



PM 2010:18 RI (Dnr 125-2709/2009)

## **Stadens upphandlingsverksamhet, revisionsrapport nr 15/2009**

### **Remiss från stadsrevisionen, revisorsgrupp 1**

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande  
Som svar på remissen av revisionsrapport nr 15/2009 "Stadens upphandlingsverksamhet" överlämnas och återopas denna promemoria.

**Föredragande borgarrådet Sten Nordin** anför följande.

#### *Ärendet*

Stadsrevisionen har i sin revisionsrapport "Stadens upphandlingsverksamhet" redovisat sin granskning av upphandlingsverksamheten inom Stockholms stad. Rapporten har överlämnats för yttrande i december 2009.

Stadsrevisionens rapport kan sammanfattas i följande punkter:

- Stadens upphandlingspolicy följs i stort hos de flesta av de granskade nämnderna
- Granskade nämnder bör utveckla sin avtalsförvaltning
- Kommunstyrelsen bör förtydliga vad nämnderna bör göra i syfte att främja konkurrens och småföretagande
- Kommunstyrelsen bör arbeta för mer samordning i staden och verka för att stadens nämnder i upphandlingsfrågor uppfattas som en enhetlig organisation

#### *Beredning*

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

*Stadsledningskontoret* konstaterar med glädje att den absoluta merparten av de granskade upphandlingarna har genomförts i enlighet med stadens policys samt att stadens leverantörer till stor del är nöjda med staden som upphandlare och avtalspart.

Önskemålet från stadsrevisionen om att förtydliga vägledningen angående nämndernas arbete för att främja konkurrens och småföretagande kommer att höras och stadsledningskontoret kommer inom kort att påbörja arbetet med att ta fram en rekommendation för utvärderingsmodeller av stadens upphandlingsverksamhet.

#### *Mina synpunkter*

Det är med stort intresse jag tar del av resultatet av stadsrevisionens granskning av stadens upphandlingsverksamhet. Upphandlingsförfarandet är ett viktigt redskap i arbetet för att skapa mångfald och valfrihet inom stadens offentligt tillhandahållna

tjänster. Därför är det av största vikt att upphandlingsarbetet fungerar på bästa möjliga sätt.

Upphandling främjar konkurrens och småföretagande genom att öppna tidigare kommunalt driven verksamhet för privata entreprenörer och företag. Det är dock viktigt att riktlinjerna för upphandlingsförfarandet är utformade på ett sådant sätt att konkurrensen inte snedvrids. Därför är det bra att stadsledningskontoret ser över stadens riktlinjer samt ökar kunskapsöverföringen till stadsdels- och facknämnderna för att skapa tydlighet och effektiv vägledning för de tjänstemän som arbetar med upphandling.

Samtidigt är det angeläget att vi förbättrar bland annat förfarandet i vissa upphandlingar vilket revisorerna pekar på. Det är viktigt att berörda parter åtgärdar de brister som påtalats så att vi hela tiden förbättrar oss själva och vår service gentemot medborgarna. Det är genom att utvärdera och förbättra oss som vi skapar bättre och mer relevant service för Stockholms invånare.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen av revisionsrapport nr 15/2009 ”Stadens upphandlingsverksamhet” överlämnas och återopas denna promemoria.

Stockholm den 4 februari 2010

STEN NORDIN

#### *Bilaga*

Stadsrevisionens rapport

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden *Carin Jämtin* (s) och *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. Att anvisningarna för upphandling och konkurrens utvecklas så att inte småföretagare riskerar att missgynnas
2. Att miljökrav och sociala krav införs i den centrala upphandlingspolicyn
3. Att därutöver anföras följande

Stockholm stads upphandling omfattar mer än 10 miljarder kronor och är av stor strategisk betydelse för omställningen till ett socialt och ekologiskt hållbart samhälle. Det är positivt att stadsrevisionens iakttagelse är att stadens upphandlingspolicy i stort följs hos de granskande nämnderna, men den kritik som har framkommit måste tas på största allvar. Det är allvarligt att småföretagare missgynnas i stadens upphandlingar och det är uppenbart att nuvarande riktlinjer inte är tillräckliga. Stadens anvisningar för upphandling och konkurrens måste utvecklas för att säkerställa småföretagares lika möjligheter att delta i stadens upphandlingar.

Stadsrevisionen har inte berört miljö- och sociala krav vid stadens upphandlingar, vilket beror på att detta inte ingår i den centrala policyn. Idag får varje upphandlande enhet själv välja vilka miljö- och sociala/etiska krav som ställs vid upphandling. Det innebär att godtyck-

lighet och inkonsekvens styr de miljö- och etiska krav som eventuellt ställs, och ingår inte i centrala granskningar. För att säkerställa att miljö- och etiska krav används på bästa sätt i Stockholm måste staden införa miljökrav och etiska krav i den centrala upphandlingspolicyn som gäller alla upphandlade enheter.

**Reservation** anfördes av borgarrådet *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att  
Som yttrande över stadsrevisionens rapport ”stadens upphandlingsverksamhet” 15:2009  
lämnas följande förslag.

De allvarliga brister i rutiner och organisation som framkommer i revisionskontorets rapport är inte förvånande, med tanke på den massiva konkurrensutsättning som den borgerliga majoriteten har genomdrivit i rasande fart. Att införa så mycket privat drift som möjligt har varit överordnat ordning och reda i stadens upphandlingsorganisation.

Vänsterpartiet har starkt kritiserat den dogmatiska konkurrensutsättningen, men samtidigt också pekat på brister i förfrågningsunderlag och uppföljning av seriositet hos privata utförare. Vi har tagit upp behovet av ökade resurser och skärpt uppföljning av kvalitet och ekonomi, till exempel kontroller att skatter och avgifter betalas in löpande.

Den exempellösa konkurrensutsättningen har delvis legitimerats med att småföretagare ska kunna lägga anbud, men revisionen visar att det främst är större företag som är leverantörer och anbudsgivare. Vi anser visserligen att upphandlad verksamhet i huvudsak ska återgå i kommunal regi, men ser gärna fler småföretag som leverantörer av varor och tjänster om de uppfyller miljökrav, anti-diskriminering, meddelarskydd, kollektivavtalsliknande villkor etc.

Stadsrevisionen har inte berört miljö och sociala krav vid stadens upphandlingar, vilket vi antar beror på att den inte ingår i den centrala policyn. Det är viktigt att miljökrav och sociala krav snarast införs i den centrala upphandlingspolicyn, för att säkerställa enhetlighet och kvalitetshöjning i stadens upphandling.

Revisionskontoret uppmanar kommunstyrelsen att förtydliga vad nämnderna bör göra för att främja småföretagande. Vi ser fram emot ett sådant förtydligande, men anser inte att det får innebära att miljökrav och sociala krav sänks. En sådan utveckling skulle vid en fortsatt massiv konkurrensutsättning leda till en kommunalt finansierad verksamhet med en lägre nivå på de sociala, personalpolitiska och miljömässiga kraven i verksamheten. En viktig fördel med att kommunen själv driver det mesta av den kommunalt finansierade verksamheten är att en kommun på grund av sin storlek har resurser att klara av ganska stora åtaganden.

## Kommunstyrelsen

**Reservation** anfördes av *Carin Jämtin*, *Roger Mogert*, *Tomas Rudin* och *Teres Lindberg* (alla s) och *Stefan Nilsson* (mp) med hänvisning till reservationen av (s) och (mp) i borgarrådsberedningen.

**Reservation** anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till reservationen av (v) i borgarrådsberedningen.

## ÄRENDET

Stadsrevisionen har i sin revisionsrapport ”Stadens upphandlingsverksamhet” redovisat sin granskning av upphandlingsverksamheten inom Stockholms stad. Rapporten har överlämnats för yttrande i december 2009.

Stadsrevisionens rapport kan sammanfattas i följande punkter:

- Stadens upphandlingspolicy följs i stort hos de flesta av de granskade nämnderna
- Granskade nämnder bör utveckla sin avtalsförvaltning
- Kommunstyrelsen bör förtydliga vad nämnderna bör göra i syfte att främja konkurrens och småföretagande
- Kommunstyrelsen bör arbeta för mer samordning i staden och verka för att stadens nämnder i upphandlingsfrågor uppfattas som en enhetlig organisation

## BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

### Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 18 januari 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar med glädje att den absoluta merparten av de granskade upphandlingarna har genomförts i enlighet med stadens policys samt att stadens leverantörer till stor del är nöjda med staden som upphandlare och avtalspart.

#### **Ansvars- och rollfördelning**

Stockholms stads upphandlingsorganisation har genomgått flera förändringar de senaste tio åren och det är en anledning till att ansvarsfördelning och roller inte är kända i hela organisationen. För att förtydliga rollfördelningen, och för att sprida information om ansvarsområden, planerar stadsledningskontoret att, i samråd med serviceförvaltningen, ta fram en kort informationsskrift om hur organisation och ansvarsförhållanden ser ut, och vart stadens medarbetare kan vända sig för att få hjälp och svar på sina frågor. Målsättningen är att en sådan skrift ska nå ut till alla stadens arbetsplatser. Kontoret kommer också att se över den information som finns på stadens intranät.

Stadsledningskontoret kommer också på andra sätt att arbeta för att ansvarsfördelning och roller ska bli mer kända. En åtgärd som redan genomförts är att stadsledningskontorets juridiska avdelning deltar på de återkommande nätverksmöten som nämndernas upphandlingsansvariga bjuds in till. På dessa möten deltar också serviceförvaltningens upphandlingsavdelning. I detta forum kan därmed klargöranden kring rollfördelningen ske och frågor kan fångas upp av den part som ansvarar för dess lösning. För övrigt deltar även företrädare för revisionskontoret i nätverket.

#### **Främjande av konkurrens och småföretagande**

Av stadsledningskontorets anvisningar för upphandling och konkurrens framgår bl.a. vad nämnderna kan göra för att möjliggöra för nystartade företag att lämna anbud i upphandlingar. Där framgår också att för att underlätta för små företag bör nämnderna undvika onödig administration och t.ex. själva kräva in information från kreditupplysningsföretag, Skatteverket och Bolagsverket. Vidare finns i anvisningarna kontrollfrågor om att upphandlaren bör tänka igenom paketering, ersättningsmodeller och marknadens struktur vid utformandet av förfrågningsunderlaget. Allt detta syftar till att uppnå en så stor konkurrens som möjligt i

upphandlingen. Stadsledningskontoret kommer att hörsamma nämndernas önskan om mer vägledning, men bedömer att de anvisningar som finns täcker den absoluta merparten av de viktiga överväganden som behöver göras.

Stadsrevisionen konstaterar i sin rapport att nämndernas överväganden angående konkurrens och små företags möjlighet att delta inte finns dokumenterade. Stadsledningskontoret anser att det ligger i sakens natur att överväganden av det här slaget inte framgår på annat sätt än att förfrågningsunderlagen är väl avvägda utifrån små företags möjlighet att delta. Detsamma gäller för övrigt för andra överväganden angående t.ex. paketering och val av utvärderingsmodell.

Stadsledningskontoret anser inte att det finns någon anledning för Stockholms stad att ha en definition av små företag som avviker från den officiella EU-definitionen. Det får därför anses att det är denna som avses då ingen annan definition presenterats. Med små företag avses därmed företag mellan 10 och 49 anställda och en årlig omsättning som understiger 10 miljoner euro. Företag som är mindre än dessa benämns mikroföretag och företag med upp till 250 anställda och en årlig omsättning som understiger 50 miljoner euro benämns medelstora företag.

Av den leverantörsundersökning som genomförts framgår att det är främst större företag som är leverantörer till staden inom områdena städ och boenden för äldre och personer med funktionsnedsättning. Detta finner stadsledningskontoret naturligt då båda branscherna är personalintensiva. För att driva ett boende med heldygnsomsorg krävs mycket personal, även om det är ett förhållandevis litet boende. Inom städbranschen finns många både små och stora företag. Det är dock en bransch där det förekommer problem med svart arbetskraft och annan oseriösitet, något som har inneburit att offentliga upphandlare försökt begränsa möjligheten att använda underleverantörer. Baksidan av arbetet för att förhindra oseriösa företag är att det i vissa fall blivit svårare för små företag att konkurrera då dessa kan vara särskilt beroende av underleverantörer.

Stadsledningskontoret vill framhålla att det inom t.ex. hemtjänstområdet finns en stor variation i storleken på de företag som staden har slutit avtal med.

#### **Avtalsförvaltning samt uppföljning och kontroll**

För att underlätta för nämnderna att följa upp sina avtal arbetar stadsledningskontoret med att ta fram riktlinjer och kriterier som serviceförvaltningen ska använda för att signalera till nämnderna om en leverantör som finns i stadens leverantörsreskontra uppvisar varningstecken. Det kan t.ex. röra försämrad kreditvärdighet, skulder för skatter och avgifter o.d.. Detta arbete har inletts med en extern kontroll av sex nämnders leverantörsutbetalningar. Genom denna kontroll kunde kontoret konstatera att löpande kontroller fyller en viktig funktion och kan bidra till att oseriösa leverantörer upptäcks snabbt. Stadsledningskontoret har också genomfört seminarier på temat avtalsuppföljning.

Stadsledningskontoret kan inte se att det är genomförbart att kontoret ska följa upp nämndernas avtalsefterlevnad i de fall nämnderna sluter egna avtal. Det är upp till nämnderna själva att arbeta med detta och stadsledningskontoret bidrar genom förebyggande arbete som utbildning, anvisningar och information på intranätet. Stadsledningskontoret deltar t.ex. i utbildningen ”chefskörkortet” och informerar där om lagstiftning och rutiner kring offentlig upphandling samt varför det är viktigt att iaktta de regler som finns. I de fall stadsledningskontoret, service-nämnden eller någon annan nämnd genomfört upphandlingar som omfattar flera nämnder ligger det däremot i den upphandlande nämndens intresse och ansvar att följa upp användandet av avtalet.

#### **Samordning och uppföljning av stadens upphandlingsverksamhet**

Stadsledningskontoret delar stadsrevisionens bild av att stadens nämnder behöver få tydligare rekommendationer om utvärderingsmodeller. Kontoret kommer inom kort att påbörja arbetet med att ta fram en sådan rekommendation. Stadsrevisionens granskning av upphandlingar har skett samtidigt som staden infört valfrihetssystem inom socialpsykiatri och omsorg om personer med funktionsnedsättning. Detta har möjligen ytterligare påverkat bilden av en spretig tillämpning av utvärderingsmodeller. Innan valfrihetssystemens införande valde

nämnderna utvärderingsmodeller själva, även om modellerna efter lyckade upphandlingar ofta lånades av andra nämnder. Allt eftersom valfrihetssystemen fått genomslag har upphandlingar inom dessa områden övergått till att endast värdera kvalitet och modellerna har då också blivit mer lika.

Stadsledningskontoret har i budget 2010 fått i uppdrag att upphandla ett system för elektronisk upphandling. När stadens nämnder övergår till att göra upphandlingar i ett sådant system kommer de på vissa punkter att bli mer likartade och få en enhetlighet.

Stadsledningskontoret vill dock påpeka att det inte i alla delar är realistiskt att stadens upphandlingar ska vara enhetligt utformade. Förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller bör alltid vara utformade för att passa den bransch som upphandlingen vänder sig till, och detta bör väga tyngre än önskemålet om en enhetlighet i underlagen. Det kan också konstateras att stadens organisation, med stadsdelsnämnder som har ett lokalt inflytande, alltid medför att olika prioriteringar kan göras i form av skiftande krav i kravspecifikationer och utvärderingsmodeller.

Stadsledningskontoret har under 2009 arbetat för att förbättra funktionaliteten i stadens avtalsdatabas. Ett antal förbättringar i den tekniska utformningen har beställts och arbetet har påbörjats. Avtalsdatabasens syfte är att sprida information om centrala och andra stadsövergripande avtal, vilket den också i huvudsak gör. Merparten av de problem som har identifierats tidigare kommer att avhjälpas av den beställning som nu har gjorts. Stadsledningskontoret har uppfattningen att kritiken mot avtalsdatabasen till viss del består i en önskan att denna skulle vara en produkt-databas. Detta har aldrig varit syftet med databasen och det är inte heller möjligt att utveckla den i denna riktning. I samband med budget 2010 har stadsledningskontoret fått i uppdrag att genomföra en förstudie avseende införande av elektroniska inköp. Ett sådant införande skulle underlätta för stadens beställare och också öka möjligheterna att följa upp stadens avrop från ramavtal.

Under 2010 kommer stadsledningskontoret att lägga till information och dokument i informationsverktyget för upphandlingsprocessen som finns på intranätet. Kontoret beklagar att det har uppfattats som att verktyget varit bristfälligt sedan det publicerades. Inför publiceringen bedömde kontoret att det var angeläget att så snart som möjligt visa den information som ändå fanns samtidigt som arbetet med vidareutveckling fortskred. Kontoret bedömer också att detta arbete inte är av engångskaraktär utan att det alltid kommer att finnas behov av tillägg och uppdateringar.

#### **Leverantörsundersökning**

Utöver vad som nämnts ovan om undersökningens resultat avseende storleken på stadens leverantörer vill stadsledningskontoret kommentera städföretagens uppfattning om Stockholms stad som kund.

Staden har i olika sammanhang träffat företrädare för städbranschen och diskuterat hur de affärer som sker genom offentlig upphandling kan göras på ett för båda parter tillfredställande sätt. Även andra upphandlande myndigheter deltar i dessa diskussioner som framför allt fokuserats kring hur oseriösa företag ska bekämpas, hur god städskvalitet krävs och följs upp samt lämpliga utvärderingsmodeller. Tyvärr finns ännu ingen modell för upphandling som löser de problem som aviserats, men det finns en ambition från båda håll att förbättra situationen. För närvarande deltar stadsledningskontoret i ett arbete kring detta som leds av Almega serviceentreprenörerna. Även Svenskt Näringsliv har engagerat sig i frågan genom att tillsätta en referensgrupp samt ta fram en rapport med åtgärdsförslag.