

Handläggare
Ingela Kristiansson
Telefon: 08-508 21 065

Till
Älvsjö stadsdelsnämnd
2016-03-31

Samverkan stadsdelsnämnder och servicenämnden vid gemensam upphandling

Yttrande över rapport från Stadsrevisionen

Förslag till beslut

Stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som yttrande över Stadsrevisionens rapport om samverkan mellan stadsdelsnämnder och servicenämnden vid gemensam upphandling (nr 2, 2016).

Per Kjellander
Stadsdelsdirektör

Ingela Kristiansson
Avdelningschef

Sammanfattning

Under 2015 har Stadsrevisionen genomfört en granskning av stadens upphandlingsverksamhet. Den 28 augusti 2014 fick Farsta stadsdelsförvaltning i uppdrag att genomföra upphandling av ramavtal för städtjänster i verksamhetslokaler och omfattade stadsdelsnämnderna Farsta, Skarpnäck och Älvsjö.

Enligt revisionskontoret bedöms Farsta stadsdelsförvaltning ha brustit i genomförandet av upphandlingen. Stadsdelsnämnderna Farsta, Älvsjö och Skarpnäck har inte utvärderat hur leverantörerna har utfört sina åtaganden enligt det gamla avtalet.

Revisionskontoret anser vidare att serviceförvaltningen borde övervägt att genomföra en gemensam upphandling av städtjänster för de totalt nio stadsdelsnämnder som var i behov av nytt avtal för lokalvård. Förvaltningen instämmer delvis i kritiken om otillräcklig avtalsuppföljning och anser att servicenämnden bör ta ett större ansvar för att fånga upp behov och dra nytta av stadens storlek vid gemensamma upphandlingar.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för ekonomi och intern service.

Bakgrund

Under 2015 har Stadsrevisionen genomfört en granskning av stadens upphandlingsverksamhet. Tidigare granskning har visat att flera stadsdelsnämnder brister i upphandlingskompetens. Upphandlingstjänster köps istället av serviceförvaltningen eller av upphandlingskonsulter.

Syftet med granskningen är att bedöma om stadsdelsnämnderna och servicenämnden genomför gemensamma upphandlingar på ett ändamålsenligt sätt.

Revisionskontoret har remitterat rapporten till berörda instanser för yttrande senast den 8 april.

Revisionsrapporten i sammanfattning

Av stadens upphandlingspolicy framgår att varje nämnd och styrelse har det yttersta ansvaret för sina respektive upphandlingar. Varje nämnd och styrelse ska ha en person eller funktion som ska vara samordnare i upphandlingsfrågor. Inför varje upphandling ska en behovs- och marknadsanalys genomföras.

Direktupphandling får endast användas om kontraktets värde uppgår till högst 505 800 kronor. Direktupphandling över beloppsgränsen får tillämpas om det finns synnerliga skäl, som exempelvis vid brådskande och oförutsedda behov.

En gemensam upphandling sker när flera nämnder och/eller styrelser har liknande behov. Servicenämnden kan samordna, genomföra och förvalta gemensamma upphandlingar på uppdrag av nämnd eller styrelse.

Revisionskontorets granskning av gemensam upphandling av städtjänster

Den 28 augusti 2014 fick Farsta stadsdelsförvaltning i uppdrag av att genomföra upphandling av ramavtal för städtjänster i verksamhetslokaler.¹ Det då gällande avtalet skulle löpa ut i januari 2015 och omfattade stadsdelsnämnderna Farsta, Skarpnäck och Älvsjö.

Upphandlingen som avser fyra stadsdelsnämnder har genomförts av servicenämnden på uppdrag av Farsta stadsdelsnämnd, som ansvarig för samordningen av upphandlingen. Stadsdelsnämnden Enskede-Årsta-Vantör tillkom i den nya upphandlingen.

Förfrågningsunderlaget annonserades den 17 juni 2015 och sista dag att lämna anbud var den 16 augusti 2015. Tilldelningsbeslut meddelades den 21 oktober 2015 för samtliga fyra stadsdelsnämnder och avsåg fem leverantörer för respektive nämnd, där ramavtal med rangordning tecknas. Grunden för tilldelning var lägsta pris. Upphandlingens värde uppskattades till cirka 30 miljoner kronor.

Enligt överenskommelse mellan Farsta stadsdelsnämnd och servicenämnden skulle Farsta ansvara för att bilda en arbetsgrupp för att bland annat arbeta fram en kravspecifikation för behovet av städtjänster.

Stadsdelsnämnderna Farsta, Älvsjö och Skarpnäck har inte utvärderat hur leverantörerna har utfört sina åtaganden enligt det gamla avtalet. Inte heller har någon behovsanalys genomförts inför den nya upphandlingen. Den marknadsanalys som användes var i huvudsak gjord i en tidigare, av serviceförvaltningen genomförd städupphandling. Marknaden ansågs vara relativt känd.

Kraven som angavs i förfrågningsunderlaget är desamma som användes av Farsta i den tidigare genomförda upphandlingen. Ingen arbetsgrupp har arbetat i denna upphandling.

Det gamla städavtalet som upphörde att gälla den 14 januari 2015 har för de tre stadsdelsnämnderna förlängts genom muntlig överenskommelse till och med den 30 september 2015. Avtalet har därefter förlängts till och med den 31 januari 2016 beroende på att upphandlingen överklagades.

I förfrågningsunderlaget anges att avtalstiden är från den 1 oktober 2015 till och med den 30 september 2017. Om parterna är överens kan avtalet förlängas på samma villkor i ett plus ett år. Tilldelningsbeslut meddelades, enligt uppgift från serviceförvaltningen, tre veckor efter det att avtalet skulle börja gälla.

Revisionskontorets bedömning

Farsta stadsdelsförvaltning har brutit i genomförandet av upphandlingen. Stadsdelsnämnden gav i augusti 2014 förvaltningen i uppdrag att genomföra upphandling av städtjänster i verksamhetslokaler. I april 2015 gav Farsta stadsdelsförvaltning i uppdrag till serviceförvaltningen att genomföra upphandlingen. Då hade avtalet för städtjänster gått ut tre månader tidigare. Att avtalstiden gick ut den 14 januari 2015 framgår av nämndernas aktivitetsplaner för 2014.

Avtal om förlängning av det gamla städavtalet har överenskommit muntligen med de tidigare entreprenörerna. Det innebär att under perioden 15 januari 2015 till och med den 30 september 2015 har direktupphandling av städtjänster skett till ett totalt belopp om cirka 5,5 miljoner kronor för de fyra stadsdelsnämnderna.

Direktupphandling kan ske om det finns synnerliga skäl. Revisionskontoret anser inte att bristande planering är synnerliga skäl. De förlängningar av avtal som skett har gjorts utan upphandling i konkurrens. Därför är detta att betrakta som otillåtna direktupphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).

En samlad utvärdering av hur städning utförts enligt det gamla avtalet bör ligga till grund för den behovsanalys som ska genomföras. Enligt stadens upphandlingspolicy ska det inför varje upphandling genomföras behovs- och marknadsanalys. Ingen arbetsgrupp har arbetat med att ta fram en sådan inför upphandlingen vilket innebär ett avsteg från stadens upphandlingspolicy.

Revisionskontoret anser att serviceförvaltningen borde övervägt att genomföra en gemensam upphandling av städtjänster för de totalt nio stadsdelsnämnder som var i behov av nytt avtal för lokalvård. Farsta stadsdelsnämnd och de övriga tre nämndernas behov av ett nytt avtal borde ha framförts till serviceförvaltningen redan under hösten 2014.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Älvsjö stadsdelsförvaltning är en liten förvaltning och saknar i dagsläget tillräcklig upphandlingskompetens. Upphandlingsområdet är komplext och kräver särskild kompetens och förvaltningen har därför valt att i de flesta fall delta i gemensamma upphandlingar genom att vidaredelegera till Serviceförvaltningen eller annan förvaltning att genomföra och sköta upphandlingar. Förvaltningen samverkar i dessa upphandlingar bland annat genom att ha kontaktpersoner och delta i referensgrupper.

I den gemensamma städupphandlingen vidaredelegerade Älvsjö stadsdelsförvaltning till Farsta stadsdelsförvaltning att genomföra upphandlingen. Älvsjö stadsdelsförvaltning instämmer delvis i kritiken om otillräcklig avtalsavstämning. Löpande uppföljning och utvärdering av städtjänsten har gjorts under avtalsperioden. Däremot har ingen skriftlig utvärdering gjorts och någon dokumentation finns inte, bortsett från mejlkorrespondens. Förvaltningen har också brustit i bevakningen av avtalstiden. Det är dock rimligt att förvänta sig att den förvaltning som har fått ansvar för en upphandling genom delegation eller uppdrag, även kvalitetssäkrar att allt underlag finns, exempelvis utvärderingar.

Förvaltningen håller med om att det borde ha gjorts en gemensam upphandling för samtliga nio nämnder som var i behov av nytt avtal för lokalvård. Servicenämnden bör ta ett större ansvar för att fånga upp behov och dra nytta av stadens storlek vid gemensamma upphandlingar. Förvaltningen anser också att det behövs en fungerande avtalsdatabas.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som yttrande över Stadsrevisionens rapport.

Bilaga

Stadsrevisionens projektrapport Samverkan stadsdelsnämnder och servicenämnden vid gemensam upphandling (nr 2, 2016)