



Upphandlingsindex Stockholms län 2017

EN GRANSKNING AV KOMMUNERNAS RUTINER
FÖR INKÖP OCH UPPHANDLING

Upphandlingsindex Stockholms län 2017

En granskning av kommunernas rutiner för inköp och upphandling

1. Inledning.....	3
Sammanfattning	4
2. Offentlig upphandling – ett politiskt verktyg.....	6
2.1 Stockholms län är motorn i svensk ekonomi.....	6
2.2 Skattebrott – ett storstadsfenomen.....	7
2.3 Hård kritik mot bristande ledning, kontroll och uppföljning.....	7
3. Upphandlingsindex 2017 – kommunranking.....	9
3.1 Ranking av länets kommuner	9
4. Resultatredovisning	10
4.1 Hälften kontrollerar alla underleverantörer vid upphandling.....	11
4.2 Över hälften kontrollerar alla huvudleverantörer löpande	12
4.3 Få kommuner kontrollerar att alla avtal följs.....	13
4.4 Drygt hälften saknar skriftlig rutin för att säkerställa att krav efterföljs	14
4.5 Olika åtgärder mot fusk- vanligast att inte förlänga avtal.....	16
4.6 Drygt hälften saknar rutin för att hantera låga anbud	17
4.7 Olika åtgärder används för att hantera låga anbud	18
4.8 Fyra av tio saknar metod för att kontrollera nystartade företag	19
4.9 Nära fyra av tio ställer alltid krav på kollektivavtalsliknande villkor	20
4.10 Drygt nio av tio ställer olika sociala krav i upphandlingar	21
4.11 Fullmäktige fastställer upphandlingspolicy i nio av tio kommuner.....	22
4.12 Politikerna tar beslut om direktiv i liten andel av upphandlingarna	23
4.13 Tre av fyra svarar att kommunstyrelsen granskat verksamheten.....	25
4.14 Kommunerna efterfrågar mer resurser och tid.....	26
4.15 Sex av tio upplever inte att kommunen har resurser att genomföra tillfredsställande kontroller	27
5. Åtgärder för stärkt konkurrens och bättre villkor.....	28
6. Metod	29
6.1 Betygsättning av kommunernas insatser	29

1. Inledning

Varje år köper den offentliga sektorn varor, tjänster och entreprenader för över 630 miljarder kronor. Kommunerna står för en stor del och kommunerna i Stockholms län spelar en särskild roll. Länet fungerar som en motor för svensk ekonomi och länets bruttoregionalprodukt fördelat per invånare är betydligt högre än genomsnittet i Sverige. Enbart Stockholms stad köper varje år varor och tjänster för över 10 miljarder kronor, varav en betydande del är entreprenader.

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 218 miljarder i uteblivna skatter under 2016. Företag står för den största delen av de uteblivna skatterna i Sverige och en stor del är kopplat till svartarbete. 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.

Fusk bidrar också till att villkoren på arbetsmarknaden dumpas och konkurrensen snedvrids på bekostnad av företagare som följer lagar och regler. Dessutom skapar det 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. LO-distriktet i Stockholms län har för sjätte 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 sedan förra året har tagit några steg för att utveckla arbetet och förbättra kontrollen. Sammantaget innebär dock kommunernas bristande rutiner en risk för 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 länets samtliga 26 kommuner i Stockholms län. Enkäten adresserades till ansvarig för upphandling och 25 kommuner har svarat.

Undersökningen har genomförts för sjätte året i rad och sammantaget kan återigen konstateras att det finns påtagliga brister i kommunernas kontroll av leverantörer. På ett par områden kan dock förbättringar noteras. Det handlar bland annat om att fler kommuner än tidigare gör löpande kontroller av leverantörer, att fler har rutiner för att hantera anbud som är väsentligt lägre än övriga och att fler har metoder för att kontrollera nystartade företag som lägger anbud.

Hälften av de svarande uppger att de även kontrollerar alla underleverantörer. Var fjärde uppger att kontroller genomförs i de flesta fall och en lika stor andel svarar att kontroller genomförs i vissa fall. I de fall ett upphandlat företag använder underleverantörer har kommunerna ingen kunskap om huruvida dessa följer lagar och regler kring exempelvis arbetsgivaravgifter och skatt.

När det handlar om att löpande kontrollera ett företag som kommunen gjort direktköp av eller har upphandlat följer lagar och förordningar svarar över hälften att de gör detta på alla huvudleverantörer. Det är en högre andel än förra året. Motsvarande siffra när det gäller underleverantörer är en av fyra. Förutom att den kommun som inte genomför regelbundna kontroller riskerar att bidra till ekonomisk brottslighet, så riskerar det också att leda till att skattepengar slösas bort genom att kommunen inte får det den betalt för. Drygt hälften av kommunerna svarar också att de inte har någon intern rutin för att säkerställa att uppföljning av kraven i avtalen genomförs.

När det handlar om åtgärder mot företag som inte följt lagar och förordningar är mindre kraftfulla åtgärder, som att inte förlänga avtalet eller påtala bristerna för leverantören, vanligast.

Drygt tre av tio uppger att de har rutin för att hantera anbud som är väsentligt lägre än övriga vid upphandling. Jämfört med tidigare års resultat har något fler kommuner rutin idag än tidigare.

Drygt sex av tio uppger att de har en metod för att kontrollera nystartade företag som lämnar anbud. Jämfört med förra året är det en högre andel som uppger att de har en särskild metod, då uppgav endast fyra av tio att de hade det.

I år uppger var tionde kommun att de alltid ställer krav på kollektivavtal vid upphandling. Nära fyra av tio svarar dock att de ställer kollektivavtalsliknande villkor. När det handlar om att ställa krav på underleverantörer är bilden likartad.

Politikerna fattar i relativt liten omfattning beslut om förfrågningsunderlagen. Endast ett fåtal kommuner uppger att politikerna är involverade i en majoritet av upphandlingarna. Flera kommuners politiker kan 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 kommuner i länet bör prioritera sitt arbete 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 630 miljarder kronor årligen. Därmed är det också en fråga som bör vara av stor politisk vikt.

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 vara 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 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 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.

2.1 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 5 procent av BNP.

Det skulle motsvara över 218 miljarder i uteblivna skatter under 2016, 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.

Under 2011 upphandlade länets kommuner för ungefär 80 miljarder kronor. Antalet unika leverantörer till kommunerna kan uppskattas till ungefär 50 000. Detta innebär att den kommunala upphandlingen utgör en ansenlig del av den regionala ekonomin. Hur denna

sköts är därför inte enbart en fråga om vilka krav som ställs i syfte att främja en god arbetsmarknad, det har också en direkt inverkan på den regionala och nationella ekonomin.

2.2 Skattebrott – ett storstadsfenomen

Under 2014 anmäldes totalt 15 500 skattebrott i hela riket enligt Brottsförebyggande rådets (BRÅ:s) statistik. En överväldigande majoritet av brotten hörde hemma i något av de tre storstadslänen. Det handlar om olika former av brott, exempelvis skatteredovisningsbrott, försvårande av skattekontroll samt grova skattebrott.

Tabell 1 Antal anmälda skattebrott 2008 - 2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sverige	15 813	21 572	21 726	17 808	17 176	17 939	15 500
Stockholms län	6 470	9 445	9 305	7 796	7 256	7 000	7426
Skånes län	2 825	3 460	3 315	2 869	2 785	2 953	1971
Västra Götalands län	3 394	4 504	5 287	4 046	3 985	4 323	2969

Brottsförebyggande rådets statistikdatabas, statistik.brå.se (2015-09-07)

I tabell 1 redovisas BRÅ:s statistik för skattebrott och grova skattebrott de senaste åren, fördelat på de tre största länen. Flest skattebrott begås i Stockholms län. Det framgår emellertid inte hur stor del av dessa som berör upphandlad verksamhet.

Den ekonomiska brottsligheten måste tas på allvar. Både som ett fenomen i sig, men även som en konsekvens av upphandlingssystem som inte har tillräckliga rutiner för att följa upp de aktörer som vinner upphandlingar.

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 det i praktiken fullföljs. 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 2017 – kommunranking

Detta är den sjätte 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.

Sammantaget bedöms dock 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 25 av länets 26 kommuner.

Tabell 2 Upphandlingsindex 2017

Placering 2017	Kommun	Placering 2016
1	Järfälla	1
2	Solna	2
3	Täby	8
4	Sigtuna	6
5	Stockholm	11
6	Lidingö	Deltog ej
7	Haninge	19
8	Nynäshamn	14
9	Sundbyberg	3
10	Sollentuna	10
11	Upplands Väsby	12
12	Södertälje	4
13	Värmdö	Deltog ej
14	Österåker	5
15	Nacka	13
16	Botkyrka	7
17	Huddinge	20
18	Tyresö	Deltog ej
19	Norrtälje	18
20	Salem	17
21	Upplands-Bro	Deltog ej
22	Vallentuna	9
23	Vaxholm	15
24	Ekerö	16
25	Nykvarn	21
	Danderyd (Deltog ej)	Deltog ej

4. Resultatredovisning

Frågorna berör vilka typer av krav kommunerna ställer, vilket ansvar och vilken roll politikerna tar, hur företag kontrolleras och vilken uppföljning som görs. Merparten av frågorna har funnits med tidigare år. I detta års undersökning har dock justeringar av svarsalternativen gjorts, i syfte att ge kommunerna bättre möjligheter att ge rättvisande svar. Detta innebär samtidigt att det blir något svårare att göra direkta jämförelser med tidigare års undersökningar. I de fall stora skillnader jämfört med tidigare år framträder redovisas dock detta.

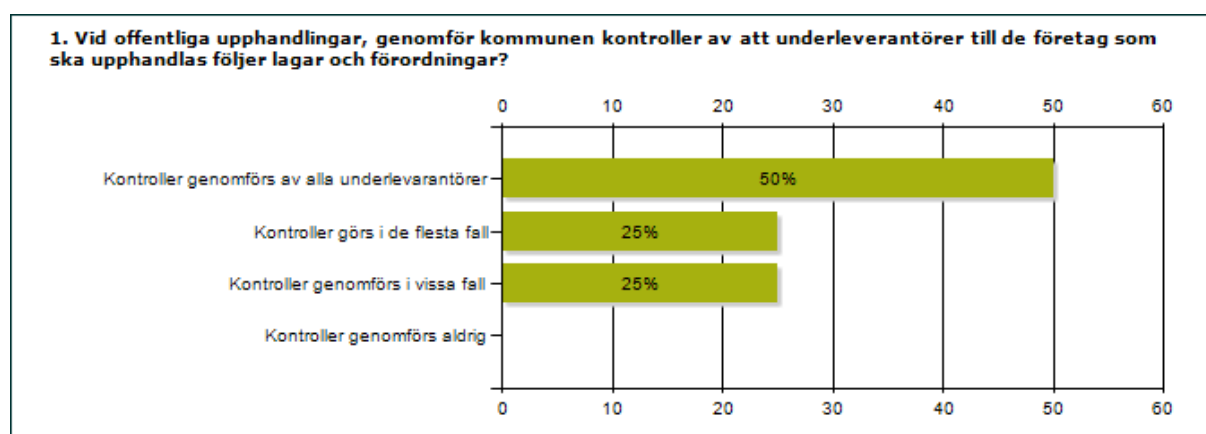
Med lagar och förordningar avses i undersökningen sådana som rör företagens ekonomiska förehavanden, exempelvis inbetalning av skatter och avgifter. Detta framgick också i informationen till respondenterna. De informerades också om att begreppet direktinköp i enkäten avser inköp som överstiger 100 000 kronor.

4.1 Hälften kontrollerar alla underleverantörer vid upphandling

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. Hälften av de svarande uppger att de även kontrollerar alla underleverantörer. Var fjärde uppger att kontroller genomförs i de flesta fall och en lika stor andel svarar att kontroller genomförs i vissa fall. Ingen kommun uppger att kontroller aldrig sker.

Resultaten innebär att en betydande andel av företag som kommunen anlitar inte kontrolleras. I vissa upphandlingar kan det förstås innebära ett omfattande arbete att kontrollera alla underleverantörer. Samtidigt innebär uteblivna kontroller att fusk kan förekomma som kommunen inte upptäcker. Exempelvis inom byggbranschen är det vanligt att företag anlitar underleverantörer. En upphandlande enhet som följer LOU:s regler om leverantörskontroll har förvisso full kontroll på den vinnande anbudsgivaren, men har ingen kunskap alls om huruvida eventuella underleverantörer följer lagar och regler.

Figur 1 Andel av kommunerna som kontrollerar underleverantörer vid upphandling



	Procent	Antal
Kontroller genomförs av alla underleverantörer	50%	12
Kontroller görs i de flesta fall	25%	6
Kontroller genomförs i vissa fall	25%	6
Kontroller genomförs aldrig	0%	0
Svarande		24
Inget svar		1

4.2 Över hälften kontrollerar alla huvudleverantörer löpande

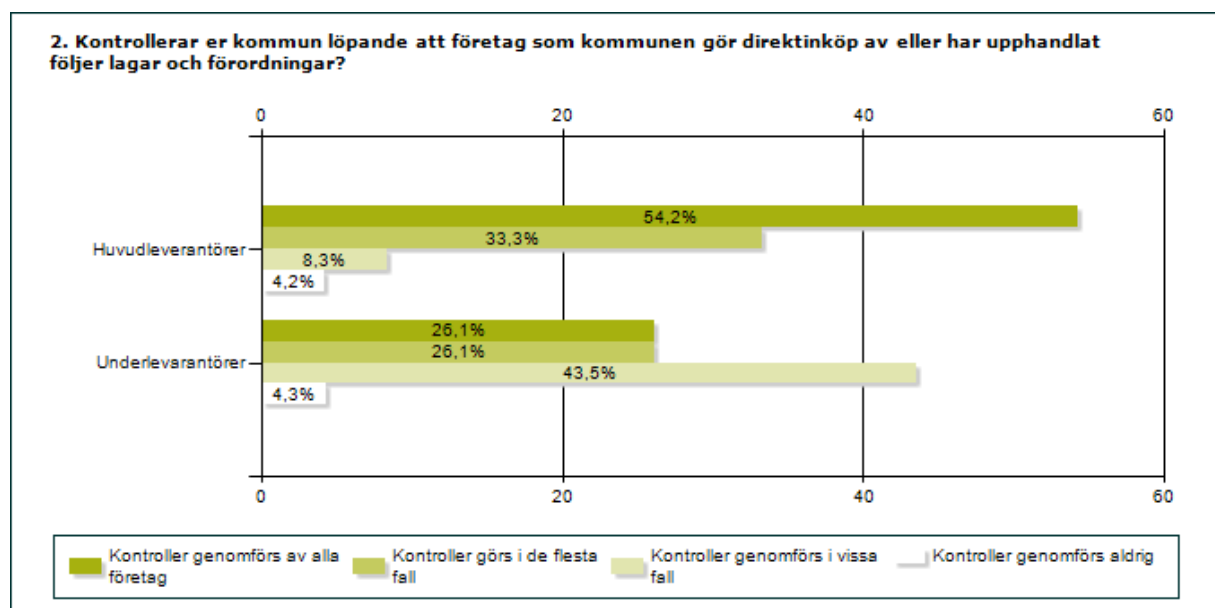
När det handlar om att löpande kontrollera att företag som kommunen har gjort direktinköp eller har upphandlat av följer lagar och förordningar svarar över hälften att de gör detta på alla huvudleverantörer. Det är en högre andel än förra året, något som kan tyda på att fler kommuner satsat på att förbättra kontrollerna.

När det gäller underleverantörer är det bara drygt var fjärde kommun som svarar att de kontrollerar alla företag. Att en så pass liten andel uppger att de kontrollerar alla företag kan bero att vissa kommuner i frågan tolkat in även mindre inköp eller att de överlåter kontrollen på huvudleverantören.

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. Endast genom detta kan en upphandlande enhet säkerställa att företagen följer lagar och förordningar.

När det gäller metoder för kontroll svarar kommunerna att den vanligaste metoden är att ta in uppgifter ifrån Skatteverket och att kontrollera företagen manuellt i system för kreditupplysning. I andra hand används automatisk och löpande bevakning genom abonnemang på kreditupplysningstjänst. Ungefär hälften av kommunerna genomför träffar med leverantörer regelbundet.

Figur 2 Andel av kommunerna som genomför löpande kontroller



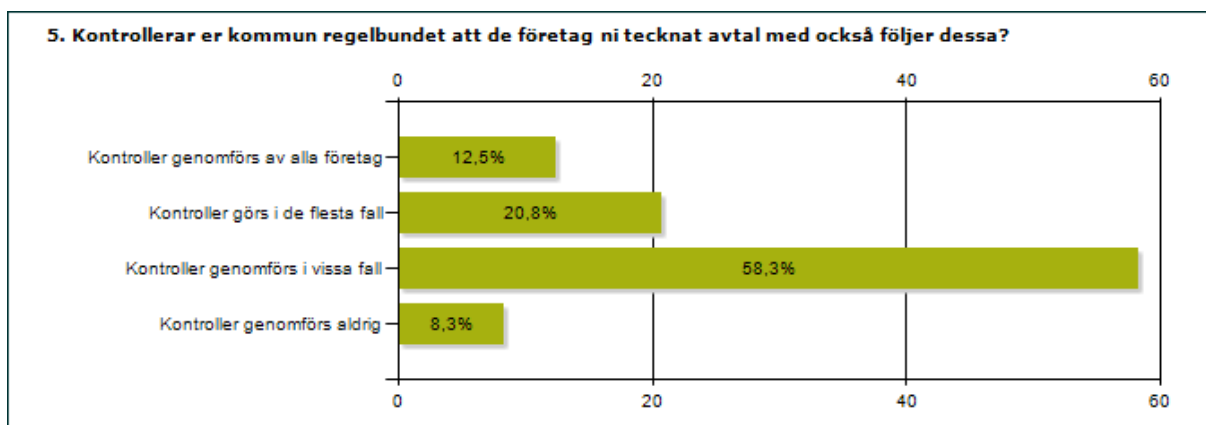
	Kontroller genomförs av alla företag	Kontroller görs i de flesta fall	Kontroller genomförs i vissa fall	Kontroller genomförs aldrig	Svar	Ej svar
Huvudlev.	54,2%	33,3%	8,3%	4,2%	24	1
Underlev.	26,1%	26,1%	43,5%	4,3%	23	2

4.3 Få kommuner kontrollerar att alla avtal följs

På frågan om kommunen regelbundet kontrollerar att de företag de tecknat avtal med också följer dem svarar de allra flesta att kontroller genomförs i vissa fall. Tre kommuner uppger att alla företag kontrolleras, och två kommuner uppger att kontroller aldrig genomförs. Av de öppna kommenterarna framgår att vissa kommuner kontrollerar inom utvalda områden.

När avtal tecknas med en leverantör torde det i många fall innebära att det rör sig om större summor, och att mängden varor och tjänster som kommuner köper inte är oväsentlig. Utan systematiska och regelbundna kontroller ökar risken för att skattepengar slösas bort genom att oseriösa företag anser det vara mer attraktivt att delta i anbudsförandet och därmed kan vinna avtal. Konsekvensen av detta kan bli att kommunen dels inte får vad den betalt för men det riskerar också att bidra till ökad ekonomisk brottslighet.

Figur 3 Andel av kommunerna som genomför kontroller av ingångna avtal



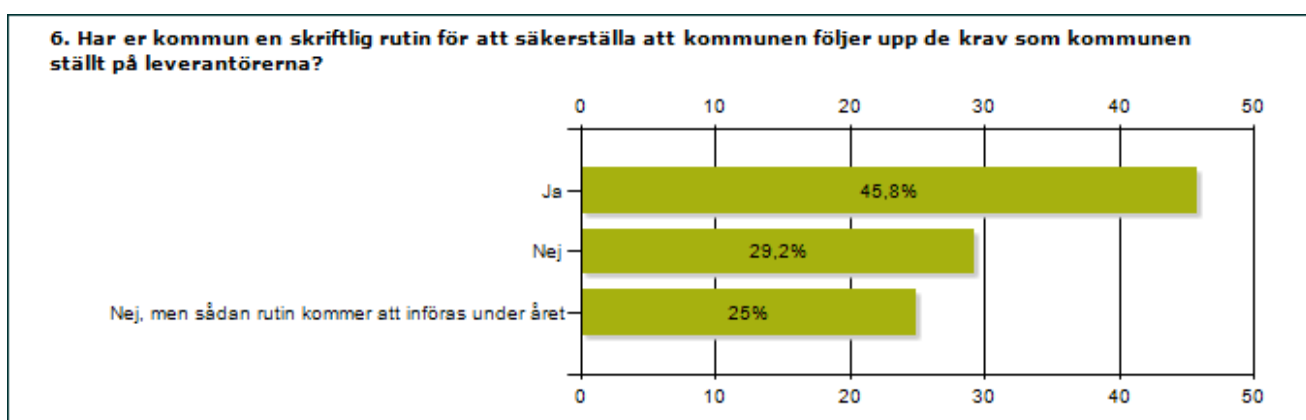
	Procent	Antal
Kontroller genomförs av alla företag	12,5%	3
Kontroller görs i de flesta fall	20,8%	5
Kontroller genomförs i vissa fall	58,3%	14
Kontroller genomförs aldrig	8,3%	2
Svarande		24
Inget svar		1

4.4 Drygt hälften saknar skriftlig rutin för att säkerställa att krav efterföljs

Nära hälften av kommunerna uppger att de har en skriftlig rutin för att säkerställa att kommunen följer upp de krav som de själva ställt på leverantörerna. Sex kommuner svarar att de kommer att införa en sådan rutin under året, men sammantaget saknar över hälften en sådan idag. Att flera kommuner uppger att de ska införa rutiner tyder på att kommunerna uppfattar det som viktigt. Samtidigt uppgav ungefär lika många kommuner i förra årets undersökning att de ska införa rutin.

Det är alltså relativt få kommuner som har en nedskreven rutin för att se till att medarbetare inom kommunen följer upp de avtal som kommunen tecknat. Brist på interna kontrollsystem kan både resultera i att kommunen, och dess medborgare, kan gå miste om tjänster som finansierats gemensamt.

Figur 4 Andel av kommunerna som har rutin för att säkerställa att krav efterföljs



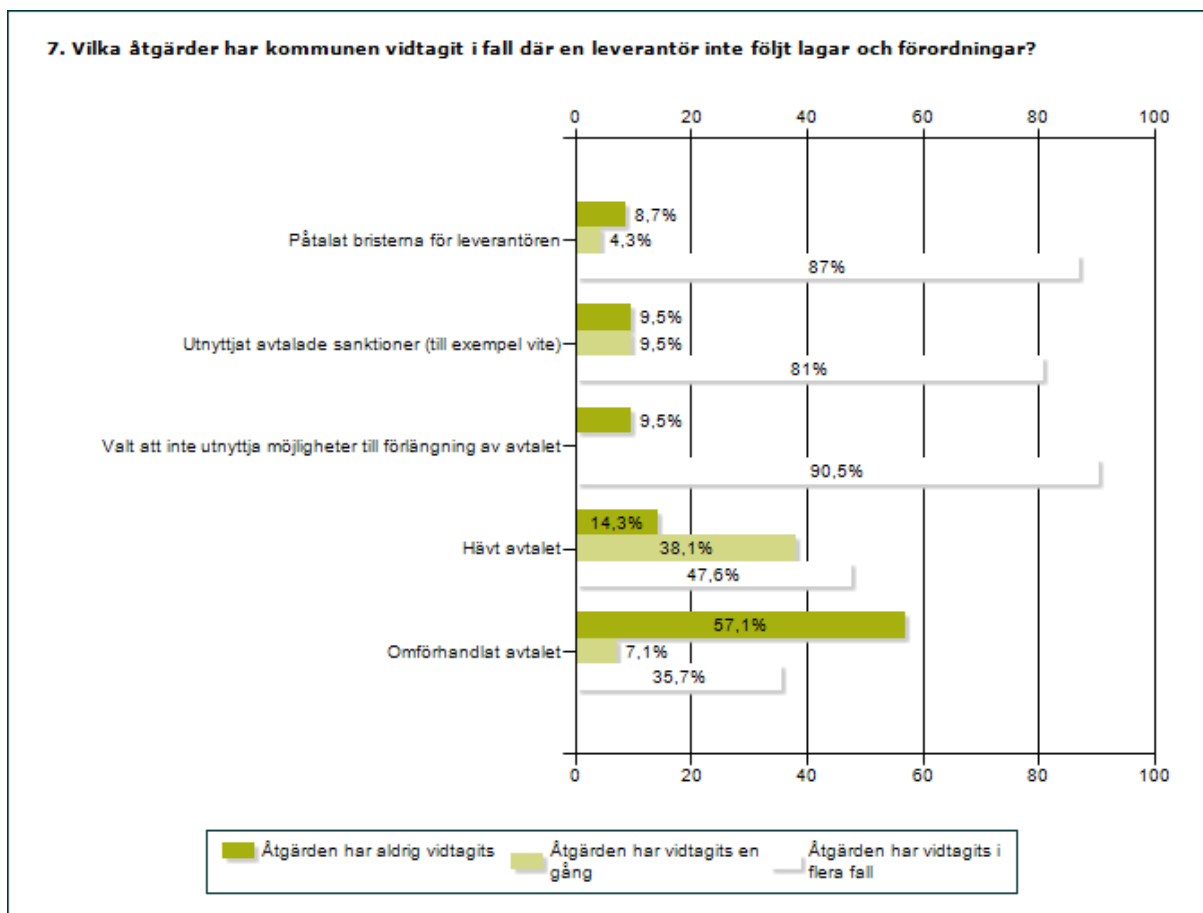
	Procent	Antal
Ja	45,8%	11
Nej	29,2%	7
Nej, men sådan rutin kommer att införas under året	25%	6
Svarande		24
Inget svar		1

4.5 Olika åtgärder mot fusk- vanligast att inte förlänga avtal

På frågan om vilka åtgärder kommunerna vidtar när fusk upptäcks så är att inte förlänga avtalet den vanligaste åtgärden, följt av att påtala bristerna för leverantören. I tredje hand kommer att utnyttja avtalade sanktioner.

Att mindre kraftfulla åtgärder hamnar högst kan bero på att de brott som företagen begått är ringa, men det kan också bero på att kommunerna inte har de redskap som krävs för att vidta kraftfulla åtgärder.

Figur 5 Åtgärder som kommuner vidtagit när lagar inte efterföljts



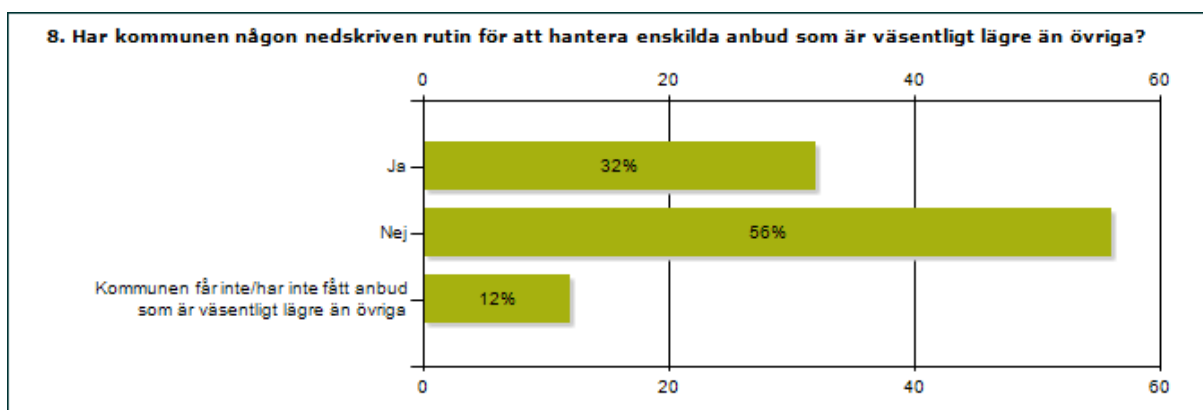
	Åtgärden har aldrig vidtagits	Åtgärden har vidtagits en gång	Åtgärden har vidtagits i flera fall	Svar	Ej svar
Påtalat bristerna för leverantören	8,7%	4,3%	87%	23	2
Utnyttjat avtalade sanktioner (till exempel vite)	9,5%	9,5%	81%	21	4
Valt att inte utnyttja möjligheter till förlängning av avtalet	9,5%	0%	90,5%	21	4
Hävt avtalet	14,3%	38,1%	47,6%	21	4
Omförhandlat avtalet	57,1%	7,1%	35,7%	14	11
Totalt				23	2

4.6 Drygt hälften 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.

Undersökningen visar att drygt tre av tio har en rutin för att hantera låga anbud. Jämfört med tidigare års resultat har något fler kommuner rutin för detta idag än tidigare. Tre kommuner, Upplands Väsby, Tyresö och Österåker, uppger att de inte får eller har fått anbud som är väsentligt lägre än övriga. Det är att betrakta som anmärkningsvärt, särskilt i ljuset av att ett antal kommuner inrättat särskilda rutiner på området.

Figur 6 Andel av kommunerna som har rutin för att hantera låga anbud

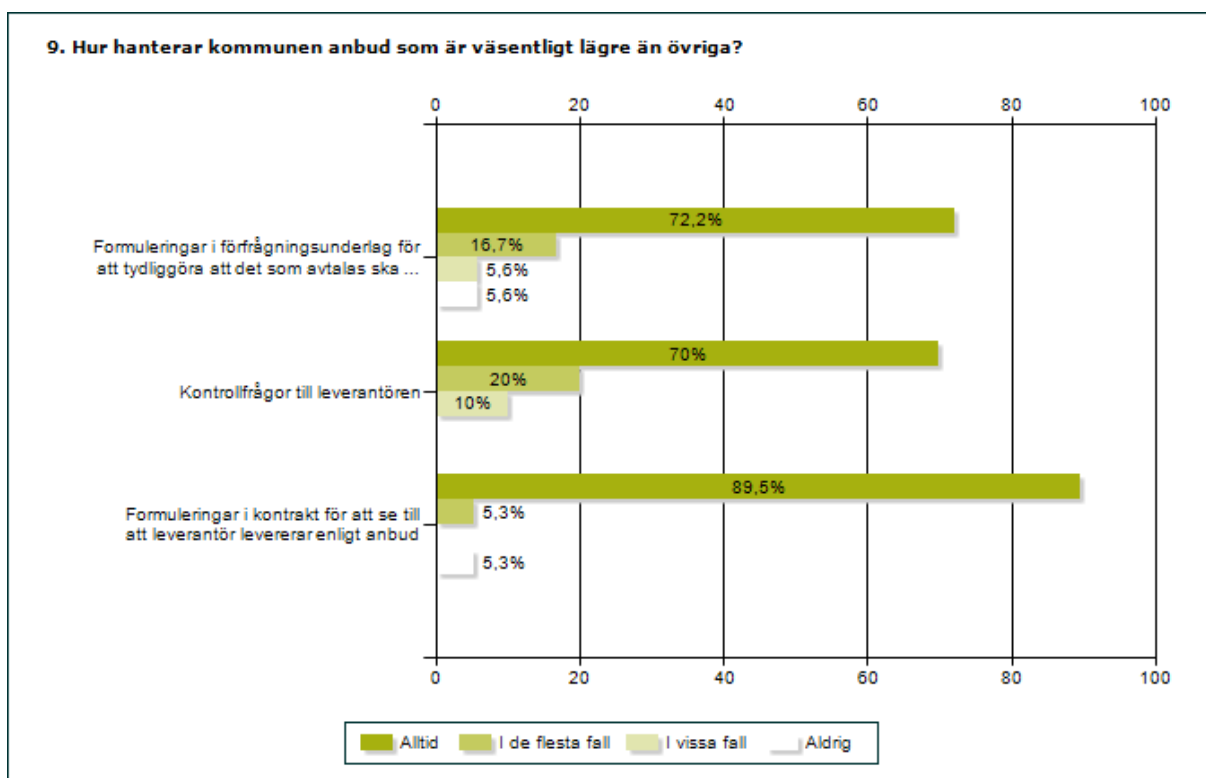


	Procent	Antal
Ja	32%	8
Nej	56%	14
Kommunen får inte/har inte fått anbud som är väsentligt lägre än övriga	12%	3
Svarande		25
Inget svar		0

4.7 Olika åtgärder används för att hantera låga anbud

Även om många kommuner i länet saknar skriftlig rutin så är det vanligt med åtgärder för att hantera anbud som är väsentligt lägre än övriga. Jämfört med förra årets undersökning är det en högre andel som uppger att de alltid använder de tre angivna metoderna. Sju av tio svarar att de alltid använder förfrågningsunderlag och en ungefär lika stor andel ställer kontrollfrågor till leverantören. Nio av tio använder alltid formuleringar i kontrakt för att se till att leverantören levererar enligt anbud.

Figur 7 Åtgärder för att hantera anbud som är väsentligt lägre än övriga



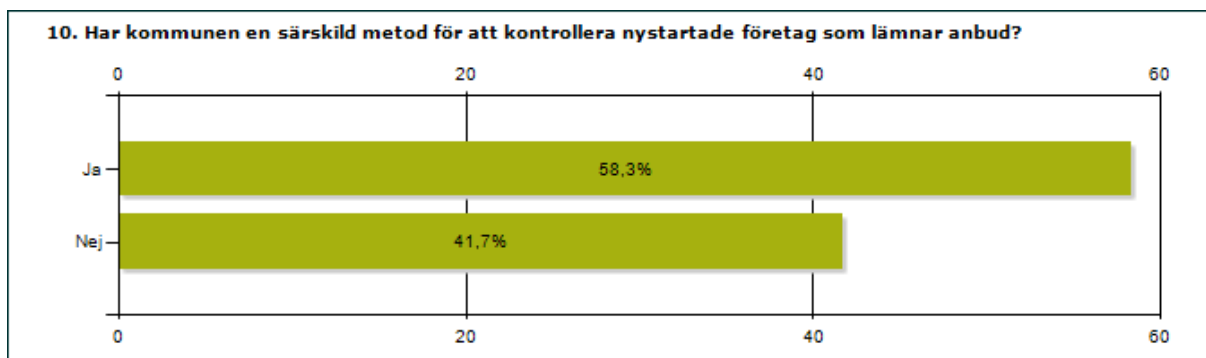
	Alltid	I de flesta fall	I vissa fall	Aldrig	Svar	Ej svar
Formuleringar i förfrågningsunderlag för att tydliggöra att det som avtals ska levereras	72,2%	16,7%	5,6%	5,6%	18	4
Kontrollfrågor till leverantören	70%	20%	10%	0%	20	2
Formuleringar i kontrakt för att se till att leverantör levererar enligt anbud	89,5%	5,3%	0%	5,3%	19	3
Totalt					20	2

4.8 Fyra av tio saknar 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.

Drygt sex av tio uppger att de har en metod för att kontrollera nystartade företag som lämnar anbud. Jämfört med förra året är det en högre andel som uppger att de har en särskild metod, då uppgav endast fyra av tio att de hade det.

Figur 8. Andel som har metod för att kontrollera nystartade företag



	Procent	Antal
Ja	58,3%	14
Nej	41,7%	10
Svarande		24
Inget svar		1

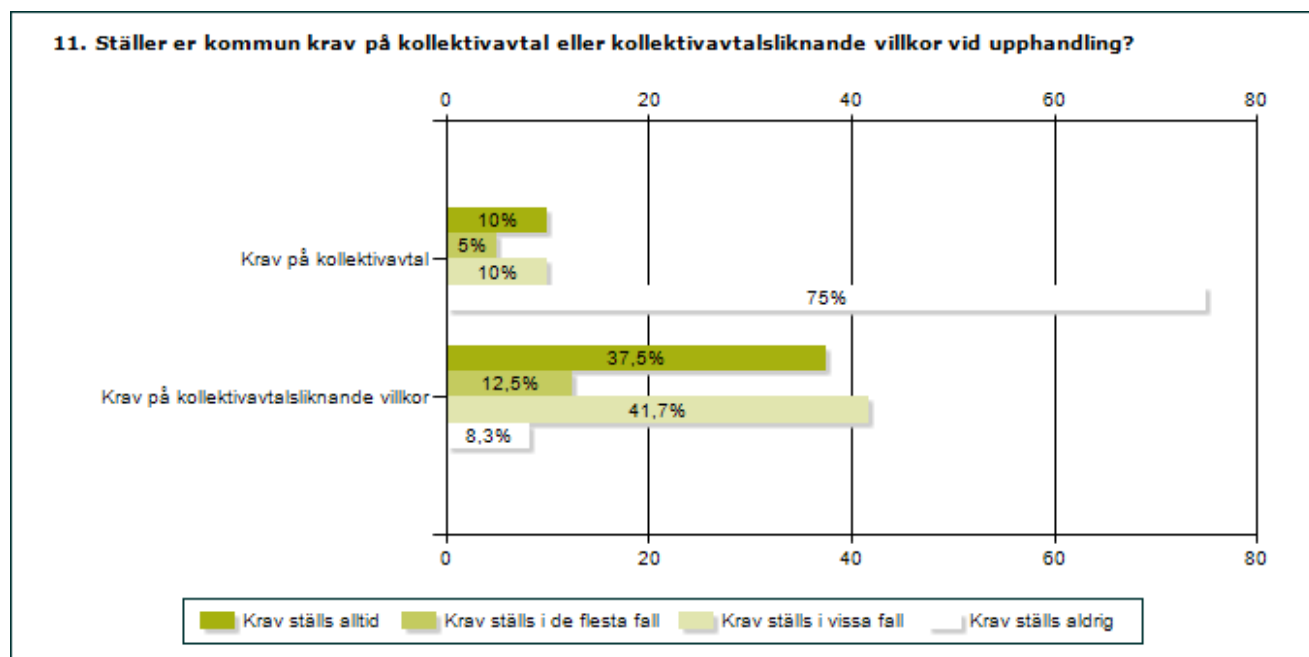
4.9 Nära fyra av tio ställer alltid krav på kollektivavtalsliknande villkor

Den 1 juni trädde nya regler i upphandlingslagarna i kraft. I korthet innebär bestämmelserna att upphandlande myndigheter och enheter är skyldiga att ställa arbetsrättsliga villkor om lön, semester och arbetstid i nivå med kollektivavtal om det är behövligt. Bestämmelserna avser upphandlingar över tröskelvärdena och enbart upphandlingar som påbörjas efter ikraftträdandet. Förändringarna innebär dock inte att det blir tillåtet att ställa krav på att leverantören ska vara bunden av ett kollektivavtal.

I samtliga upplagor av Upphandlingsindex har frågor om krav på kollektivavtal och kollektivavtalsliknande villkor ställts. Av resultaten har framgått att kommunerna agerar olika, och så sent som förra året uppgav nära var fjärde kommun att de alltid ställer krav på kollektivavtal vid upphandlingar.

I år uppger endast var tionde kommun att de alltid ställer krav på kollektivavtal. Nära fyra av tio svarar dock att de ställer kollektivavtalsliknande villkor. När det handlar om att ställa krav på underleverantörer är bilden likartad.

Figur 9 Andel av kommunerna som ställer krav på kollektivavtal eller liknande villkor



	Krav ställs alltid	Krav ställs i de flesta fall	Krav ställs i vissa fall	Krav ställs aldrig	Svarande	Inget svar
Krav på kollektivavtal	10%	5%	10%	75%	20	5
Krav på kollektivavtalsliknande villkor	37,5%	12,5%	41,7%	8,3%	24	1
Totalt					24	1

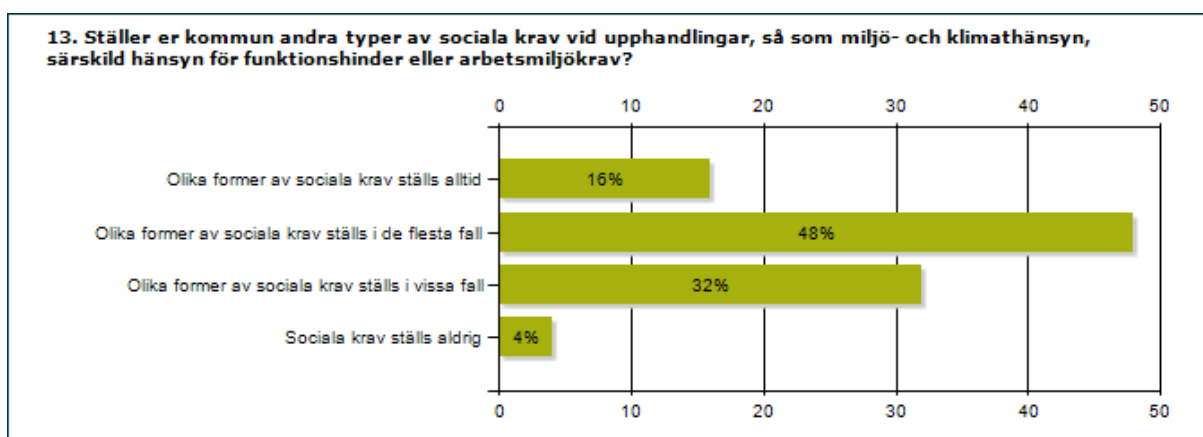
4.10 Drygt nio av tio ställer olika sociala krav i upphandlingar

Undersökningen visar att det i regel förekommer olika typer av sociala krav i upphandlingsärenden. Om det rör sig om skallkrav eller börkrav framgår dock inte av resultaten. 16 procent uppger att olika krav alltid ställs, och totalt sett ställer drygt nio av tio krav i upphandlingar.

Resultaten indikerar att det finns ambitioner i stora delar av länet när det handlar om att använda sig av möjligheten att ställa sociala krav.

Bland de krav som kommunerna ställer återfinns bland annat tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, mänskliga rättigheter, socialt ansvarstagande samt miljö och klimat.

Figur 10 Andel av kommunerna som ställer sociala krav vid upphandling



	Procent	Antal
Olika former av sociala krav ställs alltid	16%	4
Olika former av sociala krav ställs i de flesta fall	48%	12
Olika former av sociala krav ställs i vissa fall	32%	8
Sociala krav ställs aldrig	4%	1
Svarande		25
Inget svar		0

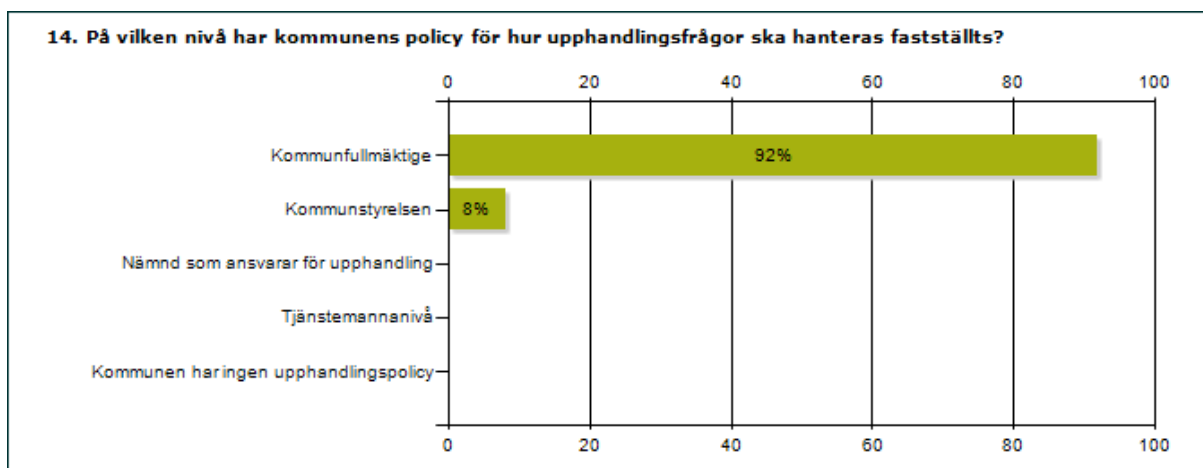
4.11 Fullmäktige fastställer upphandlingspolicy i nio av tio kommuner

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 i fullmäktige fastställer policyn i alla utom två kommuner. Det är en förbättring jämfört med förra årets undersökning där tre av fyra uppgav att fullmäktige fastställt policyn.

I övrigt framgår att åtta av kommunerna har en policy som är från 2011 eller äldre. Två kommuner har en policy från 2004. 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 att förändringar sker inom området, vilket har skett de senaste åren. I år har dessutom en ny upphandlingslag tillkommit.

Figur 11 Organ/nivå där policy för upphandling är fastställd



	Procent	Antal
Kommunfullmäktige	92%	23
Kommunstyrelsen	8%	2
Nämnd som ansvarar för upphandling	0%	0
Tjänstemannanivå	0%	0
Kommunen har ingen upphandlingspolicy	0%	0
Svarande		25
Inget svar		0

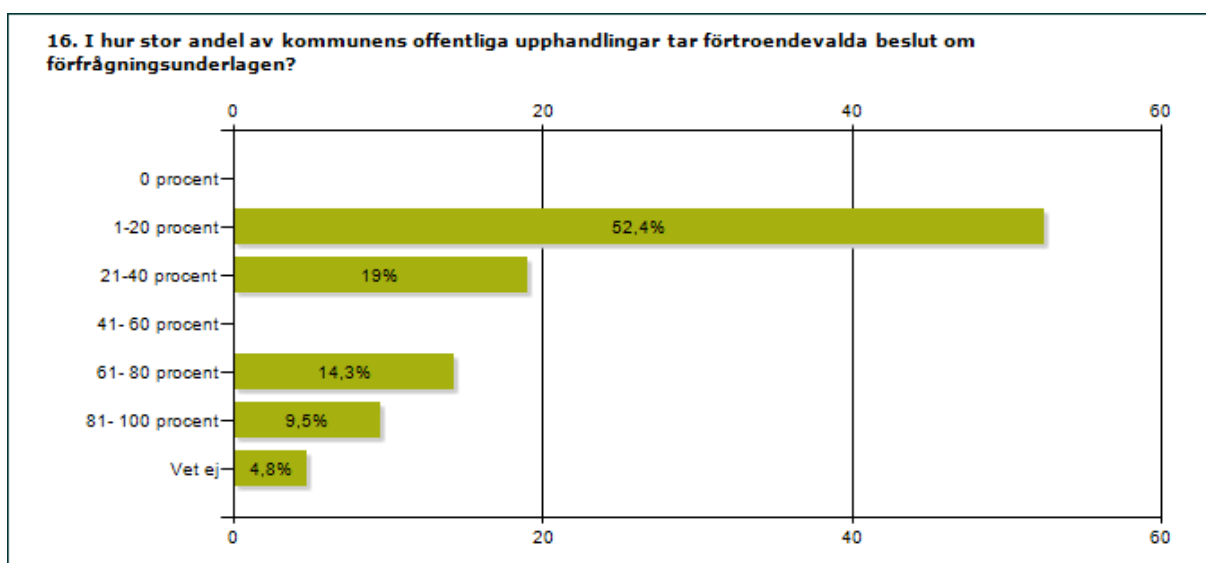
4.12 Politikerna tar beslut om direktiv i liten andel av upphandlingarna

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 facknämnderna.

När kommunerna får svara på i hur stor andel av upphandlingarna som politikerna deltar i besluten om förfrågningsunderlagen uppger hälften av kommunerna att beslut av politiker fattas i upp till var femte upphandling. Nära var tionde uppger att beslut fattas i mer än fyra av fem upphandlingar. Totalt sett är det en större andel än tidigare som uppger att politikerna har en roll. Förra året uppgav var femte kommun att de förtroendevalda inte deltog i några upphandlingar alls i form av att fatta beslut om förfrågningsunderlagen.

Resultatet kan tolkas som att politikerna har begränsat inflytande, och kontroll, över det löpande arbetet med att genomföra upphandlingar. Utifrån kommunernas svar kan vi anta att det är företrädesvis vid större upphandlingar, såsom byggtreprenader eller driftövertaganden, som kommunpolitikerna deltar medan det i det stora flertalet av upphandlingarna sköts direkt genom tjänstemännen.

Figur 12 Andel av upphandlingar där politiska beslut tas om förfrågningsunderlag



	Procent	Antal
0 procent	0%	0
1-20 procent	52,4%	11
21-40 procent	19%	4
41- 60 procent	0%	0
61- 80 procent	14,3%	3
81- 100 procent	9,5%	2
Vet ej	4,8%	1
	Svarande	21
	Inget svar	4

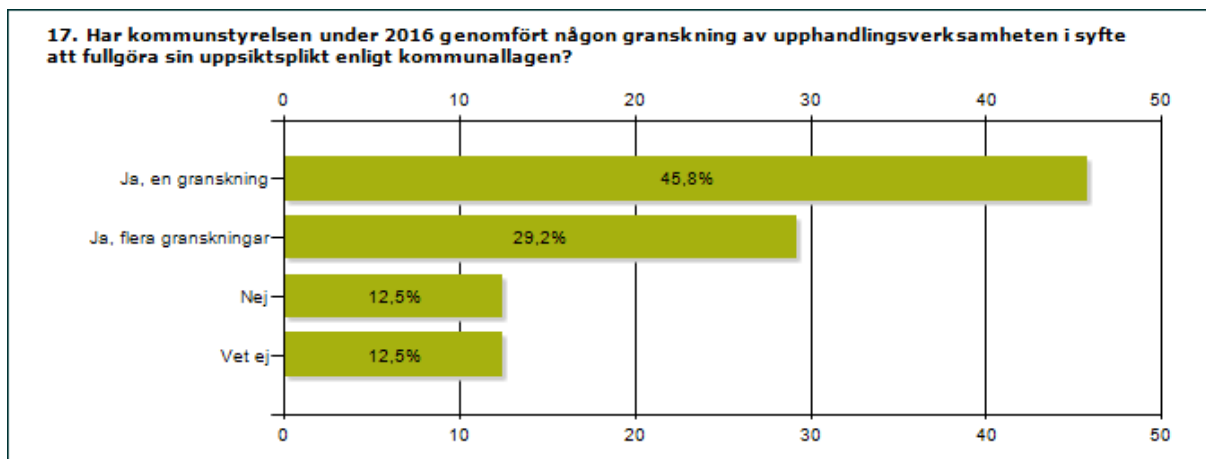
4.13 Tre av fyra svarar att kommunstyrelsen granskat verksamheten

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.

Tre av fyra kommuner uppger att en eller flera granskningar av upphandlingsverksamheten genomförts det senaste året, vilken är en något högre andel än förra året. Drygt var tionde uppger att granskning inte genomförts och en lika stor andel vet inte.

Det är att betrakta som anmärkningsvärt att ett par kommunstyrelser inte granskat verksamheten. Resultaten visar på att flera styrelser i länet har anledning att granska sina upphandlingsverksamheter.

Figur 13 Andel som genomfört granskning av upphandlingsverksamheten



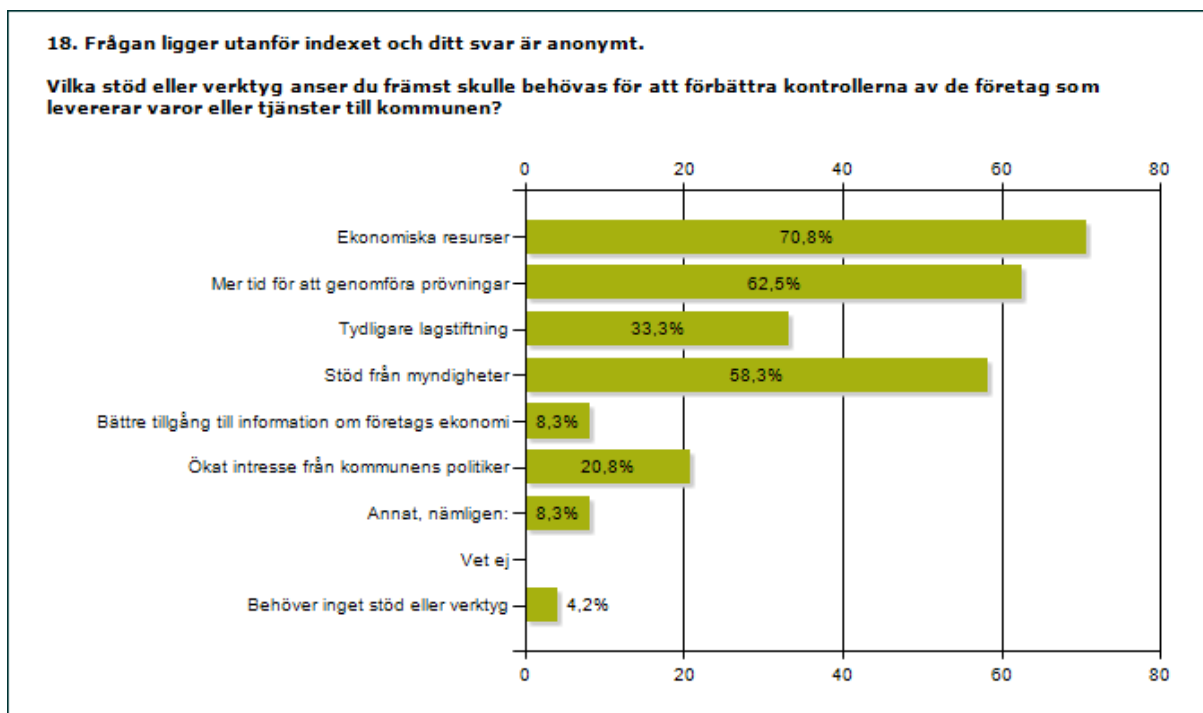
	Procent	Antal
Ja, en granskning	45,8%	11
Ja, flera granskningar	29,2%	7
Nej	12,5%	3
Vet ej	12,5%	3
Svarande		24
Inget svar		1

4.14 Kommunerna efterfrågar mer resurser och tid

På frågan om vad tjänstemännen behöver för att kunna förbättra kontrollerna av de företag som levererar varor och tjänster svarar sju av tio att de skulle behöva mer ekonomiska resurser. Sex av tio uttrycker behov av mer tid för att genomföra prövningar.

Svaren ligger i linje med förra årets resultat. Dock uppfattas stöd från myndigheter för att förbättra kontrollen som viktigare än tidigare. En förklaring till det kan vara de förändringar i regelverket som genomförts den senaste tiden.

Figur 14 Stöd och verktyg som efterfrågas av kommunerna

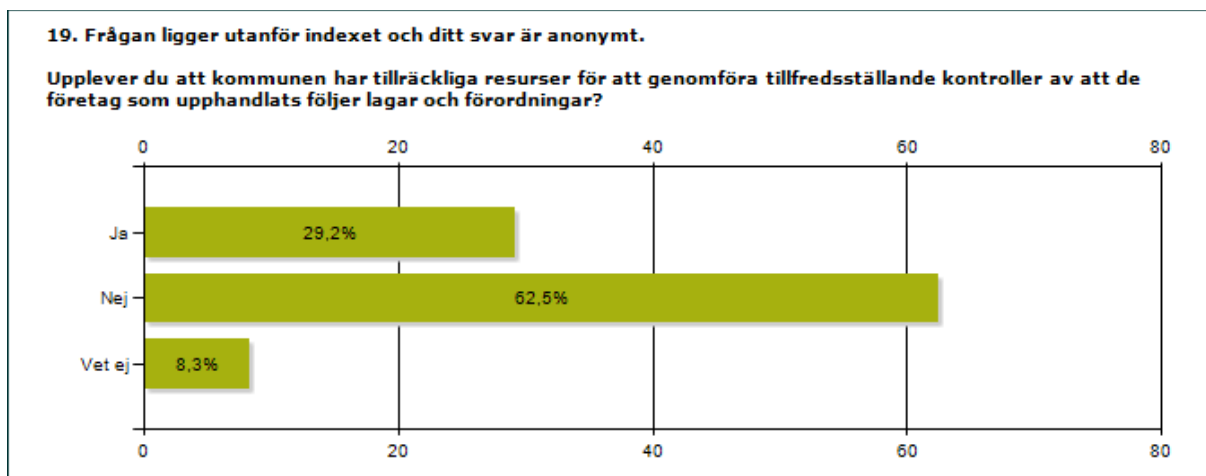


	Procent	Antal
Ekonomiska resurser	70,8%	17
Mer tid för att genomföra prövningar	62,5%	15
Tydligare lagstiftning	33,3%	8
Stöd från myndigheter	58,3%	14
Bättre tillgång till information om företags ekonomi	8,3%	2
Ökat intresse från kommunens politiker	20,8%	5
Annat, nämligen:	8,3%	2
Vet ej	0%	0
Behöver inget stöd eller verktyg	4,2%	1
Svarande		24
Inget svar		1

4.15 Sex av tio upplever inte att kommunen 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 förra året och att betrakta som alarmerande. Samtidigt tyder det på en insikt om de utmaningar som finns kopplat till övriga resultat i undersökningen.

Figur 15 Andel som upplever att kommunen har tillräckliga resurser för tillfredsställande kontroller



	Procent	Antal
Ja	29,2%	7
Nej	62,5%	15
Vet ej	8,3%	2
Svarande		24
Inget svar		1

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 flera kommuner en flera år gammal upphandlingspolicy. Generellt sett är också dessa policys väldigt övergripande. 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

Flera kommuner i undersökningen ställer idag krav på kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor. Genom att ge kollektivavtal vikt i en upphandling, förbättras förutsättningarna för att de företag som kommuner tecknar avtal med erbjuder sina anställda goda villkor och det skapas en sundare konkurrens mellan företag. Kommunerna bör självklart också skapa rutiner för att i linje med den nya lagstiftningen ställa krav på arbetsrättsliga villkor.

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 kontroller samt omgående förelägga riksdagen förslag om redovisning av skatt på individnivå månadsvis.

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 ekonomisk för att kunna 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. 25 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 7/6 och påminnelser skickades 16/6, 27/6 och 16/8. Utöver detta kontaktades kommuner via telefon och uppmanades att svara.

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 13 av enkätens totalt 19 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 ingår inte heller. Jämfört med tidigare år har betygssystemet ändrats genom att svarsalternativ lagts till. Där så varit lämpligt har frågeformuläret kompletterats svarsalternativet ”i de flesta fall”, vilket genomgående fått två poäng.

Den totala summa som kommunerna kommit upp i har sedan delats med det totala antalet betygsgrundande frågor (13). De kommuner som uppgivit svarsalternativet ”Kommunen får inte/har inte fått anbud som är väsentligt lägre än övriga” på frågan om huruvida de har en skriftlig rutin för att hantera anbud som är väsentligt lägre har istället fått sin totala poäng delat med 11. Detta för att de inte har förutsättningar för att få poäng på den aktuella frågan samt den efterföljande frågan om vilka insatser de genomför när onormalt låga anbud inkommer. De kommuner som uppgett att de aldrig får eller fått anbud som är väsentligt lägre än övriga är Tyresö, Österåker och Upplands Väsby. I förra årets undersökning uppgav

inte de sistnämnda kommunerna att de inte får/har fått anbud som är väsentligt lägre än övriga.

Bilaga 1.

Betyg 2017

1. Vid offentliga upphandlingar, genomför kommunen kontroller av att underleverantörer till de företag som ska upphandlas följer lagar och förordningar?

Kontroller genomförs av alla underleverantörer – 3 p

Kontroller genomförs i de flesta fall – 2 p

Kontroller genomförs i vissa fall – 1 p

Kontroller genomförs aldrig – 0 p

2. Kontrollerar er kommun löpande att företag som kommunen gör direktinköp av eller har upphandlat följer lagar och förordningar?

Huvudleverantörer

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

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

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

1 p per angivet svar.

4. Kontrollerar er kommun regelbundet att de företag ni tecknat avtal med också följer dessa?

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

5. Har er kommun en skriftlig rutin för att säkerställa att kommunen följer upp de krav som kommunen ställt på leverantörerna?

Ja – 3 p

Nej – 0 p

Nej, men sådan rutin kommer att införas under året – 0 p

6. Har kommunen någon nedskriven rutin för att hantera enskilda anbud som är väsentligt lägre än övriga?

Ja – 3 p

Nej – 0 p

Kommunen får inte anbud som är lägre – frågan stryks

7. Hur hanterar kommunen anbud som är väsentligt lägre än övriga?

Poäng ges för respektive frågerad.

Alltid – 3 p

I de flesta fall – 2 p

I vissa fall – 1 p

Aldrig – 0 p

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

Ja – 3 p

Nej – 0 p

9. Ställer er kommun krav på kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor vid upphandling?

Poäng ges för kollektivavtalsliknande villkor.

Krav ställs alltid – 3 p

Krav ställs i de flesta fall – 2 p

Krav ställs i vissa upphandlingar – 1 p

Krav ställs aldrig – 0 p

10. Ställer er kommun krav på att även underleverantörer ska ha kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor?

Poäng ges för kollektivavtalsliknande villkor.

Krav ställs alltid – 3 p

Krav ställs i de flesta fall – 2 p

Krav ställs i vissa upphandlingar – 1 p

Krav ställs aldrig – 0 p

11. Ställer er kommun andra typer av sociala krav vid upphandlingar, så som miljö- och klimathänsyn, regionalpolitisk hänsyn, särskild hänsyn för funktionshinder eller arbetsmiljökrav?

Olika former av sociala krav ställs alltid – 3 p

Olika former av sociala krav ställs i de flesta fall – 2 p

Olika former av sociala krav ställs i vissa upphandlingar – 1 p

Sociala krav ställs aldrig – 0 p

12. 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

13. I hur stor andel av kommunens offentliga upphandlingar tar förtroendevalda beslut om förfrågningsunderlagen?

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 korrupktion 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.

