

Ankom
Stockholms läns landsting

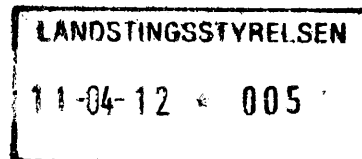
2011-03-09

LS 1102-0181

2011-03-09

Dnr.....

Landstingsstyrelsen



Uppföljning av genomförda åtgärder inom upphandlingsområdet samt förslag till ändring i upphandlingspolicy

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

ÄRENDET

Tf landstingsdirektören föreslår uppföljning av genomförda åtgärder inom upphandlingsområdet samt förslag till ändring i upphandlingspolicy.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen *dels* föreslå landstingsfullmäktige besluta

att ändra landstingets upphandlingspolicy i enlighet med tf landstingsdirektörens förslag

dels för egen del besluta

att godkänna och lägga till handlingarna lämnad uppföljning avseende genomförda åtgärder inom upphandlingsområdet.

Landstingets upphandlingspolicy måste ändras så att den anpassas till de gränser för direktupphandling som nu gäller enligt ny lagstiftning. Då landstingsfullmäktige antog upphandlingspolicyen var det nödvändigt att beloppsgränsen för direktupphandlingar angavs. Numera är gränsen reglerad i lagstiftningen. Landstingets policy är således obsolet i denna del och en justering bör göras genom en hänvisning till lagstiftningen på upphandlingsområdet.

De åtgärder som vidtagits för att förtydliga ansvar och göra upphandlingsprocesser i landstinget mer effektiva och transparenta bedöms som ändamålsenliga och väl fungerande. Styrningen, tydligheten i uppdraget liksom insynen i de samordnade upphandlingar som genomförts har väsentligen förbättrats. Tidigare beslutad ändring av

Bilagor

- 1 Upphandlingspolicy
- 2 Tf landstingsdirektörens tjänsteutlåtande

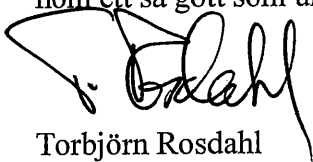
2011-02-10

2011-03-09

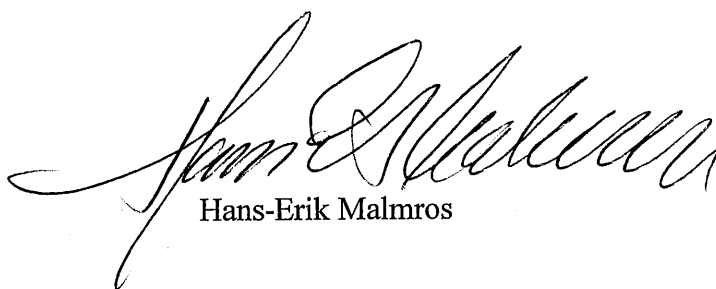
LS 1102-0181

landstingsstyrelsens delegationsordning för upphandlingsbeslut har efterlevts och de åtgärder som vidtagits på upphandlingsavdelningen har i huvudsak genomförts.

Det måste dock påpekas att ett landstingsövergripande arbete med samordnade upphandlingar har inneboende utmaningar i form av samverkan mellan olika intressen som är mycket svåra att eliminera. De eventuella intressekonflikter som kan uppstå bör dock i mångt och mycket kunna överbryggas genom det nära samarbete som har utvecklats mellan SLL Upphandling och landstingets verksamheter, bland annat genom ett så gott som undantagslöst användande av styrgrupper vid upphandlingar.



Torbjörn Rosdahl



Hans-Erik Malmros

ÄRENDET OCH DESS BEREDNING

Detta ärende behandlar en uppföljning av redovisade åtgärder inom upphandlingsområdet enligt landstingsstyrelsens beslut den 23 februari 2010 (LS 0912-1005). En ändring föreslås också i landstingets upphandlingspolicy till följd av ändrad lagstiftning på området.

Tf landstingsdirektören har i tjänsteutlåtande den 10 februari 2011 (bilaga) föreslagit landstingsstyrelsen *dels* föreslå landstingsfullmäktige besluta *att* ändra landstingets upphandlingspolicy

dels för egen del besluta *att* godkänna och lägga till handlingarna lämnad uppföljning avseende genomförda åtgärder inom upphandlingsområdet.

Landstingsrådsberedningen behandlade ärendet den 9 mars 2011.

UPPHANDLINGSPOLICY FÖR STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Denna policy, inklusive tillhörande riktlinjer, gäller vid alla upphandlingar som genomförs av landstinget - dess nämnder och styrelser samt bolag och stiftelser där landstinget har bestämmande inflytande. Policyn utgör ett komplement till lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) som ger grunderna för hur upphandlingar ska genomföras.

Syfte

Policyn utgör ett styrinstrument för genomförandet av upphandlingar. Policyn lyfter fram upphandling som ett medel för att frigöra resurser och som ett medel att främja hållbar utveckling samt anger övergripande målsättningar som ska beaktas vid genomförandet av upphandlingar.

Inriktning

Landstingets upphandlingar ska genomföras affärsmässigt, effektivt, etiskt och med beaktande av såväl miljö- som sociala hänsynstaganden.

Genomförandet av upphandlingar ska präglas av en totalkostnadssyn där samtliga kostnader som är förenliga med anskaffningen ska beaktas.

Landstinget ska verka för att i så stor utsträckning som möjligt anpassas sina upphandlingar så att även små och medelstora aktörer kan konkurrera.

Leverantörer och anbudsgivare är viktiga partners och ska känna trygghet i relationen till landstinget. Landstinget ska i sina upphandlingar ställa relevanta krav, vara tydliga och behandla alla anbudsgivare lika och inte ta ovidkommande hänsyn.

Samordning

Alla verksamheter ska verka för att samordna sina anskaffningar för att så långt som möjligt utnyttja landstingets storlek som köpare. Detta i syfte att erhålla såväl kvalitetsmässiga som ekonomiska fördelar vid de upphandlingar som genomförs.

Samordnade upphandlingar

Samordnad upphandling är när två eller flera nämnder/styrelser eller bolag gemensamt anskaffar varor eller tjänster av samma slag.

Landstingsstyrelsen ansvarar för, och landstingsstyrelsens förvaltning - upphandlingsavdelning genomför, samordnade upphandlingar.

Genomförandet av samordnade upphandlingar ska ske i nära samverkan med berörda förvaltningar/styrelser och bolag. Vid genomförande ska erforderlig expertkompetens utnyttjas.

Vid vissa upphandlingar kan fördelar uppstå genom samverkan med andra upphandlande myndigheter t.ex. andra landsting, stat eller kommun. När så är möjligt och ändamålsenligt ska dessa fördelar tillvaratas.

Undantag från deltagande i samordnad upphandling kan beviljas av landstingsstyrelsen om särskilda skäl föreligger. Sådana särskilda skäl kan exempelvis utgöra förestående verksamhetsförändringar som förfelar deltagandet i upphandlingen eller att verksamheten har behov som skiljer sig från övriga deltagare på ett sådant sätt att samordningen i sig inte genererar mervärden. Detta innebär att undantagen nämnd, bolag eller stiftelse ansvarar för och genomför upphandlingen själv.

Upphandlingar understigande tio (10) prisbasbelopp är inte att betrakta som samordnade upphandlingar enligt denna policy.

Kategorisering av samordnade upphandlingar

Genomförandet av upphandlingar kan många gånger få långtgående effekter på landstingets verksamheter och samhället i stort.

I syfte att säkerställa att inte upphandlingar som förändrar inriktning och mål eller upphandlingar till mycket stora belopp genomförs utan erforderliga politiska ställningstaganden ska samordnade upphandlingar kategoriseras. Denna kategorisering styr vem eller vilket organ som fattar beslut om och beslut kring det närmare genomförandet av upphandlingen. Närmare beskrivning kring beslut och kategorisering anges i riktlinjer till denna policy.

Kategori A

Kategori A upphandlingar är upphandlingar av varor och tjänster där behoven hos landstingets verksamheter är likartade och ofta återkommande.

Kategori B

Kategori B upphandlingar är upphandlingar av varor och tjänster som anskaffas i syfte att åstadkomma strategiska förändringar i verksamheterna då berörda verksamheters förutsättningar och situation i aktuellt avseende skiljer sig åt.

Kategori C

Kategori C upphandlingar är upphandlingar av varor och tjänster som anskaffas i syfte att åstadkomma strategiska förändringar i verksamheterna även om verksamheternas utgångspunkter ser väsentligt olika ut. För en del verksamheter kan denna typ av projekt innebära betydande "ingrepp" i verksamheten som berör eller tangerar mål och inriktning för verksamheten.

Direktupphandling

Om avtal saknas för ett visst behov får direktupphandling användas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl.

Med synnerliga skäl avses skäl som inte kunnat förutses och som inte beror på beslut eller avsaknaden av beslut i landstinget eller i den egna verksamheten.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<i>Landstingets beloppsgräns för lågt värde är sju (7) prisbasbelopp.</i>	<i>Beloppsgränserna för direktupphandling framgår av lagstiftningen på området.</i>

Användandet av direktupphandling får inte åsidosätta lagstiftningens eller landstingets övergripande krav, inriktning eller mål vid upphandling.

Upphandlingsstrategi och uppföljning av upphandlingar

Vid samtliga samordnade upphandlingar samt övriga upphandlingar som omsluter betydande värden ska alltid en upphandlingsstrategi innehållande riskanalys och kvalitetssäkringsmoment upprättas.

Upphandlingar och upphandlingskontrakt (avtal) ska aktivt följas upp, såväl inom verksamheter som övergripande på koncernnivå, avseende

ekonomiskt utfall, krav som angivits i avtalet och krav som ställts vid upphandlingstillfället.

Miljökrav, sociala krav och landstingets övriga policydokument

Upphandling ska ske med beaktande av landstingets miljöprogram.

Vid varje enskild upphandling ska ett ställningstagande göras om det vid upphandlingen ska ställas krav på att leverantören (sociala hänsynstaganden) antar den av landstinget antagna "Uppförandekod för leverantörer".

Landstingets övriga policydokument och beslut ska beaktas vid upphandlingar.

Logistik

Vid beställning av förbrukningsmateriel ska landstingets materialdepå utnyttjas om aktuell vara tillhandahålls där.

Landstingets verksamheter ska sträva efter ett utökat användande av elektroniska beställningssystem.

Ansvar och beslut

Ansvar för upphandlingar som genomförs för en nämnd/styrelse eller bolags eget behov åvilar respektive organisation.

Landstingsstyrelsen ansvarar för samordnade upphandlingar enligt denna upphandlingspolicy med undantag för de upphandlingar som kategoriseras som kategori C.

Landstingsfullmäktige ansvarar för kategori C upphandlingar.

Handläggare:
Thomas Wedegren

Landstingsstyrelsen

Uppföljning av genomförda åtgärder inom upphandlingsområdet samt förslag till ändring i upphandlingspolicy

Ärendebeskrivning

Detta ärende behandlar en uppföljning av redovisade åtgärder inom upphandlingsområdet enligt landstingsstyrelsens beslut den 23 februari 2010 (LS 0912-1005). En ändring föreslås också i landstingets upphandlingspolicy till följd av ändrad lagstiftning på området.

Beslutsunderlag

Förvaltningens tjänsteutlåtande, 2011-02-10
Upphandlingspolicy, ändring på sid 3

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta att föreslå landstingsfullmäktige besluta

att ändra landstingets upphandlingspolicy i enlighet med bilaga

Landstingsstyrelsen föreslås för egen del besluta

att godkänna och lägga till handlingarna lämnad uppföljning avseende genomförda åtgärder inom upphandlingsområdet.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Landstingets upphandlingspolicy ändras så att den anpassas till de gränser för direktupphandling som nu gäller enligt ny lagstiftning.

Även om ett landstingsövergripande arbete med samordnade upphandlingar innebär utmaningar i form av samverkan mellan olika intressen är bedömningen att de åtgärder som vidtagits är ändamålsenliga och väl fungerande för att effektivt genomföra upphandlingar. Styrningen, tydligheten i uppdraget liksom insynen i de samordnade upphandlingar som genomförs har väsentligen förbättrats. Tidigare beslutad ändring av landstingsstyrelsens delegationsordning för upphandlingsbeslut har efterlevts och de åtgärder som vidtagits på upphandlingsavdelningen har i huvudsak genomförts.

1. Bakgrund

Den 25 augusti 2009 (LS 0905-0449) beslutade landstingsfullmäktige, i avvaktan på en mer djupgående genomgång avseende de samordnade upphandlingarna, att tydligare utpeka landstingsstyrelsen som ansvarig nämnd för dessa upphandlingar.

Denna fördjupade genomgång genomfördes under hösten 2009 och landstingsfullmäktige fattade beslut den 16 mars 2010 (LS 0912-1005) om förändringar av reglementen för landstingsstyrelsen och nämnder samt en reviderad upphandlingspolicy med tillhörande riktlinjer. Inför detta beslut fattade landstingsstyrelsen för egen del, i samma ärende, beslut den 23 februari 2010 om en förändrad delegationsordning för landstingsstyrelsen samt att godkänna lämnad information avseende genomförda, pågående och planerade förändringar inom landstingsstyrelseförvaltningens egen upphandlingsavdelning, SLL Upphandling. Härutöver gavs landstingsdirektören i uppdrag att senast första kvartalet 2011 återkomma med en uppföljning avseende de åtgärder som vidtagits.

I detta ärende görs en redovisning dels av arbetet i enlighet med ovannämnda beslut dels en uppföljning av de åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med bristande rutiner och oklarheter som vidtagits efter landstingsfullmäktiges och landstingsstyrelsens beslut. Vidare föreslås en ändring av upphandlingspolicyn gällande gränsen för direktupphandlingar.

2. Ändring i landstingets upphandlingspolicy

Då landstingsfullmäktige antog upphandlingspolicyn var det nödvändigt att beloppsgränsen för direktupphandlingar angavs. Numer är gränsen reglerad i lagstiftningen. Detta belopp utgör 15 procent av det tröskelvärde som avses i LOU (lag om offentlig upphandling) 3 kap. 1 § första stycket och

andra stycket alternativt LUF (lag om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster) 3 kap. 1 § första stycket 1. För LOU:s del utgör detta belopp i dagsläget 287 000 kronor och för LUF:s del i dagsläget av 577 000 kronor. Landstingets policy är således obsolet i denna del och en justering bör göras genom en hänvisning till lagstiftningen på upphandlingsområdet, se bilaga 1.

3. Uppföljning av ändringar i upphandlingspolicyn

Landstingets upphandlingspolicy med tillhörande riktlinjer uttrycker syfte, inriktning, roller och mandat men även hur genomförandet av de samordnade upphandlingarna ska ske. Begreppet samordnad upphandling definieras och tre kategorier av samordnade upphandlingar beskrivs - för var och en av dessa kategorier finns ansvar och beslutsordning angivna.

3.1 Detaljnivå

En policy utgör en avvägning mellan detaljstyrning och övergripande struktur. Då landstingets upphandlingspolicy kompletteras av riktlinjer är processerna, särskilt kring de samordnade upphandlingarna, väl beskrivna och har enligt förvaltningen fungerat på avsett sätt. Då upphandlingar spänner över landstingets alla verksamhetsområden och då de sakomständigheter som är av betydelse i de olika upphandlingarna är omöjliga att förutse kan inte en policy inom upphandlingsområdet utformas så att det täcker alla uppkomna situationer. Den detaljnivå som anges i policy och riktlinjer bedöms vara en lämplig avvägning.

3.2 Kategorisering av upphandlingar

Uppdelning av de samordnade upphandlingarna i tre kategorier (A, B och C) måste anses som väl fungerande. Alla kategoriseringar innebär dock en generalisering med vissa gränsdragningsproblem. Det faktum att landstingsstyrelsen årligen har att faställa planerade kategori A-upphandlingar, samt att eventuellt tillkommande kategori A-upphandlingar anmäls, säkerställer likväl erforderlig insyn. I sammanhanget kan nämnas att arbetet att bereda ärendet innehållande innevarande års kategori A-lista pågår. Detta arbete kräver dock att samtliga bolags och förvaltningars investeringsprocess för 2011 ska vara slutförd. Så snart detta är genomfört kommer landstingsstyrelsen att informeras om de A-upphandlingar som man planerar att genomföras.

3.3 Uppföljning

Policyn och dess riktlinjer föreskriver kontinuerlig uppföljning av genomförda upphandlingar. De samordnade upphandlingarna ska dessutom även årlig återrapporteras till landstingsstyrelsen. Informationsinhämtningen inför denna återrapportering har påbörjats och genomförs parallellt med insamlandet av annan ekonomisk information inför årsbokslutet. Återredovisningen innefattar såväl de samordnade upphandlingarna som genomförts av SLL Upphandling som de samordnade upphandlingarna som genomförts av andra upphandlingsorganisationer i landstinget.

3.4 Facklig samverkan

Upphandlingspolicyens riktlinjer framhåller vikten av facklig samverkan. Som en direkt följd av detta har en ny samverkansöverenskommelse avseende de samordnade upphandlingarna träffats med de fackliga organisationerna. Överenskommelsen innebär att de fackliga organisationerna ges en tidigare insyn i upphandlingsprocessen vilket bör leda till att synpunkter på ett bättre sätt kan tas tillvara och komma till uttryck i de samordnade upphandlingar som genomförs.

4. Upphandlingar i landstinget

Ansvar för genomförande av upphandlingar är delat mellan landstingets olika nämnder/styrelser och bolag. Vid sidan om SLL Upphandling har samtliga sjukhus, Stockholms läns sjukvårdsområde, Folk tandvården i Stockholm AB, Locum AB, Waxholms Ångfartygs AB och AB Storstockholms Lokaltrafik egna upphandlingsorganisationer eller upphandlingsansvariga i sina organisationer. Dessa organisationer genomför i första hand upphandlingar för att tillgodose respektive förvaltning eller bolags egna specifika behov.

Landstingsfullmäktiges och landstingsstyrelsens beslut hade inte som syfte att förändra dessa grundläggande ansvarsförhållanden utan enbart att förtydliga ansvaret för de samordnade upphandlingarna.

4.1. Landstingsstyrelsens ansvar för samordnade upphandlingar

Landstingsfullmäktiges beslut att tydligare formulera landstingsstyrelsen som ansvarig för de samordnade upphandlingarna har tillsammans med

definitionen av begreppet samordnad upphandling tydliggjort ansvaret på ett ändamålsenligt sätt. Intill dags dato har dock endast ett fåtal upphandlingsärenden varit föremål för landstingsstyrelsens direkta beslut (kategori B-upphandlingar).

De samordnade upphandlingarna genomförs av SLL Upphandling på uppdrag av landstingets förvaltningar och bolag. Att SLL Upphandling inte har någon självständig beslutande roll är naturligt och det måste anses som självklart att uppdragsgivare har ett avgörande inflyttande på såväl tidplaner som stora delar av de moment som ingår i upphandlingsprocessen. Detta förhållande kommer också till uttryck i upphandlingspolicyns riktlinjer bl.a. genom krav på styr- och expertgrupper. Naturligtvis kan samarbetet innebära att olika uppfattningar finns förknippade med t ex tidsaspekter och beslut. Detta är ofrånkomligt och måste hanteras för att det övergripande syftet i upphandlingspolicyn ska kunna efterlevas. Ansvaret för de processer och åtgärder som krävs innan ett upphandlingsärende behandlas i landstingsstyrelsen kan leda till att situationer uppstår där intresset hos landstingets olika verksamheter ställs mot landstingsstyrelsens ärendeberedningsprocess eller landstingsstyrelsens beslut som sådant. Svårigheterna har uppmärksammats av landstingets verksamheter men någon enkel lösning står inte att finna. De eventuella intressekonflikter som kan uppstå bör dock i mångt och mycket kunna överbryggas genom det nära samarbete som har utvecklats mellan SLL Upphandling och landstingets verksamheter bl.a. genom ett så gott som undantagslöst användande av styrgrupper vid upphandlingar.

Även med beaktande av vad som ovan anförts är slutsatsen att den av landstingsfullmäktige beslutade ordningen har fungerat på avsett sätt.

5. Förändringar i landstingsstyrelsens delegationsordning

De förändringar i landstingsstyrelsens delegationsordning som beslutats har beaktat de beslut som krävs i upphandlingsprocessen. De brister som tidigare delegationsordning var beskaffad med är därmed undanröjda.

6. SLL Upphandling

Avdelningens arbete för att effektivisera upphandlingsarbetet och de åtgärder som redovisats i ärendet LS 0912-1005 för att uppnå detta är till stora delar slutförda med två undantag. De två undantagen gäller arbetet med utvecklingen och användandet av uppföljningsenkäter och förutsättningarna för ett utvecklat regionalt samarbete inom

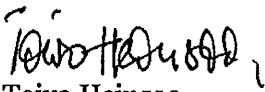
upphandlingsområdet med Sörmland och Västmanland. I det tidigare nämnda ärendet redovisades en förestående omorganisation som nu fullföljts. Därigenom har avdelningen fått ett tydligt fokus på landstingets verksamheter som uppdragsgivare och arbetar mer konsultativt. Därtill kommer att avdelningen nu efter en omfattande intern processgenomgång arbetar mer effektivt. Processgenomgången bidrar också till det kvalitetssäkringsarbete som pågår inom avdelningen.

7. Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet medför inga direkta ekonomiska konsekvenser.

8. Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets miljöpolitiska program Miljösteg 5 har hänsyn till miljön beaktats och bedömningen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.



Toivo Heinsoo
Tf landstingsdirektör



Anne Rundquist
Chefsjurist