



Revisionsrapport



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 styrelsers 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. Särskilda granskningar som sker under året publiceras löpande som ”revisionsrapporter” och i vissa fall som ”promemorior”.

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

STADSREVISIONEN

Revisionskontoret

www.stockholm.se/revision

Besöksadress: Hantverkargatan 3 A, 1 tr

Postadress: 105 35 Stockholm

Telefon: 08-508 29 000

Fax: 08-508 29 399



Kommunstyrelsen
Servicenämnden
Idrottsnämnden
Trafik- och renhållningsnämnden
Utbildningsnämnden
Stadsdelsnämnden Farsta
Stadsdelsnämnden Hässelby-Vällingby
Stadsdelsnämnden Södermalm

Stadens upphandlingsverksamhet

Revisorsgrupp 1 har den 17 december 2009 behandlat bifogade revisionsrapport, nr 15/2009. Av granskningen framgår att stadens upphandlingspolicy i stort följs hos de flesta av de granskade nämnderna. Granskningen visar också att de flesta av nämnderna behöver utveckla sin avtalsförvaltning, bl.a. bör leverantörernas seriositet följas upp även under pågående avtalsperiod.

Kommunstyrelsen bör verka för att stadens nämnder i upphandlingsfrågor uppfattas som en enhetlig organisation. Nämnderna önskar också mer vägledning från kommunstyrelsen om hur de i sitt upphandlingsarbete ska kunna främja konkurrens och småföretagande. Stadsdelsnämnden i Hässelby-Vällingby visar flera brister i de granskade upphandlingarna och bör därför vidta åtgärder för att komma till rätta med dessa brister.

Vi ställer oss i övrigt bakom rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen och berörda nämnder för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgruppen senast den 1 mars 2010. Övriga nämnder får rapporten för kännedom.

På revisorernas vägnar

Bengt Akalla
Ordförande

Hans Ravelius
Vice ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Kopia: Stadsdirektören och samtliga förvaltningschefer



Sammanfattning

Stadens nämnder upphandlar varor och tjänster för drygt 10 miljarder kronor per år. Viktiga delar av stadens verksamheter är beroende av att dessa upphandlingar genomförs effektivt och rättssäkert. Stadsrevisionen har genomfört en granskning av hur stadens upphandlingspolicy följs och är förankrad hos ett antal nämnder samt om ansvars- och rollfördelningen är tydlig mellan kommunstyrelsen och servicenämnden. För att belysa hur leverantörer uppfattar staden som kund har en även enkätundersökning genomförts.

Stadens upphandlingspolicy följs i stort hos de flesta av de granskade nämnderna

Granskningen visar att 12 av 14 granskade upphandlingar i stort har bedrivits i enlighet med LOU och stadens upphandlingspolicy. Stadsdelsnämnden i Hässelby-Vällingby visar flera brister i de granskade upphandlingarna och bör därför vidta åtgärder.

Granskade nämnder bör utveckla sin avtalsförvaltning

Granskningen visar att nämnderna bör utveckla sin avtalsförvaltning genom att följa upp leverantörers åtaganden. Avstämningsmöten med leverantörer bör hållas regelbundet och protokollföras. Leverantörers seriositet måste följas upp även under pågående avtalsperiod.

Kommunstyrelsen bör förtydliga vad nämnderna bör göra i syfte att främja konkurrens och småföretagande

Stadens upphandlingspolicy bidrar inte i tillräcklig omfattning till att även småföretagare kan delta i stadens upphandlingar. Leverantörsundersökningen visar att det främst är större företag som är leverantör eller anbudsgivare i de studerade upphandlingarna. Kommunstyrelsen har inte definierat vad den avser med små företag. Granskningen visar vidare att nämnderna önskar mer vägledning i hur de bör agera för att främja konkurrens och småföretagande.

Kommunstyrelsen bör arbeta för mer samordning i staden och verka för att stadens nämnder i upphandlingsfrågor uppfattas som en enhetlig organisation

Granskningen visar 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.



INNEHÅLL

Sid

1	Bakgrund	1
1.1	Uppdrag och syfte	1
1.2	Revisionsfrågor:.....	1
1.3	Metoder och urval.....	1
1.4	Definitioner	2
2	Stadens upphandlingsorganisation	3
2.1	Ansvarsfördelning	3
2.2	Styrande dokument.....	3
	Stadens regler för ekonomisk förvaltning	3
	Stadens budget	4
	Stadens upphandlingspolicy	4
3	Resultat av revisionskontorets granskning	5
3.1	Ansvars- och rollfördelning	5
3.2	Upphandlingspolicyn	6
	Främja konkurrens och småföretagande	6
	Aktiv avtalsförvaltning.....	7
3.3	Kommunstyrelsens tillämpningsanvisningar	8
3.4	Övrig stadsövergripande samordning	9
3.5	Uppföljning och kontroll av avtalstrohet och ramavtalsomsättning.....	11
3.6	Kommunstyrelsens uppföljning av stadens upphandlingsverksamhet ...	11
4	Revisionskontorets sammanfattande bedömning	12

Bilagor:

- Bilaga 1** Granskning av 14 upphandlingar inom Stockholm stad. BDO NordicConsulting Group AB 2009-11-23
- Bilaga 2** Stockholms stads upphandling. Enkät med anbudsgivare och leverantörer i upphandling av omsorgs- och städtjänster. Stockholms Stads Utrednings- och Statistikkontor AB

1 Bakgrund

Stadens nämnder upphandlar för drygt 10 miljarder kronor per år. Merparten avser tjänster och entreprenader. Viktiga delar av stadens verksamheter är beroende av att dessa upphandlingar genomförs effektivt och rättssäkert. Stadsrevisionens tidigare granskningar har visat att enskilda upphandlingar har brister, att stadens upphandlare önskar mer samordning och ökat centralt stöd vid upphandling samt att nämnderna bör utveckla och förbättra sin avtalsuppföljning.

Enligt stadens regler för ekonomisk förvaltning ska stadens nämnder tillämpa lagen om offentlig upphandling och den av kommunfullmäktige beslutade konkurrens- och upphandlingspolicyn med tillhörande anvisningar, i fortsättningen i rapporten kallad upphandlingspolicyn.

Upphandlingspolicyn anger 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 affärvillkor i sina upphandlingar.

1.1 Uppdrag och syfte

Granskningen inriktas mot att belysa hur upphandlingspolicyn följs och hur den är förankrad hos nämnderna samt om ansvars- och rollfördelningen är tydlig mellan kommunstyrelsen och servicenämnden. För att belysa hur leverantörer uppfattar Stockholms stad som kund och beställare har en enkätundersökning genomförts.

1.2 Revisionsfrågor:

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfrågor:

Har upphandlingspolicyn fått tillräckligt genomslag hos nämnderna?

Är ansvars- och rollfördelningen tydlig mellan kommunstyrelsen och servicenämnden?

Ger kommunstyrelsens tillämpningsanvisningar och övrig stadsövergripande samordning tillräckligt stöd för nämnderna?

Sker uppföljning och kontroll av avtalstrohet och ramavtalsomsättning?

Följer kommunstyrelsen upp stadens upphandlingsverksamhet?

Hur uppfattar leverantörer staden som beställare/inköpare?

1.3 Metoder och urval

Upphandlingspolicyn gäller för stadens samtliga nämnder och bolag, men denna granskning är avgränsad till nämnderna. Granskningen omfattar tre stadsdelsnämnder och tre facknämnder. Stadsdelsnämnderna Farsta, Hässelby-Vällingby och Södermalm samt facknämnderna idrottsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden samt utbildningsnämnden ingår i granskningen. Vidare omfattar



granskningen upphandlingsfunktionerna vid kommunstyrelsen och service-nämnden.

Granskningen har genomförts i form av intervjuer med upphandlingsansvariga vid de granskade nämnderna. Dessutom har sammanlagt 14 upphandlingar granskats med stöd av konsultföretaget BDO Nordic Consulting Group AB, i fortsättningen benämnd konsultföretaget, vid de berörda nämnderna. Dessa upphandlingsgranskningar har genomförts i syfte att verifiera i vilken grad nämnderna följer upphandlingspolicyn. En sammanfattande bedömning redovisas i bilaga 1 till rapporten.

Stockholms Stads Utrednings- och Statistikkontor AB (USK) har på revisionskontorets uppdrag undersökt hur leverantörer uppfattar staden som beställare. Undersökningen har riktats till leverantörer inom områdena städtjänster samt vård- och omsorgsboende för äldre och för personer med funktionshinder. Undersökningen är genomförd som en webbenkät till kontaktpersoner för anbud i totalt ca 130 företag, sammanlagt 176 personer. Frågorna belyser olika aspekter av staden som upphandlare och kund/beställare. Undersökningen redovisas i bilaga 2 till rapporten.

1.4 Definitioner

Nedan definieras ett antal upphandlingsbegrepp som förekommer i rapporten.

Avrop: Beställning i enlighet med villkoren i ett ramavtal

Central upphandling: Upphandling där samtliga nämnders ansvar för upphandling överförs till en nämnd som i enlighet med beslut i fullmäktige genomför upphandling för hela stadens behov. Deltagandet är tvingande för stadens nämnder om inte fullmäktige beslutat om undantag.

Direktupphandling: Upphandling som görs utan ett formellt förfarande med anbud. Det får användas då upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl.

Förfrågningsunderlag: Det skriftliga underlaget för ett anbud som en upphandlande myndighet tillhandahåller en leverantör.

Gemensam upphandling: Upphandling som genom samverkan mellan två eller flera nämnder genomförs för att lösa behov inom de deltagande nämndernas ansvarsområde. Deltagande är frivilligt och beslutas av respektive nämnd.

Klassiska sektorn: Upphandlingar som genomförs av organisationer som bedriver verksamheter hänförliga till byggentreprenader, byggkoncessioner samt inköp av varor och tjänster.

Lagen om offentlig upphandling, LOU: Den lag som reglerar upphandling inom klassiska sektorn. Ändrades från och med 1/1 2008.

Paketering handlar om hur den upphandlande myndigheten vill att anbud ska läggas beroende på vad som ska upphandlas. Paketeringen bör anpassas efter hur leverantörsbilden och marknaden ser ut.

Ramavtal: Avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod.

Upphandlande myndighet: Den beslutande församling som ansvarar för att anskaffning av varor och tjänster sker i enlighet med gällande lagstiftning. Utgörs i staden av varje nämnd och bolag och kallades i den tidigare lagstiftningen för upphandlande enhet.

2 Stadens upphandlingsorganisation

2.1 Ansvarsfördelning

Kommunstyrelsen har ett sammanhållet ansvar för utveckling och utbildning inom upphandlingsområdet samt att vara en sammanhållande resurs i stadens upphandlingsorganisation. Till sin hjälp i arbetet att hantera dessa frågor har kommunstyrelsen enheten för upphandling och konkurrens vid förnyelseavdelningen på stadsledningskontoret (slk).

I staden har varje nämnd det yttersta ansvaret för sina respektive upphandlingar. Servicenämnden har dessutom 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.

2.2 Styrande dokument

Stadens upphandlingsverksamhet styrs ytterst av de lagar som reglerar offentlig upphandling, det vill säga Lagen om offentlig upphandling LOU, Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, samt av Lagen om valfrihetssystem LOV.

I övrigt styr staden sin upphandlingsverksamhet med egna styrdokument, i huvudsak genom regler för ekonomisk förvaltning, budget, och upphandlingspolicy.

Stadens regler för ekonomisk förvaltning

I regler för ekonomisk förvaltning anges bland annat att nämnderna ska tillämpa lagen om offentlig upphandling och de lagar som kompletterar eller ersätter den samt att nämnderna ska tillämpa fullmäktiges beslutade upphandlingspolicy och till den hörande anvisningar. Vidare berör reglerna hur nämnderna ska förfara



vid direktupphandlingar, ramavtal samt hur de ska dokumentera upphandlingsärenden.

Ramavtal får användas på områden där det är till gagn för konkurrensen och för stadens ekonomiska och verksamhetsmässiga intressen. Ramavtal ska i första hand följas av exklusivitet, d.v.s. avtalstrohet ska gälla. Det innebär att nämnden inte ska teckna andra avtal avseende samma vara eller tjänst att gälla under ramavtalets avtalstid. Av förfrågningsunderlag ska framgå hur tilldelning av kontrakt kommer att ske inom ramavtalet.

Stadens budget

Ett av stadens tre inriktningsmål är att Stockholm ska vara en attraktiv, trygg, tillgänglig och växande stad för boende, företagande och besök. Som ett underliggande verksamhetsmål anges att Stockholm ska bli norra Europas mest företagsvänliga stad. Staden ska skapa förutsättningar för fler företag genom att konkurrensutsätta sådana verksamheter som inte är myndighetsutövning, bedriva ett professionellt upphandlingsarbete och avknoppa verksamheter som medarbetare vill driva i egen regi.

Vidare framgår av budgeten att stadens upphandlingspolicy ska bidra till att även småföretagare kan vara med i stadens olika upphandlingar.

Stadens upphandlingspolicy

Upphandlingspolicyn antogs av kommunfullmäktige i mars 2007. Samtidigt antogs en policy för konkurrens. Fullmäktige uppdrog även till kommunstyrelsen/stadsdirektören att utarbeta tillämpningsanvisningar till upphandlingspolicyn, vilket också har skett.

Upphandlingspolicyn anger vilket ansvar och vilka befogenheter kommunstyrelsen, stadens nämnder och bolagsstyrelser har i upphandlingsfrågor.

Vidare framgår att upphandling ska utföras affärsmässigt med utgångspunkt från de gemenskapsrättsliga principerna om likabehandling, ickediskriminering, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Staden ska arbeta strategiskt och 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. Vidare bör staden som stor aktör på marknaden beakta mindre företags möjligheter att lägga anbud samt analysera hur paketeringen av stadens upphandlingar påverkar den framtida konkurrensen på marknaden i regionen.

Kommunstyrelsens anvisningar till policys för upphandling och konkurrens är mer detaljerade än policyn och beskriver mer ingående hur stadens upphand-

lingsverksamhet bör skötas. Som komplement till anvisningarna har stadsledningskontoret tagit fram ett antal vägledningar som syftar till att underlätta det vardagliga upphandlingsarbetet ute på fältet. Exempel på sådana vägledningar är hur man kan hantera referenser vid upphandlingar, vägledning för seriositetsprovning av leverantörer och vägledning för modellval vid anbudsutvärdering.

3 Resultat av revisionskontorets granskning

3.1 Ansvars- och rollfördelning

Av upphandlingspolicyn framgår bl.a. att *"Det yttersta ansvaret för upphandlingen och därav träffade avtal ligger hos den upphandlande enheten."* och att *"Kommunstyrelsen har ett sammanhållet ansvar för att bidra till utveckling och utbildning på upphandlingsområdet samt att vara en sammanhållande resurs i stadens upphandlingsorganisation."*

Vid intervjuer med upphandlingsansvariga på de granskade förvaltningarna har det framkommit att hälften tycker att ansvarsfördelningen inom staden är tydlig. Stadsdelsförvaltningen i Farsta anser att det är oklart vem som svarar för vad vid upphandling av centrala och gemensamma avtal. Rollfördelningen mellan serviceförvaltningen, upphandlande konsultföretag och stadsledningskontoret anges som exempel på vad som uppfattas som otydligt. Trafikkontoret anser också att ansvarsfördelningen mellan stadsledningskontoret och serviceförvaltningen behöver förtydligas. Till exempel förekommer att bägge genomför centrala upphandlingar.

Södermalms stadsdelsförvaltning menar att samarbetet mellan nämnder som genomför gemensamma upphandlingar behöver formaliseras. I dagsläget bygger samarbetet för mycket på enskilda personers engagemang.

I samband med konsultföretagets granskning har flera förvaltningar även påtalat att ansvars- och uppgiftsfördelningen i upphandlingsfrågor mellan stadsledningskontoret och serviceförvaltningen inte har varit klar och tydlig. Ansvars- och uppgiftsfördelningen internt inom stadsledningskontoret, främst mellan juridiska avdelningen och förnyelseavdelningens enhet för upphandling och konkurrens uppfattas inte heller som tydlig. Bland annat har lyfts fram att det ibland varit svårt för förvaltningarna att veta vem som ska kontaktas i olika frågor. Stadsledningskontorets interna ansvars- och uppgiftsfördelning kan därför bli tydligare.

3.2 Upphandlingspolicyn

Främja konkurrens och småföretagande

Enligt budgeten ska upphandlingspolicyn bidra till att även småföretagare kan vara med i stadens olika upphandlingar. Vidare anger upphandlingspolicyn att *”Ett mycket viktigt uppdrag för staden är att främja konkurrensen och småföretagandet. Staden skall underlätta för företagen att lämna anbud i stadens upphandlingar. Utgångspunkten skall vara att det varken uppfattas som tidskrävande eller komplicerat att delta i stadens upphandlingar. Åtgärder som att renodla och standardisera förfrågningsunderlagen avseende form, innehåll, nivå på krav etc. är betydelsefulla.”*

Av revisionskontorets intervjuer framgår att förvaltningarna har ambitionen att arbeta för att främja konkurrensen och småföretagandet. Åtgärder som nämns är att försöka förenkla förfrågningsunderlagen och när det är lämpligt möjliggöra för leverantörer att lämna anbud på delar. Förvaltningarna önskar mer vägledning från stadsledningskontoret om vilka åtgärder förvaltningarna kan vidta.

De granskade förvaltningarna har inte definierat vad de menar med ”småföretag”. Utbildningsförvaltningen har i en enskild upphandling angett en definition, nämligen företag med en årsomsättning upp till en mnkr och två anställda

Trafikkontoret framför att den ökande mängd krav och önskemål som arbetas in i upphandlingarnas förfrågningsunderlag, gör det svårare för mindre anbudsgivare att få en klar bild av de skyldigheter företagen förväntas uppfylla. Vissa krav som staden ställer, som de upphandlande nämnderna måste ta med i sina upphandlingar, exempelvis antidiskrimineringsklausul och miljökrav kan motverka ambitionen att göra det enklare för mindre företag att delta i stadens upphandlingar.

I 13 av 14 granskade upphandlingar har konsultföretaget inte funnit något i det skriftliga underlaget som beskriver att nämnderna faktiskt beaktat upphandlingspolicyn avseende främjande av konkurrens och småföretagande.

Den av USK genomförda leverantörsundersökningen visar att det främst är större företag som är leverantör eller anbudsgivare i de studerade upphandlingarna. I synnerhet städföretagen har uppfattningen att staden är dålig på att ta tillvara små företags möjligheter att lämna anbud.

Revisionskontoret kan konstatera att kommunstyrelsen inte har definierat vad den avser med små företag. För att kunna bedöma hur väl nämnderna i sina upphandlingar lyckas främja såväl konkurrens som småföretagande anser vi att begreppet *småföretagande* behöver preciseras. Granskningen visar vidare att



nämnderna önskar mer vägledning i hur de bör agera för att främja konkurrens och småföretagande.

Det är viktigt med en fortsatt dialog mellan kommunstyrelsen och stadens nämnder kring hur nämnderna i sitt upphandlingsarbete ska kunna främja konkurrens och småföretagande. Detta kan ske bl.a. genom befintliga nätverk och i samband med uppföljning av nämndernas aktivitetsplaner för upphandling och konkurrens.

Aktiv avtalsförvaltning

Enligt upphandlingspolicyn ska staden följa upp och vidta åtgärder för att upprätthålla lojalitet mot de tecknade avtalen. Uppföljnings- och avstämningsmöten med leverantörerna ska genomföras och dessa ska protokollföras. Staden ska i alla avtalsförhållanden fortlöpande följa upp utförarens seriositet ekonomiskt och juridiskt.

Av intervjuerna framgår att de granskade förvaltningarna i olika omfattning har *avstämnings- och uppföljningsmöten* med sina leverantörer. Det varierar hur ofta de träffas och om mötena protokollförs. Det är ofta upp till den verksamhetsansvariga att hantera avtalsförvaltningen. Trafikkontoret har regelbundna s.k. byggmöten, vilka regleras i branschöverenskommelser. Utbildningsförvaltningen genomför, vid gemensamma ramavtal med andra förvaltningar, regelbundna och protokollförda uppföljningsträffar med avtalade leverantörer.

Förvaltningarna ska löpande följa upp *leverantörers seriositet*. Utbildningsförvaltningen gör det i vissa avtal med längre löptider och Södermalms stadsdelsförvaltning har nyligen infört rutinen att kontrollera leverantörer en gång per halvår. Många av trafikkontorets avtal är kortare än ett och ett halvt år. För dessa kontrollerar kontoret seriositeten i samband med upphandlingen. För avtal med längre löptider följer trafikkontoret upp seriositeten. De övriga granskade förvaltningarna har inte rutiner för fortlöpande seriositetskontroller av sina avtalade leverantörer. De är dock medvetna om att kontroller ska ske under avtalstiden.

Konsultföretagets granskningar visar att flertalet av de granskade nämnderna saknar dokumentation som visar hur löpande seriositetskontroller genomförs under pågående avtalsperioder.

Leverantörsundersökningen visar att tillfrågade leverantörer är ganska nöjda med stadens agerande under pågående avtalsperiod. Mest nöjda är de med tillgänglighet och bemötande. Bland städföretag finns ett missnöje med stadens fackkunskap inom området samt med antalet avrop som företagen har haft på ramavtal.



Revisionskontoret kan konstatera att flera av de granskade nämnderna bör utveckla sin avtalsförvaltning genom att bland annat följa upp leverantörernas åtaganden. Avstämningsmöten med leverantörer bör hållas regelbundet och protokollföras. Leverantörers seriositet måste följas upp även under pågående avtalsperiod.

3.3 Kommunstyrelsens tillämpningsanvisningar

Varje nämnd är en egen upphandlande myndighet och därmed ansvarig för sin upphandlingsverksamhet. Stadsledningskontoret ansvarar för att utarbeta vägledning avseende upphandlingsprocessen. På stadens intranät finns kommunstyrelsens anvisningar och ett stort antal vägledningar att tillgå. Vid intervjuerna har frågor ställts om två av dessa, nämligen handledning för referenstagning samt vägledning för användning av absoluta och relativa jämförelsetalsmodeller vid anbudsutvärdering.

Vid intervjuerna har framkommit att förvaltningarna använder referenser i upphandlingsprocessen, men använder i olika grad stadsledningskontorets handledning. Idrottsförvaltningen kände inte till att den finns, Södermalms stadsdelsförvaltning tycker att den inte ger tillräcklig vägledning medan övriga anser sig ha användning av den.

Enligt LOU ska en upphandlande myndighet antingen välja det anbud som har det lägsta priset eller det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga. I det senare fallet tas således hänsyn till olika kriterier som är kopplade till det upphandlade föremålet såsom pris, kvalitetskriterier, leveranstider m.m.

I anbudsutvärderingar använder de granskade förvaltningarna olika modeller, vanligen lägsta pris, en kombination av pris och kvalitet eller ett fast pris med högsta kvalitet. En förvaltning utformar en egen modell för en kombination av pris och kvalitet, medan flera använder lägsta pris som urvalskriterium. Det senare uppfattas av flera intervjuade som enklare och tydligare.

Vad gäller stadsledningskontorets vägledning vid anbudsutvärdering tillämpar de granskade förvaltningarna den mer eller mindre. Idrottsförvaltningen och Södermalms stadsdelsförvaltning använder den inte alls.

Leverantörsundersökningen visar att de tillfrågade leverantörerna är mindre nöjda med utvärderingskriteriernas relevans och valda utvärderingsmodeller.

Stadsledningskontorets handledningar och vägledningar används i olika utsträckning av de granskade förvaltningarna. Stadsledningskontoret bör förankra

och utveckla vägledningarna och handledningarna så att de blir ett bättre stöd för stadens förvaltningar i upphandlingsprocessen.

3.4 Övrig stadsövergripande samordning

Kommunstyrelsen har ett sammanhållet ansvar för utveckling och utbildning inom upphandlingsområdet samt att vara en sammanhållande resurs i stadens upphandlingsorganisation. Till sin hjälp i arbetet att hantera dessa frågor har kommunstyrelsen enheten för upphandling och konkurrens vid förnyelseavdelningen på stadsledningskontoret. Enhetens uppgifter är att

- upprätta riktlinjer och anvisningar för upphandlingsarbetet
- initiera och styra utvecklingsprojekt
- bevaka och analysera utvecklingen inom strategiskt viktiga marknader
- förbättra upphandlingskompetensen inom staden
- ge råd och stöd till stadens förvaltningar och bolag
- delta i utvecklingsarbetet kring kundvalsmodeller enligt KFs beslut
- delta i arbetet med att utveckla elektronisk handel.

För att ge råd och stöd till förvaltningar och bolag finns ett nätverk för upphandlare i staden. Nätverket är uppdelat i ett för stadsdelsförvaltningarna och ett annat för fackförvaltningar och bolag. Stadsledningskontoret sammankallar och håller i mötena.

De intervjuade förvaltningarna tycker att mötena är ett bra stöd i upphandlingsarbetet. Det är bra att få information om aktuella upphandlingsfrågor i staden. Information från stadsledningskontorets juridiska avdelning är uppskattade inslag på mötena.

Under granskningen har samtidigt framkommit att det även finns informella nätverk; några för vissa stadsdelsförvaltningar och ett för tekniska förvaltningar. Några intervjuade har tagit upp att vid dessa informella möten är det större utrymme för diskussioner än vid de formella nätverksmötena.

På intranätet finns styrdokument, mallar, vägledningar, avtalsdatabas m.m. Hösten 2008 lanserades ett ”upphandlingsverktyg”. Verktöget är tänkt att

- åskådliggöra upphandlingsprocessen
- underlätta för den som ska genomföra eller delta i en upphandling
- förenkla arbetet för en van upphandlare.

Vid intervjuerna ställdes frågor om upphandlingsverktyget. De flesta intervjuade tycker att idén med verktyget är bra, men en av de intervjuade kände inte till att det finns. De intervjuade tycker att innehållet i verktyget är för ytligt för att för-



enkla arbetet för en van upphandlare, men att det åskådliggör upphandlingsprocessen och kan underlätta för den som deltar i en upphandling. Det framkom vid intervjuerna att det är svårt att bedöma innehållet, då vissa delar saknas, t.ex. mall för utvärdering och mall för kvalificeringsprotokoll.

Stadsledningskontoret har genomfört en försöksverksamhet på några av stadens förvaltningar med webbaserade system för upphandling. Några förvaltningar framför önskemål om att upphandlingsverktyget utökas med en s.k. upphandlingsmodul, det vill säga ett webbaserat system för upphandling.

Vid intervjuerna har vidare framkommit att det finns synpunkter på stadens avtalsdatabas. Databasen innehåller inte samtliga avtal. När avtal finns, hänvisas till förfrågningsunderlaget som inte alltid är tillgängligt i systemet.

Revisionskontorets tidigare granskningar visar att det förekommer att stadens förvaltningar formulerar förfrågningsunderlag, kvalitetskriterier och krav på leverantörer på skilda sätt inom samma verksamhetsområde. Således inträffar det att stadens förvaltningar ställer olika krav på samma leverantör vid köp av likadan vara eller tjänst. Intervjuerna visar att detta fortfarande sker.

Konsultföretagets granskning visar också att kvalitetskraven i förfrågningsunderlagen och modellerna för utvärdering av anbud skiljer sig åt vid likartade upphandlingar. Detta gäller de granskade upphandlingarna av drift av grupp- bostäder och dagverksamheter inom stadsdelsförvaltningarna. Konsultföretaget anser att samordningen vid likartade upphandlingar behöver förstärkas i syfte att säkerställa att likvärdiga krav och utvärderingsgrunder tillämpas i stadens upphandlingar. Vidare är det viktigt att stadsledningskontoret ser till att befintliga verktyg och mallar kontinuerligt uppdateras och så långt möjligt anpassas efter användarnas olika behov.

I leverantörsundersökningen uppger varannan av de tillfrågade att de varit med om att staden ställt olika krav vid upphandlingar av samma typ av tjänst. Av dessa upplever 40 % att det är ett problem för dem som anbudsgivare.

Revisionskontoret anser att stadsledningskontoret bör färdigställa det upphandlingsverktyg som finns på intranätet. Vidare bör kontoret arbeta för att avtalsdatabasen blir aktuell, komplett och mer användarvänlig. Kommunstyrelsen bör också verka för att stadens förvaltningar i upphandlingsfrågor uppfattas som en enhetlig organisation.

Vidare visar granskningen att standardiserade förfrågningsunderlag inte finns. Kommunstyrelsen bör därför inta en mer aktiv roll och arbeta för mer samordning i staden.

3.5 Uppföljning och kontroll av avtalstrohet och ramavtalsomsättning

Staden anlitar ett stort antal leverantörer och har många ramavtal. Det är viktigt att staden arbetar för att upprätthålla en hög lojalitet mot tecknade avtal samt att staden uppfattas som en god avtalspart och beställare.

Trafikkontoret följer upp sina egna ramavtal, men inte de centrala. Södermalms stadsdelsförvaltning följer upp alla inköp över 100 tkr. Utbildningsförvaltningen följer upp vissa egna och de mest använda centrala ramavtalen. Idrottsförvaltningen har enligt sin interkontrollplan följt upp egna och centrala ramavtal inom prioriterade områden. Hässelby-Vällingby och Farsta stadsdelsförvaltningar följer inte upp ramavtal.

Utbildningsförvaltningen har följt upp ett ramavtal avseende bemanningstjänster för pedagogiska verksamheter. Ramavtalet är gemensamt med 12 stadsdelsnämnder. Uppföljningen visar att avtalstroheten inte är vad den borde vara. De främsta orsakerna är att information om nya ramavtal inte nått ända ut till berörda och att enheter avropar från gamla leverantörer som fungerat bra i tidigare avtal. Uppföljningen visar också att mindre företag genom avrop fått relativt få uppdrag, men att de fått fler jämfört med föregående år.

Enligt revisionskontoret är det viktigt att stadens nämnder är trogna både sina egna som stadens centrala ramavtal. De granskade nämnderna måste därför se till att ramavtalen följs. Kommunstyrelsen bör som sammanhållande resurs i stadens upphandlingsorganisation förvissa sig om att avtalstrohet råder hos stadens nämnder.

3.6 Kommunstyrelsens uppföljning av stadens upphandlingsverksamhet

Stadsledningskontorets enhet för upphandling och konkurrens har i sitt uppdrag att utvärdera och följa upp stadens upphandlingsarbete. Granskningen visar att stadsledningskontoret har påbörjat ett arbete för att kartlägga hur ett antal stadsdelsförvaltningar och fackförvaltningar följer upp sina avtal avseende driftentreprenader. Kontoret följer också upp andel upphandlad verksamhet i samband med verksamhetsplaner, delårsrapporter och årsredovisningar.

Stadens ekonomisystem ger i dagsläget 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. Visst utvecklingsarbete pågår.



Revisionskontoret anser att kommunstyrelsen kan utveckla sitt arbete med övergripande uppföljning och utvärdering av stadens upphandlingsverksamhet.

4 Revisionskontorets sammanfattande bedömning

Granskningen visar att *ansvars- och rollfördelningen* i stadens upphandlingsorganisation mellan kommunstyrelsen och servicenämnden inte uppfattas som helt tydlig hos de granskade nämnderna. Även stadsledningskontorets interna ansvarsfördelning avseende upphandlingsfrågor kan förtydligas.

Stadens upphandlingspolicy bidrar inte i tillräcklig omfattning till att även *småföretagare* kan delta i stadens upphandlingar. I de flesta granskade upphandlingarna har det inte funnits något i det skriftliga underlaget som beskriver att nämnderna faktiskt beaktat upphandlingspolicyn avseende främjande av konkurrens och småföretagande. Leverantörsundersökningen visar att det främst är större företag som är leverantör eller anbudsgivare i de studerade upphandlingarna.

Vi kan också konstatera att kommunstyrelsen inte har definierat vad den avser med små företag. För att kunna bedöma hur väl nämnderna i sina upphandlingar lyckas främja såväl konkurrens som småföretagande anser vi att begreppet *småföretagande* behöver preciseras. Granskningen visar vidare att nämnderna önskar mer vägledning i hur de bör agera för att främja konkurrens och småföretagande.

Enligt upphandlingspolicyn ska nämnderna driva en *aktiv avtalsförvaltning*. Granskningen visar att nämnderna bör utveckla sin avtalsförvaltning genom att följa upp leverantörers åtaganden. Avstämningsmöten med leverantörer bör hållas regelbundet och protokollföras. Leverantörers seriositet måste följas upp även under pågående avtalsperiod.

Kommunstyrelsen ska, enligt policyn, vara en *sammanhållande resurs* i stadens upphandlingsorganisation. Granskningen visar att kvalitetskrav i förfrågningsunderlag och modeller för utvärdering av anbud skiljer sig åt vid likartade upphandlingar.

I leverantörsundersökningen uppger varannan av de tillfrågade att de varit med om att stadens nämnder ställt olika krav vid upphandlingar av samma typ av tjänst. Av dessa upplever 40 % att det är ett problem för dem som anbudsgivare.

Revisionskontoret anser att kommunstyrelsen bör se till att samordningen vid likartade upphandlingar förstärks i syfte att säkerställa att likvärdiga krav och



utvärderingsgrunder tillämpas i stadens upphandlingar. Vidare är det viktigt att befintliga verktyg och mallar kontinuerligt uppdateras och så långt möjligt anpassas efter användarnas olika behov. Kommunstyrelsen bör verka för att stadens nämnder i upphandlingsfrågor uppfattas som en *enhetlig organisation*. Den övergripande uppföljningen och utvärderingen av stadens samlade upphandlingsverksamhet kan också utvecklas och ske mer systematiskt.

Stadens nämnder anlitar ett stort antal leverantörer och har många ramavtal. Det är viktigt att nämnderna arbetar för att upprätthålla en *hög lojalitet* mot tecknade avtal samt att staden uppfattas som en god avtalspart och beställare. De granskade nämnderna måste därför se till att ramavtalen följs. Kommunstyrelsen bör som sammanhållande resurs i staden förvissa sig om att avtalstrohet råder hos stadens nämnder.

Slutligen visar granskningen att 12 av 14 granskade upphandlingar i övrigt har bedrivits i enlighet med LOU och stadens upphandlingspolicy.

Två granskade upphandlingar inom Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd har i flera avseenden inte följt stadens policy. Dessa två upphandlingar visar brister i samordning med övriga förvaltningar vid utformning av förfrågningsunderlag, dokumentation, rutiner för avtalsuppföljning och löpande seriositetskontroll av externa leverantörer.

Lars-Erik Örsing
Bitr. stadsrevisor

Eva Lundberg
Revisor

Granskning av 14 upphandlingar inom Stockholms stad

BDO Nordic Consulting Group AB
2009-11-23

Sammanfattande bedömning

BDO Nordic Consulting Group AB (BDO) har på uppdrag av Stockholms stads revisionskontor granskat 14 upphandlingar genomförda inom olika nämnder i staden under senare tid. Uppdraget har genomförts under juli till oktober 2009. I nedanstående tabell redovisas vilka nämnder och upphandlingar som omfattas av vår granskning.

Nämnd	Upphandling
Idrottsnämnden	Åkeshovs ridanläggning – nytt ridhus
Idrottsnämnden	Östermalms IP, utförande av konstgräsplaner och isbana för hastighetsåkning
Södermalms stadsdelsnämnd	Dagverksamhet inom äldreomsorgen
Södermalms stadsdelsnämnd	Förnyad konkurrensutsättning inom Stockholms stads ramavtal för undersökningstjänster – Förfrågan avseende brukarundersökning inom Förskoleverksamheten
Trafik- och renhållningsnämnden	Tillgänglighetsåtgärder Södermalm
Trafik- och renhållningsnämnden	Norrbro
Farsta stadsdelsnämnd	Nattpatrull inom hemtjänsten i ordinärt boende i Farsta stadsdelsområde
Farsta stadsdelsnämnd	Driften av Sköndals gruppboende
Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd	Dagverksamhet – tre gruppboendestäder och två dagliga verksamheter
Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd	Parkskötsel och renhållning inom Vällingbydelen respektive Hässelbydelen av stadsdelsområdet
Utbildningsnämnden	Skolmåltsupphandling vid Östra Reals gymnasium
Utbildningsnämnden	Grundläggande vuxenutbildning m.m.
Servicenämnden	Förmedling av tolktjänster till beställare inom Stockholms stad
Kommunstyrelsen, stadsledningskontoret	Upphandling av statistik-, undersöknings- och utredningstjänster

Som framgår ovan har de 14 upphandlingarna varit av olika karaktär. Syftet med granskningen har varit att undersöka hur upphandlingarna bedrivits utifrån lagen om offentlig upphandling (LOU) och stadens upphandlingspolicy avseende:

- Främjande av konkurrens och småföretagande
- Utformningen av förfrågningsunderlaget
- Förfrågningsunderlagets krav - Överensstämmelse med andra förvaltningar
- Aktiv avtalsförvaltning - Seriositetskontroll
- Dokumentation

Granskningsresultaten finns dokumenterade i särskilda granskningspromemorior för varje granskad upphandling. En översiktlig redovisning av granskningsresultaten lämnas i bifogade granskningsmatris. I det följande redovisas vår samlade bedömning av de genomförda granskningarna.

BDO:s bedömning är att de granskade upphandlingarna i allt väsentligt har bedrivits i enlighet med LOU och stadens upphandlingspolicy med ett undantag. Detta gäller de granskade upphandlingarna inom Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd som inte bedöms uppfylla de krav som ställs i stadens upphandlingspolicy. Brister har konstaterats i stadsdelsnämndens upphandlingar vad gäller bl.a. samordning med övriga förvaltningar vid utformning av förfrågningsunderlag, dokumentationen i upphandlingsakterna, rutiner för avtalsuppföljning och löpande seriositetskontroll av externa leverantörer.

Vissa brister av mer generell karaktär har även uppmärksammats inom övriga nämnder. Detta gäller bl.a. osäkerhet om hur stadens policy om främjande av konkurrens och småföretagande ska tillämpas i olika typer av upphandlingar samt avsaknad av dokumenterade rutiner för avtalsuppföljning och löpande seriositetskontroll av externa leverantörer. Det senare gäller inte upphandlingarna av bygg- och anläggningsentreprenaderna inom trafik- och renhållningsnämnden samt idrottsnämnden där detta finns särskilt reglerat. Brister har även konstaterats framförallt inom stadsdelsnämnderna när det gäller samordning av upphandlingar av likartat slag inom kommunen. Nedan kommenteras våra viktigaste iakttagelser.

Främjande av konkurrens och småföretagande

Vi har konstaterat att det råder osäkerhet hos flera av de granskade förvaltningarna om hur de ska beakta stadens policy avseende främjande av konkurrens och småföretagande i upphandlingsarbetet. De uppger att de önskar att stadsledningskontoret (SLK) tydligare preciserar eller ger exempel på hur man inom en förvaltning kan främja konkurrens och småföretagande vid olika typer av upphandlingssituationer.

I 13 upphandlingar kan vi inte finna något i det skriftliga underlaget som visar hur stadens policy avseende främjande av konkurrens och småföretagande har beaktats. Det är endast i serviceförvaltningens upphandling som vi kunnat finna ett resonemang kring dessa frågor. I sex av de granskade upphandlingarna framgår att syftet med upphandlingen har varit att konkurrensutsätta tidigare verksamhet i egen regi eller att utöka antalet utförare/anordnare. Detta gäller upphandlingarna av gruppbestäder och dagverksamhet i Farsta, Södermalm och Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnder. Det gäller även utbildningsnämndens upphandlingar av skolmåltider vid Östra Reals gymnasium och kommunal vuxenutbildning m.m. samt kommunstyrelsens upphandling av statistik-, undersöknings- och utredningstjänster.

Utformningen av förfrågningsunderlaget

För utarbetandet av förfrågningsunderlagen och vid anbudsutvärderingen har förvaltningarna vid de granskade upphandlingarna i 8 av 14 fall engagerat upphandlingskonsulter då de själva saknat erforderlig kompetens. I samtliga upphandlingar har förfrågningsunderlagen tagits fram under medverkan av verksamhetssakkunniga i olika omfattning beroende på upphandlingens art utom vad gäller upphandlingen av parkskötsel och renhållning inom Hässelby-Vällingby stadsdelsområde där underlaget tagits fram av upphandlare och extern konsult. Vid upphandlingarna inom SLK och serviceförvaltningen som avser centrala ramavtal har förfrågningsunderlagen tagits fram med deltagande från berörda förvaltningar och bolag i staden. Trafikkontorets förfrågningsunderlag avseende upphandling av gatubeläggningsarbeten vid

Norrbro har tagits fram internt inom kontoret tillsammans med experter från stadens övriga förvaltningar som berörs.

Förfrågningsunderlagets krav – Överensstämmelse med andra förvaltningar

Vid SLK:s och serviceförvaltningens upphandlingar har ett strukturerat samarbete skett med stadens olika förvaltningar och i förekommande fall även med stadens bolag vid utformningen av förfrågningsunderlagen. Även vid trafikkontoret har ett samarbete skett med andra berörda förvaltningar. Samarbete och utbyte av erfarenheter med andra stadsdelar har även förekommit vid utformningen av förfrågningsunderlagen inom Farsta och Södermalms stadsdelsförvaltningar.

Granskningen har samtidigt visat att det saknas ett organiserat samarbete och en kommunövergripande samordning mellan förvaltningar som genomför likartade upphandlingar. Vi har vidare konstaterat att kvalitetskraven i förfrågningsunderlagen och modellerna för utvärdering av anbud skiljer sig åt vid likartade upphandlingar. Detta gäller de granskade upphandlingarna av drift av gruppbestäder och dagverksamheter inom stadsdelsförvaltningarna.

Vi anser att samordningen vid likartade upphandlingar behöver förstärkas i syfte att säkerställa att likvärdiga krav och utvärderingsgrunder tillämpas i stadens upphandlingar. Vi anser vidare att det är viktigt med ett ökat samarbete och utbyte av erfarenheter mellan förvaltningarna i gemensamma upphandlingsfrågor. Enligt BDO:s bedömning finns det samordnings- och kvalitetsvinster att göra om förvaltningarna i högre grad samarbetar vid upphandlingar av likartat slag. Befintliga nätverk och centralt utformade upphandlingsverktyg och mallar bör enligt vår uppfattning kunna användas i större utsträckning än idag för att utveckla kvaliteten i stadens upphandlingar. Det är samtidigt viktigt att befintliga verktyg och mallar kontinuerligt uppdateras och så långt möjligt anpassas efter användarnas olika behov.

Enligt BDO:s bedömning bör upphandlingsstödet till stadens förvaltningar utökas. Stadens förvaltningar bör också i högre grad än hittills kunna nyttja serviceförvaltningens upphandlare för att minska beroendet av externa konsulter och stärka den samlade upphandlingskompetensen i staden som helhet. Flera förvaltningar har även påtalat att ansvars- och uppgiftsfördelningen i upphandlingsfrågor mellan SLK och serviceförvaltningen inte har varit klar och tydlig. Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan SLK:s olika avdelningar främst juridiska avdelningen och förnyelseavdelningens enhet för upphandling och konkurrens har inte heller varit helt klar. Det har ibland varit svårt för förvaltningarna att veta vem som ska kontaktas i olika frågor.

Aktiv avtalsförvaltning - Seriositetskontroll

Avtalsuppföljning sker aktivt och dokumenteras vid entreprenadupphandlingar inom idrottsförvaltningen och trafikkontoret. Granskningen har även visat att aktiv avtalsuppföljning sker vid Farsta och Södermalms stadsdelsförvaltningar. Vi har samtidigt konstaterat att flertalet av de granskade förvaltningarna saknar dokumenterade rutiner för en aktiv avtalsuppföljning. Enligt vår bedömning behövs tydliga rutiner om hur en aktiv avtalsuppföljning ska bedrivas inom respektive förvaltning vid olika typer av avtal i enlighet med SLK:s anvisningar.



BDO Nordic Consulting Group AB

I samtliga granskade upphandlingar har seriositetskontroll skett vid anbudsprövningen enligt LOU och stadens policy. Löpande seriositetskontroll har endast skett i ett par av de granskade upphandlingarna. Flertalet avtal med löptider överstigande ett år är nytecknade varför löpande seriositetskontroll ej varit aktuell. Vi har samtidigt noterat att flertalet av de granskade förvaltningarna saknar dokumentation som visar hur den löpande seriositetskontrollen genomförs vid olika typer av avtal. Enligt vår uppfattning är det viktigt att avtalsuppföljning och löpande seriositetskontroll genomförs och dokumenteras på ett betryggande sätt i enlighet med SLK:s anvisningar. Vi anser att tydliga rutiner även bör utarbetas för hur den löpande seriositetskontrollen ska ske inom respektive förvaltning vid olika typer av avtal.

Dokumentation

Dokumentationen i 10 av de 14 granskade upphandlingarna har varit tillfredsställande. Vid idrottsförvaltningen och Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning fanns vid granskningstillfället inte kompletta handlingar i upphandlingsakterna. Förvaltningarna har senare kompletterat akterna med relevanta underlag. Enligt vår bedömning är det viktigt att förvaltningarna har en effektiv och säker ärendehantering som säkerställer en fullständig dokumentation och spårbarhet i upphandlingsakterna.

Stockholm 2009-11-23

Niklas Angestav
BDO Nordic Consulting Group AB

Bedömningsmatris

Bilaga 1:1

<i>Nämnd</i>	<i>Upphandling</i>	<i>Främjande av konkurrens och småföretagande</i>	<i>Utformning av förfrågningsunderlaget</i>	<i>Förfrågningsunderlagets krav – överensstämmelse med andra förvaltningar</i>	<i>Aktiv avtalsförvaltning</i>	<i>Seriositetskontroll</i>	<i>Dokumentation</i>
Idrottsnämnden	Åkeshovs ridanläggning – nytt ridhus	Bör utvecklas	Tillfredsställande	Tillfredsställande Ej tillämpligt	Tillfredsställande Särskilt reglerat	Tillfredsställande, anbudsprövn. Ej tillämpligt, löpande	Bör säkerställas
Idrottsnämnden	Östermalms IP, utförande av konstgräsplaner och isbana för hastighetsåkning	Bör utvecklas	Tillfredsställande	Tillfredsställande Ej tillämpligt	Tillfredsställande Särskilt reglerat	Tillfredsställande, anbudsprövn. Ej tillämpligt, löpande	Bör säkerställas
Södermalms stadsdelsnämnd	Dagverksamhet inom äldreomsorgen	Bör utvecklas	Tillfredsställande	Tillfredsställande Snarlika krav	Tillfredsställande	Tillfredsställande, anbudsprövn. Tillfredsställande, löpande	Tillfredsställande
Södermalms stadsdelsnämnd	Förnyad konkurrensutsättning inom Stockholms stads ramavtal för undersökningstjänster – Förfrågan avseende brukarundersökning inom Förskoleverksamheten	Bör utvecklas	Tillfredsställande	Tillfredsställande Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt	Tillfredsställande
Trafik- och renhållningsnämnden	Tillgänglighetsåtgärder Södermalm	Bör utvecklas	Tillfredsställande	Tillfredsställande Ej tillämpligt	Tillfredsställande Särskilt reglerat	Tillfredsställande, anbudsprövn. Ej tillämpligt, löpande	Tillfredsställande
Trafik- och renhållningsnämnden	Norrbro	Bör utvecklas	Tillfredsställande	Tillfredsställande Ej tillämpligt	Tillfredsställande Särskilt reglerat	Tillfredsställande, anbudsprövn. Ej tillämpligt, löpande	Tillfredsställande
Farsta stadsdelsnämnd	Nattpatrull inom hemtjänsten i ordinarie boende i Farsta stadsdelsområde	Bör utvecklas	Tillfredsställande	Tillfredsställande Snarlika krav	Bör säkerställas	Tillfredsställande, anbudsprövn. Bör säkerställas, Löpande	Tillfredsställande
Farsta stadsdelsnämnd	Driften av Sköndals gruppboende	Bör utvecklas	Tillfredsställande	Tillfredsställande Snarlika krav	Bör säkerställas	Tillfredsställande, anbudsprövn. Bör säkerställas, löpande	Tillfredsställande

Bedömningsmatris**Bilaga 1:1**

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd	Dagverksamhet – tre gruppboheter och två dagliga verksamheter	Bör utvecklas	Tillfredsställande	Bör utvecklas	Bör utvecklas och säkerställas	Tillfredsställande, anbudsprövn. Bör utvecklas, löpande	Bör säkerställas
Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd	Parkskötsel och renhållning inom Vällingbydelen respektive Hässelbydelen av stadsdelsområdet	Bör utvecklas	Tillfredsställande	Bör utvecklas	Bör utvecklas och säkerställas	Tillfredsställande, anbudsprövn. Bör utvecklas, löpande	Bör säkerställas
Utbildningsnämnden	Skolmåltsupphandling vid Östra Reals gymnasium	Bör utvecklas	Tillfredsställande	Tillfredsställande Ej tillämpligt	Bör säkerställas	Tillfredsställande, anbudsprövn. Bör säkerställas, löpande	Tillfredsställande
Utbildningsnämnden	Grundläggande vuxenutbildning m.m.	Bör utvecklas	Tillfredsställande	Tillfredsställande Ej tillämpligt	Bör säkerställas	Tillfredsställande, anbudsprövn. Bör säkerställas, löpande	Tillfredsställande
Serviceämnden	Förmedling av tolktjänster till beställare inom Stockholms stad	Beaktat	Tillfredsställande	Tillfredsställande Ej tillämpligt	Tillfredsställande	Tillfredsställande, anbudsprövn. Bör säkerställas, löpande	Tillfredsställande
Kommunstyrelsen, stadsledningskontoret	Upphandling av statistik-, undersöknings- och utredningstjänster	Bör utvecklas	Tillfredsställande	Tillfredsställande Ej tillämpligt	Bör säkerställas	Tillfredsställande, anbudsprövn. Bör säkerställas, löpande	Tillfredsställande



USK

Bilaga 2

STOCKHOLMS STADS UPPHANDLING

ENKÄT MED ANBUDSGIVARE OCH LEVERANTÖRER I
UPPHANDLINGAR AV OMSORGS- OCH STÄDTJÄNSTER



Stockholms Stads Utrednings- och Statistikkontor AB

Hans-Åke Gustavsson 08-508 35 066 | hans-ake.gustavsson@usk.stockholm.se
2009-10-29

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	4
BAKGRUND	6
Syfte	6
Genomförande	6
<i>Urvalet</i>	6
<i>Respondentregistret</i>	6
<i>Undersökningsmetod</i>	7
<i>Frågorna</i>	7
<i>Svarsfrekvenser</i>	7
BESKRIVNING AV ANBUDSGIVARNA.....	8
UPPHANDLINGEN	9
Stadens förfrågningsunderlag	9
Utvärderingen av anbudet.....	12
STADENS AGERANDE UNDER AVTALSPERIODEN.....	16
STADEN SOM KUND/UPPHANDLARE	19
Informationen om Stockholms stads upphandlingar	20
<i>Annonsering</i>	20
Olika krav vid samma typ av upphandling	21
<i>Omsorgsupphandling</i>	22
<i>Städupphandling</i>	22
Hur Stockholms stad utvecklats som kund/beställare.....	23
<i>Hur har konkurrensen förändrats</i>	23
<i>Hur tas små företags möjligheter att lämna anbud tillvara</i>	24
<i>Hur har Stockholms stad utvecklats som kund/beställare</i>	25
SAMMANFATTANDE OMDÖME	26
ÖVRIGA SYNPUNKTER.....	28
TABELLBILAGA, SVARSFREKVENSER (%).....	32

SAMMANFATTNING

Revisionskontoret genomför en granskning av Stockholms stads upphandlingsverksamhet. Som en del av denna har USK genomfört enkäter med leverantörer/anbudsgivare för upphandlingar av vård och omsorgsboenden för äldre och personer med funktionsnedsättning samt städning för avtalsperioden 2007 och framåt. Uppgift om upphandlingarna och anbudsgivare har inhämtats från avtalsdatabasen och genom kontakt med förvaltningarnas upphandlingsansvariga.

Undersökningen är genomförd som en webbenkät till kontaktpersoner för anbud i totalt cirka 130 företag, sammanlagt 176 personer. Frågorna belyser olika aspekter av staden som upphandlare och kund/beställare.

Om förfrågningsunderlaget

Helhetsomdömet om förfrågningsunderlaget skiljer sig inte mellan anbudsgivare i upphandlingar av städning respektive omsorg. Minst nöjda är företagen med förfrågningsunderlagets omfattning i förhållande till storleken på uppdraget och mest nöjda är de med möjligheten att få svar på frågor under upphandlingen och med stadens krav på kompetens hos personal för uppdraget. Det senare gäller i större utsträckning omsorgsföretag.

Om utvärdering av anbudet

Anbudsgivarna är mindre nöjda med utvärderingen av anbudet än med förfrågningsunderlaget. Minst nöjda är man med utvärderingskriteriernas relevans och den valda utvärderingsmodellen, särskilt gäller detta städföretagen. Mest nöjda är anbudsgivarna med tiden det tog att få svar på anbudet.

Om stadens agerande under avtalsperioden

Leverantörerna är ganska nöjda med beställaren. Mest nöjda är man med tillgänglighet och bemötande. Bland städföretag finns ett missnöje med stadens fackkunskap inom området samt med antalet avrop företagen haft på ramavtal.

Om staden som kund/beställare

Staden som kund/upphandlare förknippas mer med orden pålitlig och formell och mindre med orden flexibel och tillmötesgående.

Flertalet anbudsgivare är nöjda med hur staden annonserar sina upphandlingar och även med stadens information och service till leverantörer i samband med upphandlingar. Företagen önskar främst bli informerade om stadens upphandlingar via särskilda annonssajter eller på stadens hemsida.

Varannan uppger att man varit med om att staden ställt olika krav vid upphandlingar av samma typ av tjänst, detta är något vanligare vid städupphandlingar. Av dessa upplever fyra av tio att det är ett problem för dem som anbudsgivare.

Nära två av tre anser att konkurrensen har ökat vid Stockholms stads upphandlingar de senaste 2-3 åren, så gott som ingen att den minskat.

Staden har en målsättning att tillvarata mindre företags möjligheter att lämna anbud. Undersökningen visar att det främst är större företag som är leverantör eller anbudsgivare i de studerade upphandlingarna. Bland i synnerhet städföretagen är uppfattningen att staden är dålig på att ta tillvara små företags möjligheter att lämna anbud.

Omsorgsföretagen anser i stor utsträckning att staden har blivit bättre som kund/beställare de senaste 2-3 åren. Bland städföretag är det fler som tycker att staden blivit sämre än bättre.

I ett sammanfattande omdöme från leverantörer/anbudsgivare får Stockholms stad som kund/beställare nöjd kund index NKI 61, vilket är ett klart godkänt betyg. Leverantörer/anbudsgivare inom omsorg är mer nöjda än dem inom städning och har NKI 64 jämfört med NKI 57.

Enkäten innehåller flera möjligheter för respondenterna att lämna synpunkter och kommentera undersökningens frågeställningar. Synpunkterna ger mera ”kött på benen” och är ett bra underlag för att förstå vad som ligger bakom svaren. Kommentarer redovisas i klartext i rapporten.

BAKGRUND

Syfte

Stockholms stad har en policy som anger hur upphandlingsverksamheten ska bedrivas. Enligt denna ska staden 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.

Där det är önskvärt att staden har ett gemensamt agerande utfärdar kommunstyrelsen anvisningar för särskilda moment i upphandlingsprocessen. Staden ska sträva efter minskad byråkrati och leverantörer ska inte uppfatta det som krävande eller komplicerat att delta i stadens upphandlingar.

Revisionskontoret granskar hur stadens upphandlingsverksamhet fungerar och om stadens policy för upphandling följs och är förankrad i nämnderna. Revisionskontoret kompletterar nu sin granskning av upphandlingsverksamheten med en enkätundersökning bland leverantörer/anbudsgivare för att belysa deras syn på staden som kund. Undersökningen ska visa hur de uppfattar staden som beställare i såväl upphandlingsskedet som under pågående avtalsperiod.

Genomförande

Urvalet

Undersökningen är avgränsad till upphandlingar inom områdena städtjänster samt vård- och omsorgsboenden för äldre och personer med funktionsnedsättning. För att frågorna om upphandlingarna skulle belysa aktuella upphandlingar begränsades undersökningen till att gälla avtal som ingåtts för åren fr.o.m. 2007. Undersökningen omfattar samtliga anbudsgivare i upphandlingarna, såväl antagna leverantörer som de företag som har lämnat anbud men inte fått något avtal inom den aktuella upphandlingen. Upphandlingar har skett i form av ramavtalsupphandlingar och objektsupphandlingar. Det är vanligt att förvaltningar har samordnat sina upphandlingar. I löpande städavtal förekommer ramavtal med rangordning av leverantörer vilket innebär att antagna leverantörer kanske inte har avropats under avtalsperioden.

Respondentregistret

Inför undersökningen skapades ett register över upphandlingar inom berörda områden. USK hämtade de uppgifter som finns i stadens avtalsdatabas och kompletterade sedan med begäran om uppgifter hos förvaltningarna. Upphandlingsansvariga fick en förfrågan om vilka upphandlingar förvaltningen genomfört samt vilken/vilka leverantörer som antagits och vilka övriga företag som varit anbudsgivare. USK bad om uppgift om ansvarig kontaktperson för företagets anbud samt dennes e-postadress och telefon.

Uppgifter samlades in om upphandlingar gällande 17 objekt för vård och boende, 61 objekt avseende korttidsvård och profilboende i en ramavtalsupphandling som också omfattar 41 objekt för valfrihet, 12 objekt för LSS samt 31 objekts- och 4 ramavtalsupphandlingar gällande städning. Det är vanligt att upphandlingarna samordnats så att de avsett flera objekt. För både vård och boende och städning finns löpande avtal som upphandlats 2006 eller tidigare och därmed inte ingår i undersökningen.

I de aktuella upphandlingarna lämnades närmare 400 anbud av cirka 130 företag. 72 företag lämnade anbud på städtjänster, 28 på vård och boende, 36 på korttidsvård och profilboende samt 12 på LSS. Det är vanligt att ett och samma företag förekommer i flera upphandlingar. Samma företag kan också förekomma både som leverantör och tillhöra företag som ej antagits i upphandlingen. Av de 100 företagen vars kontaktpersoner besvarat enkäten är det 43 företag som ej blivit leverantörer i de studerade upphandlingarna. I enkäten ställs en fråga om hur lång tid företaget varit leverantör till staden och här framgår att majoriteten av de 43 företagen är eller har varit leverantör till staden dvs. fått uppdrag i andra upphandlingar.

Undersökningsmetod

Undersökningen genomfördes som en webbenkät. Enkäten distribueras som en unik länk till varje respondent. Respondenterna hade dock möjlighet att göra enkätlänken tillgänglig för flera på företaget om exempelvis olika personer deltagit i olika delar av upphandlingsprocessen. Eftersom det i vissa fall varit fler personer inblandade i upphandlingsprocessen hos anbudsgivarna informerades mottagaren av enkäten att han/hon fick ta hjälp internt med att fylla i enkäten om behov fanns.

I respondentregistret som upprättades är alla företag representerade. Om samma person på företaget står som kontaktperson för flera upphandlingar, som mest förekom en person i 10-talet upphandlingar, ingår personen endast en gång i respondentregistret. Det förekommer på större företag att flera olika personer varit kontaktpersoner i företagets olika anbud. Ett företag i undersökningen kan representeras av mer än en respondent, men det gäller bara fem företag. Totalt skickades enkäten till 176 respondenter.

Respondenter uppdelade på typ av område

Område	Totalt i urvalet	Enbart vunnit	Vunnit och förlorat	Enbart förlorat
Vård och boende	40	6	5	28
LSS	12		4	2
Korttidsvård och profilboende	36	26	6	4
Städning	88	14	16	55
Total	176	46	31	95

Frågorna

Enkäten belyser olika aspekter av staden som upphandlare och kund/beställare. Områden som tas upp är: upphandlingsskedet avseende förfrågningsunderlag och anbudsutvärdering, stadens agerande under pågående avtalsperiod, stadens annonsering av upphandlingar, huruvida Stockholms stad ställt olika krav vid upphandlingar av samma typ av tjänster, om det skett någon förändring när det gäller krav som ställs vid upphandlingar de senaste 2-3 åren och om staden som upphandlare har förändrats under denna period. Respondenterna gavs även möjlighet att lämna öppna synpunkter på hur staden kan förbättras i sin roll som kund/beställare.

Svarsfrekvenser

Enkäten skickades ut sista veckan i augusti. Telefonuppföljning påbörjades inom en vecka. Då kontaktades i första hand respondenter som inte öppnat länken till sin webbenkät och respondenter vars e-postmeddelande studsat (returnerades) vid utskicket. Detta gjorde att täckningsgraden blev hög. Majoriteten av respondenterna besvarade enkäten eller hade skäl att avstå från medverkan i undersökningen. En mindre grupp (26 personer) nåddes ej under undersökningsperioden.

Det framkom under insamlingsarbetet att några företag hade upphört eller att kontaktpersonen inte längre fanns kvar på företaget. Några av respondenterna hänvisade till andra personer på företaget, i något fall en person som också hade fått en enkät. Några personer var frånvarande på grund av sjukdom. Totalt var det 109 personer som besvarade enkäten medan 20 personer som kontaktats valde att inte besvara den

Bortfallsanledningar

Hänvisar till person som redan besvarat en enkät	8
Fått kontakt per telefon men personen har inte besvarat enkäten	20
Respondenten har slutat och ingen annan kan svara	5
Övrigt (konkurs, nr har upphört, fel nr, sjuk)	10
Ej fått kontakt	26

Svarsfrekvensen blev 62 procent av bruttourvalet och 71 procent av nettourvalet.

Svarsfrekvens på typ av leverantör/anbudsgivare

Område	Totalt i urvalet	Nettourval	Besvarat enkäten	Svarsfrekvens (%)
Vård och boende	40	33	20	61
LSS	12	11	9	82
Korttidsvård och profilboende	36	34	29	85
Städning	88	75	51	68
Total	176	153	109	71

Svarsfrekvensen är lägst i gruppen vård och boende. Till en del förklaras det av att det i gruppen är stora företag och att en del respondenter hänvisat till andra personer i företaget som också tillfrågats. Svarsfrekvensen är över 80 procent bland respondenter för företag som är leverantör men betydligt lägre (cirka 50 procent) bland respondenter på företag som inte fått uppdrag.

BESKRIVNING AV ANBUDSGIVARNA

Endast ett fåtal av anbudsgivarna är små företag. Nära hälften har minst 100 anställda. Upphandlingarna kan i stor utsträckning anses som stora. För städtjänster är det till stor del fråga om samordnade ramavtalsupphandlingar som genomförts för en grupp förvaltningar eller ett antal skolor. Vård och boenden är också stora enheter. Eftersom staden saknar en egen definition på små företag har vi valt att använda den officiella EU-definitionen vid beskrivningen av företagets storlek. EU har en tydlig definition av små och medelstora företag, SME-företag (Small and medium-sized enterprises), som utgår från antalet anställda och omsättning. Indelningen är:

Medelstora företag	Ett medelstort företag har färre än 250 anställda och en årlig omsättning som understiger 50 miljoner euro.
Små företag	De små företagen har mellan 10 och 49 anställda. De ska ha en årlig omsättning som understiger 10 miljoner euro.
Mikroföretag	Till kategorin små och medelstora företag hör mikroföretagen med färre än 10 anställda. De ska ha en årlig omsättning som understiger två miljoner euro.

Företag med minst 250 anställda och en omsättning på minst 50 miljoner euro räknas som stora företag.

Företagsstorlek, indelning enligt EU-definitionen (uppgift från respondenterna) %

Antal anställda	Omsättning (miljoner euro)				Uppg saknas	Samtliga
	<2	2<10	10<50	50-		
< 10	2	0	0	1	0	3
10-49	17	2	1	3	1	23
50-249	5	26	2	2	5	39
250 -	0	5	10	9	3	27
Uppgift saknas	0	0	0	0	9	9
Samtliga	23	32	13	15	17	100

Enligt EU-definitionen tillhör vart femte företag (21 procent) gruppen små företag men bara ett par räknas som mikroföretag. Vart tionde företag har en omsättning som överstiger 50 miljoner euro och mer än 250 anställda och räknas därför som stora företag. Sex procent har stor omsättning men mindre än 250 anställda.

Övriga företag kan inte renodlat kategoriseras i gruppen medelstora företag. Av de företag som omsättningsmässigt räknas som små företag har mer än hälften fler än 50 anställda dvs som ett medelstort företag. Av de företag som omsättningsmässigt är medelstora företag enligt denna definition har flertalet mer än 250 anställda dvs som stora företag.

Tabellen ovan visar alltså att antalet anställda överstiger det förväntade enligt EU-definitionens klassgränser när det gäller omsättning. Eftersom branscherna är personalintensiva kan det tyda på att det är branscher med en relativt sett lägre lönenivå.

Om antalet anställda och årsomsättning är lägre för de företag som inte besvarat enkäten känner vi inte till. Även om andelen små företag skulle vara större i den gruppen påverkar det inte dominansen av förhållandevis stora företag bland anbudsgivarna.

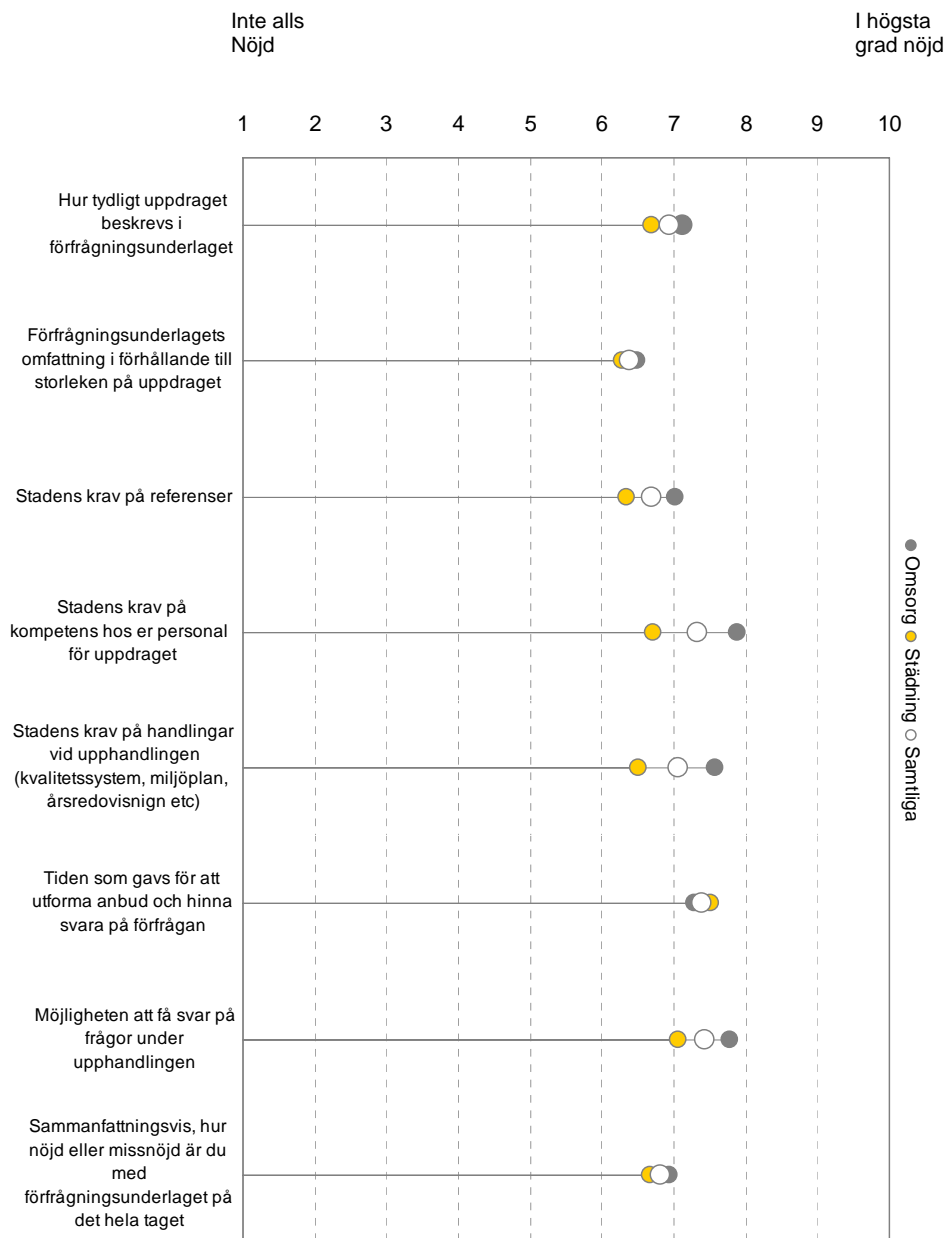
UPPHANDLINGEN

I resultatredovisningen jämförs upphandlingar av städtjänster och omsorg. I gruppen omsorg ingår upphandlingar av vård- och boenden, korttidsvård och profilboende samt LSS. I gruppen städtjänster ingår svar från 58 respondenter och i gruppen omsorg svar från 51 respondenter.

Stadens förfrågningsunderlag

De svarande har dels bedömt förfrågningsunderlaget utifrån sju olika aspekter och dels givit sitt helhetsomdöme om det. Frågorna är utformade som påståenden där respondenterna ombads gradera hur nöjda eller missnöjda de är på en skala 1- 10 där ett betyder inte alls nöjd och tio i högsta grad nöjd.

Uppfattning om stadens förfrågningsunderlag (medelvärden)



Förfrågningsunderlaget på det hela taget får medelbetyget 6,79. Helhetsomdömet skiljer sig inte mellan företag som lämnat anbud på städuppdrag respektive omsorg. Nästan fem av tio bland respondenterna ger ett betyg som ligger mellan 8-10 medan mindre än en av tio ger betyget 1-3.

Minst nöjda är företagen med förfrågningsunderlagets omfattning i förhållande till storleken på uppdraget. I frågorna som specificerar de krav som ställs är städföretagen mer kritiska till stadens krav på handlingar, referenser och på personalens kompetens än vad omsorgsföretagen är. Respondenterna från omsorgsföretag är mest nöjda med de krav staden ställt på kompetens hos personalen medan respondenter från städföretag är mest nöjda med tiden som gavs för att utforma anbudet.

Ungefär hur lång tid tog det utforma er offert?

Tid	Omsorg	Städning	Samtliga
-10 tim	0	33	16
11-20 tim	17	25	21
21-40 tim	19	14	17
41-80 tim	16	8	12
81- tim	31	6	19
Ej svar	17	14	16
Summa	100	100	100

Tiden som läggs ned på att utforma anbudet varierar. I något fall har det rört sig om ett par timmars arbete medan den längsta tiden som någon respondent anger är 500 timmar. Omsorgsföretagen lägger generellt mer tid på att utforma anbud än städbolagen. Tre av tio respondenter på omsorgsföretag svarar att det tog mer än två veckors arbetstid att utforma anbudet. Att skriva anbud på städupphandlingar tar för nästan sex av tio högst 20 timmar.

Kommentarer som lämnats om förfrågningsunderlagen är följande.

- Det behövs hårdare krav på miljöplan och kvalitetssystem.
- Det var rätt länge sedan vi gjorde anbudet så det är svårt att komma ihåg.
- Det verkar som de är kopierade av någon annan upphandling, jag är inom städbransch
- Förfrågningsunderlagen är alldeles för långa, bökiga, för mycket krav, ingen standard, ingen enhetlighet. Staden accepterar anbud med alldeles för låga priser.
- I förfrågningsunderlag användes termer "sjukhem, ålderdomshem mm". I avtalet pratade man om vård- och omsorgsboende, somatik och demens. Det var svårt att göra anbud med olika termer som är så väsentliga. För frågor/svar skulle man gå till en extern webbsida och leta om någon hade ställt frågan redan.
- Kan tycka att det är onödigt mycket kopior som skall lämnas in! T.ex. vid upphandling av 5 skolor - där samma förutsättningar ges - borde det räcka att ha skilda prisbilagor - det blir enorma mängder som skickas in - där informationen är den samma - särskilt då man medverkar i många likvärdiga upphandlingar!
- Lite otydligt i början, men lätt att få hjälp via kontakt.
- Mallen är inte bra eftersom det inte går att formatera texten i "skrivrutorna" (t.ex. fet/kursiv stil, punkter, understrekat). Det försvårar arbetet med att både skriva en tydlig text samt att läsa vilka avsnitt som hör ihop med vilka rubriker. Det kan lätt leda till att något missas eftersom det inte går att få en naturlig uppställning av olika avsnitt/rubriker och punkter därunder.
- Mycket omfattande underlag. Utvärderingskriterier alldeles för otydliga, bedömning kunde göras godtyckligt. Ej helt lätt att urskilja vad som efterfrågades. Vad är mervärde? För någon är mervärde det andra bedömer är daglig hygien (som exempel).
- Otydligt att söka tillstånd.
- Ovanstående fråga är svår att besvara, då tiden att ta fram offert, kalkyl samt organisation, se lokalationer mm helt beror på anbudets omfattning. Allt ifrån några timmar till flera dagar.
- Ovanstående timantal är en ren gissning. Det omfattande underlaget måste läsas många ggr, svar formuleras, handlingar inhämtas, förankring med styrelse bl.a. Dock var förra upphandlingens standardiserade form att föredra, framför tidigare års utformning. Ett litet

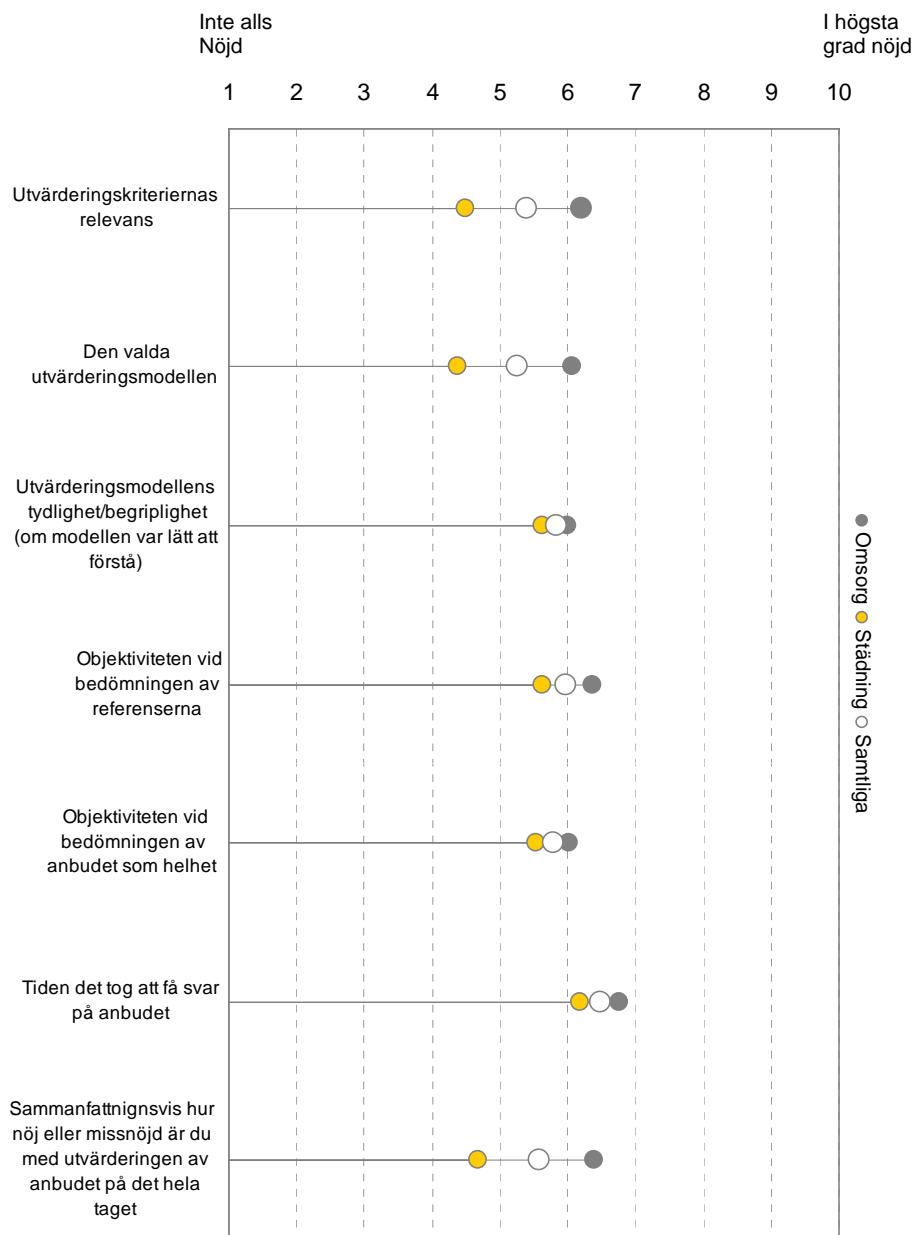
företag har ingen upphandlingsavdelning som sköter det mesta, utan arbetet faller helt på verksamhetschef eller motsvarande.

- Samtidigt som det ställs otroligt höga krav på leverantörer gällande kvalitet, tillgänglighet, leveransförmåga, miljöaspekter, utbildning så uppmuntras väldigt låga anbud, en del av dem som vinner kan aldrig uppfylla dessa krav p.g.a. av att ekonomin inte tillåter. Skulle vara tacksamt om upphandlingar tog hänsyn till att prisnivån blev lite mer sund. Vi kan gnälla hur mkt som helst i branschen över osund prissättning, men det är endast inköparna som kan få till stånd en förändring.
- Se hur Solna stad utformat sitt förfrågningsunderlag. Föredömligt.
- Sista upphandlingen var helt klart mycket bättre än tidigare. Lättare att skriva och tydligare beskrivning av uppdraget.
- Staden bör själva kontrollera kvalitetssystem, miljöplan, årsredovisningar osv.
- Tekniken kan vara lite svår ibland och frågorna kluriga. Även vid fråga anar man att beställaren inte alltid tänkt klart.
- Tycker att det är tragiskt att offentliga upphandlingar har så stora krav i sina upphandlingar men ändå alltid köper in det billigaste priset. Vi kan leva upp till kraven men någonstans måste det finnas en rimlighet i kraven kontra valet på lägsta pris. För att råda bot på den oseriösa marknad som städbranschen befinner sig i är det ni som inköpare som kan ändra på det genom att inte köpa in lägsta pris. Plus och minus kommer man långt med. Ni kan själva se vad en lokalvårdares timlön ligger på. Lägg därtill alla skatter, sociala avgifter, semesterersättningar etc. samt eventuell sjukfrånvaro och merkostnad för vikarier så förstår ni vad en rimlig kostnad för städning bör ligga på.
- Tydligt och väl formulerat. Bland de absolut bästa i klassen.
- Utmärkt kombination av ställda krav på lägst pris i förhållande till krav på en vettig avverkningsgrad. På detta sätt får man bort alla lycksökare som helt struntar i den faktiska tid som krävs för ett fullgott resultat.
- Vad gäller upphandlingar inom socialtjänsten kan underlagen bara bli bättre. Jag tycker t ex att det är irrelevant att lämna två referenser för VD i en upphandling där VD är långt från verksamheten. Det är löjligt att lämna två olika typer av sanningsförsäkran, VD borde kunna intyga för hela företaget. Underlagen har flera gånger varit utformade så att de ger nuvarande entreprenör fördelar, t.ex. mervärde om personal har viss utbildning samtidigt som anbudsgivare nekas information om vad nuvarande personal har för utbildning. Som ett enkelt exempel bara, det finns många.
- Vi skulle vilja få mer information om lokalen bland annat. Gärna ritningar.
- Vore bra med en "standard" offert . Att det tydligt står vilken målgrupp det gäller. Svårt att säga hur länge det tar att skriva ett anbud. Olika dokument som ska skaffas fram. Det är inte alltid som det går att skicka ett anbud med post .

Utvärderingen av anbudet

En sammanfattande fråga ställdes om hur nöjd eller missnöjd man var med utvärderingen av anbudet samt sex frågor om olika aspekter av utvärderingen.

Uppfattning om utvärderingen av anbudet (medelvärden)



Utvärderingen av anbudet får lägre betyg än utformningen av förfrågningsunderlaget. Helhetsbetyget är 5,56 och för delfrågorna är det oftast mellan 5 och 6.

Det lägsta betyget får utvärderingskriteriernas relevans och den valda utvärderingsmodellen. Dubbelt så stor andel ger utvärderingskriteriernas relevans och den valda utvärderingsmodellen lägsta betyg (1 eller 2) som högsta betyg (9 eller 10), 16 procent jämfört med 8 procent.

Den aspekt som får högst betyg är tiden det tog att få svar på anbudet, den ger 20 procent högsta betyg (9 eller 10) och endast 5 procent så lågt betyg som 1 eller 2.

Det är betydligt större skillnad i uppfattning om utvärderingen mellan städbolag och omsorgsbolag än i uppfattningen om förfrågningsunderlagen. Anbudsgivarna vid städupphandlingar är på det hela taget betydligt mindre nöjda än anbudsgivarna vid upphandlingar av omsorg. Särskilt missnöjda är man med utvärderingsmodellen och utvärderingskriteriernas relevans. 30 procent av städbolagen ger dessa de lägsta betygen (1 eller 2).

Det tycks inte vara enbart utvärderingsmodellens begriplighet som medför missnöje. Här är städbolagen mer nöjda och skiljer sig inte i uppfattningarna om begripligheten från omsorgsbolagen.

Ett missnöje med utvärderingskriterierna tycks ha större effekt på uppfattning om objektiviteten i utvärderingen bland städbolag än bland omsorgsbolag. Om den valda utvärderingsmodellen får lågt betyg ger städbolagen även objektiviteten lågt betyg medan den av omsorgsbolag ändå kan få högre betyg.

Nedanstående kommentarer ger en antydning om vad eventuellt missnöje med utvärderingen beror på. Av flera kommentarer framkommer att priset anses ha för stor betydelse.

- Att i princip alltid döma av lägsta pris kommer inte att generera den bästa leverantören till kunden - känns som att all information som skickas med bara finns med för att...och att det bara är billigast som gäller - borde vara andra utvärderingskriterier där man ser till kundens behov! Så länge dessa kriterier kvarstår kommer kunden inte erhålla det den förväntar sig!
- Alltid den billigaste pris det är fel.
- Att målgrupp står klart och tydligt. Vilket upptagningsområde som gäller för placering. Att anbudet kan skickas med post bl.a. Att frågorna är tydliga speciellt när det gäller priset vad som ska ingå i det.
- Att utvärdera en verksamhets kvalitet är betingat med oerhört många felkällor. Att t.ex. inte få räkna in sjuksköterskor i omvårdnadspersonalen leder till missuppfattningar. Har en verksamhet ett stort antal sjuksköterskor delaktiga i omvårdnaden, så höjer det förhoppningsvis vårdkvalitén, och då bör sjuksköterskorna få räknas med när man räknar personaltäthet.
- Beslut sköts upp gång på gång. Besked tre veckor före start.
- De lagar och regler som politikerna beslutat om tillämpas inte alltid. Det kan kännas ganska godtyckligt ibland.
- Det borde vara kvalitén som styr mer än priset. Man borde kontrollera att företagen verkligen klarar av att genomföra det man utlovar.
- Det bör vara proffs som sitter i utvärderingen.
- Det är bara priset som avgör.
- Det är bara priset som styr. Man har inte råd att ge rimliga löner till städarna. Man borde se till kvalitén istället. Tänk på hur mycket man spar genom att låta eleverna ha en ren skola där de inte får astma och en rad andra sjukdomar som i längden leder till ännu större kostnader än vad en bättre städning skulle kosta.
- Det är i stort sett bara priset som styr.
- Det är oftast en otroligt subjektiv bedömning, så det känns nästan som att de har blandat ihop anbudet när man tittar på resultaten. Trots att det knappt skiljer något mellan anbudet får man väldigt olika poäng i bedömningen. Därför borde det vara en återkoppling där

man får en förklaring varför man valde en annan entreprenör. För man lägger trots allt ned så stort arbete för att skicka iväg ett anbud.

- Ekonomin styr. Kvalitén i andra hand.
- Endast lägsta pris som är vägledande
- Framgår ej helt klart vad som fått poäng hos olika anbudsgivare.
- Hässelby SDN har pris som utslagningsfaktor, till skillnad mot Stockholm.
- I samma kommun är det olika bedömningar av samma utbud/ förfrågningsunderlag.
- Inte alltid lätt att förstå utvärderingen, då den ibland ej helt relaterar till modellen. Problemet som många lokalvårdsföretag har idag, är att i samtliga fall viktas utvärderingskriterierna i kvalitet lågt och lägsta pris viktas högst. Det betyder att även om Du ligger högt i samtliga kriterier bedöms ändå anbudet efter priset. Vilket har påverkat hela branschen. Priser och tidskalkyler som är otroliga idag. Lokalvårdarna får en ohållbar arbetssituation. Att utföra lokalvård från 185 kr per tim, är inte ovanligt samt att städa 700-1100 kvm per timme är inte heller ovanligt. Där ligger de flesta företagen. Det betyder egentligen ett par villor i timmen? Här måste Upphandlande enheter istället försöka få fram mer kunskap.
- Krav i förhållande till antagning av anbud överensstämmer dåligt. Endast priset är avgörande.
- Man analyserar kvalitén utifrån priset. Lägst pris vinner alltid.
- Man hoppas ju att de objektiva men det är ju omöjligt för oss att veta.
- Man ser nästan bara till priset och inte kvalitén.
- Man tittar nästan bara på priset. Man borde lägga större vikt vid kvalité och miljöfrågor.
- Motiveringar av valda leverantörer kunde ha gjorts än mer tydligt. Särskiljande faktorer/mervärden bör lyftas fram för att tydliggöra val av leverantör.
- På utvärderings- och beslutskriterier utvärderas lägsta pris med högst procentsats. Ibland upp till 70 % och ibland som enda kriteriet efter skallkravsuppfyllnad. Förväntningar och krav på kvalitet från beställaren överensstämmer sedan inte riktigt med det som man upphandlat. Viktigt att den lokala beställaren finns med i anbudsgenomgång och beslut så man är medveten om vad som verkligen är upphandlat och till vilket pris. Som leverantör upplevs ibland att beställaren inte riktigt är medveten om detta vilket resulterar i missnöje. Tråkigt både för beställare och leverantör. Önskemål är att kvalitet och även anbudsgenomgång med anbudslämnare finns med i kriterierna.
- Svaret kom fortare från en konkurrent än från Stockholms stad. Det känns lite märkligt.
- Tagit alldeles för lång tid från att anbudet lämnades in till svaret kom (2,5 månader), efter överklagan ingen information, korta förlängningsperioder med kort varsel pga. att anbudet inte är klart.
- Tydligare motivering om vad det är som avgjorde.
- Undrar om dem vet själva hur utvärdering går till.
- Utvärdering mer offentlig (ser inte riktigt resten).
- Utvärderingarna har varit väldigt olika. De som utvärderar verkar leta efter exakta ordval och det funkar inte när man ska utvärdera en upphandling. Det är underligt att en anbudsgivare kan få underkänt på grund av att man erbjuder "för hög kvalitet" till exempel. Staden borde hålls sig till VAD och lämna HUR till anbudsgivarna. Det blir liksom fel om man i en utvärdering skriver att "staden anser att rätta sättet att göra XX på är (detta sätt) och inte det som anbudsgivaren beskrivit, därför ska skallkravet inte anses uppfyllt. Som helhet känns rättsäkerheten mycket låg.

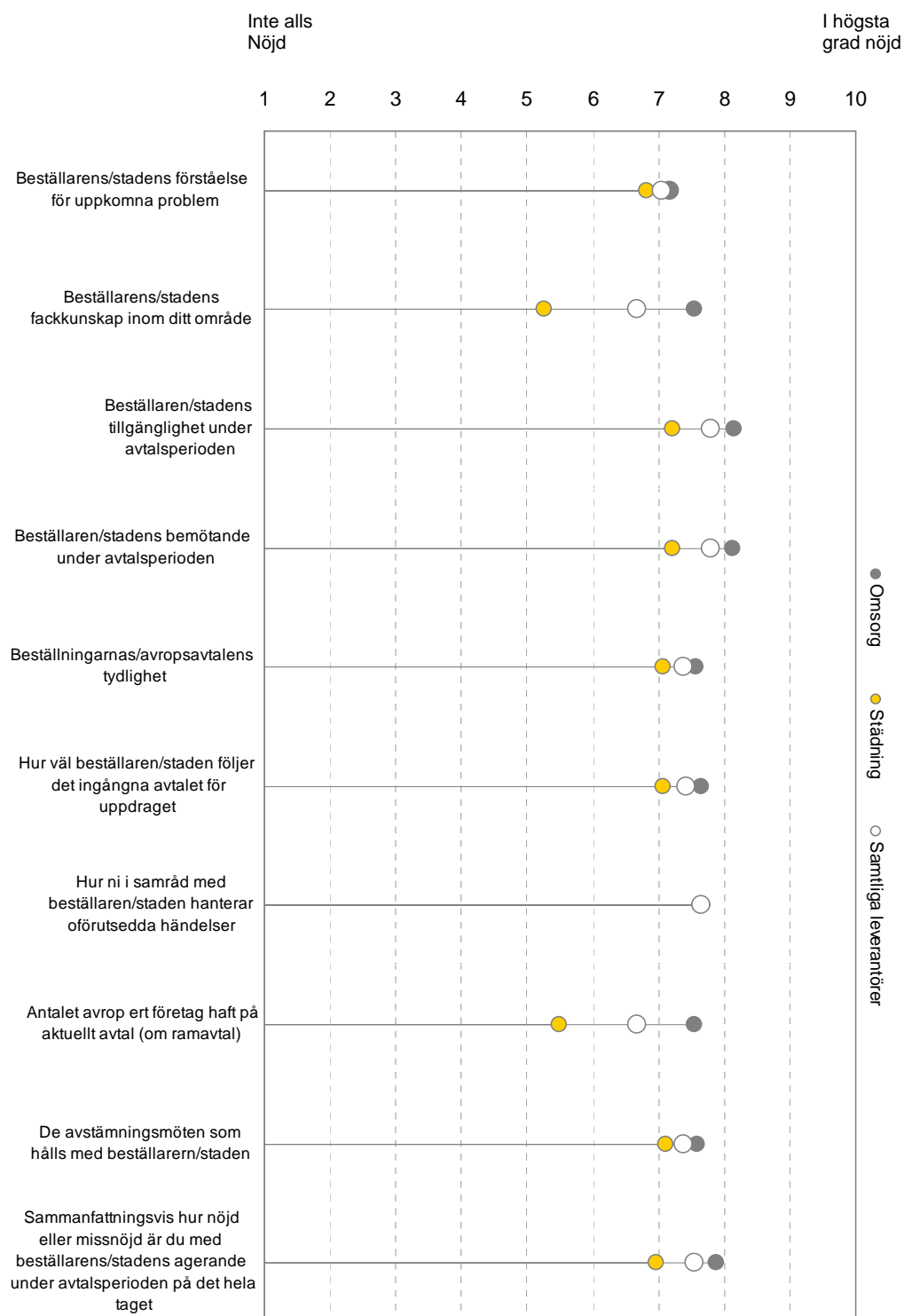
- Utvärderingen är oförståelig. Varför får man mervärde för självklara saker som man måste uppfylla enligt SoL och HSL? Varför vinner en utförare flera kontrakt trots att referenserna uppgav DÅLIGT OMDÖME? Dessutom i den stadsdel där omdömet kom ifrån. Vem har utsett de personer som sitter i utvärderingsgruppen och på vilka kriterier? Är det någon som arbetat hos någon av utförarna tidigare...(?).
- Villkor ändrades från ursprunglig förfrågan.
- Vår uppfattning är att höga poäng i utvärderingen har getts för detaljerade beskrivningar av relativt självklara insatser (och möjligen även renommé). Ett komplext men komplett system/verktyg för kvalitetssäkring eller operationaliseringen av individualitet i vården och omsorgen verkar inte ha gett samma utdelning. Risker är att en checkliste-modell för utvärderingen där fokuseringen på konkretisering kan medverka till att helhetsperspektivet blir sämre.

STADENS AGERANDE UNDER AVTALSPERIODEN

Som framgått inledningsvis har ungefär hälften av företagen som representeras i undersökningen antagits som leverantör i någon av de studerade upphandlingarna 2007 och senare. En direkt fråga om hur länge företaget varit leverantör till Stockholms stad visar att det stora flertalet av företagen varit det, även sådana som inte antagits i dessa upphandlingar.

I nedanstående diagram redovisas svaren från de respondenter som lämnat anbud som antagits (39 respondenter inom omsorg och 22 inom städning). I ramavtalen sker avropen av enskilda förvaltningar genom den som ansvarar för upphandlingen. Tjänsterna utförs dock direkt i kontakter med de olika verksamheterna. Därför är frågorna formulerade som ”...beställarens/stadens agerande...”.

Uppfattning om stadens agerande under avtalsperioden (medelvärden för leverantörer)



Hur ni i samråd med beställaren/staden hanterar oförutsedda händelser: Omsorg: 7,61, Städning: 7,65, Samtliga: 7,63

Betyget som leverantörerna ger på stadens agerande under avtalsperioden är 7,53 vilket är högre än betyget som ges till förfrågningsunderlag och utvärdering. Det kanske inte är så förvånande eftersom det rör sig om företag som lyckats med sin anbudsgivning. De företag som inte lyckats i undersökningens upphandlingar men som kanske har erfarenhet av staden som leverantör sedan tidigare ger också högt betyg, 6,93 till stadens agerande under avtalsperioden.

Tillgänglighet och bemötande är de aspekter som får högst betyg, men även flera andra aspekter har medelvärdesbetyg som tyder på att flertalet leverantörer är nöjda. Det är t.ex. hur man i samråd med beställaren/staden hanterar oförutsedda händelser och de avstämningmöten som hålls. Flertalet anser också att beställningarna är tydliga och att avtalen hålls. Här ger 64 procent betyget 7 - 10.

En aspekt som får lägre betyg är beställarens/stadens fackkunskap inom leverantörens område. Framförallt gäller det inom städavtalen. Frågan om antalet avrop företaget haft tyder på ett visst missnöje bland städföretag. Var fjärde städleverantör ger betyget 1, dvs är inte alls nöjda med antalet avrop de fått. Även när det gäller bemötande och tillgänglighet är städföretagen något mindre nöjda än leverantörerna av omsorg.

Bortsett från dessa aspekter skiljer sig uppfattningarna mellan leverantörer av städtjänster respektive omsorg inte så mycket. Leverantörer av omsorgstjänster är dock i allmänhet något mer nöjda med stadens agerande under avtalsperioden.

Även kring stadens agerande under avtalsperioden gavs möjlighet att lämna kommentarer. Här framkommer bl.a. att staden kan bli ännu bättre på avstämningmöten och uppföljningar.

- Avstämningmöten bra att ha, men uppföljningsåtgärd händer ej.
- Avtalstiden har inte börjat och upphandlingen är överklagad
- Borde finnas en valfrihet med kö, ersättningsnivåer. Kön där kunds tolkning har företräde. Finns ej möjlighet att överklaga.
- Fick avslag.
- Fick ej anbudet.
- Funkar bra.
- Har bra kontakt med handläggare och de flesta besöker sina boende 1 gång per år. Får alltid beslut och information om den boende.
- Inga avrop. Inga avstämningmöten.
- Inköparna är dåligt insatta i hur tjänsterna utförs.
- Jag har inga städavtal än.
- Kan skifta extremt mycket beroende på tjänsteman/förvaltning.
- Kraven höjs under avtalstiden utan att ta hänsyn på vad som är avtalat.
- Mycket professionella förvaltningar i stadsdelarna.
- Pga. bristande information från upphandling till kontaktpersoner för upphandlande enhet. Exempel daghem, skola mm uppstår ofta problem med att städinstruktionen ej stämmer överens med vad dom tidigare haft, eller lämnat in till upphandling. Entreprenören får en helt annan instruktion, kanske även felaktiga uppgifter frekvenser samt när, klockslag/dag lokalerna skall städas. Fackkunskap saknas även då lokaler städas på allt kortare tid, då priserna pressas.

- Trots flera dialogmöten med Staden borde frågor avseende hanteringen av nivåsystemet, mätinstrumenten och kösystemet varit mer genomarbetat från början. Alla verksamhetsansvariga var medvetna om problem som skulle komma, och som påverkar oss även i nuläget.
- Uppdragstiden borde vara längre och kunna förlängas om både staden och det anlitate företaget är nöjda.
- Varierande avstämningsmöten, vissa är väldigt nitiska och krångliga att ha att göra med, medan andra är mer samarbetsvilliga.
- Varierar mellan stadsdelarna. Skulle önska en mer sammanhållen syn på uppföljning och kvalitetsfrågor.
- Vi fick ej anbudet.
- Vi har ramavtal med staden och inte fått ett enda avrop på 3 år. Man har bestämt att ha kvar de tidigare företagen!
- Vi misstänker att de köper vårdplatser utanför avtalet trots att de har ramavtal med t.ex. oss.
- Vi skulle vilja ha avstämningsmöten med staden också.
- Vi tycker inte om ramavtal. Det finns bolag som kan manipulera med lönerna, exempelvis i fallet XXX där man satt 0 kr i ärenden som man i praktiken inte använder t.ex. jour löner.
- Vill ha fler träffar (avstämningsmöten) med våra kunder, där man också visar ett större intresse.

STADEN SOM KUND/UPPHANDLARE

Enkäten innehåller en fråga där respondenterna har ombetts karakterisera staden som kund/upphandlare med hjälp av ett antal motsatsord (nio ordpar). Ju närmare ett av motsatsorden man sätter sitt svar desto mer stämmer det med respondentens uppfattning.

Hur anbudsgivarna karakteriserar Stockholms stad som kund/upphandlare

Positiv värde- laddning	Andel (%) på skalan 1-7							Negativ värde- laddning
	1	2	3	4	5	6	7	
Professionell	11	32	22	21	5	6	4	Oprofessionell
Flexibel	8	17	20	24	17	12	2	Oflexibel
Pålitlig	18	30	23	18	4	5	2	Opålitlig
Formell	13	39	30	17	1	0	1	Informell
Rättvis	8	27	20	25	11	7	2	Orättvis
Konsekvent	10	20	28	25	10	3	3	Inkonsekvent
Tydlig	12	21	27	21	13	2	4	Otydlig
Lättillgänglig	10	26	29	28	5	2	1	Svårtillgänglig
Tillmötesgående	6	24	28	29	9	1	3	Krävande

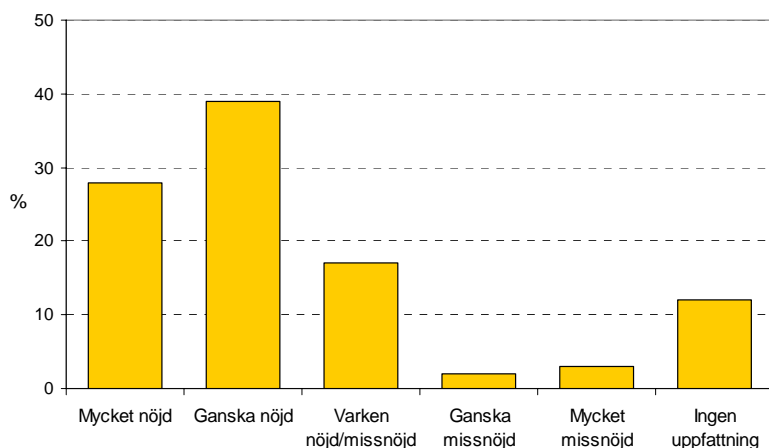
Flertalet förknippar Stockholms stad med det positivt laddade ordet i varje ordpar. Starkast förknippas staden med orden pålitlig och formell. Man förknippar staden mindre med orden flexibel, tillmötesgående och rättvis.

Informationen om Stockholms stads upphandlingar

Annonsering

De flesta anbudsgivare är nöjda med hur staden annonserar sina upphandlingar. Det gäller såväl upphandlingar av städtjänster som av omsorg.

Hur nöjd eller missnöjd är du med Stockholms stads annonsering av sina upphandlingar



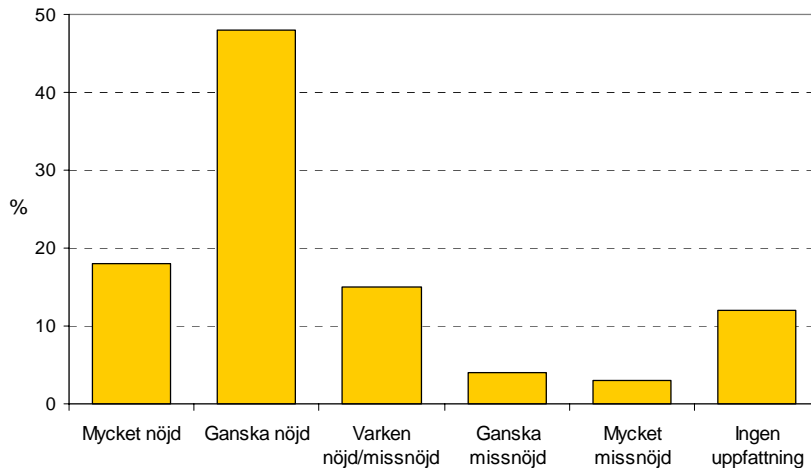
De vanligaste önskemålen bland anbudsgivarna är att Stockholms stad ska annonsera sina upphandlingar på någon annonssajt för upphandling (Allego, OPIC etc.) eller på sin hemsida. Det gäller både av städupphandlingar och omsorg. För annonsering av omsorgsuppdrag svarar var fjärde anbudsgivare att de vill bli informerade på annat sätt. Flertalet av dem har önskemål om att bli informerade genom inbjudningar via e-post. Någon nämner annonsering på Kammarkollegiet eller Skandinavisk Sjukvårdsinformation.

På vilket/vilka sätt vill du bli informerad om Stockholms stads upphandlingar

	Omsorg	Städning	Samtliga
Stadens hemsida	45	37	41
Annonssajter (Allego, OPIC etc.)	60	71	65
Egna kontakter	17	10	14
Annonser i tidningar	9	6	7
Annat sätt	26	6	17
Ej svar	5	8	6

En fråga ställs också om vilken uppfattning man har om stadens information och service till leverantörer i samband med upphandlingar när det gäller exempelvis stöddokument, policies, regler, kontaktpersoner etc. Även här visar svaren att anbudsgivarna både för städuppdrag och omsorg är nöjda med stadens service.

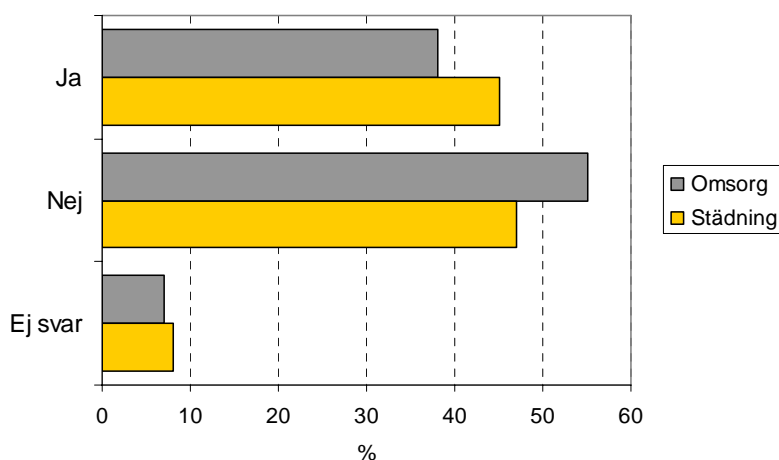
Hur nöjd eller missnöjd är du med stadens information och service till leverantörer i samband med upphandlingar (om stöddokument, policy, regler, kontaktpersoner etc.)



Olika krav vid samma typ av upphandling

För både staden och anbudsgivarna är det viktigt att de krav som ställs i upphandlingar av samma typ av tjänster inte skiljer sig vid olika upphandlingar. Eftersom skallkrav som ställs i förfrågningsunderlaget och beskrivning om hur anbuden kommer att utvärderas är styrande för anbudsgivarna så är det viktigt att de är relevanta och möjliga att uppfylla. Då Stockholms stad ser sig som en organisation är det också viktigt för staden att upphandlingar av samma typ av tjänster inte skiljer sig åt. Många av respondenterna uppger att de har varit med om att Stockholms stad har ställt olika krav vid upphandlingar av samma typ av tjänst. Det är något mera frekvent bland städföretag än bland företag inom omsorg, 45 respektive 38 procent av respondenterna har varit med om detta.

Har du varit med om att Stockholms stad ställt olika krav vid upphandlingar av samma typ av tjänst



Respondenterna har ombetts ange i vilka sammanhang detta har skett. Som nedanstående kommentarer visar har anbudsgivare mött detta i olika sammanhang.

Omsorgsupphandling

- Det händer i stort sett vid varje tillfälle, men det är ingenting konstigt med det.
- Det sker ständigt mellan olika anbud, det handlar omvårdnadens innehåll, servicetjänster och frekvens, tjänst MAS i egen organisation eller stadens, personalkompetens mm mm.
- Det var olika vid de två senaste upphandlingarna, men det är ju två olika avtal.
- Det är naturligt att det blir så eftersom upphandlingarna utvecklas hela tiden. Just detta är likadant för alla kommuner. Politiker kommer kanske på att man måste ha extra miljöfokus ett tag...eller annat. Då avspeglas det direkt i förfrågningsunderlagen.
- Finansiella och andra krav på SDN 2. Utvärderingar/ miljökrav, kvalitetskrav
- Har bl.a. gällt bemanning och kompetens.
- I info med anbud från avknoppade.
- Krav på bemanning (täthet) - relaterat till antal boende och vårdbehov Bedömning av system för kvalitetssäkring, demensvård, bemötande respektive mer detaljerade beskrivningar
- Krav på personalens kompetens, fast anställning osv. kan variera. Det kan vara okej om man har förståelse för att det kan behövas tid under en övergångsperiod, där man exempelvis behöver färdigutbilda personalen.
- Man har olika krav beroende på vilka lokaler det handlar om, vilket är mycket märkligt. Renligheten borde vara lika viktig överallt.
- Mellan olika upphandlingar.
- Olika kommuner och stadsdelar har olika krav.
- Skillnader mellan upphandling 1 och 2 på vård och omsorg.
- Upphandlingar beträffande LSS verksamhet då det är olika stadsdelar som upphandlar kan kraven skilja sig en del från varandra. Exempelvis kan olika krav ställas på referenser och företagets ekonomiska resurser. Man utvärderar också anbuderna olika. Problem i så motto att det är tidsödande att sätta sig in i varje förfrågningsunderlag.
- Utvärdering olika.
- Utvärderingsprocess.
- Vid upphandling av vård och omsorgstjänster som stadsdelar gör själva är det andra krav än i central upphandling.
- Vid upphandling av vård- och omsorg.

Städupphandling

- Brandförsvaret, Socialtjänstförvaltningen, Skogskyrkogården, mm.
- Det är högre krav på att städa en förskola än en vanlig skola.
- Det är olika krav på referenser beroende på objekt.
- En gång - ?
- En anbudsgivare som blir utslängt p.g.a. orimliga personalkostnader blir accepterad på en annan upphandling som Stockholms stad gör. Urlöjligt.
- Ex rangordning.
- Farsta badhus.

- INSTA 800 ligger som krav på vissa upphandlingar. Kompetensen finns hos företagen men inte hos kunden, varför oftast kundens eller företagets egen kvalitetsuppföljning hellre används. I vissa fall tillgänglighet av att se lokaler eller korrekt underlag lokalspecifikation, vilket kan missvisa med ganska många arbetstimmar.
- Kommer inte på något konkret exempel, men man får anpassa sig och acceptera det.
- Olika krav på redovisning på mängd, typ av och innehåll av ekonomiska uppgifter.
- Referenstagningar. Erfarenhet.
- Samma uppgifter kommer igen i upphandlingen fast i omskriven form.
- Städ.
- Varje enhet som går ut med förfrågan ställer olika krav.

Ungefär två av fem anbudsgivare som varit med om att staden ställt olika krav vid upphandling av samma typ av tjänst upplever detta som ett problem.

Upplever du att detta (olika krav vid upphandlingar av samma typ av tjänster) är ett problem för dig som anbudsgivare (% av dem som har erfarenhet av detta)

	Omsorg	Städning	Samtliga
Ja	36	43	40
Nej	55	52	53
Ej svar	9	4	7
Summa	100	100	100

På vilket sätt har det varit ett problem?

- Det kan vara svårt att sätta detaljerade ord och siffror på mjuka värden - många gånger är dessa de allra viktigaste för den enskilda boenden.
- Det går inte att ha en mall för förfrågningarna vilket leder till att det tar alldeles för lång tid att göra offerten (ca 30-40 tim/offert).
- Det känns som städleverantör är redan klar innan upphandling är klar.
- Det är svårt och veta när man uppfyller kraven, det är olika på olika skolor t.ex. Kraven kan vara mycket tuffare på en liten skola än när det upphandlas till flera skolor och det känns lite bakvänt.
- Rangordningen är inkonsekvent. Viktning av olika tjänster som i längden inte överensstämmer.
- Tar tid att skriva om samma sak flera ggr.
- Vi och alla andra seriösa företag kan inte konkurrera med företag som inte jobbar seriöst.
- Vi är ett företag som har flera uppdrag med flera vård- och omsorgsboenden i Staden och det är svårt att driva gemensam utveckling av verksamheter. Vi måste ständigt fråga oss vilka krav som gäller vid vilket boende.

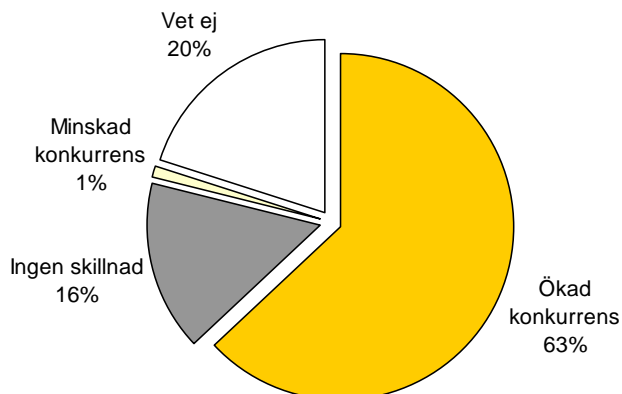
Hur Stockholms stad utvecklats som kund/beställare

Hur har konkurrensen förändrats

Nästan två av tre anbudsgivare upplever att konkurrensen vid Stockholms stads upphandlingar har ökat under de senaste 2-3 åren. Var femte har ingen uppfattning, med något undantag

anser inte någon att den minskat. Uppfattningen delas av anbudsgivare inom både städning och omsorg.

Tycker du att konkurrensen har förändrats vid Stockholms stads upphandlingar under de senaste 2-3 åren eller är det ingen skillnad

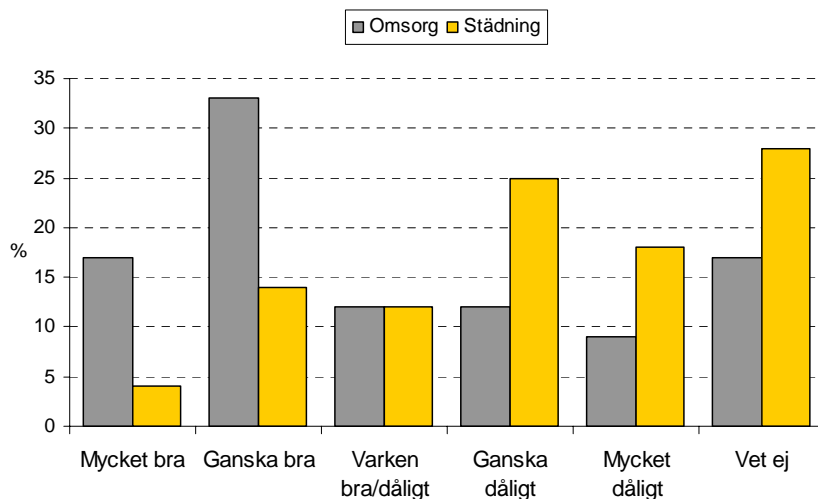


Hur tas små företags möjligheter att lämna anbud tillvara

Stockholms stad har en målsättning att ”paketera” sina upphandlingar så att även mindre företag kan lämna anbud. Vi har tidigare i redovisningen sett att det stora flertalet anbudsgivare i de upphandlingar som skett de senaste åren inom städning och omsorger är större företag, såväl till antalet anställda som till omsättning.

På en direkt fråga om man tycker att Stockholm stad tillvaratar små företags möjligheter att lämna anbud anser var tredje att staden gör det. En nästan lika stor andel anser att staden inte gör det.

Hur tycker du att Stockholms stad i sina upphandlingar tar tillvara små företags möjligheter att lämna anbud (genom att dela upp uppdragen/tjänsterna, mindre krav på handlingar etc.)



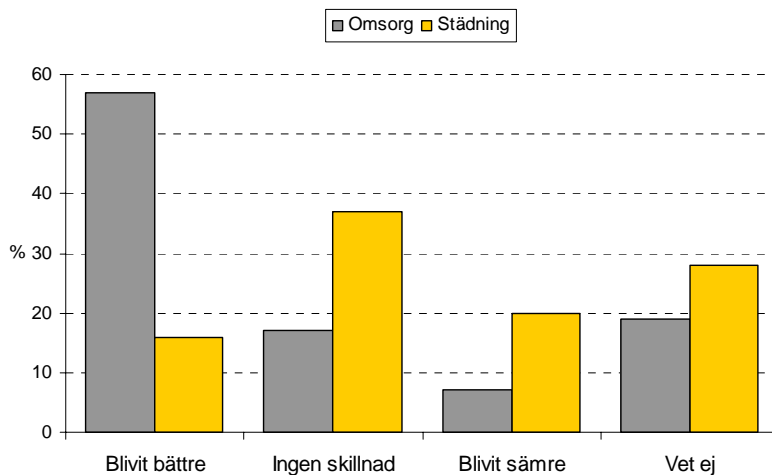
Uppfattningarna skiljer sig mellan anbudsgivare för städning och omsorg. Städföretagen är i allmänhet mindre än omsorgsföretagen. Bland respondenterna från företag med mindre än 10 mnkr i omsättning (alla är städföretag) anser samtliga att små företags möjligheter tas dåligt tillvara.

Hur har Stockholms stad utvecklats som kund/beställare

Att konkurrensen upplevs ha ökat under de senaste 2-3 åren kan vara ett tecken på att staden blivit en större upphandlare än tidigare. Vi har frågat om det också inneburit att Stockholm stad har blivit en bättre kund/beställare.

Knappt två av fem, 38 procent, anser att staden blivit bättre medan 13 procent anser att staden nu är en sämre kund/beställare än för 2-3 år sedan. Uppfattningarna skiljer sig markant mellan anbudsgivare inom städning och inom omsorg. Inom städning är det fler som tycker staden blivit sämre än bättre medan det inom omsorg är en stor övervikt för motsatt uppfattning.

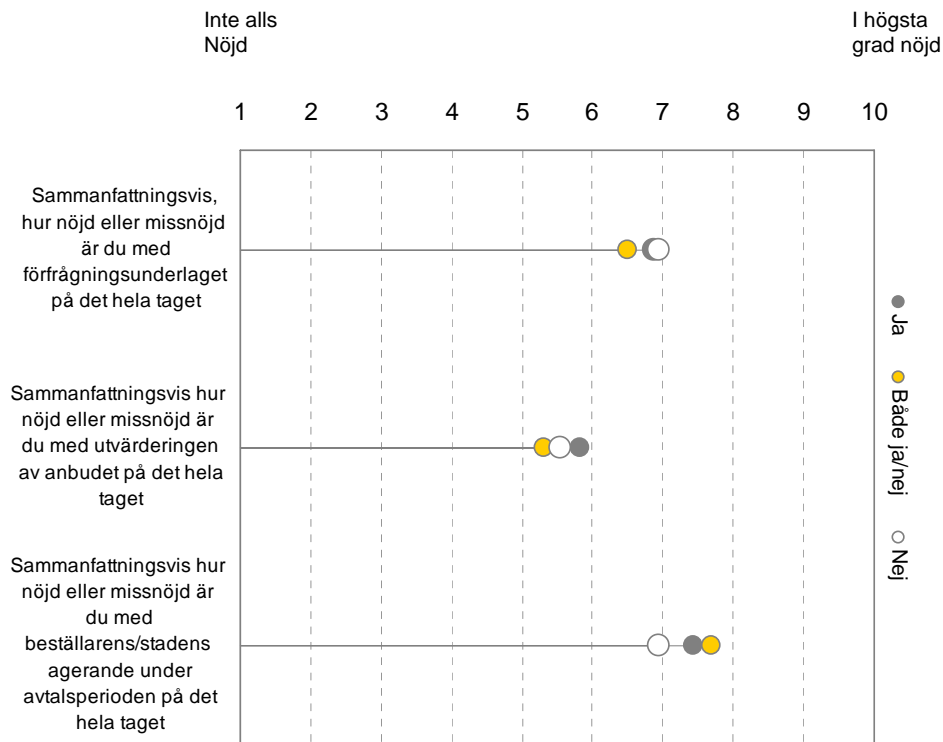
Tycker du att Stockholms stad har utvecklats som kund/beställare de senaste 2-3 åren eller är det ingen skillnad



SAMMANFATTANDE OMDÖME

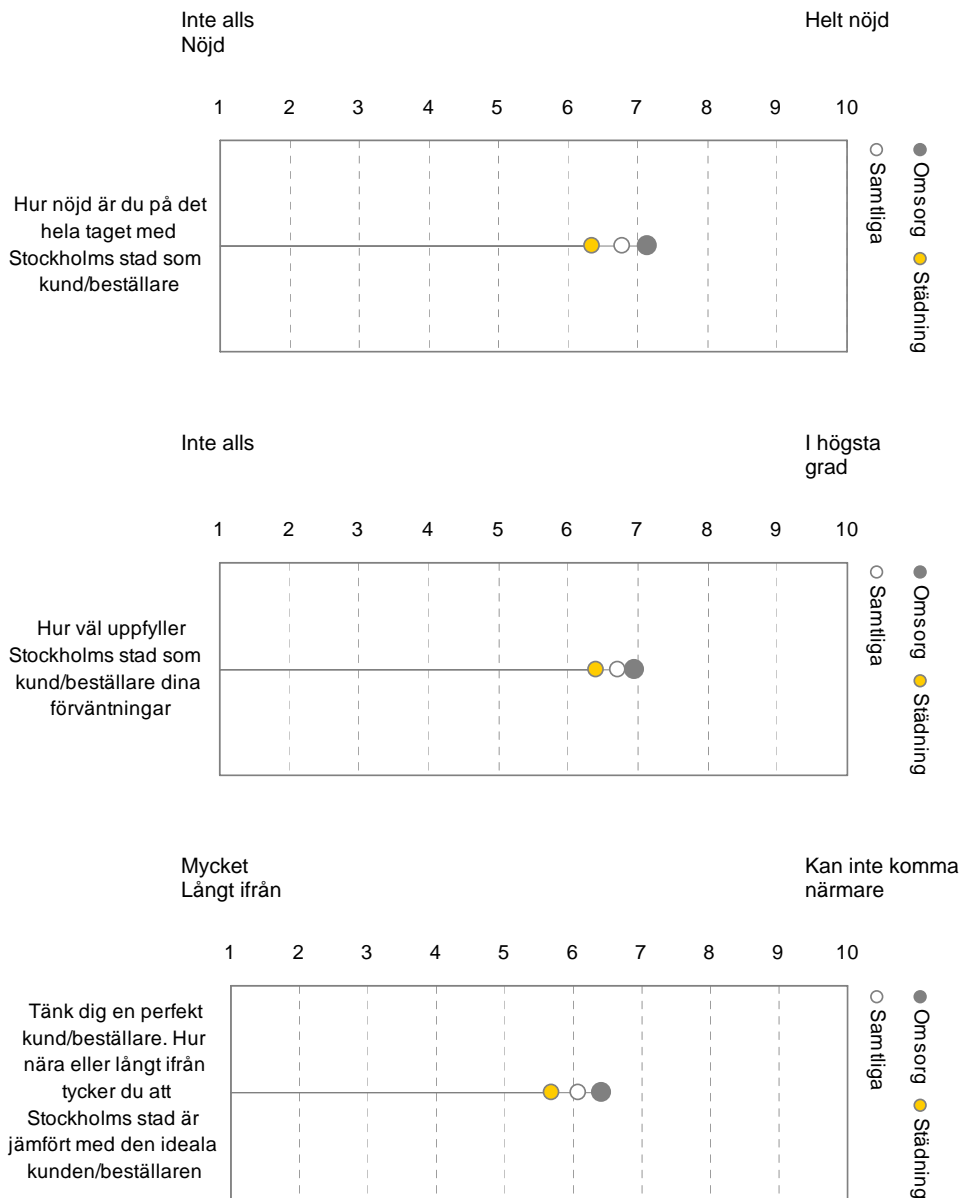
Uppfattningarna om stadens upphandlingar kan naturligtvis tänkas påverkas av om företagets anbud antagits eller förkastats. I nedanstående diagram redovisas de sammanfattande frågorna om förfrågningsunderlag, utvärdering och hur staden agerat under avtalsperioden bland anbudsgivare som antagits som leverantör och övriga anbudsgivare.

Sammanfattande omdömen bland anbudsgivare som antagits som leverantör och övriga anbudsgivare



Diagrammet visar att det är relativt liten skillnad i omdöme mellan företag som antagits i upphandlingarna och de som ej antagits.

I enkäten ställs också tre sammanfattande frågor om Stockholms stad som kund och beställare. Det är frågor som brukar användas vid nöjd kund undersökningar. Det är hur nöjd man är på det hela taget, hur väl staden uppfyller förväntningarna och hur långt ifrån man anser att Stockholms stad är en ideal kund/beställare.



Genomgående är anbudsgivarna för omsorg mer nöjda än de för städning. Förväntningarna uppfylls också i något högre grad och staden är för dem närmare en ideal kund/beställare.

Med hjälp av svaren på dessa frågor kan ett nöjd kund index, NKI, beräknas. Ett sådant kan anta värden mellan 1 och 100. Anbudsgivarna i undersökningen ger staden som kund och beställare NKI 61 vilket är ett klart godkänt betyg. Anbudsgivare för omsorg ger NKI 64 medan de inom städning ger ett något lägre index, NKI 57.

ÖVRIGA SYNPUNKTER

Enkäten avslutades med en öppen fråga där det fanns möjlighet att lämna ytterligare synpunkter och kommentarer.

- Allt fungerar bra...
- Be ett antal privata företag verksamma inom branschen att gå igenom ett av era förfrågningsunderlag och lämna synpunkter och förbättringsförslag. Alternativt bjud in till ett 1/2 dags seminarium och diskutera/förbättra i samråd med uppdragstagare.
- Bättre objektivitet vid utvärdering. Varför val...
- De krav staden ställer borde kontrolleras bättre i efterhand, om de faktiskt efterlevs.
- Det blir svårt att svara generellt för det är olika beroende på vilken upphandling man tänker på. Vissa av svaren blir därför orättvisa.
- Det borde finnas en instans som går igenom och godkänner vilka städfirmor som ska få vara med och konkurrera. Där rensar man bort de oseriösa företagen som håller alldeles för låga löner och inte gör ett bra jobb. Bland de godkända företagen (kanske 200 eller mer) bör marknaden vara fri. Det borde INTE vara en offentlig upphandling var fjärde år. Om beställaren och utföraren (städfirman) är nöjda borde man väl kunna fortsätta fram till att någon skulle missköta sig. I ett sådant fall förlorar man sin status som ett godkänt företag. Det bör alltså vara kontroller där man avgör om man faktiskt sköter det sig.
- Det borde vara mer kontroll och uppföljning om att besluten av politikerna verkligen efterlevs inom staden.
- Det borde vara fler kunniga på området. Ibland lämnar man över ansvaret på konsulter som inte har någon koll. Det känns som att man bara riktar sig till stora företag.
- Det borde vara bättre kommunikation mellan upphandlare och avropare. Det känns som att det slutliga ledet (t.ex. rektorn) inte har tagit till sig (läst på) all information om vad som verkligen gäller och ska göras.
- Det är bara priset och volymen man tittar på. Kvalitén bryr man sig inte om.
- Det är bara priset som avgör, snarare än kvalitén. Man borde kontrollera att företagen verkligen uppfyller de krav som man utlovat.
- Det är underligt att stadsdelsförvaltningarna ofta kan genomföra bättre upphandlingar än de centrala tjänstemännen. Det finns massor av bra underlag, utvärderingsmodeller osv. i Stockholm men det finns ingen samordning inom staden, man verkar inte ta tillvara goda exempel. Det största problemet är de tjänstemän som verkar motverka upphandlingar på lika villkor för alla företag, de är inte många men påverkar vissa upphandlingar mycket. Ibland känns det som att det inte finns en koppling mellan de som utformas underlagen och verkligheten.
- Det är varierande kvalitet i upphandlingarna mellan de olika stadsdelarna. Man samarbetar mer med Almega, vilket är positivt. De lär sig av varandra och blir bättre på så vis.
- Det är väldigt bra att nya utförare får vara med och konkurrera på marknaden, och inte bara de stora etablerade företagen.
- En synpunkt som jag delar med samtliga städföretag, Almega och övriga bransch- organisationer, är att Inköp/upphandling inom Stockholm Stad även andra kommuner måste ta sitt ansvar gällande seriositet, pris, timmar per kvm som städas, relaterat till uppdragets utformning. Ställa sig frågan om det verkligen är möjligt att klara av uppdragen som de ser ut idag. Lokalvårdare har alltid varit ett tufft yrke, men dessvärre pga. pressade tids och priskalkyler blivit en stor arbetsskadegrupp och riskgrupp. Om man titta på pristrenden

ligger Städföretagen kvar på samma nivå timpris 1986, efter lågkonjunkturen 1991. Och lokalvårdaren städar dubbelt eller 3 dubbelt fortare med 700-1100 kvm per timme. Jag vill värna om människan och arbetsgruppen här. Det här är allvarligt. Av stämmingsmöten borde följas upp bättre.

- Fortsätta öka konkurrens med villkor som även mindre företag kan klara, lägg inte för mycket byråkrati på utföraren som kommunen själv skall utföra. Samordna och fördjupa utvärdering och kontroll av verksamheterna. Idag kommer olika instanser och ibland samma men olika personer och göra samma kontroller som alla andra redan har gjort, även på välfungerande äldreboenden. Vi övertog verksamhet 2008 och det har varit uppföljning från stadsdelsförvaltningen 8 ggr under tiden vi har också haft miljöförvaltningen en gång om inomhusmiljö, en gång om livsmedelskontroll, arbetsmiljöverket, regionalt skyddsombud. Detta trots att verksamheten är välfungerande utan anmärkningar. När det gäller stadens egen kontroll utvärdera kontrollen och dess metoder samt slutsatserna. Utveckla referenstagandet vid upphandlingar och slut inte avtal med utförare som tidigare inte har skött sina åtaganden mot staden. Om juridiken inte håller för det arbeta för att lagstiftningen i så fall ändras.
- Förbättra kriterier för att engagera mindre företag
- Förbättra upphandlingarna. Jobba enbart med seriösa företag. Prata med era upphandlare utbilda dem. Stockholms stad måste ha samma krav för alla sina upphandlingar.
- Förbättringar av nivåbedömningar och kösystem. Insyn för privata vårdgivare i den egna kön. Utjämning av ersättningsnivåernas storlek mellan de tre vårdnivåerna. Förbättra informationen om vilka vårdgivare som finns att välja emellan.
- Försöka kunna väga in vid utvärderingarna de "mjuka" värdena för de boende. Natur, lätthet till utevistelse, samlingsrummens miljö, bemötande.
- Ha höga krav på avverkningsgrad dvs. entreprenörer med för hög avverkningsgrad kan misstänkas för att ett medvetet fusk har räknats in i den bristfälliga städtiden. Detta i kombination med en extra blick på timersättning dvs. en för låg timersättning kan innebära svart arbetskraft. Dessutom skall självklart lägst totalpris gälla. Detta förfarande innebär en städentreprenör som har en vettig städtime, tillräckligt många städpersonal, samt ändå debitering som räcker till för att betala sina skatter etc. samtidigt som den är attraktiv för kunden.
- Info om hur många platser som ska upphandlas, hur många tjänster behövs. Bör förbättras, men är bäst.
- Jag tror att den inslagna vägen där lägsta pris är allenarådande blir dyrt. Staden köper in städning för 180:- tim när kostnaden för en kollektivanställd ligger på ca: 185 :- timma. Att då inte staden förstår att antingen är arbetsgivaren ett så kallat svart företag eller så levereras inte offererade timmar. Ex: man tar betalt för 10 tim x 180:-, för att leverera 7 tim.
- Kritisk granskning av låga priser.
- Kvalitetsbedömning värderas.
- Låt varje enhet inom Stockholms stad att hantera upphandlingen själva, då blir rätt med att budgetera.
- Man borde få en uppföljning efter varje upphandling (max två månader efter) där man får svara på hur man tyckte att det gick.
- Man tittar för mycket på priset, snarare än kvalitén.
- När man räknar på ett uppdrag tar man hänsyn till arbetskostnaden för arbetare + sociala avgifter, vilket är ca 183.-/timme sen tillkommer övriga kostnader för företaget. 220.-/timme är minimum. När man beräknar offerter tar man hänsyn till hur lokalen/kontoret ser ut dvs. man beräknar frekvensen på antal kontor, antal anställda, korridorer + övriga

ytor. Tex. ett kontor tar mera tid än en korridor där man kan använda sig av olika städmetoder beroende på golvtypen. Naturligtvis blir då prissättningen olika.

- SDN fungerar mindre bra. Dålig info om vem som är kontaktperson. Vid köer - bättre info och möjligheter. Kösystemet fungerar dåligt. Info om sökande lämnas ej ut (sekretess). Därför kan ej förberedas.
- Se tidigare kommentarer. Det är främst inköpskriteriet lägsta pris som jag anser att inköparen skall ha en seriös beräkning över hur de verkliga kostnaderna ser ut för en lokalvårdare. Vi måste tillsammans agera för en seriösare bransch. I övrigt så tycker jag att det uppdraget vi har är mycket bra.
- Stockholm stads satsning på konkurrensutsättning är mycket bra. Villkoren för mindre/nya företag är mycket bra. Stadsdelarna sköter förvaltningen och relationerna mycket bra med oss utförare. Det som inte har fungerat är delar av upphandlingsprocessen. Det är främst utvärderingen som upplevs som oprofessionell jämfört med andra kommuner. Mervärdet ges för lagstadgade självklara saker och referenstagningen känns snudd på seriös. Ett företag som får dåligt omdöme vinner hela tre anbud. Hanteringen av sekretessbegäran förra året är ytterligare ett exempel. Vinnande anbud skickades ut i sin helhet utan att ta hänsyn till sekretessbegäran och utan att kontakta utförarna. Det hela var tydligen ett misstag, men ett allvarligt sådant. I det stor hela är ambitionen mycket bra men upphandlingsprocessen, främst av vem och hur utvärderingarna sköts och referenshanteringen, bör ses över. Sollentuna och Solna är exempel på kommuner som har bra upphandlingsprocesser rakt igenom och som kan vara värda att göra en benchmarking med. Vi ser fram emot kommande upphandlingar!
- Ta bättre hand om dem små företag och dem ambitioner dessa har (kvalitet, flexibilitet, och ambitionen för bättre arbetsutförande).
- Under den sista tiden har det hänt många konstigheter, framförallt är det en märklig hantering av referensupptagningen. Man får mervärde av att ta med sådant som t.o.m. är ens skyldighet inom svensk lag. Man har lämnat ut anbudet utan sekretess, så att vårt anbud läckte ut till allmänheten. Det ledde till att det enkelt kunde kopieras av våra konkurrenter till nästa omgång. Vad är det som styr besluten? Det känns som att det är bestämt redan på förhand. Utvärderaren gav väldigt dåliga omdömen och referenser om företaget angående objektet. Trots det vann företaget upphandlingen. Hur förklarar man det? Vilka sitter och avgör detta? Tydligen hade en i den gruppen tidigare jobbat på just det företaget.
- Utbilda inköpare, ta hänsyn till kvalitet tillgänglighet etc. Bedöm prissättning individuellt istället för att vikta. Inför en lägsta prisnivå där uppdraget är genomförbart i förhållande till tid, lön etc.
- Verkligheten blev inte som det beskrevs i anbudet, t ex köhantering blev annorlunda än tidigare, det nämndes inte i anbudsunderlaget.
- Vid centrala upphandlingen av vård och omsorgsboenden visste inte alla om att de stod som ansvariga att visa lokaler. Det kändes märkligt att som anbudsgivare berättade och nästan be om ursäkt för detta.
- Viktigt att lyssna till olika vårdgivare. Svårt med budgetarbete när vi inte kan göra en prognos på hur vårdnivåerna blir framöver. Bedömningsinstrumenten måste ses över. Kundval är absolut bra och ska fortsätta med fokus på den äldre. Men det blir verksamhetsstörningar i systemet. Kösystemet måste även ses över.
- Ökad transparens i utvärderingen som gör det möjligt att uttyda de avgörande delar som gör att en leverantör vinner.
- Ökad tydlighet i vilka kvalitetskrav man ställer på sina kunder och hur de kommer att följas upp.

- Ökat samhällsansvar vid upphandlingar, inte bara pris utan rimlighet och kunskap om var gränsen går för skäligt och oskäligt.

TABELLBILAGA, SVARFREKVENSER (%)

Besvara frågorna utifrån den eller de upphandlingar du för ditt företag deltagit i under de senaste tre åren (det vill säga under 2007 eller senare).

Stadens förfrågningsunderlag

Nedan följer några frågor som syftar till att få reda på din uppfattning om Stockholms stads upphandlingsprocesser och de förfrågningsunderlag som används. Med hjälp av en skala från ett (1) till tio (10), där ett betyder inte alls nöjd och tio betyder i högsta grad nöjd, gör du din bedömning av förfrågningsunderlaget för den aktuella upphandlingen. Om du i något fall inte har någon uppfattning markerar du "Ingen åsikt". Hur nöjd är du med:

	Lågt betyg (1-4)	Medel- betyg (5-6)	Högt betyg (7-10)	Ingen åsikt	Summa
Hur tydligt uppdraget beskrevs i förfrågningsunderlaget	15	16	67	3	100
Förfrågningsunderlagets omfattning i förhållande till storleken på uppdraget	17	25	56	3	100
Stadens krav på referenser	20	12	61	6	100
Stadens krav på kompetens hos er personal för uppdraget	11	20	65	4	100
Stadens krav på handlingar vid upphandlingen (kvalitetssystem, miljöplan, årsredovisning etc.)	17	13	67	4	100
Tiden som gavs för att utforma anbud och hinna svara på förfrågan	12	15	70	4	100
Möjligheten att få svar på frågor under upphandlingen	7	17	70	6	100
Sammanfattningsvis, hur nöjd eller missnöjd är du med förfrågningsunderlaget på det hela taget	16	18	63	3	100

Utvärderingen av anbudet

Nedan följer några frågor som syftar till att få reda på din uppfattning om hur Stockholms stad hanterar utvärderingen av inkomna anbud. Med hjälp av en skala från ett (1) till tio (10), där ett betyder inte alls nöjd och tio betyder i högsta grad nöjd, gör du din bedömning av förfrågningsunderlaget för den aktuella upphandlingen. Om du i något fall inte har någon uppfattning markerar du "Ingen åsikt"

	Lågt betyg (1-4)	Medel- betyg (5-6)	Högt betyg (7-10)	Ingen åsikt	Summa
Utvärderingskriteriernas relevans	29	28	33	9	100
Den valda utvärderingsmodellen	34	24	32	10	100
Utvärderingsmodellens tydlighet/begriplighet (dvs. om modellen var lätt att förstå)	27	22	42	9	100
Objektiviteten vid bedömningen av referenserna	21	8	39	31	100
Objektiviteten vid bedömningen av anbudet som helhet	24	14	39	24	100
Tiden det tog att få svar på anbudet	19	28	46	7	100
Sammanfattningsvis, hur nöjd eller missnöjd är du med utvärderingen av anbudet på det hela taget	28	25	38	9	100

Stadens agerande under avtalsperioden

Nedan följer några frågor som syftar till att få reda på din uppfattning om hur Stockholms stad agerat under avtalsperioden. Med hjälp av en skala från ett (1) till tio (10), där ett betyder inte alls nöjd och tio betyder i högsta grad nöjd, gör du din bedömning av förfrågningsunderlaget för den aktuella upphandlingen. Om du i något fall inte har någon uppfattning markerar du "Ingen åsikt".

(Bas anbudsgivare som har haft anbud som antagits)

	Lågt betyg (1-4)	Medel- betyg (5-6)	Högt betyg (7-10)	Ingen åsikt	Summa
Beställarens/stadens förståelse för uppkomna problem	16	13	56	15	100
Beställarens/stadens fackkunskap inom ditt område	16	18	51	15	100
Beställarens/stadens tillgänglighet under avtalsperioden	3	13	72	11	100
Beställarens/stadens bemötande under avtalsperioden	5	13	72	10	100
Beställningarnas/avropsavtalens tydlighet	10	11	67	11	100
Hur väl beställaren/staden följer det ingångna avtalet för uppdraget	10	11	64	15	100
Hur ni i samverkan med beställaren/staden hanterar oförutsedda händelser	7	13	59	21	100
Antalet avrop ert företag haft på aktuellt avtal (om ramavtal)	15	10	41	34	100
De avstämningsmöten som hålls med beställaren/staden	8	18	57	16	100
Sammanfattningsvis, hur nöjd eller missnöjd är du med beställarens/stadens agerande under avtalsperioden på det hela taget	7	8	79	7	100

Nedan finns ett antal motsatsord. Markera på varje rad hur väl orden stämmer överrens med din bild av Stockholms stad som kund/upphandlare. Ju närmare ett ord du sätter din markering, desto bättre stämmer det med din uppfattning.

Positiv värde- laddning	Andel (%) på skalan 1-7							Negativ värde- laddning
	1	2	3	4	5	6	7	
Professionell	11	32	22	21	5	6	4	Oprofessionell
Flexibel	8	17	20	24	17	12	2	Oflexibel
Pålitlig	18	30	23	18	4	5	2	Opålitlig
Formell	13	39	30	17	1	0	1	Informell
Rättvis	8	27	20	25	11	7	2	Orättvis
Konsekvent	10	20	28	25	10	3	3	Inkonsekvent
Tydlig	12	21	27	21	13	2	4	Otydlig
Lättillgänglig	10	26	29	28	5	2	1	Svårtillgänglig
Tillmötesgående	6	24	28	29	9	1	3	Krävande

Hur nöjd eller missnöjd är du med Stockholms stads annonseringar av sina upphandlingar?

	<i>Andel %</i>
Mycket nöjd	28
Ganska nöjd	39
Varken nöjd/missnöjd	17
Ganska missnöjd	2
Mycket missnöjd	3
Ingen uppfattning	12
Summa	100

Hur nöjd eller missnöjd är du med Stockholms stads information och service till leverantörer i samband med upphandlingar (om stöddokument, policy, regler, kontaktpersoner etc)?

	<i>Andel %</i>
Mycket nöjd	18
Ganska nöjd	48
Varken nöjd/missnöjd	15
Ganska missnöjd	4
Mycket missnöjd	3
Ingen uppfattning	12
Summa	100

På vilket/vilka sätt vill du bli informerad om Stockholms stads upphandlingar?(flera svar möjliga)

	<i>Andel %</i>
Stadens hemsida	41
Annonssajter (Allego, OPEC etc)	65
Egna kontakter	14
Annonser i tidningar	7
Annat sätt	17
Ej svar	6

Har du varit med om att Stockholms stad ställt olika krav vid upphandlingar av samma typ av tjänst?

	<i>Andel %</i>
Ja	41
Nej	51
Ej svar	7
Summa	100

**Om ja,
Upplever du att detta är ett problem för dig som anbudsgivare?**

	<i>Andel %</i>
Ja	40
Nej	53
Ej svar	7
Summa	100

Tycker du att konkurrensen har förändrats vid Stockholms stads upphandlingar under det senaste 2-3 åren eller är det ingen skillnad?

	<i>Andel %</i>
Ökad konkurrens	63
Ingen skillnad	16
Minskad konkurrens	1
Vet ej	20
Summa	100

Hur tycker du att Stockholms stad i sina upphandlingar tar tillvara små företags möjligheter att lämna anbud (genom att dela upp uppdragen/tjänsterna, mindre krav på handlingar etc)?

	<i>Andel %</i>
Mycket bra	11
Ganska bra	24
Varken bra/dåligt	12
Ganska dåligt	18
Mycket dåligt	13
Vet ej	22
Summa	100

Tycker du att Stockholms stad har utvecklats som kund/beställare de senaste 2-3 åren eller är det ingen skillnad?

	<i>Andel %</i>
Blivit bättre	38
Ingen skillnad	27
Blivit sämre	13
Vet ej	23
Summa	100

Sammanfattning av din syn på Stockholms stad som kund/beställare

	Lågt betyg (1-4)	Medel- betyg (5-6)	Högt betyg (7-10)	Ingen åsikt	Summa
Hur nöjd är du på det hela taget med Stockholms stad som kund/beställare?					
Skala Inte alls nöjd (1) – Helt nöjd (10)	11	20	61	8	100
Hur väl uppfyller Stockholms stad som kund/beställare dina förväntningar?					
Skala Inte alls (1) – I högsta grad (10)	11	20	60	9	100
Tänk dig en perfekt kund/beställare. Ange på skalan nedan hur nära eller långt ifrån du tycker att Stockholms stad är jämfört med den ideala kunden/beställaren					
Skala Mycket långt ifrån (1) – Kan inte komma närmare (10)	16	30	43	11	100