

Handläggare
Katarina Lincoln
Telefon: 0850829539

Till
Kommunstyrelsen

Uppdatering av programmet för upphandling och inköp

Uppdrag i kommunfullmäktiges budget 2019

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande

1. Stockholms stads program för inköp godkänns enligt bilaga 1.
2. Stockholms Stadshus AB anmodas att uppmana alla bolagsstyrelser inom koncernen att anta Stockholms stads program för inköp enligt bilaga 1.
3. Kommunstyrelsen uppdras att ta fram kompletterande anvisningar till programmet för inköp.
4. Tidigare beslutat Program för upphandling och inköp i Stockholms stad (dnr 170-850/2015) upphör att gälla.
5. Reviderad klausul om meddelarskydd och meddelarfrihet godkänns enligt bilaga 2.
6. Tidigare beslutad klausul om meddelarfrihet och meddelarskydd (dnr 104-2088/2016) upphör att gälla.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del, under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar enligt ovan, följande.

Stadsdirektören ges i uppdrag att ta fram, revidera och besluta om tillämpningsanvisningar till Stockholms stads program för inköp.

Sammanfattning

I samband med budget 2019 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att uppdatera *Stockholms stads program för upphandling och inköp*, med fokus på strategier för ökad valfrihet, mångfald och hållbarhet. Utgångspunkten vid utarbetandet av förslaget till program för inköp har varit att synliggöra och förstärka inköpsarbetets strategiska betydelse för utveckling av stadens verksamheter. Betoning har bland annat lagts på vikten av kostnadseffektivitet, innovation,

utveckling av beställarkompetensen samt en aktiv uppföljning av stadens inköp.

Stadsledningskontoret har även uppdaterat programmet med hänsyn till resultatet av de beslut i kommunfullmäktige gällande utveckling av inköpsarbetet som uppnåtts inom ramen för arbetet i Projekt VINST.

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets avdelning för finans och digital utveckling.

Förslaget till program har utgått från kommunfullmäktiges inriktningsmål för mandatperioden samt mål och uppdrag för olika verksamheter. Till innehåll och disposition bygger det i flera delar på det nuvarande programmet för upphandling och inköp. Förslaget framgår av bilaga 1. Det är i huvudsak uppdaterat respektive förstärkt inom följande områden:

- Justering till kommunfullmäktiges nya inriktningsmål
- Betoning av att inköpsarbetet ska bidra till kostnads-effektivitet, en väl fungerande konkurrens och en mångfald av aktörer
- Mål för inköpsarbetet
- Benämningen av programmet
- Tillägg av kommunkoncernens gemensamma inköpsprocess och processramverk
- Betoning på frågor gällande miljö och klimat inom inköpsarbetet, inklusive djurskydd och etisk handel
- Fokus på samverkan inom kommunkoncernen gällande bland annat kategoribaserat arbetssätt
- Justering av obligatoriska roller/funktioner för samordning av inköpsarbetet i staden
- Giltighetstid för programmet

I samband med att stadens gemensamma inköpsprocess tagits fram, har betoningen legat på att det är hela inköpsprocessen, från behov till betalning, som är avgörande för ett effektivt inköpsarbete. Målet är en sammanhållen digital inköpsprocess. För att tydligare ange vikten av att beakta hela inköpsprocessen, med betoning på förarbete och en aktiv avtalsförvaltning, föreslår stadsledningskontoret att benämningen på programmet blir ”Stockholms stads program för inköp”.

Stadsledningskontoret föreslår att programmet innehåller krav på att förvaltningar och bolag ska bidra med resurser till det gemensamma kategoribaserade arbetssättet under programmets giltighetstid.

Syftet är att detta arbete på lång sikt ska resultera i ett effektivt inköpsarbete, med en stor potential för samverkan över hela kommunkoncernen.

Förslaget till program för inköp ska fungera som inriktning och målbild för kommunkoncernens inköpsarbete under den aktuella perioden, 2020-2023. Frågor om hur de övergripande målen ska genomföras i praktiken behandlas i de tillämpningsanvisningar som kompletterar programmet. Där beskrivs närmare specifika strategier och genomförandeåtgärder ur olika perspektiv.

Utöver förslaget till program för inköp, föreslås att klausulen för meddelarfrihet och meddelarskydd uppdateras. Klausulen framgår av bilaga 2. Uppdateringen omfattar ett förtydligande av när klausulen ska tillämpas. Klausulen är i övrigt oförändrad vad gäller lydelsen och de krav som ställs på leverantören.

Bakgrund

I samband med budget 2019 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att uppdatera *Stockholms stads program för upphandling och inköp*. Detta ska i enlighet med uppdraget uppdateras med särskilt fokus på strategier för ökad valfrihet, mångfald och hållbarhet.

Stadsledningskontoret har även sett ett behov av att uppdatera programmet med hänsyn till resultatet av beslut i kommunfullmäktige i de ärenden som legat till grund för arbetet med utveckling av stadens inköpsarbete. Det gäller ärendet *Förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation* (dnr 171-1308/2016) samt ärendet *Centralupphandling av gemensamt upphandlingssystem (e-upphandlingsstöd) och avtalshanteringssystem* (dnr 170-557/2017). Genomförandet av uppdragen i dessa två ärenden har skett inom ramen för Projekt VINST.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets avdelning för finans och digital utveckling. Samråd har skett med stadsledningskontorets juridiska avdelning och avdelningen för kvalitet och stadsutveckling, serviceförvaltningen samt Stockholm Stadshus AB.

En referensgrupp med representanter för stadsdelsförvaltningar, fackförvaltningar och bolag har bidragit med synpunkter i arbetet med programmet.

Den fackliga centrala samverkansgruppen (CESAM) har informerats om de innehållsliga ändringar som gjorts av programmet.

Ärendet

Förslag till uppdaterat program, *Stockholms stads program för inköp* (härefter benämnt programmet), framgår av bilaga 1.

Förslaget till det uppdaterade programmet för inköp bygger i flera delar på det nuvarande programmet för upphandling och inköp gällande både innehåll och disposition.

Programmet har utgått från kommunfullmäktiges inriktningsmål för mandatperioden samt mål och uppdrag för olika verksamheter. Ett särskilt fokus har lagts på att programmet ska ange hur stadens inköpsarbete ska bidra till en ökad valfrihet för stockholmarna och till en hållbar stad samt skapa förutsättningar för kostnads-effektivitet, innovation och en mångfald av aktörer. Staden står inför utmaningar kring nya arbetssätt och ny teknik. Stadens inköpsarbete måste därför på ett effektivt sätt omhänderta och möjliggöra innovativa lösningar.

Programmets disposition har i huvudsak utgått från de tre inriktningsmålen, med ett avslutande avsnitt om ansvar och organisation gällande kommunkoncernens (härefter stadens) inköpsarbete.

Inriktningen av förslaget till program har också utgått från de resultat som projekt VINST har uppnått. Det gäller dels stadens satsning på ett kategoristyrkt arbetssätt och de förutsättningar som är nödvändiga för att detta arbete ska bli framgångsrikt, dels de möjligheter till en förbättrad uppföljning av det kommunkoncern-övergripande inköpsarbetet som Projekt VINST bidragit till. Det gäller även den gemensamma inköpsprocess som Projekt VINST tagit fram och som består av inköpsarbetets nyckelprocesser samt processer för styrning och stöd relaterat till inköpsarbetet.

De viktigaste ändringarna som har gjorts i programmet jämfört med nuvarande *Stockholms stads program för upphandling och inköp* är följande:

- Justering till kommunfullmäktiges nya inriktningsmål
- Betoning av att inköpsarbetet ska bidra till kostnads-effektivitet, en väl fungerande konkurrens och en mångfald av aktörer

- Mål för inköpsarbetet
- Benämningen av programmet
- Tillägg av kommunkoncernens gemensamma inköpsprocess och processramverk
- Betoning på frågor gällande miljö och klimat inom inköpsarbetet, inklusive djurskydd och etisk handel
- Fokus på samverkan inom kommunkoncernen gällande bland annat kategoribaserat arbetssätt
- Justering av obligatoriska roller/funktioner för samordning av inköpsarbetet i staden
- Giltighetstid för programmet

Liksom tidigare betonas även vikten av en aktiv avtalsförvaltning och generell uppföljning av stadens inköpsarbete.

Utöver förslaget till program för inköp, föreslås även att klausulen för meddelarfrihet och meddelarskydd uppdateras. Klausulen framgår av bilaga 2. Uppdateringen omfattar ett förtydligande av när klausulen ska tillämpas. Klausulen är i övrigt oförändrad vad gäller lydelsen och de krav som ställs på leverantören (se vidare nedan under rubriken Stadsledningskontorets synpunkter och förslag).

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Utgångspunkter för förslaget till uppdaterat program
Utgångspunkten vid utarbetandet av föreliggande förslag till program för inköp har varit att synliggöra och förstärka inköpsarbetets strategiska betydelse för utveckling av stadens verksamheter. Målet med inköpsarbetet ska vara att staden erhåller rätt kvalitet utifrån verksamhetens behov, att staden är en attraktiv avtalspart samt att arbetet sker kostnadseffektivt.

Betoning har lagts på vikten av kostnadsmedvetenhet, utveckling av beställarkompetensen, en aktiv uppföljning av stadens inköp, samverkan inom staden samt på organisation och roller. Kommunfullmäktiges inriktningsmål för mandatperioden har varit vägledande i arbetet med programmet.

Uppdateringen av programmet har även tagit hänsyn till resultatet av beslut i kommunfullmäktige i de två ärenden som legat till grund för arbetet inom Projekt VINST, vilka nämns ovan under rubriken Bakgrund.

I ärendet *Förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation* behandlas organisationen av upphandlings- och inköpsarbetet inom kommunkoncernen, bland annat genom införandet av ett gemensamt kategoribaserat arbetssätt samt inrättandet av ett inköpsråd.

I ärendet *Centralupphandling av gemensamt upphandlingssystem (e-upphandlingsstöd) och avtalshanteringssystem* behandlas behovet av att skapa gemensamma processer och begrepp samt systemstöd och strategi för digitalisering av upphandlings- och inköpsarbetet. Detta ska bidra till ett effektivt stöd i hela inköpsprocessen och ska möjliggöra dataanalys, vilket är en förutsättning för att uppnå ett effektivt inköpsarbete.

Arbetet inom Projekt VINST har utifrån besluten i de två ärendena bland annat bestått i att definiera stadens gemensamma inköpsprocess, där nyckelprocesserna inom inköpsarbetet ska utgöra ett stöd i allt inköpsarbete. Till processerna har processdokumentation tagits fram i form av vägledningar, vilka ger stöd i hanteringen av de olika stegen i processerna. Stadsledningskontoret bedömer att den gemensamma inköpsprocessen utgör en viktig grund för ett framgångsrikt inköpsarbete, och har därför införlivat den i programmet.

Ett annat resultat av Projekt VINST är arbetet med att införa ett kategoribaserat arbetssätt. Detta innebär att verksamhet och inköp knyts samman i kategoriteam och tillsammans arbetar fram strategier och förbättringsförslag för inköpskategorier utifrån en vedertagen metodik. Detta syftar även till att lyfta inköp till att bli en strategisk ledningsfråga och ge kommunkoncernens ledning verktyg att påverka strategiska och taktiska beslut inom inköpsområdet.

När detta ärende skrivs har en pilotkategori permanentats, två kategorier kommit långt i sitt initiala arbete och ytterligare två är under planering. De tvärfunktionella team som formeras för att arbeta med respektive kategori, har utmärkta förutsättningar för att kunna upprätthålla en god marknadskännet och omhändertaga och göra avvägningar av olika mål för kategorin. För att arbetet på lång sikt ska resultera i ett effektivt inköpsarbete, med en stor potential för samverkan över hela staden, föreslår stadsledningskontoret att programmet innehåller krav på att förvaltningar och bolag ska bidra med resurser till det gemensamma kategoriarbetet under programmets giltighetstid.

Slutligen har stadsledningskontoret, vid utarbetande av föreliggande förslag till program, tagit hänsyn till att innehållet i nuvarande program till stora delar fortfarande är relevant. Vid den förra revideringen gjordes ett omfattande arbete, där innehållet anpassades till att bättre motsvara den roll som upphandling och inköp kommit att få för uppfyllande av samhällsliga mål och dess bidrag till verksamhetsutveckling. Detta har utvecklats vidare i och med föreliggande förslag till program.

Benämningen av programmet

Stadsledningskontoret anser att det är angeläget att tydligare betona vikten av att beakta hela inköpsprocessen, med fokus på förarbete och en aktiv avtalsförvaltning, och föreslår därför att programmet ges benämningen ”Stockholms stads program för inköp”.

I samband med att stadens gemensamma inköpsprocess tagits fram, har betoningen legat på att det är hela inköpsprocessen, från behov till betalning, som är avgörande för ett effektivt inköpsarbete. Med hela inköpsprocessen avses således arbetet med analys och strategisk planering inför ett inköp (inklusive behovs- och marknadsanalys), upphandling, avrop, fakturahantering och en kontinuerlig och aktiv avtalsförvaltning. Målet är att uppnå en sammanhållen digital inköpsprocess.

Fokus har länge legat på den lagstyrda delen av processen, det vill säga själva upphandlingssituationen, vilket inte är tillräckligt för att uppnå ett ändamålsenligt och effektivt inköpsresultat. Syftet med att ändra benämningen på programmet är att flytta detta fokus till att omfatta hela inköpsprocessen.

Klimat och miljö samt djurskydd och etisk handel

I förslaget till program har skrivningen kring inköpsarbetets roll för att uppnå mål gällande miljö och klimat samt djurskydd och etisk handel förstärkts jämfört med det hittillsvarande programmet. Inköp är ett strategiskt verktyg för att uppnå stadens hållbarhetsmål. En tydlig koppling görs också till stadens miljöprogram, som är under revidering när detta ärende skrivs, där de olika målen som anges i miljöprogrammet ska inkluderas i ställningstaganden i samband med upphandlingar och inköp. Miljöprogrammets mål, och hur inköpsarbetet ska ske utifrån dessa, konkretiseras i de tillämpningsanvisningar som hör till programmet (se nedan under rubriken Tillämpningsanvisningar till programmet).

Stadsledningskontoret föreslår att en tydlig skrivning förs in gällande att inkludera etisk handel generellt och djurskydd och antibiotikaanvändning specifikt i inköpsarbetet. En hänvisning görs också till att stadens matstrategi *God, hälsosam och klimatsmart mat*, ska utgöra en vägledning i arbetet för att ställa krav i samband med upphandling av måltider och livsmedel med lägre miljö- och klimatpåverkan.

Etisk handel gäller även andra inköp. Staden mål är att varor som staden upphandlar ska vara producerade under hållbara förhållanden och av ansvarsfulla leverantörer, där anställda ges en god arbetsmiljö och goda anställningsvillkor. Etisk handel omfattar också att korruption i produktionsledet ska motverkas med kraft. Stadsledningskontoret föreslår därför att detta lyfts fram i programmet.

Roller och ansvar för att programmet ska få genomslag

Varje nämnd och bolag har ansvar för hela inköpsprocessen, för affärsmässigheten och för efterlevnaden av lagar, regler och styrdokument. Stadsledningskontoret anser att nämnder och bolag ska utse de funktioner som bedöms nödvändiga för att uppfylla ansvaret inom inköpsområdet i enlighet med programmet.

Stadsledningskontoret föreslår i samband med nytt förslag till program att förvaltningar och bolag ska utse en funktion som inköpsansvarig. Den funktionens roll ska vara att underlätta kontakter inom inköpsarbetet, såväl internt som externt. Det kan handla om att det finns behov av att utse medarbetare för till exempel deltagande i nätverk, arbetsgrupper eller liknande.

Det är viktigt att staden kan erbjuda en enkel och tydlig väg in för företag och andra intressenter när det gäller inköpsfrågor. Det är också angeläget att behovet av kommunikation inom staden kan ske på ett effektivt sätt.

Programmets giltighetstid

Stadsledningskontoret föreslår att programmet ges en giltighetstid som i huvudsak omfattar mandatperioden. Nuvarande och tidigare program för upphandling och inköp har inte haft en tydlig giltighetstid, men har i princip alltid varit föremål för revidering i samband med ny mandatperiod. Förslaget är att programmets giltighetstid är 2020 till och med 2023. Det sträcker sig då ett år in i nästa mandatperiod, för att ge tid till eventuell uppdatering.

Meddelarfrihet och meddelarskydd

Med anledning av ny lagstiftning inom området, lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter, som trädde ikraft den 1 juli 2017, uppdaterades stadens klausul för meddelarfrihet och meddelarskydd 2017 och den nya klausulen beslutades i kommunfullmäktige den 4 september 2017 (dnr 104-2088/2016).

Det har funnits ett behov av att förtydliga omfattningen och innebörden av klausulen, då det har rått vissa oklarheter om vilka typer av verksamheter som omfattats samt i vilken typ av kontrakt som klausulen ska tillämpas. Stadsledningskontoret har därför förtydligat att meddelarfrihet och meddelarskydd omfattar kontrakt som avser upphandling av drift av verksamhet (så kallade driftentreprenader) inom skola, förskola och fritidsverksamhet samt vård och omsorg, och föreslår att en uppdatering av klausulen görs enligt förslag i bilaga 2.

Klausulens omfattning och krav på leverantörer är i övrigt oförändrade.

Tillämpningsanvisningar till programmet

Stadsledningskontoret har i uppdrag att utfärda tillämpningsanvisningar till programmet, vilka ska komplettera programmet och ge praktisk vägledning i inköpsarbetet.

Nuvarande tillämpningsanvisningar omfattar dels generella anvisningar kring hur upphandling och inköp genomförs, dels bilagor gällande specifika områden såsom till exempel socialt ansvar, miljöhänsyn och innovationsupphandling.

Stadsledningskontoret föreslår att tillämpningsanvisningarna uppdateras med hänsyn till att den processdokumentation och de vägledningar som tagits fram inom Projekt VINST utgör ett stöd för inköpsprocessen. Det betyder att tillämpningsanvisningarna kan fokusera på organisation, uppföljning samt strategier för stadens inköpsarbete, istället för att beskriva upphandlingsprocessen och arbetet med avtalsförvaltning, vilket framgår av vägledningarna.

Vägledningarna innehåller också stöd i hur olika hänsyn och mål, utifrån lagstiftning, kostnadseffektivitet, affärsmässighet samt olika styrdokument, måste vägas mot varandra i samband med upphandlingar. Detta stöd kan även fortsättningsvis behandlas och

vid behov fördjupas i separata bilagor till tillämpnings-
anvisningarna.

Stadsdirektör

Biträdande stadsdirektör

Bilagor

1. Stockholms stads program för inköp
2. Klausul om meddelarfrihet och meddelarskydd
3. Ändringar jämfört med Stockholms stads program för upphandling och inköp 2015