



Handläggare: Jan Humlekil
Tfn: 08-508 28 411

Stockholms idrottsnämnd

Remiss om policys för upphandling och konkurrensutsättning

FÖRSLAG TILL BESLUT

Stockholms idrottsförvaltning föreslår att idrottsnämnden beslutar

att godkänna och återropa förvaltningens tjänsteutlåtande som remissvar till kommunstyrelsen och stadsledningskontoret angående policys för upphandling och konkurrensutsättning.

Kjell Karlsson

Kjell Olofsson

SAMMANFATTNING

På uppdrag av kommunstyrelsen har stadsledningskontoret utarbetat förslag till två policys för staden, ett för upphandling och ett för konkurrensutsättning.

Förvaltningen, som länge har efterlyst en stadscentral vägledning i vissa hithörande frågeställningar, delar stadsledningskontorets förslag på de flesta områden. I några fall, främst vad gäller sociala krav i upphandlingar, anför dock förvaltningen vissa invändningar.

Förvaltningen föreslår att idrottsnämnden beslutar att godkänna och återropa förvaltningens tjänsteutlåtande som remissvar till kommunstyrelsen och stadsledningskontoret angående policys för upphandling och konkurrensutsättning.

UTLÅTANDET

Ärendets beredning

Ärendet har beretts i förvaltningens Upphandlingsgrupp.

Bakgrund

Kommunstyrelsen uppdrog 23 november 2005 åt stadsledningskontoret att utarbeta förslag till två policys för staden, ett för upphandling och ett för konkurrensutsättning.

Stadsledningskontoret har därvid valt att hänskjuta formella regler och andra dithörande juridiska aspekter på upphandlingen till stadens ”Regler för ekonomisk förvaltning” och därmed renodla upphandlingspolicyn till att bli just ett policydokument med sikte på att staden, i vid bemärkelse, skall göra goda affärer.

Stadsledningskontorets policyförslag (bilaga) har remitterats till bl.a. idrottsnämnden för synpunkter senast 23 oktober 2006.

Förslaget till policy för upphandling

Stadsledningskontorets förslag till policy för upphandling tar sin utgångspunkt i att stadens nämnder och bolag även fortsättningsvis utgör egna upphandlande enheter (eller ’upphandlande myndigheter’, med den terminologi som kommer att införas med ny lagstiftning på området) och sålunda får svara för sina egna upphandlingar.

I vissa fall – t.ex. standardiserade varor och tjänster, stordriftsfördelar samt där upphandlingen bär drag av styrmedel – föreslås dock kommunfullmäktige kunna besluta om och genomföra centralupphandling som är tvingande för nämnderna. Det lokala inflytandet på dylika centralupphandlingar föreslås dock bibehållas genom rutiner med bl.a. informationsutbyte. I denna del avser stadsledningskontoret återkomma med närmare förslag.

Stadsledningskontoret understryker att upphandlingsarbetet måste börja med en grundlig planerings- och analysfas. I förslaget till upphandlingspolicy anges att ett totalkostnadstänkande måste ske, där alla kostnadsaspekter under avtalstiden iakttas. Här, sägs det i

policydokumentet, ansvarar kommunstyrelsen för att tillhandahålla vägledning i praktisk tillämpning av totalkostnadsberäkningar. Vidare måste dels en noggrann kartläggning av den aktuella marknaden göras, liksom en bedömning om vad som i det enskilda fallet är en lämplig avtalspaketering, dels väljas upphandlingsform.

Enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) måste alla krav som ställs på en produkt/tjänst uppfylla de EG-rättsliga grundprinciperna (bl.a. öppenhet, likabehandling och icke diskriminering) samt ha en direkt koppling till varan/tjänsten ifråga.

Staden har i ett antal år arbetat intensivt med att ställa miljökrav i upphandlingar. På detta område har rättsläget klarnat allt mer, även om det fortfarande råder oklarhet här och var. Det anses t.ex. numera klarlagt att det är tillåtet att en vara skall ha vissa ”miljövänliga” egenskaper, men inte att den skall vara t.ex. kravmärkt; märket i sig förändrar nämligen inte produktens kvalitet.

De miljökrav som ställs i stadens upphandlingar skall, enligt policyförslaget, syfta till att uppnå målen i stadens miljöprogram.

Miljövillkor är emellertid av naturliga skäl mer intressanta i fråga om köp av tjänster än i fråga om köp av varor, där leverantörens egentliga prestation ”endast” går ut på att leverera en beställd vara i tid och i felfritt skick.

I policydokumentet tas vidare upp de sociala krav i upphandlingar som på olika sätt diskuterats i staden, nämligen: Inköp av rättvisemärkta produkter, kollektivavtalsliknande krav i upphandlingar, krav på att ILO:s konventioner följs av leverantörer, antidiskrimineringsklausuler samt uppförandekoder för leverantörer.

Allmänt sett, noterar stadsledningskontoret, finns det sett från legal synpunkt endast begränsade möjligheter att ställa sociala krav i upphandlingar.

Stadsledningskontoret avser att återkomma med anvisningar om hur stadens förvaltningar kan arbeta med miljökrav och sociala krav i upphandlingar.

Förslaget till policy för konkurrensutsättning

Stadsledningskontoret har låtit utvärdera stadens verksamhetsupphandlingar (s.k. konkurrensutsättning) under förra

mandatperioden och har därvid kunnat konstatera att sådana upphandlingar, rätt hanterade, kan bidra till verksamhetsutveckling och innebära ekonomiska vinster. Vägledande vid konkurrensutsättning av verksamhet skall alltid vara medborgarperspektivet; att ge medborgarna bästa möjliga service till lägsta möjliga kostnad.

Stadsledningskontorets förslag till policy för konkurrensutsättning tar därför, liksom fallet är med förslaget till upphandlingspolicy, sin utgångspunkt i att stadens nämnder och bolag även fortsättningsvis utgör egna upphandlande myndigheter. Varje nämnd får alltså själv avgöra hur verksamheten bäst kan bedrivas för att uppnå fullmäktiges övergripande mål.

Upphandling av verksamheter, särskilt konkurrensutsättning, utgör normalt mycket stora affärer och bör enligt stadsledningskontoret föregås av ett betydligt mer grundligt analysarbete än vad som ofta är fallet idag. Stadsledningskontoret föreslår därför att nämndens beslut om konkurrensutsättning skall föregås av en utredning som skall ge svar på frågan huruvida en upphandling är ett bra alternativ för att uppnå besparing och/eller verksamhetsutveckling. Bl.a. skall en analys göras över de kostnader som är förenliga med verksamheten i respektive entreprenadform och i egen regi, i den kvalitetsnivå som är aktuell.

Analysen av kostnaderna för att driva verksamheten i egen regi kan sedan ligga till grund för ett egenregianbud, om så önskas.

Likaså skall marknadsförutsättningarna, avtalsvillkoren och paketeringen analyseras. Risken att behöva avbryta upphandlingen på grund av oväntat höga anbudspriser bör därmed i de flesta fall vara undanröjd. Vidare föreslår stadsledningskontoret att varje nämnd skall ha en övergripande strategi för vilka överväganden som här skall göras för att undvika oro bland brukare, personal, fackliga organisationer och den aktuella marknaden. Bl.a. skall en kommunikationsplan upprättas som beskriver hur information skall ges om processens fortskridande.

I kommunallagen finns bestämmelser om att nämnder som lägger ut verksamhet på entreprenad, måste försäkra sig om att allmänheten ges möjlighet till insyn i verksamheten. I policydokumentet föreskrivs följande rutin: Nämnden skall i sina entreprenadavtal införa klausuler som ger nämnden rätt att begära ut material från entreprenören, som det är av intresse för medborgarna att få ta del av.

Beträffande s.k. avknoppning sägs följande: Om personal önskar ta över och driva en verksamhet i privat regi, skall detta övervägas av nämnden utifrån de överväganden som enligt ovan skall göras inför en upphandling.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Offentlig upphandling är en i många avseenden komplicerad juridisk process, som ofta rör stora ekonomiska värden. Formkraven är många och ansökan om överprövning vanliga.

Förvaltningen har bl.a. av dessa skäl länge efterlyst en stadscentral vägledning i vissa hithörande frågeställningar samt tillhandahållande av olika mallförslag, t.ex. vad gäller förfrågningsunderlag, upphandlingskontrakt och utvärderingsmodeller. Av den anledningen är de nu presenterade policydokumenten välkomna. Förvaltningen delar stadsledningskontorets däri anförda uppfattningar och synpunkter på de flesta områden. I vissa fall finner förvaltningen dock skäl att anföra synpunkter på förslagen.

Upphandlingsprocessen är förenad med en mängd formaliakrav, ofta obligatoriska enligt LOU. Förfrågningsunderlagen och upphandlingskontrakten är bl.a. av den anledningen i regel omfattande och många gånger svårgenomträngliga för leverantörer. Redan av den anledningen föreligger risk för att leverantörer kan tveka att inge anbud. Byråkratin fördyrar också processen för såväl den upphandlande myndigheten som för anbudsgivarna. Det är därför angeläget att inte utan vägande skäl belasta processen med ytterligare moment. Den ovannämnda kommunikationsplanen t.ex., bör av dessa skäl inte upprepa den informationsskyldighet som redan följer av medbestämmandelagen och policydokumenten inte upprepa sådant som direkt följer av LOU.

Ur denna aspekt – att inte i onödan tynga processen – bör också förslagen om sociala krav och miljökrav i upphandlingar ses. Sådana krav bör enligt förvaltningens mening endast tas med i den omfattning de verkligen kan motiveras i det enskilda fallet.

När det gäller krav på antidiskrimineringsklausuler får förvaltningen anföra följande: Enligt bestämmelser i LOU kan en leverantör som dömts för brott avseende yrkesutövningen enligt lagakraftvunnen dom uteslutas från deltagande i upphandlingen. Detsamma gäller den leverantör som gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen om den upphandlande myndigheten kan visa detta. Dessa regler bör vara tillräckliga, och behöver då inte upprepas i upphandlingskontraktet, när det gäller köp av varor.

Vid köp av tjänster, å den andra sidan, kan bestämmelserna i LOU behöva kompletteras genom att det i upphandlingskontraktet intas en klausul i vilken föreskrivs att leverantören, och eventuella underentreprenörer, av

tjänsten/entreprenaden förbinder sig att följa den i Sverige vid varje tid gällande antidiskrimineringslagstiftningen. Bedömning av behovet, och lämpligheten, av en sådan klausul i det enskilda fallet bör det stå fritt för den upphandlande myndigheten att själv göra, på underlag av den grundläggande analys som enligt ovan skall föregå alla upphandlingar.

En förutsättning för klausulens införande bör dessutom vara att efterlevnaden av kraven går att kontrollera, att kunskaper och övriga resurser härför finns hos den upphandlande myndigheten samt att fortlöpande sådan kontroll också verkligen sker.

Här bör vidare ihåggkommas att den upphandlande myndigheten har bevisbördan för påstådda diskrimineringar. Misstag därvidlag, t.ex. åtgärder grundade på rykten som visar sig icke hålla, kan leda till skadeståndsskyldighet för myndigheten.

I beslut 26 oktober 2005, ”Nya kriterier för anställningsvillkor och arbetsmiljö vid upphandlingar”, rekommenderar kommunstyrelsen stadens nämnder att inta tämligen långtgående krav på ”kollektivavtalsliknande” förhållanden vid främst byggnads- och tjänsteentreprenader. Klausultexten, som är omfattande, innehåller flera förbud som redan finns i annan lagstiftning. Dessutom förutsätter kravet att de aktuella kollektivavtalen bifogas förfrågningsunderlaget eller att det hänvisas till dem.

Vid överväganden om att ställa miljökrav och/eller sociala krav i upphandlingskontrakt bör också vägas in de tämligen betydande resurser – och kostnader – som är förenade med den upphandlande nämndens nödvändiga kontroll av kravens efterföljd.

I den ekonomiska analysen som skall föregå upphandlingen, bör avvägningen av dessa aspekter – kravets nytta respektive kostnad – därför analyseras noga.

När det gäller kravet på att ILO:s kärnkonventioner skall följas av leverantörerna, kan liknande synpunkter anföras. Bl.a. måste, för att det skall vara meningsfullt, sådana krav följas upp. Detta ställer mycket stora krav på resurser hos nämnderna.

Oklarheter bör undvikas i policydokumenten. Under rubriken ’Hållbar utveckling’ i förslaget till upphandlingspolicy sägs bl.a. att det vid upphandlingarna skall beaktas att de ”bidrar till samhällets utveckling” inte minst med avseende på utvecklingen mot ett ”ekologiskt och socialt hållbart samhälle.” Vidare: Relevanta sociala krav och miljökrav skall ställas i upphandlingar ”även i de fall det på kort sikt medför ökade

kostnader för staden.” Om detta avsnitt alls skall behållas i policydokumentet, bör dess mening, d.v.s. själva uppdraget/anvisningarna till nämnderna, uttryckas mer precist.

Policyn för konkurrensutsättning i den del den nu har presenterats, där således varje nämnd ges rätten att själv besluta, finner förvaltningen vara väl avvägd och har där inget ytterligare att anföra.

I flera hithörande avseenden avser, som nämnts, stadsledningskontoret återkomma med närmare förslag och anvisningar. Det förutsätts att det också då ges tillfälle för nämnderna att anföra synpunkter.

Förvaltningen föreslår att idrottsnämnden beslutar att godkänna och åberopa detta tjänsteutlåtande som remissvar till kommunstyrelsen och stadsledningskontoret angående policys för upphandling och konkurrensutsättning.

SLUT