



PM 2013: RI (Dnr 125-1826/2012)

Uppföljningsgranskning av stadens upphandlingsverksamhet, revisionsrapport nr 10/2012

Remiss från stadsrevisionen, revisorsgrupp 1

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som yttrande över stadsrevisionens rapport ”Uppföljningsgranskning av stadens upphandlingsverksamhet – revisionsrapport nr 10/2012” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Revisionskontoret har följt upp tidigare granskning av stadens upphandlingsverksamhet (”Uppföljningsgranskning av stadens upphandlingsverksamhet – revisionsrapport”, 10/2012) med syftet att bedöma vilka åtgärder som vidtagits sedan den tidigare granskningen.

Revisionskontoret hänvisar särskilt till följande:

- Det saknas konkreta målsättningar och systemstöd som möjliggör en tillförlitlig och effektiv styrning, uppföljning och utvärdering av stadens upphandlingsverksamhet.
- Med en utvecklad systematik mellan nämnder och mellan nämnder och serviceförvaltningen skulle fler områden för gemensamma upphandlingar kunna identifieras. Stadsledningskontoret bör kunna ha en aktivare roll som pådrivare för gemensamma upphandlingar.
- Det behövs ökad uppföljning och kontroll för att säkerställa att lagen om offentlig upphandling efterlevs. Det är främst avseende kontroll av gränsen för direktupphandling och löpande seriositetsprövning som det brister.

Därutöver framkommer en upplevd otydlighet avseende den interna ansvarsfördelningen mellan stadsledningskontorets olika avdelningar.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att stadens upphandlingsverksamhet har förbättrats på flera punkter jämfört med den tidigare granskningen och delar i huvudsak de slutsatser som framkommer i revisionskontorets rapport.

Mina synpunkter

I syfte att uppnå god och välfungerade välfärd i Stockholms stad är det viktigt med olika utförare och aktörer, som bland annat kan leverera omsorg av god kvalitet. Genom att öppna tidigare kommunalt drivna verksamheter för privata entreprenörer och företag, genom upphandling, främjas konkurrens och mångfald. Det är därför av oerhörd och största vikt att upphandlingsarbetet fungerar optimalt och att staden centralt har effektiva funktioner för råd och stöd i utvecklingen av nya upphandlingsformer.

Det är bra att staden har förbättrat upphandlingsverksamheten jämfört med den tidigare genomförda granskningen och att det redan nu pågår flera projekt som syftar till att adressera de förbättringsområden som rapporten tar upp. Det är dock av yttersta vikt att parterna som berörs arbetar vidare med, och åtgärder, de brister som har påtalats. Det är genom att utvärdera och förbättra oss som vi skapar bättre och mer kvalitativ service för stockholmarna.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som yttrande över stadsrevisionens rapport ”Uppföljningsgranskning av stadens upphandlingsverksamhet – revisionsrapport” 10/2012 hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 30 januari 2012

STEN NORDIN

Bilaga

Revisionsrapport nr 10/2012 - Uppföljningsgranskning av stadens upphandlingsverksamhet

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Karin Wanngård, Roger Mogert och Tomas Rudin (alla S) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta

1. Delvis bifalla förslag till beslut
2. Att därutöver anför följande

Vi ser med viss oro att delar av den kritik som riktades mot stadens upphandlingsverksamhet vid revisionskontorets förra granskning år 2009 inte har vidtagits tillräckliga åtgärder. I vårt förslag till budget för 2013 framför vi vikten av att garantera kvalitet och effektivitet i stadens verksamhet och välfärdstjänster, oavsett om den drivs i privat eller offentlig regi. Det är därför viktigt att berörda förvaltningar tar rapportens synpunkter på allvar och förbättrar upphandlingssystem och uppföljning samt att skapa former för gemensamma upphandlingar mellan stadens olika delar.

Vid förra granskningen framförde vi särskilt att det bör vidtas åtgärder för att komma fler små företag kan delta i upphandlingar. I rapporten framkommer att detta fortfarande är ett

område där det finns brister. SLK bör ta till sig av detta och aktivt arbeta för att främja konkurrens och småförtagande i samband med 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 godtycklighet 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 Daniel Helldén (MP) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta
att delvis bifalla förslag till beslut

2. att anföra följande

En upphandling ska alltid ha som mål att ge högsta kvalitet för insatta pengar. Som tilldelningsgrund bör inriktningen vara att ”det ekonomiskt mest fördelaktiga” används, istället för ”lägsta pris”. Det ger större utrymme att avväga mellan olika mervärden och medför ett starkare incitament att använda livscykelberäkningar för miljöpåverkan och social inverkan liksom för totalkostnader.

Vi tror på en mångfald av utförare, där även kommunen och sociala företag kan vara en del av mångfalden. Det finns en vilja till att fler småföretagare ska kunna delta i upphandlingar. Granskringen visar dock att små företag stöter på svårigheter som vi menar bland annat kan lösas genom en central funktion som kan stödja de företag som önskar delta i en upphandling. Att dela upp upphandlingen i mindre delar är ett sätt att underlätta för småföretag att delta i upphandlingar.

För att upphandlingar överhuvudtaget ska kunna sägas vara konkurrensneutrala och kostnadseffektiva så krävs det att kontraktens innehåll, men också intention, följs. Detta är särskilt viktigt med avseende på så kallad ”icke verifierbar” kvalitet inom till exempel vård och omsorg. Utöver en fortlöpande kontroll behöver själva kontrakten utformas så att en kontinuerlig självkontroll hos leverantören understöds. Detta kan till exempel ske genom att optioner för kontraktsförlängning används mer aktivt som ett instrument för att upprätthålla kvaliteten. Idag är det i stort sett bara kontrakt som orsakar skandaler som inte förlängs. Man bör också utveckla användningen av ekonomiska sanktioner och bonusar. Genom att ge ersättningen till utförarna som en blandning av löpande räkning och fast ersättning skapas också incitament för att upprätthålla kvaliteten.

Vidare är det avgörande att kommunen är tydlig med att kontraktet upphävs om utföraren inte följer vad som överenskommit. Det är dock viktigt att det i kontraktet preciseras när och hur ett upphävande sker. Det är nödvändigt att kommunen noggrant och direkt då brister uppkommer dokumenterar avvikelserna och huruvida de åtgärdas. En väldokumenterad uppföljning är en förutsättning för egna referenser. Då dessa kan användas som ett tilldelningskriterium vid en ny upphandling bidrar de till att upprätthålla ett kvalitetstryck.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Karin Wångård, Roger Mogert och Tomas Rudin (alla S) med hänvisning till reservationen av (S) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av Åsa Jernberg och Stefan Nilsson (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande gjordes av Ann-Margarethe Livh (V) enligt följande.

Revisorernas granskning visar allvarliga brister i stadens upphandlingsverksamhet. När förbättringar av uppföljning och kontroll behöver genomföras i stort sett av alla nämnder i större eller mindre omfattning bekräftas vänsterpartiets kritik om att konkurrensutsättningen har släppts lös i staden utan att uppföljningen och kontrollen har säkrats.

Revisorernas konstaterande att det saknas konkreta målsättningar och systemstöd som gör det möjligt med en tillförlitlig och effektiv uppföljning och utvärdering av stadens upphandlingsverksamhet är uppseendeväckande, men inte alls oväntat.

Vänsterpartiet har hela tiden kritiserat majoriteten för en dogmatisk konkurrensutsättning. Granskningen visar att det främst är stora företag som är leverantörer och anbudsgivare, trots allt tal om att gynna småföretag. Detta har Vänsterpartiet länge varnat för.

Det måste bli ett stopp för den blinda tilltron till marknadskrafterna!

ÄRENDET

Revisionskontoret har följt upp tidigare granskning av stadens upphandlingsverksamhet ("Uppföljningsgranskning av stadens upphandlingsverksamhet – revisionsrapport", 10/2012) med syftet att bedöma vilka åtgärder som vidtagits sedan den tidigare granskningen.

Uppföljningsgranskningen har genomförts med hjälp av konsulter.

Revisionskontoret hänvisar till den bilagda konsultrapporten och vill utifrån den särskilt framhålla följande:

- Det saknas konkreta målsättningar och systemstöd som möjliggör en tillförlitlig och effektiv styrning, uppföljning och utvärdering av stadens upphandlingsverksamhet.
- Med en utvecklad systematik mellan nämnder och mellan nämnder och serviceförvaltningen skulle fler områden för gemensamma upphandlingar kunna identifieras. Stadsledningskontoret bör kunna ha en aktivare roll som pådrivare för gemensamma upphandlingar.
- Det behövs ökad uppföljning och kontroll för att säkerställa att lagen om offentlig upphandling efterlevs. Det är främst avseende kontroll av gränsen för direktupphandling och löpande seriositetsprövning som det brister.

Därutöver framkommer en upplevd otydlighet avseende den interna ansvarsfördelningen mellan stadsledningskontorets olika avdelningar.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 10 januari 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att stadens upphandlingsverksamhet har förbättrats på flera punkter jämfört med den tidigare genomförda granskningen. Kontoret delar i huvudsak de slutsatser som framkommer i revisionskontorets rapport "Uppföljningsgranskning av stadens upphandlingsverksamhet" 10/2012 om framtida förbättringsområden.

Inledningsvis vill stadsledningskontoret betona att det pågår flera projekt som syftar till att utveckla och förbättra stadens upphandlingsverksamhet som adresserar de förbättringsområden som finns i rapporten. För närvarande pågår införande av systemstöd för inköpsrespektive upphandlingsprocessen. Detta kommer att möjliggöra effektivare och kvalitets-säkrade processer för inköp samt upphandling. Vidare kommer systemstöden att möjliggöra bättre förutsättningar för uppföljning och utvärdering samt statistik och mätal. Genom att använda funktionen för direktupphandling i upphandlingssystemet kommer det att vara möjligt att få en överblick över den ackumulerade direktupphandlingen inom en nämnd, vilket gör att det lättare kan säkerställas att inköp sker inom aktuell beloppsgräns för direktupphandling.

Under 2013 kommer stadsledningskontoret att genomföra en förstudie för en ny avtalsdatabas som kan tillhandahålla funktioner för uppföljning av avtal samt löpande seriositetskontroll genom exempelvis avstämning med skatteverket och kronofogdemyndigheten. I syfte att kunna mäta och följa upp avtalstrohet kommer förutsättningarna att spåra fakturor mot aktuella avtal att utredas.

Stadsledningskontoret avser att i ökad omfattning samordna behov för stadens gemen-

samma upphandlingar. I förstudien för en ny avtalsdatabas ingår om det bör finnas en funktion för att nämnder kan ange planerade upphandlingar i syfte att underlätta för leverantörer att se stadens kommande behov samt att planera och samordna gemensamma upphandlingar.

Av rapporten framkommer att den interna ansvarsfördelningen inom stadsledningskontoret i vissa fall framstår som oklar. Stadsledningskontoret delar inte den uppfattningen men kommer i anledning av rapporten vidta informationsaktiviteter för att ytterligare tydliggöra ansvarsfördelningen.