

Inrättande av en ny funktion för samordning och centralupphandling

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Dimensionering samt organisatorisk placering av den nya funktionen för samordning och central upphandling godkänns.
2. Förslag till utvidgad uppdragsbeskrivning för upphandlingsenheten vid stadsledningskontoret godkänns.
3. Stadsdirektören får i uppdrag att föreslå områden för central upphandling.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Bakgrund

I samband med kommunfullmäktiges beslut om budget för 2005 beslöts att en funktion för centralupphandling ska inrättas vid stadsledningskontoret. Funktionens uppdrag ska vara att utveckla samordningen inom staden samt svara för central upphandling inom vissa områden där ett gemensamt agerande bedöms ge mer fördelaktiga villkor. Vidare uppdrogs åt kommunstyrelsen att genomföra en central upphandling av professionellt upphandlingsstöd som ska kunna användas av stadens nämnder.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom stadsledningskontorets finansavdelning (upphandlingsenheten) efter samråd med upphandlingsansvariga i respektive nämnd. Ett första utkast till detta ärende remitterades till förvaltningarnas upphandlingsansvariga i januari 2004. Synpunkterna från upphandlingsansvariga har inarbetats i ärendet.

Förslaget har förhandlats med berörda arbetstagarorganisationer inom stadsledningskontoret (*bilaga*).

Ärendet

Stadsledningskontorets upphandlingsenhet är kommunstyrelsens organ för strategiska upphandlingsfrågor. I uppdragsbeskrivningen för enheten nämns ett antal uppgifter som t ex att nämnden ska:

- ? utveckla, uppfölja och utvärdera stadens upphandlingsarbete,
- ? upprätta riktlinjer/anvisningar för upphandlingsarbetet samt initiera och styra utvecklingsprojekt,
- ? bevaka och analysera utvecklingen inom strategiskt viktiga marknader,
- ? svara för utbildning och utveckling av upphandlingskompetensen inom staden samt säkra tillgången till professionellt upphandlingsstöd genom upphandling av s.k. upphandlingskonsulter,

- ? ge råd och stöd till stadens förvaltningar/nämnder och bolag,
- ? genomföra samordnade upphandlingar (central eller gemensam upphandling) inom områden där ett gemensamt agerande bedöms ge mer fördelaktiga villkor,
- ? agera samordnare och föra stadens talan vid upphandlingar som sker i samverkan med externa upphandlande organisationer.

Den nya funktionen bör enligt stadsledningskontoret benämnas koncernupphandlingsgruppen i syfte att markera att den ska verka för upphandlingssamordning inom hela staden (inklusive bolagen om de själva väljer att vara med).

Enligt stadsledningskontoret bör koncernupphandlingsgruppen ingå som en del i, och samlokaliseras med den inom finansavdelningen strategiskt inriktade upphandlingsenheten. En gemensam organisation innebär att dessa riktlinjer direkt kan prövas och implementeras i den operativa funktionens arbete. Som exempel kan nämnas det utvecklingsarbete som bedrivs inom projektet miljöanpassad upphandling.

Stadsledningskontoret avser att återkomma i ett separat ärende med förslag till områden som bör upphandlas centralt, samt förslag till utveckling och förankring av systemet med central respektive gemensam upphandling. Utgångspunkten för detta förslag är att central upphandling bör omfatta fler områden än idag, då det är en administrativt effektiv form för upphandlingssamverkan.

Mina synpunkter

Stockholms stad är en av Sveriges största offentliga upphandlingsorganisationer vars samlade upphandlingsverksamhet beräknas uppgå till cirka 10 mdkr årligen. Detta motsvarar över 30% av stadens samlade kostnader/utgifter. Att den offentliga upphandlingen bedrivs på ett professionellt och effektivt sätt är därför av stor betydelse för stadens ekonomi och verksamhet. Det är även viktigt att miljöhänsyn tas vid upphandlingar. Detta ska säkerställas bland annat genom att miljökompetens finns i koncernupphandlingsgruppen.

Under 2004 genomfördes en utvärdering av den föregående majoritetens policy för upphandling och konkurrens. Under 2005 kommer staden att anta en ny policy. Förslaget om att inrätta en ny central funktion kommer att bidra till att den nya policyn genomförs på ett effektivt sätt.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Dimensionering samt organisatorisk placering av den nya funktionen för samordning och central upphandling godkänns.
2. Förslag till utvidgad uppdragsbeskrivning för upphandlingsenheten vid stadsledningskontoret godkänns.
3. Stadsdirektören får i uppdrag att föreslå områden för central upphandling.

Stockholm den 28 januari 2005

ANNIKA BILLSTRÖM

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 2 december 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

I samband med kommunfullmäktiges beslut om budget för 2005 beslöts även att en funktion för centralupphandling ska inrättas vid stadsledningskontoret. Funktionens uppdrag ska vara att utveckla samordningen inom staden samt svara för central upphandling inom vissa områden där ett ge-mensamt agerande bedöms ge mer fördelaktiga villkor.

Den nya funktionen bör enligt stadsledningskontoret benämnas koncernupphandlingsgruppen i syfte att markera att den ska verka för upphandlingssamordning inom hela staden (inklusive bolagen om de själva väljer att vara med).

Enligt stadsledningskontoret bör koncernupphandlingsgruppen ingå som en del i, samt samlokaliseras med den inom finansavdelningen strategiskt inriktade upphandlingsenheten. Flera skäl talar för en sådan organisation. T.ex. är det den strategiska funktionens ansvar att överföra de politiska målen till riktlinjer i upphandlingsarbetet. En gemensam organisation innebär att dessa riktlinjer direkt kan prövas och implementeras i den operativa funktionens arbete. Som exempel kan nämnas det utvecklingsarbete som bedrivs inom projektet miljöanpassad upphandling.

I budgeten för 2005 är det avsatt 6,2 mnkr för den nya funktionen. Detta kan jämföras med den indirekta kostnad om drygt 14 mnkr per år som uppstod i systemet med provisionsfinansierad (kick-back) upphandling, vilket tillämpades av MFO upphandling fram t.o.m. år 2001. Den stora besparingspotentialen ligger dock i att staden med den nya funktionen får större möjlighet till samordning och därmed kan agera som en större aktör på olika marknader. Detta ger i sin tur möjlighet till bättre avtalsvillkor.

Den nya koncernupphandlingsgruppen föreslås bemannas av:

- en gruppchef
- sju upphandlare, varav en med särskild inriktning mot IT-produkter/-tjänster, samt en med inriktning mot livsmedelprodukter och måltidstjänster.
- två assistenter

Detta är en betydligt mindre upphandlingsfunktion än vad som exempelvis finns inom Stockholms läns landsting (med drygt 30 medarbetare) eller i Göteborgs stad (med ca 25 medarbetare i upphandlingsbolaget). Detta kommer emellertid att motivera gruppen till att prioritera upphandling inom områden som ger bästa möjliga nytta för staden som helhet, samt utveckla samarbetsformer med andra upphandlande organisationer såsom Stockholms läns landsting, Statskontoret m fl.

Hur enheten ska arbeta med förankring m.m. bör enligt stadsledningskontorets uppfattning regleras i den kommande upphandlingspolicyn. Dock bör utgångspunkten vara att beslut avseende samordning byggs upp utifrån verksamhetens behov och att nämnderna/förvaltningarna är delaktiga i processen.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom stadsledningskontorets finansavdelning (upphandlingsenheten) efter samråd med upphandlingsansvariga i respektive nämnd. Ett första utkast till detta ärende remitterades till förvaltningarnas upphandlingsansvariga i januari 2004.

Förslaget har förhandlats med berörda arbetstagarorganisationer inom stadsledningskontoret (bilaga).

Bakgrund

Stockholms stad är en av Sveriges största offentliga upphandlingsorganisationer vars samlade upphandlingsverksamhet beräknas uppgå till cirka 10 mdkr årligen. Detta motsvarar över 30 % av stadens samlade kostnader/utgifter. Att den offentliga upphandlingen bedrivs på ett professionellt och effektivt sätt är därför av stor betydelse för stadens ekonomi.

Upphandlingsansvaret i staden är decentraliserat och följer den kommunala beslutshierarkin med två beslutsnivåer – kommunfullmäktige och lokal nämnd. Varje nämnd utgör en egen upphandlande enhet och ska svara för upphandlingar avseende nämndens egna behov. Kommunfullmäktige anger inriktning och beslutar i för staden gemensamma policyfrågor medan den lokala nämnden, inom ramen för tilldelad budget och övriga fullmäktigebeslut, beslutar om vad som ska upphandlas och på vilket sätt.

Nämndens befogenhet kan inskränkas genom att kommunfullmäktige beslutar om s.k. central upphandling. Ett beslut om central upphandling innebär att staden ska ha ett gemensamt avtal inom visst område. Enligt nuvarande upphandlingspolicy ska kommunfullmäktige vara restriktivt beträffande beslut om central upphandling. Detta medför att den överväldigande majoriteten av stadens upphandlingar antingen sker genom att en enskild nämnd genomför en egen upphandling eller att nämnderna samverkar med varandra vid s.k. gemensam upphandling.

Upphandlingarna i Stockholms stad kan indelas i två kategorier, dels upphandlingar som avser försörjning av varor och tjänster till de verksamheter staden bedriver i egen regi (förnödenhetsförsörjning) och dels upphandling av hela verksamheter/funktioner (s.k. konkurrensutsättning).

Samordnad upphandling av varor och tjänster till de egna verksamheterna bedrevs fram till år 2000 av upphandlingsenheten vid serviceförvaltningen MFO (Materialförsörjningsorganisationen). MFO upphandlade ramavtal som stadens olika verksamheter sedan kunde avropa ifrån. Upphandlings-verksamheten finansierades genom att leverantörerna betalade en provision till MFO baserat på hur mycket de fått sälja till staden (s.k. kickback). I utredningen ”MFO i ny tid” (1996) konstaterades att ett problem med denna form av samordning var att det var oklart med vilket mandat som MFO ingick avtal som omfattade stadens samtliga nämnder. Den oklara ansvarsför-delningen skapade viss spänning mellan central (MFO) och lokal nivå.

I januari 2000 beslutade kommunfullmäktige att överlåta hela verksamheten inom Stockholm MFO till ett av Stockholms Stadshus AB helägt aktiebolag (MFO AB). Stadshus AB fick även i uppdrag att påbörja en avyttring av verksamheterna inom MFO AB. Upphandlingsdelen överläts år 2001 till ett av förenade kommunföretag ägt bolag, Kommentus AB.

En effekt av detta beslut var att de tjänster som MFO AB utförde åt stadens nämnder var tvunget att upphandlas i enlighet med föreskrifterna i lag (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Stadsledningskontoret fick i uppdrag att genomföra en central upphandling av så kallade upphandlings-entreprenörer (UE). Dessa skulle utgöras av organisationer/företag med operativ kunskap och erfarenhet inom området upphandling, d.v.s. upphandlingskompetens. Genom att ramavtal tecknades med fem olika UE, varav Kommentus AB blev en, tillförsäkrades nämnderna ett professionellt stöd i alla former av praktiskt upphandlingsarbete samt för kompetensutveckling. Avtalen med upphandlingsentreprenörerna upphör att gälla den 30 juni 2005.

I samband med beslutet att bolagisera och avyttra Stockholm MFO beslutades även att en ny upphandlingsfunktion skulle inrättas inom stadsledningskontoret, enheten för upphandling och konkurrens. Enheten är kommunstyrelsens organ för strategiska upphandlingsfrågor med inriktning mot utveckling och uppföljning av stadens upphandlingsverksamhet. Enhetens arbete har till stor del fokuserats kring frågor relaterade till konkurrensutsättning och upphandling av verksamhet. Något särskilt uppdrag att granska eller följa upp frågor kring förnödenhetsförsörjning erhöles inte.

Med tiden har dock en betydande del av enhetens arbete även kommit att handla om frågor rörande just förnödenhetsförsörjning. Detta arbete har exempelvis handlat om att anskaffa och utveckla logistiska och administrativa stödssystem till upphandlingsarbetet. Vidare har ett särskilt upphandlingsnätverk inrättats, bestående av representanter från alla nämnder, i syfte att möjliggöra en dialog om bl.a. frågor rörande gemensam och central upphandling. Resurser omdisponerades och en person fick i uppdrag att svara för koordinering av likartade behov vid stadens nämnder. Genom beslut av kommunfullmäktige i budgeten för 2003 fick enheten också en mer uttalad stödjande roll gentemot stadens nämnder i det operativa upphandlingsarbetet.

Beslutet att avyttra MFO:s upphandlingsenhet har medfört att staden idag har mycket begränsad operativ kapacitet att genomföra upphandlingar på central nivå, särskilt när det gäller s.k. förnödenhetsförsörjning. Förändringen innebär vidare att nämnderna ålades ett ansvar de tidigare

inte haft, nämligen att tillse att de har de avtal m.m. som krävs för verksamhetens bedrivande. Nämnderna har varit hänvisade till upphandlingsentreprenörerna, men har inte alltid haft kunskap om den egna behovsbilden eller de ekonomiska medel som krävs för att betala för upphandlingsentreprenörens tjänster. Möjligheten att anlita extern upphandlingskompetens har vidare komplicerats genom legala förändringar. T.ex. har ändringar i LOU medfört att ytterligare beslut i upphandlingsprocessen ska fattas av myndigheten (upphandlande enhet). Till sist har systemet med upphandlingsentreprenörer inneburit svårigheter för såväl leverantörer som beställare att förstå vem som är ansvarig för ett avtals utformande och tillämpning.

I samband med kommunfullmäktiges beslut om budget för 2005 beslöts även att en funktion för centralupphandling ska inrättas vid stadsledningskontoret. Funktionens uppdrag ska vara att utveckla samordningen inom staden samt svara för central upphandling inom vissa områden där ett gemensamt agerande bedöms ge mer fördelaktiga villkor. Vidare uppdrogs åt kommunstyrelsen att genomföra en central upphandling av professionellt upphandlingsstöd som ska kunna användas av stadens nämnder.

Stadsledningskontorets förslag till ny upphandlingsorganisation och ansvarsfördelning

Den nya funktionen för centralupphandling bör enligt stadsledningskontoret benämnas koncernupphandlingsgruppen i syfte att markera att den ska verka för upphandlingssamordning inom hela staden (inklusive bolagen om de själva väljer att vara med) och inte endast beträffande nämnderna.

Enligt stadsledningskontoret bör koncernupphandlingsgruppen ingå som en del i, samt samlokaliseras med den inom finansavdelningen strategiskt inriktade upphandlingsenheten. Skälen till detta är flera. För det första medför en samlokalisering positiva synergieffekter genom att den kunskap och de erfarenheter som skapas inom respektive funktion omedelbart kan integreras/tillföras i den andra funktionens arbete. Det innebär t.ex. att det utvecklingsarbete som bedrivs vid den strategiska funktionen direkt kan utprövas vid den operativt inriktade gruppen. För det andra medför en samlokalisering att tydlighet bibehålls gentemot leverantörsmarknader, andra upphandlande organisationer (t.ex. Stockholms läns landsting, Statskontoret m.fl.) samt stadens olika nämnder och bolag. För det tredje medför samlokaliseringen minskad sårbarhet vid arbetstoppar och/eller vakanser. Sist men inte minst innebär en samlokalisering att resurser i form av administrativa stödsystem m.m. kan samutnyttjas. Stadsledningskontoret bedömer det som särskilt angeläget att den nya funktionen inrättas tillsammans med den funktion som arbetar med att överföra de politiska målen till riktlinjer i upphandlingsarbetet. Som exempel kan nämnas det utvecklingsarbete som den strategiska funktionen bedriver inom projektet miljöanpassad upphandling.

Även om samlokaliseringen bedöms som nödvändig får den, enligt stadsledningskontorets uppfattning, inte resultera i att de strategiska frågorna hamnar i bakgrunden och att enhetens resurser alltmer koncentreras kring det operativa upphandlingsarbetet. Enligt stadsledningskontorets uppfattning motverkas detta av att enheten består av två separata arbetsgrupper där en gruppchef leder det dagliga arbetet i koncernupphandlingsgruppen.

I budgeten för 2005 är det avsatt 6,2 mnkr för den nya funktionen. Detta kan jämföras med den indirekta kostnad om drygt 14 mnkr per år som uppstod i systemet med provisionsfinansierad (kick-back) upphandling, vilket tillämpades av MFO upphandling fram t.o.m. 2001. Den stora besparingspotentialen ligger dock i att staden med den nya funktionen får större möjlighet till samordning och därmed kan agera som en större aktör på olika marknader. Detta ger i sin tur möjlighet till bättre avtalsvillkor.

Den nya koncernupphandlingsgruppen föreslås bemannas av en gruppchef, sju upphandlare (varav en med särskild inriktning mot IT-produkter/-tjänster och en med särskild inriktning mot livsmedel) samt två assistenter.

Detta är en betydligt mindre upphandlingsfunktion än vad som exempelvis finns inom Stockholms läns landsting (med drygt 30 medarbetare) eller i Göteborgs stad (med ca 25 medarbetare i upphandlingsbolaget). Detta kommer emellertid att motivera gruppen till att prioritera upphandling inom områden som ger bästa möjliga nytta för staden som helhet, samt utveckla

sam-arbetsformer med andra upphandlande organisationer såsom Stockholms läns landsting, Statskontoret m.fl.

Stadsledningskontoret avser att återkomma i ett separat ärende med förslag över områden som bör upphandlas centralt, samt förslag till utveckling och förankring av systemet med central respektive gemensam upphandling. Utgångspunkten för detta förslag är att central upphandling bör omfatta fler områden än idag, då det är en administrativt effektiv form för upphandlings-samverkan. I syfte att motverka de negativa effekterna med central upphandling ska centralupphandlingsärenden först förankras med berörda nämnder samt skapa möjlighet för dessa nämnder att till fullmäktige hemställa att de inte ska omfattas av viss upphandling (och därmed ha befo-genheten att genomföra egen upphandling om skäl därtill föreligger). Beslut om gemen-sam/central upphandling ska alltid föregås av en analys av vilka effekter förfarandet kan få på den ifrågavarande marknaden samt beträffande små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingen.

Hur enheten ska arbeta med förankring m.m. bör enligt stadsledningskonto-rets uppfattning regleras i den kommande upphandlingspolicyn. Dock bör utgångspunkten vara att beslut avseen-de samordning byggs upp utifrån verksamhetens behov och att nämnderna/förvaltningarna ska vara delaktiga i processen.

Stadsledningskontorets förslag till uppdragsbeskrivning för den utvidgade upphand-lingsenheten (nya uppdrag kursiverade)

Stadsledningskontorets upphandlingsenhet är kommunstyrelsens organ för strategiska upphand-lingsfrågor.

Enheten består av en strategisk grupp och en koncernupphandlingsgrupp.

Enheten ska i nära samarbete med stadens olika verksamheter svara för utveckling, uppföljning och utvärdering av stadens upphandlingsarbete.

Enheten ska upprätta riktlinjer/anvisningar för upphandlingsarbetet samt initiera och styra ut-vecklingsprojekt.

Enheten ska bevaka och analysera utvecklingen inom strategiskt viktiga marknader

Enheten ska svara för utbildning och utveckling av upphandlingskompetensen inom staden samt säkra tillgången till professionellt upphandlingsstöd genom upphandling av s.k. upphandlings-konsulter.

Enheten ska ge råd och stöd till stadens förvaltningar/nämnder och bolag.

Enhetens funktion för koncernupphandling ska genomföra samordnade upphandlingar (central eller gemensam upphandling) inom områden där ett gemensamt agerande bedöms ge mer fördelaktiga villkor. Enheten ska även agera samordnare och föra stadens talan vid upphandlingar som sker i samverkan med externa upphandlande organisationer.

Enheten ska vara systemägare av stadens system för avtalspridning.