

Utvärdering av konkurrensutsättning m.m.

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Förslaget till genomförande av utvärdering avseende konkurrensutsättningarnas effekter godkänns.
2. Förslaget till ny tidplan för framtagande av reviderad policy för upphandling, kvalitet, utveckling och medborgarinflytande godkänns.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom stadsledningskontoret, finansavdelningen, och har stämts av med den politiska referensgrupp som kommunfullmäktige tillsatte genom beslut för budget 2003.

Bakgrund

Under den borgerliga majoritetsperioden 1991-1994 beslöt kommunfullmäktige i februari 1993 att genomföra ett program för konkurrensutsättning av stadens olika verksamheter. Ambitionen var att 20% av stadens verksamhet skulle konkurrensutsättas årligen med start 1994. Målet var att all verksamhet skulle vara konkurrensutsatt inom en femårsperiod.

Efter valet 1994 skiftade majoriteten i staden och en koalition bildades mellan socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet. Koalitionen beslöt den 16 december 1994 att avbryta konkurrensprogrammet i avvaktan på en utvärdering av programmets effekter. Utvärderingen, som genomfördes av Institutet för Kommunal Ekonomi (IKE) vid Stockholms Universitet, visade på sådana positiva effekter att fullmäktige den 20 maj 1996 antog en ny strategi för konkurrensutsättning benämnd "Upphandling 1996". Utgångspunkterna i denna policy var att:

- Rätt utformad och genomförd anbudsupphandling leder generellt sett till att stadens verksamheter kan förbättras.
- Rätt utformad och genomförd anbudsupphandling är förenlig med principerna för den generella välfärdspolitiken och andra väsentliga politiska mål för de kommunala verksamheterna.

Andra viktiga utgångspunkter i policyn var kvalitetskrav på upphandlade verksamheter, användarsamråd och användarinflytande, information till anställda och utnyttjande av de anställdas erfarenheter vid förfrågningsunderlag samt vid utformandet av anbud från egen regi, insyn m.m.

Fram till valet i september 1998 fungerade upphandlingspolicyn "Upphandling 1996" som gällande styrdokument för upphandling inom Stockholms stad.

Efter valet 1998 antogs den 26 april 1999 en ny policy för "Upphandling, konkurrens och valfrihet" av de borgerliga partier som tog över majoriteten i kommunfullmäktige.

Enligt denna policy skulle all verksamhet som inte innefattade strategiska ledningsfunktioner eller myndighetsutövning upphandlas i konkurrens. Målet var att säkerställa önskad kvalitet samtidigt som kostnaderna skulle pressas.

Efter valet den 15 september 2002 beslöt den nuvarande politiska majoriteten i kommunfullmäktige att avbyta konkurrensutsättningen i avvaktan på att två oberoende institut utvärderar de gångna fyra årens konkurrensutsättningar.

Då kostnaden för att upphandla två parallella utvärderingar beräknas överstiga sex miljoner kronor och då det redan finns genomförda utvärderingar, såväl inom som utanför staden, föreslår stadsledningskontoret ett alternativt upplägg i syfte att inhämta erforderligt beslutsunderlag för framtagandet av den nya policyn för upphandling, kvalitet, utveckling och medborgarinflytande. Ett upplägg som avser minska kostnaderna med ca fem mnkr.

Mina synpunkter

Verksamheter i kommunal regi skall hela tiden utvecklas för att i största möjliga utsträckning tillgodose brukarnas önskemål. En inriktning skall vara att varje nämnd självständigt skall avgöra i vilken utsträckning upphandling är lämplig inom det egna ansvarsområdet i enlighet med den nya policyn. Vid denna bedömning skall de ekonomiska aspekterna vägas mot miljö- och kvalitetskriterier, brukarnas inställning samt konsekvenser för medarbetarna.

Den borgerliga majoriteten konkurrensutsatte, avknoppade och upphandlade på bred front under perioden 1998 till 2002. Ambitionen var tydlig, offentlig verksamhet skulle krympas och verksamheter skulle drivas i annan regi. Inom vissa områden av stadens verksamhet har denna strategi fått stort genomslag. Det föreligger dock ingen övergripande utvärdering av denna politik. Det finns ingen samlad bedömning över hur kvalitet, effektivitet och medborgarinflytande har påverkats. I budget 2004 fattades därför beslut om en utvärdering av den politik som bedrevs på detta område under den borgerliga mandatperioden.

Utvärderingen bör ske enligt den modell som stadsledningskontoret (SLK) har föreslagit. Det är emellertid väsentligt att utvärderingen färdigställs tidigt under hösten så att den kan inarbetas i budgetförslaget för 2005.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Förslaget till genomförande av utvärdering avseende konkurrensutsättningarnas effekter godkänns.
2. Förslaget till ny tidplan för framtagande av policy för upphandling, medborgarinflytande godkänns.

Stockholm den 15 april 2004

ANNIKA BILLSTRÖM

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 26 januari 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade i budgeten för 2003 att ”de gångna fyra årens konkurrensutsättningar skall utvärderas av två oberoende institut. Med utvärderingen som utgångspunkt skall en ny policy för upphandling, kvalitet, utveckling och medborgarinflytande tas fram. Denna policy bör vara klar inför 2004”.

Den senaste större utvärdering som ägt rum på det ifrågavarande området (avseende perioden 1997 till 2000) kostade drygt 3 Mkr att genomföra (uppdragets totala budget uppgick till 3.345.000 kr i 1997 års prisnivå). Då de nu beslutade utvärderingarna avser en motsvarande detaljeringsnivå finns det anledning att anta att kostnaderna för dessa inte kommer att understiga sex Mkr.

Syftet med de ifrågavarande utvärderingarna är att ge kommunfullmäktige erforderligt underlag för utarbetandet av den nya policyn för upphandling, kvalitet, utveckling och medborgarinflytande. I detta ingår bl.a. att se vilka effekter konkurrensutsättningen har haft ur olika aspekter och inte endast ur ett ekonomiskt perspektiv.

I syfte att hålla nere kostnaderna för beslutsunderlaget utan att för den skull göra avkall på kvaliteten i detsamma föreslår stadsledningskontoret att utvärderingen istället genomförs genom en rad interna och externa delstudier. Vid behov kompletteras dessa med de särskilda analyser som den politiska referensgruppen under arbetets gång finner erforderliga.

Det är enligt stadsledningskontoret av stor vikt att Stockholms stad har en aktuell upphandlingspolicy som täcker in och styr alla upphandlings- områden och inte endast möjligheterna till konkurrensutsättning. Den nya policyn föreslås därför även reglera områden som stadens upphandlings- organisation, hur samordning skall åstadkommas, miljökrav vid upphandling, anti-diskriminering, sociala hänsyn vid offentlig upphandling m.m.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom finansavdelningen, enheten för upphandling och konkurrens och har stämts av med den politiska referensgrupp som kommunfullmäktige tillsatte genom beslut för budget 2003.

Bakgrund

Under den borgerliga majoritetsperioden 1991-1994 beslöt kommun- fullmäktige i februari 1993 att genomföra ett program för konkurrens- utsättning av stadens olika verksamheter. Ambitionen var att 20 % av stadens verksamhet skulle konkurrensutsättas årligen med start 1994.

Målet var således att all verksamhet skulle vara konkurrensutsatt inom en femårsperiod.

Efter valet 1994 skiftade majoriteten i staden och en koalition mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Koalitionen beslöt den 16 december 1994 att avbryta konkurrensprogrammet i avvaktan på en utvärdering av programmets effekter. Utvärderingen, som genomfördes av Institutet för Kommunal Ekonomi (IKE) vid Stockholms Universitet, visade på sådana positiva effekter att fullmäktige den 20 maj 1996 antog en ny strategi för konkurrensutsättning benämnd ”Upphandling 1996”. Utgångspunkterna i denna policy var att:

- Rätt utformad och genomförd anbudsupphandling leder generellt sett till att stadens verksamheter kan förbättras.
- Rätt utformad och genomförd anbudsupphandling är förenlig med principerna för den generella välfärdspolitiken och andra väsentliga politiska mål för de kommunala verksamheterna.

Andra viktiga utgångspunkter i policyn var kvalitetskrav på upphandlade verksamheter, användarsamråd och användarinflytande, information till anställda och utnyttjande av de

anställdas erfarenheter vid förfrågnings- underlag samt vid utformandet av anbud från egen regi, insyn m.m.

Fram till valet i september 1998 fungerade upphandlingspolicyn "Upphandling 1996" som gällande styrdokument för upphandling inom Stockholms stad.

Efter valet 1998 antogs den 26 april 1999 en ny policy för "Upphandling, konkurrens och valfrihet" av de borgerliga partier som tog över majoriteten i kommunfullmäktige. Enligt denna policy skulle all verksamhet som inte innefattade strategiska ledningsfunktioner eller myndighetsutövning upphandlas i konkurrens. Målet var att säkerställa önskad kvalitet samtidigt som kostnaderna skulle pressas.

Efter valet den 15 september 2002 beslöt den nuvarande politiska majoriteten i kommunfullmäktige att avbyta konkurrensutsättningen i avvaktan på att två oberoende institut utvärderar de gångna fyra årens konkurrensutsättningar. "Med utvärderingen som utgångspunkt skall en ny policy för upphandling, kvalitet, utveckling och medborgarinflytande tas fram. Denna policy bör vara klar inför 2004".

Stadsledningskontoret upphandlade i slutet av 1997 en utvärdering av stadens den dåvarande upphandlingspolicy "Upphandling 1996" avseende perioden 1998 till 2000. Uppdraget avsåg att under en treårsperiod göra utvärderingar av konkurrensutsättningar inom staden. Utvärderingen skulle avse både hur och i vilken omfattning konkurrensutsättning hade genomförts och en analys av de direkta och indirekta effekter denna medfört. Då majoriteten i fullmäktige skiftade under det att uppdraget pågick beslöts att PLS skulle redovisa effekterna av strategin "upphandling 1996" (dvs de upphandlingar som ägde rum under 1998) i en delrapport. I huvudrapporten "Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad" redovisas effekterna av policyn för upphandling, konkurrens och valfrihet avseende perioden 1999 t.o.m. oktober 2000. Under 2000-året mellan staden och PLS begränsades uppdraget till 2.900 konsulttimmar (å 1.050 kr/h). Uppdragets totala budget uppgick till 3.345.000 kronor exklusive moms (1997). I ersättningen ingick inte tryck- kostnader.

Då kostnaden för att upphandla två parallella utvärderingar beräknas överstiga sex miljoner kronor och då det redan finns genomförda utvärderingar, såväl inom som utanför staden, förslår stadslednings- kontoret ett alternativt upplägg i syfte att inhämta erforderligt beslutsunderlag för framtagandet av den nya policyn för upphandling, kvalitet, utveckling och medborgarinflytande. Ett upplägg som avser minska kostnaderna med ca fem Mkr.

Förslag till utvärdering

Syftet med de ifrågavarande utvärderingarna är att ge kommunfullmäktige erforderligt underlag för utarbetandet av den nya policyn för upphandling, kvalitet, utveckling och medborgarinflytande. I detta ingår bl.a. att se vilka effekter konkurrensutsättningen har haft ur olika aspekter och inte endast ur ett strikt ekonomiskt perspektiv. Ett komplett underlag bör enligt stadsledningskontorets uppfattning omfatta analys av effekter för:

- Brukarna
- Personalen
- Kvaliteten i verksamheten
- Ekonomin
- Demokratin
- Den långsiktiga planeringen

I syfte att hålla nere kostnaderna för beslutsunderlaget utan att för den skull göra avkall på kvaliteten i densamma föreslår stadsledningskontoret att utvärderingen genomförs genom en rad interna och externa delstudier.

Dessa föreslås vara:

- Stadsledningskontoret får i uppdrag att genomföra en sammanställning av interna som externa utvärderingar/rapporter m.m. från 1998 och framåt som berör effekter av konkurrens- utsättning av offentlig verksamhet. Sammanställningen skall på ett objektivt sätt redovisa positiva och negativa erfarenheter. Vad gäller negativa erfarenheter skall stadsledningskontoret även redovisa om dessa kan övervinnas genom

åtgärder vid upphandlingen eller om de uppstår som en konsekvens av systemet med anbudsupphandling. Sammanställningen skall redovisas för den politiska referensgruppen senast 2004-09-01.

- Stadsledningskontoret får i uppdrag att genomföra en enkät om effekterna av konkurrensutsättning till samtliga förvaltningar samt berörda enheter som har erfarenhet av sådan upphandling.

Enkäten skall belysa samma frågeställningar/effekter som sammanställningen ovan. Enkätundersökningen redovisas senast 2004-09-01.

- Statistiskt underlag tas fram genom stadsledningskontorets försorg. Av statistiken skall framgå antal, och typer av, konkurrensupphandlingar per förvaltning och år. Villkoren i ett urval upphandlingar skall analyseras och jämföras med upphandlingar inom samma avtalsområde. Vidare bör upphandlingsorganisation och kontraktens innehåll samt förfarande värderas för ett urval eller ett antal förvaltningar. Sammanställningen skall redovisas senast 2004-09-01.
- Resultatet av den pågående studien av Institutet för kommunal ekonomi (IKE) beaktas. IKE genomför för närvarande en uppföljning av två tidigare studier (Almqvist 1996 samt Alexandersson/Ölvestad, 1998) varvid de forskningsmässigt analyserar hur anbudsupphandling och kontraktstyrning i Stockholms stad har utvecklats över tiden. Fokus kommer att ligga på kvalitativa aspekter vid konkurrensupphandling av äldreomsorg. IKE:s studie beräknas vara slutförd under våren 2004.
- Det danska konsultföretaget PLS Ramböll A/S genomförde under perioden 1997 till oktober 2000 en omfattande utvärdering av genomförda anbudsupphandlingar i Stockholms stad. Kostnaden för uppdraget översteg 3 Mkr. Utvärderingen innebar bl.a. att företaget särskilt studerade vissa upphandlingar inom ramen för s.k. fallstudier.

Stadsledningskontoret har idag ramavtal med PLS. Företaget föreslås därför få i uppdrag att uppdatera fallstudierna till att även inkludera perioden november 2000 till september 2002. Härigenom får staden en tämligen unik överblick av hur verksamheterna utvecklats under perioden 1998 till 2002.

Uppdraget beräknas kunna vara slutfört senast 2004-06-01. Kostnaden bärs av stadsledningskontoret inom ramen för tilldelad budget och beräknas inte överstiga 500.000 kronor.

Genom ovanstående aktiviteter bedöms staden erhålla en allsidig och omfattande dokumentation som underlag i processen med att utarbeta en ny policy för upphandling, kvalitet, utveckling och medborgarinflytande.

I policyprocessen bör även slutsatserna i den kartläggning av konkurrensutsättning inom äldreomsorgen som Socialstyrelsen genomför på uppdrag av regeringen beaktas. I sammanställningen skall Socialstyrelsen bl.a. fokusera på brukarna och deras upplevelser av kvalitet samt hur kostnadsutvecklingen påverkats av konkurrensutsättningen.

Det är av vikt att Stockholms stad har en upphandlingspolicy som täcker in alla upphandlingsområden och inte endast möjligheterna till konkurrensutsättning. Den nya policyn föreslås därför även reglera områden som stadens upphandlingsorganisation, hur samordning skall åstadkommas, miljökrav vid upphandling, anti-diskriminering, sociala hänsyn vid offentlig upphandling m.m.

Med ovanstående upplägg beräknas förslag till ny policy för upphandling, kvalitet, utveckling och medborgarinflytande kunna underställas kommunfullmäktige under slutet av 2004 alternativt början av 2005.

Förslag till beslut

Stadsledningskontoret förslag till beslut är att Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att besluta att Stadsledningskontorets alternativa förslag till genomförande av utvärdering avseende konkurrens- utsättningarnas effekter samt tidplan för framttagande av ny policy godkänns.