



Kvalitetsupphandlingar med det lokala näringslivet i fokus, svar på motion (M)

Förslag till kommunstyrelsens beslut

1. Kommunledningskontorets förslag tillstyrks.

Förslag till kommunfullmäktiges beslut

1. Motionens första och andra del besvaras med hänvisning till att förslagen gällande lokala företag och kvalitet regleras i befintliga styrdokument och därmed ligger uppdraget på respektive nämnd.
2. Motionens tredje förslag, om innovationsupphandlingar bifalls.
3. Kommunledningskontoret får i uppdrag att senast i januari 2018 återkomma med ett förslag till kommunstyrelsen om hur stödet till nämnderna för att genomföra innovationsupphandlingar kan utformas.

Ärende

Christian Gustavsson (M) föreslår i en motion den 21 december 2015 kommunfullmäktige besluta att:

- Samtliga nämnder får i uppdrag att se över sina upphandlingsförfaranden för att säkerställa att lokala företag och organisationer inte missgynnas eller diskrimineras av upphandlingskriterier.
- Samtliga nämnder får i uppdrag att se över sina upphandlingsförfaranden och vidta åtgärder för att låta kvalitet väga tyngre vid bedömning av anbud.
- Kommunledningskontoret får i uppdrag att stödja nämnder att genomföra innovationsupphandlingar.

Kommunledningskontoret redogör sammanfattningsvis för följande gällande det första förslaget om diskriminering av lokala företag: I och med de nya styrdokumenterna (policy och riktlinjer) på upphandlingsområdet ska respektive nämnd redan ta hänsyn till att skapa tillräckligt attraktiva upphandlingar som såväl stora som små företag vill och kan lämna anbud i, och därmed ej diskriminera några företag.

Gällande andra förslaget om kvalitet i bedömning av anbud: I och med de nya styrdokumenterna (policy och riktlinjer) på upphandlingsområdet ska kvalitet redan vara en viktig faktor vid upphandling av anbud genom att hänsyn ska tas till livscykelkostnad. Dock ska betonas att även uppföljning av kvalitetskraven måste ske.

Med anledning av ovanstående föreslår kommunledningskontoret därför att motionen besvaras.

Gällande tredje förslaget om stöd att genomföra innovationsupphandlingar arbetar kommunledningskontoret med ett förslag på hur ett stöd till nämnderna kan utformas för att de ska kunna genomföra innovationsupphandlingar. Kommunledningskontoret föreslår därför att förslaget om stöd till nämnderna att genomföra innovationsupphandlingar bifalls.

Beslutsunderlag:

Tjänsteskrivelse 2017-02-16

Motion

Upphandlings- och inköspolicy KS 2016-324

Upphandlings- och inköpsriktlinjer KS 2016-325

Rutiner för inköp och upphandling i Linköpings kommun KS 2017-79

Bakgrund

Motionären föreslår:

- Att samtliga nämnder får i uppdrag att se över sina upphandlingsförfaranden för att säkerställa att lokala företag och organisationer inte missgynnas eller diskrimineras av upphandlingskriterier.

Principen om icke-diskriminering innebär ett förbud mot att diskriminera leverantörer på grund av deras nationalitet (exempelvis medborgarskap, etablerings- eller verksamhetsland). Den upphandlande myndigheten får inte ställa krav som bara svenska företag känner till eller kan klara att uppfylla. Det gäller även när den upphandlande myndigheten inte förväntar sig att några utländska leverantörer ska lämna anbud. Anbudssökande och anbudsgivare från olika orter ska behandlas på samma sätt som företag från den egna kommunen. Däremot kan kommunen se till att inte ställa vissa krav som gör det svårare för vissa företag att lämna anbud. Bland annat kan kommunen se över ekonomiska kraven, referenskraven och att i större mån ställa krav på vad som ska uppnås och undvika att ställa krav på hur uppdraget ska lösas. Det sistnämnda innebär att kommunen ställer funktionskrav, vilket även kallas innovationsvänlig upphandling.

I kommunens nya upphandlings- och inköspolicyn framgår det bland annat:

”Att kommunen ska tillvarata och vårda konkurrensen på de aktuella upphandlingsmarknaderna, vilket inbegriper att dialog förs med marknaden, att upphandling och inköp bedrivs affärsmässigt och att underlätta för de mindre företagens deltagande.”

I kommunens nya upphandlings- och inköpsriktlinjerna framgår det bland annat att:

”... En mångfald av leverantörer, varor och tjänster behövs för att skapa en väl fungerande konkurrens. Det gäller att skapa tillräckligt attraktiva upphandlingar som såväl stora som små företag vill och kan lämna anbud i.

Vid planeringen av upphandling och inköp ska hänsyn tas till mindre företags behov av information och framförhållning. Samspelet och förståelsen mellan kommunen och leverantörer ska vårdas, till exempel genom god dialog före, under och efter upphandlingar.”

I de nya upphandlings- och inköpsrutinerna framgår det bland annat:

”För att tillvarata och vårda konkurrensen på aktuella upphandlingsmarknader bör kommunen se till att inte i onödan ställa krav som gör det svårare för vissa

företag att lämna anbud. För att underlätta för marknaden att lämna anbud är det viktigt att ta hänsyn till följande moment i planeringsfasen:

- Inta ett leverantörsperspektiv för att undvika otydliga krav i upphandlingsprocessen som bland annat kan vara problematiska för leverantörer att leva upp till och som får konsekvensen att vissa företag kanske inte kan lämna anbud.
- Informera er om de förutsättningar som gäller för leverantörer och produkter på den aktuella marknaden genom en noggrann marknadsundersökning. En upphandlande myndighet som saknar tillräcklig kunskap om den aktuella marknaden riskerar att ställa krav i upphandlingen som marknaden inte kan leva upp till.

Konkret kan exempelvis kommunen:

- Planera för upphandlingarna och annonsera dessa i god tid med lång annonseringstid för att informera tänkbara leverantörer om upphandlingen och för att på så sätt få in fler och väl utarbetade anbud.
- Upphandlingsannonser som sätts in i en allmänt tillgänglig databas (e-avrop) tillkännages även på kommunens egen webbplats.
- Undvik för stora och omfattande avtal. Ofta efterfrågar kommunen mycket stora volymer, och att leverantören ska kunna leverera till flera kommuner. Ibland ställs krav på att en leverantör ska klara hela kontraktet. Ingenting hindrar dock att förfrågningsunderlaget utformas så att det är möjligt att ge anbud på delar och/eller på helheten. Genom att anbudsgivare ges frihet i dessa avseenden kan konkurrensen öka och priserna pressas neråt.
- Överväg om tecknandet av ett ramavtal som innebär att man knyter leverantörer till sig för lång tid och som kanske medför stora volymer är den bästa lösningen eller om det kan vara lämpligare att göra separata upphandlingar.
- Undvik för kort tid mellan upphandlingens avslutande och påbörjan av leverans. Särskilt mindre företag kan behöva viss tid på sig från besked om tilldelning av kontrakt till tidpunkt för leverans.
- Acceptera delbetalningar där det är möjligt istället för att betala hela summan efter utfört arbete.
- Ha inte för korta anbudstider och förläng dem med hänsyn till helgdagar/semestertider så att leverantörerna får tillräcklig tid för att utforma ett väl utarbetat anbud. Det kan finnas behov för en leverantör att överväga att gruppera sig och att åberopa annans kapacitet. Ta hänsyn till hur komplicerad

upphandlingen ifråga är, eventuellt behov hos leverantören att anlita underleverantörer och hur lång tid leverantörerna kan antas behöva för att utarbeta anbuden. Tänk på att tidsfristerna som anges i upphandlingslagstiftningen är minimitider.

- Överväg noga vid varje enskild upphandling sambandet mellan kvalifikationskraven (krav på leverantörens lämplighet) och det som ska upphandlas för att undvika att onödiga krav ställs. Viktigt är att kraven anpassas till den aktuella upphandlingen med hänsyn till upphandlingens art och omfattning.

Ett alltför långtgående krav på soliditet, likviditet eller omsättning (se LOU kap 14 §§ 3-4) kan exempelvis leda till att nyetablerade företag och mindre företag utesluts från deltagande i upphandlingen. Samma sak gäller till exempel krav på att företaget ska ha tidigare erfarenhet av att leverera en viss tjänst. Ett krav om att personal på företaget har denna erfarenhet i vissa fall samma effekt.

- Använd möjligheten till begränsad kontroll av intyg, certifikat, betyg och andra handlingar om leverantörernas lämplighet. Den administrativa bördan minskar om du bara kontrollerar de leverantörer som kan bli aktuella att vinna upphandlingen.”

Sammanfattningsvis innebär detta att respektive nämnd, genom styrdokumenterna, redan ska ta hänsyn till att skapa tillräckligt attraktiva upphandlingar som såväl stora som små företag vill och kan lämna anbud i, och därmed ej diskriminera några företag.

Motionären föreslår vidare:

- Att samtliga nämnder får i uppdrag att se över sina upphandlingsförfaranden och vidta åtgärder för att låta kvalitet väga tyngre vid bedömning av anbud.

LOU medger tre grunder för tilldelning av kontrakt; bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, kostnad eller (enbart) pris. I det första fallet ställs ett antal obligatoriska krav som leverantören ska uppfylla, därefter finns flera tilldelningskriterier. Vanligtvis pris samt till exempel leveranstid, miljöpåverkan, erfarenhet eller något annat som den upphandlande myndigheten ser som ett mervärde.

Används kostnad som grund för tilldelning ska anbuden bedömas utifrån kostnadseffektivitet. I denna bedömning kan en analys av kostnaderna under livscykeln för varan, tjänsten eller byggnadsverket ingå.

Används pris som tilldelningsgrund ställs ett antal obligatoriska krav som leverantören ska uppfylla. De leverantörer som uppfyller dessa krav skiljs

sedan åt genom priset. Eftersom det är upp till den upphandlande myndigheten vilka obligatoriska krav man vill ställa (inom lagens ramar) så kan det mycket väl vara så att en upphandling med tilldelningsgrunden pris har hårdare krav än en upphandling med fler tilldelningskriterier. Olika upphandlingar lämpar sig för olika tilldelningsgrunder.

I upphandlings- och inköspolicyn framgår att upphandlingar ska ske till lägsta möjliga totalkostnad vilket innebär att, så långt möjligt, hänsyn tas till livscykelkostnaden. Detta innebär att kommunen ska ta hänsyn till både kvalitet och pris i upphandlingen. En vara kan ha högre inköpskostnad men längre livscykel och därmed ha en lägre livscykelkostnad än en vara med lägre inköpskostnad men med kortare livscykel.

Det är även viktigt att titta på hur kontraktsuppföljningen kan byggas in i avtalen så att upphandlande myndigheter kan säkerställa att man verkligen får den kvalitet man har ställt krav på.

Motionären föreslår vidare:

- Att kommunledningskontoret får i uppdrag att stödja nämnder att genomföra innovationsupphandlingar.

Innovationsupphandling kan förenklat delas upp i tre typer, beroende på hur drivande kommunen är i en upphandlingsprocess avseende att få fram nya lösningar, samt syftet med inköpet.

1. Utvecklingsfrämjande upphandling
(innovationsvänlig/funktionsupphandling)
Kommunen är öppen för nya lösningar, men kräver det inte.
2. Upphandling av nya lösningar
Kommunen fungerar som referenskund eller första kund av lösningar.
3. Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster
Kommunen efterfrågar utveckling eller till och med forskning för att driva fram nya lösningar.

Beroende på vilken av innovationsupphandlingarna som används krävs det olika mycket insats från kommunen. Punkterna 2 och 3 kräver mer än punkt 1. Innovationsvänlig upphandling (punkt 1) är sannolikt den typ av upphandling som kommunen i störst utsträckning kommer att tillämpa.

I kommunens nya upphandlings- och inköspolicyn framgår det bland annat:

”Att kommunen ska beakta möjligheterna att ta tillvara nya och innovativa lösningar som möter verksamheternas behov.”

I kommunens nya upphandlings- och inköpsriktlinjerna framgår det bland annat att:

”Kommunens ambition är att genom upphandling främja utveckling och innovation inom kommunen och på marknaden. Det kan handla om helt nya lösningar på marknaden, men även existerande lösningar som ännu inte används inom kommunen.”

I de nya upphandlings- och inköpsrutinerna framgår det hur kommunen i respektive upphandling kan göra för att öppna upp för innovationer, exempelvis genom att i större utsträckning ställa funktionskrav.

Utöver detta finns upphandlare och upphandlingsstrateg som stödresurser vid behov. Upphandlingsstrategen håller dessutom på att göra en omvärldsbevakning kring hur ett stöd för innovationsupphandlingar kan komma att se ut.

Att arbeta med innovationsupphandlingar kan i vissa fall vara resurskrävande då det krävs ett omfattande förstudiearbete och ibland är även övriga upphandlingsprocessen mer omfattande. Om kommunen väljer att satsa på innovationsupphandlingar måste kommunen även vara beredd att satsa resurser.

Ekonomiska konsekvenser

Beroende på hur offensiv kommunen vill vara i frågor gällande innovationsupphandlingar kan det krävas ytterligare resurser. Hur stora behoven kan bedömas vara krävs det en studie för att analysera. Kommunens upphandlingsstrateg håller på med en omvärldsbevakning för att se hur andra upphandlande myndigheter med tydlig innovativ inriktning på sin upphandling har valt att resurssätta sin upphandlingsprocess.

Uppföljning

Kommunledningskontoret kommer senast i januari 2018 att återkomma till kommunstyrelsen med ett förslag kring hur stödet till nämnderna kan se ut.

Kommunala mål

Mål från Linköpings kommuns upphandlings- och inköbspolicy:

Att kommunen ska tillvarata och vårda konkurrensen på de aktuella upphandlingsmarknaderna, vilket inbegriper att dialog förs med marknaden, att upphandling och inköp bedrivs affärsmässigt och att underlätta för de mindre företagens deltagande.

Att kommunen ska beakta möjligheterna att ta tillvara nya och innovativa lösningar som möter verksamheternas behov.

Jämställdhet

Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning denna motion har någon inverkan på jämställdhet. Enligt SCB:s statistik över företagare och antal anställda ligger andelen kvinnor som är företagare på mellan 19,2-26,7 % i företag som ej är enmansföretag. Gällande enmansföretag är andelen kvinnor som är företagare 34,6 %, det är dock mycket sällan kommunen har upphandlingsbehov som kan tillgodoses av enmansföretag. Det borde således innebära att denna motion endast har marginell inverkan på jämställdhet.

Samråd

Samråd har skett med Nulink som samtycker till förslag till beslut.

Information eller förhandling enligt lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

MBL-information eller förhandling är inte påkallad.

Kommunledningskontoret

Paul Håkansson

Peder Brandt

Beslutet skickas till:
Motionären
Daniel Czitrom, upphandlingsstrateg