



Handläggare:
Andrea Kurdik
Telefon: 08-508 26 761
Lars Morén
Telefon: 08-508 27 728

Till
idrottsnämnden

Idrottsförvaltningens upphandling av egna ramavtal

Förslag till beslut

Idrottsförvaltningen föreslår att idrottsnämnden beslutar följande.

Idrottsnämnden godkänner förvaltningens redovisning om upphandling av ramavtal.

Olof Öhman
T.f. förvaltningschef

Ingrid Gyllfors
Chef för fastighetsavdelningen

Sammanfattning

Förvaltningen har under hösten 2009 och framåt inventerat behov, prioriterat ”tågordning” och genomfört ett antal (40-tal) ramavtalsupphandlingar avseende entreprenad samt tekniska konsultdiscipliner. Aktiviteterna syftade i första hand till att täcka fastighetsavdelningens och planeringsavdelningens behov i samband med arbeten inom underhålls och investeringsplanen. Förvaltningens återstående samt framtida ramavtalsupphandlingar kommer att följa nedan redovisade principer. Denna redovisning är svar på en fråga i nämnden från den 31 augusti 2010, om hur förvaltningen genomför ramavtalsupphandlingar.

Bakgrund

Idrottsförvaltningen har under hösten 2009 och framåt inventerat behov, prioriterat "tågordning" och genomfört ett 40-tal ramavtalsupphandlingar för disciplinerna entreprenader samt tekniska konsulter. Arbetet har i första hand syftat till att täcka fastighetsavdelningens samt planeringsavdelningens behov enligt tidigare ramavtal, men giltighetstiden hade även löpt ut för vissa av avtalen och de behövde upphandlas på nytt.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av fastighetsavdelningen.

Upphandling av ramavtal

Inventering

Idrottsförvaltningen bevakar kontinuerligt löptiderna för förvaltningens befintliga ramavtal och de föreskrivna uppsägningstiderna.

Under 2009 började de flesta av förvaltningens ramavtal stödjande konsult och entreprenadtjänster för genomförande av fastighetsunderhålls- och investeringsarbeten att löpa ut, varav flertalet inte kunde förlängas. Samtidigt föranledde nyheter i lagen om offentlig upphandling (LOU) och förvaltningens ökade behov av fler ramavtalsområden att ett omfattande arbete initierades för upphandling av nya ramavtal.

I ett första skede fokuserades arbetet på att täcka fastighetsavdelningens och planeringsavdelningens behov, vilka främst består av disciplinerna entreprenader respektive tekniska konsulter. Se *bilaga 1*. Behovsanalysen visade på över 50-talet områden som behöver upphandlas på nytt, av dessa är tolv nya avtalsområden. Det stora antalet gjorde att förvaltningen valde att prioritera och dela upp upphandlingsarbetet i etapper. Den första delen påbörjades hösten 2009 och har fortsatt i år och resterande upphandlingar görs 2011.

Förvaltningens övriga ramavtal, som berör andra avdelningar än fastighetsavdelningen och planeringsavdelningen, kan definieras inom områdena:

- Varor
- Tjänster
- Städning

Analys och prioritering

I analyskedet utreds bland annat:

- hur stor omsättning respektive disciplin förväntas ha beroende på de senaste årens upphandlingar,
- vilka krav LOU ställer på gränsvärdet för ramavtal (kan förvaltningen direktupphandla tjänsten/varan/entreprenaden, eller ska det upprättas ett ramavtal?),
- finns liknande avtal redan enligt stadens centrala avtalsdatabas, och som kan användas av idrottsförvaltningen,
- huruvida vissa av tidigare ramavtalsområden behöver utvecklas, slås ihop eller om behov av nya ramavtal uppstått.

Prioriteringen i första skedet, de upphandlingar som skett under innevarande år, baserade sig på inom vilka discipliner förvaltningen har avropat mest uppdrag, mätt i tusentals kronor per år. Det resulterade i dryga 40-talet ramavtalsrubriker. Övriga discipliner avser förvaltningen att handla upp under år 2011 och framåt.

För att kunna genomföra den stora mängden ramavtalsupphandlingar har förvaltningen kontrakterat en av staden upphandlad upphandlingskonsultfirma. Därutöver finns det enstaka ramavtal som behöver förnyas eller återupphandlas. Då förvaltningen nyligen har förstärkt sin inköps- och upphandlingsfunktion avser förvaltningen att genomföra dessa på egen hand.

Förfrågningsunderlag

Även om den ovan nämnda mängden upphandlingsområden ger rationaliseringsvinster, så utformades unika förfrågningsunderlag för varje upphandlingsområde. Trots att ett specialiserat upphandlingskonsultföretag medverkade behövde förfrågningsunderlagen anpassas och revideras från fall till fall. Detta ledde till oförutsedda fördyringar av konsultkostnaderna.

Under de senaste åren har LOU reviderats. Samtidigt har också stadens riktlinjer och policy avseende ramupphandlingar uppdaterats och utökats. Det gjorde att förvaltningen inledningsvis fick ägna mycket tid åt att fånga upp alla dessa krav. Utifrån dessa förutsättningar gjorde förvaltningen en mall för förfrågningsunderlag, att utgå från vid varje upphandlingsområde – konsult eller entreprenaddisciplin.

Ett område som specifikt kan nämnas är kraven på miljö där Stockholms stads krav för entreprenader och tjänster utgör en del av förfrågningsunderlaget tillsammans med förvaltningens krav i Program för miljöanpassat byggande. Det

finns även krav på miljöledningssystem och att inbyggda varor skall uppfylla vissa bedömningar i den så kallade Byggvarubedömningen. Vad gäller offererande företagens seriositet så utgör Stockholms stads överenskommelse med Skatteverket en del av förfrågningsunderlaget. I kvalificeringskraven ställs omfattande krav på företagens seriositet tex krav på intyg om erlagda skatter och kreditvärdighet. En annan viktig del är att arbetsmiljölagens nya krav gällande byggmiljösamordning i planerings och byggskedet är inarbetade. Se utdrag ur förfrågningsunderlagen i *bilaga 2-5*.

Lagen om offentlig upphandling innehåller flera olika upphandlingsformer

- *Rangordningsprincipen -, tillämpas av förvaltningen vid avrop av mindre uppdrag*
- *Förnyad konkurrensutsättning – tillämpas av förvaltningen vid avrop av större uppdrag, upp till ca 46 basbelopp*
- *Fördelningsnyckel – uppdragen fördelas mellan några utvalda anbudsgivare. Denna form har förvaltningen valt bort, då förvaltningen i dagsläget ej förfogar över de verktyg och system som då skulle krävas för uppföljning och statistik.*

Idrottsförvaltningen har i de ramavtalsupphandlingar som genomförts under 2010 valt att använda förenklat förfarande samt öppen upphandling. Inom dessa upphandlingsformer har förvaltningen sedan valt att använda förnyad konkurrensutsättning och rangordningsprincipen för tilldelning av kontrakt. Vilken form som är lämplig avgörs i dialog med användarna inom förvaltningen.

För att säkra rätt omfattning och en korrekt definition av de produkter och tjänster som upphandlas medverkar de inom förvaltningen utsedda sakkunniga för respektive område.

Med stöd från stadsledningskontorets juridiska avdelning samt enheten för upphandling och konkurrens har expertis inhämtats samt hänsyn tagits till KF:s policyn inom upphandlingsområdet.

De fackliga organisationerna medverkar i upphandlingar genom att ta del av listan över de ramavtal som ska upphandlas och av principerna för förfrågningsunderlagen. Organisationerna får även information om tilldelningsbesluten innan dessa sänds till anbudsgivarna efter avslutad upphandling.

Upphandling

Annonsering av samtliga anbudsförfrågningar sker via upphandlingssystemet OPIC, där samtliga dokument som ingår i det specifika förfrågningsunderlaget

publiceras elektroniskt. Genom detta internetbaserade system får anbudsgivare i hela landet (och för upphandlingar över tröskelvärde även inom EU) information om aktuella anbudsförfrågningar från såväl offentliga myndigheter som privata företag.

Anbudsförfrågan från förvaltningen ligger ute på internet under minst den tid som är föreskriven enligt LOU. Frågor som under anbudstiden kommer in angående upphandlingen tas emot, registreras och besvaras skriftligen av förvaltningen. I vissa fall kan förfrågningsunderlaget behöva förtydligas, och då upprättas ett så kallat kompletterande förfrågningsunderlag (KFU), som skickas skriftligen och elektroniskt ut till samtliga som har tagit ut handlingarna för den specifika upphandlingen.

Innan anbudstidens utgång ska alla anbudsgivare som är intresserade att lämna anbud skicka in sitt skriftliga anbud till förvaltningens registratur, där de förvaras under sekretess tills anbudstiden har gått ut.

Anbudsöppning

Anbudsöppning sker under ledning av förvaltningens registrator och med medverkan av upphandlings/inköpsamördnaren. Om önskemål finns från anbudsgivare kan de kräva att även en oberoende notarie finns närvarande vid anbudsöppningen. Anbudsöppningen protokollförs, registreras, handlingarna stämplas in med mera, helt enligt förvaltningens rutiner för hantering av handlingar. Därmed kan utvärderingen av anbuderna börja.

Utvärdering samt referenstagning

Utvärdering sker enligt de redan i anbudsförfrågan föreskrivna utvärderingsprinciperna. Dessa kan variera från upphandling till upphandling, beroende på vilken vikt olika delar i anbudsförfrågan har getts. I vissa fall är det priset som är viktigare, i andra fall läggs tyngre vikt på att exakt rätt kompetens handlas upp, eller en del av utvärderingen kan viktas med de tidigare utförda uppdragen hos annan beställare. Olika krav kan räknas ihop till att få en slutlig rangordning bland anbudsgivarna.

Utvärderingen sker i tre steg:

1. Anbudets korrekthet kontrolleras, att alla begärda handlingar är med på rätt sätt (annars kan anbudet förkastas).
2. Utvärdering av anbudsgivare genomförs enligt kraven i LOU samt att seriositetskraven uppfylls (annars kan anbudet förkastas).

3. Utvärdering av anbud genomförs. En sammanställning av alla faktorer görs och resultatet blir en preliminär rangordning.
4. I vissa fall finns krav på att anbudsgivare med relevanta referenser ska styrka sin kompetens. Förvaltningen följer upp detta enligt fastställda rutiner.

Utvärderingen enligt punkt 3 och 4 kan nu sammanställas och ett slutgiltigt resultat av de vinnande anbuderna presenteras.

Tilldelning

Beroende på vilken nivå kontraktssumman för hela avtalsperioden (som kan sträcka sig upp till fyra år) ligger på för respektive ramavtalsområde, hanteras tilldelningsbeslutet enligt gällande delegationsordning. Följande gäller, om den totala uppskattade kontraktssumman är:

- under 2 miljoner kronor beslutas av chefen för fastighetsavdelningen
- mellan 2 och 5 miljoner kronor beslutas av förvaltningschefen
- över 5 miljoner kronor beslutas av idrottsnämnden.

Efter att tilldelningsbeslut är fattat skickas det till samtliga anbudsgivare som har lämnat in anbud. Därefter inväntar förvaltningen de tio kalenderdagar som LOU fastställer som möjlig överprövningstid, innan kontraktskrivning kan ske.

Kontraktskrivning

Kontraktet upprättas i två likalydande exemplar och skickas i vanliga fall ut redan tillsammans med förfrågningsunderlaget. Kontrasignering av idrottsförvaltningen sker efter de tio föreskrivna dagarna och avtalet träder i kraft vid överenskommet datum.

Det är att föredra att förvaltningen har hel- eller halvårsvis fastställda datum för när ramavtal börjar gälla och således också löper ut. Det gör det lättare att följa upp avtalen.

Vid eventuell överprövning

Emellanåt inträffar det att en upphandling eller ett tilldelningsbeslut överprövas. Anbudsgivaren ska då skriftligen, inom den angivna tiodagarsfristen då överprövning kan ske, ha inkommit till förvaltningsrätten med sitt yrkande och grund för att styrka dessa för att överprövning ska kunna ske.

Förvaltningsrätten kan vid handläggningen av ett mål som rör offentlig upphandling meddela följande beslut eller dom:

- Avslå begäran om överprövning.

Om så inte sker kan rätten meddela:

- Interimistiskt beslut att upphandlingen inte får avslutas innan dom har avkunnats i målet.
- Att rättelse ska ske innan upphandlingen får avslutas.
- Att upphandlingen ska göras om i sin helhet.
- Att överprövningen lämnas utan åtgärd och upphandlingen får avslutas.

Efter att tiodagarsfristen har löpt ut och giltigt kontrakt har tecknats kan en leverantör inte längre begära överprövning av upphandlingen. De enda möjligheter som då återstår för en leverantör som anser sig förfördelad, är att föra talan om ogiltigförklaring av kontraktet eller begära skadestånd i allmän domstol.

Tillämpning av ramavtal samt avtalsuppföljning

Ramavtalen träder i kraft enligt överenskommet datum, vilket är avhängigt:

- Om eventuell begäran om överprövning inkommit till förvaltningsrätten.
- När föregående ramavtal löper ut.
- Andra faktorer.

I samband med implementering av ramavtalen hålls interna informationsmöten och genomgångar om de nya ramavtalen och dess villkor för medarbetare som kommer att beröras av dessa. Informationen publiceras och uppdateras kontinuerligt även på förvaltningens intranät.

Vidare sker – vid större förändringar – genomgång med de kontrakterade parterna, för information om varandras verksamheter och förväntningar på kommande samarbete.

Stadsledningskontoret har nyligen bildat en arbetsgrupp för avtalsuppföljning. Det ska vara ett fortlöpande arbete i vilket även idrottsförvaltningen aktivt kommer att delta. Att arbetet bedrivs inom ramen för ett av stadsledningskontoret lett nätverk borgar för att staden kommer att få en enhetlig policy och systematik för avtalsuppföljning.

Avtalsuppföljningen har till syfte att säkerställa att båda parter i avtalet uppfyller samtliga sina åtaganden under hela avtalsperioden. Det är angeläget att säkra att upphandlade leverantörer levererar i enlighet med de krav och förväntningar som förvaltningen har. Lika viktigt är det att säkerställa att förvaltningen i sin tur är en bra avtalspart, med hög grad av avtalstrohet och tydlighet samt med ett öppet och transparent förhållningssätt gentemot sina avtalspartners.

Tidsplan

Behovsanalysen ska påbörjas i god tid före de gällande avtalens utgång, så att samtliga ovan nämnda skeden kan genomföras och nya avtal tecknas innan föregående avtal går ut. Beroende på upphandlingsform är anbuderna behäftade med olika tidsfrister för annonsering, vilket förvaltningen måste ta hänsyn till i tidsplanen. Detsamma gäller för en eventuell överprövning av upphandlingen.

Avtalsperioden för ramavtalen kan bestämmas till mellan ett och fyra år. Av olika strategiska anledningar kan avtalstiden delas upp i lämpliga perioder. Förvaltningen väljer i de flesta fall avtalsperioder på två år med möjlighet till förlängning med ytterligare ett plus ett år.

Finansiering

Konsultkostnader samt de interna kostnaderna för det 40-talet ramavtal som förvaltningen genomfört sedan hösten 2009 har finansierats inom fastställd budget. Kostnaderna per disciplin beräknas till mellan 80–100 tusen kronor. Denna kostnad lär ligga högre när förvaltningen upphandlar enstaka ramavtal över tiden, istället för samtidigt i den omfattning som skett hittills, eftersom rationaliseringsvinsten då uteblir.

Risker

Förvaltningen har identifierat följande risker i upphandlingsarbetet.

- Beslut om att avbryta upphandlingen.
Orsak kan vara att ett grovt fel upptäcks i förfrågningsunderlaget, att marknadsanalysen var felaktig med mera.
Åtgärd: planera för mer tid och med rätt kompetens vid upprättande av förfrågningsunderlaget.
- Upphandlingen överprövas hos förvaltningsrätten.
Orsak: anbudsgivare anser sig vara felaktigt behandlade eller anser att förfrågningsunderlaget var felaktigt utformat.
Åtgärd: Ju mer genomarbetade och kvalitetssäkrade förfrågningsunderlagen är desto mindre risk för överprövning.
- Förvaltningsrättens långa handläggningstider.
Orsak: för många ärenden att hantera.
Åtgärd: förvaltningen tar hänsyn till detta i sina tidplaner för upphandlingar.

- Kostnadsdrivande konsultkostnader.
Orsak: definiering av uppdraget är otydlig, ändring av omfattning under pågående arbete, resursbrist inom förvaltningen för medverkan och uppföljning.
Åtgärd: säkra med förvaltningsintern kompetens och resurs för upphandlingsområdet.
 - Inga eller för få inkomna anbud.
Orsak: marknadsanalysen av området för ramavtalsupphandling var inte tillräcklig, det rådande konjunkturläget påverkar hur många som vill/kan lämna anbud.
Åtgärd: mer tid ägnas åt marknadsanalysen i planeringsfasen samt dialog med marknaden.
 - Att kommande upphandlingar – trots ambition att dela upp dem över tid – kräver alltför stora arbetsinsatser från förvaltningens sida.
Orsak: de lagstadgade kraven på från vilka nivåer det inte kan direktupphandlas gör att många discipliner numera måste ramupphandlas.
Åtgärd: Stärka förvaltningen med interna resurser kring upphandlingsfrågor.
-

Bilagor

1. Ramavtalsdiscipliner
2. Allmänna föreskrifter, Arkitektkonsulter
3. Allmänna föreskrifter, Rörarbeten
4. Överenskommelse Stockholms Stad - Skatteverket
5. Miljökrav vid upphandling av entreprenader och tjänster