

Yttrande över stadsledningskontorets tjänsteutlåtande (Dnr 1432/16) –Översyn av inköp och upphandlingsnämndens reglemente samt stadens policy och riktlinje för inköp och upphandling

Yttrande till Kommunstyrelsen, Översyn av inköp och upphandlingsnämndens reglemente samt stadens policy och riktlinje för inköp och upphandling (Dnr 1432/16).

Förslag till beslut i styrelsen för Förvaltnings AB Framtiden

Styrelsen föreslår

Att ställa sig bakom yttrandet i dess helhet och översända det till Kommunstyrelsen

Sammanfattning

Underlaget med tjänsteutlåtande innehåller ett förslag om nytt reglemente och nya riktlinjer för inköp och upphandling som harmonierar med en ny inköpsstrategi för Göteborgs stad.

Framtidenkoncernen är en del av Göteborgs stad och ska följa stadens styrande dokument tillsammans med andra lagstadgade krav och beslut av Kommunfullmäktige samt bolagsstyrelserna.

I stora delar stödjer koncernen förslaget gällande nytt reglemente och riktlinjer som genererar en tydligare styrning mot strategiska inköp och en övergång mot kategoristyrning.

Förslaget behöver dock förtydligas och utvecklas på några punkter.

Koncernen ser idag stora svårigheter med gällande ramavtal av exempelvis tekniska konsulter, hantverktjänster och entreprenader inom bostadssektorn som bidrar till högre priser. Högre kostnader i våra bostadsprojekt leder till högre bostadshyror som direkt drabbar hyresgäster inom koncernen samt motverkar integrering och ett jämlikt Göteborg.

I övergången mellan stadens nuvarande och kommande inköpssystem behöver Göteborgs stad vara lyhörd inför de utmaningar som Framtidenkoncernen och dess hyresgäster står inför. Det finns tydliga målkonflikter mellan stadens nuvarande inköpsmodell och Framtidenkoncernens stora utmaningar. Nuvarande ramavtal är bland annat svåra att tillämpa för att uppnå volymmålet om 1400 bostäder per år till rimliga boendehyror. Under övergången fram tills att den nya inköpsmodellen fungerar bör inköpsfunktionerna inom koncernen få möjlighet att användas tidseffektivt och utvecklingsinriktat med egna avtal inom verksamhetsspecifika områden. Framtida

inköpsmodell kräver en egen bostadskategori för att kunna tillvarata det uppdrag som Sveriges största allmännyttan har med att nyproducera bostäder med kvalitet och rimliga nyproduktionshyror samt genomföra varsam renovering, och därmed undvika kraftiga hyreshöjningar i det befintliga bostadsbeståndets 73 000 lägenheter.

Administrativa inköp och övriga tjänster som inte är direkt kopplade till nyproduktion, ombyggnad och varsam renovering, dvs kategorin bostäder, kan med fördel genomföras samlat inom staden.

Ekonomiska konsekvenser

En kostnadseffektiv byggprocess gynnas idag av upphandlingar utförda av beställande bolag. En centralt genomförd upphandling av tekniska konsulter och entreprenader är kvalitetsförsämrande och kostnadsdrivande. En rätt utförd gemensam inköpsprocess med kategoristyrning har stora möjligheter att skapa kostnadseffektiva konsult- och entreprenadupphandlingar för koncernen.

Olika perspektiv

Barnperspektivet

Inom koncernen bor många barn och barnperspektivet är viktigt vid såväl nyproduktion som förvaltning. Barn gynnas av goda upphandlingsvillkor, då det leder till högre kvalitet i boendet och lägre bostadshyror.

Jämställdhetsperspektivet

Möjligheterna att kunna bo kvar vid olika skeden i livet stärks av en sund bostadsmarknad, där det finns bostad till alla och en minskad trångboddhet. Koncernen arbetar med jämställda villkor i boendet och detta gynnas av kostnadseffektiva, kvalitetsstyrda upphandlingar.

Mångfaldsperspektivet

Koncernen ska särskilt satsa på nyproduktion i Göteborgs utvecklingsområden och bygga hyresrätter i områden där få hyresrätter finns att tillgå och bostadsrätter där det finns många hyresrätter. Goda upphandlingsvillkor främjar förutsättningarna för ökad mångfald och ett mer jämlikt Göteborg.

Miljöperspektivet

Koncernen har höga hållbarhetskrav och möjligheterna att tillämpa, följa upp miljökrav i avtal ökar när koncernens inköpare har kontroll över bostadsrelaterade upphandlingar.

Omvärldsperspektivet

Koncernen förvaltar och omsätter hyresintäkter och det finns stort intresse från Hyresgästföreningen och SABO kring hur ekonomi och upphandlingar hanteras. Ett utvecklat upphandlingsförfarande öppnar upp för fler internationella anbud, vilket gynnar dagens ekonomiskt överhettade byggbransch. Huvuddelen av nyproduktionsprojekten ligger som underlag för Göteborgs stads "Gröna obligationer" och är direkt kopplade till internationella intressen för investeringar. Staden är beroende av koncernens trovärdighet att leverera utlovad kvalitet.

Ärendet

Kommunfullmäktige gav i oktober 2016 kommunstyrelsen och den nya nämnden för inköp och upphandling i uppdrag att under 2017 genomföra en översyn av Göteborgs Stads policy och riktlinjer för upphandling och inköp samt av nämndens reglemente i syfte att kvalitetssäkra policy och riktlinjer gentemot nämndens uppdrag.

Framarbetat förslag är ett reglemente och riktlinjer för inköp och upphandling, vilket innebär att tidigare policy är borttagen och denna förenkling stämmer bättre med stadens styrmodell.

Det föreslagna reglementet med riktlinjer är anpassat för en stadengemensam inköpsprocess med en övergripande, långsiktig inköps- och upphandlingsplan. Målet är ett samlat grepp om stadens totala inköp oavsett upphandlingsform och en mer strategisk inriktning, som öppnar upp för annat än dagens traditionella ramavtalsupphandlingar. Kategoriområden ska prioriteras och strategier inom dessa områden ska arbetas fram. Kategoristyrningsprocessen ska vidare drivas genom tvärfunktionella team med representanter från stadens förvaltningar och bolag.

Detta nya strategiska arbetssätt ska bidra till kostnadseffektivitet, bättre affärer, hållbara inköp, möjligheter för innovationsupphandling, ett effektivt resursutnyttjande genom en högre beställarkompetens och ett proaktivt inköpbeteende. Processen är beskriven med en övergripande inköpsstrategi för 3–4 år som styrs av lagar och stadens politiska vilja. Därefter en strategisk nivå på 1–3 år med en kategoriplan som utformas av ett kategoriteam. Sedan kommer en taktisk nivå med 1 års perspektiv. Här återfinns själva upphandlingen. Slutligen en operativ nivå på 0–1 år där de faktiska inköpen sker.

Förvaltnings AB Framtiden har ombetts lämna yttrande till Kommunstyrelsen på framarbetat förslag till reglemente och riktlinjer för inköp och upphandling.

Förvaltnings AB Framtidens bedömning

Framtidenkoncernen har uppdraget att följa Göteborgs stads mål och styrande dokument. Detta gäller såväl vid nyproduktion av bostäder som vid förvaltning av bostäder och fastigheter.

Koncernens ekonomi grundar sig på de allmännyttigas bolagens hyresintäkter samt bostadsförsäljningar och arbetar helt utan skattestöd från Göteborgs stad. Koncernen arbetar bland annat utifrån affärsplan och lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, vilket styr exempelvis avkastningskrav och affärsmässiga villkor.

Utgångspunkten för koncernen är att genom långsiktigt god förvaltning av bostadsbeståndet kunna finansiera såväl de närmaste årens nyproduktion av hyresrätter, som på sikt ombyggnader och renoveringar. Detta ska ske med en tydlig utgångspunkt i rimliga nyproduktionshyror och förhandlade hyreshöjningar av befintligt bestånd. Vid ombyggnation och renovering ska varsamhet tillämpas så att bostadshyrorna efter ombyggnad medger möjlighet för människor att kunna bo kvar i sin bostad. För att lyckas med uppdraget att ta fram upphandlingsunderlag inom nyproduktion och ombyggnad krävs en hög kompetens inom sektorn, en dagsaktuell lyhördhet mot marknaden och en innovationshöjd. Samtidigt ska koncernen följa stadens riktlinjer och mål. Ofördelaktiga avtal kan bland annat medföra stora behov av höjningar av boendehyrorna i befintligt bestånd och osäljbara bostads- och äganderätter. För nyproduktionen är utmaningen än större. Här är politiskt beslutat att

Framtiden Byggtutveckling ska leverera en kraftigt ökad volym hyresrätter med kvalitet till rimliga boendehyror. Dagens nyproduktionshyror är mycket höga och förutom risk för framtida vakanser och stora omflyttningar på grund av hyresnivån, finns även integrations- och jämlikhetsaspekterna att ta hänsyn till. Nyproduktionen ska vara ett alternativ även för resurssvagare hyresgäster såväl inom koncernen som för köande på Boplat.

Egnahemsbolaget ska producera ägande- och bostadsrätter i stadens utvecklingsområden, där hyresrätten idag dominerar och det råder ojämlika villkor i boendet. Här är ofta Egnahemsbolaget pionjärer och bygger där ingen privat aktör har marknadsintresse av att bygga.

Nyproduktionstakten ska dessutom öka kraftigt i en tid då byggbranschen i Göteborg är överhettad.

På kort sikt, med dagens stora utmaningar, behöver därför koncernen arbeta effektivt med hjälp av egna inköpsfunktioner inom koncernen med att ta fram kostnadseffektiva inköpstrategier, utveckla en breddning av marknaden och anpassningsbara upphandlingsunderlag. Upphandlingarna ska genomföras enligt lagen om offentlig upphandling, vara hållbara, kostnadseffektiva, transparenta och uppföljningsbara.

Dagens system med ramupphandling av konsulttjänster för bostadssektorn genom inköpscentralen fungerar dåligt och leder till målkonflikter gällande andra politiska mål och inte minst Framtidenkoncernens uppdrag. Bostäder är ett svårt avtalsområde som kräver specialistkunskap och objektspecifika utmaningar. Bostads- och byggbranschen är dessutom mycket föränderlig och upphandlingar kräver en direkt närhet till beställaren och en stor branschkunskap. Duktiga, innovativa personer hos de tekniska konsulterna byter idag arbetsgivare flera gånger under projektens olika faser och ramavtalen förmår inte fånga upp kompetensförändringar hos konsultbolagen.

Stadens ramavtal inom exempelvis tekniska konsulter och hantverkstjänster är idag många gånger ett hinder för att kunna uppnå koncernens mål. Detta beror på att nuvarande ramavtalens utformning, villkor och avropsmöjligheter, inte stämmer överens med koncernens behov. Det kan vara så att avtalen är mer anpassade för en statisk marknad och framförallt för en skattefinansierad ny- och ombyggnation av exempelvis skolor, förskolor, idrottshallar eller kulturbyggnader där andra politiska mål står i fokus.

Ramavtalsupphandlingar gällande bland annat tekniska konsulter, hantverkstjänster och byggtreprenader sköts kostnadseffektivast och med högre kvalitet direkt av koncernen. Större byggtreprenörsupphandlingar genomförs redan idag med kvalitet av koncernens bolag. Detta innebär mycket bättre förutsättningar för utvecklingsarbete och erfarenhetsåterföring. Hållbarhetskrav så som byggproduktstyrning mot byggvarubedömningen, miljöanpassat byggande, hållbara mobilitetslösningar, energisatsningar i solel, hållbara utemiljöer samt sociala krav är enkla att implementera och följa upp under projektering och produktion.

På längre sikt ser koncernen positivt på utvecklingen av den stadengemensamma inköpsprocessen med kategoristyrning som ett verktyg för att nå kraftfulla inköp som är mer anpassade till att lösa de utmaningar som finns med dagens ramavtal. Här vore både önskvärt och nödvändigt med bostadsegmentet som en egen kategori och koncernen kan delta aktivt som expertstöd vid framtagandet av upphandlingsunderlaget inom den kategorin. Marknaden inom byggsektorn är

mycket föränderlig och koncernens förvaltande bolag som utför varsam renovering, samt Framtiden Byggutveckling, som sköter nyproduktion av hyresrätter, ser det som helt nödvändigt att noggrant på dagsbasis följa marknaden, upprätta samverkansytor som stärker marknadens intresse för att lämna anbud, utveckla anbudsunderlag som gynnar en breddning av marknaden såväl nationellt som internationellt, och utnyttja en mycket hög innovationsnivå för att säkra produktionstakten och kunna genomföra projekt som utmynnar i rimliga bostadshyror. Uppdraget att leverera högre volymer bostäder samt varsam renovering med kvalitet till rimliga boendehyror utmanar hela branschen där konjunkturen, attraktivitet som beställare, utvecklingspotential med mera är viktiga grundförutsättningar för att kunna nå framgång.

Det är bra att stärka Göteborgs stads inköpscentral för att bland annat bättre tillvarata fördelar med kategoristyrning och på så sätt bland annat säkra inköpsens kvalitet, underlätta hållbarhetskrav och en stärkt uppföljning av leverantörer och förvalta stadens skattemedel effektivt. Göteborgs stad kan även med hjälp av en tydlig inköpsinriktning styra marknaden i linje med beslutade politiska mål. Koncernen är mycket positiv till denna samordning när den tillämpas för varor och tjänster som bolagen i sin administrativa och till viss del förvaltande roll använder. Här finns många samordningsvinster och koncernen stödjer förslaget med stadengemensam upphandling kring sådana varor och tjänster.

Av medskickad bilaga 2 framgår förslag till anpassningar i reglementet som bättre harmonierar med det uppdrag nämnden för inköp och upphandling har. Koncernen ställer sig bakom huvuddelen av föreslagna förtydliganden och anser det positivt med ett reglemente som styr bättre mot en stadsgemensam inköpsprocess som kan generera betydligt mer strategisk upphandling än genom dagens ramavtal.

Det blir även tydligare att nämnden ska göra uppföljningar av stadens samlade inköp och upphandlingar och får begära in underlag från stadens verksamheter. Koncernen anser det positivt med en starkare inköpskontroll som förebygger oegentligheter.

Av bilaga 3 framgår förändringar från tidigare policy och riktlinjer till enbart riktlinjer. Dessa är fokuserade på inköpsprocessen och inte som tidigare på ramavtalsupphandlingar. Här stödjer koncernen i delar förslaget men anser det ottydligt gällande föreslagna förändringar i bilaga 3 i policy punkt 7 och 8 samtliga riktlinjeändringar och skrivningarna i medskickat förslag till nya riktlinjer. Upplägget i remissunderlaget är något förvirrande. Ordalydelserna är inte helt samstämmiga i "Förslag till Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling" och bilaga 3. I bilagan under riktlinjer punkt 1 hör texten till riktlinje punkt 2. Hela förslaget till nytt reglemente saknas dessutom i remissunderlaget.

När det gäller förslaget till nya riktlinjer så stödjer koncernen i stort innebörden i de tio delarna och ser positivt på ändamålet och ser att möjligheterna till bättre upphandlingar kan öka med förslaget. Det förutsätter dock en egen kategori för bostäder som framgår ovan.

Uttrycket "Stadens gemensamma bästa" behöver förtydligas med en förklaring kring vad begreppet innebär och vad som ska uppnås.

Under riktlinjer punkt 1 finns förslag till förändring i skrivningen. Här föreslås delar av den gamla texten behållas med viss revidering enligt nedan:

”Det avgörande är vad som är stadens gemensamma bästa, där såväl faktorer som talar för som emot en samordning ska beaktas. Sådana faktorer kan vara att kvalitetskraven är så vitt skilda mellan olika förvaltningar/ bolag att stadens gemensamma bästa bättre främjas genom att verksamheterna gör egna upphandlingar, ansluter sig till ramavtal tecknade av externa inköpscentraler, eller att endast partiell samordning sker. Såväl faktorer som talar för som emot ska beaktas.”

En konsekvensanalys bör utföras innan en samordnad upphandling av ramavtal påbörjas. En partiell samordning kan ibland vara lämpligare. I analysen bör syfte och mål med ramavtalet anges samt vilka samordningseffekter som väntas uppnås. Inom verksamhetsspecifika upphandlingar exempelvis stora delar av Framtidenkoncernens verksamhetsområde, är samordnade ramavtal direkt olämpliga.

Det är även viktigt att se över nämnden för inköp och upphandlings nuvarande finansieringsmodell. Den nuvarande finansieringsmodellen innebär att nämnden för inköp och upphandling får provision utifrån bolag och förvaltningars avrop på ramavtal, vilket skapar incitament för samordning av upphandlingar även i de fall det inte är förenligt med stadens gemensamma bästa. En finansieringsform utan inbyggda motstridiga incitament bidrar även till att ge förvaltningen tydligare ramar för en stabil resursplanering och bättre effektivitetsmål. Modellen ses lämpligen över i samband med att den nya inköpsprocessen utvecklas.

Det återstår dock mycket arbete för att kunna genomföra en mer strategisk inköpsprocess. I väntan på en användbar kategoristyrning inom bostadsegmentet, krävs enligt ovan förda resonemang, en ökad flexibilitet och möjligheter för koncernens inköpare att sköta upphandlingar och egna ramavtal.

Under riktlinjer punkt 1 anges att nämnden för inköp och upphandling beslutar vilka områden som ska samordnas respektive inte samordnas. Det är bra om det framgår vad detta betyder och hur bolagen kan få möjlighet att påverka besluten kring områden som ska samordnas.

Koncernen stödjer således delar av förslaget men som framgår av yttrandet finns invändningar gällande nuvarande förfarande avseende inköp.

Under övergångsperioden, fram till tillämpad kategoristyrning, ser koncernen gärna en välvilja från staden så att bostadsrelaterad upphandling kan ske utanför stadengemensamma ramavtal och istället samordnat inom Framtidenkoncernen.

Förvaltnings AB Framtiden

Martin Blixt
tf. VD och koncernchef

Expedieras: Stadsledningskontoret