

Utlåtande 2016:167 RI (Dnr 106-230/2016)

Kvaliteten ska vara avgörande i upphandlingsbeslut

Motion (2016:20) av Lotta Edholm m.fl. (alla L)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motion (2016:20) av Lotta Edholm m.fl. (alla L) om ”Kvaliteten ska vara avgörande i upphandlingsbeslut” anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i utlåtandet.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Enligt Lotta Edholm m.fl. (alla L) råder det retoriskt sett ofta enighet om att kvaliteten ska vara avgörande när staden fattar beslut om att upphandla verksamhet eller huruvida man ska utnyttja optioner att förlänga avtal, men att verkligheten ser annorlunda ut. Motionärerna anför som exempel sex verksamheter för personer med funktionsnedsättning som Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd i oktober 2015 beslutat återta i egen regi när avtalen löpte ut. Detta, enligt motionärerna, utan motivering och redogörelse för för- och nackdelar med olika alternativ, kvaliteten vid kommande kommunal regi eller förutsättningarna för att återta verksamheten.

Lotta Edholm m.fl. (alla L) menar vidare att staden givetvis ska ta tillbaka verksamheter som inte sköter sig och att det finns skäl att behålla viss verksamhet i egen regi för att behålla kompetensen på området. Om kvalitet ska vara avgörande i upphandlingsbeslut så måste det också prägla nämndernas upphandlingsbeslut.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd, Älvsjö stadsdelsnämnd, Almega och Företagarna. Därutöver har Svenska Vård inkommit med svar. Almega har ej inkommit med svar.

Stadsledningskontoret anser att kvalitet utifrån verksamheternas behov ska vara avgörande när en upphandling genomförs.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd delar uppfattningen att beslut om upphandlingar, liksom optionsutnyttjande av avtalsförlängningar, alltid ska föregås av en kvalitetsanalys.

Skärholmens stadsdelsnämnd anser att Serviceförvaltningen Upphandling, som idag genomför centrala och gemensamma upphandlingar, skulle kunna ta fram enhetliga uppföljningsmallar.

Älvsjö stadsdelsnämnd håller med om att kvaliteten ska vara avgörande i upphandlingsbeslut och att det ska präglade nämndernas upphandlingsverksamhet.

Företagarna anser att kvalitetsfrågan är av central betydelse för att skapa en väl fungerande offentlig upphandling och marknadsförutsättningar och konstaterar att kvaliteten i verksamheterna alltid stå i fokus och anser att detta måste gälla oavsett om verksamheten i fråga bedrivs av privata utförare eller i egen regi.

Svenska Vård tillstyrker tankarna och hoppas att Stockholms stad i stor utsträckning ska bidra till en utvecklad och god kvalitetskonkurrens inom vård och omsorg.

Mina synpunkter

Upphandlingar ska användas då det bidrar till en effektivare resursanvändning, ökad mångfald eller en utvecklad kvalitet i verksamheten.

Det innebär att alla beslut som ska fattas som rör verksamheten till form och förutsättningar ska utgå från vad som är bäst för kvaliteten, samt från strategiska avvägningar för att åstadkomma mångfald, vid demografiska förändringar och vid behov av förändrad inriktning för verksamheten. Det innebär ett skifte från perioder då ideologiskt drivna privatiseringar genomfördes utan motsvarande underlag som nu motionärerna efterlyser.

I de konkreta förslag som motionärerna föreslår att kommunfullmäktige ska besluta om delar jag stadsledningskontorets bedömning. Det sker löpande ett arbete med att följa upp kvaliteten i stadens verksamheter, i egen och i

upphandlad regi. Dessa uppföljningar är en viktig del av underlaget kring varje beslut om en upphandlad verksamhet ska förlängas eller inte. I de fall staden står inför ett beslut om en ny upphandling ska göras är detta naturligtvis också ett underlag även om det i sammanhanget är viktigt att erinra om att staden måste bedöma alla aktörer likvärdigt, oavsett nöjdhet med kvalitet enligt befintligt avtal. Då utfallet av en ny upphandling därför inte självklart innebär en förlängning av existerande verksamhet kan detta bara vara en av flera faktorer som behöver bedömas inför ett sådant beslut. Det åvilar varje nämnd och styrelse att sammanväga olika faktorer som kan bidra till ökad kvalitet, mångfald och utveckling, och utifrån dessa faktorer fatta ett beslut. Det är viktigt att nämnden, oavsett beslut, kan redovisa goda skäl för sitt beslut.

I samband med budget och verksamhetsplan ska nämnden alltid analysera och redovisa förväntade kostnader för nämndens verksamhet. Om en nämnd därutöver fattar beslut som inte ryms inom den planerade ram som beslutats behöver detta redovisas oavsett om detta avser kostnader som uppstår till följd av att bedriva verksamheten i egen eller upphandlad regi. Det finns idag en bra uppföljning av detta och nämnderna har en mycket hög förmåga att hålla sina budgetar varför det inte behöver regleras ytterligare.

Bilaga

Motion (2016:20) av Lotta Edholm m.fl. (alla L) om ”Kvaliteten ska vara avgörande i upphandlingsbeslut”

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Joakim Larsson och Cecilia Brinck (båda M) och borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Motion (2016:20) av Lotta Edholm, Björn Ljung och Jan Jönsson (samtliga L) om att kvaliteten ska vara avgörande i upphandlingsbeslut bifalls.
2. Därutöver anføres följande.

Vi tvingas konstatera att den situation som beskrivs i motionen också är verklighet, nämligen att det till synes föreligger en konsensus kring kvalitetsens avgörande roll i upphandlingsbesluten, men att denna konsensus blott är skenbar.

Finansborgarrådet påstår att det löpande arbetet med kvalitetsuppföljning är ”en viktig del av beslutsunderlaget kring varje beslut om en upphandlad verksamhet ska förlängas eller inte”. Det vore ju önskvärt att det vore så, men det har vid ett flertal

tillfällen förekommit beslut i upphandlingsärenden där kvaliteten i verksamheten inte beaktats eller ens redovisats för nämnden.

Detsamma gäller frågan om kostnader, som långt ifrån alltid har varit tydligt redovisade. Detta gäller såväl omställningskostnader som kostnader för att ta fram ett anbud i egen regi. Att det kostar att ta fram ett anbud i egen regi, liksom att ta över en verksamhet om anbudet skulle vinna, behöver inte utgöra ett avgörande argument mot att lägga ett sådant anbud, men det är dock en del av underlaget som tydligt bör redovisas.

Det stämmer som stadsledningskontoret påpekar att även en välfungerande verksamhet inte är garanterad att vinna en upphandling. Vad som dock är garanterat är att en välfungerande verksamhet inte kommer att vinna en upphandling om ingen upphandling genomförs, det vill säga om verksamheten går tillbaka i egen regi.

Finansborgarrådet anför att det ”är viktigt att nämnden, oavsett beslut, kan redovisa goda skäl för sitt beslut.” Vi håller med om detta, och därför är det olyckligt att det har funnits situationer då beslut har fattats helt utan underlag.

I andra fall har förvaltningen lagt fram fullgoda skäl för varför man rekommenderar nämnden att utnyttja en option om att förlänga ett avtal, och sedan har majoriteten med en ytterst summarisk motivering ändå beslutat att ta tillbaka verksamheten i egen regi.

Detta är naturligtvis majoritetens sak att besluta om, men det visar på att de vackra intentioner om kvalitetsstyrda upphandlingsbeslut som majoriteten i Stadshuset håller sig med inte respekteras ute i nämnderna.

Sammanfattningsvis anser vi att majoriteten inte lever upp till sina ord, utan att man istället fortsätter med en ideologiskt motiverad återkommunaliseringspolitik där offentlig drift per definition anses som bättre än upphandlad. De som får betala för detta är till syvende och sist stockholmarna, som får sämre kvalitet och mindre mångfald för mer skattepengar.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motion (2016:20) av Lotta Edholm m.fl. (alla L) om ”Kvaliteten ska vara avgörande i upphandlingsbeslut” anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i utlåtandet.

Stockholm den 26 oktober 2016

På kommunstyrelsens vägnar:
KARIN WANNGÅRD

Ulrika Gunnarsson

Reservation anfördes av Joakim Larsson, Cecilia Brinck, Johanna Sjö, Markus Nordström och Jonas Nilsson (alla M) och Lotta Edholm (L) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Jonas Naddebo (C) och Erik Slottnér (KD) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Enligt av Lotta Edholm m.fl. (alla L) råder det retoriskt sett ofta enlighet om att kvaliteten ska vara avgörande när staden fattar beslut om att upphandla verksamhet eller huruvida man ska utnyttja optioner att förlänga avtal, men att verkligheten ser annorlunda ut. Motionärerna anför som exempel sex verksamheter för personer med funktionsnedsättning som Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd i oktober 2015 beslutat återta i egen regi när avtalen löpte ut. Detta, enligt motionärerna, utan motivering och redogörelse för för- och nackdelar med olika alternativ, kvaliteten vid kommande kommunal regi eller förutsättningarna för att återta verksamheten.

Lotta Edholm m.fl. (alla L) menar vidare att staden givetvis ska ta tillbaka verksamheter som inte sköter sig och att det finns skäl att behålla viss verksamhet i egen regi för att behålla kompetensen på området. Om kvalitet ska vara avgörande i upphandlingsbeslut så måste det också präglade nämndernas upphandlingsbeslut.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd, Älvsjö stadsdelsnämnd, Almega och Företagarna. Därutöver har Svenska Vård inkommit med svar. Almega har ej inkommit med svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 7 september 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att kvalitet utifrån verksamheternas behov ska vara avgörande när en upphandling genomförs. Av program för upphandling- och inköp framgår att stadens upphandlingar ska kännetecknas av hög kvalitet, god ekonomisk hushållning och effektiv användning av stadens gemensamma resurser. Väl genomförda upphandlingar och inköp ökar nyttan för medborgarna och bidrar till ett resurseffektivt samhälle.

Kvaliteten bör naturligtvis även vara en avgörande faktor för huruvida en option om förlängning av avtal ska utnyttjas. Staden har däremot ingen skyldighet att utnyttja

förlängningsoptioner och förändrade förutsättningar inom nämnder och bolagsstyrelser kan exempelvis medföra förändrad inriktning av verksamheten och dess driftsform.

Då genomförandet av en upphandling innebär att befintlig leverantör konkurrensutsätts och därmed kanske inte får förnyat kontrakt, ser inte stadsledningskontoret den omedelbara kopplingen till att befintlig utförarens kvalitet måste utgöra direkt grund för beslut om ny upphandling. Däremot bör det utgöra en av flera faktorer som nämnder och bolagsstyrelser beaktar när beslut om ny upphandling fattas.

Nämnder och bolagsstyrelsernas beslut förutsätts vara väl underbyggda i alla avseenden. Nämnder och bolag ska i arbete med verksamhetsplan och budget ta hänsyn till samtliga kostnader inklusive eventuella kostnader förknippade med återtagande av verksamhet i kommunal regi, varför stadsledningskontoret inte finner anledning till att särskilt avkräva analys av omställningskostnader.

Stadsledningskontoret föreslår att motionen anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 25 augusti 2016 följande.

1. Tjänsteutlåtandet utgör svar på remissen.
2. Omedelbar justering.

Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 11 augusti 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen delar uppfattningen att beslut om upphandlingar, liksom optionsutnyttjande av avtalsförlängningar, alltid ska föregås av en kvalitetsanalys. Vidare att ett beslut om att inte genomföra en förnyad upphandling, eller att inte utnyttja en förlängningsoption bör motiveras. Här inkluderas också en analys av förväntade omställningskostnader vid återtagande av verksamheter till egen regi.

Skärholmens stadsdelsnämnd

Skärholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 14 juni 2016 att godkänna förvaltningens remissvar.

Skärholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 24 maj 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsdelsförvaltningen anser att för att kunna upprätthålla en hög kvalitet i stadens alla

verksamheter, såväl privata som i egen regi, är det viktigt att verksamhetens innehåll löpande följs upp.

För att underlätta och systematisera arbetet med kvalitetsanalys vid upphandlingar föreslår stadsdelsförvaltningen att Serviceförvaltningen Upphandling, som idag genomför centrala och gemensamma upphandlingar, skulle kunna ta fram enhetliga uppföljningsmallar. Dessa skulle även bli ett stöd för egna upphandlingar som görs av stadens förvaltningar och bolag.

Älvsjö stadsdelsnämnd

Älvsjö stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 16 juni 2016 att överlämnar tjänsteutlåtandet som svar på remissen.

Älvsjö stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 23 maj 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Älvsjö stadsdelsförvaltning håller med om att kvaliteten ska vara avgörande i upphandlingsbeslut och att det ska prägla nämndernas upphandlingsverksamhet.

I dagsläget genomförs avtals- och kvalitetsuppföljningar under avtalsperioden. I förvaltningens kvalitetuppföljning på avtals- och individnivå ingår ett antal kvalitetsfaktorer som mäts. Till grund för detta ligger bland annat nämndens individuppföljning, stadens brukarundersökningar, utförarens avvikelshantering och inkomna synpunkter och klagomål. Utifrån det sammantagna resultatet bedöms verksamhetens kvalitet och om avtalet med Stockholms stad är uppfyllt. Detta blir ett underlag till nämnden inför avslut eller förlängning av avtal.

Företagarna

Företagarnas yttrande daterat den 26 augusti 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Företagarna har givits möjlighet att yttra sig över rubricerade motion och vill lämna följande övergripande kommentarer.

Företagarna anser att det är bra att motionen uppmärksammar kvalitetsfrågan, vilken är av central betydelse för att skapa en väl fungerande offentlig upphandling och marknadsförutsättningar. Detta gäller inte minst i fråga om vård och omsorgssektorn, som särskilt omnämns i motionen.

Enligt Företagarnas mening måste kvaliteten i verksamheterna alltid stå i fokus och vi anser att detta måste gälla oavsett om verksamheten i fråga bedrivs av privata utförare eller i egen regi. Genom ett sådant förhållningssätt kan kvalitetskonkurrensen i vård och omsorg utvecklas.

Den offentliga sektorn bör ställa tydliga och genomtänkta kvalitetskrav i

förfrågningsunderlagen. Det behövs också en aktiv och löpande uppföljning av kvaliteten i verksamheterna – och det gäller både privat och offentligt driven verksamhet.

För att skapa god vård och omsorg för patienter/brukare och för att inte snedvrída konkurrensförutsättningarna mellan aktörerna i den berörda sektorn är det viktigt att uppmuntra aktörer att tillhandahålla god kvalitet och att åtgärda verksamheter som har kvalitativa brister. Enskilda verksamheter som systematiskt underpresterar bör mönstras ut.

Samtidigt finns det ur såväl patient-/brukarperspektiv som samhällsperspektiv goda skäl att inte fasa ut väl fungerande verksamheter av god kvalitet.

Svenska Vård

Svenska Vårds yttrande daterat den 18 augusti 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Svenska Vård är en branschorganisation för fristående utförare i vård, omsorg och behandling. Vi lämnar härmed ett remissyttrande med anledning av (L) motion om kvalitet i upphandlingsbeslut.

Som branschorganisation strävar vi efter en utvecklad kvalitetskonkurrens i vård och omsorg. Följaktligen ställer vi oss positiva till motionärernas tankegångar om att kvalitet ska vara avgörande i upphandlingsbeslut. Enligt vår mening är viktningen mellan kvalitet, å ena sidan, och pris, å den andra sidan, för skev i många upphandlingar.

I sammanhanget är det dock viktigt att skilja på standard och kvalitet. Standard är i sak vilken nivå och innehåll en viss tjänst ska nå och bestå av. Det är en politisk fråga vilken standard och innehåll exempelvis hemtjänsten ska leverera i Stockholm stad. Till detta ska också adderas det faktum att innehållet naturligtvis också avgörs utifrån den behovsbild en specifik brukare har samt viss lagstiftning.

Med en kvalitetsdriven konkurrens kommer inte aktörer, oavsett driftsform, som inte förmår eller har kompetens att leverera rätt kvalitet att överleva. En tydlig kvalitetskonkurrens driver också fram en högre lägsta kvalitet i verksamheter vilket alla gynnas av. Genom att staden driver på en kvalitetskonkurrens säkerställer vi att vi får störst nytta och effekt av de resurser (skattemedel) som satsas inom välfärden.

Inom vissa omsorgssektorer, exempelvis HVB, kan en tidig och vid en första anblick mycket kostsam insats vara det långsiktigt mest ekonomiskt fördelaktiga liksom det allra bästa för brukaren. En god kvalitet leder också till att förväntat resultat kan nås så snart som möjligt och genom det minimera eller begränsa tillkommande insatser som utifrån ett helhetsperspektiv fördyrar en social insats. Den ekonomiska logiken inom många omsorgsverksamheter ter sig i många fall helt annorlunda än inom andra tjänsteområden. Därför är det mycket viktigt att socialförvaltningen är involverad i alla upphandlingar som rör det sociala området.

Utifrån ett strikt konkurrensperspektiv vill vi också bidra till att göra det svårt för

de som inte kan leverera rätt kvalitet och genom det underlätta för aktörer som har ett tydligt kvalitetsperspektiv.

Vi har i sak ingen uppfattning om huruvida stadsfullmäktige ska bifalla motionen eller ej, men vi tillstyrker tankarna och hoppas att Stockholm Stad i stor utsträckning ska bidra till en utvecklad och god kvalitetskonkurrens inom vård och omsorg. Det är både ur ett medmänskligt och samhällsekonomiskt perspektiv sannolikt den bästa vägen.