



Upphandlingsindex Stockholms län 2019

EN GRANSKNING AV KOMMUNERNAS RUTINER
FÖR INKÖP OCH UPPHANDLING

LO-distriktet i Stockholms län

Upphandlingsindex Stockholms län 2019

En granskning av kommunernas rutiner för inköp och upphandling

1.	Inledning	5
	Sammanfattning	6
2.	Offentlig upphandling – ett politiskt verktyg.....	7
2.2	Stockholms län är motorn i svensk ekonomi.....	7
2.3	Hård kritik mot bristande ledning, kontroll och uppföljning.....	7
3.	Upphandlingsindex 2019 – kommunranking	9
3.1	Ranking av länets kommuner.....	9
4.	Resultatredovisning	10
4.1	Drygt fyra av tio kontrollerar alla upphandlade huvudleverantörer löpande ..	10
4.2	Sex av tio saknar rutin för att hantera låga anbud	12
4.3	Nära två av tre har metod för att kontrollera nystartade företag	13
4.4	De flesta har inte byggt upp samverkan kopplat till ny lagstiftning.....	14
4.5	Många uppger att de har kunskaper om de tjänster som upphandlas.....	15
4.6	Sex av tio saknar metod för tillämpning av arbetsrättsliga villkor.....	16
4.7	Var tionde kommun ställer alltid krav på arbetsrättsliga villkor	17
4.8	Tre av fyra kommuner har inte fått mer resurser kopplat till ny lag	18
4.9	Fullmäktige fastställer upphandlingspolicy i åtta av tio kommuner.....	19
4.10	Politikerna tar få beslut om upphandlingsdokument.....	20
4.11	Drygt tre av fyra svarar att kommunstyrelsen granskat verksamheten	21
4.12	Kommunerna efterfrågar mer pengar och tid för prövning	22
4.13	Drygt sex av tio upplever inte att de har resurser att genomföra tillfredsställande kontroller	23
5.	Åtgärder för stärkt konkurrens och bättre villkor.....	24
6.	Metod.....	25
6.	1 Betygsättning av kommunernas insatser.....	25

1. Inledning

Varje år köper den offentliga sektorn varor, tjänster och entreprenader för över 800 miljarder kronor. Det motsvarar ungefär en fjärdedel av BNP. Kommunerna står för en stor del och kommunerna i Stockholms län spelar en särskild roll. Länet fungerar som en motor för svensk ekonomi. Enbart Stockholms stad köper varje år entreprenader, varor och tjänster för över 32 miljarder kronor.

Vilka rutiner för upphandling och kontroll kommunerna har är avgörande för att skattemedel inte ska hamna i fel fickor. Varje år går stat, kommun och landsting miste om stora belopp. Skatteverket har tidigare uppskattat att skattefelet, skillnaden mellan den skatt som borde ha betalats in och den som faktiskt betalas in, uppgår till fem procent av BNP. Det skulle motsvara över 240 miljarder i uteblivna skatter under 2018.

Företag står för den största delen av de uteblivna skatterna i Sverige och en stor del är kopplat till svartarbete. Fusk bidrar också till att villkoren på arbetsmarknaden dumpas och konkurrensen snedvrids. Företagare som följer lagar och regler missgynnas. Dessutom skapar bristande kontroll förutsättningar för att den internationella organiserade brottsligheten ska få fotfäste i landet.

Genom att se till att upphandlingar och inköp inte sker av företag som undviker att betala skatter och avgifter kan kommunerna bidra till att minska skattefelet. Kommunerna har ett stort ansvar men också stora möjligheter när det handlar om att styra upphandlingarna och kontrollera leverantörer så att skattemedel används på ett bra sätt.

LO-distriktet i Stockholms län har för sjunde året i rad granskat vilka rutiner kommunerna i Stockholms län har för att kontrollera de leverantörer de köper varor och tjänster av. I årets granskning har frågorna justerats utifrån de förändringar av Lagen om offentlig upphandling som trädde i kraft 2017. Sammantaget visar undersökningen att kommunerna uppvisar brister när det gäller rutiner för arbetet som innebär att fusk inte upptäcks och hanteras.

En fungerande upphandlingsverksamhet kan minska skattefusket och även förbättra arbetsvillkor, konkurrens och kvalitet. Det är hög tid för de kommuner i länet som ännu inte har en tillfredställande kontroll av leverantörer att införa rutiner och kontrollsystem som kan bidra till att fusket minskar och att skattemedel används på ett sätt som är bra för hela samhället.

Sammanfattning

Denna rapport bygger på en enkät som skickats ut till samtliga 26 kommuner i Stockholms län. Enkäten adresserades till ansvarig för upphandling och 21 kommuner har svarat.

Undersökningen har genomförts för sjunde året i rad och det kan sammantaget återigen konstateras att det finns brister i kommunernas kontroll och uppföljning. Inom flera områden sker ingen förändring över tid. En förbättring som kan noteras är att fler kommuner än tidigare har automatisk bevakning av leverantörer. Resultat i korthet:

- Sex av tio saknar rutin för att hantera låga anbud
- En majoritet har inte byggt upp någon ny samverkan med anledning av den nya lagstiftningen
- Sex av tio har inte tagit fram särskild metod för att bedöma hur bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor ska tillämpas
- Tre av fyra kommuner har inte fått mer resurser med anledning av den nya lagstiftningen

Politikerna fattar i relativt liten omfattning beslut om upphandlingsunderlagen, och ännu mer ovanligt är att politiker är involverade i arbetet med att ta fram dem. Flera kommuners politiker får anses ha begränsad inblick i kommunens upphandlingar.

Drygt sex av tio svarar att de inte bedömer att kommunen har tillräckliga resurser att genomföra tillfredsställande kontroller av att de företag som upphandlats följer lagar och förordningar. Detta pekar på att flera kommunpolitiker i länet bör prioritera arbetet med kontroll.

För att se hur respektive kommun har svarat på en enskild fråga, gå in på www.stockholm.lo.se och klicka dig vidare till Upphandlingsindex.

2. Offentlig upphandling – ett politiskt verktyg

I Sverige köper stat, kommun och landsting varor, tjänster och entreprenader för över 800 miljarder kronor årligen. Reglerna kring offentlig upphandling har formats för att användningen av våra offentliga medel ska ske på ett kostnadseffektivt sätt som främjar en öppen marknad och konkurrensneutralitet. Detta är grunden i den offentliga upphandlingen, vare sig det handlar om inköp av skolböcker eller bygget av en idrottshall. Lagens utformning bygger på två grundprinciper: upphandlingsverksamhet ska sträva efter en *hög transparens* och *god effektivitet* för att därigenom driva fram de ekonomiskt mest gynnsamma buden.

Offentlig upphandling är ett kraftfullt politiskt verktyg som har möjligheten att främja specifika verksamheter eller särskilt viktiga principer. Det är också politiska beslut som ligger till grund för att en upphandling genomförs, något som inte är en självklarhet. Städning av skolor eller äldreboenden kan vara en tjänst som utförs av personal som anställs direkt av en kommun, eller en tjänst som upphandlas. Valet att upphandla dessa tjänster är resultatet av politiska beslut i en ansvarig nämnd eller kommunfullmäktige i den specifika kommunen.

Något som också är centralt är att när en kommun bestämmer sig för att upphandla så ligger makten och ansvaret fortsatt hos politikerna. Det är de valda politikerna som ytterst ansvarar för kommunens policy för upphandling och i många kommuner är politiker med och beslutar om vilka krav som ska ställas i förfrågningsunderlag.

2.2 Stockholms län är motorn i svensk ekonomi

Stockholms län står för en stor del av landets BNP. Bruttoregionalprodukten (BRP), som är ett mått på den totala ekonomiska produktionen i en region och som motsvarar BNP, i länet låg 2011 (det senaste året då en sammanställning gjordes) på närmare 1 062 miljarder kronor. Länet BRP fördelat per invånare är också betydligt högre än genomsnittet i Sverige. Det betyder att Sveriges ekonomi är beroende av att ekonomin i Stockholmsregionen fungerar.

All typ av ekonomisk brottslighet som berör den offentliga ekonomin är en fara för tilliten och därmed det system som finansierar den offentliga verksamheten. Därför är det centralt att även analysera var skattepengarna tar vägen när den offentliga upphandlingen studeras.

Ett perspektiv att föra in i diskussionen om offentlig upphandling är Skatteverkets mått "skattefelet". Skattefelet är en beräkning av hur stor del av den teoretiskt tilltänkta skattebasen som inte kommer Skatteverket till del. Enligt myndighetens tidigare beräkningar uteblir ungefär fem procent av BNP. Det skulle motsvara över 240 miljarder i uteblivna skatter under 2018, varav en betydande del av förlusten är kopplad till Stockholms län. En del av dessa resurser riskerar att försvinna genom att oseriösa aktörer anlitas genom olika upphandlingar. Hur dessa sköts är därför inte enbart en fråga om vilka krav som ställs i syfte att främja en god arbetsmarknad, det har också en direkt påverkan på den regionala och nationella ekonomin.

2.3 Hård kritik mot bristande ledning, kontroll och uppföljning

Effekten av låga krav på vinnande aktörer i offentlig upphandling kan bli att skattemedel används fel, främjar oseriösa aktörer eller till och med försvinner i någon typ av ekonomisk brottslighet. Men att ställa tydliga krav på redovisning och öppna böcker garanterar inte att kraven följs i praktiken. För att beslutsfattare och medborgare ska veta hur de offentliga medlen används bör varje kommun ha tillgång

till tydliga rutiner och system för att kontrollera att de avtal som träffas verkligen fullföljs på rätt sätt.

I SOU 2013:12 *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling* beskriver regeringens utredare Anders Wijkman att det finns stora strukturella brister i kommunernas och andra myndigheters uppföljning, kontroll och utvärdering av de upphandlade varorna, tjänsterna eller entreprenaderna. Den statliga utredningen pekar ut slutsatser där kritik mot hur upphandlingsverksamheten fungerar idag lyfts fram. Den hårdaste kritiken berör ett svagt politiskt ledarskap.

Den offentliga upphandlingen lider av brist på ledarskap och strategiskt perspektiv. Riksdag och regering synes sakna ett samlat grepp om den offentliga upphandlingens betydelse för viktiga delar av samhällets service. De har inte utnyttjat upphandlingens fulla potential som politiskt styrmedel eller för att hushålla med gemensamma medel. (SOU 2013:12 s. 17).

Detta är en tydlig kritik som fångar in kapitlets inledande diskussion. För att offentlig upphandling ska fungera inom ramen för de offentligas politiska ambitioner krävs också ett tydligt politiskt ansvarstagande. Wijkmans utredning pekar också på stora kunskapsluckor. Inte minst saknas tillförlitlig statistik kring hur omfattande den offentliga upphandlingen är. Utan tillräckligt underlag blir det också svårt för kommuner och myndigheter att utvärdera och jämföra sin upphandlingsverksamhet vilket i sin tur försvagar möjligheterna till evidensbaserad kunskapsförstärkning.

Vidare kritiserar utredningen att den stora mängden överprövningar leder till ökade kostnader och ibland också allvarliga förseningar av tillgången på offentlig service. I mindre kommuner eller myndigheter blir detta extra påtagligt då dessa inte har möjligheten att ha samma breda kompetens eller de resurser som krävs för komplicerade upphandlingsprocesser.

Slutligen framhåller utredningen också stora brister i rutinerna för uppföljning av de krav som ställs. Kritiken sammanfattas av utredningen enligt följande:

Ställda krav följs sällan upp, vilket gör att myndigheterna inte vet om de fått vad [de] avtalat om och betalar (sic!) för. Bristande uppföljning anses t.ex. vara en viktig faktor bakom de skandaler som under senare år uppdagats inom äldreomsorgen. För samvetsgranna leverantörer leder bristen på uppföljning ofta till frustration och till att de ibland avstår från att delta i upphandlingar. När kontrakten inte följs upp minskar också möjligheterna att lära inför framtida upphandlingar. (SOU 2013:12 s. 17).

Bristande uppföljning öppnar upp för såväl skattebrott som utnyttjande av arbetskraft. Om företagen vet att kommunerna inte följer de krav de ställer blir incitamenten att i varje läge följa kraven inte särskilt starka. Därför krävs tydliga rutiner och metoder för uppföljning.

3. Upphandlingsindex 2019 – kommunranking

Detta är den sjunde upplagan av LO-distriktets undersökning om upphandling i Stockholms läns kommuner. Precis som tidigare innehåller rapporten en kommunranking, baserad på att kommunernas svar på enkätens frågor har betygsatts.

Materialet bygger på tjänstemännens tolkning av frågorna vilket öppnar upp för att kommuner med liknande rutiner kan ha svarat lite olika beroende på hur de uppfattat frågorna. Undersökningen, och rankingen, ger en bild av och en indikation på hur omfattande länets kommuners rutiner och insatser för att kontrollera leverantörer är. En granskning på plats skulle kunna ge en annan bild, och om andra indikatorer valts skulle resultat och kommunernas placering kunna se annorlunda ut.

Flera frågor i årets undersökning har justerats med utgångspunkt i den förändrade lagstiftningen på området och till skillnad från tidigare år är enkäten avgränsad till upphandling. Detta är viktigt att ha i åtanke när enskilda kommuners placering i rankingen jämförs med tidigare år.

Sammantaget bedöms både enskilda kommuners totala resultat och resultaten för länet som helhet ge en relevant bild av kommunernas kontroll, som kan fungera som utgångspunkt för diskussioner om hur kontrollen kan förbättras.

3.1 Ranking av länets kommuner

I bilaga 1 återfinns en förteckning över vilka betyg varje svarsalternativ har fått. Årets enkät besvarades av 21 av länets 26 kommuner.

Tabell 1 Upphandlingsindex 2019

Kommun	Placering 2019	Placering 2017
Lidingö	1	6
Solna	2	2
Järfälla	3	1
Nacka	4	15
Stockholm	5	5
Vaxholm	6	23
Vallentuna	7	22
Sigtuna	8	4
Danderyd	9	Deltog ej
Södertälje	10	12
Haninge	11	7
Nynäshamn	12	8
Huddinge	13	17
Upplands Väsby	14	11
Botkyrka	15	16
Österåker	16	14
Tyresö	17	18
Norrtälje	18	19
Upplands-Bro	19	21
Ekerö	20	24
Värmdö	21	13
Nykvarn	Deltog ej	
Sollentuna	Deltog ej	
Sundbyberg	Deltog ej	
Salem	Deltog ej	
Täby	Deltog ej	

4. Resultatredovisning

Frågorna berör vilka typer av krav som kommunerna ställer, vilket ansvar politikerna tar, hur företag kontrolleras och vilken uppföljning som görs. Flera av frågorna har funnits med tidigare år. I detta års undersökning har dock justeringar gjorts kopplat till den nya lagstiftningen. Detta innebär att det blir svårare att göra direkta jämförelser med tidigare års undersökningar.

Med lagar och förordningar avses i undersökningen sådana som rör företagens ekonomiska förhållanden, exempelvis inbetalning av skatter och avgifter. Detta framgick också i informationen till respondenterna.

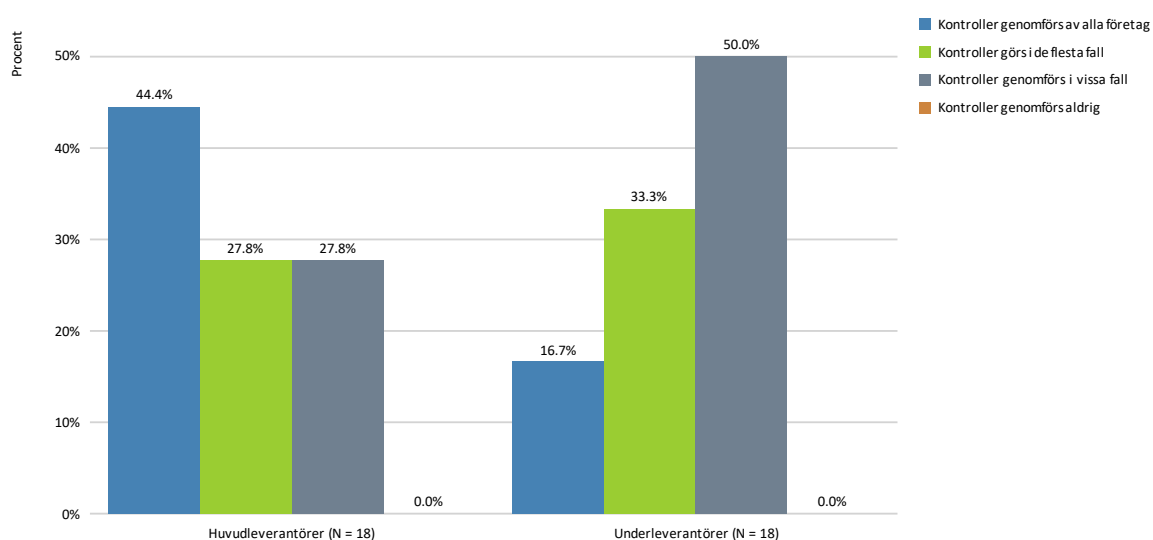
4.1 Drygt fyra av tio kontrollerar alla upphandlade huvudleverantörer löpande

Resultat från tidigare undersökningar visar att alla kommuner i länet genomför kontroller av samtliga huvudleverantörer i samband med upphandlingar. Däremot är det inte lika vanligt att alla underleverantörer kontrolleras. I förra undersökningen uppgav hälften av de svarande att de även kontrollerar alla underleverantörer.

När det handlar om att *löpande* kontrollera ett företag som kommunen har upphandlat följer lagar och förordningar svarar drygt fyra av tio att de gör detta på alla upphandlade huvudleverantörer. När det gäller underleverantörer är färre än var femte kommun som svarar att de kontrollerar alla företag.

Mot bakgrund av att avtal ofta löper under flera år och att förhållanden snabbt kan förändras är det viktigt att genomföra kontroller flera gånger per år under avtalstiden. Det kan förstås innebära ett omfattande arbete att kontrollera alla leverantörer. Samtidigt innebär uteblivna kontroller att fusk kan förekomma som kommunen inte upptäcker.

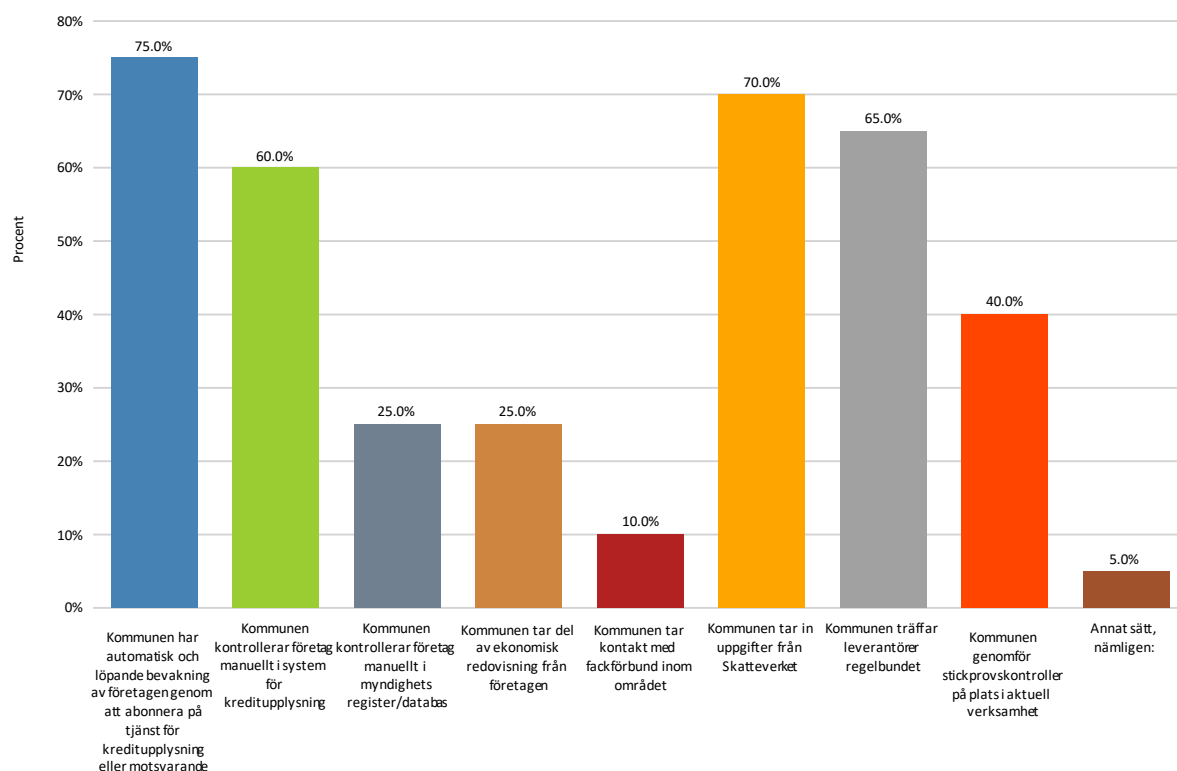
Figur 1. Kontrollerar er kommun löpande att företag som kommunen har upphandlat följer lagar och förordningar?



Tjänst för kreditupplysning vanligaste kontrollmetoden

När det gäller metoder för kontroll svarar kommunerna att den vanligaste metoden är att ha automatisk och löpande bevakning genom att använda tjänst för kreditupplysning. Detta är en förändring jämfört med tidigare år, då att ta in uppgifter ifrån Skatteverket och att kontrollera företagen manuellt i system för kreditupplysning varit de vanligaste metoderna. Det är att betrakta som positivt att fler kommuner än tidigare använder automatisk bevakning, då det är ett prisvärt och effektivt sätt att kontrollera leverantörer.

Figur 2. På vilket eller vilka sätt kontrollerar er kommun att de företag som är leverantörer eller underleverantörer till kommunen följer lagar och förordningar?



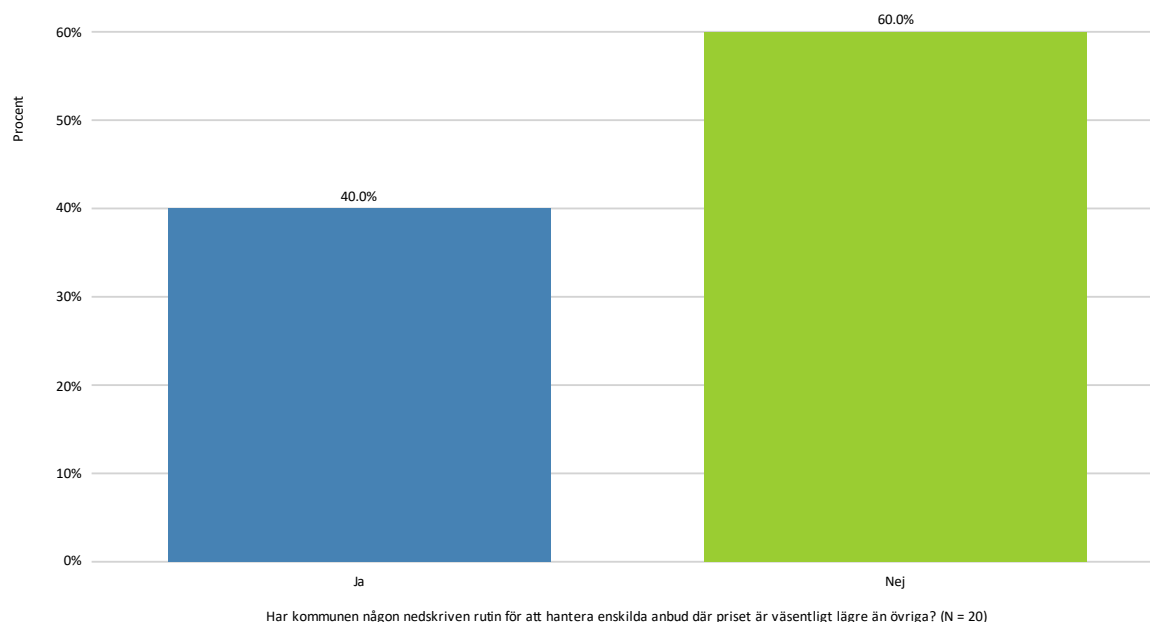
På vilket eller vilka sätt kontrollerar er kommun att de företag som är leverantörer eller underleverantörer till kommunen följer lagar och förordningar?
(N = 20)

4.2 Sex av tio saknar rutin för att hantera låga anbud

Vid upphandlingar är det inte ovanligt att anbud lämnas in som är klart lägre än övriga. Det kan vara en signal om att företaget inte följer lagar och regler. Förutom att en kommun genom att välja ett sådant anbud riskerar att bidra till fusk, kan det också innebära att ny utförare måste väljas på sikt om det kommunen betalar inte täcker kostnaderna. I båda fallen slösas skattemedel bort.

På frågan om kommunen har en rutin för att hantera anbud där priset är väsentligt lägre än övriga uppger sex av tio kommuner att de saknar rutin. Frågan har funnits med i tidigare undersökningar och andelen som saknar rutin har då legat på samma nivå. Flera kommuner uppger i de öppna svaren att de följer lagen. Det frågan syftar till att utröna är dock i vilken utsträckning kommunerna använder sig av skriftliga rutiner för att säkerställa att de följer lagen, att de har ett särskilt arbetssätt för att hantera låga anbud.

Figur 3. Har kommunen någon nedskrivna rutin för att hantera enskilda anbud där priset är väsentligt lägre än övriga?



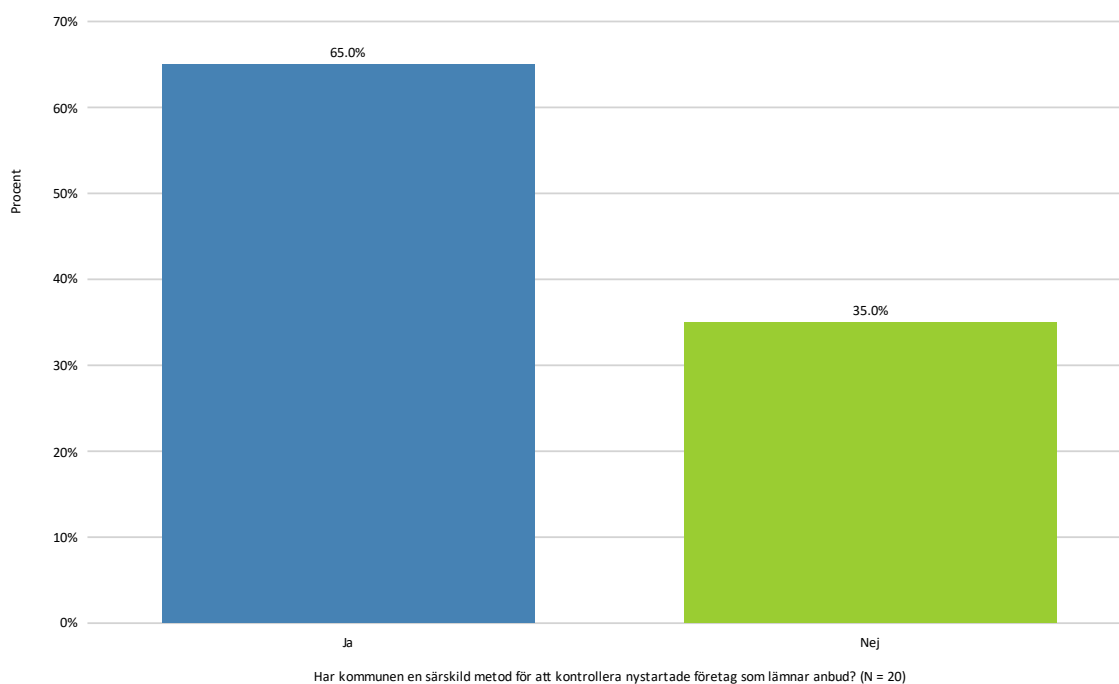
4.3 Nära två av tre har metod för att kontrollera nystartade företag

Nystartade företag kan vara svåra att kontrollera i och med att det inte går att få fram uppgifter och historik. I och med detta finns också en risk för att oegentligheter förekommer.

Nära två av tre kommuner uppger att de har en särskild metod för att kontrollera nystartade företag som lämnar anbud. Frågan har funnits med i tidigare undersökningar, och en trendmässig förbättring över tid kan noteras. Samtidigt innebär årets resultat att drygt var tredje kommun inte har något uttalad metod.

I de öppna svaren framgår att kontrollerna exempelvis består av att begära in affärsplaner, bankgarantier och intyg från revisorer. Vidare förekommer kontroll av teknisk och yrkesmässig kapacitet. En kommun uppger att de ofta kräver att företag ska ha en viss omsättning och kreditrating för att bli kvalificerade och att det därför sällan blir helt nystartade företag som tilldelas kontrakt.

Figur 4. Har kommunen en särskild metod för att kontrollera nystartade företag som lämnar anbud?

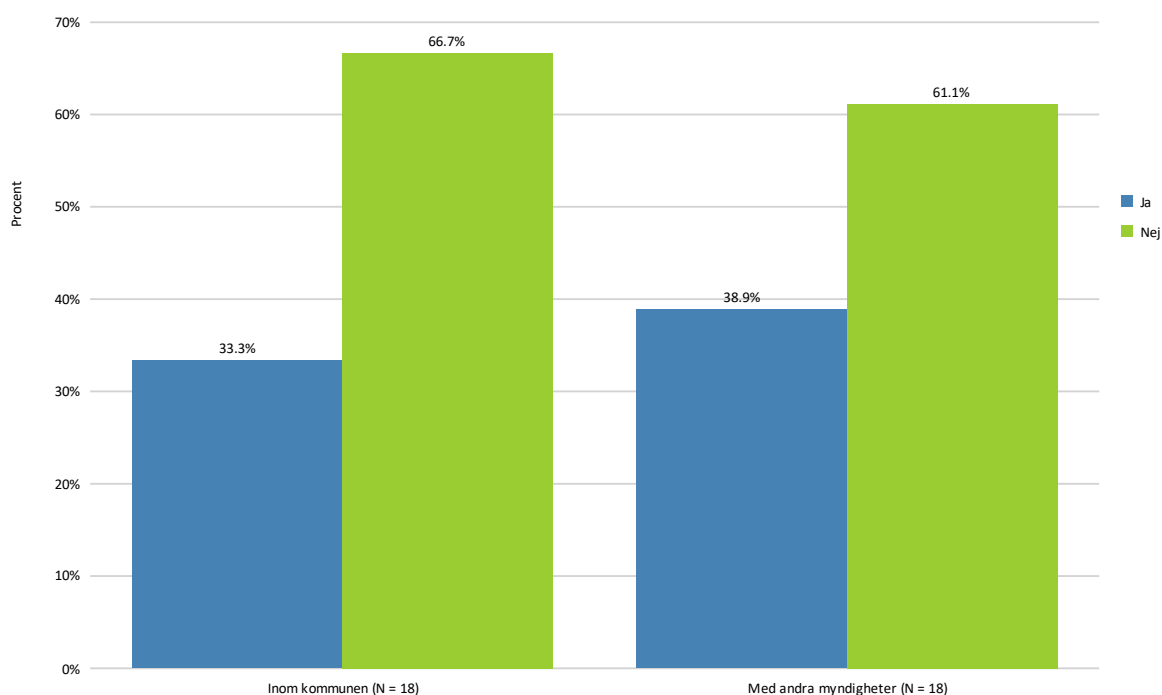


4.4 De flesta har inte byggt upp samverkan kopplat till ny lagstiftning

Förändringarna av LOU som trädde i kraft 2017 har inneburit att högre krav ställs på upphandlande myndigheter jämfört med tidigare. Genom att samverka och ta stöd av andra myndigheter, inte minst de med uppdrag inom området, kan enskilda kommuner förbättra sitt arbete med upphandling.

En tredjedel av kommunerna uppger att de har byggt upp ny samverkan inom kommunen med anledning av den nya lagen. En något högre andel uppger att de har byggt upp ny samverkan med andra myndigheter. Resultaten visar att få kommuner tagit vara på de möjligheter som finns när det handlar om att ta stöd av exempelvis Upphandlingsmyndigheten, eller att samverka inom eller med andra kommuner för att stärka upphandlingsarbetet.

Figur 5. Har kommunen byggt upp någon ny samverkan med anledning av den nya lagstiftningen på upphandlingsområdet?



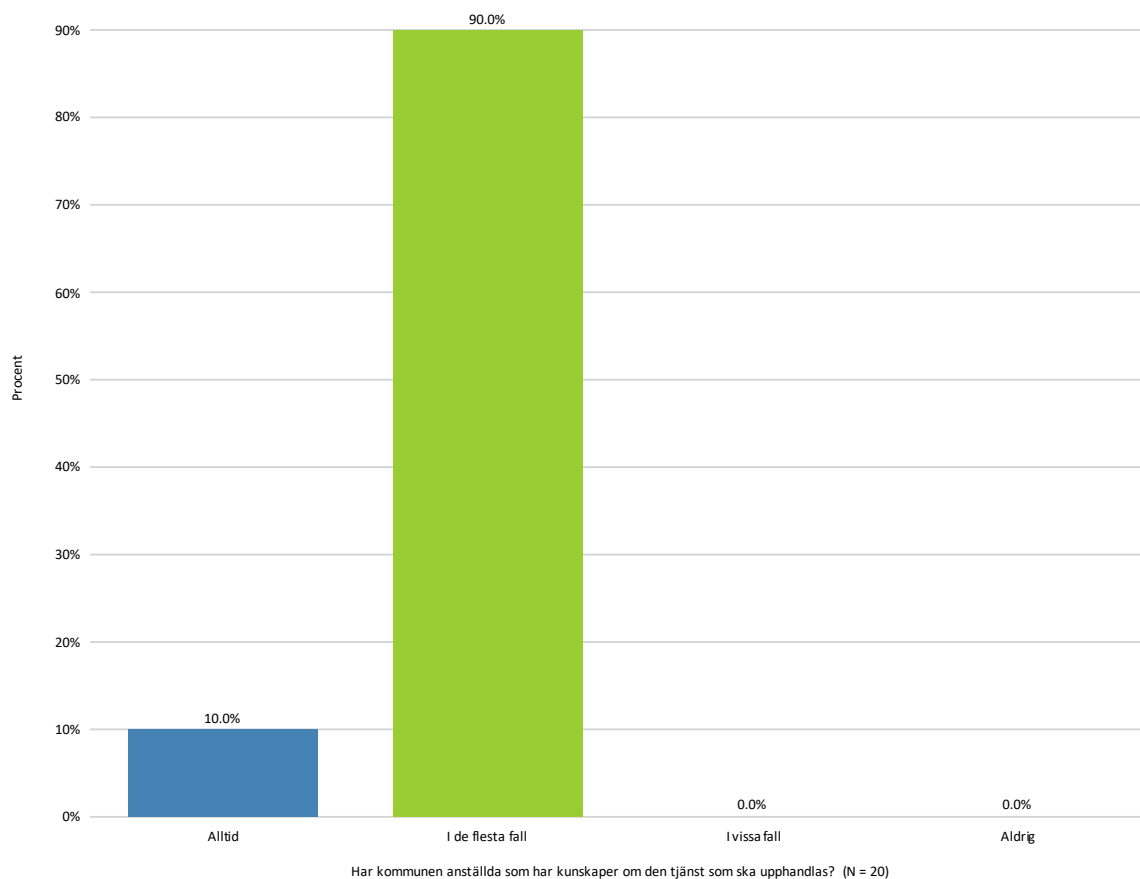
4.5 Många uppger att de har kunskaper om de tjänster som upphandlas

På frågan om kommunen har anställda som har kunskaper om den tjänst som ska upphandlas uppger en av tio att de alltid har det. Övriga uppger att de har det i de flesta fall. Två kommuner uppger att de tar in konsulter i de fall de anställda saknar kunskap.

Drygt två av tre uppger också att de alltid använder dessa kunskaper vid framtagande av upphandlingsdokument. Knappt var tredje uppger att de använder kunskaperna i de flesta fall.

Sammantaget pekar resultaten på att det i många kommuner finns kunskap om de områden som upphandlingar sker inom och att kunskaperna används. Det är en viktig förutsättning för att både upphandling och kontroll av leverantörer ska kunna ske på ett bra sätt.

Figur 6. Har kommunen anställda som har kunskaper om den tjänst som ska upphandlas?



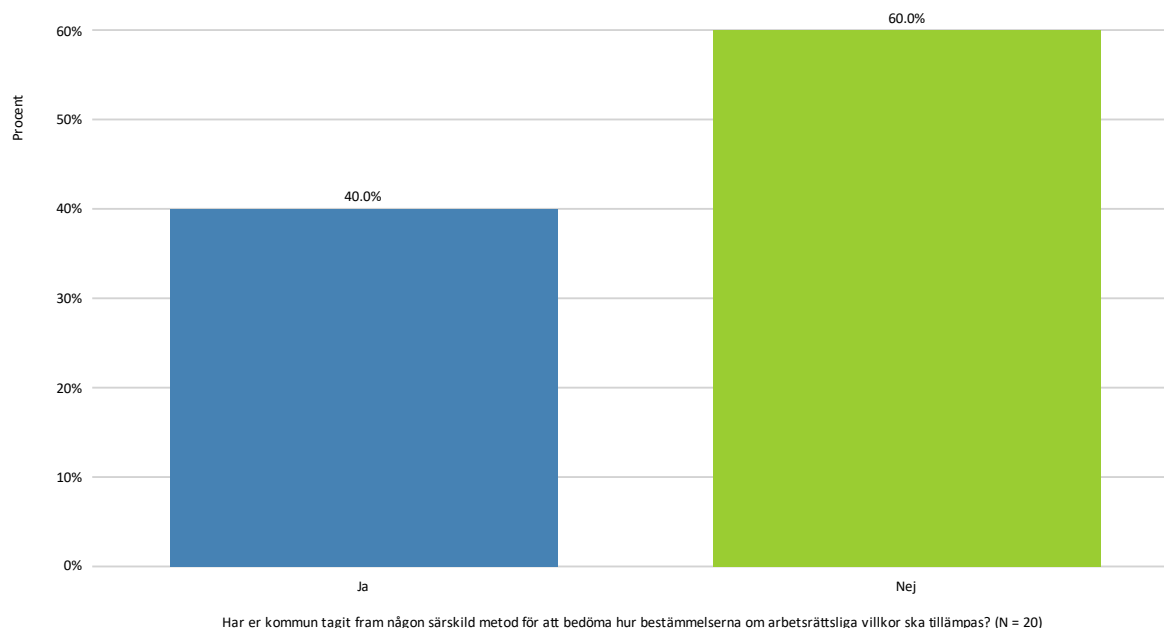
4.6 Sex av tio saknar metod för tillämpning av arbetsrättsliga villkor

Upphandlande myndigheter och enheter är i vissa fall skyldiga att ställa arbetsrättsliga villkor. Syftet är att säkerställa sunda arbetsvillkor för arbetare som utför offentliga kontrakt. Om arbetet utförs i Sverige ska de arbetsrättsliga villkoren avse lön, semester och arbetstid enligt ett centralt kollektivavtal.

Vid upphandling ska en bedömning göras om det finns behov av att ställa arbetsrättsliga villkor. På frågan om kommunerna har tagit fram en särskild metod för att bedöma hur bestämmelserna ska tillämpas framgår att sex av tio saknar detta. I de öppna svaren uppger kommuner bland annat att de använder sig av metoder framtagna av SKL, Kammarkollegiet och av Upphandlingsmyndigheten. Kontakt med fackförbund nämns också.

De kommuner som ännu inte har en metod eller en rutin för att hantera bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor bör inrätta detta.

Figur 7. Har er kommun tagit fram någon särskild metod för att bedöma hur bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor ska tillämpas?

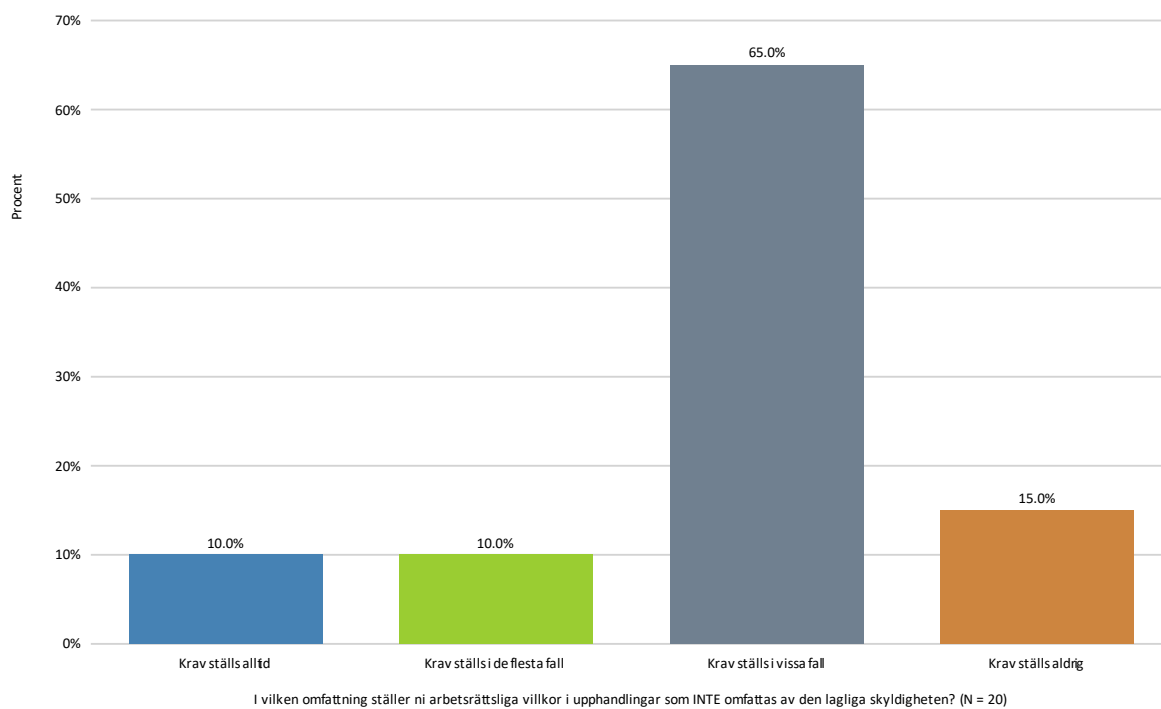


4.7 Var tionde kommun ställer alltid krav på arbetsrättsliga villkor

Lagstiftningen ger möjlighet att ställa särskilda villkor, utöver när det finns en laglig skyldighet, för hur ett kontrakt ska fullgöras. Det innebär att krav på arbetsrättsliga villkor kan ställas, även i de fall då den myndighet som upphandlar inte är skyldig att göra det. Att ställa dessa krav är ett relativt enkelt sätt att säkerställa sunda arbetsvillkor för de anställda och därmed bidra till en sund konkurrens, som inte bygger på att villkor dumpas.

På frågan i vilken omfattning kommunerna ställer arbetsrättsliga villkor i upphandlingar som inte omfattas av den lagliga skyldigheten uppger var tionde kommun att de alltid ställer krav. En lika stor andel uppger att de ställer krav i de flesta fall och nära två av tre uppger att de ställer krav i vissa fall. 15 procent av kommunerna uppger att de aldrig ställer krav när de inte är tvungna.

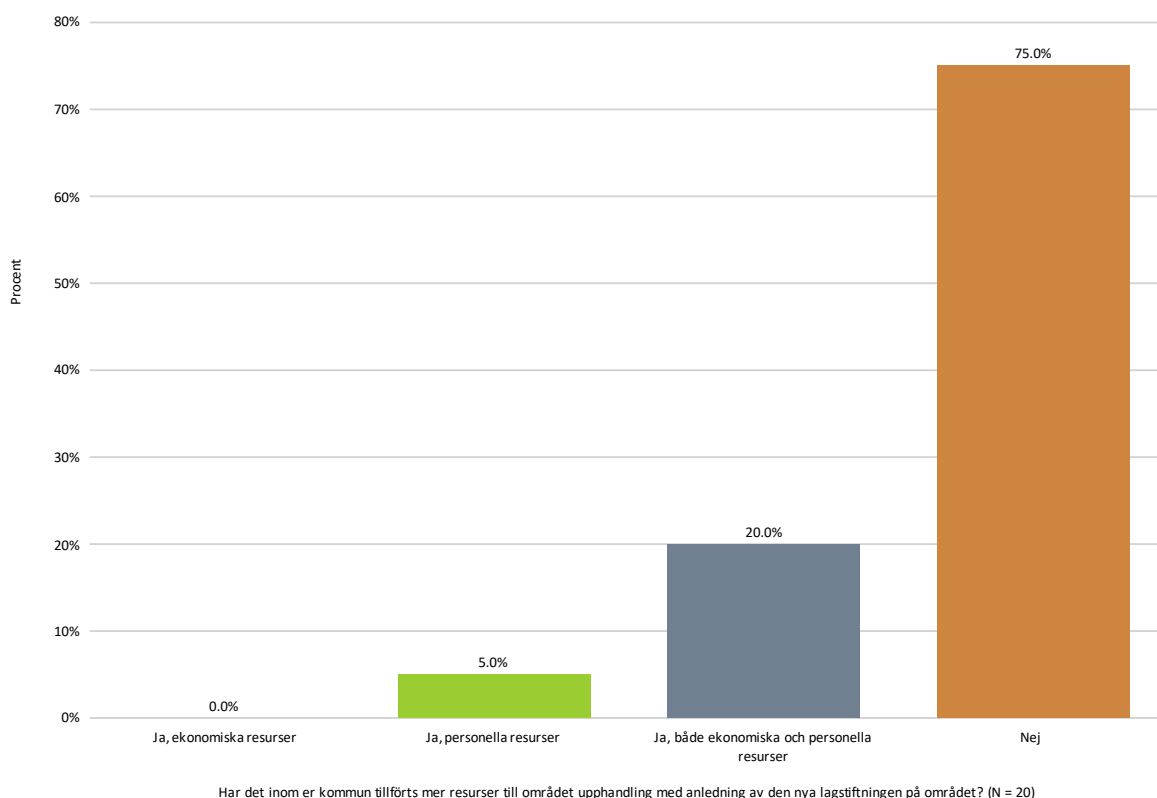
Figur 8. I vilken omfattning ställer ni arbetsrättsliga villkor i upphandlingar som INTE omfattas av den lagliga skyldigheten?



4.8 Tre av fyra kommuner har inte fått mer resurser kopplat till ny lag

Den nya lagstiftningen inom upphandlingsområdet innebär relativt stora förändringar för de upphandlande myndigheterna. På frågan om kommunerna i länet har fått mer resurser mot denna bakgrund svarar tre av fyra nej. Var femte kommun uppger att de har fått både ekonomiska och personella resurser. I de öppna svaren uppger två kommuner att de har fått mer resurser, men inte enbart beroende på de nya lagreglerna. Mot bakgrund av de relativt omfattande förändringarna hade det varit rimligt att fler upphandlingsenheter fått utökade resurser för sitt uppdrag.

Figur 9. Har det inom er kommun tillförts mer resurser till området upphandling med anledning av den nya lagstiftningen på området?



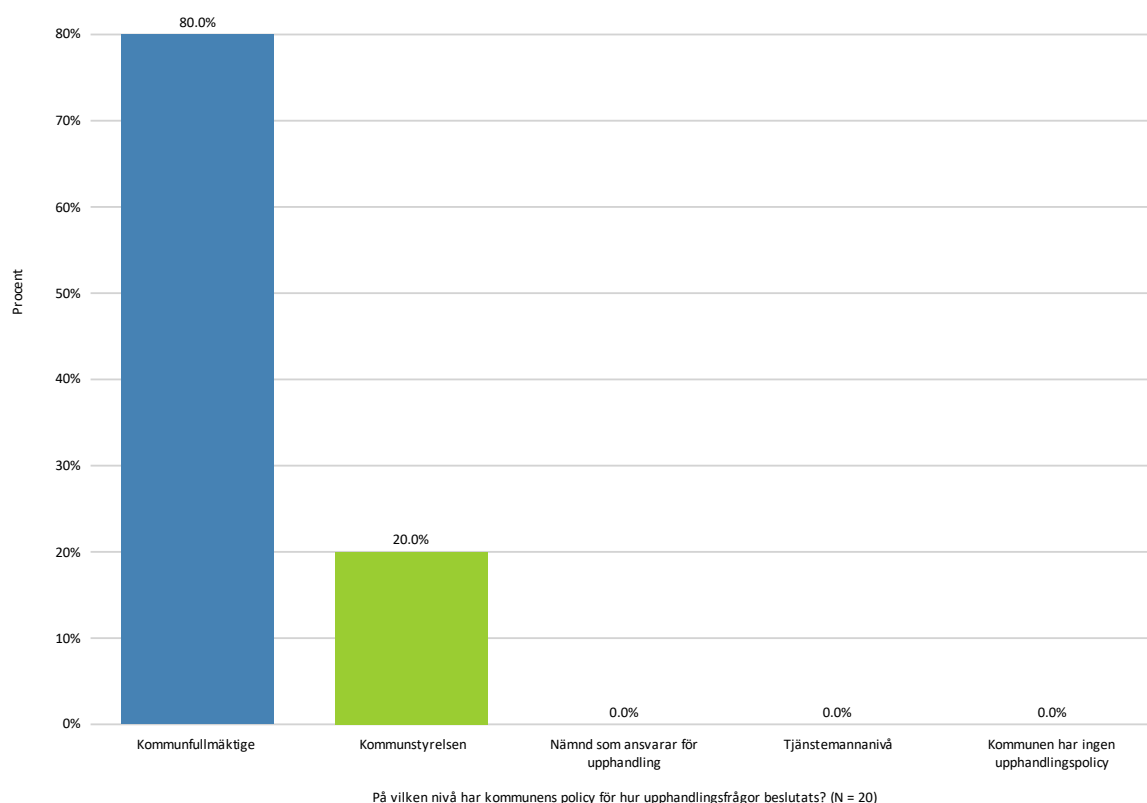
4.9 Fullmäktige fastställer upphandlingspolicy i åtta av tio kommuner

En policy är ett viktigt sätt för politikerna att styra upphandling och inköp. Vid en genomläsning av några kommuners policys blir det dock tydligt att styrningen ofta ligger på en mycket generell nivå där endast olika golv rörande sociala rättigheter och miljökrav nämns. Trots detta är det att betrakta som ett viktigt styrmedel, och på vilken nivå policyn är beslutad sänder en signal om hur viktiga kommunens politiker uppfattar att frågorna är.

För att få en bredare förankring, och för att få upp frågorna högre på den politiska dagordningen bör policys fastställas av fullmäktige. Resultaten visar att fullmäktige fastställer policyn i åtta av tio kommuner. I resten av kommunerna är det kommunstyrelsen som fastställer.

Att ha en aktuell och uppdaterad policy är ett viktigt instrument i insatserna för att utveckla rutinerna för upphandling och inköp. Särskilt i anslutning till förändringar inom området, vilket har skett de senaste åren. Mot denna bakgrund är det förvånande att en så pass stor andel av kommunerna har en policy som fastställts innan 2017. Nära sex av tio har en policy som är tagen innan 2017.

Figur 10. På vilken nivå har kommunens policy för hur upphandlingsfrågor beslutats?

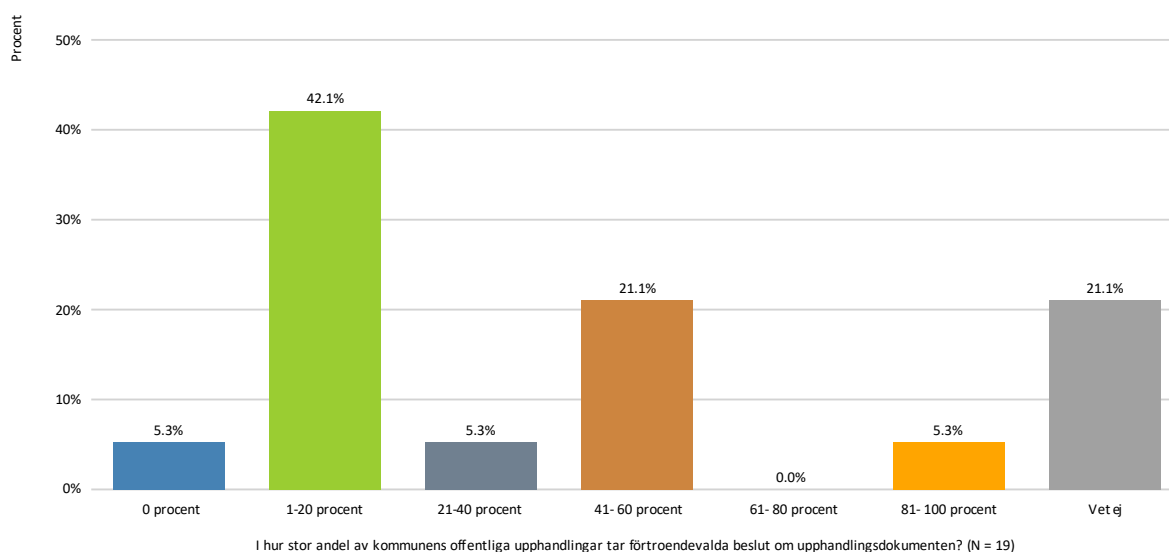


4.10 Politikerna tar få beslut om upphandlingsdokument

Utöver kommunens upphandlingspolicy kan politikerna också styra upphandlings- och inköpsverksamheten genom att besluta om de enskilda förfrågningsunderlagen. Om detta görs sker det oftast i de kommunala facknämnderna.

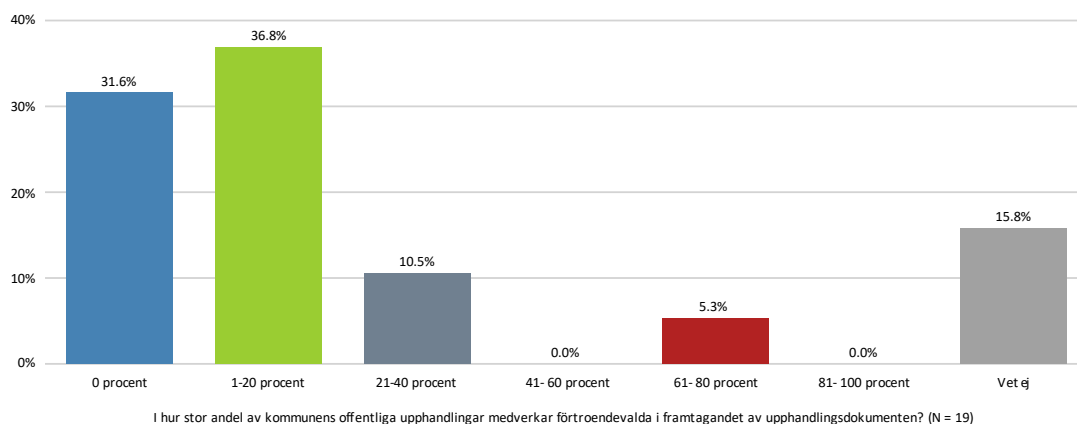
När kommunerna får svara på i hur stor andel av upphandlingarna som politikerna fattar beslut om upphandlingsdokument uppger uppemot hälften av kommunerna att beslut av politiker fattas i upp till var femte upphandling. Fem procent uppger att politikerna fattar beslut i åtta av tio upphandlingar eller mer.

Figur 11. I hur stor andel av kommunens offentliga upphandlingar tar förtroendevalda beslut om upphandlingsdokumenten?



Politikerna har ett ännu mer begränsat inflytande när det kommer till att ta fram dokumenten. Tre av tio kommuner uppger att politiker aldrig deltar. Sammantaget innebär resultaten att politikerna har begränsat inflytande när det handlar om att både ta fram och fastställa upphandlingsdokumenten. I och med att politikerna har det yttersta ansvaret även i de fall de väljer att upphandla en verksamhet är det att betrakta som en brist att inflytandet är så pass begränsat.

Figur 12. I hur stor andel av kommunens offentliga upphandlingar medverkar förtroendevalda i framtagandet av upphandlingsdokumenten?



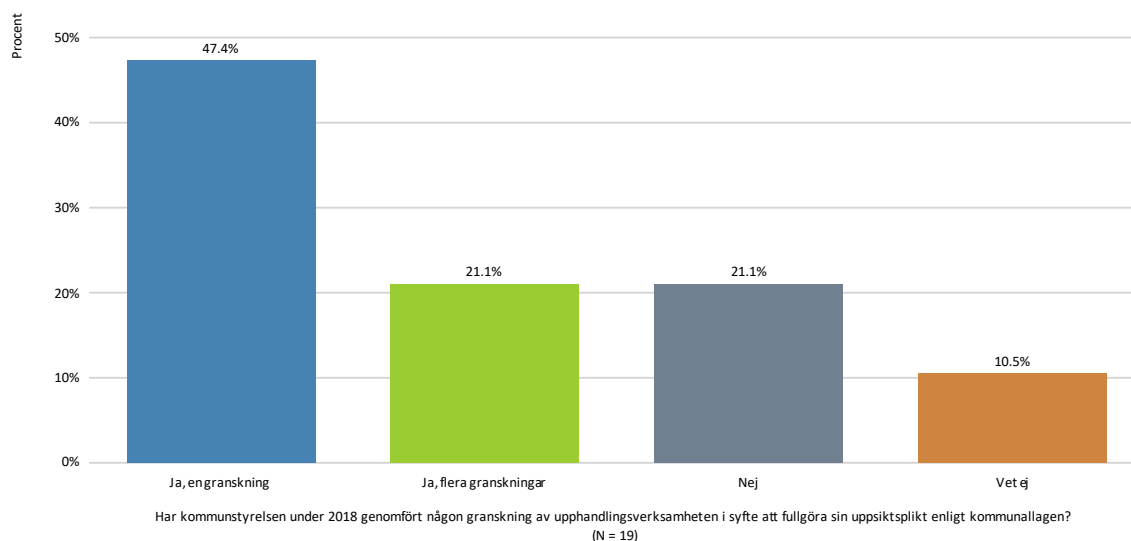
4.11 Drygt tre av fyra svarar att kommunstyrelsen granskat verksamheten

Kommunstyrelsen har enligt kommunallagen en skyldighet att vara insatt i hur de olika förvaltningarnas verksamheter sköts. Detta kallas uppsiktsplikt och innebär att någon form av granskning bör genomföras i syfte att styrelsen ska få information.

Drygt tre av fyra kommuner uppger att en eller flera granskningar av upphandlingsverksamheten genomförts under 2018. Var femte kommun uppger att granskning inte genomförts och var tionde svarar att de inte vet.

Det är att betrakta som anmärkningsvärt att det förekommer att kommunstyrelser inte granskat verksamheten.

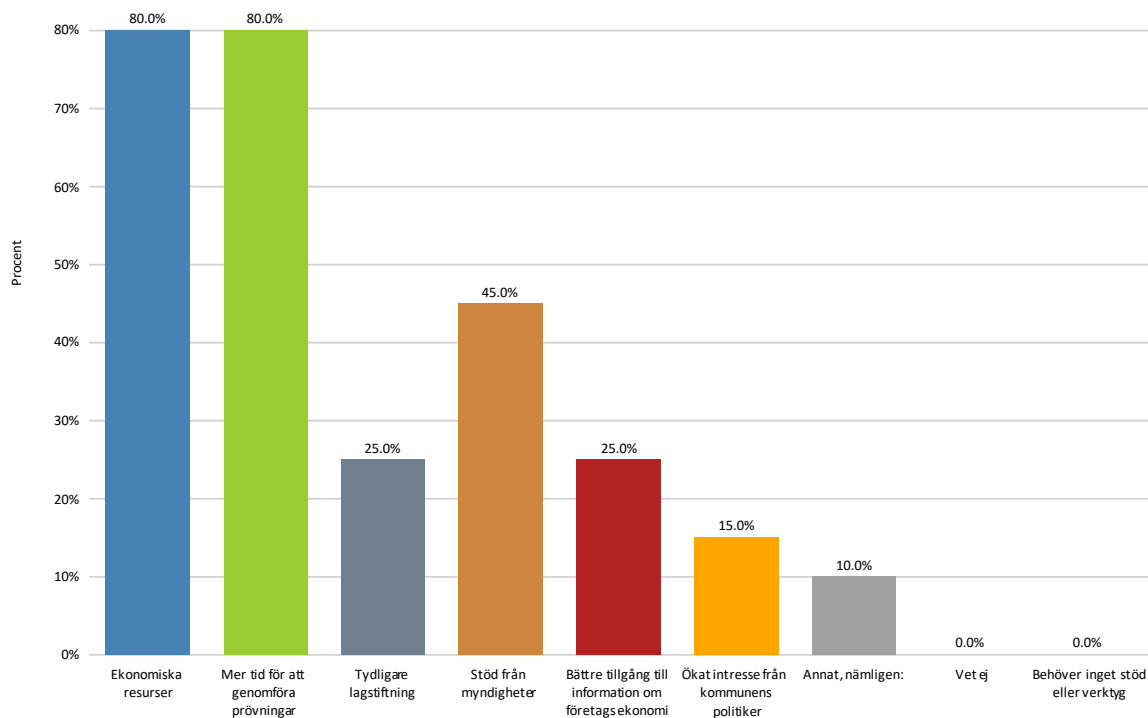
Figur 13. Har kommunstyrelsen under 2018 genomfört någon granskning av upphandlingsverksamheten i syfte att fullgöra sin uppsiktsplikt enligt kommunallagen?



4.12 Kommunerna efterfrågar mer pengar och tid för prövning

På frågan om vad tjänstemännen upplever att de behöver för att kunna förbättra kontrollerna av de företag som levererar varor och tjänster svarar åtta av tio att de skulle behöva mer ekonomiska resurser. En lika stor andel uttrycker ett behov av mer tid för att genomföra prövningar. En förhållandevis stor andel uppger också att de önskar stöd från myndigheter.

Figur 14. Vilka stöd eller verktyg anser du främst skulle behövas för att förbättra kontrollerna av de företag som levererar varor eller tjänster till kommunen?



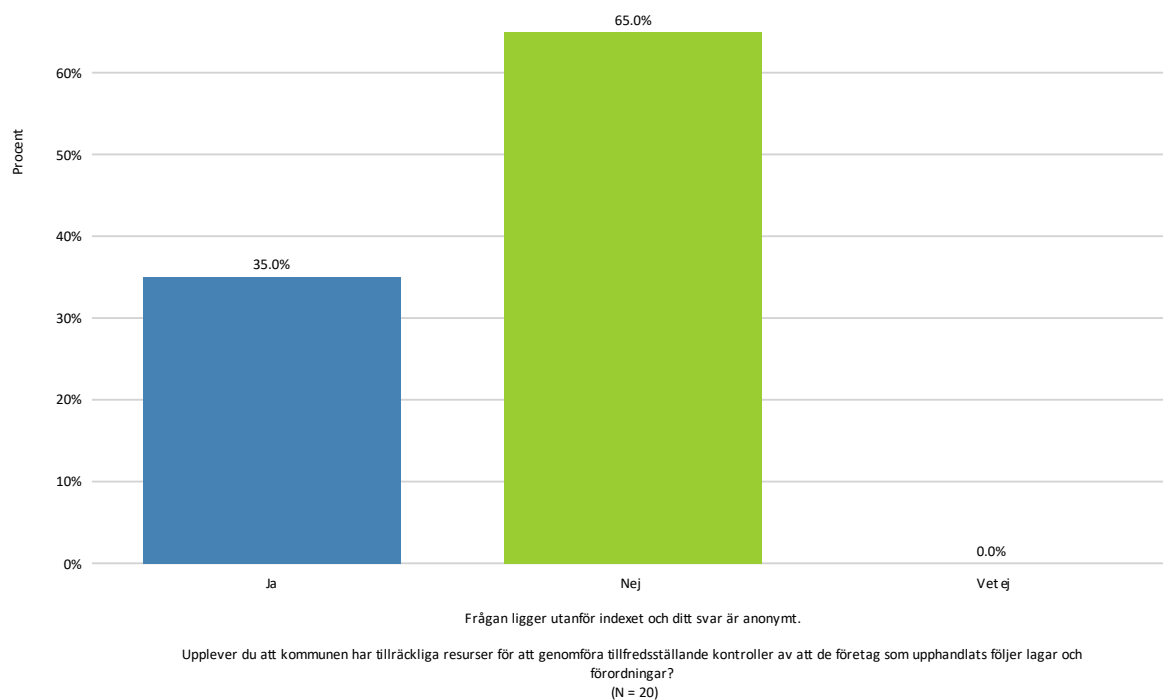
Frågan ligger utanför indexet och ditt svar är anonymt.

Vilka stöd eller verktyg anser du främst skulle behövas för att förbättra kontrollerna av de företag som levererar varor eller tjänster till kommunen? (N = 20)

4.13 Drygt sex av tio upplever inte att de har resurser att genomföra tillfredsställande kontroller

På frågan om kommunen har tillräckliga resurser för att genomföra tillfredsställande kontroller av företag som upphandlats svarar drygt sex av tio nej. Resultatet är detsamma som tidigare och måste betraktas som alarmerande. Samtidigt tyder det på en insikt bland tjänstemännen om de utmaningar som finns kopplat till övriga resultat i undersökningen.

Figur 15. Upplever du att kommunen har tillräckliga resurser för att genomföra tillfredsställande kontroller av att de företag som upphandlats följer lagar och förordningar?



5. Åtgärder för stärkt konkurrens och bättre villkor

Kommunerna är stora upphandlare, och har ett viktigt ansvar för att skattepengarna används på ett sätt som är bra för hela samhället. Med bättre rutiner och högre krav på leverantörer kan den offentliga upphandlingen bidra till att minska skattefelet, skapa en rättvisare konkurrens mellan företag, bidra till minskad social dumping på arbetsmarknaden och motverka ekonomisk brottslighet.

1. Kommunpolitikerna bör ta kontroll över upphandling och avsätta mer resurser

Undersökningen pekar på att politikerna i många kommuner har begränsat inflytande och insyn i arbetet med upphandling. Exempelvis har flera kommunstyrelser inte granskat verksamheten inom ramen för uppsiktsplikten och beslut om förfrågningsunderlag tas i första hand av tjänstemän. Utöver detta har många kommuner en flera år gammal upphandlingspolicy. För att kunna utveckla arbetet med upphandling och förbättra kontrollen måste politikerna ta ett större ansvar för området. Detta omfattar också att avsätta mer resurser för upphandling och kontroll. Flera kommuner uppger att de inte har tillräckliga resurser för att göra tillfredsställande kontroller.

2. Kommunerna bör upprätta en skriftlig rutin för kontroll och införa löpande bevakning på alla avtalsleverantörer

Många kommuner i länet saknar en skriftlig rutin för att säkerställa att de krav som ställts på leverantörer följs upp. Kontroller och uppföljningar riskerar därför att utebli, med effekten att kommunen inte får varor de har betalt för eller att de gynnar ekonomisk brottslighet. Kommunerna bör omgående upprätta policys för hur och när kontroller ska genomföras. Dessutom bör de införa en löpande kontroll av alla avtalsleverantörer som även inkluderar underleverantörer. I relation till kostnaden för de inköp och upphandlingar en kommun gör under ett år är kostnaden för att abonnera på ett system för löpande och automatisk bevakning försumbar.

3. Huvudentreprenörer bör åläggas ansvar för att underentreprenörer följer överenskomna avtalsvillkor och betalar skatter och avgifter

Huvudentreprenörer bör få ett större ansvar för att följa upp underleverantörer. I bland annat Norge, Finland, Tyskland, Österrike, Spanien, Italien och Frankrike finns ett sådant ansvar. Det blir allt vanligare med olika former av entreprenadkedjor i vissa branscher och längden på dessa kedjor tycks öka. Det finns inga hinder för att ställa krav på att leverantörer ska säkerställa att de arbetsrättsliga villkoren följs i hela underentreprenadskedjan.

4. Kommunerna bör ställa krav på arbetsrättsliga villkor vid upphandling och inköp

Kommunerna bör skapa rutiner för att i linje med den nya lagstiftningen ställa krav på arbetsrättsliga villkor. Genom att ha som regel att alltid ställa arbetsrättsliga villkor förbättras förutsättningarna för att de företag som kommuner tecknar avtal med erbjuder sina anställda goda villkor och att det skapas en sundare konkurrens mellan företag.

5. Skatteverket bör få rätt att på eget initiativ genomföra riktade och oanmälda kontroller hos företag

Skatteverket har idag inte någon generell möjlighet att genomföra riktade oanmälda kontroller för att avslöja ekonomisk brottslighet. Utan det verktyget har verket svårt att genomföra effektiva kontroller.

6. Arbetet med att stävja den ekonomiska brottsligheten på nationell nivå måste förstärkas och ges utökade resurser

Ge arbetsmarknadens parter och ansvariga myndigheter ett tydligt samverkansansvar för att stävja ekonomisk brottslighet och osund konkurrens. Förstärk de rättsvårdande myndigheterna personellt och ekonomiskt för att de ska kunna göra effektivare kontroller och därmed säkra likheten i beskattningen.

6. Metod

Undersökningen bygger på en enkät som skickats ut till länets 26 kommuner. Frågorna i enkäten har arbetats fram av en projektgrupp bestående av experter på LO- distriktet i Stockholms län och LO. Frågeformuläret har tidigare stämts av med upphandlingschefer i två olika kommuner i länet och inför årets undersökning har en dialog förts med Upphandlingsmyndigheten. 21 kommuner valde att delta i undersökningen. Haninge och Nynäshamn har gemensam upphandlingsorganisation och har avgett samma svar för båda kommunerna.

Enkäten skickades till kommunernas upphandlingschefer eller motsvarande. Dessa gavs möjlighet att vidarebefordra enkäten till annan ansvarig inom kommunen. Enkäten gick ut 27/3 och påminnelser skickades 12/4, 17/4, 2/5 och 15/8. Utöver detta kontaktades kommuner via telefon.

Enkätstudien har genomförts av Agenda PR på uppdrag av LO- distriktet i Stockholms län.

6.1 Betygsättning av kommunernas insatser

Poängsättningen av kommunerna är gjord utifrån deras svar på 12 frågor kring rutiner. De frågor som utgått vid poängsättning är frågor som inte bedömts rimliga eller lämpliga att betygssätta. De två sista om respondentens uppfattning ligger utanför rankningen och ingår inte heller. Den totala summa som kommunerna kommit upp i har sedan delats med det totala antalet betygsgrundande frågor.

Bilaga 1. Betyg 2019

1. Kontrollerar er kommun löpande att företag som kommunen har upphandlat följer lagar och förordningar?

Poäng ges för respektive frågerad.

Kontroller genomförs av alla företag – 3 p

Kontroller genomförs i de flesta fall – 2 p

Kontroller genomförs i vissa fall – 1 p

Kontroller genomförs aldrig – 0 p

2. På vilket eller vilka sätt kontrollerar er kommun att de företag som är leverantörer eller underleverantörer till kommunen följer lagar och förordningar?

1 p per angivet svar.

3. Har kommunen någon nedskrivna rutin för att hantera enskilda anbud där priset är väsentligt lägre än övriga?

Ja – 3 p

Nej – 0 p

4. Har kommunen en särskild metod för att kontrollera nystartade företag som lämnar anbud?

Ja – 3 p

Nej – 0 p

5. Har kommunen byggt upp någon ny samverkan med anledning av den nya lagstiftningen på upphandlingsområdet?

Poäng ges för respektive frågerad.

Ja – 3 p

Nej – 0 p

6. Har kommunen anställda som har kunskaper om den tjänst som ska upphandlas?

Alltid – 3 p

I de flesta fall – 2 p

I vissa fall – 1 p

Aldrig – 0 p

7: Hur ofta används dessa kunskaper vid framtagande av upphandlingsdokument?

Alltid – 3 p

I de flesta fall – 2 p

I vissa fall – 1 p

Aldrig – 0 p

8. Har er kommun tagit fram någon särskild metod för att bedöma hur bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor ska tillämpas?

Ja – 3 p

Nej – 0 p

9. I vilken omfattning ställer ni arbetsrättsliga villkor i upphandlingar som INTE omfattas av den lagliga skyldigheten?

Krav ställs alltid – 3 p

Krav ställs i de flesta fall – 2 p

Krav ställs i vissa fall – 1 p

Krav ställs aldrig – 0 p

10. På vilken nivå har kommunens policy för hur upphandlingsfrågor ska hanteras fastställts?

Kommunfullmäktige – 3 p

Kommunstyrelsen – 2 p

Nämnd som ansvarar för upphandling – 1 p

Tjänstemannanivå – 0 p

11. I hur stor andel av kommunens offentliga upphandlingar tar förtroendevalda beslut om upphandlingsdokumenten?

0 – 0 p

1-20 – 1 p

21-40 – 1 p

41-60 – 2 p

61-80 – 2 p

81-100 – 3 p

12. I hur stor andel av kommunens offentliga upphandlingar medverkar förtroendevalda i framtagandet av upphandlingsdokumenten?

0 – 0 p

1-20 – 1 p

21-40 – 1 p

41-60 – 2 p

61-80 – 2 p

81-100 – 3 p

Handwriting practice area consisting of 20 horizontal dotted lines.

A series of 25 horizontal dotted lines spaced evenly across the page for writing.

Lined paper for writing. The page contains 20 horizontal dotted lines spaced evenly down the page.

LO-distriktet i Stockholms län ställer varje år sedan 2012 frågor till länets kommuner kring hur de arbetar med kontroll och uppföljning av de företag som deltar i upphandlingsprocesser. Genom detta upphandlingsindex utvärderas hur väl kommunerna klarar att ställa och följa upp krav på schyssta villkor och säkerställa att alla aktörer som bedriver någon typ av verksamhet på offentliga medel också är seriösa.

Hur den offentliga upphandlingen fungerar är en viktig fråga för facket, politiken och samhället i stort. Bra upphandlingar är ett sätt att minska korruption och ekonomisk brottslighet samtidigt som schyssta arbets- och miljövillkor säkras. Dit är det idag en bit kvar att vandra för flertalet kommuner. Med hjälp av denna rapport påtalas vikten av ett systematiskt kontrollarbete genom hela processen där hela kedjan inkluderas. Från den politiskt beslutade upphandlingspolicyn till den rutinmässiga kontrollen av aktörer som idag bedriver upphandlad verksamhet.

