



Handläggare: Bertil Strid
Region Innerstad
Ledningen
Tel: 508 268 73
bertil.strid@gfk.stockholm.se

2002-02-01

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

Björn Åsberg
Region Ytterstad
Tel 508 260 08
bjorn.asberg@gfk.stockholm.se

Barbro Larsson
Fastighetsförvaltningen
Tel: 508 282 23
barbro.larsson@gfk.stockholm.se

Dnr 2002-130-00305

Revisionsrapporten ”Granskning av upphandling vid gatu- och fastighetsnämnden”

FÖRSLAG TILL BESLUT

1. Gatu- och fastighetsnämnden beslutar att som yttrande över rapporten, till nämndens revisorer (revisorsgrupp 2) överlämna och åberopa detta tjänsteutlåtande.
2. Gatu- och fastighetsnämnden beslutar att omedelbart justera detta ärende.

Olle Zetterberg

Göran Gahm

Kerstin Boberg
tf

Lars Callemo

SAMMANFATTNING

Revisionskontoret har granskat upphandlingsverksamheten vid gatu- och fastighetskontoret. Granskningen har omfattat dokumentation och handläggning av sex upphandlingar. Syftet har varit att bedöma om affärsmäs-

\\web01\inetpub\gfk.yourvoice.se\work\2002-02-19\Tjut\34.doc

Bilaga 1: Kom ihåg-lista, checklista för upphandlingar

Bilaga 2: Revisionsrapporten ”Granskning av upphandling vid gatu- och fastighetsnämnden”

sighet, konkurrens och objektivitet iakttagits. Revisionskontoret påtalar brister i dokumentation och arkivering samt bristande överensstämmelse mellan förfrågningsunderlag och utvärdering av anbud. Dessutom anser man att anbudsutvärderingen måste förbättras.

Vi kan konstatera att upphandlingarna med något undantag följer kraven på affärsmässighet, konkurrensutsättning och objektivitet. Kritiken är dock berättigad. Detta gäller framförallt kritiken som riktar sig mot dokumentation och arkivhantering.

Anbudshandlingar skall arkiveras då avtal upprättats. Vid större upphandlingar där mängden handlingar är omfattande kan dock handläggarna få behålla originalhandlingarna även under byggtiden. Vi instämmer i att reglerna för de granskade projekten inte till alla delar följts eftersom en del handlingar legat kvar för länge hos handläggarna. Det bör dock observeras att inga handlingar kommit bort. De har antingen funnits hos arkivet eller handläggarna.

Anbudsutvärdering innehåller ofta många komplicerade faktorer. Gatu- och fastighetskontoret och hela branschen arbetar med att ta fram så objektiva utvärderingsmodeller som möjligt där man tillåter en bedömning av kvalitetsaspekterna. Det pågår för närvarande ett arbete tillsammans med juridiska avdelningen för att utveckla poängsystem vid utvärdering av anbud så att poängsättningen och motivering blir tydligare och enklare.

Ett antal åtgärder för ytterligare styrning och kontroll av upphandlingsverksamheten kommer att införas snarast för komma tillrätta med bristerna.

- ? Controllergruppen granskar alla upphandlingar större än 3,0 Mkr. innan avtal tecknas.
- ? Extern konsult anlitas för att granska ett större urval av upphandlingar under 2002.
- ? En obligatorisk checklista skall följas och fyllas i av handläggarna samt vid upphandlingens slut undertecknas av denne och dennes chef.
- ? Verksamhetsavdelningarna kommer att öka kontrollen av att reglerna för dokumentationen följs .
- ? Registraturet / arkivet ska med hjälp av upphandlingshandbokens checklistor kontrollera att mapparna blir kompletta.
- ? Upphandlings -, bygg- och anläggningsprocesserna följs upp och förbättras.
- ? Frågan om en mer centraliserad upphandlingsverksamhet kommer att prövas.

UTLÅTANDE

Bakgrund

Nämndens revisorer har genom skrivelse överlämnat föreliggande rapport för yttrande senast den 20 februari 2002. Rapporten redovisar resultatet av granskningen av upphandling vid gatu- och fastighetsnämndens regioner och fastighetsförvaltningen.

Syftet med revisionskontorets granskning har varit att bedöma om affärsmässighet, konkurrens och objektivitet har iakttagits vid upphandlingarna och därvid se om de åtgärder som gatu- och fastighetsnämnden utlovat också haft avsedd effekt. Här ingår även granskning av hur dokumentation och arkivering av upphandlingsärenden har förbättrats.

Granskningen har omfattat dokumentation och handläggning av sex upphandlingar. Bakgrunden är att allvarliga brister konstaterats vid tidigare granskningar av upphandlingar och att gatu- och fastighetsnämnden därefter vidtagit åtgärder. Avsikten är att bedöma om dessa åtgärder varit tillräckliga och haft avsedd effekt.

Revisionskontoret konstaterar att dokumentation och arkivering av upphandlingsärenden fortfarande är bristfällig. I de sex upphandlingar som granskades saknades väsentliga dokument i ärendemapparna. Därigenom försvårades också granskningen av hur affärsmässighet, konkurrens och objektivitet har iakttagits vid upphandlingen och vilka förutsättningar som gällt.

Revisionskontoret anser att anbudsutvärderingen måste förbättras och rekommenderar gatu- och fastighetsnämnden att se över nuvarande poängsystem vid anbudsutvärdering av anbud och ange klara riktlinjer för när och hur det skall användas.

Revisionskontoret tar också upp frågan om bristande överensstämmelse mellan förfrågningsunderlag och utvärdering av anbud. Vid utvärderingen har i flera fall inte förfrågningsunderlaget följts. Så har exempelvis viktning och poängbedömning gjorts utan att detta redovisats i anbudsförfrågan. Även andra avvikelser förekommer.

Slutligen konstaterar revisionskontoret att ytterligare insatser för att förbättra upphandlingsverksamheten krävs omedelbart. Revisionskontoret tvingas konstatera att de åtgärder som gatu- och fastighetsnämnden vidtagit för att få ordning på upphandlingsverksamheten varit otillräckliga. Ytterligare åtgärder krävs omedelbart. Revisionskontoret ifrågasätter om gatu- och fastighetsnämndens mycket långtgående decentralisering av upphandling kan bestå. Upphandling är tekniskt så komplicerat att det krävs speciell kompetens. Revisionskontoret avser att under 2002 följa ett antal upphandlingar för att se om nödvändiga förbättringar blir genomförda. Det är samtidigt nödvändigt att gatu- och fastighetsnämnden i den årliga interna kontrollen bättre följer upp och bevakar hur upphandlingar genomförs.

Gatu- och fastighetskontorets synpunkter

Allmänt

Efter revisionskontorets granskning 1998 har ett omfattande kvalitetsarbete bedrivits vid gatu- och fastighetskontoret. Ett antal processer har setts över, bl a upphandlingsprocessen och anläggningsprocessen samt fastighetsförvaltningens byggprocess. En intranetbaserad upphandlingshandbok har tagits fram med regler och anvisningar för upphandling. I handboken ingår även checklistor mallar och förelägg.

Vi kan konstatera att upphandlingarna sedan dess med något undantag uppfyller kraven på affärsmässighet, objektivitet och konkurrensutsättning. Revisionskontorets kritik är dock berättigad. Detta gäller framförallt kritiken som riktar sig mot arkivhanteringen.

För utveckling, utredningar och stöd i frågor rörande upphandling, entreprenad och konsultverksamhet har vi bildat en kontorsövergripande samverkansgrupp. Gruppen består av representanter från alla avdelningar samt controllers.

En upphandlingsexpert har tillförts staben vid region innerstad och en har tillförts fastighetsförvaltningen. Sedan tidigare finns en upphandlingsexpert vid region ytterstad. Internkontrollen har förbättrats genom inrättande av kontrollertjänster vid gatu- och fastighetskontoret. En prioriterad uppgift för controllers är att systematiskt stödja, kontrollera och följa upp att upphandlingarna sker enligt gällande regler.

Vi har under senare år satsat betydande resurser på utbildning. Samtliga av gatu- och fastighetskontorets medarbetare som arbetar med upphandling har gått en dags grundläggande utbildning om LOU och stadens regler. Utbildning har hållits i Allmänna anvisningar för konsult- och anläggningsarbeten, teknisk handbok m. m. Controllers granskar fortlöpande gatu- och fastighetskontorets upphandlingar. Granskningen har framförallt inriktats på affärsmässighet och dokumentation under upphandlingsprocessen.

Controllers har översiktligt granskat ett tjugotal upphandlingar som gjordes under år 2000 och 2001. Granskningen har inriktats på upphandlingar för större belopp. Dessutom har erfarenheter tagits med från internkontroll av pågående upphandlingar. Gatu- och fastighetskontorets granskning och internkontroll visar på skillnader i kvalitén på upphandlingarna. Det finns ett antal goda exempel men också upphandlingar som innehåller administrativa brister. Under våren 2001 redovisades denna internkontroll för nämnden i samband med granskningen av saneringen av Klara Sjö. En internkontroll av gatu- och fastighetsnämndens upphandlingar redovisas även i verksamhetsberättelsen för 2001.

Följande åtgärdsprogram föreslogs för gatu- och fastighetskontoret.

- ? Utveckla ett webbaserat upphandlingsverktyg som stöd för upphandlingsprocessen.

- ? Interngranskning av pågående och genomförda upphandlingar ska öka.
- ? Erfarenheter från denna granskning kommer att tas med i kommande utbildningsinsatser.
- ? Uppföljningsseminarium för erfarenhetsutbyte kommer att anordnas en gång per år.
- ? Handläggarna anmodas att vid mer komplicerade upphandlingar förlöpande föra dialog om upphandlingen med regionernas upphandlingsexperter.
- ? Handläggarna erbjuds kvalitetsgranskning av upphandlingarna.
- ? Egen kontroll med hjälp av checklista
- ? Mentorskap införs som stöd för nya upphandlare.
- ? Externa konsulter som anlitas för upphandling ska på egen bekostnad ha genomgått gatu- och fastighetskontorets en dagars utbildning i LOU.

Flertalet av dessa insatser har därefter genomförts eller påbörjats, men eftersom de granskade upphandlingarna huvudsakligen genomförts före åtgärdsprogrammet har insatserna ej kunnat påverka hanteringen av sagda upphandlingar.

Dokumentation och arkivering

Enligt de arkiveringsregler som tagits fram av gatu- och fastighetskontoret i samarbete med juridiska avdelningen gäller bl a följande. Anbudshandlingar skall arkiveras då avtal upprättats. Om handläggaren även i fortsättningsvis vill ha tillgång till handlingarna är det i första hand kopior som skall hantearas. Vid större upphandlingar där mängden handlingar är omfattande är det dock bättre att handläggaren har tillgång till originalhandlingarna eftersom det annars finns risk att kopiaakten blir mer komplett än originalakten.

Detta innebär att upphandlarna under vissa förutsättningar kan få behålla originalhandlingarna hos sig under byggtiden. Det kan konstateras att regeln för arkivering till alla delar inte följts i de granskade projekten då en del handlingar förvarats hos handläggarna för länge.

Det bör dock observeras att inga handlingar kommit bort. De har antingen funnits hos arkivet eller hos handläggarna. För två av de granskade objekten fanns en nära i tiden gjord seriositetskontroll av anbudsgivarna. Några nya uppgifter inhämtades därför inte. Detta förklarar varför inga handlingar upprättats för seriositetskontrollerna. Detta borde dock antecknats i mapparna.

Anbudsutvärdering

Anbudsutvärdering innehåller ofta många komplicerade faktorer. Gatu- och fastighetskontoret och hela branschen arbetar med att försöka ta fram så objektiva utvärderingsmodeller som möjligt där man tillåter en bedömning av kvalitetsaspekterna. Alternativet är annars att ställa upp en så kallad ”kvalificerande ribba” och därefter välja det ekonomiskt lägsta anbudet bland de som klarat ribban. Tyvärr främjar inte detta kvalitén i anbudet. Den tenderar istället att minska till en lägsta godtagbara nivå.

Det är mycket svårt att utveckla utvärderingsmodeller som är heltäckande. Den modell som gatu- och fastighetskontoret använder ger ett bra utfall och används av flera större myndigheter t.ex. Vägverket.

Det pågår för närvarande ett arbete tillsammans med juridiska avdelningen för att utveckla poängsystemet vid utvärdering av anbud så att poängsättning och motivering ska bli enklare och tydligare.

I de fall där det råder bristande överensstämmelse mellan förfrågningsunderlag och utvärdering av anbud har tyvärr upphandlingshandbokens instruktioner ej följts fullt ut.

Gatu- och fastighetskontorets förslag till omedelbara insatser för att förbättra upphandlingsverksamheten

Revisionskontoret påpekar bl a i sina kommentarer att upphandling är tekniskt komplicerat att det kräver speciell kompetens och ifrågasätter den långtgående decentraliseringen av upphandlingsfrågor gatu- och fastighetskontoret valt. Ett antal åtgärder för ytterligare styrning och kontroll av upphandlingsverksamheten kommer att införas snarast för komma tillrätta med bristerna.

- ? Controllergruppen granskar alla upphandlingar större än 3,0 Mkr. innan avtal tecknas.
- ? Extern konsult anlitas för att granska ett större urval av upphandlingar under 2002.
- ? En obligatorisk checklista skall följas och fyllas i av handläggarna samt vid upphandlingens slut undertecknas av denne och dennes chef. Upphandlingshandboken anger upphandlingsprocessens olika moment och vad som skall göras i alla delar. Huvudmomenten finns sammanfattade i en "kom ihåg-lista" till stöd för handläggarna, se bilaga. Denna lista utvecklas till den obligatoriska checklistan.
- ? Verksamhetsavdelningarna kommer att öka kontrollen av att reglerna för dokumentationen följs .
- ? Registraturet / arkivet ska med hjälp av upphandlingshandbokens checklistor kontrollera att mapparna blir kompletta. Om så inte är fallet meddelas handläggaren.
- ? De införda processerna: upphandlings -, bygg- och anläggningsprocesserna följs upp och förbättras. Införandet av drift- och underhållsprocessen och exploateringsprocessen pågår.
- ? Frågan om en mer centraliserad upphandlingsverksamhet kommer att prövas.

SLUT