

Stadens upphand- lingsverksamhet

Nr 13, 2014

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr 3.1.3-178/2014

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I ”årsrapporter” för nämnder och ”granskningspromemorior” för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Fördjupade granskningar som sker under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

Till
Kommunstyrelsen
Servicenämnden
Idrottsnämnden
Farsta stadsdelsnämnd

Stadens upphandlingsverksamhet

Revisorsgrupp 1 har den 9 december 2014 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 13/2014).

Kommunstyrelsen ansvarar för utveckling samt viss samordning och stöd inom upphandlingsområdet. I sin samordnande roll bör styrelsen också försäkra sig om att nämnderna följer stadens upphandlingspolicy. Granskningen visar bland annat att kommunstyrelsen bör utarbeta vägledningar som beskriver vad behovs-, marknads- och kostnadsanalys ska innehålla.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen, servicenämnden, idrottsnämnden och Farsta stadsdelsnämnd för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till Revisorsgrupp 1 senast den 6 mars 2015.

På revisorernas vägnar

Bengt Akalla
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Sammanfattning

Syftet med granskningen är att bedöma om stadens upphandlingspolicy följs och om staden arbetar för att upprätthålla en god konkurrens och goda affärsvillkor i sina upphandlingar.

Sammantaget bedöms att kommunstyrelsen arbetar på ett i stort tillfredsställande sätt vad avser stadens upphandlingsverksamhet. Kommunstyrelsen behöver dock förvissa sig om att avtalstrohet råder hos stadens nämnder. Vidare bör en översyn göras dels av de av kommunfullmäktige beslutade områdena som centralupphandlats och dels av de avtalsområden som upphandlats gemensamt i staden. Slutligen behöver kommunstyrelsen precisera begreppet bättre affärer och vad som avses med små och medelstora företag.

Till upphandlingspolicyn finns tillämpningsanvisningar för att främja innovation vid upphandlingar. Enligt anvisningarna är syftet med innovationsupphandling att hitta bättre och mer kostnads-effektiva lösningar som kan bidra till att utveckla stadens verksamheter. Samtidigt ska detta främja bättre affärer och ge högre kvalitet i stadens verksamheter för medborgarna. Vad som avses med bättre affärer är inte definierat av staden. Kommunstyrelsen behöver precisera begreppet bättre affärer för att ge nämnderna mer vägledning i hur de bör agera. Av upphandlingspolicyn framgår vidare att staden ska underlätta för små och medelstora företag att lämna anbud. Det behöver preciseras vad som avses med små respektive medelstora företag.

Utvärdering av de centralt upphandlade avtalsområdena har inte skett sedan områdena beslutades av kommunfullmäktige 2008. Kommunstyrelsen bör samordna arbetet med en översyn av befintliga centralupphandlade områden och eventuellt föreslå tillkommande områden som bör bli föremål för central upphandling efter beslut av kommunfullmäktige.

Stadens ekonomisystem ger information om stadens totala inköpsvolym och volym per leverantör. Det går däremot inte att koppla informationen till stadens avtal. Kommunstyrelsen saknar därför kunskap om hur mycket staden köper från vart och ett av dessa. Kommunstyrelsen bör som sammanhållande resurs i stadens upphandlingsorganisation förvissa sig om att avtalstrohet råder hos stadens nämnder.

Granskningen visar att i två av de tre granskade upphandlingarna har inte upphandlingspolicyn följts vad avser genomförande av behovs- och marknadsanalys. Analyserna är viktiga bland annat för att se om behovet är likartat inom förvaltningen och om det finns konkurrens på den aktuella marknaden.

Innehåll

Inledning	1
Bakgrund	1
Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	1
Revisionskriterier	2
Metod	2
Granskningens resultat	3
Stadens upphandlingsorganisation	3
Kommunstyrelsens roll och ansvar	3
Styrande dokument	5
Stadens olika stöd för upphandling	6
Centralupphandling	8
Överprövning av upphandlingar inom staden	9
Revisionskontorets granskning av tre upphandlingar	10
Analys, slutsatser och bedömningar	14
Rekommendationer	16

Inledning

Bakgrund

Staden köper varor, tjänster och byggentreprenader för mer än 11 miljarder årligen och det sätt som staden agerar gällande upphandling och inköp kan därför få stor påverkan på marknaden. Stockholms stad är mån om att agera och uppfattas som en professionell affärspart, som både erhåller goda villkor och erbjuder attraktiva affärsmöjligheter för leverantörer.

Stadsrevisionens tidigare granskningar har bland annat visat att stadens upphandlare önskar mer samordning samt att nämnderna behöver utveckla och förbättra sin avtalsuppföljning.

Kommunfullmäktige har i februari 2014 beslutat att revidera upphandlingspolicyn bland annat vad gäller att staden ska sträva efter att utforma upphandlingar på ett sådant sätt att innovativa lösningar främjas. Genom att efterfråga nya lösningar ska detta bidra till att främja bättre affärer och ge högre kvalitet i stadens verksamheter för medborgarna.

Av upphandlingspolicyn framgår också att staden ska sträva efter att uppfattas som en bra och attraktiv kund för leverantörer i syfte att på lång sikt upprätthålla en god konkurrens och erhålla goda affärsvillkor i sina upphandlingar.

Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om stadens upphandlingspolicy följs och om staden arbetar för att upprätthålla en god konkurrens och goda affärsvillkor i sina upphandlingar.

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfrågor:

- Hur arbetar staden med upphandlingar för att främja bättre affärer och högre kvalitet i stadens verksamheter?
- Följer nämnderna stadens upphandlingspolicy?
- Sker samordning vid likartade upphandlingar i staden?
- Hur följer kommunstyrelsen upp stadens upphandlingsverksamhet?

Kommunstyrelsen, servicenämnden, idrottsnämnden och Farsta stadsdelsnämnd omfattas av granskningen. De tre upphandlingar som granskats har främst inriktats på de behovs-, marknads- och kostnadsanalyser, utvärderingar samt uppföljningar som enligt upphandlingspolicyn ska genomföras i alla upphandlingar.

Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisorerna utgår från vid analys och bedömningar. Följande revisionskriterier har tillämpats i granskningen.

Upphandlingspolicy: reglerar ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och stadens nämnder och förvaltningar samt tydliggör vilka frågor som ska beaktas inom ramen för stadens inköp.

Policy för konkurrens och valfrihet: ”all verksamhet som inte är myndighetsutövning eller strategisk ledningsfunktion ska upphandlas i konkurrens eller erbjudas brukarna genom valfrihetssystem”.

Regler för ekonomisk förvaltning: 4 kap. upphandling, som bland annat reglerar interna rutiner och dokumentation.

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer av enhetschef och upphandlingsstrateger vid stadsledningskontoret, verksamhetschef vid serviceförvaltningen, enhetschef och upphandlare vid idrottsförvaltningen samt upphandlingsstrateg vid Farsta stadsdelsförvaltning. Juridiska avdelningen vid stadsledningskontoret har lämnat information via mail.

Totalt har tre upphandlingar vid idrottsnämnden respektive Farsta stadsdelsnämnd och servicenämnden genomförts.

Vidare har information inhämtats via olika styrdokument.

Förvaltningarna har faktagranskat rapporten. Granskningen har genomförts av Hans Classon (projektledare) och Örjan Palmqvist vid revisionskontoret.

Granskningens resultat

Stadens upphandlingsverksamhet kännetecknas av att varje nämnd och bolag har stor frihet att utforma och hantera upphandling, inköp och avtalsuppföljning. Samordning har ofta skett på frivilligt initiativ utan central styrning. En tydlig trend är att upphandlare som slutar i stadsdelsförvaltningarna inte ersätts, vilket försvårar stadsledningskontorets (slk) arbete med att samordna upphandlingsverksamheten i staden. I stället köper stadsdelar tjänster gällande upphandling av serviceförvaltningen eller av upphandlingskonsulter. Vid vissa facknämnder däremot har resurser för upphandling utökats.

Stadens upphandlingsorganisation

Kommunstyrelsen har ett sammanhållet ansvar för utveckling och utbildning inom upphandlingsområdet samt att vara en sammanhållande resurs i stadens upphandlingsorganisation. Kommunstyrelsen äger rätt att utfärda anvisningar för särskilda moment i upphandlingsprocessen, där det är viktigt att staden agerar enhetligt. Exempel på sådana områden är dokumentmallar, avtalsvillkor och utvärderingsmodeller. Till sin hjälp att hantera dessa frågor har kommunstyrelsen enheten för upphandling och konkurrens vid förnyelseavdelningen på slk. Enheten ska bland annat upprätta riktlinjer och anvisningar för upphandlingsarbetet och förbättra upphandlingskompetensen inom staden.

I staden har varje nämnd och bolag det yttersta ansvaret för sina respektive upphandlingar. Vid varje nämnd och bolag ska finnas en person eller funktion som ska vara samordnare i upphandlingsfrågor.

Servicenämnden har i uppdrag att svara för den centrala stadsövergripande upphandlingsverksamheten. Detta innebär att genomföra upphandling av och förvalta de centrala ramavtal inom de områden som kommunfullmäktige beslutar om. Vidare ska nämnden, på uppdrag från andra nämnder, tillhandahålla upphandlingstjänster mot ersättning av den beställande nämnden.

Kommunstyrelsens roll och ansvar

Kommunstyrelsen har ett sammanhållet ansvar för utveckling och utbildning inom upphandlingsområdet samt att vara en sammanhållande resurs i stadens upphandlingsorganisation. Till sin hjälp att hantera dessa frågor har kommunstyrelsen enheten för upphandling

och konkurrens vid förnyelseavdelningen på slk. Enhetens uppgifter är bland annat att upprätta riktlinjer och anvisningar för upphandlingsarbetet, utvärdera och följa upp stadens upphandlingsarbete, initiera och styra utvecklingsprojekt, förbättra upphandlingskompetensen inom staden, delta i arbetet med att utveckla elektronisk handel samt ge råd och stöd till stadens förvaltningar och bolag.

Iakttagelser

Att avtalstrohet råder hos stadens nämnder är ett ansvar som åligger respektive nämnd. Det görs ingen central uppföljning av hur väl staden följer tecknade avtal. Stadens ekonomisystem ger information om stadens totala inköpsvolym och volym per leverantör. Det går däremot inte att koppla informationen till stadens avtal, vilket gör att kunskap saknas om hur mycket staden köper från vart och ett av dessa.

I staden är varje nämnd en egen upphandlande myndighet, vilket innebär att respektive nämnd har det yttersta ansvaret för sina upphandlingar. Detta innebär att respektive nämnd avgör om, exempelvis upphandlingsverktyg som slk utvecklat, ska användas. Det sker ingen samlad uppföljning i vilken omfattning nämnderna använder de hjälpmedel för upphandlingsarbetet som slk arbetat fram.

De områden som kommunfullmäktige beslutat att centralupphandling ska ske kan enligt kommunfullmäktiges beslut förändras över tid beroende på hur stadens organisation, verksamhet och behov utvecklas. Som sammanhållande resurs i staden har kommunstyrelsen ett ansvar att initiera och samordna en översyn av befintliga centralupphandlade områden. En sådan översyn har inte gjorts de senaste sex åren.

Genom innovationsupphandling ska staden främja bättre affärer och ge högre kvalitet i stadens verksamheter. Vad som avses med bättre affärer är inte definierat av staden. Kommunstyrelsen behöver precisera begreppet bättre affärer för att ge nämnderna mer vägledning i hur de bör agera.

Av upphandlingspolicyn framgår att staden ska underlätta för små och medelstora företag att lämna anbud. Vad som avses med små och medelstora företag behöver preciseras.

Styrande dokument

Stadens upphandlingspolicy

Upphandlingspolicyn antogs av kommunfullmäktige i mars 2007. Samtidigt antogs en policy för konkurrens. Fullmäktige uppdrog även till kommunstyrelsen att utarbeta tillämpningsanvisningar till upphandlingspolicyn.

I februari 2014 beslutade kommunfullmäktige att godkänna en reviderad upphandlingspolicy. I policyn har inarbetats delar om innovationsupphandling och samhällsansvar. Även ett stycke om stadens riktlinjer för mutor och jäv har lagts till.

Till policyn finns tillämpningsanvisningar för att främja innovation vid upphandling och för krav på samhällsansvar vid upphandling.

Syftet med innovationsupphandling är att hitta bättre och mer kostnadseffektiva lösningar som kan bidra till att utveckla stadens verksamheter. Genom att efterfråga nya lösningar samt ta tillvara och skapa en marknad för lösningar som redan utvecklats ska staden bidra till att gynna utvecklingen och konkurrenskraften i näringslivet. Samtidigt ska detta främja bättre affärer och ge högre kvalitet i stadens verksamheter för medborgarna.

Innovationsupphandling har hittills använts i liten omfattning i staden. Ett exempel på ett påbörjat projekt är att i Norra Djurgårdsstaden ta fram en lösning för insamling och omhändertagande av grovavfall med högt ställda miljökrav i en tät stadsmiljö.

Vid upphandlingar ska staden ställa krav på samhällsansvar när detta motiveras av upphandlingens art. Så är fallet när det finns en risk inom det aktuella avtalsområdet. Utgångspunkten är därför att krav ska föregås av en riskanalys som visar en förhöjd risk. Stadsledningskontoret arbetar med att ta fram inköpsområden som kan innebära risk för överträdelser av mänskliga rättigheter, arbetsvillkor och korruption.

Under planeringsprocessen inför varje upphandling ska behovs- och marknadsanalys genomföras. Behovsanalysen ska genomföras förutsättningslöst, inför varje anskaffning och bör även genomföras långsiktigt, för kommande behov. När behovsanalysen genomförs ska slutanvändarna involveras för att varan eller tjänsten ska uppfylla deras behov.

En marknadsanalys är en utredning/undersökning om vad marknaden har att erbjuda, nyheter, pågående utvecklingsprojekt och möjliga innovationsområden. Staden ska genomföra en marknadsanalys inför varje upphandlingsprocess. Endast i undantagsfall och då kunskapen om marknaden bedöms vara stor, kan detta uteslutas.

Vid konkurrensutsättning av verksamhet ska beslutsunderlaget innehålla en analys av de förväntade kostnaderna för att driva verksamheten på entreprenad utifrån den kvalitetsnivå som krävs.

Policy för konkurrens och valfrihet

Av policyn för konkurrens och valfrihet framgår bland annat att när en upphandling av verksamhet ska ske ska stadens upphandlingspolicy, utfärdade tillämpningsanvisningar samt regler för ekonomisk förvaltning beaktas.

Stadens regler för ekonomisk förvaltning

Stadens regler för ekonomisk förvaltning berör bland annat hur nämnderna ska förfara vid ramavtal samt hur de ska dokumentera upphandlingsärenden.

Stadens olika stöd för upphandling

Kommunstyrelsen har ett sammanhållet ansvar för utveckling och utbildning på inköpsområdet samt att vara en sammanhållande resurs i stadens inköpsprocess.

Nytt avtalssystem

Staden har sedan 2006 haft en för alla nämnder och bolag gemensam avtalsdatabas. Systemet har visat sig ha brister när det gäller sökbarhet och upplevs inte som användarvänligt. Det saknas också stöd för löpande uppföljning av avtal och kommunikation med leverantörsmarknaden. På initiativ av slk:s förnyelseavdelning genomfördes därför under 2013 en förstudie till upphandling och införande av ett nytt avtalssystem. Förstudien innehöll problemkartläggning och behovsanalys som visade att det idag saknas ett välfungerande avtalssystem.

Arbete pågår med att förbereda upphandling av ett nytt avtalssystem som möjliggör en samlad överblick av stadens avtal och ger möjligheter till bättre uppföljning och styrning.

Elektroniskt inköp

För att standardisera och effektivisera stadens inköp har staden infört ett elektroniskt upphandlingsstöd samt ett inköpssystem. Inköpen ska ske digitalt i ett administrativt stöd, så kallad

elektronisk handel. Från mars 2013 använder fem förvaltningar elektronisk handel. De deltagande är stadsdelsförvaltningarna Enskede-Årsta-Vantör och Hägersten-Liljeholmen. De övriga förvaltningarna är serviceförvaltningen, stadsledningskontoret och sex skolor samt administrativa avdelningen inom utbildningsförvaltningen. För dessa fem förvaltningar mäts avtalstroheten för de anslutna avtalsområdena. I samband med införandet av nytt ekonomisystem 2015 kommer stadens övriga förvaltningar börja använda inköpsmodulen.

Elektroniskt upphandlingsstöd

Kommunfullmäktige beslutade i mars 2011 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att till staden tillhandahålla ett elektroniskt upphandlingsstöd. En central upphandling av ett webbaserat elektroniskt upphandlingsstöd skulle genomföras. Upphandlingen är genomförd och ett system för upphandlingsstöd infördes i slutet av 2012.

Införandet av systemet syftade till att förenkla för företagen att lämna anbud. Anbud kan lämnas direkt via webben och för att undvika att anbud förkastas i onödan ställer systemet kontrollfrågor om leverantören inte fyllt i efterfrågad information eller inte svarat upp mot ställda krav.

Systemet ska också vara en hjälp till stadens upphandlare genom att det går att skapa mallar och grunddokument som kan användas i många upphandlingar. Möjligheten att kunna dela underlag och mallar mellan olika förvaltningar och upphandlingar ska underlätta upphandlingsarbetet. I och med att alla kan arbeta i samma system ges möjligheter att skapa ett gemensamt utseende på stadens underlag.

Totalt har staden 436 licenser (oktober 2014) i systemet, varav 104 är aktiva användare av systemet. Med aktiva avses att användaren varit inloggad i systemet fler än 100 gånger.

Enligt EU-direktiv ska anbud kunna lämnas digitalt. Detta blir obligatoriskt tidigast från april 2016.

Samarbetsytan för upphandling

Samarbetsytan har skapats av och förvaltas av enheten för upphandling och konkurrens vid stadsledningskontoret. Samarbetsytan finns på stadens intranät. Syftet är att erbjuda ett forum för information och erfarenhetsutbyte för medarbetare i staden som arbetar med upphandlingsrelaterade frågor.

Från samarbetsytan finns länkar till vägledningar, guider, mallar och andra verktyg som stöd i upphandling. Vidare publiceras dokumentation från stadens upphandlarnätverk på sidan. Slutligen finns ett forum för samordning av stadens behov av gemensamma upphandlingar.

Övrigt stöd

För att ge råd och stöd till förvaltningar och bolag finns ett nätverk för upphandlare i staden som träffas ca tio gånger per år. Information om aktuella upphandlingsfrågor i staden tas upp vid mötena och information från stadsledningskontorets juridiska avdelning delges deltagarna.

Ett utbildningsmaterial för beställare är under utarbetande och ska bestå av delarna lagstiftning, interna styrdokument inom staden samt beställarrollens ansvar och innehåll.

Utbildning riktad mot beställare och chefer tillhandahålls löpande och annonseras på intranätet.

Centralupphandling

I samband med att kommunfullmäktige i mars 2007 fattade beslut om policy för upphandling och konkurrensutsättning, gavs kommunstyrelsen i uppdrag att återkomma i särskilt ärende med förslag till områden för centralupphandling.

I mars 2008 beslutade kommunfullmäktige att för totalt 23 avtalsområden blir centralupphandling normalförfarande. Förfarandet med centralupphandling innebär att beslutet är tvingande för stadens nämnder. Samtidigt framhölls i ärendet att de avtalsområden som föreslogs inte bör ses som statiskt. Vidare beslutade kommunfullmäktige att servicenämnden, genom avtal med kommunstyrelsen, ges ansvaret för att upphandla ramavtal för de föreslagna avtalsområdena.

Av stadens upphandlingspolicy framgår att det vid centralupphandling kan föreligga en risk att avtalsområdena blir så omfattande att de stänger ute delar av leverantörsmarknaden. Det är därför vid tillämpande av dessa upphandlingar särskilt viktigt att göra överväganden kring volymeffekternas påverkan på pris och långsiktig konkurrens. Vidare att geografisk eller annan uppdelning av kontrakt är möjlig även vid centralupphandling. Policyn anger också att staden bör utforma avtalspaketering för att möjliggöra att små och medelstora företag kan konkurrera även i stadens centrala upphandlingar.

För vissa andra avtalsområden är det enligt ärendet motiverat att de nämnder/enheter som ansvarar för en fråga i stort, även svarar för upphandling inom området. Ett exempel på ett sådant avtalsområde är företagshälsovård, där personalstrategiska avdelningen inom stadsledningskontoret genomfört upphandling av detta ramavtal. Avtalsområdet är därmed inte tvingande för nämnder att följa utan endast för de som anslutit sig till avtalet.

Kommunstyrelsen avser att föreslå kommunfullmäktige att företagshälsovård ska vara ett centralupphandlat avtalsområde från 1 januari 2017. Alla nämnder, bolag och stiftelser ska omfattas av upphandlingen och i arbetet med kravspecifikationen ska alla delta.

För att kunna uppnå vinsterna med ett centralt upphandlingsförfarande, åligger det varje nämnd att säkra avtalstroheten inom de egna verksamheterna.

Överprövning av upphandlingar inom staden

Juridiska avdelningens allmänjuridiska enhet vid stadsledningskontoret anlitas som ombud för stadsdelsnämnder, facknämnder och bolag vid processer i domstolarna bland annat avseende upphandlingar.

Från 1 januari 2013 till 4 november 2014 har 101 ärenden inkommit till juridiska avdelningen där överprövning begärts av olika upphandlingar inom staden. Av dessa har nio ärenden gått staden emot. Härutöver kan förvaltningar svara själva till domstol i överprövningar eller anlita annat ombud än juridiska avdelningen. I vilken utsträckning det förekommer är inte känt av juridiska avdelningen.

Av de nio överprövningarna avser fyra utbildningsnämnden. Tre av dessa avsåg hantverkstjänster inom flera avtalsområden. Ett visst generellt krav hade ställts om intyg om behörighet för så kallade heta arbeten. Domstolen ansåg inte kravet vara relevant för det område som överprövning begärts för och förordnade om rättelse, innebärande att de förkastade anbuderna skulle upptas till prövning. Den fjärde överprövningen avsåg skolmåltider där domstolen fann att en otillåten komplettering av referensuppdrag ägt rum varför upphandlingen skulle rättas varvid skulle bortses från det anbudet.

Tre överprövningar avser exploateringsnämnden. I två av dessa hade staden uteslutit anbudsgivare på grund av allvarligt fel i yrkesutövningen vilket domstolen inte ansåg att staden visat och förordnade om rättelse så att sökanden tilläts delta i upphandlingen. I den tredje, som gällde en rivningsentreprenad, hade företags-

interna referenser återopats, vilket inte godtogs av domstolen som förordnade om rättelse innebärande att anbudet skulle förkastas.

Den åttonde överprövningen gällde trafiknämndens upphandling av trafiksignaler. Domstolen ansåg dels att principen för tilldelning var otillåtlig, dels att krav på att kunna tala och skriva svenska var oproportionerligt.

Den sista överprövningen gällde idrottsnämndens uppdrag att anlägga en flytande citybadplats centralt i Stockholm. Domstolens skäl för avgörandet var i huvudsak att ett avtal ingåtts med entreprenör utan föregående annonsering. Vidare att nämnden avropat från ett ramavtal som avser underhållsarbeten på fasta bryggor, pontoner och förtöjningar för båtsporten i Stockholm. Avtalet som prövades rör anläggning av ett citybad och omfattas därmed inte av ramavtalet.

Revisionskontorets granskning av tre upphandlingar

De tre upphandlingar som granskats har främst inriktats på de behovs-, marknads- och kostnadsanalyser, utvärderingar samt uppföljningar som enligt tillämpningsanvisningarna till upphandlingspolicyn ska genomföras i alla upphandlingar. Totalt har tre upphandlingar granskats. Nedan redovisas resultatet av dessa granskningar.

Upphandling hyra av gymutrustning

Idrottsnämnden har genomfört en upphandling avseende hyra av gymutrustning vid nio sim- och idrottshallar. Upphandlingen innehöll också en option på ytterligare två av nämndens sim- och idrottshallar. Nämnden avsåg att teckna avtal med endast en leverantör till samtliga sim- och idrottshallar. Eftersom idrottsnämnden eftersträvar att kunder ska kunna besöka vilken som helst av nämndens gym så ska det finnas liknande gymutrustning med samma funktion och som används på samma sätt och i samma syfte.

Iakttagelser

Upphandlingen genomfördes som en öppen upphandling. Upphandlingen offentliggjordes i september 2013.

Marknads- och behovsanalys har inte genomförts innan upphandlingen påbörjades. Förfrågningsunderlaget har fungerat som behovsanalys och förvaltningen har haft en arbetsgrupp bestående av 12 personer vid framtagandet av förfrågningsunderlaget. Av

dessa deltog två externa experter inom området som hjälpte till vid framtagandet av kravspecifikationen. Dessa har också delgett gruppen namn på tio företag på marknaden. Övriga tio var anställda vid idrottsförvaltningen. Därutöver har en upphandlingskonsult anlitats. Vad gäller kostnadsanalys så har förvaltningen utgått från kostnaderna som nämnden hade för gymtrustningen utifrån tidigare genomförda upphandlingar. Minnesanteckningar kring de diskussioner som varit i arbetsgruppen om de krav som sedan ställs i förfrågningsunderlaget har inte förts. Utgångspunkten för framtagandet av förfrågningsunderlaget har varit de tidigare upphandlingar av gymtrustning som nämnden genomfört.

Vid anbudstidens utgång hade fyra anbud inkommit. Utvärderingen genomfördes sedan i tre steg för att kontrollera om anbudens svarade upp mot de 76 ställda kraven i förfrågningsunderlaget. Vissa krav avsåg leverantören, andra leverantörens serviceåtagande och övriga krav gällde gymtrustningen. När anbudsprövningen var genomförd hade endast ett anbud lyckats uppfylla samtliga 76 ställda krav. Avtal tecknades i februari 2014 med denna leverantör. Avtalstiden löper från den 1/8 2014 till och med 31/7 2019. Avtalet kan därefter förlängas för samtliga, eller enskilda anläggningar, till och med 1/7 2022.

Revisionskontorets bedömning

Enligt stadens upphandlingspolicy ska behovs- och marknadsanalys genomföras inför varje ny anskaffning av en vara eller en tjänst. Dessa analyser har inte gjorts inför denna upphandling. Enligt uppgift från förvaltningen berodde detta på tidsbrist. Inför kommande upphandlingar bör nämnden genomföra och dokumentera analyser innan upphandling påbörjas. Om behovs- och marknadsanalys hade gjorts i denna upphandling, hade troligtvis fler leverantörer lämnat anbud. Då kunde eventuellt fler än en leverantör uppfylla samtliga krav som nämnden ställde i upphandlingen.

Nämnden borde ha dokumenterat diskussionerna kring utformandet av förfrågningsunderlaget. Detta hade varit särskilt viktigt i denna upphandling då kravspecifikationen var så omfattande. Nämnden borde också ha genomfört en utvärdering av hur kunderna uppfattade funktionaliteten avseende gymtrustningen i den tidigare genomförda upphandlingen. Det framgår inte heller om nämnden diskuterat att dela upp upphandlingen i flera delar för att därmed ge mindre och medelstora företag möjlighet att lämna anbud.

Upphandling av kostproduktion inom äldreomsorg och förskola i Farsta

Farsta stadsdelsnämnd har genomfört en upphandling avseende tillagning och distribution av kost till särskilda boenden och dagverksamheter för äldre och/eller till barn i förskoleverksamhet inom Farsta stadsdelsområde. Verksamheten bedrevs innan upphandlingen dels i egen regi och dels i enskild regi. Ett anbud kunde läggas på respektive verksamhetsområde dvs. anbudsgivare kunde välja att lägga anbud på den del som avser äldreomsorg och/eller den del som avser förskoleverksamhet. Flera utförare kunde komma att antas.

Iakttagelser

Behovs- och marknadsanalys har inte genomförts innan upphandlingen påbörjades. Vid konkurrensutsättning av verksamhet ska beslutsunderlaget dessutom innehålla en analys av de förväntade kostnaderna för att driva verksamheten på entreprenad utifrån den kvalitetsnivå som krävs. Resultaten av analysen ska jämföras med kostnaden för den verksamhet som bedrivs före upphandlingen. En kostnadsanalys har redovisats till nämnden.

Tre anbud inkom avseende kostproduktion inom äldreomsorg och fem anbud avseende kostproduktion inom förskola. Utvärderingen genomfördes sedan i tre steg för att kontrollera om anbuderna svarade upp mot de ställda kraven i förfrågningsunderlaget. En grupp bestående av tjänstemän från förvaltningen har genomfört utvärderingen. När anbudsprövningen var genomförd för de båda verksamhetsområdena visade det sig att samma leverantör hade lämnat det lägsta priset för båda avtalsområdena. Avtalen tecknades i april 2010 med denna leverantör.

Utföraren ska 1-2 gånger per år sammankalla till möte för uppföljning och dialog. Inriktningen vid dessa möten ska enligt förfrågningsunderlaget gälla kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling. Minnesanteckningar finns inte upprättade. Förvaltningen har dock haft regelbundna träffar med leverantören.

Avtalet löper från 1/5-2010 till och med 30/4-2015.

Revisionskontorets bedömning

Enligt stadens anvisningar för upphandling och konkurrens ska behovs- och marknadsanalys genomföras inför varje ny anskaffning av en vara eller en tjänst. Detta har inte gjorts inför denna upphandling. En kostnadsanalys har dock genomförts.

Inför kommande upphandlingar bör nämnden genomföra analyser innan upphandlingar påbörjas. Nämnden bör vidare dokumentera beslut och förda diskussioner vid uppföljningsmöten med leverantören.

Upphandling av persontransporter

Servicenämnden har genomfört en gemensam upphandling avseende persontransporter i Stockholms stad på uppdrag av stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden. Uppdraget har omfattat persontransporter inom staden, men även resor över kommungränsen förekommer. De resande är personer med funktionsnedsättning, från elever i grundskola till vuxna inom daglig verksamhet och äldre inom dagverksamhet.

För skolskjutsar sker resorna i huvudsak mellan bostaden och skolan men det förekommer även resor till fritidshem och kort-tidshem eller motsvarande. Upphandlingen var indelad i fem olika avtalsområden. Utbildningsnämndens skolskjutsar är ett avtalsområde och stadsdelsnämndernas resor är indelade i fyra geografiska områden. Utvärdering har skett separat för de olika avtalsområdena. Anbud kunde lämnas på ett eller flera avtalsområden, vilket innebär att en eller flera anbudsgivare kunde antas, men endast en leverantör per avtalsområde.

Iakttagelser

Servicenämnden har genomfört en behovs- och marknadsanalys innan upphandlingen påbörjades. Behovsanalysen har genomförts genom att en enkät har skickats ut till de som använder persontransporter. Det framgår inte av sammanställningen av enkäten hur många som fått den respektive hur många som svarat. Resestatistik från 2012 där antal resenärer, antal resor totalt samt omsättning för respektive nämnd har legat till grund för upphandlingen. Även den tidigare upphandlingen som genomfördes 2010 har använts som stöd för upphandlingen. Av minnesanteckningar från styrgruppens möten så framgår att både paketering av upphandlingen och prisen för olika typer av resor har diskuterats.

Markandsanalysen har genomförts med hjälp av konsult. Analysen omfattar en genomgång av marknadssituationen för persontransporter dvs. vilka bolag som är verksamma på marknaden. En arbetsgrupp har därefter träffat de befintliga leverantörerna som har fått redovisa sin verksamhet samt svara på olika frågeställningar. Minnesanteckningar från dessa möten finns.

Vid framtagandet av förfrågningsunderlaget har det funnits en styrgrupp om fem personer som har fattat beslut kring upphandlingen. En arbetsgrupp om fyra personer har arbetat fram de olika handlingarna i upphandlingen och en referensgrupp om 15 personer har granskat dessa innan styrgruppen slutligen fattat beslut och fastställt förfrågningsunderlaget. Samtliga grupper har bestått av representanter från deltagande förvaltningar. Miljöförvaltningen, S:t Eriks försäkring och juridiska avdelningen har också bidragit med sin kompetens i valda delar.

Vid anbudstidens utgång hade tre anbud inkommit. De tre anbudsgivarna lämnade anbud på samtliga fem avtalsområden. Utvärderingen genomfördes sedan i tre steg för att kontrollera om anbudens svarade upp mot de ställda kraven i förfrågningsunderlaget. Den ansvarige upphandlaren vid serviceförvaltningen har genomfört prövning, kvalificering och utvärdering av anbudet. När anbudsprövningen var genomförd för de fem avtalsområdena så visade det sig att samma leverantör hade lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet för samtliga avtalsområden. Avtalen tecknades i februari 2014 med denna leverantör.

Avtalstiden löper från den 1/7 2014 till och med 30/6 2016. Avtalet kan därefter förlängas med ett plus ett år.

Revisionskontorets bedömning

Enligt stadens anvisningar för upphandling och konkurrens så ska behovs- och marknadsanalys genomföras inför varje ny anskaffning av en vara eller en tjänst. Dessa analyser har genomförts inför denna upphandling. Behovsanalys har i huvudsak genomförts genom utskick av en enkät till användare av persontransporter. Det är dock en svaghet att antal tillfrågade användare och antal svarande inte framgår av sammanställningen.

Analys, slutsatser och bedömningar

Till upphandlingspolicyn finns tillämpningsanvisningar för att främja innovation vid upphandlingar. Enligt anvisningarna är syftet med innovationsupphandling att hitta bättre och mer kostnadseffektiva lösningar som kan bidra till att utveckla stadens verksamheter. Genom att efterfråga nya lösningar samt ta tillvara och skapa en marknad för lösningar som redan utvecklats ska staden bidra till att gynna utvecklingen och konkurrenskraften i närings-

livet. Samtidigt ska detta främja bättre affärer och ge högre kvalitet i stadens verksamheter för medborgarna. Vad som avses med bättre affärer är inte definierat av staden. Kommunstyrelsen behöver precisera begreppet bättre affärer för att ge nämnderna mer vägledning i hur de bör agera. Av upphandlingspolicyn framgår vidare att staden ska underlätta för små och medelstora företag att lämna anbud. Det behöver preciseras vad som avses med små respektive medelstora företag.

Stadens ekonomisystem ger information om stadens totala inköpsvolym och volym per leverantör. Det går däremot inte att koppla informationen till stadens avtal. Kommunstyrelsen saknar därför kunskap om hur mycket staden köper från vart och ett av dessa. Genom det planerade avtalssystemet och det delvis införda inköpsystemet bör möjlighet ges för kommunstyrelsen att följa upp nämndernas avtalstrohet på ett strukturerat sätt. Kommunstyrelsen bör som sammanhållande resurs i stadens upphandlingsorganisation förvissa sig om att avtalstrohet råder hos stadens nämnder.

Utvärdering av de centralt upphandlade avtalsområdena har inte skett sedan områdena beslutades av kommunfullmäktige 2008. De områden som kommunfullmäktiges beslut omfattade kan enligt beslutet förändras över tid beroende på hur stadens organisation, verksamhet och behov utvecklas. Kommunstyrelsen bör klargöra varför vissa områden centralupphandlats och andra upphandlats som kommungemensamma. Som exempel kan nämnas livsmedel som är ett centralupphandlat område och därmed tvingande att följa men där inte alla nämnder har behov av att upphandla livsmedel. Området företagshälsovård, som är en kommungemensam upphandling och därmed frivilligt för nämnder att ansluta till avtalet, berör dock samtliga nämnder. Kommunstyrelsen bör samordna arbetet med en översyn av befintliga centralupphandlade områden och eventuellt föreslå tillkommande områden som bör bli föremål för central upphandling efter beslut av kommunfullmäktige.

Genom stadens samarbetsyta för upphandlingar ges förutsättningar för bättre samordning av stadens behov av gemensamma upphandlingar. Användandet av samarbetsytan är frivillig för nämnderna. Det kan konstateras att ytan hittills använts i liten omfattning.

Granskningen visar att i två av de tre granskade upphandlingarna har inte upphandlingspolicyn följts vad avser genomförande av behovs- och marknadsanalys. Analyserna är viktiga bland annat för att se om behovet är likartat inom förvaltningen och om det finns konkurrens på den aktuella marknaden.

Vad gäller idrottsnämndens upphandling av hyra av gymtrustning kan konstateras att endast ett anbud av totalt fyra uppfyllde samtliga 76 ställda krav. Hade nämnden genomfört en behovs- och marknadsanalys innan upphandlingen påbörjades hade troligtvis fler än en leverantör kunnat uppfylla samtliga krav som ställdes i upphandlingen. Idrottsnämnden borde övervägt att avbryta upphandlingen med hänvisning till bristande konkurrens.

Sammantaget bedöms att kommunstyrelsen arbetar på ett i stort tillfredsställande sätt vad avser stadens upphandlingsverksamhet. Kommunstyrelsen behöver dock förvissa sig om att avtalstrohet råder hos stadens nämnder. Vidare bör en översyn göras dels av de av kommunfullmäktige beslutade områdena som centralupphandlats och dels av de avtalsområden som upphandlats gemensamt i staden. Slutligen behöver kommunstyrelsen precisera begreppet bättre affärer och vad som avses med små och medelstora företag.

Rekommendationer

Kommunstyrelsen bör utarbeta en vägledning som beskriver vilka delar behovs-, marknads- och kostnadsanalys ska innehålla och hur de kan utformas.

Idrottsnämnden och Farsta stadsdelsnämnd bör i sina kommande upphandlingar genomföra behovs- och marknadsanalys innan upphandling påbörjas.

Kommunstyrelsen bör samordna arbetet med en översyn av befintliga centralupphandlade områden. Detta för att identifiera de områden som fortsättningsvis bör vara föremål för centralupphandling.

Kommunstyrelsen bör som sammanhållande resurs i stadens upphandlingsorganisation förvissa sig om att avtalstrohet råder hos stadens nämnder.

Kommunstyrelsen bör precisera begreppet ”bättre affärer” för att ge nämnderna mer vägledning i hur de bör agera. Också vad som avses med små och medelstora företag behöver preciseras.