

Revisionsrapport "Erfarenheter av lagar och regler vid upphandling"

Remiss från revisorskollegiet

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen överlämnas och åberopas promemorian.
2. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att ta fram en rekommendation till stadens nämnder med angivande av beloppsgränser för direktupphandling samt förslag till lokala riktlinjer för hantering av direktupphandling med bibehållen affärsmässighet.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Ärendet

Revisionskontoret har med hjälp av utrednings- och statistikkontoret (USK) undersökt erfarenheterna av lagar och regler vid upphandling hos samtliga som upphandlar vid stadens förvaltningar och bolag. Revisionskontoret har kompletterat USK:s undersökning med uppgifter från egna granskningar av upphandlingar under 2004 och med uppgifter från länsrätten om de överprövningar under samma tid där staden förlorat. Revisorsgrupp 1 och lekmanarevisorerna för Stockholm Stadshus AB har vid sammanträde den 4 april behandlat rapporten och beslutat överlämna den till kommunstyrelsen och koncernledningen för yttrande, *bilaga*.

Ärendets beredning

Yttrande över revisionsrapport har beretts av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret delar revisionskontorets uppfattning om att det föreligger ett kontinuerligt utbildningsbehov. Stadsledningskontoret delar åsikten att möjligheten till högre belopp för direktupphandling bör utredas samt att en förutsättning för detta är att riktlinjer för bibehållen affärsmässighet utarbetas.

Mina synpunkter

Staden upphandlar varor, tjänster och entreprenader för över 8 mdkr per år. Det är betydelsefullt att upphandlingarna sker på ett professionellt sätt och att erforderlig ekologisk och social hänsyn tas.

Jag delar revisionskontorets uppfattning att det krävs en utökad central samordning och fortsatta centrala insatser på upphandlingsområdet. Detta arbete har redan påbörjats genom kommunfullmäktiges beslut om inrättade av en ny koncernupphandlingsfunktion för samordning och upphandling inom de områden där behoven är gemensamma.

Jag kan konstatera att LOU (lagen om offentlig upphandling) ofta är ett hinder vad gäller att bedriva utveckling och affärsmässigt samarbete med privata företag och att det därför vore önskvärt med en bättre lagstiftning på området.

År 2004 fastställde kommunfullmäktige en ny antidiskrimineringsklausul som ska tillämpas vid stadens upphandlingar. Staden har ett ansvar att värna om grundläggande demokratiska värden och kvaliteter och accepterar därför inte att det förekommer diskriminering hos de entreprenörer staden köper varor och tjänster av, inte heller att skattemedel går till företag som diskriminerar. Eftersom Stockholms stad varje år gör affärer för mycket stora belopp (16 miljarder kronor i år) kan vi lägga ekonomisk tyngd bakom kraven.

Staden ska utarbeta system för att upphandla effektiva varutransporter och öka möjligheterna att ställa relevanta miljökrav på leveranser. Staden arbetar även aktivt med att ställa högre miljökrav på de produkter och tjänster som upphandlas.

Staden ska också förbättra seriositetskontrollen vid upphandling. Därmed kan staden aktivt motverka att avtal tecknas med oseriösa leverantörer och bidra till att förekomsten av "svart arbetskraft" minskar.

Det är viktigt att poängtera att staden har en decentraliserad struktur för upphandlingar. Även om det således bör och kommer att vidtas åtgärder på central nivå på upphandlingsområdet måste även nämnderna och bolagen själva arbeta med kvalitetssäkringen av de upphandlingar som de genomför. Varje nämnd och bolag utgör en egen upphandlande enhet med ansvar att hantera de upphandlingsärenden som sker vid den egna förvaltningen/bolaget. Det är endast om kommunfullmäktige beslutat om s.k. central upphandling som ansvaret för genomförandet kan flyttas över från en nämnd till en annan, i normalfallet kommunstyrelsen. För att utveckla upphandlingsverksamheten i staden ytterligare kommer kommunstyrelsen att utöka sin stödjande och rådgivande funktion till stadens nämnder och bolag.

Jag föreslår med hänvisning till vad som ovan anförts att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen överlämnas och återopas promemorian.
2. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att ta fram en rekommendation till stadens nämnder med angivande av beloppsgränser för direktupphandling samt förslag till lokala riktlinjer för hantering av direktupphandling med bibehållen affärsmässighet.

Stockholm den 19 augusti 2005

ANNIKA BILLSTRÖM

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att som svar på revisionskontorets rapport hänvisa till vad som anförts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande samt i övrigt anförda följande:

Stockholms stad saknar i dag i princip upphandlingspolicy. Detta i ett läge då Stockholms stad köper tjänster varje år drygt 8,5 miljarder. Det motsvarar över 25 % av stadens budget. Detta är mycket allvarligt.

Upphandlingars syfte är främst att ge skattebetalarna största möjliga valuta för de pengar som betalas in i skatt varje år. Därför är det viktigt att varje upphandling sköts professionellt och med hög grad av affärsmässighet. Det är genom affärsmässigheten som skattebetalarnas intresse tar tillvara.

Eftersom upphandlingsinstitutet har inrättats med detta mycket tydliga syfte bör andra politiska målsättningar inte blandas in i stadens upphandlingar. Det är därför olyckligt att majoriteten tycks vilja göra avsteg från principen om affärsmässighet och istället blanda in andra politiska avväganden i upphandlingarna.

Detta öppnar upp för en betydligt mer rättsosäker process och för rent godtycke, som dessutom kommer få svårt att klara en rättslig prövning efter EG-rättens regler.

Revisionskontoret pekar på det angelägna i att ha en kontinuerlig och bred kompetenshöjning, främst vad gäller utformandet av tydliga förfrågningsunderlag. Kompetenta upphandlare är viktiga för att upprätthålla affärsmässigheten och vi delar därför stadsledningskontorets kritik om att det är oroväckande att sådana tjänster hålls vakanta.

ÄRENDET

Revisionskontoret har med hjälp av utrednings- och statistikkontoret (USK) undersökt erfarenheterna av lagar och regler vid upphandling hos samtliga som upphandlar vid stadens förvaltningar och bolag. Revisionskontoret har kompletterat USK:s undersökning med uppgifter från egna granskningar av upphandlingar under 2004 och med uppgifter från länsrätten om de överprövningar under samma tid där staden förlorat. Revisorsgrupp 1 och lekmannarevisorerna för Stockholm Stadshus AB har vid sammanträde den 4 april behandlat rapporten och beslutat överlämna den till kommunstyrelsen och koncernledningen för yttrande.

Bakgrund

Revisionskontoret har med hjälp av utrednings- och statistikkontoret (USK) undersökt erfarenheterna av lagar och regler vid upphandling hos samtliga som upphandlar vid stadens förvaltningar och bolag. Rapporten har därefter kompletterats med kontorets egna erfarenheter samt uppgifter från länsrätten avseende de fall där staden förlorat.

Revisionskontoret konstaterar i rapporten bl.a. att kommunstyrelsen och koncernstyrelsen bör öka sitt stöd till förvaltningar och bolag vad avser upphandlingsverksamheten, att en ny upphandlingspolicy bör tas fram omgående, att värdena för direktupphandling bör höjas, att regeringen bör tillskrivas med en begäran om att regelverket i 6 kapitlet i lag (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) förenklas samt att det är angeläget att staden bygger upp en egen central kompetens för samordning och stöd. Den nya funktionen för samordning och centralupphandling vid stadsledningskontoret är enligt revisionskontoret ett steg i rätt riktning.

Ärendets beredning

Ärendet är berett av stadsledningskontoret inom utvecklingsavdelningens upphandlingsenhet.

Stadsledningskontorets tjänstutlåtande daterat den 26 april 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Genomförandet av offentliga upphandlingar ställer idag, p.g.a. det komplexa regelverket, mycket höga kompetenskrav på den som handlägger sådana ärenden. Rättsläget är på många områden oklart och det finns rättsavgöranden som spretar åt olika håll. I tolkningen av bestämmelser går det ibland inte heller att finna vägledning i rättsavgöranden eller doktrin. Revisionskontorets och USK enkät ger därför en välbehövlig bild av hur stadens och bolagens upphandlare upplever sin arbetssituation idag. Av enkätsvaren kan slutsatsen dras att en övervägande majoritet av upphandlarna anser att:

- de har god kännedom om hur en upphandling är kopplad till målen för verksamheten,
- de har bra rutiner för att komma fram till alla villkor och kriterier som ska gälla i en upphandling,
- de har tydliga regler för ansvar och befogenheter kring upphandlingar,
- de får tydliga beslut som underlag för genomförandet av en upphandling,
- de har tydliga rutiner för direktupphandling,
- de erbjuds erforderlig kompetensutveckling/vidareutbildning inom upphandlingsområdet,
- de anser att det finns klara och tydliga regler om jäv, muta och bestickning

Det är en ganska positiv bild av arbetssituationen inom ett komplicerat område som framkommer. Men även om en majoritet av drygt 200 svaranden ger en positiv bild av situationen, får det inte glömmas bort att det finns en minoritet som anser att de behöver mer stöd och vägledning. Vidare är inte allt i enkätsvaren positivt. Text anger en majoritet av upphandlarna att det sällan sker samverkan med andra förvaltningar eller bolag, att LOU (även om majoriteten anser att den är ett stöd i arbetet) upplevs som ett praktiskt problem i arbetet m.m.

Hur situationen upplevs av upphandlarna behöver inte heller ge en i alla avseenden korrekt bild av hur den offentliga upphandlingen faktiskt hanteras i stadens nämnder och bolag. Det är därför värdefullt att revisionskontoret kompletterat enkätsvaren med överprövningsärenden och iakttagelser vid kontorets egen granskningsverksamhet. Revisionskontoret konstaterar härvid att överprövning har begärts i ca.40 av stadens upphandlingar under 2004. Länsrättens domar har inneburit att åtta upphandlingar måste göras om. De fel som lett till att staden måste göra om upphandlingarna är dock sådana att revisionskontoret inte bedömer att läget är tillfredställande.

Stadsledningskontoret vill dock i sammanhanget understryka att 2004 genomförde Stockholms stad (inklusive bolagen), enligt företaget OPIC, 990 upphandlingar. Det medför att endast ca. tre (3) procent av stadens upphandlingar blev föremål för överprövning under 2004 samt att 0,8% av det totala antalet upphandlingar resulterade i en för staden negativ dom. Även om det således är ovanligt att stadens upphandlingar har sådana brister att de underkänns av domstol, måste de konstaterade bristerna tas på största allvar samt orsakerna analyseras och i görligaste mån motverkas.

Revisionskontoret uppmanar kommunstyrelsen och koncernstyrelsen att öka sitt stöd till förvaltningar och bolag vad avser upphandlings- verksamheten. Samtidigt bör det enligt stadsledningskontoret påpekas att det enligt USK enkät endast är 24 % av upphandlarna som anser att påståendet ”vi har bra hjälpmedel för upphandling” stämmer ganska eller mycket dåligt. Majoriteten anser således att de har ett tämligen gott stöd redan idag. Det bör dock analyseras vidare om det finns någon koppling mellan den negativa gruppen och de 13 % som uppgivit att de arbetar vid en förvaltning/ett bolag som har en decentraliserad upphandling utan en central stödfunktion. Det bör även understrykas att 3 % av upphandlarna inte vet hur upphandlingsverksamheten vid den egna förvaltningen är organiserad.

Stadsledningskontoret delar revisionskontorets uppfattning att det krävs en utökad central samordning och fortsatta centrala insatser på upphandlings- området. Detta arbete har emellertid redan påbörjats genom att kommunfullmäktige beslutat om inrättade av en ny koncernupphandlings- funktion för samordning och upphandling inom de områden där behoven är gemensamma. Detta medför även att tid kommer att frigöras hos stadsledningskontorets strategiska upphandlingsfunktion för att ge ökat stöd åt nämnder och bolag.

Stadsledningskontoret ser det dock som allvarligt att endast 15 % av stadens upphandlare ägnar hälften eller mer än hälften av sin arbetstid åt upphandling. Härigenom torde det, oavsett vilka centrala stödinsatser som sätts in, vara svårt att vidmakthålla en tillräckligt hög kompetens på det individuella planet. Detta då upphandlingsområdet är ett dynamiskt område med en mycket snabb utveckling. Detta gäller inte minst på det legala området. Att i en sådan situation förlita sig på mallar och andra vägledande dokument kan vara en farlig väg. Detta om den som tillämpar mallen inte har erforderlig kompetens att bedöma om mallen kan tillämpas i det enskilda fallet eller om ändringar måste göras utifrån den ifrågavarande upphandlingens särskilda förutsättningar. Det finns därför skäl att undersöka om nuvarande struktur (med 41% av upphandlarna som ägnar mindre än en tiondel av sin arbetstid åt upphandling) är den mest optimala. Enligt stadsledningskontoret bör det därför, vilket ligger i linje med vad USK föreslår på sidan 22 i rapporten, utredas om det är mer administrativt effektivt och mer ändamålsenligt att inrätta en gemensam bas av professionella upphandlare som de nämnder som har mindre frekvent upphandlingsbehov kan nyttja; detta både som konsultativt stöd och som stöd i genomförandet av nämndernas egna upphandlingar. En sådan utredning bör också belysa i vilken utsträckning den relativt låga arbetsbelastningen kommer av att specialistkompetensen inte utnyttjas i beställningssituationer där det borde vara påkallat. Det bör dock framhållas att en sådan lösning kan ske utan att den grundläggande ansvarsfördelningen mellan stadens nämnder påverkas.

Stadsledningskontoret delar revisionskontorets uppfattning om att det föreligger ett kontinuerligt utbildningsbehov. Behovet blir ännu större med anledning av den genomgripande förändring av upphandlingsregelverket som kan följa av den utredning som regeringen har tillsatt. Stadsledningskontoret vill i sammanhanget framhålla att kontoret löpande erbjudit centrala specialistutbildningar sedan slutet av 1990-talet.

Stadsledningskontoret delar vikten av att en upphandlingspolicy tas fram. Kontoret vill dock samtidigt understryka att flera centrala styrbeslut på upphandlingsområdet av policykaraktär tagits i samband med fullmäktiges budget.

Stadsledningskontoret delar uppfattningen att möjligheten till högre belopp för direktupphandling bör utredas samt att en förutsättning för detta är att riktlinjer för bibehållen affärsmässighet utarbetas. Stadsledningskontoret föreslås därför få uppdraget att utarbeta en rekommendation till stadens nämnder med angivande av beloppsgränser för direktupphandling samt förslag till lokala riktlinjer för hantering av direktupphandling.

Stadsledningskontoret delar inte uppfattningen att kommunstyrelsen bör överväga att tillskriva regeringen med en begäran om ändring i kapitel 6 i lagen om offentlig upphandling. Detta då regeringen den 7 april gav den sittande Upphandlingsutredningen ett tilläggsdirektiv i syfte att förenkla reglerna i 6 kapitlet.

Avslutningsvis ifrågasätter revisionskontoret det ändamålsenliga i att anlita upphandlingsentreprenörer och att det är angeläget att staden bygger upp egen central kompetens för överblick, samordning och stöd. Stadsledningskontoret delar denna uppfattning. En ny koncernupphandlingsfunktion är, som tidigare angivits, under bildande. Även om en ny funktion etableras ser Stadsledningskontoret att staden även framöver kan vinna på att samarbeta med andra upphandlingsorganisationer, detta oavsett om de benämns upphandlingsentreprenörer eller inköpscentraler. Stockholms stad bör, när det är påkallat av volymiskäl eller av att en annan organisation har högre beställarkompetens på det ifrågasatta området, även framöver samarbeta med organisationer som Kommentus, Stockholms läns landsting, Statskontoret/Ekonomistyrningsverket m.fl. Det avgörande är, enligt stadsledningskontorets uppfattning, att staden har en funktion som fungerar som kravställare gentemot de externa organisationerna.

Även om det således bör och kommer att vidtas åtgärder på central nivå på upphandlingsområdet måste även nämnderna och bolagen själva arbeta med kvalitetssäkringen av de upphandlingar som de genomför. Stockholms stad har en decentraliserad upphandlingsstruktur där varje nämnd och bolag utgör en egen upphandlande enhet med ansvar att hantera de upphandlingsärenden som sker vid den egna förvaltningen/bolaget. Det är endast om kommunfullmäktige beslutat om s.k. central upphandling som ansvaret för genomförandet kan flyttas över från en nämnd till en annan, i normalfallet kommunstyrelsen. Ansvarsfördelningen innebär också att det är nämnderna/ bolagsstyrelserna som måste förvissa sig om att den egna förvaltningen/ bolaget har erforderlig kompetens på upphandlingsområdet eller, om så inte skulle vara fallet, att den vid genomförandet av upphandlingar inhämtar konsultativt stöd.

Enligt stadsledningskontoret kan kostnaden för en kompetent upphandlare vara en mycket lönsam ”investering”. Det är därför oroväckande att flera förvaltningar börjat vakanshålla sådana tjänster.

Revisionsrapporten

Revisionskontoret konstaterar i rapporten att de fel som konstaterats i stadens överprövningsärenden är av sådan art att kontoret inte bedömer läget som tillfredsställande. De vanligaste orsakerna till att sådana processer förlorats är att förfrågningsunderlagen varit ottydliga eller att underlaget inte har följts vid utvärderingen. Revisionskontoret konstaterar att de fel som begåtts huvudsakligen varit av den arten att de borde kunna undvikas med en relativt måttlig kompetenshöjning. Revisionskontoret anger även att de i sin egen granskning sett motsvarande brister vid upphandlingar samt konstaterar att dokumenteringen av upphandlingsprocessen behöver förbättras. Revisionskontoret vill även framhålla att även om upphandlingskompetensen behöver höjas i staden, så pågår på många håll en positiv utveckling. Ambitionen är hög på många håll och allt fler tar på ett positivt sätt till sig synpunkter om vad som behöver förbättras.

Revisionskontoret uppmanar kommunstyrelsen och koncernstyrelsen att öka sitt stöd till förvaltningar och bolag vad avser upphandlings- verksamheten. Vidare anser kontoret att en ny policy bör tas fram omgående. Revisionskontoret understryker också behovet av utbildning av stadens upphandlare.

Revisionskontoret föreslår att staden prövar möjligheten till högre belopp vid direktupphandling i syfte att förenkla processen. Detta under förutsättning att riktlinjer för bibehållen affärs- mässighet tas fram. Revisionskontoret anser att kommunstyrelsen bör överväga att tillskriva regeringen med en begäran om ändring i kapitel 6 i lagen om offentlig upphandling för att förenkla reglerna för upphandlingar under tröskelvärdena.