



Upphandlingsindex Stockholms län 2020

EN GRANSKNING AV KOMMUNERNAS RUTINER
FÖR INKÖP OCH UPPHANDLING

Upphandlingsindex Stockholms län 2020

En granskning av kommunernas rutiner för inköp och upphandling

© LO-distriktet i Stockholms län 2020
Upphandlingsindex är framtaget av LO-distriktet
i Stockholms län. Undersökningen är
genomförd av Agenda PR.
Omslagsfoto: Lars Forsstedt
Omslagsdesign: Bantorget Kommunikation AB

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.....	8
3.	Upphandlingsindex 2020 – kommunranking	9
3.1	Ranking av länets kommuner.....	9
4.	Resultatredovisning	10
4.1	Drygt åtta av tio kontrollerar alla upphandlade huvudleverantörer löpande ...	10
4.2	Fyra av tio saknar rutin för att hantera låga anbud	12
4.3	Drygt åtta av tio har metod för att kontrollera nystartade företag.....	13
4.4	Många uppger att det finns kunskap om de tjänster som upphandlas.....	14
4.5	Drygt fyra av tio saknar metod för arbetsrättsliga villkor.....	15
4.6	Var sjätte kommun ställer alltid krav på arbetsrättsliga villkor	16
4.7	Tre av fyra kommuner har inte fått mer resurser kopplat till ny lag	17
4.8	Fullmäktige fastställer upphandlingspolicy i nästan alla kommuner	18
4.9	Flera kommuner har flera år gamla policys för upphandling	18
4.10	Politiska beslut om dokument i liten andel av upphandlingarna.....	19
4.11	De flesta kommuner har granskat upphandlingsverksamheten.....	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
4.14	Majoritet bedömer att de inte har resurser för att följa upp kraven som ställs på leverantörerna.....	24
5.	Åtgärder för stärkt konkurrens och bättre villkor	25
6.	Metod.....	26
6.1	Betygsättning av kommunernas insatser	27

1. Inledning

Varje år upphandlar den offentliga sektorn varor, tjänster och entreprenader för över 800 miljarder kronor. Det motsvarar ungefär en femtedel av BNP.

Kommunerna står för en stor del inköpen. Eftersom Stockholms län fungerar som en motor för svensk ekonomi spelar kommunerna i länet en särskild roll. Enbart Stockholms stad köper varje år varor, tjänster och entreprenader 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 250 miljarder i uteblivna skatter under 2019.

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.

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. 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.

LO-distriktet i Stockholms län har för åttonde året i rad granskat vilka rutiner kommunerna i Stockholms län har för att kontrollera de leverantörer de köper varor och tjänster av. Sammantaget visar undersökningen att kommunerna uppvisar brister när det gäller rutiner och resurser för arbetet, som innebär att fusk inte kan upptäckas och hanteras. Detta är ett politiskt ansvar, och resultaten visar att politikerna i många kommuner behöver ta ett större ansvar. Jämfört med förra årets undersökning har samtidigt förbättringar skett inom viktiga områden. Det är hög tid för de kommuner i länet som ännu inte har en tillfredställande kontroll att avsätta resurser och införa rutiner som säkerställer att skattemedel används på ett sätt som är bra för hela samhället.

Sammanfattning

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

Undersökningen har genomförts för åttonde året i rad. Det kan återigen konstateras att det finns brister i kommunernas kontroll och uppföljning. Samtidigt är det tydligt att förbättringar har skett inom viktiga områden jämfört med förra årets undersökning. Tidigare har det varit små skillnader mellan olika år, och svårt att se framsteg. Exempel på förbättringar:

- Drygt åtta av tio kontrollerar löpande alla huvudleverantörer. I förra årets undersökning angav fyra av tio att de gjorde detta.
- Fyra av tio saknar rutin för att hantera låga anbud, förra året var andelen sex av tio.
- Drygt fyra av tio saknar en särskild metod för att bedöma hur bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor ska tillämpas. Förra året angav sex av tio att de inte hade en fastställd metod.

Ett område där det inte går att se några förbättringar är politikernas inflytande och kontroll över upphandlingarna. 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. Tydligt är också att politikerna behöver avsätta mer resurser till upphandling. Exempel på områden som kommunerna behöver utveckla:

- Nio av tio uppger att kommunen inte har tillräckliga resurser för att följa upp de krav som ställts i avtalen på vad upphandlade leverantörer ska leverera. Detta innebär i praktiken att en liten andel av kommunerna har kunskap om huruvida de faktiskt fått vad de betalat för.
- Nära två av tre upplever att kommunen saknar tillräckliga resurser för att göra tillfredsställande kontroller av att de företag som upphandlats följer lagar och förordningar.
- Politiska beslut om upphandlingsunderlagen är ovanligt. Politikerna har ett ännu mer begränsat inflytande när det kommer till att utforma 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.

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 upphandlar 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. Städning av skolor eller äldreboenden kan vara en tjänst som utförs av personal som anställs direkt av en kommun, eller något som upphandlas. Valet att upphandla dessa tjänster är resultatet av politiska beslut i en ansvarig nämnd eller i kommunfullmäktige.

Något som också är centralt är att när en kommun bestämmer sig för att upphandla så ligger makten 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. Länets BRP fördelat per invånare är också betydligt högre än genomsnittet i Sverige.

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 5 procent av BNP. Det skulle motsvara över 250 miljarder i uteblivna skatter under 2019, varav en betydande del av förlusten är kopplad till Stockholms län. En del av dessa skatteintäkter kan försvinna genom att oseriösa aktörer anlitas genom upphandlingar. Hur de sköts är därför inte enbart en fråga om vilka krav som ställs i syfte att främja en god arbetsmarknad och konkurrens, det har också en direkt inverkan 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 oseriösa aktörer gynnas och att offentliga medel försvinner i någon typ av ekonomisk brottslighet. Men att ställa tydliga krav vid upphandling garanterar inte att reglerna i praktiken följs. 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 och att företagen följer lagar och förordningar.

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 uppdragats 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 2020 – kommunranking

Detta är den åttonde 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 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.

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 2020

Kommun	Placering 2020	Placering 2019
Tyresö	1	17
Haninge	2	11
Stockholm	3	5
Nynäshamn	4	12
Järfälla	5	3
Södertälje	6	10
Solna	7	2
Lidingö	8	1
Vaxholm	9	6
Huddinge	10	13
Botkyrka	11	15
Sigtuna	12	8
Nacka	13	4
Vallentuna	14	7
Sollentuna	15	Deltog ej
Upplands-Bro	16	19
Norrtälje	17	18
Danderyd	18	9
Ekerö	19	20
Nykvarn	20	Deltog ej
Salem	21	Deltog ej
Sundbyberg	Deltog ej	
Upplands Väsby	Deltog ej	
Österåker	Deltog ej	
Täby	Deltog ej	
Värmdö	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. Merparten av frågorna har funnits med tidigare år. I och med att alla kommuner inte deltar, och att det skiljer sig mellan olika år vilka kommuner som deltar, ska eventuella förändringar tolkas med försiktighet.

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

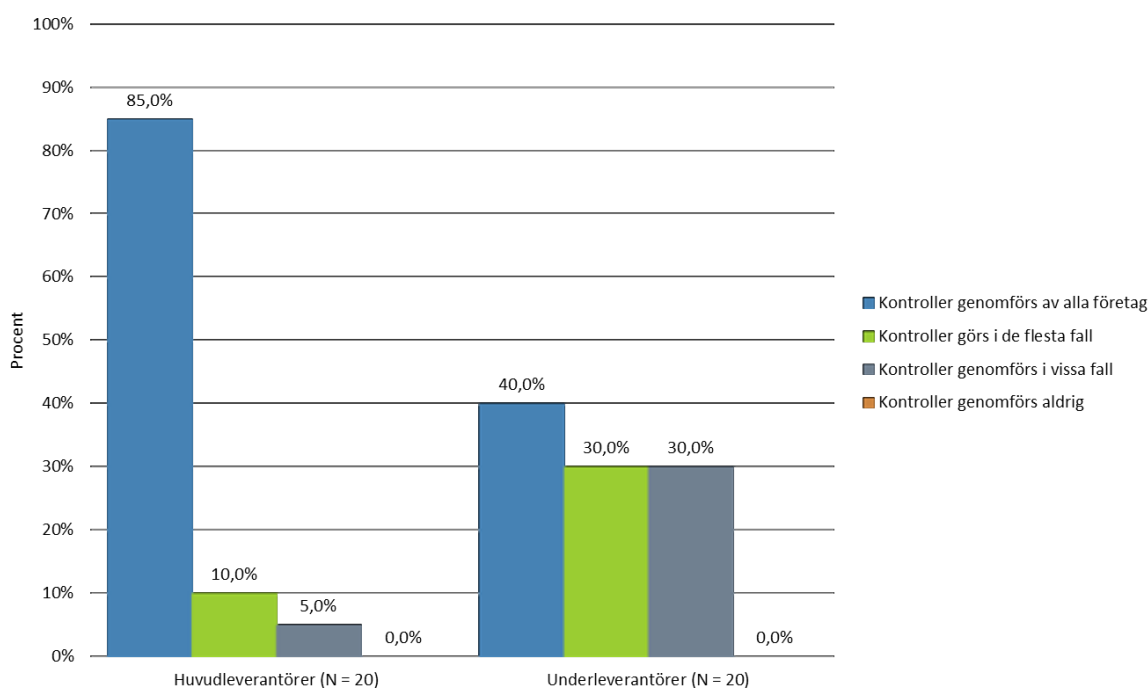
4.1 Drygt åtta av tio kontrollerar alla upphandlade huvudleverantörer löpande

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.

När det handlar om att *löpande* kontrollera att företag som kommunen har upphandlat följer lagar och förordningar svarar drygt åtta av tio att de gör detta på alla upphandlade huvudleverantörer. Det innebär en förbättring jämfört med förra årets undersökning då drygt fyra av tio svarade att de kontrollerar alla företag. När det gäller underleverantörer uppger fyra av tio att de kontrollerar alla företag. Motsvarande siffra förra året var färre än var femte.

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. Uteblivna kontroller innebär att fusk kan förekomma som kommunen inte upptäcker.

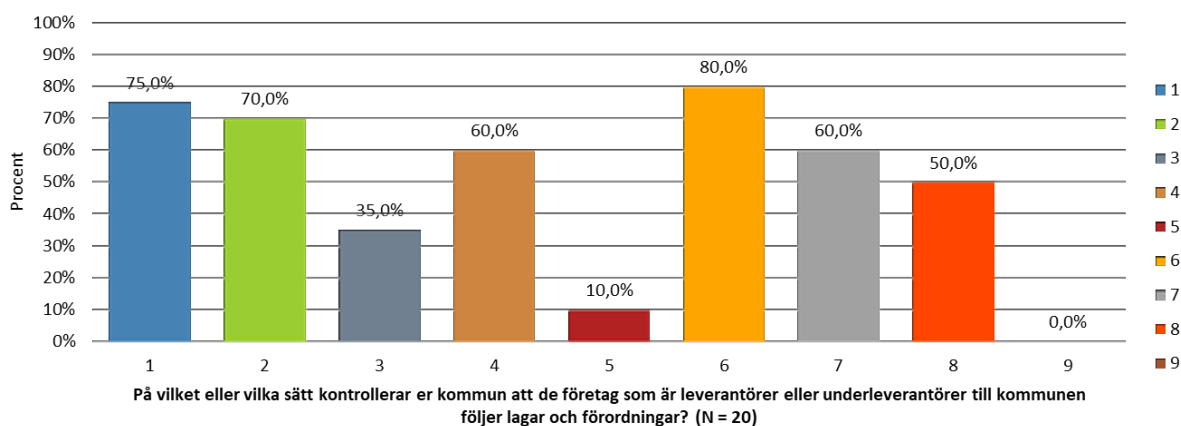
Figur 1. Kontrollerar er kommun löpande att företag som kommunen har upphandlat följer lagar och förordningar?



Uppgifter från Skatteverket vanligaste kontrollmetoden

När det gäller metoder för kontroll svarar kommunerna att den vanligaste metoden är begära in uppgifter från Skatteverket. Nästan lika vanligt är att ha automatisk och löpande bevakning genom att använda tjänst för kreditupplysning. Manuella kontroller i denna typ av tjänster är också vanligt. Resultatet ligger i linje med de från de senaste årens undersökningar, och flera kommuner använder flera olika sätt att genomföra kontroller.

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



1	Kommunen har automatisk och löpande bevakning av företagen genom att abonnera på tjänst för kreditupplysning eller motsvarande
2	Kommunen kontrollerar företag manuellt i system för kreditupplysning
3	Kommunen kontrollerar företag manuellt i myndighets register/databas
4	Kommunen tar del av ekonomisk redovisning från företagen
5	Kommunen tar kontakt med fackförbund inom området
6	Kommunen tar in uppgifter från Skatteverket
7	Kommunen träffar leverantörer regelbundet
8	Kommunen genomför stickprovskontroller på plats i aktuell verksamhet
9	Annat sätt, nämligen:

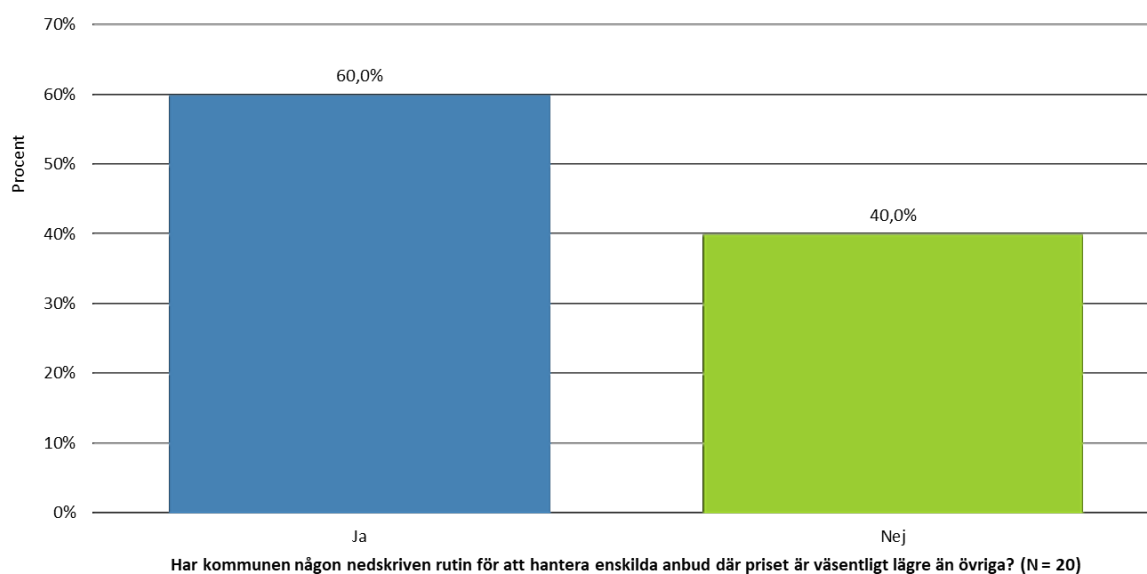
4.2 Fyra av tio saknar rutin för att hantera låga anbud

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 fyra av tio kommuner att de saknar rutin. Frågan har funnits med i tidigare undersökningar och förra året uppgav sex av tio att de saknade rutin. En viss förbättring tycks alltså ha skett.

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?



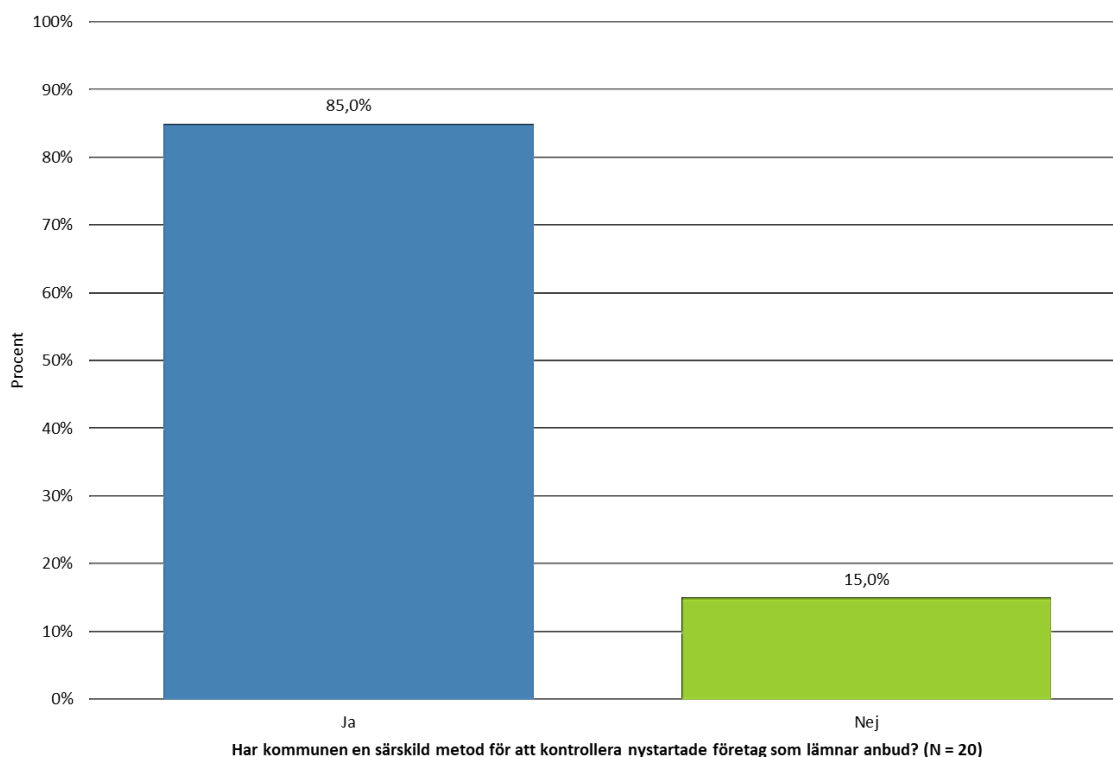
4.3 Drygt åtta av tio har metod för att kontrollera nystartade företag

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 åtta av tio 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. I förra årets undersökning uppgav två av tre kommuner att de hade en metod.

I de öppna svaren framgår att kontrollerna exempelvis består av att begära in resultat- och balansräkning och intyg från revisorer. Vidare förekommer kontroll av nyckelpersoner, och krav på mer omfattande redovisning från nystartade företag.

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



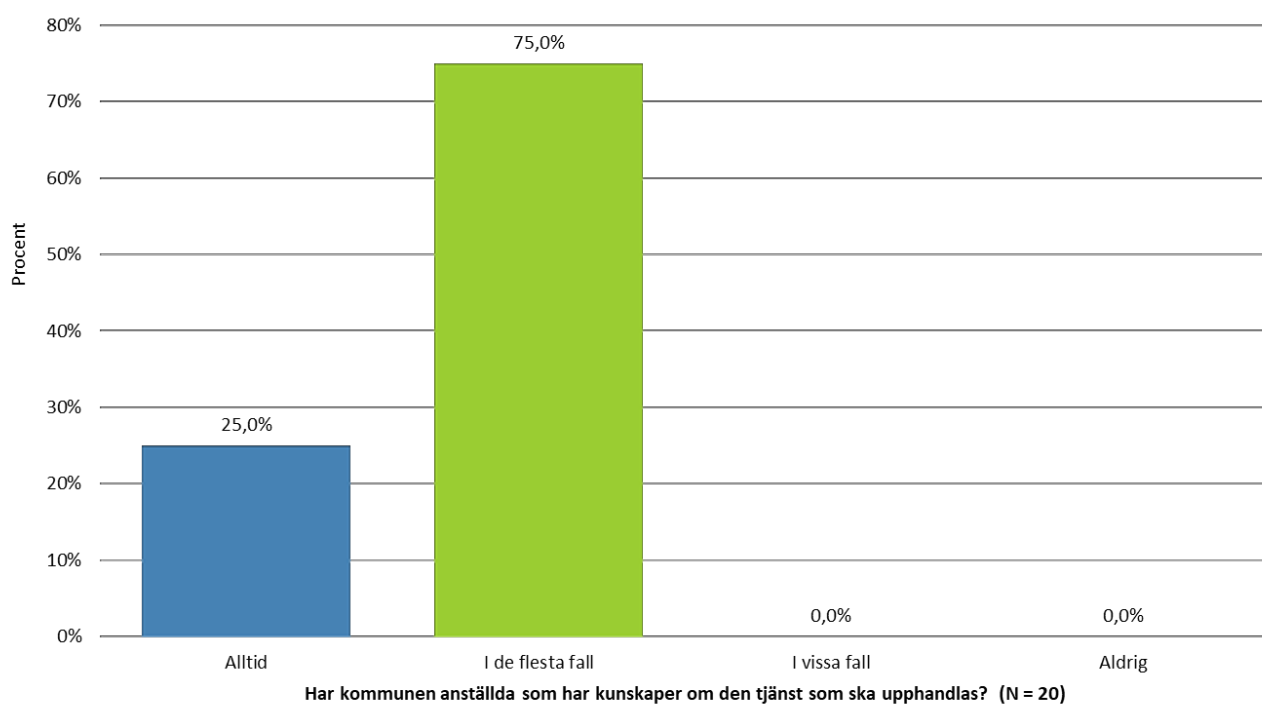
4.4 Många uppger att det finns kunskap om de tjänster som upphandlas

På frågan om kommunen har anställda som har kunskaper om den tjänst som ska upphandlas uppger en av fyra att de alltid har det. Övriga uppger att de har det i de flesta fall. Flera kommuner uppger att de tar in konsulter i de fall det saknas kunskap internt. Förra året uppgav en av tio kommuner att de alltid har kompetens.

Sju av tio uppger att de alltid använder dessa kunskaper vid framtagande av upphandlingsdokument. Tre av tio uppger att de använder kunskaperna i de flesta fall eller i vissa 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 5. Har kommunen anställda som har kunskaper om den tjänst som ska upphandlas?



4.5 Drygt fyra av tio saknar metod för arbetsrättsliga villkor

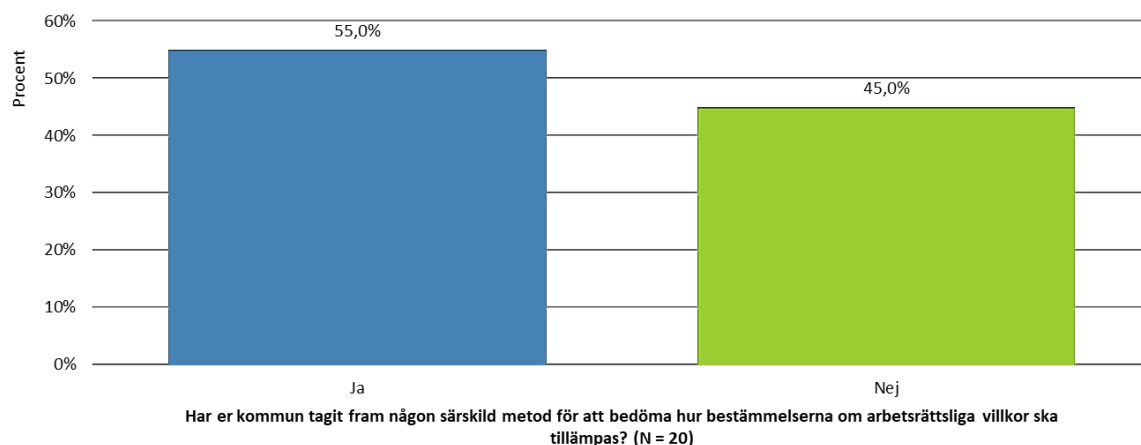
Upphandlande myndigheter och enheter är i vissa fall skyldiga att ställa arbetsrättsliga villkor. Syftet är att säkerställa sunda arbetsvillkor för arbetare som utför offentliga kontrakt. Om arbetet utförs i Sverige ska de arbetsrättsliga villkoren avse lön, semester och arbetstid enligt ett centralt 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 drygt fyra av tio saknar detta. Motsvarande siffra förra året var sex av tio, en viss förbättring tycks alltså kunna skönjas.

I de öppna svaren uppger kommuner bland annat att de använder sig av metoder framtagna av Upphandlingsmyndigheten.

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

Figur 6. Har er kommun tagit fram någon särskild metod för att bedöma hur bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor ska tillämpas?

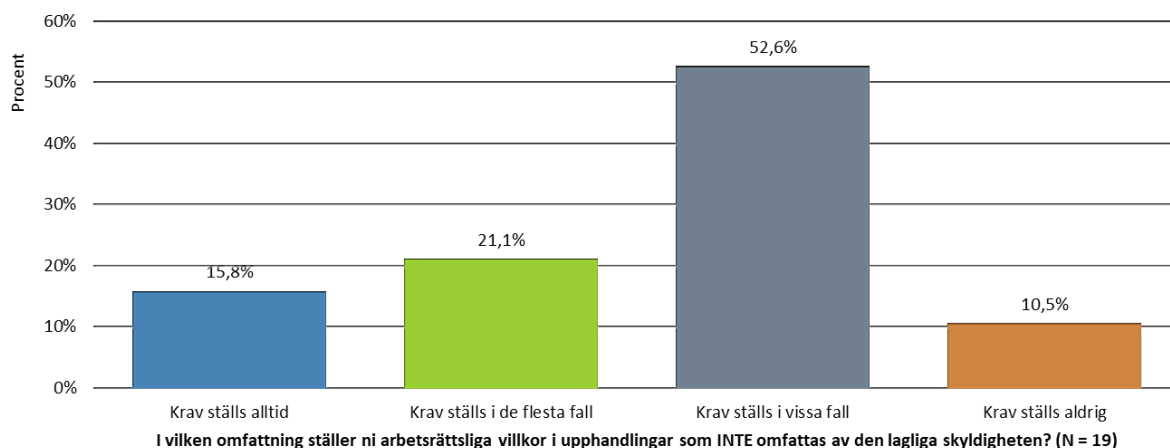


4.6 Var sjätte kommun ställer alltid krav på arbetsrättsliga villkor

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 sjätte kommun att de alltid ställer krav. Förra året uppgav var tionde kommun att de alltid gjorde det. Drygt hälften svarar att de ställer krav i vissa fall, och var tionde uppger att de aldrig ställer krav om inte lagen kräver det.

Figur 7. I vilken omfattning ställer ni arbetsrättsliga villkor i upphandlingar som INTE omfattas av den lagliga skyldigheten?

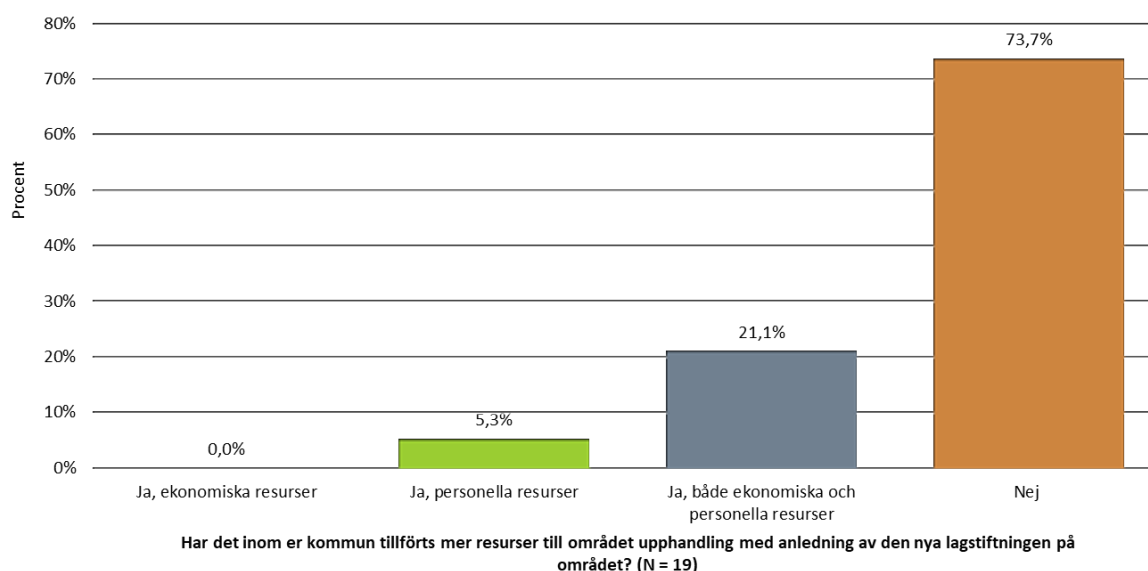


4.7 Tre av fyra kommuner har inte fått mer resurser kopplat till ny lag

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 nära tre av fyra nej. Var femte kommun uppger att de har fått både ekonomiska och personella resurser. Svaren ligger i linje med föregående års resultat.

I de öppna svaren uppger några kommuner att de har fått mer resurser, men inte direkt kopplat till de nya lagreglerna. Mot bakgrund av de relativt omfattande förändringarna hade det varit rimligt att fler upphandlingsenheter fått utökade resurser för sitt uppdrag.

Figur 8. Har det inom er kommun tillförts mer resurser till området upphandling med anledning av den nya lagstiftningen på området?



4.8 Fullmäktige fastställer upphandlingspolicy i nästan alla 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 en upphandlingspolicy att betrakta som ett viktigt styrmedel. I vilket beslutande organ som policyn fastställs sänder en signal om hur viktiga kommunens politiker uppfattar att frågorna är, samtidigt som det innebär ett visst mått av styrning över de upphandlingar som kommunen genomför.

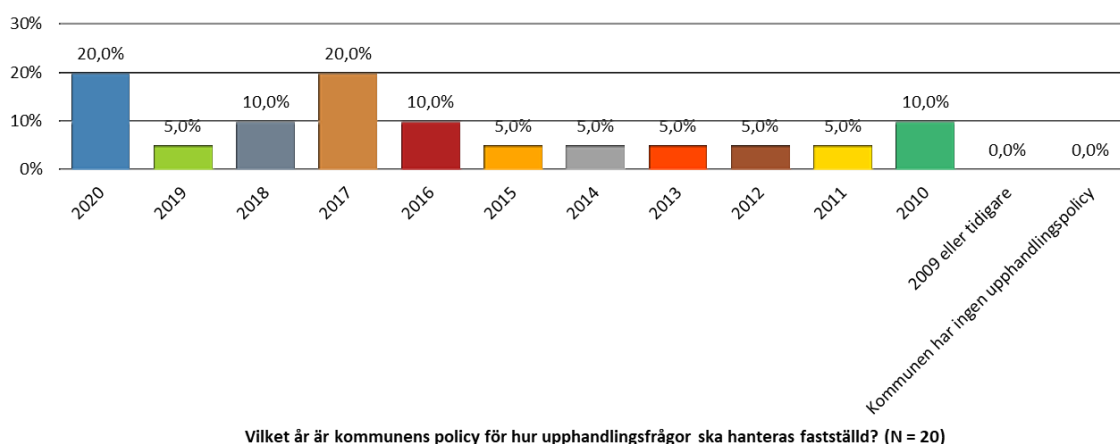
För att få en bredare förankring, och för att få upp frågorna högre på den politiska dagordningen bör policys fastställas av fullmäktige. Resultaten visar att fullmäktige fastställer upphandlingspolicyn i alla kommuner utom en. Skillnaden är liten jämfört med förra året. Däremot har många kommuner i tidigare undersökningar uppgett att policyn antas på lägre nivåer, exempelvis av kommunstyrelse eller nämnd.

4.9 Flera kommuner har flera år gamla policys för upphandling

Att ha en uppdaterad policy är ett viktigt instrument i insatserna för att utveckla rutinerna för upphandling och inköp. Särskilt i anslutning till att förändringar sker inom området, vilket har skett de senaste åren.

Mot denna bakgrund är det förvånande att drygt fyra av tio kommuner har en policy som fastställts innan 2017. I något fall uppges dock att policyn reviderats senare.

Figur 9. Vilket år är kommunens policy för hur upphandlingsfrågor ska hanteras fastställd?

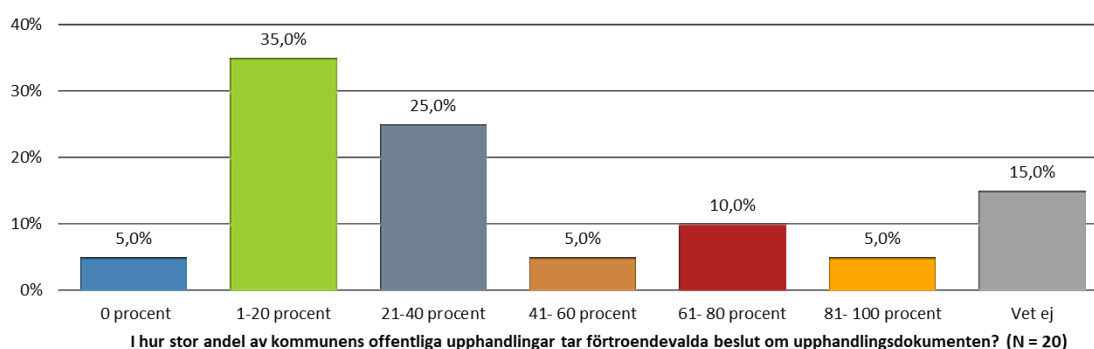


4.10 Politiska beslut om dokument i liten andel av upphandlingarna

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 nämnderna.

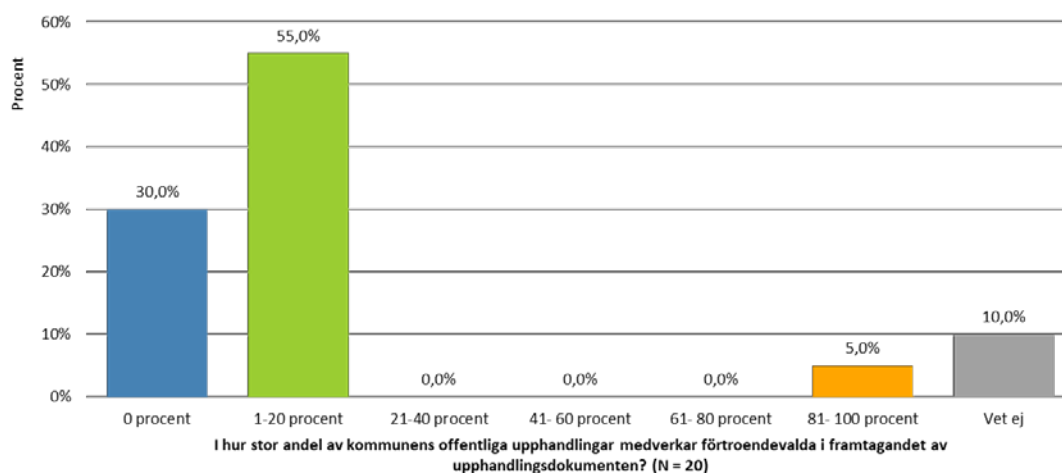
När kommunerna får svara på i hur stor andel av upphandlingarna som politikerna fattar beslut om upphandlingsdokument uppger fyra av tio kommuner att politiska beslut fattas i upp till var femte upphandling. Sammantaget fattar politikerna i länets kommuner beslut om förfrågningsunderlagen i en liten andel av alla upphandlingar som genomförs.

Figur 10. 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. Resultaten för båda frågorna ligger i linje med förra undersökningens resultat.

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

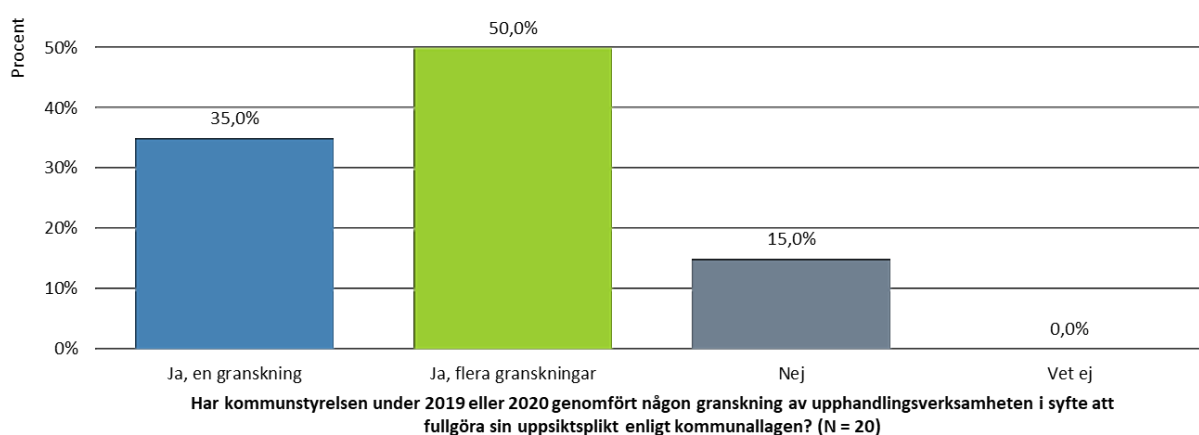


4.11 De flesta kommuner har granskat upphandlingsverksamheten

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 åtta av tio kommuner uppger att en eller flera granskningar av upphandlingsverksamheten genomförts under de två senaste åren. Det är att betrakta som anmärkningsvärt att det förekommer att kommunstyrelser inte granskat verksamheten.

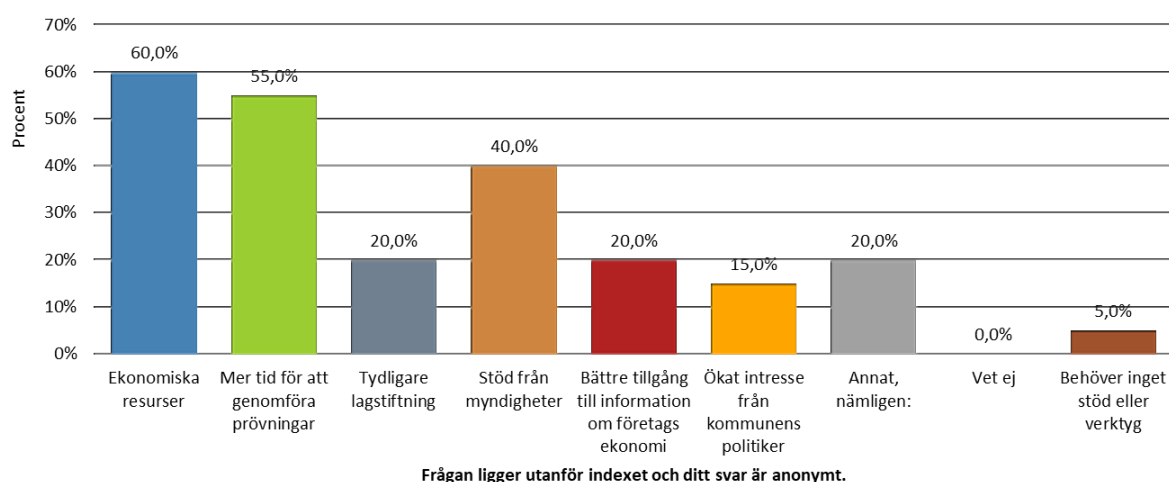
Figur 12. Har kommunstyrelsen under 2019 eller 2020 genomfört någon granskning av upphandlingsverksamheten i syfte att fullgöra sin uppsiktsplikt enligt kommunallagen?



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 sex av tio att de skulle behöva mer ekonomiska resurser. En nästan lika stor andel uttrycker ett behov av mer tid för att genomföra prövningar. Resultatet ligger i linje med förra årets undersökning, men bättre ekonomiska resurser och mer tid tycks uppfattas som något mindre viktigt i årets undersökning.

Figur 13. Vilka stöd eller verktyg anser du främst skulle behövas för att förbättra kontrollerna av de företag som levererar varor eller tjänster till kommunen?



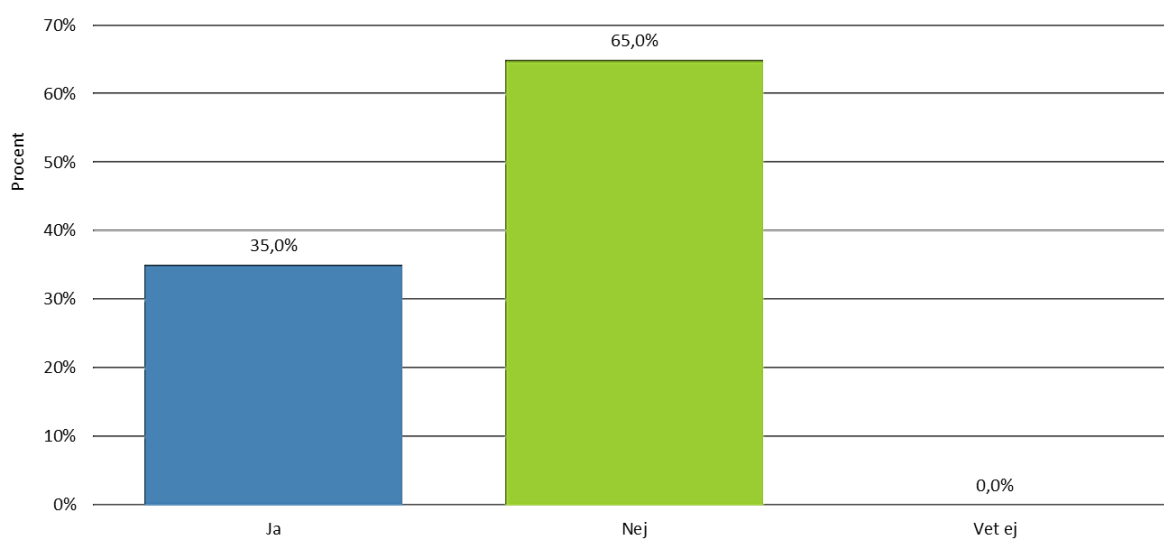
Frågan ligger utanför indexet och ditt svar är anonymt.

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?

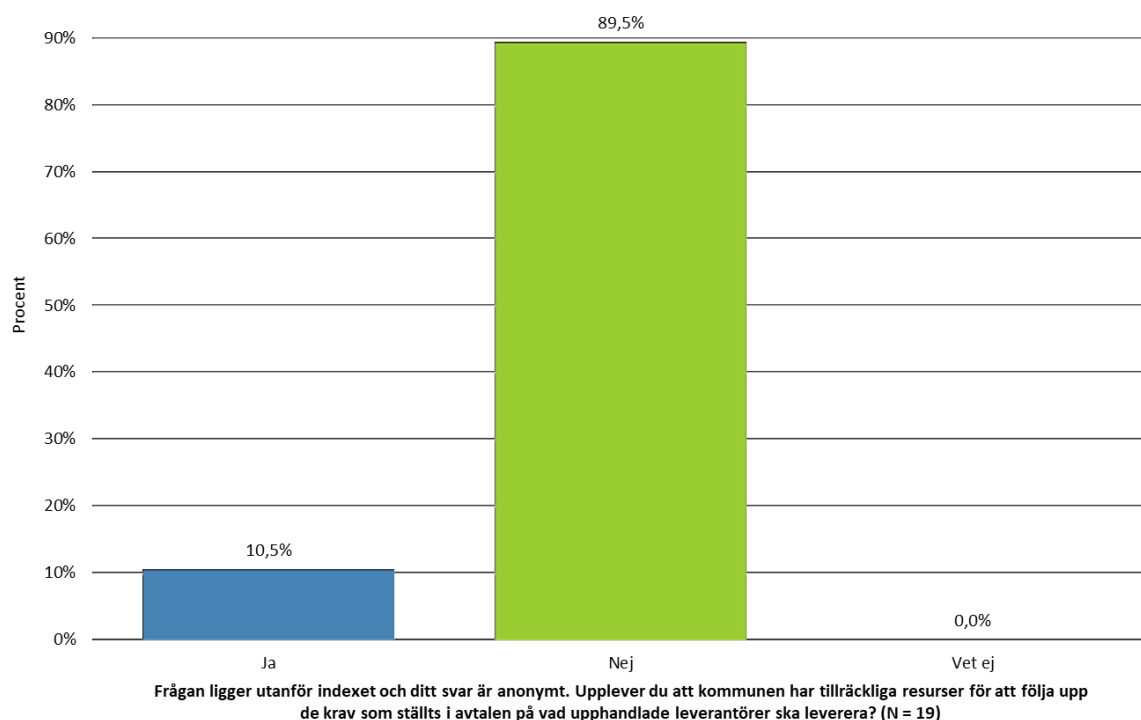


Frågan ligger utanför indexet och ditt svar är anonymt. Upplever du att kommunen har tillräckliga resurser för att genomföra tillfredsställande kontroller av att de företag som upphandlats följer lagar och förordningar? (N = 20)

4.14 Majoritet bedömer att de inte har resurser för att följa upp kraven som ställs på leverantörerna

En fråga som inte funnits med i tidigare undersökningar är om tjänstemännen upplever att de har tillräckliga resurser för att följa upp de krav som ställts i avtalen på vad upphandlade leverantörer ska leverera. Endast ett fåtal kommuner svarar ja på frågan. Detta innebär i praktiken att en liten andel av kommunerna har kunskap om huruvida de faktiskt fått vad de betalat för.

Figur 16. Upplever du att kommunen har tillräckliga resurser för att följa upp de krav som ställts i avtalen på vad upphandlade leverantörer ska leverera?



5. Åtgärder för stärkt konkurrens och bättre villkor

Kommunerna är stora upphandlare, och har ett viktigt ansvar för att skattepengar 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 över arbetet med upphandling. Exempelvis tas beslut om förfrågningsunderlag i första hand av tjänstemän. Vidare har flera kommuner en flera år gammal upphandlingspolicy. För att kunna utveckla arbetet med upphandling och förbättra kontrollen måste politikerna ta ett större ansvar. Detta omfattar också att avsätta mer resurser för upphandling och kontroll. Många kommuner uppger att de inte har tillräckliga resurser för att göra tillfredsställande kontroller.

2. Kommunerna behöver bli bättre på att följa upp avtal

En klar majoritet av kommunerna uppger att de inte tillräckliga resurser för att följa upp de krav som ställts i avtalen på vad upphandlade leverantörer ska leverera. Kontroller och uppföljningar riskerar därför att utebli, med effekten att kommunen inte vet om den får de varor de har betalt för eller om de gynnar ekonomisk brottslighet. Kommunerna bör omgående upprätta policys för hur och när kontroller ska genomföras.

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. Olika former av entreprenadkedjor är vanligt i många 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. Regeringen bör ge myndigheten i uppdrag att införa denna typ av granskning.

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 så att de kan fullgöra en effektivare kontroll 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. Frågeformuläret har tidigare stämts av med upphandlingschefer i två olika kommuner i länet och inför förra årets undersökning fördes en dialog med Upphandlingsmyndigheten. 21 kommuner valde att delta i undersökningen. Solnas svar inkom sent. Kommunen finns med i rankingen men deras svar ingår inte i resultatredovisningen.

Enkäten skickades till kommunernas upphandlingschefer eller motsvarande. Dessa gavs möjlighet att vidarebefordra enkäten till annan ansvarig inom kommunen. Enkäten gick ut 17/11 2020 och påminnelser skickades 3/12, 8/12 och 11/12. Utöver detta kontaktades kommuner via telefon och uppmanades att svara.

Enkätundersökningen genomfördes 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 11 frågor kring rutiner. De frågor som utgått vid poängsättning är frågor som inte bedömts rimliga att betygssätta. Den totala summa som kommunerna kommit upp i har sedan utgjort grund för placering i relation till övriga kommuner. De tre sista frågorna som redovisas ovan besvarades anonymt och ligger utanför rankingen.

Bilaga 1. Betyg 2020

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

Poäng ges för respektive frågerad (huvudleverantörer och underleverantörer).

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?

1p 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 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

6. 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

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

Ja – 3 p

Nej – 0 p

8. 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

9. 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

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

0-0 – 0 p

1-20 – 1 p

21-40 – 1 p

41-60 – 2 p

61-80 – 2 p

81- 100 – 3 p

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

0-0 – 0 p

1-20 – 1 p

21-40 – 1 p

41-60 – 2 p

61-80 – 2 p

81- 100 – 3 p

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 rutinemässiga kontrollen av aktörer som idag bedriver upphandlad verksamhet.

