

**Samverkan
stadsdelsnämnder
och servicenämnden
vid gemensam
upphandling
Nr 2, 2016**

**Projektrapport från
Stadsrevisionen**

Dnr 3.1.3-212/2015

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

I ”årsrapporter” för nämnder och ”granskningspromemorior” för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Fördjupade granskningar som sker under året kan också publiceras som projektrapporter.

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

Till
Farsta stadsdelsnämnd
Enskede-Årsta-Vantörs
stadsdelsnämnd
Skarpnäcks stadsdelsnämnd
Älvsjö stadsdelsnämnd
Servicenämnden
Kommunstyrelsen

Samverkan stadsdelsnämnder och servicenämnden vid gemensam upphandling

Revisorsgrupp 1 har den 2 februari 2016 behandlat bifogade
revisionsrapport (nr 2/2016).

Farsta stadsdelsförvaltning har brustit i genomförandet av städ-
upphandlingen. Övriga stadsdelsförvaltningar som deltog i städ-
upphandlingen har brustit i avtalsbevakningen. Samverkan har inte
skett på ett ändamålsenligt sätt mellan stadsdelsförvaltningarna.

Vi vill framhålla att kommunstyrelsen i samband med översynen av
stadens upphandlingsorganisation understryker vikten av att
stadsdelsnämnderna tillser att de har tillräcklig kompetens. Vidare
behöver ansvarsfördelningen mellan servicenämnden och stadsdels-
nämnderna förtydligas vid gemensamma upphandlingar.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till Farsta
stadsdelsnämnd, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd,
Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Älvsjö stadsdelsnämnd, service-
nämnden samt kommunstyrelsen för yttrande. Yttrandet ska ha
inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 8 april 2016. Rapporten
överlämnas också till övriga stadsdelsnämnder för kännedom.

På revisorernas vägnar

Bo Ringholm
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Sammanfattning

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

Revisionskontorets sammanfattande bedömning av två granskade gemensamma upphandlingar visar att det brustit i samverkan mellan stadsdelar och serviceförvaltningen samt mellan stadsdelar. Samverkan har inte skett på ett ändamålsenligt sätt mellan stadsdelar. Farsta stadsdelsnämnd har inte tagit sitt ansvar som samordnare för de deltagande stadsdelsnämnderna i städupphandlingen. I upphandlingen av städtjänster har ingen referensgrupp funnits för att ta fram behovsanalys. I upphandlingen av brandskyddsutrustning har endast fem av 14 stadsdelar deltagit i referensgruppen. Det är viktigt att de nämnder och bolag som deltar i gemensamma upphandlingar deltar i referensgrupp för att där kunna påverka kravspecifikationen.

I dagsläget finns endast en upphandlare i en av stadsdelsförvaltningarna, vilket innebär att stadsledningskontorets och serviceförvaltningens arbete med att samordna upphandlingsverksamheten i staden försvåras. Revisionskontoret har i tidigare granskningar uppmärksammat felaktigheter vid upphandlingar. Det behövs mer kompetens i upphandlingsfrågor vid stadsdelsförvaltningarna bland annat för att underlätta arbetet i gemensamma upphandlingar där serviceförvaltningen fått i uppdrag att genomföra upphandlingen.

Granskningen visar att i en av de två upphandlingarna har inte upphandlingspolicyn följts vad avser genomförande av behovs- och marknadsanalys. I städupphandlingen där Farsta hade ansvaret har inte policyn följts. I upphandlingen av brandskyddsutrustning där serviceförvaltningen ansvarade har policyn i huvudsak följts.

Vid översynen av stadens upphandlingsorganisation bör en översyn göras av servicenämndens roll och uppdrag för att utveckla rollen till att mer aktivt ta initiativ till gemensamma upphandlingar.

Kommunstyrelsen bör vid framtagande av program för upphandling och inköp tydliggöra ansvarsfördelningen mellan servicenämnden och stadsdelsnämnder vid gemensam upphandling.

Innehåll

Inledning	1
Bakgrund	1
Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	1
Revisionskriterier	2
Metod	2
 Granskningens resultat	 2
Styrande dokument	2
Centrala upphandlingar	4
Gemensamma upphandlingar	4
Pågående översyn avseende stadens organisation för upphandling och inköp	5
Revisionskontorets granskning av två gemensamma upphandlingar	6
 Sammanfattande slutsatser och bedömning	 11
Rekommendationer	13
 Intervjuförteckning	 14

Inledning

Bakgrund

Servicenämnden genomför kommungemensamma upphandlingar på uppdrag av nämnderna. I staden är varje nämnd en egen upphandlande myndighet, vilket innebär att respektive nämnd har det yttersta ansvaret för sina upphandlingar. I nämndens ansvar ligger bland annat att genomföra behovsanalys inför upphandling.

Under 2014 har stadsrevisionen genomfört en granskning av stadens upphandlingsverksamhet. Där framkom bland annat att upphandlingspolicyn inte har följts i två av tre granskade upphandlingar vad avser genomförande av behovsanalys.

Tidigare granskning visar också att det brister i upphandlingskompetens vid flera stadsdelar. En tydlig trend är att upphandlare som slutar i stadsdelsförvaltningarna inte ersätts. I stället köper stadsdelar tjänster gällande upphandling av serviceförvaltningen eller av upphandlingskonsulter.

I dagsläget finns endast en upphandlare, vid Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning, vilket innebär att stadsledningskontorets arbete med att samordna upphandlingsverksamheten i staden försvåras.

Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

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

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfrågor:

- På vilka grunder avgörs om en central- eller gemensam upphandling ska genomföras?
- Hur identifieras gemensamma upphandlingsbehov?
- Hur samverkar stadsdelsnämnderna med servicenämnden vid gemensamma upphandlingar?
- Är ansvarsfördelningen mellan stadsdelar och serviceförvaltningen tydlig vid genomförande av gemensamma upphandlingar?
- Hur är stadsdelsnämnderna organiserade för att ta fram behovsanalys inför upphandling?
- Hur följer stadsdelsnämnderna upp sina upphandlingar?

Granskningen avgränsas till processen för genomförande av gemensamma upphandlingar. Granskning av att Lagen om offentlig upphandling följs ingår inte.

Revisionskriterier

Stadens upphandlingspolicy: reglerar ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och stadens nämnder och förvaltningar samt tydliggör vilka frågor som ska beaktas inom ramen för stadens inköp.

Riktlinjer för direktupphandling

Reglerar hur direktupphandling i staden ska genomföras.

Regler för ekonomisk förvaltning: 4 kap. upphandling, som bland annat reglerar interna rutiner och dokumentation.

Metod

Granskningen baseras på intervjuer. Vidare har information inhämtats genom olika styrdokument. Av de gemensamma upphandlingar som genomförts under 2015 har två upphandlingar granskats. Dessa avser städtjänster vid fyra stadsdelar samt upphandling av brandskyddsutrustning vid samtliga stadsdelar, sju facknämnder, ett bolag och en stiftelse. Städupphandlingen initierades av Färsta stadsdelsnämnd och upphandlingen av brandskyddsutrustningen initierades av Spånga-Tensta stadsdelsnämnd.

Förvaltningarna har faktagranskat rapporten. Granskningen har genomförts av Hans Classon (projektledare) och Örjan Palmqvist vid revisionskontoret.

Granskningens resultat

Styrande dokument

Stadens upphandlingspolicy

Upphandlingspolicyn antogs av kommunfullmäktige i mars 2007. I februari 2014 beslutade kommunfullmäktige att godkänna en reviderad upphandlingspolicy.

Av upphandlingspolicyn framgår att varje nämnd och bolag har det yttersta ansvaret för sina respektive upphandlingar. Vid varje

nämnd och bolag ska finnas en person eller funktion som ska vara samordnare i upphandlingsfrågor.

Vidare framgår att det inför varje upphandling ska genomföras behovs- och marknadsanalys. När behovsanalysen genomförs ska slutanvändarna involveras för att varan eller tjänsten ska uppfylla deras behov.

En marknadsanalys är en utredning/undersökning om vad marknaden har att erbjuda, nyheter, pågående utvecklingsprojekt och möjliga innovationsområden. Staden ska genomföra en marknadsanalys inför varje upphandlingsprocess. Endast i undantagsfall och då kunskapen om marknaden bedöms vara stor, kan detta uteslutas.

Riktlinjer direktupphandling

Kommunstyrelsen beslutade i juni 2014 om Stockholms stads riktlinjer för direktupphandling. Riktlinjerna gäller från 1 juli 2014.

Direktupphandling får endast användas om kontraktets värde uppgår till högst 505 800 kronor.

För att dra nytta av konkurrensen på marknaden bör vid direktupphandling överstigande 30 tkr infordras skriftliga offerter från minst tre leverantörer. Vid direktupphandlingar överstigande 100 tkr bör skriftlig offert infordras och upphandlingen ska dokumenteras. Avtal, offerter, beställningar och övriga dokument med anledning av direktupphandling ska diarieföras eller på annat sätt hållas ordnade så att de enkelt kan återfinnas.

Direktupphandling över beloppsgränsen 505 800 kronor får tillämpas om det finns synnerliga skäl som exempelvis vid brådskande och oförutsedda behov. Det kan gälla översvämning, elavbrott, eldsvåda eller om staden varit tvungen att häva ett avtal på grund av att leverantör begått ett väsentligt kontraktsbrott.

Regler för ekonomisk förvaltning

Stadens regler för ekonomisk förvaltning berör bland annat hur nämnderna ska förfara vid ramavtal samt hur de ska dokumentera upphandlingsärenden. Med ramavtal avses 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.

Grundregeln är att alla beslut om genomförande av upphandling, direktupphandling eller avrop ska dokumenteras på ett sådant sätt

att det framgår vem som fattat beslutet, i vilket syfte samt det ungefärliga värdet av den gjorda beställningen. Utöver detta ska dokumentation upprättas i enlighet med vad reglerna för respektive upphandlingsförfarande kräver.

Centrala upphandlingar

I mars 2008 beslutade kommunfullmäktige att för totalt 23 avtalsområden blir centralupphandling normalförfarande, vilket innebär att stadens nämnder är tvingande att använda avtalen inom dessa områden. Stadens bolag och stiftelser får inbjudan att delta i de centrala upphandlingarna och kan då välja att omfattas av avtalet eller ej. Enligt uppgift från serviceförvaltningen var den totala avtalsomsättningen för de centrala avtalen cirka 1,2 mdkr under år 2014.

Servicenämnden har 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.

För närvarande uppgår antalet centrala avtalsområden till 25. Som exempel kan nämnas annonsförmedling, möbel- och kontorsflyttning samt resebyråtjänster.

Gemensamma upphandlingar

En gemensam upphandling sker när flera förvaltningar och/eller bolag har liknande behov och genomför en upphandling tillsammans. Deltagande i sådan upphandling är frivillig och beslutas av respektive nämnd eller tjänsteman som med stöd av delegation får fatta sådant beslut.

Serviceförvaltningen kan samordna, genomföra samt förvalta sådana gemensamma upphandlingar på uppdrag av förvaltningar och bolag. Serviceförvaltningen agerar då ombud för en eller flera förvaltningar och bolag.

På stadens intranät finns en samarbetsyta där det bland annat finns ett forum för samordning av stadens behov av gemensamma upphandlingar.

Om intresse att delta i en upphandling finns skriver berörd förvaltningschef under ett bemyndigande om att serviceförvaltningen får agera som ombud för förvaltningen. En kontaktperson vid förvaltningen ansvarar för att förse serviceförvaltningen med nödvändigt underlag som krav på varan eller tjänsten och omfattningen av förvaltningens behov. Möjlighet finns för de som deltar i upphandlingen att ingå i en referensgrupp och där påverka kravspecifikationen.

Pågående översyn avseende stadens organisation för upphandling och inköp

Översyn av stadens organisation upphandling och inköp

På uppdrag av stadsdirektören har en utredning av stadens organisation för inköp och upphandling genomförts under 2015. Syftet med utredningen är bland annat att uppnå sänkta kostnader, höjd kvalitet och reducerade risker i stadens upphandlingsverksamhet.

Utredningen har föreslagit följande olika organisatoriska lösningar:

1. En förstärkning av stadsledningskontorets upphandlingsenhet.
2. En förstärkning av serviceförvaltningens upphandlingsenhet.
3. En inköpsnämnd inrättas. Till sitt förfogande har nämnden en inköpsförvaltning med uppgift att vara stadens inköpscentral.
4. Ett upphandlingsbolag.

Utredningen gör sammantaget bedömningen att tredje alternativet att en inköpsnämnd inrättas är den bästa organisatoriska lösningen för stadens inköpsstöd. Inköpsförvaltningen ska bland annat ge upphandlingsstöd, juridiskt stöd, genomföra upphandlingar på uppdrag, ansvara för viss avtalsförvaltning samt för E-handel.

En projektgrupp med tjänstemän från olika delar av stadens organisation har tillsatts för att arbeta vidare med utredningens förslag.

Förslag till program för upphandling och inköp

Förslaget till stadens program för upphandling och inköp är ett stadsövergripande styrdokument som utgår från kommunfullmäktiges inriktningsmål och mål för respektive verksamhetsområde. Förslaget som varit ute på remiss kommer att godkännas av kommunfullmäktige under våren 2016.

Programmet syftar till att beskriva hur stadens upphandlingar ska fungera som styrmedel för hållbar utveckling samt ansvarsfördelningen mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, stadens nämnder och bolagsstyrelser.

När det gäller samverkan inom staden anges i programmet att möjligheten till samordning t.ex. i form av gemensam upphandling alltid ska prövas av en nämnd eller bolagsstyrelse. Detta för att effektivisera upphandlingsarbetet och dra nytta av stadens storlek.

Översyn centralupphandling

I samband med budget för 2015 gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att, i samråd med servicenämnden, kartlägga på vilka områden servicenämnden bör överta ansvaret för upphandlingar.

Ett förslag på ytterligare 15 avtalsområden där servicenämnden får ansvar för upphandling har under hösten 2015 remitterats till facknämnder, stadsdelsnämnder och till Stockholms Stadshus AB för yttrande.

De avtalsområden som föreslås är sådana där varorna/tjänsterna inte bedöms som specifika för en verksamhet inom en särskild nämnd, utan utgör ett stöd till respektive kärnverksamhet. Förslaget omfattar avtalsområden som berör många eller samtliga nämnder, för att vinsterna med centralt upphandlade ramavtal ska kunna uppnås. Som exempel kan nämnas persontransporter inklusive skolskjuts och bokningstjänster för konferensanläggningar.

Om kommunfullmäktige beslutar att centralupphandling blir normalförfarande för de avtalsområden som föreslås innebär detta att nämnderna fräntas möjligheten att upphandla dessa varor/tjänster.

I ärendet betonas vikten av att beställare från förvaltningar och bolag deltar i referensgrupper inför upphandlingar, för att med stadens samlade kunskap uppnå så bra ramavtal som möjligt för verksamheterna.

Revisionskontorets granskning av två gemensamma upphandlingar

De två upphandlingar som granskats har främst inriktats mot att kartlägga och bedöma hur servicenämnden och stadsdelsnämnder

samverkar i dessa. Nedan redovisas resultatet av dessa granskningar.

Gemensam upphandling av städtjänster

Den 28 augusti 2014 fick Farsta stadsdelsförvaltning i uppdrag av Farsta stadsdelsnämnd att genomföra upphandling av ramavtal för städtjänster i verksamhetslokaler. Avtalstiden för det då gällande avtalet skulle gå ut i januari 2015 och omfattade stadsdelarna Farsta, Skarpnäck och Älvsjö.

Upphandlingen som avser fyra stadsdelar har genomförts av serviceförvaltningen på uppdrag av Farsta stadsdelsnämnd som ansvarig för samordning av upphandlingen. Farsta stadsdelsnämnd har i september 2014 fått fullmakter från övriga stadsdelsnämnder att teckna avtal för deras räkning. Upphandlingen omfattar stadsdelsnämnderna i Farsta, Enskede-Årsta-Vantör, Skarpnäck och Älvsjö och omfattar städtjänster i verksamhetslokaler. 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 stadsdelar och avsåg fem leverantörer för respektive stadsdel där ramavtal med rangordning tecknas. Grunden för tilldelning var lägsta pris. Upphandlingens värde uppskattades till ca 30 mnkr.

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.

Iakttagelser

Avtalstiden för det gamla avtalet upphörde att gälla 14 januari 2015 och omfattade stadsdelarna Farsta, Älvsjö och Skarpnäck. Städtjänsterna för Enskede-Årsta-Vantörs stadsdel gick ut 14 januari 2015.

Överenskommelse mellan serviceförvaltningen och Farsta stadsdelsförvaltning avseende den nya upphandlingen av städtjänster tecknades den 20 april 2015. Syftet med överenskommelsen var att fastställa riktlinjerna och klargöra ansvaret för de olika delarna i upphandlingen.

Utvärdering av hur leverantörerna enligt det gamla avtalet utfört sina åtaganden har inte gjorts av Farsta stadsdelsförvaltning, Älvsjö stadsdelsförvaltning och Skarpnäcks stadsdelsförvaltning. Inte

heller Enskede-Årsta-Vantör stadsdelsförvaltning har utvärderat sitt gamla avtal.

Behovsanalys inför upphandlingen har inte genomförts. Av överenskommelsen mellan Farsta stadsdelsnämnd och servicenämnden framgår att marknadsanalys inte genomfördes på grund av tidsbrist. I huvudsak användes en marknadsanalys som gjorts i en tidigare av serviceförvaltningen genomförd städupphandling, beroende på att marknaden ansågs vara relativt känd.

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

Det gamla städavtalet som upphörde att gälla 14 januari 2015 har för de tre stadsdelarna förlängts genom muntlig överenskommelse till och med den 30 september 2015. Avtalet har därefter förlängts till och med 31 januari 2016 beroende på att upphandlingen överklagades. Städavtalet för Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd har förlängts skriftligen, i tre omgångar, till och med den 22 januari 2016. Därefter förlängs avtalet med två månader i taget med en uppsägningstid på 14 dagar.

I förfrågningsunderlaget anges att avtalstiden är från 1 oktober 2015 till och med 30 september 2017. Om parterna är överens kan avtalet förlängas på samma villkor i ett år plus ett år. Tilldelningsbeslut för upphandlingen meddelades, enligt uppgift från serviceförvaltningen, den 21 oktober 2015, d.v.s. tre veckor efter det att avtalet skulle börja gälla.

Två av anbudsgivarna ansökte om överprövning vid Förvaltningsrätten. Juridiska avdelningen vid stadsledningskontoret har yttrat sig över de två ansökningarna. I det ena yttrandet anges att tilldelningsbeslut i upphandlingen meddelades den 15 oktober 2015 medan i det andra yttrandet meddelades den 19 oktober 2015.

Av förfrågningsunderlaget framgår att respektive stadsdel ska samverka genom gemensamma möten med leverantören minst en gång per år eller vid behov. Dessa möten syftar till att säkerställa kvaliteten på avtalat åtagande.

En vecka efter Farsta stadsdelsnämnd och servicenämnden tecknat överenskommelse om att serviceförvaltningen skulle genomföra städupphandlingen för de fyra stadsdelarna annonserades en upphandling för städtjänster avseende fem stadsdelar nämligen

Liljeholmen-Hägersten, Norrmalm, Kungsholmen, Östermalm och Södermalm. Även denna upphandling har genomförts av serviceförvaltningen.

Revisionskontorets bedömning

Farsta stadsdelsförvaltning har brustit i genomförandet av upphandlingen. Farsta stadsdelsnämnd 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. Övriga stadsdelar har brustit i avtalsbevakningen och inte heller tagit initiativ till att genomföra en ny upphandling innan avtalet gick ut. Revisionskontoret anser att det är oklart var ansvaret ligger för bevakning av avtalets giltighetstid när gemensam upphandling genomförs.

Avtal om förlängning av det gamla städavtalet har överenskommit muntligen med de tidigare entreprenörerna för stadsdelarna Farsta, Älvsjö och Skarpnäck. Avtalet för Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd har förlängts skriftligt. Detta innebär att under perioden 15 januari 2015 till och med 30 september 2015 har direktupphandling av städtjänster skett till ett totalt belopp om ca 5,5 mnkr för de fyra stadsdelarna. Avtal har inte kunnat tecknas på grund av att upphandlingen överklagades.

Direktupphandling kan ske om synnerliga skäl finns som till exempel för att förhindra stora skador och stora kostnader. Revisionskontoret anser att bristande planering inte är synnerliga skäl för de fyra stadsdelarna. 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 skriftlig utvärdering av hur städning utförts enligt det gamla städavtalet har inte genomförts för någon av de stadsdelar som ingick i avtalet. En samlad utvärdering bör ligga till grund för den behovsanalys som ska genomföras.

Enligt stadens upphandlingspolicy ska det inför varje upphandling genomföras behovs- och marknadsanalys. Samverkan mellan de fyra stadsdelarna har förekommit i mycket begränsad omfattning. Ingen arbetsgrupp har arbetat med att ta fram en behovs- och marknadsanalys inför upphandlingen för de fyra stadsdelarna, vilket

innebär avsteg från stadens upphandlingspolicy. Analysen är viktig bland annat för att se om behovet är likartat inom förvaltningarna. Vidare ska slutanvändarna involveras för att tjänsten ska uppfylla deras behov. Det framgår dock inte i stadens upphandlingspolicy var ansvaret ligger för att ta fram behovs- och marknadsanalys vid gemensam upphandling.

Revisionskontoret har inte fått verifierat vilket datum som tilldelningsbeslut i upphandlingen fattades, vilket innebär att serviceförvaltningens kontroll varit otillräcklig. Tilldelningsbeslut meddelades den 19 oktober 2015.

Revisionskontoret anser att serviceförvaltningen borde övervägt att genomföra en gemensam upphandling av städtjänster för de totalt nio stadsdelar som var i behov av nytt avtal för lokalvård. Första stadsdelsnämnd och de övriga tre stadsdelarnas behov av ett nytt städavtal borde ha framförts redan under hösten 2014 till serviceförvaltningen. Då hade förutsättningar funnits att genomföra en upphandling av städtjänster för samtliga nio stadsdelar gemensamt.

Gemensam upphandling av brandskyddsutrustning

Servicenämnden har genomfört en gemensam upphandling avseende brandskyddsutrustning. Syftet med upphandlingen var att via ramavtal säkerställa att verksamheter inom deltagande nämnder, bolag och stiftelser får möjlighet att köpa brandskyddsutrustning och tillhörande tjänster som är kvalitetssäkrade i enlighet med gällande lagar, förordningar, föreskrifter mm. Samtliga stadsdelsnämnder, sju facknämnder, ett bolag och en stiftelse deltog i upphandlingen. Initiativet till upphandlingen kom från Spånga-Tensta stadsdelsnämnd. Serviceförvaltningen fick i uppdrag att samordna upphandlingen.

Ramavtal med rangordning har tecknats med fyra leverantörer. Tilldelningsbeslut fattades av förvaltningschefen för serviceförvaltningen den 22 maj 2015. Avtalen gäller från 1 september 2015.

För sin avtalsuppföljning ska respektive nämnd enligt förfrågningsunderlaget sammanträda med leverantörerna en gång per år eller vid behov. Vid mötena ska protokoll föras och delges båda parter.

Iakttagelser

Enkät om vilka behov av brandutrustning som de deltagande nämnderna, bolaget och stiftelsen efterfrågade skickades ut av

serviceförvaltningen. Detta gjordes därför att serviceförvaltningen inte fick denna information genom referensgruppen.

Serviceförvaltningen har genomfört en översiktlig marknadsanalys genom att studera tidigare upphandling av brandskyddsutrustning som utbildningsförvaltningen gjort. Analys av vilka företag som finns för utbildning i systematiskt brandskyddsarbete har också genomförts.

Enligt överenskommelsen mellan serviceförvaltningen och de deltagande nämnderna, bolaget och stiftelsen anmälde nio personer intresse av att delta i referensgrupp inför upphandlingen. Att utse representant i referensgrupp är frivilligt.

Sex möten med referensgrupp har hållits. Deltagandet har varit lågt vid samtliga möten. Nio stadsdelar har inte närvarat vid något av de sex referensgruppmötena.

Revisionskontorets bedömning

Revisionskontoret kan konstatera att deltagandet i referensgruppen varit lågt, vilket har försvårat och fördröjt arbetet med att genomföra behovsanalys inför utarbetandet av förfrågningsunderlaget. Insamling av vilket behov av brandskyddsutrustning som finns fick ske med hjälp av enkäter till de deltagande nämnderna, bolaget och stiftelsen.

Vidare är det märkligt att nio av 14 stadsdelar inte medverkat vid något möte i referensgruppen.

Kontaktpersoner fanns utsedda från alla deltagande nämnder, bolaget och stiftelsen. Däremot har inte alla kontaktpersoner förstått sin roll, vilket försvårat insamlingen av underlag från vissa förvaltningar.

Sammanfattande slutsatser och bedömning

Revisionskontorets sammanfattande bedömning av de två granskade gemensamma upphandlingarna visar att det brustit i samverkan mellan stadsdelar och serviceförvaltningen samt mellan stadsdelar. Samverkan har inte skett på ett ändamålsenligt sätt mellan stadsdelar. Farsta stadsdelsnämnd har inte tagit sitt ansvar som samordnare för de deltagande stadsdelsnämnderna i städupphandlingen. I upphandlingen av städtjänster har ingen referensgrupp funnits för

att ta fram behovsanalys. I stället har förfrågningsunderlaget från tidigare upphandling använts. I upphandlingen av brandskyddsutrustning har endast fem av 14 stadsdelar deltagit i referensgruppen. Det är viktigt att de nämnder och bolag som deltar i gemensamma upphandlingar deltar i referensgrupp för att där kunna påverka kravspecifikationen.

Ansvarsfördelningen mellan serviceförvaltningen och stadsdelar i de granskade gemensamma upphandlingarna bedöms vara otydlig. Det behöver därför tydliggöras vem som gör vad. Det gäller främst ansvar för avtalsbevakning samt behovs- och marknadsanalys.

I dagsläget finns endast en upphandlare i en av stadsdelsförvaltningarna, vilket innebär att stadsledningskontorets och serviceförvaltningens arbete med att samordna upphandlingsverksamheten i staden försvåras. Revisionskontoret har i tidigare granskningar uppmärksammat felaktigheter vid upphandlingar. Det behövs mer kompetens i upphandlingsfrågor vid stadsdelsförvaltningarna bland annat för att underlätta arbetet i gemensamma upphandlingar där serviceförvaltningen fått i uppdrag att genomföra upphandlingen. Vidare för att undvika eventuell upphandlings-skadeavgift. Att upphandlingssamordnare ska utses enligt upphandlingspolicyn räcker inte.

Granskningen visar att i en av de två upphandlingarna har inte upphandlingspolicyn följts vad avser genomförande av behovs- och marknadsanalys. I städupphandlingen där Farsta hade ansvaret har inte policyn följts. I upphandlingen av brandskyddsutrustning där serviceförvaltningen ansvarade har policyn i huvudsak följts.

Stadens samarbetsyta som finns på intranätet borde användas mer aktivt i syfte att fånga upp behov av upphandlingar som kan samordnas i gemensam upphandling. Vid översynen av stadens upphandlingsorganisation bör en översyn göras av servicenämndens roll och uppdrag för att utveckla rollen till att mer aktivt ta initiativ till gemensamma upphandlingar.

Upphandling av lokalvårdstjänster

En samlad skriftlig utvärdering av hur städning utförts enligt det gamla städavtalet har inte genomförts för någon av de stadsdelar som ingick i avtalet. Inte heller har Enskede-Årsta-Vantör stadsdelsförvaltning utvärderat sitt gamla städavtal. Revisionskontoret anser att en samlad utvärdering ska ligga till grund för den behovsanalys som ska genomföras enligt stadens upphandlingspolicy.

Vid gemensam upphandling framgår det inte i upphandlingspolicyn var ansvaret ligger för att ta fram behovs- och marknadsanalys. Vid

framtagande av program för upphandling och inköp bör ansvaret förtydligas när det gäller avtalsbevakning samt behovs- och marknadsanalys vid gemensam upphandling.

Farsta stadsdelsförvaltning har brustit i genomförandet av upphandlingen. Avtalstiden gick ut den 14 januari 2015. Först i slutet av april 2015 kontaktade Farsta stadsdelsförvaltning serviceförvaltningen för att beställa olika tjänster i upphandlingen. Övriga stadsdelar har brustit i avtalsbevakningen och inte heller tagit initiativ till att genomföra en ny upphandling innan avtalet gick ut.

Avtal om förlängning av det gamla städavtalet har överenskommits muntligen med de tidigare entreprenörerna. Detta innebär att otillåten direktupphandling av städtjänster skett för de tre stadsdelarna under tiden 15 januari 2015 till och med 30 september 2015. Även Enskede-Årsta stadsdelsförvaltning, som skriftligen förlängt det gamla avtalet, har genomfört en otillåten direktupphandling.

Revisionskontoret har inte fått verifierat vilket datum som tilldelningsbeslut fattades i upphandlingen.

Upphandling av brandskyddsutrustning

Revisionskontoret kan konstatera att deltagandet i referensgruppen varit lågt. Endast fem av 14 stadsdelar har varit representerade i referensgruppen.

Rekommendationer

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer.

Kommunstyrelsen bör i översynen av stadens upphandlingsorganisation se över om kompetensen i upphandlingsfrågor vid stadsdelsnämnderna behöver stärkas.

Kommunstyrelsen bör vid framtagande av program för upphandling och inköp tydliggöra ansvarsfördelningen mellan servicenämnden och stadsdelsnämnder vid gemensam upphandling. Detta gäller främst deltagande i arbetet med att ta fram behovs- och marknadsanalyser. Detta gäller även avtalsbevakning och deltagande i referensgrupper.

Servicenämnden bör ta ett större ansvar för att fånga upp likartade behov inom staden för att därmed dra nytta av stadens storlek vid gemensamma upphandlingar. Vid översynen av stadens upphandlingsorganisation bör en översyn göras av servicenämndens

Samverkan stadsdelsnämnder och servicenämnden vid gemensam
upphandling
14 (14)

roll och uppdrag för att utveckla rollen till att mer aktivt ta initiativ
till gemensamma upphandlingar.

Intervjuförteckning

Serviceförvaltningen

Upphandlingschef

Två upphandlare

Farsta stadsdelsförvaltning

Avdelningschef

Controller (upphandlingssamordnare)

Verksamhetscontroller (tidigare upphandlingsstrateg)

Kontakt med Skarpnäcks stadsdelsförvaltning, Älvsjö
stadsdelsförvaltning, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning
och juridiska avdelningen har skett via mail.