

Till
Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd
Södermalms stadsdelsnämnd
Servicenämnden
Trafik- och renhållningsnämnden

AVTALSFÖRVALTNING VID TVÅ STADSDELS- NÄMNDER SAMT TRAFIK- OCH RENHÅLL- NINGSNÄMNDEN

Revisorsgrupp 1 har den 16 december 2010 behandlat bifogade revisions-
rapport, nr 10/2010.

Revisorerna vill framhålla att stadsdelsnämnderna behöver utveckla sina ruti-
ner för att uppnå en aktiv avtalsförvaltning. De måste säkerställa att lagstiftning
och stadens upphandlingspolicy efterlevs. Inför kommande samordnade upp-
handlingar är det viktigt med en tydlig ansvars- och rollfördelning mellan be-
ställande nämnder och den utförande servicenämnden. Däremot bedömer vi att
trafik- och renhållningsnämnden bedriver en aktiv avtalsförvaltning.

I övrigt hänvisar revisorerna till rapporten och överlämnar den till stadsdels-
nämnderna Rinkeby-Kista och Södermalm, servicenämnden samt trafik- och
renhållningsnämnden för yttrande till revisorsgrupp 1. Yttrandet ska ha inkom-
mit till revisorsgruppen senast den 28 februari 2011. Övriga stadsdelsnämnder
får rapporten för kännedom och eventuellt yttrande.

På revisorernas vägnar

Bengt Akalla
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Kopia:

Stadsdirektören
Chefen för serviceförvaltningen
Chefen för trafikkontoret
Samtliga stadsdelsdirektörer
Övriga stadsdelsnämnder

Rapportsammandrag



AVTALSFÖRVALTNING VID TVÅ STADSDELSNÄMNDER SAMT TRAFIK- OCH RENHÅLLNINGSNÄMNDEN

BAKGRUND OCH INLEDNING

Stadens nämnder anlitar konsulter och entreprenörer för betydande delar av verksamheten. Enligt stadens upphandlingspolicy är det viktigt att staden uppfattas som en god avtalspart och beställare. Syftet med denna granskning är att bedöma om nämnderna genomför en aktiv avtalsförvaltning enligt upphandlingspolicy samt hur nämnderna samverkar med sina leverantörer.

STADSREVISIONENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNINGAR

- De granskade stadsdelsnämnderna har i ramavtal om handledningstjänster inte planerat för en aktiv avtalsförvaltning. Ansvar för avtalsförvaltningen är inte tydligt och det finns inte dokumenterade rutiner.
- De granskade stadsdelsnämnderna har inte i tillräcklig omfattning analyserat sina behov inför genomförandet av upphandlingen. Stadsdelsnämnderna har under pågående avtalsperiod inte upprätthållit lojalitet mot det tecknade avtalet. De har vid avrop frångått avtalad rangordning och anlitat företag som inte ingår i ramavtalet.
- Ytterligare sex stadsdelsnämnder omfattas av det granskade ramavtalet. Den ekonomiska redovisningen tyder på att även dessa sex nämnder inte följer avtalad rangordning samt att de anlitar företag utanför ramavtalet.
- De intervjuade företagen med handledningstjänster är i stort nöjda med hur upphandlingen av ramavtalet genomfördes. Samtidigt anser de att de får uppdrag från nämnderna oavsett om de har ramavtal eller inte.
- Trafik- och renhållningsnämnden har tydliga och dokumenterade rutiner för en aktiv avtalsförvaltning och följer upp enligt dessa. Trafikkontoret har avstämningsmöten med sina entreprenörer i tillräcklig omfattning.
- De två företag som utför parkeringsövervakning är nöjda med hur upphandlingen genomfördes och anser att det finns beställar-kompetens på trafikkontoret.
- Stadsdelsnämnderna måste utveckla sina rutiner för att uppnå en aktiv avtalsförvaltning där ansvaret är tydligt och definierat.
- Nämnderna måste även utveckla den interna kontrollen så att avtalad rangordning m.m. följs.
- Ett mer omfattande förberedelsearbete inför upphandlingen av servicenämnden tillsammans med stadsdelsnämnderna skulle ha medfört ett ramavtal som bättre svarar mot verksamheternas behov. Inför kommande samordnade upphandlingar är det därför viktigt med en tydlig ansvars- och rollfördelning mellan beställande nämnder och den utförande servicenämnden.

GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE

Granskningen är avgränsad till trafik- och renhållningsnämnden och stadsdelsnämnderna Rinkeby-Kista och Södermalm. Den har omfattat trafikkontorets avtal med två leverantörer om parkeringsövervakning och stadsdelsförvaltningarnas ramavtal om handledningstjänster med 82 leverantörer. Servicenämnden genomförde upphandlingen av ramavtalet varför även den ingår i granskningen.

Intervjuer har genomförts med avtalsansvariga vid de granskade förvaltningarna. Revisionskontoret har även granskat dokument och sammanställningar av utbetalda ersättningar för handledningstjänster. Konsult har anlitats för att intervjua leverantörer om deras syn på staden som avtalspart och beställare.

FRÅGOR OM RAPPORTEN BESVARAS AV

- Förtroendevald revisor Barbro Ernemo
08-750 80 71, 073-705 14 45
- Förtroendevald revisor Helge Löfstedt
08-744 38 28
- Stadsrevisor Staffan Moberg
08-508 29 414

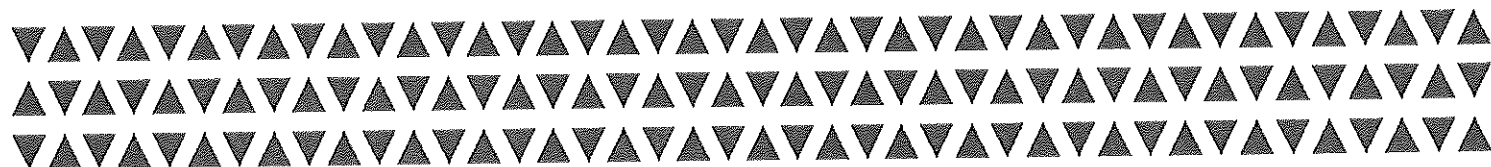
Rapporten finns på www.stockholm.se/revision



Revisionsrapport 2010



**AVTALSFÖRVALTNING VID TVÅ STADSDELS-
NÄMNDER SAMT TRAFIK- OCH RENHÅLLNINGS-
NÄMNDEN**



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

I "årsrapporter" för nämnder och "granskningspromemorior" för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. 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



Till
Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd
Södermalms stadsdelsnämnd
Servicenämnden
Trafik- och renhållningsnämnden

AVTALSFÖRVALTNING VID TVÅ STADSDELS- NÄMNDER SAMT TRAFIK- OCH RENHÅLL- NINGSNÄMNDEN

Revisorsgrupp 1 har den 16 december 2010 behandlat bifogade revisions-
rapport, nr 10/2010.

Revisorerna vill framhålla att stadsdelsnämnderna behöver utveckla sina ruti-
ner för att uppnå en aktiv avtalsförvaltning. De måste säkerställa att lagstiftning
och stadens upphandlingspolicy efterlevs. Inför kommande samordnade upp-
handlingar är det viktigt med en tydlig ansvars- och rollfördelning mellan be-
ställande nämnder och den utförande servicenämnden. Däremot bedömer vi att
trafik- och renhållningsnämnden bedriver en aktiv avtalsförvaltning.

I övrigt hänvisar revisorerna till rapporten och överlämnar den till stadsdels-
nämnderna Rinkeby-Kista och Södermalm, servicenämnden samt trafik- och
renhållningsnämnden för yttrande till revisorsgrupp 1. Yttrandet ska ha inkom-
mit till revisorsgruppen senast den 28 februari 2011. Övriga stadsdelsnämnder
får rapporten för kännedom och eventuellt yttrande.

På revisorernas vägnar

Bengt Akalla
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Kopia:

Stadsdirektören
Chefen för serviceförvaltningen
Chefen för trafikkontoret
Samtliga stadsdelsdirektörer
Övriga stadsdelsnämnder

(

(

(

(

Sammanfattning

Stadens nämnder anlitar konsulter och entreprenörer för betydande delar av verksamheten. Enligt stadens upphandlingspolicy är det viktigt att staden uppfattas som en god avtalspart och beställare. Syftet med denna granskning är att bedöma om nämnderna genomför en aktiv avtalsförvaltning enligt upphandlingspolicyn samt hur nämnderna samverkar med sina leverantörer.

Granskningen är avgränsad till trafik- och renhållningsnämnden och stadsdelsnämnderna Rinkeby-Kista och Södermalm. Den har omfattat trafikkontorets avtal med två leverantörer om parkeringsövervakning och stadsdelsförvaltningsramavtal om handledningstjänster med 82 leverantörer. Servicenämnden genomförde upphandlingen av ramavtalet varför även den ingår i granskningen.

De granskade stadsdelsnämnderna har inte planerat för en aktiv avtalsförvaltning avseende ramavtalet om handledningstjänster. De har heller inte i tillräcklig omfattning analyserat sina behov inför genomförandet av upphandlingen. De två stadsdelsnämnderna har under pågående avtalsperiod inte upprätthållit lojalitet mot det tecknade avtalet. De har vid avrop frångått avtalad rangordning och anlitat företag som inte ingår i ramavtalet. Ytterligare sex stadsdelsnämnder omfattas av det granskade ramavtalet. Den ekonomiska redovisningen tyder på att även dessa sex nämnder inte följer avtalad rangordning samt att de anlitar företag utanför ramavtalet.

De intervjuade företagen med handledningstjänster är i stort nöjda med hur upphandlingen av ramavtalet genomfördes. Samtidigt anser de att de får uppdrag från nämnderna oavsett om de har ramavtal eller inte.

Trafik- och renhållningsnämnden har tydliga och dokumenterade rutiner för en aktiv avtalsförvaltning och följer upp enligt dessa. Trafikkontoret har avstämningsmöten med sina entreprenörer i tillräcklig omfattning. De två företag som utför parkeringsövervakning är nöjda med hur upphandlingen genomfördes och anser att det finns beställarkompetens på trafikkontoret.

Revisionskontoret anser att stadsdelsnämnderna måste utveckla sina rutiner för att uppnå en aktiv avtalsförvaltning där ansvaret är tydligt och definierat. Nämnderna måste även förbättra den interna kontrollen så att avtalad rangordning m.m. följs.

Ett mer omfattande förberedelsearbete inför upphandlingen av servicenämnden tillsammans med stadsdelsnämnderna skulle ha medfört ett ramavtal som bättre svarar mot verksamheternas behov. Inför kommande samordnade upphandlingar är det därför viktigt med en tydlig ansvars- och rollfördelning mellan beställande nämnder och den utförande servicenämnden.

(

(

(

(



Innehåll

sid

1	Bakgrund.....	1
1.1	Uppdrag och syfte.....	1
1.2	Revisionsfrågor.....	1
1.3	Metoder och urval.....	1
2	Revisionskriterier	2
2.1	Stadens upphandlingspolicy.....	2
2.2	Stadens regler för ekonomisk förvaltning	3
2.3	Lagen om offentlig upphandling	3
3	Avtal	4
3.1	Ramavtal om handledningstjänster.....	4
3.2	Avtal om parkeringsövervakning.....	5
4	Resultat av revisionskontorets granskning.....	5
4.1	Avtalsförvaltning vid två stadsdelsnämnder	5
4.2	Avtalsförvaltning vid trafik- och renhållningsnämnden.....	9
4.3	Samverkan med leverantörer.....	10
5	Revisionskontorets sammanfattande bedömning	11

Bilagor:

- Bilaga 1* Sammanställning av intervjuer med leverantörer av handledningstjänster
- Bilaga 2* Sammanställning av intervjuer med leverantörer av parkeringsövervakning

(

(

(

(

I Bakgrund

Stadens nämnder anlitar konsulter och leverantörer för betydande delar av verksamheten. Enligt stadens upphandlingspolicy är det viktigt att staden uppfattas som en god avtalspart och beställare. Vidare anger policyn att staden ska följa upp och vidta åtgärder för att upprätthålla en hög lojalitet med de tecknade avtalen. Det är också viktigt med samverkan mellan staden och leverantören för att utveckla verksamheten och affärsrelationen.

Revisionskontorets tidigare granskningar har visat att nämnderna bör utveckla sin avtalsförvaltning genom att följa upp leverantörers åtaganden samt att avstämningsmöten med leverantörer bör hållas regelbundet. Vidare måste leverantörers seriositet kontrolleras även under pågående avtalsperiod.

I.1 Uppdrag och syfte

Syftet med denna granskning är att bedöma om nämnderna genomför en aktiv avtalsförvaltning enligt stadens upphandlingspolicy. Granskningen ska också belysa hur nämnderna samverkar med sina leverantörer.

I.2 Revisionsfrågor

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfrågor.

- Har nämnderna planerat och utformat upphandlingen så att avtalet medger en aktiv avtalsförvaltning?
- Har nämnderna tydliga och dokumenterade rutiner för en aktiv avtalsförvaltning?
- Genomför nämnderna uppföljningar enligt dessa rutiner?
- Hur följer nämnderna upp avtalstrohet inom ramavtal?
- Hur samverkar nämnderna med sina leverantörer i syfte att utveckla affärsrelationerna?

I.3 Metoder och urval

Granskningen omfattar två stadsdelsnämnders ramavtal om handledningstjänster med inriktning på individ- och familjeomsorg samt trafik- och renhållningsnämndens avtal med två leverantörer avseende parkeringsövervakning. Åtta stadsdelsnämnder har tecknat ramavtal om handledningstjänster. I denna granskning ingår stadsdelsnämnderna Södermalm och Rinkeby-Kista.

Avtalsansvariga vid de granskade förvaltningarna har intervjuats. Därutöver har upphandlare vid serviceförvaltningen intervjuats med anledning av att serviceförvaltningen på uppdrag av ansvariga nämnder genomförde upphandlingen av handledningstjänster. Vidare har revisionskontoret granskat dokument, såsom



förfrågningsunderlag, avtal och beställningar. Dessutom har kontoret granskat sammanställningar av utbetalda ersättningar för handledningstjänster.

Granskningen har genomförts av Hans Classon och Eva Lundberg (projektledare) vid revisionskontoret. Konsult har anlitats för att intervjua leverantörer om deras syn på staden som avtalspartner och beställare. De två företag som utför parkeringsövervakning har intervjuats. Av de 82 företag som har ramavtal om handledningstjänster har 10 intervjuats, vilka har valts utifrån att de under första halvåret 2010 haft uppdrag från stadsdelsnämnderna.

2 Revisionskriterier

Granskningen utgår från stadens upphandlingspolicy, stadens regler för ekonomisk förvaltning och lagen om offentlig upphandling. Policyn anger bland annat hur en aktiv avtalsförvaltning ska genomföras, regler för ekonomisk förvaltning hur ramavtal ska följas medan lagen ställer krav på rangordning vid ramavtal m.m.

2.1 Stadens upphandlingspolicy

Stadens policy för upphandling och konkurrensutsättning (KF febr. 2007) med tillhörande anvisningar anger bland annat att nämnderna inför varje upphandling ska planera för aktiv avtalsförvaltning samt definiera ansvarig funktion/person i detta avseende.

Den som beslutar om genomförande av en upphandling skall också tillse att en aktiv avtalsförvaltning planeras. I aktiv avtalsförvaltning ingår att följa upp hur staden respektive leverantören fullgör sina respektive delar av avtalet samt hur affärsrelationen kan utvecklas. Vidare ingår att följa upp och vidta åtgärder för att upprätthålla lojalitet mot det tecknade avtalet.

Upphandlande myndighet (nämnd/styrelse) ska vid kvalificering av leverantörer genomföra en *seriositetsprövning* av dessa. Det åligger även den upphandlande myndigheten att under hela avtalsperioden kontrollera att de leverantörer som staden har avtal med lever upp till avtalade åtaganden avseende exempelvis betalning av skatt och sociala avgifter. Avtal med leverantörer som inte fullgör sina skyldigheter i dessa avseenden ska om det är rättsligt möjligt hävas.

Vidare framgår av anvisningarna att staden har ett stort antal leverantörer och många *ramavtal*. Det är viktigt att staden kontinuerligt arbetar med åtgärder för att upprätthålla hög lojalitet mot tecknade avtal. Det är av stor vikt att staden uppfattas som en god avtalspart och beställare.



Efter varje genomförd upphandling bör nämnden genomföra ett aktivt *informationsarbete* avseende tecknat avtal, leverantörer och de varor och tjänster som ingår i avtalet. Stadens avtalsdatabas är ett verktyg för informationsspridning och innehåller uppgifter om stadsgemensamma avtal.

Anvisningarna anger även att det av avtalet ska framgå under vilka former parterna ska följa upp avtalat åtagande under avtalsperioden och att det är av stor vikt att parterna samverkar för att utveckla affärsrelationen. Vid uppföljnings- och avstämningsmöten bör protokoll föras. Aspekter som resultat, problem, överenskomna och vidtagna åtgärder bör framgå av protokollet för att underlätta kontinuerlig uppföljning.

2.2 Stadens regler för ekonomisk förvaltning

I reglerna för ekonomisk förvaltning definieras *ramavtal* som ett 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. Den beställning som görs med ramavtal som grund benämns *avrop*.

Reglerna anger rörande ramavtal att det av förfrågningsunderlaget ska framgå hur tilldelning av kontrakt kommer att ske inom ramavtalet.

Vidare framgår av reglerna att ramavtal i första hand ska följas av exklusivitet. Detta innebär att om en nämnd genomfört eller deltagit i ramavtalsupphandling ska nämnden inte teckna andra avtal avseende samma vara eller tjänst att gälla under ramavtalets avtalstid, d.v.s. *avtalstrohet* ska gälla. Om ramavtal inte avses innebära exklusivitet ska detta tydligt framgå av såväl avtal som förfrågningsunderlag.

2.3 Lagen om offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling anger bland annat att ramavtal får ingås med fritt antal leverantörer. Om ramavtal ingåtts med flera leverantörer får tilldelning av kontrakt som grundar sig på ramavtalet ske genom tillämpning av villkoren i ramavtalet utan förnyad inbjudan att lämna anbud. Kontrakt ska tilldelas den leverantör som har lämnat det bästa anbudet på grundval av de villkor som angetts i ramavtalet (rangordning).

3 Avtal

I det följande ges en beskrivning av de granskade avtalen.

3.1 Ramavtal om handledningstjänster

Upphandling av handledningstjänster för bland annat socialt arbete genomfördes i samordnad form för åtta av stadens stadsdelsnämnder, utbildningsnämnden och Stockholms stads bostadsförmedling AB. Anbudsinbjudan skickades ut i maj 2009 och avtalet gäller för perioden 2009-11-01 – 2011-05-31 med möjlighet till ett års förlängning. Upphandlingen genomfördes av stadens service-nämnd på uppdrag av de åtta stadsdelsnämnderna m.fl.

Externa handledare anlitas sedan länge för verksamhetshandledning med inriktning på utveckling och stöd i det arbete som bedrivs av stadens förvaltningar och bolag. Detta ramavtal omfattar företag med kvalificerade handledare i såväl enmansföretag som företag med flera anställda. Det ska tillgodose behovet av handledningstjänster inom bland annat individ- och familjeomsorg inklusive socialpsykiatri.

De åtta stadsdelsnämnderna har tecknat ramavtal med 82 företag för att täcka sina behov av handledning. Vid avrop från ramavtalet ska rangordning råda, d.v.s. den anbudsgivare som rankats högst i upphandlingen ska ges möjlighet att leverera innan nästa företag tillfrågas. I stadens tidigare ramavtal om handledningstjänster har inte rangordning varit ett krav.

Av det granskade avtalet framgår att handledningstjänster är ett komplext och mångfacetterat område som kan inrymma olika metoder och inriktningar. Avtalet anger vidare att "om avropande myndighet (nämnd) efterfrågar en viss metod eller synsätt förbehåller sig staden rätten att ta sådana hänsyn, dock fortfarande utifrån rangordningsprincipen".

I ramavtalet om handledningstjänster anges inte att staden har rätt att teckna andra avtal om samma tjänst, d.v.s. exklusivitet gäller.

De 82 företag som har ramavtal med stadsdelsnämnderna har prövats utifrån ett antal krav som ställdes i upphandlingsskedet. Bland annat har företagens seriositet samt handledarnas kompetens och förmåga prövats. Därefter är företagen rangordnade efter lägsta timpris.

Enligt avtalet ska ett handledningsuppdrag alltid föregås av en skriftlig beställning som undertecknats av båda parter. Serviceförvaltningen har tagit fram en

blankett som förvaltningarna kan använda vid beställning/avrop av handledningsuppdrag.

Information om ramavtalet finns i stadens avtalsdatabas. Där finns också en kort information om vilka tjänster respektive företag kan erbjuda, företagets kontaktperson m.m. Serviceförvaltningen har åtagit sig att, utan ersättning från avtalsansvariga förvaltningar, å jourhålla informationen i avtalsdatabasen.

3.2 Avtal om parkeringsövervakning

Parkeringsövervakningen i Stockholm är upphandlad och utlagd på entreprenad från 2007. De tidigare fyra parkeringsdistrikten upphandlades som två områden, område Nord och område Syd. Avtal är tecknat med ett företag för område Nord och med ett annat företag för område Syd. Avtalen gäller i fyra år och kan förlängas med två år. Företagen erhåller tillsammans ca 100 mnkr årligen i fast ersättning, som utbetalas månadsvis.

Entreprenörerna ska utföra parkeringsövervakning på uppdrag av Stockholms stad genom trafik- och renhållningsnämnden. Arbetet ska utföras enligt de direktiv som trafikkontoret utfärdar. Entreprenörernas åtaganden ska utföras på ett rättssäkert och serviceinriktat sätt i enlighet med de förutsättningar som anges i kravspecifikationen.

I kravspecifikationen som biläggs avtalen ställs en stor mängd krav på entreprenörerna. Det gäller bl.a. krav på personal, redovisning till beställaren, IT-stöd och tekniska krav, krav på fordon, samråd och krav på utbildning. Av kravspecifikationen framgår bl.a. att entreprenörerna ska delta i samrådsmöten tillsammans med beställaren minst sex gånger per år, eller när någon av parterna anser det påkallat.

Entreprenörerna ska också fortlöpande registrera ärenden och uppgifter i trafikkontorets IT-system för parkering och fordonsflyttning. Vidare ska de redovisa antalet parkeringsvakter i tjänst och deras övervakningstimmar.

4 Resultat av revisionskontorets granskning

4.1 Avtalsförvaltning vid två stadsdelsnämnder

Enligt stadens upphandlingspolicy ska den nämnd som beslutar om genomförande av en upphandling tillse att aktiv avtalsförvaltning planeras. Den ska också svara för att göra en analys av behovet och marknadssituationen inför genomförandet av upphandlingen. I det granskade ramavtalet om handledningstjänster är det stadsdelsnämnderna som beslutat att genomföra upphandlingen.



Stadsdelsnämnderna har vidare beslutat att gemensamt uppdra åt serviceförvaltningen att samordna och genomföra upphandlingen. Enligt uppdraget från stadsdelsförvaltningarna åtar sig serviceförvaltningen att genomföra upphandlingen fram till det att avtal har tecknats. I åtagandet ingår bland annat sammankallande av referensgrupp och framtagande av förfrågningsunderlag.

Av uppdraget framgår vidare att serviceförvaltningen tillsammans med stadsdelsförvaltningarna diskuterat alternativa förfaranden till upphandling av ramavtal med rangordning. Som alternativ nämndes ramavtal med förnyad konkurrensutsättning.

I serviceförvaltningens inbjudan till stadsdelsnämnderna att delta i en gemensam upphandling klargörs dock att serviceförvaltningens bedömning är att det enda framkomliga och hållbara alternativet är att upphandla ett ramavtal med rangordning. Serviceförvaltningen anser också, utifrån erfarenheter av tidigare ramavtal, att till exempel en gruppering av metoder kan medföra att det kommande ramavtalet bättre speglar behovet av olika metoder inom handledning.

Av intervjuer med företrädare för serviceförvaltningen framgår att förvaltningen kallade representanter för de deltagande stadsdelsförvaltningarna till referensgruppsmöten för att precisera behovet av handledningstjänster, bland annat i syfte att arbeta fram ett ändamålsenligt förfrågningsunderlag. Intresset från stadsdelsförvaltningarnas sida för att delta i dessa möten var lågt.

Upphandlingen resulterade i ett ramavtal med 82 företag som är rangordnade utan någon gruppering i avtalsområden eller liknande. Att ingå ramavtal med en så stor mängd leverantörer är administrativt krävande och innebär en risk att många av de lägre rangordnade företagen inte får några uppdrag.

Vid intervjuer med företrädare för stadsdelsförvaltningarna har framkommit att handledningstjänster är personrelaterat och därför bygger på förtroende och kontinuitet. Att upphandla sådana tjänster på ett ändamålsenligt sätt kräver noggranna analyser av behovet och marknadssituationen inför upphandlingen.

Ett mer omfattande förberedelsearbete av serviceförvaltningen tillsammans med beställande stadsdelsförvaltningar hade, enligt revisionskontoret, kunnat medföra ett ramavtal som bättre svarar mot verksamheternas behov.

Granskningen visar vidare att förfrågningsunderlaget och ramavtalet om handledningstjänster inte anger hur en aktiv avtalsförvaltning ska genomföras. Det framgår inte vem eller vilken funktion vid stadsdelsnämnderna som ska svara för avtalsförvaltningen.

Avtalstrohet

Stadens upphandlingspolicy anger bland annat att det är viktigt att staden kontinuerligt arbetar med åtgärder för att upprätthålla hög lojalitet mot tecknade avtal. Enligt ramavtalet om handledningstjänster ska rangordning gälla vid avrop/beställning, det vill säga det företag som ligger först ska kontaktas och om det inte kan åta sig uppdraget ska nästa företag tillfrågas o.s.v. Avtalet anger vidare att om avropande nämnd efterfrågar en viss metod eller synsätt förbehåller sig staden rätten att ta sådana hänsyn, dock fortfarande utifrån rangordningsprincipen.

Revisionskontoret har granskat hur stadsdelsförvaltningarna Södermalm och Rinkeby-Kista har avropat/beställt handledningstjänster under första halvåret 2010. Båda förvaltningarna har avropat för vardera ca 500 tkr under perioden.

Södermalms stadsdelsförvaltning har till stor del avropat från företaget som är rangordnat som nr 82 enligt ramavtalet. Den ekonomiska omfattningen av avropen till det företaget motsvarar 28 % av förvaltningens sammanlagda avrop av handledningstjänster. Förvaltningen har beställt för mindre belopp från företag med rangordning från nr 26 och neråt. Många av uppdragen saknar skriftlig beställning. Förvaltningen har inte i någon beställning motiverat varför den inte tillfrågat de högre rangordnade företagen.

Dessutom har stadsdelsförvaltningen anlitat tre företag för handledningstjänster som inte har ramavtal med staden. Ersättningen för dessa uppdrag uppgår till drygt 80 tkr för första halvåret 2010.

Därutöver har stadsdelsförvaltningen tecknat ett eget avtal med företaget som är rangordnat som nr 82. Avtalet är tecknat i februari 2010 d.v.s. under pågående ramavtalsperiod. I det egna avtalet framgår inte att stadsdelsförvaltningen har tecknat ramavtal med detta företag och med ytterligare 81 företag om samma typ av tjänst.

Stadsdelsförvaltningen Rinkeby-Kista har avropat handledningstjänster från cirka 20 av de 82 företag som staden har ramavtal med. Avrop har gjorts från företaget som är rangordnat som nr 9 i rangordning som det högsta. Företaget som är nr 61 i rangordningen har flest uppdrag från förvaltningen. Många uppdrag saknar skriftlig beställning. Förvaltningen har inte i någon beställning motiverat varför förvaltningen inte tillfrågat de högre rangordnade företagen.

Förvaltningen har anlitat fyra företag för handledningstjänster som inte har ramavtal med staden. Ersättningen för dessa uppdrag uppgår till 75 tkr avseende första halvåret 2010.



En av anledningarna till att stadsdelsförvaltningarna har anlitat företag för handledningstjänster som inte har ramavtal med staden är att förvaltningarna haft behov av handledningstjänst på annan ort. Förvaltningarna har anlitat företag som bedriver verksamhet på den orten.

Denna granskning är avgränsad till ramavtal om handledningstjänster inom individ- och familjeomsorg samt stadsdelsnämnderna Rinkeby-Kista och Södermalm. Ramavtalet omfattar även sex andra stadsdelsnämnder, nämligen Enskede-Årsta-Vantör, Farsta, Hässelby-Vällingby, Norrmalm, Skarpnäck och Spånga-Tensta. Den ekonomiska redovisningen av vilka leverantörer dessa sex stadsdelsnämnder beställt handledningstjänster från tyder på att även de inte följt gällande rangordning i ramavtalet. Av redovisningen framgår att det förekommer att även dessa nämnder anlitar företag som inte ingår i det granskade ramavtalet.

Seriositetskontroller

Stadens upphandlingspolicy anger bland annat att upphandlande nämnd vid kvalificering av leverantörer ska genomföra en seriositetsprövning av dessa. Nämnden ska även under avtalsperioden kontrollera företagens seriositet. Granskningen visar att serviceförvaltningen i upphandlingsskedet prövade anbudsgivarnas seriositet. Sedan avtalstiden startade i november 2009 och fram till juli 2010 har ingen av de granskade stadsdelsnämnderna kontrollerat de anlitate företagen. De har inte heller prövat seriositeten hos de företag som anlits utanför ramavtalet.

Revisionskontorets bedömning

Revisionskontoret anser att stadsdelsnämnderna Södermalm och Kista-Rinkeby inför upphandling av ramavtal om handledningstjänster inte planerat för en aktiv avtalsförvaltning. De har inte i tillräcklig omfattning analyserat sina behov inför genomförandet av upphandlingen. Ett mer omfattande förberedelsearbete av servicenämnden tillsammans med stadsdelsnämnderna skulle ha medfört ett ramavtal som bättre svarar mot verksamheternas behov.

Stadsdelsnämnderna har inte under pågående avtalsperiod upprätthållit lojalitet mot det tecknade avtalet. De har vid avrop frångått gällande rangordning och dessutom i strid mot avtalet anlitat företag som inte ingår i ramavtalet. Nämnderna har inte heller prövat företagens seriositet under pågående avtalsperiod. De företag som anlits utanför ramavtalet har inte vid något tillfälle seriositetsprövats av nämnderna.

4.2 Avtalsförvaltning vid trafik- och renhållningsnämnden

Enligt stadens upphandlingspolicy ska den som beslutar om genomförande av en upphandling också se till att en aktiv avtalsförvaltning planeras. Av revisionskontorets intervjuer och genomgång av dokumentation framgår att trafikkontoret inför upphandlingen av parkeringsövervakning planerade för avtalsförvaltningen.

Granskningen visar att förfrågningsunderlaget och avtalen om parkeringsövervakning anger hur avtalsförvaltningen ska genomföras. Av avtalen framgår under vilka former parterna ska följa upp avtalat åtagande under avtalsperioden.

Enheten för parkering vid trafikkontorets tillståndsavdelning ansvarar för uppföljning av de två avtalen avseende parkeringsövervakning. Enheten deltog vid utarbetandet av förfrågningsunderlaget.

Månadsvis redovisar enheten sammanställningar från uppföljningen av entreprenörerna. I sammanställningarna redovisas per område antal parkeringsvakter i tjänst, antalet övervakningstimmar, antal fordonsflyttningar, antal utfärdade parkeringsanmärkningar m.m. Sammanställningarna redovisas och diskuteras vid de möten som hålls kontinuerligt med entreprenörerna.

Entreprenörerna ska vid utbildning av parkeringsvakter följa Rikspolisstyrelsens utgivna föreskrifter och allmänna råd om utbildning av parkeringsvakter. Att vakterna genomgått den utbildningen kontrolleras i samband med att enheten vid trafikkontoret beslutar om förordnande av parkeringsvakter. Vid förordnandet tilldelas vaken ett tjänstenummer som bl.a. ska användas vid utfärdande av parkeringsanmärkningar. Enheten för en aktuell förteckning över förordnade parkeringsvakter.

Seriositetskontroller

Stadens upphandlingspolicy anger bland annat att upphandlande nämnd vid kvalificering av leverantörer ska genomföra en seriositetsprövning av dessa. Nämnden ska även under avtalsperioden kontrollera företagens seriositet. Granskningen visar att trafik- och renhållningsnämnden i upphandlingsskedet prövade anbudsgivarnas seriositet. I avtalen anges att entreprenörerna ska ge staden insyn i företagets ekonomiska ställning genom att, senast tre månader efter avslutad räkenskapsår, lämna en av bolagets styrelse fastställd skriftlig verksamhetsberättelse med bokslut och balansräkning. Därutöver genomför trafikkontoret sporadiska seriositetskontroller.



Revisionskontorets bedömning

Revisionskontoret anser att trafik- och renhållningsnämnden har tydliga och dokumenterade rutiner för en aktiv avtalsförvaltning och genomför uppföljningar enligt dessa rutiner.

4.3 Samverkan med leverantörer

Upphandlingspolicyn anger bland annat att det är av stor vikt att parterna samverkar för att utveckla affärsrelationen. Vid uppföljnings- och avstämningsmöten bör protokoll föras. Av protokollet bör aspekter som resultat, problem, överenskomna och vidtagna åtgärder framgå för att underlätta kontinuerlig uppföljning.

Avstämningsmöten

Stadsdelsförvaltningarna Södermalm och Rinkeby-Kista träffar sina leverantörer när uppdragen genomförs. Avstämningsmöten mellan stadsdelsförvaltningen och företagen i enlighet med policyn förekommer inte.

Trafikkontoret har uppföljningsmöten med respektive entreprenör elva gånger per år. Fyra av dessa möten sker med de två entreprenörerna samtidigt. Vid uppföljningsmötena förs protokoll som undertecknas av parterna. Av protokollen framgår bland annat problem samt överenskomna och vidtagna åtgärder.

Vad tycker företagen?

Revisionskontoret har anlitat konsult för att intervjua de två företag som utför parkeringsövervakning samt 10 av de totalt 82 företag som har ramavtal om handledningstjänster. Intervjuerna har inriktats på hur företagen uppfattar staden som avtalspart och beställare.

Företagen som har ramavtal om *handledningstjänster* är i stort nöjda med upphandlingen. De jämför med upphandlingar som gjorts tidigare år och tycker att staden som beställare har utvecklats. De flesta är positiva till att staden haft förståelse för att handledning är mångfacetterat och att det finns många olika metoder och förhållningssätt. De flesta är också positiva till upphandlingsförfarandet för att säkerställa kompetens och seriositet. Däremot anser ett antal företag att staden behöver bli tydligare med vilka tjänster staden vill ha.

De intervjuade företagen anser att de får uppdrag oavsett om de har ramavtal eller inte. Staden följer inte rangordning vid avrop, de flesta företag får uppdragen genom tidigare affärsrelationer eller genom rekommendationer. Vid intervjuerna framkom att de flesta beställningar görs muntligt och att det förekommer att staden vill att företaget ska ta fram ett skriftligt avtal.



Som beställare har stadsdelsnämnderna inte gjort någon övergripande uppföljning av avtalet. Däremot sker uppföljning och utvärdering av handledningen direkt med den grupp, eller gruppens chef, som får handledningen. Företagen anser att de har en bra affärsrelation med de chefer som beställer deras tjänster.

En sammanställning av intervjuer med leverantörer av handledningstjänster lämnas i bilaga 1.

De två företag som har uppdrag att utföra *parkeringsövervakning* är nöjda med på vilket sätt upphandlingen genomfördes och anser att beställarkompetens finns på trafikkontoret. Det uppfattas positivt att trafikkontoret besökte företagen under upphandlingsprocessen.

Båda företagen önskar däremot att det bör finnas mer utrymme att föreslå egna lösningar både i anbud och under avtalstiden. Som exempel nämns bemanning som enligt förfrågningsunderlaget och avtalet ska vara på en viss nivå.

Båda entreprenörerna uppfattar affärsrelationen som positiv, aktiv och seriös. De anser att trafikkontorets bevakning och uppföljning av avtalen är tillfredsställande.

Entreprenörerna anser att den uppföljning som sker varje månad utifrån nyckeltal är tydlig och fungerar som en värdemätare för entreprenören. "Vad har vi lyckats med och vad har vi inte lyckats med?" De menar att uppföljningen är mycket detaljerad och att korrigeringar sker direkt, exempelvis om bemanningen är för låg mellan kl. 9 -17.

Uppföljningsmötena med trafikkontoret och entreprenörerna upplevs som formella, strukturerade och affärsmässiga.

En sammanställning av intervjuer med företagen som utför parkeringsövervakning lämnas i bilaga 2.

5 Revisionskontorets sammanfattande bedömning

Enligt stadens upphandlingspolicy ska den som beslutar om genomförande av en upphandling tillse att en aktiv avtalsförvaltning planeras. Den ska också svara för att inför genomförandet av upphandlingen göra en analys av behovet och marknadssituationen. De granskade stadsdelsnämnderna Södermalm och Kista-Rinkeby har inför upphandlingen av handledningstjänster inte planerat för en aktiv avtalsförvaltning. Nämnderna har inte heller dokumenterade rutiner för avtalsförvaltningen och de har inte i tillräcklig omfattning analyserat sina behov inför genomförandet av upphandlingen.



Nämnderna har under pågående avtalsperiod inte upprätthållit lojalitet mot det tecknade avtalet. Nämnderna har vid avrop frångått gällande rangordning och dessutom i strid mot avtalet anlitat företag som inte ingår i ramavtalet.

Denna granskning omfattar två stadsdelsnämnder medan ytterligare sex stadsdelsnämnder ingår i det granskade ramavtalet. Den ekonomiska redovisningen av vilka leverantörer dessa sex stadsdelsnämnder har beställt handledningstjänster från tyder på att inte heller de följt gällande rangordning i ramavtalet. Vidare framgår av redovisningen att det förekommer att även de sex nämnderna anlitar företag som inte ingår i det granskade ramavtalet.

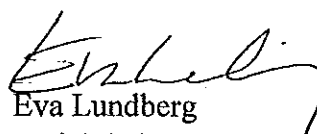
Stadsdelsförvaltningarna Södermalm och Rinkeby-Kista träffar sina leverantörer när uppdragen genomförs. Några avstämningsmöten mellan stadsdelsförvaltningen och företagen i enlighet med policyn förekommer inte, vilket är en brist. Däremot bedöms trafikkontoret ha uppföljningsmöten med sina entreprenörer i tillräcklig omfattning.

Revisionskontoret anser att trafik- och renhållningsnämnden har tydliga och dokumenterade rutiner för en aktiv avtalsförvaltning och genomför uppföljningar enligt dessa rutiner. Granskningen visar att förfrågningsunderlaget och avtalen om parkeringsövervakning anger hur avtalsförvaltningen ska genomföras. Nämnden följer upphandlingspolicyns intentioner om avtalsförvaltning.

Däremot bedömer revisionskontoret att de granskade stadsdelsnämnderna inte genomför en aktiv avtalsförvaltning enligt upphandlingspolicyn avseende ramavtal om handledningstjänster. Stadsdelsnämnderna måste därför utveckla sina rutiner för att uppnå en aktiv avtalsförvaltning där ansvaret är tydligt och definierat. Nämnderna måste även utveckla den interna kontrollen så att avtalad rangordning m.m. följs.

Ett mer omfattande förberedelsearbete inför upphandlingen av servicenämnden tillsammans med stadsdelsnämnderna skulle ha medfört ett ramavtal som bättre svarar mot verksamheternas behov. Inför kommande samordnade upphandlingar är det viktigt med en tydlig ansvars- och rollfördelning mellan beställande nämnder och den utförande servicenämnden.


Stefan Rydberg
Enhetschef


Eva Lundberg
Projektledare



Sammanställning av intervjuer med leverantörer handledningstjänster

Inledning

Avtalets inriktning och omfattning

Åtta stadsdelnämnder har tecknat ramavtal med leverantörer av handledningstjänster inom verksamhetsområde individ- och familjeomsorg och socialpsykiatri. Avtalet löper från oktober 2009 t.o.m. 2011-05-31 med möjlighet till ett års förlängning. Upphandlingen riktade sig till utförare med kvalificerade handledare i såväl enmansföretag som företag med ett eller flera anställda som redan verkar eller planerar att etablera sig i Stockholm. Staden har tecknat avtal med 82 leverantörer för att täcka nämndernas sammanlagda behov under avtalstiden.

Inom det aktuella verksamhetsområdet skall normalt sett rangordning råda, enligt förfrågningsunderlaget. Det vill säga att anbudsgivaren som rankas högst i upphandlingen skall ges möjlighet att leverera innan nästa handledare/företag på listan tillfrågas. Staden medger att handledningstjänster är ett komplext och mångfacetterat område och kan inrymma olika metoder och inriktningar som *övergripande* t.ex. psykodynamiskt synsätt, utvecklingspsykologi, systemteori, beteendeterapeutiskt eller mer *specifikt* t.ex. gestaltterapi, kognitiv beteendeterapi, nätverksarbete, motiverande samtal, salutogent förhållningssätt och diverse specialmetoder inom socialpsykiatri. Staden var tydlig med att dessa exempel inte var någon kravlista utan andra vedertagna metoder kunde väl komma att inkluderas.

Handledning sker normalt i grupp, men även individuell handledning kan i vissa fall förekomma. Antal handledningstimmar som beställs per månad varierar beroende på arbetsgruppens storlek och verksamhetens aktuella behov. Vidare går det att utläsa i förfrågningsunderlaget att handledning ska utgå från skriftligt upprättad plan för handledningen utifrån beställarens önskemål, dvs. syfte med handledningen, hur länge handledningen ska pågå samt hur utvärderingen ska genomföras. En särskild beställningsblankett har tagits fram av serviceförvaltningen som ska användas och undertecknas av bägge parter, enligt avtalet. I avtalen finns också reglerat om prisjustering som styrs av SCB:s konsumentprisindex. Det åligger leverantören att skriftligen begär en prisjustering i samband med att beställaren begär förlängning av avtalet.

Beskrivning av företagen

De intervjuade företagen är oftast enmansföretagare eller består av ett fåtal konsulter. Vanlig utbildningsbakgrund hos handledarna är beteendevetare, psykologer, socionomer, sjuksköterska eller psykoterapeut. Många har kombinerade utbildningar och har arbetat praktiskt inom framför allt socialtjänst och psykiatri t.ex. familjeterapeuter, kuratorer, familjebehandlare eller institutionschef.

Företagen bedrivs i regel i aktiebolagsform och är etablerade sedan minst 5-10 år. Förutom att de erbjuder handledningstjänster och utbildning har flertalet egna mottagningar för klienter. Flertalet erbjuder och utför tjänster inom flera av de fyra verksamhetsområden som ingick i upphandlingen (individ och familjeomsorg och socialpsykiatri, äldreomsorg och rehabilite



ring, Omsorg om funktionshindrade och rehabilitering samt pedagogisk verksamhet). Företagens uppfattning är att handledning i grupp inom dessa verksamhetsområden är det som är mest efterfrågat oavsett om det sker inom ramavtal eller om det upphandlas direkt. Flertalet av de intervjuade menar att utbildningsinsatser och handledning i grupp tangerar varandra i de erbjudanden som efterfrågas. De vanligaste beställarna är utredningsgrupper inom individ- och familjeomsorg, familjebehandlare, biståndsbedömare, boendestödare inom socialpsykiatri och rehabiliterande enheter inom missbruksvård. Individuell handledning förekommer ibland och då ofta till chefer.

Stockholm stad har upphandlat dessa tjänster tidigare då flera av de företag som intervjuats. Flera av företagen har slutit avtal med Stockholms stad vid minst två tillfällen. De utför också uppdrag till stadsdelsförvaltningar som står utanför ramavtalet.

Intervjuerna

Som en del i denna granskning har 10 leverantörer intervjuats. Med utgångspunkt från revisionsfrågorna har intervjuerna inriktats på hur staden uppfattas som avtalspartner och beställare. Vidare har intervjuerna handlat om hur staden respektive leverantören lever upp till avtalet samt hur samarbetet fungerar kring aktiv avtalsförvaltning. Med tanke på komplexiteten kring handledningstjänsternas art så har frågorna berört former, innehåll och lämplighet att upphandla sådana tjänster. Intervjuerna har genomförts av konsultföretaget Carlén & Werner AB.

Upphandlingen

De intervjuade ger olika bilder och uppfattningar om upphandlingen. Flera ville gärna jämföra med tidigare upphandlingar.

Kompetens hos beställaren och leverantören

Återkommande är att de olika kompetenserna som efterfrågas är svåra att värdera och jämföra om man inte är mer preciserad kring vad man vill upphandla. Handledningstjänster bygger på en ömsesidig relation mellan handledaren och gruppen, vilket gör det svårt att beskriva och upphandla generellt, anser några av de intervjuade. Andra uppger att ett viktigt kriterium vid t.ex. ärendehandledning är konsultens egen praktiska erfarenhet.

Stadsdelsnämndernas verksamheter har ibland olika metodinriktningar, vilket bör avspeglas i de efterfrågade tjänsterna, framkom vid intervjuerna. Att låta varje enskild chef eller ibland medarbetare i en handledningsgrupp välja handledare menar några är oseriöst. Handledningstjänster och utbildningsinsatser bör samordnas på varje förvaltning där någon har ett mer övergripande ansvar med kunskap inom det upphandlade området och valda metoder. När företag presenterar en mångfald av metoder och specialinriktningar blir de mindre trovärdiga, menar några av de intervjuade. Inom branschen väljer man oftast en profession där man sedan vidareutbildar sig kontinuerligt utifrån inriktning. Andra synpunkter som framkommit är att det behövs tydligare kriterier om leverantörernas olika kompetenser såsom grundutbildningar och fortbildningar.



I motsats till detta menar ungefär hälften av de intervjuade att cheferna inom socialtjänsten har tillräcklig kompetens för att själva kunna upphandla tjänster direkt eller indirekt via ett ramavtal. Deras utgångspunkt är att en något enklare upphandling bör ske med endast s.k. minimikrav (adekvat utbildning, referenser, seriositetskontroll) samt en beskrivning av sitt företag och sina tjänster. Nu råder en otydlighet om det är kvalitet eller pris som är avgörande.

Nöjda med

Flertalet var positiva till att staden tagit ett brett perspektiv och haft förståelse för att handledning är mångfacetterat och att det finns många olika metoder och förhållningssätt. Majoriteten av de intervjuade anser att det är bra med upphandling i konkurrens för att säkerställa kompetens och seriositet bland utförarna. Denna upphandling ansågs mer ärlig än föregående eftersom viss kompetens inte utestängdes på grund av pris. Fem av de intervjuade lyfte specifikt fram vad de tyckte var speciellt bra och nöjda med i upphandlingen. Övriga hade inga kommentarer.

Följande framkom:

- Positivt att man kunde få besked i vilket skede i upphandlingsprocessen som staden befann sig i.
- Den fria prissättningen upplevdes som positiv
- Det bredare anslaget kring efterfrågade tjänster
- Det var lätt att följa instruktionerna i förfrågningsunderlaget
- Förhållandevis kort förfrågningsunderlag

Förbättra

Upphandlingen uppfattas som formell och byråkratisk av ca hälften av de intervjuade. De anser också att de borde kunna förenklas. Flera uttrycker att upphandlingen tar mycket tid och att de känner sig osäkra om de klarar all formalia. Många tycker att avrop med rangordning utifrån pris inte fungerar och att förfrågningsunderlaget är alldeles för opreciserat för det.

Några upplevde att det var svårt och krångligt att ställa frågor via frågeformuläret på OPIC, som är en digital tjänst för offentliga upphandlare och säljare i anbudsgivning. Stockholm stad lägger ut annons om inbjudan till upphandling med bifogat anbudsunderlag via OPIC. Behov av att få ställa frågor via telefon fanns hos några, men upphandlaren valde att det skulle ske skriftligt.

Erfarenheten bland de intervjuade är att staden ställer stora krav på anbudsgivaren men när staden själv brister så visas ingen ödmjukhet, t.ex. att de ber om kompletteringar eller det blir förseningar. Tonen och bemötande när man har frågor upplevs ibland som kränkande. Känslan, menar någon, är att de vill ha med så få som möjligt. Två av de intervjuade berättar att det blev förseningar i upphandlingen för att beställaren gjort fel i underlaget. En period var leverantörerna avtalslösa.

Följande förslag till förbättring framkom:

- Eftersom det finns en flora av handledarutbildningar inom såväl universitet som högskolor och privata anordnare behöver detta också rangordnas och viktas bättre.



- Det är inte bra att likställa utbildningar och olika specialiteter.
- Med de bredare anslaget som finns i denna upphandling så låter man cheferna beställa utifrån relativt osäkra kvalitetskriterier.
- Risken, menar flera, är att priset blir vägledande i vissa fall, då många beställare är styrda av en återhållsam ekonomi.
- Det är otydligt om den beskrivning som varje leverantör gör i sitt anbud har någon avgörande betydelse vid bedömning vid anbudsutvärderingen och vid avrop.
- Flera är kritiska till den beskrivning som ges i samband med tilldelningsbeslutet. Vissa kompetenser som de angivit finns inte med utan de sammanfattande orden känns som lösryckt i sitt sammanhang.
- Flera av de intervjuade föreslår en "marknadsplats" på nätet där de som fått ramavtal kan presentera sig på ett mer seriöst sätt.
- Dela upp en sådan här upphandling där t.ex. en omfattar KBT + psykologutbildning (processhandledning, metodhandledning) en annan KBT + socionom, läkare, präst, sjuksköterska eller annan utbildning inklusive grundläggande handledarutbildning
- Upphandla handledning och utbildningsinsatser tillsammans eftersom dessa ofta är integrerade tjänster.
- Hänsyn bör tas till när upphandling sker d.v.s. undvika upphandling under sommarperioden
- Staden måste bli bättre på att veta vilken kompetens den efterfrågar, inte seriöst att inte ta ställning.
- Det skulle uppskattas om upphandlaren tar tillvara leverantörernas kompetens innan upphandling görs för att ta reda på mer om olika utbildningar, inriktningar, teorier och forskning för att anpassa olika kriterier bättre.

Konkurrensen inom branschen

Flera aktörer med olika kompetenser finns på marknaden och därmed har konkurrensen ökat. Samtidigt är det en växande marknad. De intervjuade har lång erfarenhet och kommit in i branschen på ett smidigt sätt. De flesta började arbeta som egna konsulter på deltid för att successivt avveckla en tidigare anställning. Konkurrensen är svår för unga och nya inom branschen eftersom de flesta upphandlingar bygger på kompetens och erfarenheter med ett flertal goda referenser. Av den anledningen missgynnar dessa upphandlingar oftast de som är nya inom branschen. De kan ha handledarutbildning och vara specialutbildade inom KBT eller någon annan metod men ändå inte få uppdrag, menar några av de intervjuade. Etablerade leverantörer får uppdrag ändå, anser de intervjuade.

Affärsrelationerna

Här nedan redovisas hur den aktiva avtalsförvaltningen sker.

Beställning och avrop

De flesta intervjuade är nöjda med mängden uppdrag från stadsdelsförvaltningar som har avropats enligt avtalet. Det företag som har flera konsulter anser att de inte får tillräckligt med uppdrag utifrån sin bredd och kompetens. En tydlighet kring rangordningsprinciper om lägst pris utifrån avrop bör ske.



Överlag sker inga avrop utifrån ramavtalet d.v.s. att de anbudsgivare som rankas högst i upphandlingen skall ges möjlighet att leverera innan nästa handledare/företag på listan tillfrågas. De flesta företag menar att de får uppdrag oavsett om de har ramavtal eller inte. Man följer inte rangordning vid avrop, menar de intervjuade. Ibland händer att uppdragsgivare kontakter leverantören utifrån att de vet att leverantören har ramavtal med Stockholm stad, berättar några vid intervjuerna. De flesta får uppdrag genom tidigare affärsrelationer och via rekommendationer. Många berättar att det är vanligt att tidigare beställare kommer tillbaka efter en tid. Eftersom socialarbetare är rörliga inom Stockholm stad och kranskommunerna så får många leverantörer "nya" beställare genom att tidigare affärsrelationer återknyts. Ofta sker en kontakt där parterna träffas, då ofta med chef och den aktuella handledningsgruppen, för att sedan göra upp om innehållet i uppdraget. Det är inte heller ovanligt att chefen har delegerat till någon medarbetare i den aktuella handledningsgruppen att ansvara för beställningen.

Uppdragsbeställning och avtalade överenskommelser

De flesta beställningar sker genom muntliga överenskommelser. Några beställare frågar om företaget tar ansvar för att skriva avtal. Ett fåtal använder den beställningsblankett som tagits fram av serviceförvaltningen. Stadsdelsförvaltningarna Södermalm, Rinkeby/Kista och Norrmalm nämns som mest frekventa användare av blanketten. Alla tycker att beställningsblanketten är bra utformad och skulle underlätta affärsrelationen om den konsekvent används.

När det gäller handledning för grupper inom individ- och familjeomsorg så kan sådan ske under flera år med samma leverantör. Detta gör det mindre viktigt att skriva avtal, menar några av leverantörerna. En av leverantörerna uppger att den konsekvent skriver avtal med sina beställare, vilket denne utformat själv. Flera är kritiska till att beställaren ofta lägger ansvaret på leverantören. Några av de intervjuade är också självkritiska och tycker att båda parterna överlag behöver bli bättre.

Parternas regler vid avbokning sker sällan utifrån speciella regler utan sker mer godtyckligt. Avbokningar sker sällan då enstaka frånfall i grupper inte är något problem eftersom det är en grupp som har kontinuerligt behov av t.ex. ärendehandledning. Någon av leverantörerna har blivit av med sitt uppdrag när den beställande chefen slutat och en ny kommer in som inte vill fortsätta. I detta specifika fall fanns bara ett muntligt avtal.

Metodutveckling

En ambition med att köpa in handledningstjänster enligt förfrågningsunderlaget är att organisationen ska integrera kunskap och forskning i det praktiska arbetet så att det leder till metodutveckling. Några företag nämner att det är viktigt att ge teoretisk bakgrund för att metodutveckla. Det är viktigt att de metoder som tas fram ligger i paritet med vad organisationen vill åstadkomma, menar någon. I nätverks- och modellbyggande krävs mycket metodutveckling vilket också sker. De flesta menar att metodutveckling sker i någon form, men att handledning ofta mer handlar om förhållningssätt och tänkande.

Kommersiella villkor

Alla leverantörer anser att staden sköter sina betalningar och alltid är hjälpsamma om det råder oklarheter. Seriositetskontroll av företagen anser alla vore bra under avtalsperioden. Om det äger rum någon s.k. seriousitetskontroll av företaget känner de inte till. En av de intervju



ade har ringt och frågat om hur priset ska räknas upp efter index. Leverantören blev hänvisad till olika tjänstemän, men ingen ville ta tag i det. Sammanfattningsvis tycker leverantörerna att de har en bra affärsrelation med chefer som köper deras tjänster.

Uppföljning och utvärdering

Staden har inte gjort några övergripande uppföljningar eller utvärderingar hittills som ansvarig upphandlare, enligt de intervjuade. Sådana kontakter sker endast med enhetschefer eller de grupper som leverantörerna handleder. Utvärdering och uppföljning sker kontinuerligt av handledaren med grupperna. I de grupper där cheferna också ingår i handledningen fungerar uppföljningen bäst. Många av leverantörerna uppskattar att man minst en gång per termin gör uppföljning/utvärdering med ansvarig chef. Någon skulle uppskatta att utvärdering av insatsen sker på en högre nivå på stadsdelsförvaltningen.

2010-10-14



Sammanställning av intervjuer med entreprenörer parkeringsövervakning

Inledning

Avtalets inriktning och omfattning

Bevakningsföretagen A och B är leverantörer av parkeringsövervakning till Stockholms stad genom trafik- och renhållningsnämnden. Ett avtal har slutits med de två bolagen som löper fr.o.m. 2007-06-13 t.o.m. 2011-09-30. I avtalet finns reglerat att förlängning kan ske två år. Parkeringsavtalen är uppdelade geografiskt mellan de två entreprenörerna där A ansvarar för södra och B för norra delen av Stockholms stad.

Staden är huvudman och arbetet ska utföras enligt de direktiv som Stockholm stad utfärdar. Entreprenörernas åtagande ska utföras på ett rättsäkert och serviceinriktat sätt i enlighet med förutsättningarna som angetts i kravspecifikationen vid upphandlingen. Utgångspunkten för avtalets inriktning och omfattning är reglerat i 1§ i lagen om kommunal parkeringsövervakning (1987:24) m.m., d.v.s. övervakning av efterlevnad av sådana föreskrifter om parkering eller stannande av fordon som omfattas av ett fordon enligt 1§ i lagen om felparkeringsavgift (1976:206). Vidare ingår i uppdraget att initiera, utreda och medverka vid flyttning av fordon som står trafikfarligt eller hindrande, är långtidsuppställt eller kan klassas som fordonsvrak och kan bli föremål för flyttning enligt lag (1982:129) och förordning (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall.

Stadens mål för parkeringsövervakningen i innerstaden år 2008 är att minst 70 % av fordonen är rätt parkerade, minst 75 % under 2009 och minst 80 % under 2010. Därefter ska målet om minst 80 % rätt parkerade fordon behållas. Motsvarande för ytterstaden är minst 80 % av fordonen är rätt parkerade under år 2008 och minst 85 % under 2009. Därefter ska målet om minst 85 % rätt parkerade fordon behållas.

I kravspecifikationen kan bl.a. uppmärksammas att entreprenörerna ska bedriva parkeringsövervakning klockan 00:00-24:00 under årets alla dagar, dock företrädesvis vardagar mellan klockan 09:00-17:00. I övrigt handlar uppdraget mycket om att underlätta för alla inblandade att förebygga och minimera trafikproblem.

Beskrivning av företagen

Två separata intervjuer har genomförts med företrädare för de två bolagen. Bolagen är sedan tidigare väl etablerade inom branschen bl.a. genom avtal kring parkeringsövervakning och mer traditionella bevakningstjänster i Stockholms stad.

Intervjuer

Utgångspunkten för intervjuerna har varit de revisionsfrågor som tagits fram med inriktning på hur staden uppfattas som avtalspartner och beställare. Vidare har intervjuerna handlat om hur staden respektive entreprenör fullgör sina respektive delar i avtalet samt hur det konkreta samarbetet fungerar kring aktiv avtalsförvaltning. Intervjuerna har genomförts av konsultföretaget Carlén & Werner AB. Resultat från intervjuerna redovisas i följande avsnitt.



Upphandlingen

Nöjda med

Överlag är företrädarna för bolagen nöjda med upphandlingen. Följande synpunkter och om-
dömen framkom:

- Förfrågningsunderlaget var mycket detaljstyrt vilket säkert beror på att det ingår som en del i myndighetsutövningen.
- Det visas tydligt att det finns beställarkompetens i den aktuella upphandlingen. I andra upphandlingar har man kunnat se att upphandlaren "klippt och klistrat" ur ett tidigare förfrågningsunderlag.
- Bedömningen från bolag A är "bra förfrågningsunderlag" och "skapligt" från B.
- Attityden var öppen men ändå formell vid upphandlingen.
- Positivt att upphandlarna besökte företagen under upphandlingsprocessen. Det är viktigt i alla upphandlingar att möten sker för att stämma av att man tolkar frågorna rätt.
- Frågor och svar under upphandlingsprocessen var tydliga – professionellt och affärsmässigt.
- Kompetensen var mycket god "en av de bättre upphandlingarna", ansåg A. "Allt fungerade mycket bra".

Förbättra

Det som togs fram som förbättringsområden är följande:

- Större frihet att komma med egna lösningar t.ex. bemanningsvolym
- Utveckla kvalitativa mått
- Indexuppräknig vid prisjustering

Båda bolagens representanter ansåg att det endast fanns ett litet utrymme att komma med egna kreativa lösningar i anbudet. Bemanningen har t.ex. lagts på en bestämd nivå vilket inte ger utrymme för utveckling eller förändring. I avtalet står bl.a. att "senast inom 18 månader efter start av uppdraget och fortlöpande under avtalstiden ha ett sådant antal förordnade parkeringsvakter/arbetsledare som motsvarar minst 120 heltidstjänster.". Bolag B ansåg att det istället kanske borde vara mer fokus i förfrågningsunderlaget på vad leverantören ska uppnå. Det hade varit "roligare", menar en av de intervjuade, om de fått ge förslag på bemanning själva. Samtidigt finns en viss förståelse för att upphandlaren gjorde på detta sätt.

De kvalitativa måtten skulle kunnat utvecklas ytterligare. Målet om att minst 80 % rätt parkerade fordon ska nås fr.o.m. 2010 är ett bra mål, menar båda leverantörerna. Idag når t.ex. bolag A 71,7 % rätt parkerade fordon, men utesluter man de som står rätt men inte betalat sina böter är 93,8 % rätt parkerade. Det viktigaste måste vara, menar man, att fordonen står rätt parkerade så att trafiksäkerheten uppfylls. I detta avseende upplever entreprenörerna att det finns förståelse från beställaren som ser komplexiteten i detta. Det viktigaste är trafiksäkerheten och att utveckling och trender går åt rätt håll, menar båda parter enligt entreprenörerna.

Ett annat problem kring mätningen var att boendeparkering inte ingick från början. Om detta också ingått hade ett mer rättvist ingångsvärde funnits d.v.s. målet skulle ha legat lägre från början eftersom fordon på boendeparkering består av många som inte betalar avgift.

Beräkning av index vid prisjustering fr.o.m. 2010 motsvarar inte den faktiska utvecklingen. Prisjusteringen som skedde utifrån AKI (arbetskostnadsindex) när avtalet skrevs finns inte längre, men parterna enades om en godtagbar nivå, berättar en av de intervjuade. Trafikkontoret (Tk) hade en extern konsult som hjälpte parterna vid prisjusteringen. I övrigt finns inga problem med de kommersiella delarna. Parkeringsbolagen har haft ett dyrt kollektivavtal att ta hänsyn till, och därför täcker inte prisjusteringen de ökade personalkostnaderna. Statens statistiska centralbyrå (SCB) har inte tagit hänsyn till branschens egna framtagna index.



Konkurrensen inom branschen

Båda bolagen anser att konkurrensen är ganska hård inom branschen, speciellt avseende bevakning inom privat tomtmark. Branschen är ojämn och delad utifrån kvalitet och pris, framkom i intervjuerna. Den vanligaste tjänsten hos företag i branschen är intäktsbringande uppdrag som bevakning och reglering av avgifter för parkeringsplatser utomhus och i parkeringsgarage.

Vid utvärdering av inkomna anbud var det bara dessa båda bolag som var kvalificerade av totalt fem som lämnade anbud. Förutsättningarna klargjordes vid anbudsförfrågan om att det rörde sig om två på förhand definierade geografiska områden med två olika leverantörer. Bolagen uttryckte vid intervjuerna att avtalet med Stockholms stad är lite av ett prestigeuppdrag som båda är måna om att visa upp att de klarar bra.

Affärsrelationerna

Här nedan redovisas hur den aktiva avtalsförvaltningen sker.

Allmänt om avtalet

Båda entreprenörerna anser att parterna följer avtalet. Upplevelsen av relationen är positiv och bedöms som aktiv, god och seriös. Det sker en ständig utveckling menar entreprenörerna. De anser att trafikkontorets bevakning och uppföljning av avtalet är tillfredsställande.

Kravspecifikationen följs på ett bra sätt, menar båda entreprenörerna. Kravspecifikationen är grunden för avtalet. Enligt avtalet ska parkeringsövervakning bedrivas klockan 00:00-24:00 under årets alla dagar, dock företrädesvis vardagar mellan klockan 09:00-17:00. Detta innebär att man prioriterar bemanning dagtid men har schemalagt personal även kvällar och nätter. Antalet parkeringsvakter ligger i nivå eller strax över vad som anges i avtalet. I upphandlingen ingick övertagande av personal. Det kan vara svårt att leverera det antal timmar som står i avtalet. I stället för t.ex. 120 heltidstjänster som är reglerat i avtalet måste t.ex. bolag B gardera sig med att tillhandahålla motsvarande 160 heltidstjänster. Det innebär att det ackumulerade antalet arbetstimmar motsvarar summan av 120 heltidsarbetandes arbetstid, enligt verksamhetens gällande kollektivavtal. Förutsättningar för att klara detta är att all personalen är friska och i tjänst.

Enligt avtalet åligger det entreprenören att byta ut utrustning som t.ex. anskaffning av mjukvara för eventuella nya handatorer, vilket aktualiserar behovet att avtalets eventuella förlängning bör av bl.a. sådana skäl aviseras i god tid menar entreprenörerna.

Entreprenörsmöten

Entreprenörsmöten genomförs med respektive bolag varje månad. Vid dessa möten ingår alltid en genomgång av ett stort antal nyckeltal. Information ges från bägge parter om t.ex. olika förändringar framöver. Mötena är formella, strukturerade och upplevs som affärs-mässiga.

Dessutom finns även gemensamma entreprenörsmöten som sker tre gånger per år. Bolagen tycker det är bra att se att de behandlas på ett likartat sätt. Tillfälle ges till leverantörerna att ställa frågor. Frågor från tidigare möten som kvarstår tas upp igen i båda mötesformerna.

Kontinuerlig information från beställaren

Leverantörerna har behörighet i Tk:s olika IT-system. Det innebär att informationen är transparent. Samordningen av all information är inga problem eftersom allt dokumentation styrs till systemet Collaboration som är ett ärendehanteringssystem som finns på stadens webbplats.



IT- system

Tekniken fungerar mycket väl. Handdatorer togs över från Tk vid avtalets ingång. Varje parkeringsvakt för loggbok dagligen där avvikelser och reklamationer förs in. Entreprenörerna anpassar sina egna IT-system till stadens när utveckling behövs.

Uppföljning, kontroll och utvärdering

Uppföljning som sker varje månad utifrån nyckeltal är tydlig och fungerar som en värdemätare för entreprenören. "Vad har vi lyckats med och vad har vi inte lyckats med?" Uppföljningen är mycket detaljerad och korrigeringar sker direkt, exempelvis när bemanning ligger för lågt 09:00-17:00.

Metodutveckling

Metodutveckling sker kontinuerligt genom olika administrativa möten. Som exempel ges att blanketter behöver ändras utifrån fordonsflyttningslagen. Entreprenörerna upplever att stadens företrädare är kompetenta inom området vilket medför ett stort förtroende för entreprenörernas egna initiativ till utveckling. Ärendeprocessen upplevs som tydlig utifrån olika roller där entreprenören utreder och staden beslutar.

Förbättringar

- Båda bolagen önskar ett snabbare återställande efter byggnationer utifrån lokala trafikföreskrifter och omskyltningar. Underhållsarbete av lastzoner som inte är målade gör att böter inte kan skrivas.
- Det skulle vara bra att dela upp vissa entreprenörmöten utifrån drifts- och ledningsfrågor. Det skulle innebära att resurserna används på bästa sätt och att kommersiella delar i avtalet regleras på ledningsnivå.
- Entreprenörerna ser att de själva kan effektivisera mer i bemanningen. Enligt avtalet ska parkeringsvakterna alltid vara två tillsammans. En viss flexibilitet bör finnas eftersom vakterna också är utrustade med larm och kommunikationsradio.

2010-10-14