



Revisionsrapport



UPPFÖLJNINGSGRANSKNING AV STADENS UPPHANDLINGSVERKSAMHET



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 revisionsrapporter.

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

STADSREVISIONEN

Revisionskontoret

www.stockholm.se/revision

Besöksadress: Hantverkargatan 3 D, 1 tr

Postadress: 105 35 Stockholm

Telefon: 08-508 29 000

Fax: 08-508 29 399



Till
Kommunstyrelsen
Servicenämnden
Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd
Trafik- och renhållningsnämnden

UPPFÖLJNINGSGRANSKNING AV STADENS UPPHANDLINGSVERSAMHET

Revisorsgrupp 1 har den 11 december 2012 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 10 2012).

Revisorerna hänvisar till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen, servicenämnden, Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd samt trafik- och renhållningsnämnden för yttrande. Yttrande ska ha kommit in till revisorsgrupp 1 senast den 15 februari 2013.

På revisorernas vägnar

Bengt Akalla
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare



Uppföljningsgranskning av stadens upphandlingsverksamhet

Revisionskontoret har med hjälp av konsult gjort en uppföljande granskning av revisionskontorets tidigare granskning "Stadens upphandlingsverksamhet" nr 15 2009.

Granskningens tyngdpunkt ligger på de områden där brister tidigare iakttagits. Det gäller bland annat att nämnderna bör utveckla sin avtalsförvaltning genom att följa upp leverantörers seriositet även under pågående avtalsperiod. Vidare att kommunstyrelsen bör se till att samordningen vid likartade upphandlingar förstärks för att säkerställa likvärdiga krav och utvärderingsgrunder i stadens upphandlingar. Den övergripande uppföljningen och utvärderingen av stadens samlade upphandlingsverksamhet kan också utvecklas och ske mer systematiskt.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd, trafik- och renhållningsnämnden samt upphandlingsfunktionerna vid kommunstyrelsen och servicenämnden omfattas av denna uppföljande granskning. Utöver den uppföljande granskningen har upphandlingar och genomförda direktupphandlingar vid Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd granskats. Direktupphandlingar har också granskats vid trafik- och renhållningsnämnden respektive kommunstyrelsen.

Revisionskontoret hänvisar till den bilagda konsultrapporten och vill utifrån den särskilt framhålla följande:

Det saknas konkreta målsättningar och systemstöd som möjliggör en tillförlitlig och effektiv uppföljning och utvärdering av stadens upphandlingsverksamhet.

Med en utvecklad systematik mellan nämnder och mellan nämnder och serviceförvaltningen skulle fler områden för gemensamma upphandlingar kunna identifieras. Stadsledningskontoret bör kunna ha en aktivare roll som pådrivare för gemensamma upphandlingar.

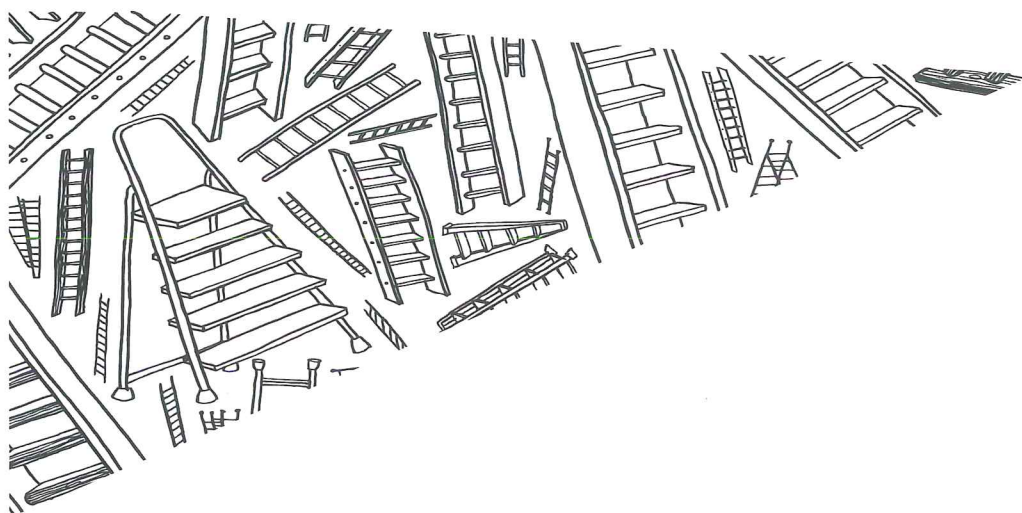
Det behövs ökad uppföljning och kontroll för att säkerställa att Lagen om offentlig upphandling efterlevs. Det är främst avseende kontroll av gränsen för direktupphandling och löpande seriositetsprövning som det brister.

Maria Lindgren Persson
Samordnare

Hans Classon
Projektledare

Stockholms stad

Granskning av stadens upphandlingar - en uppföljning



Innehåll

1. Sammanfattning	3
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund	4
2.2. Syfte och avgränsning	4
2.3. Revisionsfrågor	4
2.4. Revisionskriterier	4
2.5. Metod	5
3. Ansvar och rollfördelning	6
3.1. Stadens upphandlingsorganisation	6
3.2. Vår bedömning	8
4. Upphandlingspolicy, tillämpningsanvisningar och samordningsansvar	9
4.1. Policy, tillämpningsanvisningar och samordning	9
4.2. Främja konkurrens och småföretagande	10
4.3. Vår bedömning	11
5. Uppföljning av stadens avtalstrohet, avtalsförvaltning och upphandlings- verksamhet	12
5.1. Avtalstrohet och ramavtalsomsättning	12
5.2. Aktiv avtalsförvaltning	12
5.3. Kommunstyrelsens uppföljning av stadens upphandlingsverksamhet	13
5.4. Vår bedömning	13
6. Granskning av upphandlingar	14
6.1. Stadsledningskontorets direktupphandlingar	14
6.2. Trafik- och renhållningsnämndens direktupphandlingar	14
6.3. Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnds direktupphandlingar	15
6.4. Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd – upphandlingar över direktupphandlingsgränsen	15
6.5. Vår bedömning	17
7. Sammanfattande bedömning	17
Genomförda intervjuer	19

1. Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av Stockholms stads revisionskontor följt upp tidigare granskning av stadens upphandlingsverksamhet.

Syftet med granskningen har varit att bedöma vilka åtgärder som vidtagits sedan den tidigare granskningen.

Det är inom området uppföljning och kontroll som de flesta bristerna har iakttagits och där behovet av åtgärder är som störst. Det behövs ökad uppföljning och kontroll för att säkerställa att lagen om offentlig upphandling (LOU) och stadens upphandlingspolicy efterlevs. Det är främst avseende kontroll av direktupphandlingsgränsen, avtalstrohet och löpande seriositetsprövning som brister kvarstår.

Ett stort problem är att system och systemstöd saknas för effektiv uppföljning och kontroll. Rätt utformade bör de system som är under utveckling för elektroniska inköp och avtalshantering kunna ge det stöd som saknas idag. Därutöver lär det krävas att mer personella resurser avsätts för uppföljning och kontroll i hela organisationen.

Vi har efter genomförd granskning identifierat följande förbättringsområden:

- ▶ Förbättringar av uppföljning och kontroll bör genomföras av samtliga nämnder, i större eller mindre omfattning. När det gäller stadsledningskontoret bör det ske både internt inom stadsledningskontoret och övergripande för hela staden.
- ▶ System och systemstöd för uppföljning och kontroll bör förbättras. Utvecklingsprojekt för bättre stöd pågår.
- ▶ Mer mätetal och statistik på övergripande nivå bör tas fram för en bättre och enhetligare styrning av upphandlingsverksamheten.
- ▶ Mer systematiserade former för att identifiera områden för gemensam upphandling bör skapas.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Stadens nämnder och styrelser upphandlar varor och tjänster för drygt 10 miljarder kronor årligen. Det är viktigt att stadens upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och stadens upphandlingspolicy. Om lagstiftningen inte följs ökar risken för överprövning, tidsförskjutningar och staden kan även bli dömd till skadestånd. Om nämnderna inte följer upphandlingspolicyen kan stadens roll som beställare försvagas.

Stadsrevisionen granskade stadens upphandlingsverksamhet år 2009. Granskningen visade att det förekommer brister i verksamheten, bland annat bör nämnderna utveckla sin avtalsförvaltning, kommunstyrelsen bör förtydliga vad nämnderna bör göra i syfte att främja småföretagandet samt verka för att stadens nämnder i upphandlingsfrågor uppfattas som en enhetlig organisation.

2.2. Syfte och avgränsning

Syftet med granskningen är att följa upp tidigare granskning av upphandlingsverksamheten för att bedöma vilka åtgärder som vidtagits sedan den granskningen.

Granskningen omfattar Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd, trafik- och renhållningsnämnden samt upphandlingsfunktionerna vid kommunstyrelsen och servicenämnden.

2.3. Revisionsfrågor

Med en uppföljningsansats ska granskningen ge svar på nedanstående revisionsfrågor från den tidigare granskningen. Granskningens tyngdpunkt ligger på de områden där brister tidigare iakttagits.

- ▶ Har upphandlingspolicyen fått tillräckligt genomslag hos nämnderna?
- ▶ Är ansvars- och rollfördelningen tydlig mellan kommunstyrelsen, servicenämnden och övriga nämnder?
- ▶ Ger kommunstyrelsens tillämpningsanvisningar och övrig stadsövergripande samordning tillräckligt stöd för nämnderna?
- ▶ Sker uppföljning och kontroll av avtalstrohet och ramavtalsomsättning?
- ▶ Följer kommunstyrelsen upp stadens upphandlingsverksamhet?

2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- Stadens policy för upphandling (KF februari 2007) med tillhörande anvisningar
- Anvisningar till policys för upphandling och konkurrensutsättning
- Stadsrevisionens rapport Stadens upphandlingsverksamhet

2.5. Metod

Granskningens två delmoment, uppföljning av tidigare granskning respektive granskning av genomförda upphandlingar, genomförs med nedan angivna metoder.

Information har inhämtats via intervjuer och skriftliga dokument.

Uppföljning av tidigare granskning

Intervjuer genomförs på Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd, trafik- och renhållningsnämnden samt upphandlingsfunktionerna vid kommunstyrelsen och servicenämnden, som samtliga omfattades av den föregående granskningen. Tyngdpunkten i uppföljningen ligger på de områden där brister tidigare iakttagits samt vilka åtgärder som vidtagits sedan den föregående granskningen.

Granskning av genomförda upphandlingar (över direktupphandlingsgränsen)

De upphandlingar som väljs ut för granskning kommer att kartläggas och bedömas i förhållande till lagar, riktlinjer och anvisningar utifrån hur de har förberetts och genomförts.

Tre upphandlingar genomförda av Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd granskas. Därutöver granskas hur direktupphandlingar genomförs av Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd, trafik- och renhållningsnämnden och kommunstyrelsen. Granskningen omfattar både rutiner och stickprov på större direktupphandlingar.

Intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten.

3. Ansvar och rollfördelning

Den tidigare granskningen visade att de granskade nämnderna inte uppfattade *ansvars- och rollfördelningen* som helt tydlig mellan kommunstyrelsen och serviceförvaltningen vid stadens upphandlingar.

Kommunstyrelsen rekommenderades att stärka samordningen vid likartade upphandlingar för att säkerställa likvärdiga krav och utvärderingsgrunder tillämpas.

Stadsledningskontorets interna ansvars- och uppgiftsfördelning avseende upphandlingsfrågor ansågs kunna förtydligas.

3.1. Stadens upphandlingsorganisation

Enligt upphandlingspolicyn har kommunstyrelsen "ett sammanhållet ansvar för utveckling och utbildning på upphandlingsområdet samt att vara en sammanhållande resurs i stadens upphandlingsorganisation". Vidare är kommunstyrelsen "ansvarig för att initiera uppdateringar i upphandlingsreglerna samt att utfärda anvisningar inom upphandlingsområdet".

Kommunstyrelsen har till sin hjälp enheten för upphandling och konkurrens vid stadsledningskontorets förnyelseavdelning. Stadsledningskontoret genomför vissa centrala upphandlingar samt har även det övergripande ansvaret för upphandlingsstrategier i staden.

Serviceförvaltningen genomför centrala upphandlingar på uppdrag av kommunstyrelsen. Serviceförvaltningen har upphandlat samt förvaltar idag avtal inom 25 områden. Den gemensamma nyttan och stora volymer är viktiga utgångspunkter för inom vilka områden centrala upphandlingar genomförs. Serviceförvaltningen ska därutöver erbjuda stöd och råd i upphandlingsärendet till nämnder och bolag.

Varje facknämnd och stadsdelningsnämnd är en egen upphandlande myndighet. Enligt upphandlingspolicyn har varje upphandlande myndighet det yttersta ansvaret för sina respektive upphandlingar samt träffande avtal. Nämnden ansvarar för att kompetens upprätthålls hos den personal som arbetar med att genomföra upphandlingar och avrop. Varje upphandlande myndighet ska bedriva ett aktivt arbete för att uppnå en effektiv inköpsverksamhet. Det ska finnas en funktion på varje nämnd som är samordnande i upphandlingsfrågor.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontoret utgör i sin helhet en upphandlande myndighet. Information och stöd i upphandlingsärenden hanteras av förnyelseavdelningens enhet för upphandling och konkurrens samt av administrativa avdelningen. Juristavdelningen kan utöver det anlitas vid frågor. Det är dock den avdelning som genomför upphandlingen som ansvarar för att den genomförs enligt regelverket och på ett affärsmässigt sätt.

Administrativa avdelningen ska känna till de upphandlingar som planeras och pågår inom stadsledningskontoret och ansvarar för samordning av upphandlingar inom stadsledningskontoret, men inte för upphandlingarna i sig. Det finns en upphandlingssamordnare på avdelningen som kan vara rådgivare i upphandlingsfrågor. Om en upphandlare är i behov av extern upphandlingshjälp kan avdelningen stödja förmedlingen.

Förnyelseavdelningen har det strategiska ansvaret för upphandlingsfrågor. Avdelningens enhet för upphandling och konkurrens ska ha överblick över de avtal som stadsledningskontoret omfattas av samt publicera information om dessa i avtalsdatabasen. Enheten ansvarar även för att sprida kunskap internt och externt om regelverk och ha en rådgivande funktion.

Det har vid några intervjuer framförts att det är otydligt vem som ansvarar eller har överblick över att direktupphandlingsgränsen inte överskrids inom stadsledningskontoret.

Serviceförvaltningen

Serviceförvaltningen genomför upphandlingar för tre olika uppdragsgivare:

- Centrala upphandlingar på uppdrag av kommunstyrelsen för hela stadens behov och ger samtliga nämnder möjlighet att avropa. Avtalen ägs av serviceförvaltningen.
- Gemensam upphandling för flera nämnder som gått samman kring ett gemensamt upphandlingsbehov. En nämnd utses till avtalsägare.
- Objeksupphandlingar av varor eller tjänster på delegation av nämnd. Avtalet ägs av den delegerande nämnden.

Serviceförvaltningen har som uppgift att identifiera områden för central respektive gemensam upphandling. Förvaltningen kan på eget initiativ bjuda in övriga förvaltningar till att delta i sådana upphandlingar. Uppgiften utförs med beaktande av tillgängliga resurser där uppgiften att genomföra central upphandling och avtalsförvaltning prioriteras först. Initiativet till gemensamma och centrala upphandlingar kommer därför ofta från nämnderna eller stadsledningskontoret. Det finns ingen framtagna systematik för hur staden ska identifiera gemensamma upphandlingsbehov.

Serviceförvaltningen skulle enligt verksamhetschefen kunna ge ökad service om man hade bättre kunskap om nämndernas kommande behov. Om nämnderna tydligare skriver in planerade upphandlingar och tid för genomförande i verksamhetsplanen skulle serviceförvaltningen få kännedom om kommande upphandlingsuppdrag och lättare kunna anpassa sin organisation efter behoven.

Facknämnder och Stadsdelsnämnder

Trafikkontoret och Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning upplever att roll- och ansvarsfördelningen mellan stadsledningskontoret och serviceförvaltningen i allt väsentligt är tydlig och fungerar bra idag. Serviceförvaltningens roll upplevs ha blivit tydligare allt eftersom dess organisation utvecklats. Skulle det uppkomma någon otydlighet i relationerna kan det som regel hanteras inom stadsledningskontorets upphandlarnätverk där alla parter är representerade. Viss osäkerhet om ansvarsområdena inom stadsledningskontoret framkom dock. Att tidigare upparbetade informella kontaktvägar inte helt överensstämmer med de formella ansvarsområdena nämndes som en orsak till osäkerheten.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning efterlyser en funktion eller rutin som tar emot synpunkter på avtalen och som sprider synpunkterna till övriga inom staden som är berörda av avtalet. Idag upplever stadsdelsförvaltningen att man inte får respons på lämnade synpunkter eller får ta del av andras synpunkter.

Trafikkontoret anlitar serviceförvaltningen i liten omfattning då kontoret har egna konsulter eftersom man ofta är beroende av specialkompetens i upphandlingarna. Gemensamma upphandlingar sker i viss mån med andra tekniska förvaltningar när så är möjligt. Man utnyttjar i regel stadens ramavtal för administrativa tjänster. Vid trafikkontoret finns en upphandlingsgrupp med representanter från varje avdelning. Trafikkontorets

upphandlingsspecialist ingår i upphandlingsgruppen och är även trafikkontorets representant i stadsledningskontorets upphandlarnätverk.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning saknar en samordnande funktion för upphandling, sedan förvaltningens upphandlare slutade tidigare i år. Vem som ska representera förvaltningen i stadsledningskontorets upphandlarnätverk tar man ställning till inför varje möte. Serviceförvaltningen anlitas för nämndens upphandlingar. Förvaltningen överväger att anställa en upphandlare med en controller inriktning. Deltagande i gemensamma upphandlingar sker utifrån att behov identifierats och när förfrågan kommer från andra förvaltningar.

3.2. Vår bedömning

Granskningen visar att ansvarsfördelningen mellan stadsledningskontoret och serviceförvaltningen upplevs, av tillfrågade förvaltningar, som tydligare än vid föregående granskning.

De utvecklade och förbättrade samarbetsformerna i stadsledningskontorets upphandlarnätverk anges som en viktig förklaring till att otydligheten i organisationen upplevs ha minskat.

Däremot kvarstår den upplevda otydligheten avseende stadsledningskontoret, både internt och externt. De otydligheter som nämnts under granskningen handlar mest om brister i kommunikationen, som t.ex. vem man ska vända sig till i olika frågor eller att man inte får respons på synpunkter som getts. Dubbleringen av information och stöd genom både förnyelseavdelningen och administrativa avdelningen kan upplevas som en organisatorisk otydlighet. Om stadsledningskontoret bedömer att den dubbleringen är ändamålsenlig bör den kommuniceras utåt på ett tydligare sätt.

När det däremot gäller vem som är formell ägare av avtalen för upphandlade varor och tjänster ser varken vi eller de intervjuade några otydligheter.

Vi uppfattar att det skett en ökning av gemensamma upphandlingar. Fler gemensamma upphandlingar bidrar till att öka effektiviteten i stadens upphandlingsverksamhet och att staden uppfattas av leverantörerna som mer likformigt i sitt agerande. Vår uppfattning är att med en utvecklad systematik och koordinering mellan nämnder och mellan nämnder och serviceförvaltningen skulle fler områden för gemensamma upphandlingar kunna identifieras. Våra intervjuer ger bilden av att det är förvaltningarna själva, och genom sina nätverk, som identifierar områden för gemensamma upphandlingar. Stadsledningskontoret bör kunna ha en aktivare roll som pådrivare för fler gemensamma upphandlingar.

4. Upphandlingspolicy, tillämpningsanvisningar och samordningsansvar

Stadsledningskontoret rekommenderades i den tidigare granskningen att utveckla vägledningarna och handledningarna så att det blir ett bättre stöd till förvaltningarna i upphandlingsprocessen. Vidare framhölls att stadsledningskontoret bör ta en mer aktiv roll för samordning vid likartade upphandlingar samt verka för att staden uppfattas som en enhetlig organisation i upphandlingar.

Det framkom önskemål från nämnderna att stadsledningskontorets upphandlingsverktyg uppdateras med en webbaserad upphandlingsmodul. Vidare sågs det viktigt att gemensamma mallar och verktyg på intranätet uppdateras och anpassas så långt som möjligt efter användarnas behov.

I den tidigare granskningen framkom att stadens upphandlingspolicy inte bidrar i tillräcklig omfattning till att *småföretagare* kan delta i stadens upphandlingar.

Det konstaterades även att begreppet *småföretagande* behöver preciseras av kommunstyrelsen och att nämnderna önskar mer vägledning i hur de bör agera för att främja konkurrens och småföretagande.

Det saknades skriftliga underlag som beskriver att nämnderna faktiskt beaktat upphandlingspolicyn avseende främjande av konkurrens och småföretagande. Leverantörsundersökningen visade att det främst är stora företag som är leverantörer eller anbudsgivare.

4.1. Policy, tillämpningsanvisningar och samordning

Stadsledningskontoret, som ansvarar för att utarbeta tillämpningsanvisningar och vägledningar avseende upphandlingsprocessen, uppger att det inte varit aktuellt att utveckla styrdokumentet. Någon vidareutveckling av vägledningar har inte genomförts sedan den tidigare granskningen. Reglerna för direktupphandling inom stadsledningskontoret och KF/KS kansli saknar uppdaterade beloppsgränser som är anpassade till ändringarna i lagen om offentlig upphandling (LOU) som trädde i kraft 2010.

Enligt enheten för upphandling och konkurrens har ett arbete startat med att skapa en mer enhetlig arbetsprocess för upphandling genom standardisering av ordningsföljden och rubrikerna i mallarna på intranätet.

Enheten har också en ambition att utveckla mätetal och statistik för att styra och följa upp upphandlingsverksamheten. Det finns idag exempel på konkreta målsättningar som påverkar upphandlingar som att andelen ekologiska livsmedel som staden köper in ska vara minst 25 procent. Men det borde enligt enhetschefen finnas väsentligt fler mätetal och bättre statistik.

Med tydligare mätetal och bättre statistik skulle stadens möjligheter att följa upp och utvärdera upphandlingsverksamheten väsentligt förbättras.

Vid intervjuerna med trafikkontoret, Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning och serviceförvaltningen framfördes att upphandlingspolicyn är välkänd och förankrad i nämnder och förvaltningar. Några önskemål om andra förändringar än löpande uppdateringar till följd av exempelvis regeländringar efterfrågades inte vid intervjuerna.

Stadsledningskontoret är sammankallande för stadens upphandlarnätverk. Samtliga intervjuade uppger att nätverket fungerar bra och är av stor betydelse för att skapa kontakter för erfarenhetsutbyte samt möjliggör diskussion av olika frågeställningar. Nätverket fungerar enligt samstämmiga uppgifter väsentligt bättre än vid den föregående granskningen.

Idag är upphandlingsnätverket i huvudsak för upphandlingsspecialister. För att utveckla stadens upphandlingsverksamhet har stadsledningskontoret identifierat ett behov av att i nätverksform även involvera chefer som fattar beslut om inköp. Detta för att mer betona den affärsmässiga aspekten i upphandlingarna. Stadsledningskontoret avser att utreda hur detta behov ska mötas.

Viss ökad samordning sker genom att fler gemensamma upphandlingar genomförs.

För närvarande pågår utvecklingsprojekt för elektroniskt inköpssystem och avtalshantering, som bör underlätta samordning, efterlevnad av upphandlingsregler och avtal samt uppföljning. Bra systemstöd för detta saknas i stor utsträckning idag.

4.2. Främja konkurrens och småföretagande

Samtliga intervjuade framhöll att det finns en tydlig ambition att underlätta för småföretag att lämna konkurrenskraftiga offerter, men att det i många sammanhang finns praktiska problem som gör att förutsättningar inte finns. Följande avsnitt ut Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltnings aktivitetsplan för upphandling och konkurrens beskriver ambitionen men belyser samtidigt problemen "I syfte att ge mindre aktörer möjlighet att delta i upphandlingen avser förvaltningen att uppmärksamma paketeringen så att även små objekt upphandlas. Utgångspunkten vid paketering ska dock vara den paketering som är bäst ur ett verksamhetsperspektiv."

Problem som lyfts fram av samtliga är att komplexiteten i LOU och stadens krav gör att många småföretag inte har tillräcklig kapacitet och kompetens för att kunna lämna anbud eller lämnar anbud som måste förkastas på grund av sin ofullständighet. Trafikkontoret påpekade också att det inom sitt verksamhetsområde finns säkerhetskrav som små företag inte kan leva upp till. Exempel på småföretagsproblematiken framgår av avsnitt 6.4.

Frågan om småföretag är tillsammans med stadens miljökrav exempel på målkonflikter i upphandlingsverksamheten där sådana krav måste vägas mot det generella ekonomiska kravet att söka de bästa priserna. Denna typ av målkonflikter är enligt samstämmiga uppgifter oundvikliga i en politisk organisation, och det måste finnas ett visst handlingsutrymme i de enskilda fallen. Det talar mot en allt för långt gående precisering och definiering i styrdokument som en upphandlingspolicy – lösningen får sökas från fall till fall utifrån givna riktlinjer.

De verksamheter som omfattas av denna granskning genomförs, där man bedömer det lämpligt, paketeringar för att främja mindre företags deltagande. Trafikkontoret uppger sig ha beaktat paketering vid upphandling av renhållning och drift av gator. De flesta projekten uppges dock kräva större leverantörer, ofta på grund av säkerhetsaspekter. Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning delade upp upphandlingen av fritidsverksamhet i fritidshem och parklekar. Avvägningar mellan olika krav sker dock alltid i varje enskild upphandling.

Stadsledningskontorets upphandlarnätverk ger en mycket uppskattad möjlighet till dialog avseende olika frågeställningar, enligt förvaltningarna. Detta forum, som enligt uppgift, väsentligt utvecklats sedan föregående granskning anses allmänt vara en bättre och effektivare väg till bättre upphandlingar än ett utökat regelverk.

4.3. Vår bedömning

Vi uppfattar att det har skett en viss utveckling inom upphandlingsområdet sedan den föregående granskningen, främst genom att upphandlarnätverket och serviceförvaltningen utvecklats. Eftersom få förändringar skett av upphandlingspolicy och tillämpningsanvisningar har utvecklingen i huvudsak skett på informell väg genom upphandlarnätverket och andra nätverk och kontakter.

De utvecklade formerna för upphandlarnätverket har visat sig vara en bra form för att höja kvaliteten i upphandlingsarbetet. Genom de teman som tas upp i nätverket samt möjligheterna för upphandlarna att diskutera uppkomna frågeställningar sker en effektiv kunskapsöverföring i staden.

Granskningen visar att det finns en god kännedom om och acceptans för upphandlingspolicyn med dess krav på att främja konkurrens och småföretagande. Förvaltningarna uppger att de beaktar paketeringen vid upphandlingar för att underlätta för mindre företag att delta i upphandlingar. Men man påtalar att det ofta inte är möjligt eller önskvärt att ta sådana hänsyn. Genom att ta fram mätetal och statistik inom detta område kan enligt vår uppfattning såväl trycket att främja konkurrens och småföretagande som likformigheten inom staden öka.

Sammantaget är det vår uppfattning att det pågår eller planeras insatser som innebär en ökad samordning av upphandlingsverksamheten, vilket på sikt bör leda till en ökad kostnadseffektivitet och ett mer enhetligt agerande mot leverantörerna.

Det ingår inte i denna granskning att utvärdera utvecklingsprojekten, men projekten bör styras så att de kan ge förutsättningar för väsentliga kvalitetsförbättringar i hela upphandlingskedjan, som exempelvis:

- Bättre kontroll över vilka som får göra inköp
- Automatisk tillgång till mallar och verktyg
- Vid inköp sker en koppling till en avtalsdatabas som visar om det finns ramavtal för varan eller tjänsten.
- Vid registrering av inköp utanför ramavtal ska systemet kunna signalera utrymmet för direktupphandling så att otillåtna direktupphandlingar kan undvikas.
- Fakturor ska kunna sammankopplas med avtal vilket möjliggör uppföljning och översyn av stadens inköp på ett sätt som inte är möjligt idag.

5. Uppföljning av stadens avtalstrohet, avtalsförvaltning och upphandlingsverksamhet

I revisionskontorets tidigare granskning framkom att kommunstyrelsen bör förvissa sig om att avtalstrohet råder hos nämnderna. Vidare måste nämnderna se till att ramavtalen följs för att uppfattas som en god avtalspart och beställare.

Granskningen visade att nämnderna bör utveckla sin avtalsförvaltning genom att följa upp leverantörers åtaganden, att avstämningsmöten med leverantörer bör hållas regelbundet och protokollföras. Vidare måste leverantörers seriositet följas upp även under pågående avtalsperiod.

Det framhölls även att kommunstyrelsens arbete med den övergripande uppföljningen och utvärderingen av upphandlingar kan utvecklas och ske mer systematiskt.

5.1. Avtalstrohet och ramavtalsomsättning

Det finns ingen central utvärdering eller statistik som visar graden av avtalstrohet inom staden eller internt inom stadsledningskontoret. Det saknas systemstöd för att följa upp avtalstrohet och ramavtalsomsättning. I den mån uppföljning genomförs sker den genom manuella stickprov. Resursbrist anges som orsak till att inte stickprov genomförs i större omfattning.

Serviceförvaltningen genomför ingen systematiserad uppföljning av avtalstrohet för de centralt upphandlade ramavtalen. Brist på systemstöd och resurser är främsta orsakerna.

Trafikkontoret utnyttjar i regel stadens ramavtal för administrativa varor och tjänster. Samtliga interna ramavtal läggs in i beställningsregistret som även ibland innefattar stadens ramavtal. Upphandlingsgruppen med representanter från varje avdelning ska se till att det inte sker otillåtna direktupphandlingar och ha överblick över avtalstroheten.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning uppger att uppföljning av upphandlingsverksamheten är ett eftersatt område och att det i dagsläget inte sker någon systematiserad och samordnad uppföljning av avtalstrohet. Ekonomichefen gör årsvis stickprovvisa kontroller, men någon med ett direkt uttalat ansvar för uppföljning av upphandlingar saknas idag. Stadsdelsnämnden överväger att anställa en upphandlare med det uttalade ansvaret att bland annat genomföra löpande uppföljningar och kvalitetskontroller av nämndens upphandlingar.

5.2. Aktiv avtalsförvaltning

Enligt uppföljningspolicyn ska den som beslutar om genomförande av upphandling också tillse att en aktiv avtalsförvaltning planeras. Staden ska följa upp och vidta åtgärder för att upprätthålla lojalitet mot det tecknade avtalet. Vid kvalificering av leverantörer ska en seriositetsprövning genomföras men även under avtalsperioden ska kontroller ske av att leverantören lever upp till sina åtaganden.

Enligt enheten för upphandling och konkurrens vid stadsledningskontoret sker det i dag ingen övergripande uppföljning av avtalstrohet eller fortlöpande seriositetsprövning under pågående avtalstid. Det finns behov av att avsätta resurser för uppföljning och seriositetsprövning. Avdelningarnas samordnare inom stadsledningskontoret bekräftar

uppfattningen om att det inte sker någon fortlöpande uppföljning av leverantörers seriositet under avtalsperioden.

Serviceförvaltningen uppger att de i sin roll som avtalspart för dialog med leverantörer och beställare hur avtal följs samt genomför löpande seriositetskontroll av leverantörerna. Det sker dock ingen systematiserad uppföljning av avtalstrohet under avtalsperioden.

Trafikkontoret har regelbundna möten med leverantörer inom sitt fackområde. Möten som ofta regleras av branschöverenskommelser som kommer till uttryck i förfrågningsunderlag och avtal. Uppföljningsmötena med leverantörerna protokollförs enligt uppgift. Det sker en kontinuerlig övervakning av leverantörers kreditvärdighet. Sedan ett år tillbaka arbetar förvaltningen med kreditföretaget Soliditet som bevakar leverantörer fortlöpande.

Enligt Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning är uppföljning ett eftersatt område som avses utvecklas främst genom en ny upphandlare.

5.3. Kommunstyrelsens uppföljning av stadens upphandlingsverksamhet

Enligt enheten för upphandling och konkurrens saknas det mätetal och statistik samt systemstöd som möjliggör en tillförlitlig och effektiv uppföljning och utvärdering av stadens upphandlingsarbete. Behovet av att avsätta resurser på stadsledningskontoret för att följa upp upphandlingsverksamheten har också framförts.

En förutsättning för en effektiv och fungerande central uppföljning är att det finns bra systemstöd, som en avtalsdatabas där samtliga upphandlingsavtal läggs in. Den databas som finns idag är det frivilligt att registrera avtalen i och till följd av det är den ofullständig.

5.4. Vår bedömning

Uppföljning av upphandlingsverksamheten och avtalstrohet framstår som den svaga länken inom stadens upphandlingsverksamhet.

Vår bedömning är att en systematisk uppföljning av leverantörers åtaganden samt en fortlöpande seriositetskontroll av leverantörer behöver utvecklas i flesta förvaltningar för att en säkerställa en aktiv avtalsförvaltning.

På kort sikt kan uppföljningen förbättras på alla nivåer inom staden genom ett större antal stickprovskontroller av upphandlingar, men den metoden är osäker och resurskrävande.

Vår granskning utvisar tre områden för förbättrad uppföljning på längre sikt:

- Bättre systemstöd
- Avsätta personella resurser med ansvar för uppföljning av regelefterlevnad och avtalstrohet
- Utveckla mål och indikatorer för att mäta och utvärdera effektiviteten i upphandlingsverksamheten.

Det finns ett uppenbart behov av bättre systemstöd för att följa upp avtalstrohet och stadens upphandlingsverksamhet. För närvarande pågår utveckling av system för elektronisk inköpsshantering och avtalshantering.

Vi ser ett behov av att personella resurser avsätts på samtliga nivåer i staden för kontroller inriktade insatser för uppföljning av regelefterlevnad och avtalstrohet.

För att upphandlingsprocessen ska fungera tillfredsställande krävs det, utöver regelefterlevnad och avtalstrohet, att den är effektiv och affärsmässig. Stadsledningskontoret bör ta fram mätetal och statistik för uppföljning och utvärdering av upphandlingsverksamhetens effektivitet och affärsmässighet.

6. Granskning av upphandlingar

6.1. Stadsledningskontorets direktupphandlingar

Samtliga avdelningar inom stadsledningskontoret ansvarar för sina upphandlingar. Direktupphandlingar förekommer sällan eftersom ramavtal finns på flesta områden. I vissa fall åberopas synnerliga skäl som exempelvis för chefsstöd eftersom tjänsten bedöms personberoende. Fem olika leverantörer har anlitats till ett sammanlagt värde av 195 800 kronor. Konferensanläggningar är ett annat område som direktupphandlas.

Direktupphandlingar rapporteras till avdelningschef eller direktör. Beloppsgränserna finns dokumenterade i delegationsordningen. Handläggaren ansvarar för att ta fram underlag. Vid inköp över 5 000 kr är riktlinjen att tre offerter ska begäras in. Seriositetsbedömning sker inte konsekvent av alla leverantörer vid direktupphandlingar inom stadsledningskontoret.

Om leverantör saknas i Agresso kan handläggaren ta stöd av administrativa avdelningen för att undersöka om annat avtal finns. Handläggaren ansvarar för att informera administrativa avdelningen om upphandlingar.

Arkivering av direktupphandlingar sker på olika sätt hos avdelningarna. Kommunikationsstaben förvarar direktupphandlingar i en pärm medan personalstrategiska avdelningen diarieför samtliga inköp.

Vid vår genomgång av direktupphandlingar, kommunikationsstabens 20-tal fakturor respektive personalstrategiska avdelningens 20-tal leverantörer, framkom inga som överskridit direktupphandlingsgränsen. Några inköp saknade motivering till val av leverantör och dokumentation av offerter. De respektive avdelningarna inom stadsledningskontoret kontrollerar att direktupphandlingsgränsen inte passeras, men någon motvarande central kontroll för hela den upphandlande myndigheten stadsledningskontoret sker inte.

De interna riktlinjerna för direktupphandling omarbetas för tillfället eftersom de inte innehåller uppdaterade beloppsgränser för direktupphandling.

6.2. Trafik- och renhållningsnämndens direktupphandlingar

Trafikkontorets upphandlingsgrupp har överblick över att ramavtal inom kontoret följs. Direktupphandlingar tillämpas framförallt vid synnerliga skäl där specialistkompetens krävs i uppdraget men även vid konferensbeställningar.

På kontorets intranät finns en projekthandbok för upphandling, delegationsordning samt upphandlingshandbok som samlar anvisningar för den interna upphandlingsverksamheten.

Projekthandboken samt upphandlingshandboken innehåller tillvägagångssätt, processbeskrivning, checklistor för samtliga steg i förfarande vid en normal upphandlingsprocess. Verktögen är utformade för att kunna användas av nybörjare.

Vid direktupphandlingar finns riktlinjen att ta in tre offerter, men inget krav på dokumentation. Att ta in tre offerter följs i olika grad eftersom det inte alltid finns leverantörer med rätt kompetens. En del handläggare upplever det besvärande att fråga om offert när de på förhand vet att kompetensen saknas. De flesta handläggare har en bra bild över prisläget enligt upphandlingsexperten på trafikkontoret.

Gränsen att rapportera direktupphandlingar till upphandlingsgruppen är 10 000 kr. Dokumentation sparas i en kontorsgemensam pärm.

Upphandlingsgruppen uppges ha bra överblick på att tröskelvärden inte överskrider internt. De flesta handläggare informerar upphandlingsgruppen vid en direktupphandling. Däremot kan de vara sämre på att skicka in beställningsblankett och annan dokumentation till upphandlingsgruppen.

Genomgången av Trafikkontorets direktupphandlingar (ett 20-tal fakturor under 2012) visade att direktupphandlingsgränsen har överstigits vid inköp av en konferensvistelse med en totalkostnad på 292 320 kronor.

6.3. Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnds direktupphandlingar

De flesta verksamhetsområden innefattas av ramavtal. Det finns en framtagen lathund för direktupphandlingar. Direktupphandlingar över 20 000 kr ska anmälas till upphandlingsansvarig. Samordningen brister dock sedan förvaltningens upphandlingsansvarig slutat.

Riktlinjen är att handläggare ska ta in 2-3 offerter. Om varan eller tjänstens värde överstiger 5 000 kr ska offert tas in skriftligt. Mycket uppges dock ske muntligt. Arkivering ska ske på avdelningarna.

Inom ramen för förvaltningens internkontroll genomförs stickprover på inköp årligen.

Eftersom flertalet avdelningar (socialtjänstavdelningen, äldreomsorg, förskola) vid kontakt uppgivet att de endast i mycket ringa omfattning genomför direktupphandlingar fokuserade vi i granskningen på en lista ur Agresso som visar stadsdelsnämndens inköp. Vi valde ut 15 leverantörer med en sammanlagd försäljning till nämnden på över 284 000 kronor under 2012. Vid denna genomgång fann vi inga direktupphandlingar som översteg direktupphandlingsgränsen.

6.4. Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd – upphandlingar över direktupphandlingsgränsen

Vi har granskat tre av fyra upphandlingar som Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning genomfört under 2012. En av upphandlingarna är utförd av serviceförvaltningen. Stadsdelsförvaltningen har själv genomfört två upphandlingar, varav den ena avser en förnyad förfrågan inom stadens ramavtal och den andra en förenklad upphandling enligt LOU. Några större egna upphandlingar har inte skett de senaste åren.

Vid intervjuerna framkom att förvaltningens upphandlare slutat tidigare i år och att man idag anlitar serviceförvaltningen för upphandlingar. Förvaltningen genomför endast avrop mot ramavtal samt avtalsförlängningar själva. Med hänsyn till att granskningen omfattar en av förvaltningen genomförd upphandling, utöver upphandlingen om avtalsförlängning, är urvalet därmed inte helt representativt för hur upphandlingar genomförs i dagsläget.

Granskningen utgår från om upphandlingar genomförts i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU) och stadens upphandlingspolicy avseende:

- Utformning av förfrågningsunderlaget
- Förfrågningsunderlagets krav - i överensstämmelse med andra förvaltningar
- Främjande av konkurrens och småföretagande
- Aktiv avtalsförvaltning – Seriositetskontroll
- Dokumentation

Upphandlingarna omfattar följande:

1. Kall kost för vård- och omsorgsboende

Upphandlingen genomfördes av serviceförvaltningen och avser kall mat till ett vård- och omsorgsboende utifrån förenklad upphandling. Sju anbud inkom vid anbudstiden. Efter anbudsprövning och utvärdering återstod två anbudsgivare. Anbudet som var det mest ekonomiskt fördelaktiga antogs.

2. Organisationskonsulttjänst

Upphandlingen genomfördes av stadsdelsförvaltningen och avser en förnyad förfrågan inom stadens ramavtal för organisationskonsulttjänster. Vid anbudstiden hade två anbud inkommit. Lägstapris tillämpades i val av anbud.

3. Tvättservice inom äldreomsorgen

Upphandlingen avsåg tvättservice för äldreomsorgen och genomfördes av förvaltningens upphandlare. Genomförandet utfördes enligt förenklat förfarande. Två anbud inkom varav ett inte uppfyllde samtliga skallkrav bland annat avseende dokumentation av resurser, kompetens samt erfarenhet. Det kvarvarande anbudet antogs och motiverades utifrån att anbudet var det ekonomiskt mest fördelaktiga.

Utformning av förfrågningsunderlaget, krav i överenskommelse med andra förvaltningar

Vid upphandlingen av kallkost har förfrågningsunderlag utarbetat av serviceförvaltningen används. I övriga upphandlingar har stadens mallar för förfrågningsunderlag använts. Utformningen av förfrågningsunderlagen bedömer vi som tillfredsställande. Genom att serviceförvaltningen anlitas för förvaltningens upphandlingar ökar förutsättningarna att de krav som ställs är i överensstämmelse med andra förvaltningars.

Främjande av konkurrens och småföretagande

Det framgår inte av förfrågningsunderlagen att några särskilda åtgärder gjorts för att främja småföretags deltagande i upphandlingen. Å andra sidan har tjänsterna i sig varit av ett sådant slag att småföretag har kunnat lämna anbud – vilket också skett vid de tre upphandlingarna. Vid den förnyade förfrågan angående organisationskonsulter var det två småföretag (med ramavtal) som lämnade anbud. När det gäller tvättservice var det ett stort och ett litet företag som lämnade anbud. Det mindre företaget uppfyllde inte alla skallkrav och diskvalificerades. De hade inte den dokumenterade kompetens och erfarenhet som krävdes. Slutligen vid kostupphandlingen var det sju anbudsgivare av olika storlek som kom in, men bara två anbud gick vidare till utvärdering.

Aktiv avtalsförvaltning – Seriositetskontroll

De seriusitetskontroller som LOU kräver genomfördes i samband med anbudsprövningen vid den egna upphandlingen och i serviceavdelningens upphandling. Det har framkommit vid intervjuerna att uppföljning är ett eftersatt område inom stadsdelsförvaltningen och att man överväger att vidta åtgärder (se 4.2). De genomförda seriusitetskontrollerna under anbudsprövningen bedömer vi som tillfredställande. Regelbundna och systematiserade löpande seriusitetskontroller bör genomföras och dokumenteras.

Dokumentation

Upphandlingarnas dokumentation innehåller de delar som vi anser bör finnas enligt LOU, som förfrågningsunderlag, anbud, anbudsöppningsprotokoll och tilldelningsbeslut med utvärdering av anbudet.

6.5. Vår bedömning

Sammantaget gav vår granskning av genomförda upphandlingar samma bild som vi fått vid intervjuerna.

Upphandlingarna i sig fungerar i allt väsentligt enligt LOU och interna regler.

Det område som fungerar sämre är överblick och kontroll av att olika avdelningars och enheters direktupphandlingar inte överskrider direktupphandlingsgränsen för den upphandlande myndigheten.

7. Sammanfattande bedömning

Det är inom området uppföljning och kontroll som de flesta bristerna har iakttagits och där behovet av åtgärder är som störst. Det behövs ökad uppföljning och kontroll för att säkerställa att LOU efterlevs. Det är främst avseende kontroll av direktupphandlingsgränsen och löpande seriusitetsprövning som det brister. Granskningen visar att förbättringar av uppföljning och kontroll bör genomföras av samtliga nämnder, i större eller mindre omfattning. När det gäller stadsledningskontoret bör det ske både internt inom stadsledningskontoret och övergripande för hela staden.

Till viss del kan de bristerna åtgärdas genom manuella insatser som stickprov. Men stadens stora problem idag är att system och systemstöd saknas för effektiv uppföljning och kontroll. Rätt utformade bör de system som är under utveckling för elektroniska inköp och avtalshantering kunna ge det stöd som saknas idag. Därutöver lär det krävas att mer personella resurser avsätts för uppföljning och kontroll i hela organisationen.

Ovanstående åtgärder är inriktade mot regelefterlevnad och avtalstrohet. Därutöver bör åtgärder vidtas för att öka effektiviteten i upphandlingarna samt bättre svara mot andra krav i policy m.m. Systemen som är under utveckling bör kunna bidra till en bättre överblick, men till det krävs också att mätetal och statistik tas fram för en bättre och enhetligare styrning av upphandlingsverksamheten.

Mer systematiserade former för att identifiera områden för gemensam upphandling bör skapas.

Vår uppfattning är att övriga brister är sådana att de bör kunna hanteras i den dagliga verksamheten utan extra insatser.

Stockholm den 4 december 2012

Curt Öberg

Genomförda intervjuer

Serviceförvaltningen

Verksamhetschef

Stadsledningskontoret

Enhetschef upphandling och konkurrens vid förnyelseavdelningen

Biträdande avdelningschef administrativa avdelningen

Utredare/ekonom administrativa avdelningen

Kommunikationsdirektör kommunikationsstaben

Personaldirektör personalstrategiska avdelningen

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning

Förvaltningschef

Ekonom

Förvaltningsjurist

Trafikkontoret

Förvaltningschef

Administrativchef

Upphandlingsexpert trafikkontoret