

Utlåtande 2005:227 RI (Dnr 029-1595/2005)

Utmaningsrätt

Motion av Kristina Axén Olin m.fl. (m) (2005:32)

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande Motion (2005:32) av Kristina Axén Olin m.fl. (m) om utmaningsrätt anses besvarad med vad som anförs i detta utlåtande.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Bakgrund

Motion (2005:32) av Kristina Axén Olin (m), Sten Nordin (m) och Mikael Söderlund (m) tar sin utgångspunkt i att konkurrensutsättning av kommunal verksamhet leder förutom till valfrihet och mångfald även till ökad kostnads-kontroll och en bättre budgethållning, *bilaga*.

Motionärerna betonar att konkurrens vidgar möjligheten för människor som arbetar inom områden med huvudsakligen offentlig sektor som arbetsgivare, att även kunna välja en privat arbetsgivare. Bland annat nämns att konkurrens-utsättning bidrar till ökad valfrihet på arbetsmarknaden, förbättrade karriär-möjligheter och på sikt även bättre löneutveckling för kvinnor.

Motionärerna anser att det är viktigt att stadens anställda som så önskar ska få ta över den verksamhet de arbetar i. Vidare konstateras att stadens anställda som under åren 1991-1994 och 1998-2002 avknoppade "sin" verksamhet och tog över den i enskild regi var framgångsrika.

Remisser

Motionen har remitterats för synpunkter till stadsledningskontoret för yttrande.

Stadsledningskontoret konstaterar att kommunfullmäktige i budget för år 2003 har beslutat att inga idag befintliga verksamheter i stadens regi får konkurrensutsättas eller avknoppas.

Mina synpunkter

I budgeten 2003 anføres att verksamheter i kommunal regi hela tiden skall 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.

I stadsledningskontorets underlag inför kommunstyrelsens beslut 28 april 2004 om förslag till utvärdering sägs att syftet är att ge fullmäktige nödvändigt underlag för utarbetande av den nya policyn för upphandling. I detta arbete ingick bl.a. att se vilka effekter upphandlingen har haft ur olika aspekter och inte endast ur ett strikt ekonomiskt perspektiv. Ett komplett underlag borde enligt kontorets uppfattning omfatta analys av effekterna för brukarna, personalen, kvaliteten i verksamheten, ekonomin, demokratin och den långsiktiga planeringen.

I beslutsunderlaget presenterades även ett antal delstudier som skulle genomföras samt redovisades att dessa aktiviteter bedömdes leda till en allsidig och omfattande dokumentation som underlag i processen med att utarbeta en ny policy för upphandling. Policyn ska täcka in alla upphandlingsområden och inte endast möjligheterna till konkurrensutsättning. Den nya policyn föreslogs även reglera områden om stadens upphandlingsorganisation, hur samordning skall åstadkommas, miljökrav vid upphandling, anti-diskriminering, social hänsyn vid offentlig upphandling m.m.

I kommunstyrelsens uppdrag ingick att stadsledningskontoret skulle genomföra en sammanställning av utvärderingarna och rapporterna. Sammanställningen skulle på ett objektivt sätt redovisa positiva och negativa erfarenheter. Jag vill påpeka att kontoret endast har redovisat intervjuer med tjänstemän inom de berörda verksamheterna. Förtroendevalda har inte intervjuats.

Jag vill lyfta fram att nämnder och bolagsstyrelser ska ha möjlighet att återta verksamheten i kommunal regi när avtalen löper ut om det anses bättre ur kvalitets- och kostnadssynpunkt. I detta ligger att nämnderna i hög utsträckning har att avgöra själva om upphandling ska ske eller inte. Det är viktigt att

ha en pragmatisk syn på hur verksamheterna ska bedrivas och att grundprincipen ska vara att det varken finns en skyldighet eller förbud att upphandla olika verksamheter. Frågan om konkurrensutsättningens effekter på demokratin måste belysas bättre genom stadsledningskontorets fortsatta arbete.

Jag vill understryka kraven om kvalitet och lägsta möjliga kostnad samt peka på hur viktig utförarnas kontinuitet är för brukarna av till exempel vård- och omsorgstjänster. Upprepade byten av leverantörer eller medarbetare hos denne, äventyrar kontinuiteten inom verksamheten. Kontinuiteten är en av brukarna högt värderad kvalitetsegenskap. Jag ser därför gärna att det i den fortsatta beredningen av ärendet belyses hur denna kvalitetsvariabel påverkas av olika driftformer.

Av stadsledningskontorets redovisning framgår att det under den studerade perioden varit vanligt inom äldreomsorgen med byte av leverantör. Endast ett fåtal tidigare leverantörer har fått förnyat förtroende och det har förekommit att den tidigare leverantören valt att inte inkomma med anbud. En annan aspekt är att informationen, inte minst genom utveckling av IT, är viktig både för kvalitet och kostnadsutveckling. Denna utveckling får inte försvåras av olika driftsformer och byte av leverantörer.

I det omfattande material som tagits fram av konsulter under föregående mandatperiod (Ramböll Management, 2001) finns oroande belägg för att brukarna har upplevt kvalitén som markant sämre i privat regi. I samtliga frågor som ställts till brukarna och deras anhöriga har de givit de privata vårdhemmen sämre omdömen.

Av kontorets material framgår att upphandlingarna nu minskar i omfattning då endast ett fåtal förnyade upphandlingar skett samt att nämnderna i stället för att upphandla valt att ta tillbaka verksamheten i egen regi. Volymen upphandlad verksamhet i staden, dvs. konkurrensutsättning av sådant som en gång utförts i egen regi (t.ex. äldreboende m.m.), beräknas av stadsledningskontoret uppgå till ca 4 mdkr 2004. Den minskade med 700 mnkr, 17,5 %, jämfört med 2003. Totalt omfattar den samlade upphandlingsvolymen ca 10 mdkr, vilket inkluderar varor och tjänster, bygg- och anläggningsentreprenader samt drift-entreprenader (konkurrensutsättning).

De från början omfattande kostnadsreduceringarna har enligt stadsledningskontoret i stort sett upphört. Leverantörerna lägger inte längre underfinansierade anbud vare sig p.g.a. felkalkyleringar eller i syfte att ta marknadsandelar. Det redovisas även att antalet aktörer på de olika marknaderna minskar och att antalet anbud har varit få. Enligt kontoret är en förklaring till detta att konkurrensen har minskat inom flera branscher. Stadsledningskontoret konstaterar vidare att det fr.o.m. 2000 har blivit vanligare att upphandlingar

avbryts med hänvisning till att anbudspriserna varit för höga. Nämnderna har ansett att de själva kan driva verksamheten billigare. Stadsledningskontoret ska även belysa riskerna för att staden genom upphandling kan bli utlämnad till privata monopol och deras anbud vilka, främst om det inges endast ett anbud, kan vara svåra att värdera.

Stadsledningskontoret har redovisat oroande uppgifter om att det har varit svårt att finna stabila uppgifter om kostnaderna för upphandlade respektive kommunalt drivna verksamheter, vilket försvårar eller till och med omöjliggör jämförelser som skulle ha kunnat visa på de ekonomiska effekterna av upphandling. Införande av ett nytt ekonomisystem pågår dock i staden, liksom utveckling av ett system för ledning och styrning, varför dessa problem synes minska. Vid jämförelser av kostnadsutvecklingen måste alla kostnader för konkurrensutsättningar inkluderas för att jämförelsen skall bli rättvisande.

Jag vill även erinra om att det yttersta ansvaret för verksamheten finns kvar hos den upphandlande nämnden eller bolaget. Detta ställer särskilda krav på avtalsskrivande och fortlöpande uppföljning av den upphandlade verksamheten. I förslaget till ny policy skall ingå att respektive nämnd och bolag var och en inom sitt ansvarsområde avgör om upphandling är den mest ändamålsenliga vägen för att åstadkomma bästa möjliga verksamhet för de medel som kommunfullmäktige anslagit. Det är i sammanhanget viktigt att utvärderingar görs kontinuerligt på lokal nivå inom nämnden eller bolagets ansvarsområde. Därutöver skall utvärderingar göras på central nivå för att få fram bättre underlag för långsiktiga beslut och överväganden och för att få en bättre överblick av konsekvenserna och utvecklingen.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Lotta Edholm* (fp) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. bifalla motionen
2. därutöver anförä följande.

Vänstermajoritetens beslut från i budget 2003 om att stoppa all konkurrensutsättning och avknoppning har kraftigt begränsat möjligheten för andra utförare att vara med och förbättra servicen i Stockholm.

Genom konkurrensutsättning tvingas det offentliga värdera och prissätta sin egen verksamhet och därmed skaffa sig en adekvat bild över vad saker kostar. Denna pro-

cess är mycket viktig för att det offentliga skall kunna hålla koll på budgetuppfyllelse och kostnadsutveckling och därmed på bästa sätt hushålla med medborgarnas pengar.

För oss står ökade möjligheter för enskilda och familjer att påverka sin vardag i centrum. Individen är alltid viktigare än systemet. Det är systemet som skall anpassas efter individen, inte tvärtom. Det är människorna själva som bäst kan bestämma vilken vård- och omsorgsgivare de och deras familj vill ha samt vilken förskola och skola barnen skall gå i.

I grunden handlar det om var man anser makten skall ligga. Skall makten finnas hos den enskilde och hennes närmaste, eller hos politiker i en nämnd. Vi ser det som självklart att medborgarna själva via olika former av valfrihetssystem skall välja utförare. Finansieringen skall ske gemensamt.

För att öka andelen alternativ inom den offentligt finansierade servicen bör initiativrätten till konkurrensutsättning inte bara åvila den politiska nivån utan även medborgarna. Genom införandet av en utmaningsrätt ger man fler möjlighet att vara med och påverka hur den kommunala servicen skall erbjudas.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

Motion (2005:32) av Kristina Axén Olin m.fl. (m) om utmaningsrätt anses besvarad med vad som anförs i detta utlåtande.

Stockholm den 30 november 2005

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Anette Otteborn

Reservation anfördes av *Sten Nordin, Mikael Söderlund och Kristina Alven-dal* (alla m), *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) och *Ewa Samuelsson* (kd) med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Bakgrund

Motionen av Kristina Axén Olin (m), Sten Nordin (m) och Mikael Söderlund (m) tar sin utgångspunkt i att konkurrensutsättning av kommunal verksamhet leder förutom till valfrihet och mångfald även till ökad kostnadskontroll och en bättre budgethållning.

Motionärerna betonar att konkurrens vidgar möjligheten för människor som arbetar inom områden med huvudsakligen offentlig sektor som arbetsgivare, att även kunna välja en privat arbetsgivare. Bland annat nämns att konkurrensutsättning bidrar till ökad valfrihet på arbetsmarknaden, förbättrade karriärmöjligheter och på sikt även bättre löneutveckling för kvinnor.

Motionärerna anser att det är viktigt att stadens anställda som så önskar ska få ta över den verksamhet de arbetar i. Vidare konstateras att stadens anställda som under åren 1991-1994 och 1998-2002 avknoppade "sin" verksamhet och tog över den i enskild regi var framgångsrika.

När stadens första konkurrensprogram infördes under mandatperioden 1991-1994, gavs möjlighet för enskilda företag att upphandla en viss verksamhet i konkurrens, s k utmaningsrätt. Berörd nämnd var tvungen att inom två månader genomföra öppen anbudsförfrågan i enlighet med riktlinjerna i konkurrensprogrammet. Motionärerna menar att denna möjlighet att utmana kommunal verksamhet saknas idag och att det vore värdefullt om möjligheten fanns. Med hänvisning till ovanstående föreslår motionärerna att kommunfullmäktige ska återinföra utmaningsrätten.

REMISSER

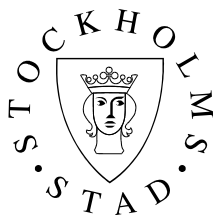
Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till stadsledningskontoret. Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av utvecklingsavdelningen.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 23 augusti 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret kan konstatera att kommunfullmäktige i budget för år 2003 har beslutat att inga idag befintliga verksamheter i stadens regi får konkurrensutsättas eller avknoppas. Upphandling i konkurrens av verksamheter/tjänster som idag inte finns i staden kan dock ske. Kommunfullmäktige beslutade i samma budget om att ta bort utmaningsrätten.

Frågan huruvida initiativet till konkurrensutsättning av kommunal verksamhet ska komma från aktörerna på marknaden eller från stadens förvaltningar, är enligt stadsledningskontorets uppfattning en politisk/ideologisk fråga och bör därför avgöras på politisk nivå.

Stadsledningskontoret noterar dock att då möjligheten till utmaningsrätt fanns, var detta inte ett verktyg som användes särskilt frekvent utan endast i ett fåtal fall (se Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad, Analys av process och effekter, PLS Ramböll management 2001, s. 18). Stadsledningskontoret konstaterar mot bakgrund av ovanstående att utmaningsrätten som ett medel för att främja konkurrens och valfrihet hittills varit begränsad.



KOMMUNFULLMÄKTIGE

Motioner

2005:32

2005:32

Motion av Kristina Axén Olin m.fl. (m) om utmaningsrätt

Dnr 029-1595/2005

Det är stadens uppgift att använda stockholmarnas skattemedel på bästa möjliga kvalitetsmässiga och kostnadseffektiva sätt. Det innebär att den offentliga service som erbjuds stockholmarna ska vara av god kvalitet och till lägsta möjliga kostnad.

Vi menar att en av förutsättningarna för att av staden finansierad service ska vara av god kvalitet samt även kostnadsmässigt effektiv är att det råder konkurrens mellan olika utförare. Det är även viktigt ur valfrihetssynpunkt att Stockholmarna kan välja mellan olika fristående alternativ.

Konkurrensutsättning av kommunal verksamhet leder förutom till valfrihet och mångfald till ökad kostnadskontroll och en bättre budgethållning. Det visar den erfarenhet som ackumulerats inom området. Detta då konkurrensutsättningen leder till en värdering av den egna verksamheten vilket i sig ökar förståelsen för kostnaderna. Dessutom ökar möjligheten till budgethållning genom att priset avtalas för en viss tjänst under en viss tid i förväg med extern leverantör.

Det offentliga ansvaret är att tillse att stockholmarna får mesta och bästa möjliga service för sina skattepengar - inom de områden som kommunen har att verka. För varje krona i lägre kostnad som konkurrens medför, frigörs resurser till andra angelägna ändamål.

Därtill vidgar konkurrensen möjligheten för människor som arbetar inom områden med huvudsakligen offentlig sektor som arbetsgivare, att kunna välja arbetsgivare. Vi är övertygade om att detta innebär ökad valfrihet på arbetsmarknaden, förbättrade karriärmöjligheter och även på sikt bättre löneutveckling för kvinnor.

Vi tycker det är viktigt att stadens anställda som så önskar får möjlighet att ta över den verksamhet de arbetar i. Staden har kvalificerade medarbetare. Inte minst visade det sig under åren 1991-1994 och 1998-2002 att de anställda som avknoppade ”sin” verksamhet och tog över den i enskild regi var framgångsrika.

Möjligheten till enskilt företagande innebär möjlighet att förverkliga idéer om verksamhetsutveckling och kvalitetsförbättringar. Det skapar också nya företag och därmed också en vidgad arbetsmarknad med fler arbetsgivare på områden där främst många kvinnor traditionellt varit hänvisade till kommun eller landsting som enda arbetsgivare.

När stadens första konkurrensprogram infördes under mandatperioden 1991-1994, gavs möjlighet för enskilda företag att begära att staden skulle upphandla en viss verksamhet i konkurrens, s k utmaningsrätt. Berörd nämnd var tvungen att inom två månader genomföra öppen anbudsförfrågan i enlighet med riktlinjerna i konkurrensprogrammet.

Företag som såg utvecklingspotential i en enhet gavs med utmaningsrätten möjlighet att begära upphandling av verksamhet som nämnden i fråga ännu inte konkurrensutsatt. Denna möjlighet att utmana kommunal verksamhet saknas i dag. Vi anser att det vore värdefullt om enskilt drivna företag eller personal som via eget företag vill försöka ta över en enhet på entreprenad hos ansvarig nämnd kan begära att verksamheten ska upphandlas i konkurrens. Nämnden skall då inom två månader genomföra öppen anbudsupphandling av verksamhet

Med hänvisning till ovanstående hemställer vi om att kommunfullmäktige beslutar

att återinföra utmaningsrätten.

Stockholm den 14 april 2005

Kristina Axén Olin

Sten Nordin

Mikael Söderlund