

PM 2005 RI (Dnr 019-3866/2004)

Utvärdering av konkurrensutsättning samt förslag om utarbetande av ny policy för upphandling

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Stadsledningskontorets utvärdering rörande effekterna av genomförd konkurrensutsättning godkänns.
2. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att ta fram förslag till policy för upphandling.
3. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att ta fram förslag till policy för konkurrensutsättning.
4. Stadsledningskontorets inriktning för detta arbete skall kompletteras med vad föredragande borgarrådet anför.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade den 6 december 2002, i samband med behandlingen av budgeten för år 2003, att effekterna av den föregående majoritetens policy för upphandling, konkurrens och valfrihet skulle utvärderas av två oberoende institut. Kommunstyrelsen godkände dock den 28 april 2004 i syfte att minska kostnaderna för utvärderingen stadsledningskontorets förslag till alternativt genomförande av utvärderingen. Utvärderingen, med ingående delstudier, skulle, enligt kommunstyrelsens beslut, redovisas i början av oktober 2004.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret för yttrande.

Mina synpunkter

Jag vill understryka att all verksamhet staden ansvarar för har som syfte att ge oss invånare bästa möjliga service och kvalitet till lägsta möjliga kostnad.

I stadsledningskontorets underlag inför kommunstyrelsens beslut 28 april 2004 om förslag till utvärdering sägs att syftet var 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 do-

kumentation 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 som 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. För att ge kommunfullmäktige underlag för beslut om policy kommer det nu presenterade utvärderingsmaterialet biläggas det kommande ärendet.

Jag anser att staden behöver dels en policy för upphandling och dels en policy för konkurrensutsättning. I syfte att inte ytterligare försena arbetet med att ta fram förslag till dessa dokument vill jag ge min syn på det nu presenterade materialet samt ange inriktning för det fortsatta arbetet. Det är av största vikt att undersökningsmaterialet och slutsatserna beaktas. En viktig fråga att ytterligare bereda är hur upphandlingsverksamheten påverkar möjligheterna att styra, leda, förändra samt få genomslag för de beslut om t.ex. policy och strategier som fattas i fullmäktige, i kommunstyrelsen samt i andra berörda nämnder och styrelser.

Jag vill lyfta fram att nämnder och bolagsstyrelser ska ha möjlighet att återta verksamheten i kommunal regi när avtalen löper ut om man finner det 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 kvalité och lägsta möjliga kostnad samt peka på hur viktig utförarnas kontinuitet är för brukarna av vård-, omsorgs- och skoltjänster. 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 kvalité- 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. Även detta material bör ingå i den kommande redovisningen.

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 driftsentreprenader (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.

Sommaren 2004 genomfördes en ny undersökning. Där framgår att den personal som återgått i kommunal tjänst och jämför med hur de hade det i enskild verksamhet är i huvudsak mer nöjda med allt i den kommunala verksamhet de återvänt till. Särskilt gäller det arbetsmiljön, anställningstryggheten och möjligheterna till vidareutbildning. Jag vill att det i kommande policy redogörs för hur staden i samband med övergång till annan driftsform kan säkerställa att medarbetarnas situation inte försämras. Målet måste vara att den i sådant fall bör förbättras. Staden har ett personalpolitiskt ansvar, medarbetarna avgör tjänstens kvalitet vilken är av stor vikt för brukarna. Enligt min uppfattning är det viktigt att en reell meddelarfrihet finns även i de verksamheter som bedrivs på entreprenad. Frågan utreds enligt uppgift för närvarande i regeringskansliet.

Stadsledningskontoret har i ärendet 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.

Det vägledande vid konkurrensutsättning av verksamhet måste alltid vara medborgarperspektivet. Rätt utformad och genomförd konkurrensupphandling kan bidra till förbättringar av stadens verksamheter och är väl förenlig med principerna för den generella välfärdspolitik.

Policyn ska fungera som en idékatalog kring konkurrensfrågor. De nämnder som beslutar genomföra konkurrensupphandling ska i policyn kunna finna goda exempel på upphandlingsmetoder som gynnar kvalitetsutveckling och lösningar på vanliga problem kring upphandlingsfrågor.

Vidare behöver policyn behandla frågor som kvalitetssäkringssystem, brukar- respektive medborgarinflytande, medarbetarperspektivet, regler för avknoppning, rättsliga krav, avbrutna upphandlingar, egenregionbud, justering av anbuderna, uppföljning av intraprenader, miljö- och antidiskrimineringskrav, insyn i verksamheten samt rättelse av missförhållanden.

Upphandling är i första hand lämpligt för de verksamheter där staden saknar eller inte bör ha viss specialkompetens. Jag ser det vidare som självklart att alla leverantörer kommunen använder är seriösa, har skött sina åtaganden vad gäller skatter m.m. samt att de följer antidiskrimineringsklausulen. I policyn ska det även framgå vikten av att dessa förhållanden regelbundet kontrolleras.

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.

Riktlinjer för vad som ska ingå i förslaget till upphandlingspolicy finns i det förslag till budget som jag lämnat och som väntas behandlas av fullmäktige inom kort.

När stadsledningskontoret arbetat vidare med ärendet och förslag till policy för upphandling skall ärendet remitteras till stadens samtliga förvaltningar och bolag.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Stadsledningskontorets utvärdering rörande effekterna av genomförd konkurrensutsättning godkänns.
2. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att ta fram förslag till policy för upphandling.
3. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att ta fram förslag till policy för konkurrensutsättning.
4. Stadsledningskontorets inriktning för detta arbete skall kompletteras med vad föredragande borgarrådet anför.

Stockholm den 21 oktober 2005

ANNIKA BILLSTRÖM

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 borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. godkänna utvärderingen
2. ge stadsledningskontoret i uppdrag att ta fram en ny policy för upphandling i enlighet med vad som anförts nedan
3. i övrigt anförda följande

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

Stockholms stad har tillsammans med PLS Ramböll Management utvärderat konkurrensutsättningarna i Stockholm mellan 2001 och 2003. En liknande utvärdering gjordes 2001 för åren 1998-2000. Denna senaste utvärdering blev klar innan jul 2004. Nu, ett år senare når den kommunstyrelsen. Ett synnerligen märkligt förfarande av majoriteten.

I huvudsak pekar rapporterna på att arbetet med konkurrensutsättning ger ökad kostnadskontroll och bättre budgethållning.

Att kostnadsbesparingen man vinner genom att konkurrensutsätta avtar över tid är inte konstigt. Man bör ställa sig frågan vad som skulle hända med kostnadsutvecklingen om man inte

konkurrensutsatte. Konkurrens fungerar som prispressande kraft vilket är till gagn för Stockholms stads skattebetalare direkt då den leder till lägre kostnader och indirekt då det leder till att stadens egen verksamhet får ett ökat tryck på sig att hålla låga kostnader. Anledningen till detta är dels att staden som upphandlare av verksamhet blivit bättre och ställer tydligare och högre kvalitetskrav och dels att leverantörerna blivit bättre på att värdera sina kostnader.

Genom konkurrensutsättningen tvingas det offentliga värdera och prissätta sin egen verksamhet och därmed skaffa sig en adekvat bild över vad saker kostar. Denna process är mycket viktig för att det offentliga skall kunna hålla koll på budgetuppfyllelse och kostnadsutveckling och därmed på bästa sätt hushålla med medborgarnas pengar.

Detta arbete bör utvecklas. Intressant är att notera att det framkommer i utvärderingen att man upplever det lättare för nämnderna att hålla budget när man har upphandlat verksamheten.

Rapporterna som ingår i utvärderingen är också kritiska mot hur dålig staden är på att jobba med nyckeltal och ekonomiska uppföljningar. Kritiken är likaledes stor mot stadens egenregi anbud. De är inte i allt för många fall ordentligt genomarbetade och det finns en misstanke att man bortser från vissa kostnader. Inom dessa områden finns det mycket för staden att förbättra.

En annan intressant iakttagelse som görs i utvärderingen är att skillnaden mellan stadsdelarna är stor. Kungsholmen verkar vara den stadsdel bland de undersökta där man arbetar bäst och mest konsekvent med upphandling. De har inte heller de senaste åren, till skillnad mot andra, haft budgethållningsproblem.

Förslaget att låta den lokala nivån avgöra om man skall konkurrensutsätta eller inte är dåligt av flera skäl. Dels skapar man en situation med stora olikheter i staden med efterföljande troliga olikheter i budgethållning. Dels blir de möjliga volymerna mindre än vad de skulle bli om man kunde göra gemensamma upphandlingar. Denna kritik delas också av stadens revisorer som menar att stadens upphandlingsarbete bör ges en tydligare central ställning.

Man konstaterar vidare i rapporten att det inte finns några demokratiska problem med konkurrensutsättning vilket är bra. Det demokratiska inflytandet och den demokratiska insynen garanteras av beställaren, i det här fallet staden som upphandlande enhet och inte av att verksamheten bedrivs i offentlig regi.

Utvärderingen tillsammans med andra studier ger ett gott stöd för att i staden fortsätta använda konkurrensutsättning som verktyg för att nå en bättre budgetbalans och en högre kvalitet på servicen.

Vad gäller konkurrensutsättningen effekter på kvalitén konstaterar Stockholms stads stadsledningskontor att ”processen före upphandling har lett till att kvalitetsfrågorna kommit i fokus och att verksamheternas uppdrag har renodlats. Detta genom att beställaren inför upphandlingen måste ta ställning till vilken verksamhet skall bedrivas samt vilka resultatkrav m.m. som skall gälla för verksamheten.”

Som ledare av offentlig verksamhet har vi ett ansvar att ständigt försöka hitta former för att bedriva verksamheten så kostnadseffektivt som möjligt.

Slutsatserna vi drar av denna och den förra rapporten är att konkurrensutsättning av offentligt finansierad verksamhet är ett viktigt inslag i den ständiga utmaningen att hålla nere de offentliga kostnaderna – och därmed skatterna – utan att för den skull göra avkall på kvalitén.

Arbetet med konkurrensutsättning inom offentligt finansierad verksamhet bör utvecklas. Inte minst behöver den offentliga sektorn bli betydligt bättre på att arbeta med jämförbara nyckeltal, uppföljningar och analyser av kostnader för den verksamhet som drivs i egen regi.

Man skall givetvis inte bara begränsa sig till att jaga kostnader. Den avgränsningen som gjorts i utvärderingen – att bra titta på konkurrensutsättning och inte på effekter av valfrihetssystem – begränsar dock tyvärr delvis värdet av rapporten. En av förutsättningarna för att av staden finansierad service ska vara av god kvalitet samt även vara kostnadsmässigt effektiv är att det råder konkurrens mellan olika utförare. Det är även viktigt ur valfrihetssynpunkt att Stockholmarna kan välja mellan olika fristående alternativ.

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 dess nära 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.

Ledarskap är för oss att tillse att stockholmarna får mesta och bästa möjliga service för sina skattepengar och att stockholmarna inom varje område ges så stora möjligheter som möjligt att själv påverka vem som skall utföra tjänsten.

För varje krona i lägre kostnad som konkurrensutsättning kan medföra, frigörs resurser för satsningar på eftersatta områden och möjligheter för skattesänkningar skapas.

Rörande framtagandet av en ny upphandlingspolicy

Stockholms stad har sedan vänstermajoriteten avskaffade den gamla fungerande upphandlingspolicyn saknat upphandlingspolicy. Detta i ett läge då Stockholms stad köper tjänster varje år drygt 8,5 miljarder vilket motsvarar över 25 % av stadens budget. Detta är mycket allvarligt. Stockholms stads revisorer konstaterade stora brister i stadens upphandlingsarbete i revisionsrapporten ”Erfarenheter av lagar och regler vid upphandling”.

Rapportens kritik var hård och konstaterar bland annat att stadens upphandlingsarbete bör ges en tydligare central ställning, att stödet från kommunstyrelsen och koncernstyrelsen måste bli bättre till upphandlande nämnd eller bolag samt framförallt att staden måste ta fram en ny upphandlingspolicy.

Det är därför på tiden att majoriteten nu arbetar mot en ny upphandlingspolicy. Tyvärr lämnar de ingångsvärden majoriteten ger till arbetet med den nya policyn mycket övrigt att önska.

Ambitionen som vänstermajoriteten ger uttryck för – att motverka diskriminering – är bra. Dock riskerar förslaget med tillämpning av en antidiskrimineringsklausul som det nu är formulerat både att leda fel och skapa för Stockholms stad kostsamma juridiska processer. Självklart skall Stockholms stad ha möjligheten att häva avtal med parter som bryter mot diskrimineringslagstiftningen, det har Stockholm redan i dag i och med beslut i kommunstyrelsen i juni 2002.

Det är tillåtet att ställa krav genom s.k. tillkommande kontraktsvillkor - under förutsättning att dessa är förenliga med grundläggande EG-rättsliga regler på upphandlingsområdet. Det innebär bl.a. att de ska vara angivna på förhand, förutsebara, begripliga, proportionella i förhållande till föremålet för upphandlingen och icke-diskriminerande.

I det nuvarande förslaget §3 stadgas att leverantören skall ålägga underleverantörer samma skyldigheter, trots att det i underlaget för beslutet framgår att dylika inte kan s.a.s. exporteras till annat EG-land. Det kan alltså bli fråga om ett brott mot regeln om icke-diskriminering. Dessutom stadgas att leverantören skall svara för underleverantörers ev. brott mot reglerna. Det kan vara ett brott mot regeln om proportionalitet. § 3 leder också till att stadens tillsyns rätt skulle kunna sträcka sig i princip hur långt bort från leverantören som helst. Det är också möjligen ett brott mot proportionalitetsprincipen.

Om staden häver avtalet med åberopande av diskriminering som skäl utan att avtalspartnern blivit fälld i domstol för diskriminering får en förfördelad leverantör vända sig till tingsrätt för prövning med begäran om skadestånd. I denna skadeståndsprocess måste staden bevisa att den haft rätt. Samma gäller för påstådda brott hos underleverantör. Detta kan leda till att kostnaderna vid eventuella juridiska konflikter bli betydande, framförallt i form av utredningskostnader, då det är staden som åläggs bevisbördan vid de fall avtal bryts av staden med hänvisning till den föreslagna klausulen.

Ett utvidgande av den diskrimineringsklausul som i dag är gällande i syfte att få den att omfatta även misstänkt diskriminering är principiellt tveksam. Att staden skulle bryta avtal med parter på grund av misstanke utan att partnern i domstol blivit fälld för diskriminering, dvs. agera utifrån misstanke, är rättsvidrigt. Ingen skall kunna straffas av det offentliga innan man är funnen skyldig av domstol.

Processer gentemot företag och myndigheter som diskriminerar bör drivas. Internationellt har det under längre tid funnits enskilda, föreningar och stiftelser som genom att rättsligt driva diskrimineringsfrågor vunnit stora framgångar. I Sverige har vi under lång tid saknat dessa viktiga instanser i det civila samhället. På senare år har det dock skett en förändring och det finns i dag

instanser som driver rättvisefrågor utifrån en ideell grund rättsligt. En utveckling som är mycket bra och som vi självklart välkomnar.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Kristina Axén Olin*, *Mikael Söderlund* och *Kristina Alvendal* (alla m) och *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande gjordes av *Ewa Samuelsson* (kd) enligt följande.

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

Stockholms stad har tillsammans med PLS Ramböll Management utvärderat konkurrensutsättningarna i Stockholm mellan 2001 och 2003. En liknande utvärdering gjordes 2001 för åren 1998-2000. Denna senaste utvärdering blev klar innan jul 2004. Nu, ett år senare når den kommunstyrelsen. Ett synnerligen märkligt förfarande av majoriteten.

I huvudsak pekar rapporterna på att arbetet med konkurrensutsättning ger ökad kostnadskontroll och bättre budgethållning.

Att den kostnadsbesparing som man vinner genom att konkurrensutsätta avtar över tid är inte konstigt. Man bör ställa sig frågan vad som skulle hända med kostnadsutvecklingen om man inte konkurrensutsatte. Konkurrens fungerar som prispressande kraft vilket är till gagn för Stockholms stads skattebetalare direkt då den leder till lägre kostnader och indirekt då det leder till att stadens egen verksamhet får ett ökat tryck på sig att hålla låga kostnader. Anledningen till detta är dels att staden som upphandlare av verksamhet blivit bättre och ställer tydligare och högre kvalitetskrav, dels att leverantörerna blivit bättre på att värdera sina kostnader.

Genom konkurrensutsättningen tvingas det offentliga värdera och prissätta sin egen verksamhet och därmed skaffa sig en adekvat bild över vad saker kostar. Denna process är mycket viktig för att det offentliga skall kunna hålla koll på budgetuppfyllelse och kostnadsutveckling och därmed på bästa sätt hushålla med medborgarnas pengar.

Detta arbete bör utvecklas. Intressant är att notera att det framkommer i utvärderingen att man upplever det lättare för nämnderna att hålla budget när man har upphandlat verksamheten.

Rapporterna som ingår i utvärderingen är också kritiska mot hur dålig staden är på att jobba med nyckeltal och ekonomiska uppföljningar. Kritiken är likaledes stor mot stadens egenregi anbud. I allt för många fall är de inte ordentligt genomarbetade och det finns en misstanke om att man bortser från vissa kostnader. Inom dessa områden finns det mycket för staden att förbättra.

En annan intressant iakttagelse som görs i utvärderingen är att skillnaden mellan stadsdelarna är stor. Kungsholmen verkar vara den stadsdel bland de undersökta där man arbetar bäst och mest konsekvent med upphandling. De har inte heller de senaste åren, till skillnad mot andra, haft budgethållningsproblem.

Förslaget att låta den lokala nivån avgöra om man skall konkurrensutsätta eller inte är dåligt av flera skäl. Dels skapar man en situation med stora olikheter i staden med efterföljande troliga olikheter i budgethållning. Dels blir de möjliga volymerna mindre än vad de skulle bli om man kunde göra gemensamma upphandlingar. Denna kritik delas också av stadens revisorer som menar att stadens upphandlingsarbete bör ges en tydligare central ställning.

Man konstaterar vidare i rapporten att det inte finns några demokratiska problem med konkurrensutsättning vilket är bra. Det demokratiska inflytandet och den demokratiska insynen garanteras av beställaren, i det här fallet staden som upphandlande enhet och inte av att verksamheten bedrivs i offentlig regi.

Utvärderingen tillsammans med andra studier ger ett gott stöd för att i staden fortsätta att använda konkurrensutsättning som verktyg för att nå en bättre budgetbalans och en högre kvalitet på servicen.

Vad gäller konkurrensutsättningen effekter på kvalitén konstaterar Stockholms stads stadsledningskontor att ”processen före upphandling har lett till att kvalitetsfrågorna kommit i fokus och att verksamheternas uppdrag har renodlats. Detta genom att beställaren inför upphandlingen

måste ta ställning till vilken verksamhet skall bedrivas samt vilka resultatkrav m.m. som skall gälla för verksamheten.”

Som ledare av offentlig verksamhet har vi ett ansvar att ständigt försöka hitta former för att bedriva verksamheten så kostnadseffektivt som möjligt.

Slutsatserna vi drar av denna och den förra rapporten är att konkurrensutsättning av offentligt finansierad verksamhet är ett viktigt inslag i den ständiga utmaningen att hålla nere de offentliga kostnaderna – och därmed skatterna – utan att för den skull göra avkall på kvalitén.

Arbetet med konkurrensutsättning inom offentligt finansierad verksamhet bör utvecklas. Inte minst behöver den offentliga sektorn bli betydligt bättre på att arbeta med jämförbara nyckeltal, uppföljningar och analyser av kostnader för den verksamhet som drivs i egen regi.

Man skall givetvis inte bara begränsa sig till att jämföra kostnader. Den avgränsningen som gjorts i utvärderingen – att bra titta på konkurrensutsättning och inte på effekter av valfrihetssystem – begränsar dock tyvärr delvis värdet av rapporten. En av förutsättningarna för att av staden finansierad service ska vara av god kvalitet samt även vara kostnadsmässigt effektiv är att det råder konkurrens mellan olika utförare. Det är även viktigt ur valfrihetssynpunkt att Stockholmarna kan välja mellan olika fristående alternativ.

För oss står ökade möjligheter för enskilda och familjer att påverka sin vardag i centrum. Det är systemet som skall anpassas efter individen, inte tvärtom. Det är människorna själva som bäst kan bestämma exempelvis vilken vård- och omsorgsgivare som de och deras familj vill ha samt vilken förskola och skola barnen skall gå i. I grunden handlar det om var man anser att makten skall ligga.

ÄRENDET

Bakgrund

Staden har haft en policy för konkurrensutsättning av egna verksamheter från och med 1993. Policyn har förändrats ett flertal gånger. Nuvarande upphandlingspolicy fastställdes 26 april 1999 då den dåvarande borgerliga majoriteten införde en policy som innebar krav på att all verksamhet, utom myndighetsutövning och strategiska ledningsfunktioner, skulle upphandlas. Ingen ny policy har beslutats efter majoritetsskiftet 2002. Däremot har i budget givits direktiv om en restriktiv hållning till konkurrensutsättningen i väntan på utvärdering och uppföljning.

Kommunfullmäktige beslutade den 6 december 2002, i samband med behandlingen av 2003 års budget, att ”de gångna fyra årens konkurrensutsättning 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.”

I syfte att minska kostnaderna för utvärderingen godkände kommunstyrelsen den 28 april 2004 stadsledningskontorets förslag till alternativt utförande av utvärderingen samt att den skulle redovisas i oktober 2004.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av upphandlingsenheten inom finansavdelningen

Till tjänsteutlåtandet är fogat stadsledningskontorets Rapport – konkurrensutsättningens effekter i Stockholms stad. Som är utarbetat av upphandlingsenheten inom finansavdelningen. Till denna rapport är fogad tre bilagor:

- A) Stockholms stad – Utvärdering av konkurrensutsättningen i Stockholms stad 2001 – 2003, fem fallstudier, Ramböll Management
- B) Att arbeta i äldreboende nu och för tre år sedan, i kommunal och enskild drift – så tycker personalen – USK
- C) Stadsledningskontoret, 2004 Sammanställning av rapporter med mera som berör konkurrensutsättning.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 4 oktober 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Syftet med de stadsledningskontorets utvärdering 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 har stadsledningskontoret beaktat en rad interna och externa delstudier. Dessa är:

- Rambölles utvärdering av konkurrensutsättning i Stockholms stad (1997- oktober 2000) med ny uppdatering avseende fallstudier för perioden 2001 – 2003.
- Utrednings- och statistikkontoret (USK) genomförda enkät till personal verksam inom äldreomsorgen.
- Stadsledningskontoret kartläggning och analys av befintliga utvärderingar och forskningsrapporter inom området konkurrensutsättning (inklusive Socialstyrelsens rapport på äldreomsorgens område samt Institutets för Kommunal Ekonomi (IKE) granskning av konkurrensutsättning i Stockholms stad).
- Stadsledningskontorets riktade enkäter till stadens upphandlare
- Stadsledningskontorets egna analyser utifrån data som tagits fram ur i ekonomi- och verksamhetssystem m.m.

Sammanfattning av resultatet av utvärderingen

Volymen konkurrensutsatt verksamhet beräknas 2004 uppgå till ca 4 Mdr kr. Omfattningen på den konkurrensutsatta verksamheten är i avtagande och beräknas under året minska med ca 700 Mkr (17,5%) jämfört med 2003 (inflationen ej beaktad). Minskningen beror på att det under 2003 och 2004 endast har skett ett begränsat antal förnyade entreprenadupphandlingar och att nämnderna, istället för att upphandla, valt att direkt ta tillbaks verksamheten i egen regi.

Utvärderingen visar vidare att de omfattande kostnadsreduceringar som konkurrensutsättningen initialt gav upphov till (under det första konkurrensprogrammet) men tiden har kommit att avta. Idag görs, med några få undantag, inte längre några kostnadsreduceringar som resultat av upphandlingsprocessen. Detta kan emellertid, enligt SLK:s uppfattning, inte tas som intäkt för att modellen inte längre fungerar och att konkurrensutsättningen på den grunden bör avbrytas. Det finns enligt SLK flera förklaringar till varför kostnadssänkningarna avtagit:

- Priserna/kostnaderna kan inte sjunka för all framtid. Det finns en undre rationaliserings- och effektiviseringsgräns, därefter ökar kostnaderna som för alla andra tjänster.
- Nämnderna prioriterar i sina upphandlingar många gånger högre kvalitet framför lägre kostnader. D.v.s. det är inte den, som givet villkoren i kravspecifikationen, lämnat anbudet med lägst pris som erhåller uppdraget utan den som lämnat den bästa kombinationen av pris och kvalitativa mervärden.
- Det finns studier som visar på att kvalitetskraven för verksamheten successivt har satts allt högre.
- Antalet anbud per upphandling har generellt sett blivit färre. En förklaring till detta är att konkurrensen har minskat inom flera branscher..
- Leverantörerna vet idag bättre vad det kostar att driva verksamheten samt lägger inte längre underfinansierade anbud (vare sig p.g.a. felkalkyleringar eller i syfte att ta marknadsandelar).
- Leverantörerna är mer måna om sitt varumärke och är försiktiga att delta i sådana upphandlingar som de anser kan resultera i verksamhet med för låg kvalitet.

De ovan angivna faktorerna är inte alla statiska eller omöjliga att påverka. Exempelvis kan staden genom sina upphandlingsförfaranden delvis ha bidragit till att konkurrensen inom t.ex. äldreomsorgen och inom gatu- och parkskötseln är begränsad. Betalningsvillkor, avtalstidens längd, objektens storlek och krav på finansiell ställning styr mot större företag, och utgör många gånger hinder mot att nya företag etableras. SLK ser därför fortfarande en utvecklingspotential i stadens sätt att använda konkurrens som en metod för verksamhetsutveckling. En upphandling som genomförs på rätt sätt kan även idag medföra såväl kostnadssänkningar/motverka kostandsökningar som verksamhetsutveckling.

Stadsledningskontoret kan konstatera att det fr.o.m. 2000 blivit vanligare att upphandlingar avbryts med hänvisning till att anbudspriserna varit för höga. I dessa fall anser förvaltningarna att de själva kan driva verksamheten billigare (trots att de t.o.m. i en del fall lämnat egen regi anbud

med högre priser). När en upphandling avbryts bör den ansvariga nämnden, enligt stadsledningskontorets uppfattning, aktivt följa upp kostnadsutvecklingen och eventuella kvalitetsförändringar. De undersökningar stadsledningskontoret vidtagit visar i flera fall på svårigheter att se den reella kostnadsutvecklingen. Andra fall visar på att förvaltningarna varit väl optimistiska beträffande möjligheten att driva verksamheten till väsentligt lägre kostnad.

Vad gäller konkurrensutsättningen kvalitativa effekter kan det konstateras att processen före upphandling har lett till att kvalitetsfrågorna kommit i fokus och att verksamheternas uppdrag har renodlats. Detta genom att beställaren inför upphandlingen måste ta ställning till vilken verksamhet skall bedrivas samt vilka resultatkrav m.m. som skall gälla för verksamheten. Till detta kommer att beställaren som en följd av avtalsstyrningen tvingats utarbeta metoder för uppföljning av verksamheten. Detta har sedan kommit egen regi till del.

Det kan vidare konstateras att kvaliteten i verksamheten inte skiljer sig i nämnvärd utsträckning mellan enskilt och kommunalt driven verksamhet. Driftsformen förefaller sakna avgörande betydelse för verksamheternas kvalitet. Däremot kan upprepade byten av entreprenörer eller driftsformer äventyra kontinuiteten inom omsorgsverksamheterna. Kontinuiteten är en av brukarna högt värderad kvalitetsegenskap.

Stadsledningskontoret har inte funnit några belägg för att farhågorna att entreprenörerna medvetet skulle leverera sämre kvalitet i syfte att öka vinstmarginalerna. Samtidigt kan det konstateras att de möjligheter till förnyelse och utveckling av verksamheter som konkurrensutsättning förväntas medföra inte har utnyttjats fullt ut.

Studier av konkurrensutsättningens effekter för politikerna/demokratin visar på att politikererna har det bestämmande demokratiska inflytandet över konkurrensutsättningens genomförande och resultat. Graden av demokratisk styrning av verksamheterna är densamma, oavsett driftsform. Däremot visar utredningen att kraven på politikerna förändras, och i viss mån ökar, i och med konkurrensutsättningen.

De studier som granskat konkurrensutsättningens effekter för personalen är tämligen motstridiga och pekar inte i någon entydig riktning. Klart står emellertid att det i samband med konkurrensutsättning uppstår en förändringsrelaterad stress, som ledningen måste ta på allvar och möta med information och dialog. Vidare upplevs arbetet i privat verksamhet vara mer stressigt samtidigt som inflytandet över verksamheten upplevs vara större. Det finns även en trend att personalen över tiden blivit mer positiv till staden som arbetsgivare och att majoriteten av de inom de enskilt drivna verksamheterna som tidigare haft kommunen som arbetsgivare föredrar att arbeta hos den senare.

Mot bakgrund av utvärderings iakttagelser ser stadsledningskontoret inga reella hinder mot att stadens nämnder, om de så vill, använder sig av konkurrenslösningar som metod. Stadsledningskontoret ser dock ingen anledning till att konkurrensutsätta sådana enheter som driver verksamheten med hög kvalitet och på ett kostnadseffektivt sätt. Till skillnad från vad som gällde under föregående majoritet bör det enligt stadsledningskontorets uppfattning, inte råda någon skyldighet för nämnderna att konkurrensutsätta verksamhet. Konkurrensutsättning och upphandling är ett sätt, bland flera, för nämnderna att använda när verksamheterna behöver effektiviseras och/eller utvecklas. Ett sådant förhållningssätt ligger även i linje med stadsdelsnämndsreformens grundtankar, d.v.s. att besluten skall fattas så nära medborgarna som möjligt.

Stadsledningskontoret vill även framhålla att det genom upphandling etableras ett system med priser för olika tjänster och prestationer. Denna prissättning ger nämnderna möjlighet att jämföra olika leverantörers och den egna regins priser för i princip samma tjänster. Upphandling kan härigenom leda till en ökad ekonomisk tydlighet i verksamhetsdriften, vilket kan motverka kostnadsökningar. Det förefaller sannolikt att de kostnadsnivåer som erhålls vid upphandling till viss del även kan bli styrande inom egenregin.

Vid genomförandet av upphandling bör nämnderna beakta de förslag till utveckling som stadsledningskontoret föreslår i utvärderingens slutrapport.

Nuvarande ordning

Nuvarande upphandlingspolicy fastställdes av kommunfullmäktige den 26 april 1999. Den har provisoriskt ersatts av besluten i budget för 2003 och 2004. Däri beslöt fullmäktige att den av den tidigare majoriteten genomförda konkurrensutsättningen skulle utvärderas. Denna utvärdering skulle ligga till grund för utarbetande av en ny upphandlingspolicy som tar hänsyn till de vunna erfarenheterna. Tills den nya policyn fastställts fick inga verksamheter som bedrivs i egen regi avknoppas eller konkurrensutsättas.

Ny upphandlingspolicy

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen får i uppdrag att utarbeta ett förslag till ny upphandlingspolicy grundad på de slutsatser som kan dras av den företagna utvärderingen. Det innebär att konkurrensutsättning skall betraktas som ett – av flera – medel att uppnå kostnadsbesparingar och effektiviseringar. Det skall varken föreligga någon skyldighet eller något förbud för nämnderna och bolagen att konkurrensutsätta verksamheter. Det avgörande skall vara medborgarnas eller kundernas bästa. Respektive nämnd och bolag måste var och en inom sitt ansvarsområde avgöra om konkurrensutsättning av verksamheter är den mest ändamålsenliga vägen för att åstadkomma största möjliga verksamhet för de medel som kommunfullmäktige anslagit.