

Granskningsrapport

Granskning av viss upphandlingsverksamhet vid

Tekniska nämnden och Servicenämnden

Hösten 2011

Granskning utförd av
AffärsConcept i Stockholm AB
på uppdrag av
Stadsrevisionen, Malmö Stad

Innehållsförteckning

1	UPPDRAGET	4
1.1	OMFATTNING AV GRANSKNINGEN.....	4
	TILLÄMPAD METOD OCH AVGRÄNSNING.....	5
1.2	STYRDOKUMENT.....	6
1.3	GEMENSKAPSRÄTTSLIGA PRINCIPER	7
2	SAMMANFATTNING AV VÅRA IAKTTAGELSER	8
2.1	ORGANISATIONENS ÄNDAMÅLSENLIGHET	8
3	MALMÖ STADS UPPHANDLINGSVERKSAMHET	10
3.1	UPPHANDLINGSORGANISATION.....	10
3.1.1	<i>Allmänt om upphandlingsorganisation</i>	10
3.1.2	<i>Nämndernas upphandlingsorganisation</i>	10
3.1.3	<i>Gatukontoret</i>	11
3.1.4	<i>Stadsfastigheter</i>	12
3.1.5	<i>Kvalitetssäkring</i>	13
3.1.5.1	<i>Gatukontoret</i>	13
3.1.5.2	<i>Stadsfastigheter</i>	13
3.1.6	<i>Pågående arbete</i>	14
3.2	KOMPETENS I GRANSKADE ENHETERNA.....	14
4	GRANSKNING AV ORGANISATIONEN	16
4.1	GEMENSAMT FÖR NÄMNDERNA	16
4.1.1	<i>Organisationsstruktur och arbetsroller</i>	16
4.1.2	<i>Effektivitet av genomförda upphandlingar</i>	18
4.1.3	<i>Strategiska överväganden i upphandlingsprocessen</i>	19
4.2	GATUKONTORET.....	19
4.3	STADSFASTIGHETER.....	19
5	GRANSKNING AV KOMPETENSEN	21
5.1	ALLMÄNT OM GRANSKNINGEN	21
5.2	ÖVERGRIPANDE	21
5.3	VIDAREUTBILDNING	22
6	GRANSKNING AV INTERN KONTROLL	23
6.1	ÖVERGRIPANDE	23
6.2	ANSKAFFNINGSPROCESSEN I ORGANISATIONERNA	23
6.3	MALLAR OCH DOKUMENTSTÖD.....	24
6.4	DOKUMENTATION AV BESLUT.....	24
6.5	KVALITETSSÄKRINGEN	25
7	FÖRESLAGNA ÅTGÄRDER	26
7.1	ADEKVAT ORGANISATION.....	26
7.2	ERFORDERLIG KOMPETENS	26
7.3	INTERNKONTROLL OCH KVALITETSSÄKRING.....	27
8	GRANSKADE UPPHANDLINGAR	28
8.1	TEKNISKA NÄMNDEN – GATUKONTORET	28
8.1.1	<i>Upphandling av entreprenör för "Brounderhåll" på Segebroarna</i>	28
8.1.1.1	<i>Förfrågningsunderlaget</i>	28
8.1.1.2	<i>Dokumentation av prövning och utvärdering av anbud</i>	32
8.1.2	<i>Upphandling av underhållsbeläggningar i Malmö stad</i>	32

8.1.2.1	Förfrågningsunderlaget.....	33
8.1.2.2	Dokumentation av prövning och utvärdering av anbud.....	36
8.2	SERVICENÄMNDEN - STADSFÄSTIGHETER.....	36
8.2.1	<i>Upphandling av Sporthall Bäckagårdsskolan</i>	36
8.2.1.1	Förfrågningsunderlaget.....	37
8.2.2	<i>Upphandling av Ramavtal för Byggadministrativa tjänster</i>	41
8.2.2.1	Förfrågningsunderlaget.....	42
8.2.3	<i>Upphandling av Ramavtal för mindre entreprenader och servicearbeten</i>	47
8.2.3.1	Förfrågningsunderlaget.....	48

1 Uppdraget

1.1 Omfattning av granskningen

AffärsConcept i Stockholm AB har på uppdrag av Stadsrevisionen i Malmö Stad genomfört en granskning av upphandlingsverksamheten vid två nämnder i Malmö.

Granskningen har inriktats mot bedömning av fem av stadsrevisionen utvalda upphandlingar som genomförts av följande två nämnder:

- Tekniska nämnden
- Servicenämnden

De upphandlingar som varit föremål för granskningen är följande:

Tekniska nämnden – Gatukontoret¹

1. Upphandling av entreprenör för ”Brounderhåll” på Segebroarna i Malmö, Projektnummer 9990, förfrågningsunderlaget daterat 2011-02-28
2. Upphandling av underhållsbeläggningar i Malmö Stad, förfrågningsunderlaget daterat 2008-09-01

Servicenämnden – Stadsfastigheter²

3. Upphandling av Sporthall Bäckagårdsskolan, projektnummer 6981, förfrågningsunderlaget daterat 2008-05-16
4. Upphandling av Ramavtal för mindre entreprenader och servicearbeten gemensamma för Luftbehandlingsentreprenader och Golventreprenader, förfrågningsunderlaget daterat 2009-06-29
5. Upphandling av Ramavtal för Byggadministrativa tjänster, förfrågningsunderlaget saknar datum

Utöver granskningen av ovanstående genomförda upphandlingar har uppdraget även omfattat granskning av respektive nämnds rutiner och kompetens inom offentlig upphandling samt formerna för och omfattningen av den internkontroll som respektive nämnd har över den upphandlingsverksamheten.

Kontaktperson hos Stadsrevisionen i Malmö Stad har varit Lennart Håkansson.

Amar Al-Djaber och Sten Janson vid AffärsConcept har genomfört uppdraget under perioden oktober-december 2011.

¹ Upphandlingar inom Gatukontoret genomförs av enheten Upphandling och Entreprenad.

² Granskade upphandlingar har genomförts av affärsområde Stadsfastigheter – Byggprojekt.

Tillämpad metod och avgränsning

Granskningens syfte har varit att ge svar på om de granskade nämnderna har;

- Erforderlig kompetens och adekvat organisation att genomföra upphandlingar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt utifrån lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och gällande kommuninterna styrdokument?
- Tillräcklig intern kontroll över den upphandlingsverksamhet som de ansvarar för?

Fem på förhand definierade upphandlingar har granskats för att bedöma om upphandlingsprocessen är förenlig med gällande rätt avseende LOU. Stadens uppföljning avseende kontraktsefterlevnad har granskats dels genom intervjuer med berörda nyckelpersoner i organisationen, dels genom jämförelse av beställningsavtal med utdrag från ekonomisystemet avseende fakturering och rapportering. Även Malmö stads samt nämndernas styrdokument avseende anskaffningsprocessen har granskats.

Redovisningarna i rapporten baseras på vad som framkommit vid granskning av den skriftliga dokumentation som har ställts till AffärsConcepts förfogande samt vad som framkommit vid intervjuer med berörda nyckelpersoner från respektive nämnd.

Denna rapport besvarar de tre frågeställningar som granskningen inriktats på;

- Om organisationen är adekvat för genomförande av upphandlingar på ett ändamålsenligt, affärsmässigt och effektivt sätt, fortsättningsvis ”Organisation”.
- Om personalen innehar erforderlig kompetens för att genomföra upphandlingar enligt LOU, fortsättningsvis ”Kompetens”.
- Om nämnderna har tillräcklig intern kontroll över den upphandlingsverksamhet som bedrivs under respektive nämnd, fortsättningsvis ”Internkontroll”.

De intervjuer som har genomförts som en del av denna granskning har hållits med personer med olika yrkesroller knutna till upphandling för att kunna ge en samlad bild. Urvalet av personer i respektive verksamhet har gjorts med avsikt att täcka relevant antal yrkesroller i respektive organisation. Inriktningen har fokuserats på samtliga yrkesled som är delaktiga i upphandlingsprocessen och/eller är delaktiga i det övergripande ansvaret för kvalitetssäkring av genomförda upphandlingar och kvalitetshöjande insatser.

Följande personer har intervjuats:

Gatukontoret:

- Gatudirektör
- Jurist (Gatukontorets stabsfunktion) - Kvalitetsansvarig
- Tf. Enhetschef/Upphandlingschef (Gatukontoret)
- Ombud
- Projektansvarig

Stadsfastigheter:

- Direktör för Servicenämnden
- Enhetschef/Upphandlingschef (Stadsfastigheter)
- Kvalitetsansvarig
- Projektledare
- Byggprojektledare
- Förvaltare

Övriga personer:

- Enhetschef för Centrala upphandlingsenheten

Granskningen har avgränsats till att avse upphandlingsverksamheten i Gatukontoret och Stadsfastigheter enligt uppdrag från Stadsrevisionen. Granskning av Centrala upphandlingsenheten, som har det övergripande ansvaret för upphandlingsverksamheten i Malmö stad, har inte ingått i uppdraget.³

1.2 Styrdokument

Vid granskningen har följande styrdokument beaktats:

- Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- Malmö stads Upphandlingspolicy
- Riktlinjer för Malmö stads upphandlingspolicy
- Processbeskrivning, centraliserad upphandling med verksamhetsstöd

³ Centrala upphandlingsenheten har till uppdrag att ansvara för Malmö stads samordnade upphandlingsverksamhet, genom att utgöra en resurs för råd och stöd i upphandlingsfrågor. Se avsnitt 2.3, Riktlinjer för Malmö stads Upphandlingspolicy.

- Miljöprogram för Malmö stad 2009
- Miljökrav vid upphandling av entreprenader och tjänster
- Gränsdragningslista – (ansvarsfördelning vid offentlig upphandling)
- Handlingar för arkivering i arkiv/förråd 5263

Utöver ovanstående har även följande styrdokument beaktats för respektive enhet.

Gatukontoret

- Attest och Upphandlingsinstruktion
- Gatukontorets Projekthandbok

Stadsfastigheter

- Projekteringsanvisningar

1.3 Gemenskapsrättsliga principer

Granskningen av om de utvalda upphandlingarna överensstämmer med bestämmelserna i LOU har utgått från nedanstående fem principer.

Likabehandlingsprincipen: Alla leverantörer ska behandlas lika.

Icke-diskrimineringsprincipen: En leverantör får inte diskrimineras på grund av nationalitet eller andra liknande omständigheter.

Proportionalitetsprincipen: De krav som ställs ska stå i rimlig proportion till det behov som upphandlingen ska tillgodose.

Transparensprincipen: Handläggningen och dokumentationen av upphandlingen ska vara tydlig, öppen och förutsebar.

Principen om ömsesidigt erkännande: Handling som är godkänd i ett annat EU-land ska även accepteras av en svensk upphandlande myndighet. Detta kan till exempel avse utformningen av det bevis som visar att ett företag är registrerat på ett lagenligt korrekt sätt.

De fem principerna innebär bland annat att samtliga aspekter av betydelse för valet av anbud ska återfinnas i förfrågningsunderlagen. Kriterierna avseende lämplighetsprövning och kvalificering av anbudsgivare, kraven på föremålet för upphandlingen samt utvärdering av inkomna anbud ska utformas på ett sådant sätt att anbudsgivarna ges likvärdiga förutsättningar att delta i upphandlingen. Det är därmed inte möjligt att i handläggningen lägga till någon faktor och bortse från något krav eller kriterium som meddelats i förfrågningsunderlaget. Som en följd av detta ska resultatet av upphandlingen, innehållet i det slutna avtalet, i sin helhet överensstämma med de förutsättningar som angivits i förfrågningsunderlaget.

2 Sammanfattning av våra iakttagelser

2.1 Organisationens ändamålsenlighet

- Malmö stad har fastställt policyer och styrande dokument som reglerar de granskade nämndernas upphandlingsverksamhet. De styrande dokumenten beskriver på ett tydligt sätt vilket regelverk som gäller för inköp och upphandling inom Malmö stad med redovisning av fastställda rutiner för upphandlingsprocessen. Vår bedömning är att de styrande dokumenten är ändamålsenliga och omfattar för upphandling relevanta aspekter.
- Det finns brister i efterlevnaden av lagstiftningen och de styrande dokumenten. Intervjuerna och underlagen för de granskade upphandlingarna ger uttryck för att de styrande dokumenten inte är förankrade i respektive nämnds verksamhet. Flertalet av de intervjuade tjänstemännen som arbetar med offentlig upphandling i staden har inte kännedom om upphandlingspolicyn eller vägledningen ”Riktlinjerna för Malmö stads upphandlingspolicy”. Personer på ledningsnivå i organisationerna har dock en klar och positiv uppfattning om Upphandlingspolicyns och riktlinjernas funktion och ändamålsenlighet.
- I de upphandlingar som granskats finns flertalet avsteg från bestämmelserna i LOU och därmed finns det risk att upphandlingsverksamheten, utöver de legala avstegen, åsidosätter affärsmässigheten vid genomförda upphandlingar.
- Personal som arbetar med upphandlingar innehar antingen ombuds- eller projektledarroll i de granskade projekten och genomför därmed förhållandevis få upphandlingar varje år, vilket medför att det är svårt att upprätthålla upphandlingskompetensen.
- De granskade verksamheterna upprätthåller inte erforderlig kompetens som möjliggör genomförande av upphandlingar som är förenliga med i LOU vid var tid gällande bestämmelser och på ett affärsmässigt effektivt sätt.
- Möjligheten att använda Centrala upphandlingsenheten används endast undantagsvis i det löpande upphandlingsarbetet. Enligt Riktlinjerna för Malmö stads upphandlingspolicy ska Centrala upphandlingsenheten biträda Stadsfastigheter och Gatukontoret med stöd och råd vid upphandlingsförfarande efter förfrågan från enheterna.
- Trots att det under det senaste året genomförts omfattande insatser avseende den interna kontrollen och bedrivna upphandlingsverksamhet har vi utifrån granskat underlag inte kunnat uppmäta någon kvalitativ förbättring av bedrivna upphandlingsverksamhet.

- Den organisatoriska sammanblandningen av rollerna som upphandlare och ombud alternativt projektledare för ett projekt motverkar möjligheterna att upprätthålla en effektiv internkontroll och skapar förutsättningar för ett alltför nära samarbete mellan köpare och säljare, vilket enligt gjorda erfarenheter, kan inverka negativt på möjligheterna att upprätthålla LOU:s krav på likabehandling av leverantörer.

3 Malmö stads upphandlingsverksamhet

3.1 Upphandlingsorganisation

3.1.1 Allmänt om upphandlingsorganisation

Av Malmö stads Upphandlingspolicy framgår att upphandlingar av varor och tjänster som förbrukas av flera verksamhetsgrenar ska upphandlas gemensamt och samordnat.⁴

Samordnad upphandling genomförs på uppdrag, antingen genom politiska beslut eller efter önskemål från stadens bolag och förvaltningar.

I Riktlinjer för Malmö stads Upphandlingspolicy framgår hur upphandlingsverksamheten ska fördelas på de olika enheter i kommunen som genomför upphandlingar. Stadens gemensamma upphandlingar genomförs av Centrala upphandlingsenheten som är placerade i Servicenämnden.

Centrala upphandlingsenheten ska enligt intern policy även ansvara för att:

- Följa upp tillämpningen av upphandlingspolicyn och upphandlingsriktlinjerna och vid behov föreslå förändringar i normerna.
- Utfärda rekommendationer för den praktiska tillämpningen av gällande riktlinjer.
- Vara informationsansvarig i generella upphandlingsfrågor samt vara
- Sammanhållande för informationsutbytet i Malmö stad.
- Med bindande verkan för Malmö stad genomföra kommunövergripande upphandlingar inom samtliga avtalsområden.

Det föreligger, enligt riktlinjerna, en skyldighet för nämnder och förvaltningar att vid upphandlingar konsultera Centrala upphandlingsenheten. Denna skyldighet omfattar inte Gatukontoret och Stadsfastigheter vars upphandlingar är av så specifik entreprenad-juridisk karaktär att frågan ansetts hanteras bäst inom respektive organisation.⁵ I sådana upphandlingar ska Centrala upphandlingsenheten dock, efter önskemål från respektive nämnd, biträda verksamheterna med råd och stöd.

3.1.2 Nämndernas upphandlingsorganisation

Den information som framkommit vid våra intervjuer är att upphandlingsverksamheten i respektive nämnd är helt fristående från den upphandlingsverksamhet som bedrivs på central nivå. Några formella samarbeten mellan de granskade enheterna och Centrala upphandlingsenheten eller mellan nämnderna förekommer inte.

⁴ Upphandlingspolicy hänvisar till bland annat kommunstyrelsens fastställda riktlinjer.

⁵ Riktlinjer för Malmö stads Upphandlingspolicy s. 6

Den rådande uppfattningen hos granskade nämnderna är att nuvarande organisation är adekvat och ändamålsenlig för att bedriva upphandlingsverksamhet. Som vi uppfattar det anser sig inte berörda enheter ha något behov av att använda Centrala upphandlingsenhetens kompetens eller konsultationsstöd.

Av intervjuade var det endast ett fåtal personer som kände till Riktlinjerna för Malmö stads Upphandlingspolicy och i vilken omfattning personalen kunde använda Centrala upphandlingsenhetens kompetens samt dess roll som konsultativ funktion.

Av intervjuerna framgick att samordningen i huvudsak berör utbildningsverksamheten för personer som jobbar med offentliga upphandlingar. Centrala upphandlingsenheten har vid enstaka tillfällen varje år anordnat gemensamma utbildningar för upphandlare vilket även omfattar personer från Gatukontoret samt Stadsfastigheter.

Samarbetet mellan de granskade verksamheterna begränsas till informella diskussioner mellan enhetscheferna för de tre enheter som bedriver offentlig upphandling. Kontakterna har dock under senare tid utvecklats till att ett nätverk bildats som träffas mer regelbundet och som bland annat informerar om tecknade ramavtal.

3.1.3 Gatukontoret

Gatukontoret leds av Tekniska nämnden. Gatukontoret är uppdelat i fyra avdelningar; Administrativa -, Trafik-, Drift- och underhåll- samt Stadsmiljöavdelningen. Gatukontorets huvuduppgift är att utveckla och underhålla Malmös gator, parker, torg, och andra allmänna platser för ett tryggt, tillgängligt och grönt Malmö. Verksamheten genomför offentlig upphandling av främst bygg- och anläggningsentreprenader, men även en del konsulttjänster. Upphandlingar genomförs av enheten för Upphandling och entreprenad

Vid Gatukontoret arbetar drygt 200 personer.

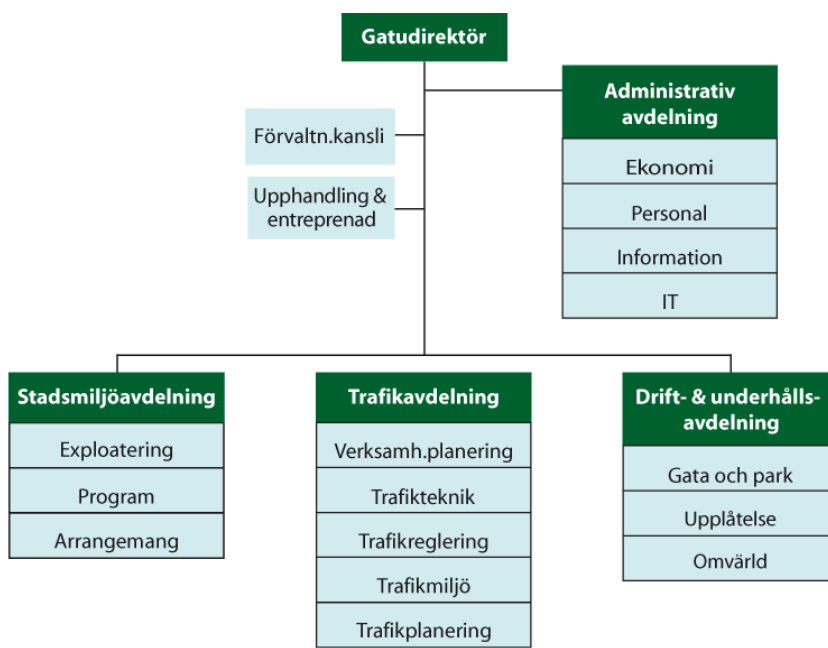
Gatukontorets upphandlingsverksamhet genomförs gemensamt för nämnden på enheten Upphandling och Entreprenad som organisatoriskt är underställd Gatudirektören, en effekt av organisationsförändringen 2009.

Omsättningen uppgår till ca 920 miljoner kronor och investeringarna uppgår till drygt 550 miljoner kronor.

På enheten arbetar idag 15 personer:

- Enhetschef – även upphandlingschef
- Assistent – 1 person
- Ombud - även Upphandlare

Mellan 1 januari och fram till slutet av oktober 2011 genomförde enheten ungefär 50 upphandlingar vilket medför ett snitt på 4-6 upphandlingar per person och år.



3.1.4 Stadsfastigheter

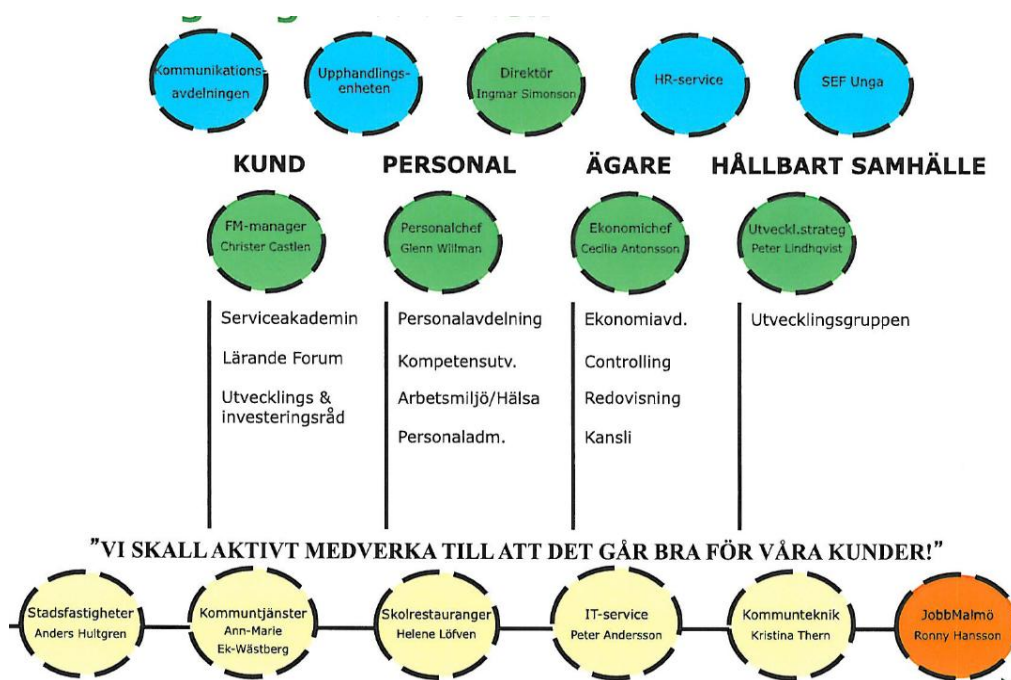
Servicekommitténs uppgift är att tillhandahålla service till kommunens kärnverksamheter. Förvaltningen är uppdelad i sex affärsområden; stadsfastigheter, kommunteknik, kommundienst, skolrestauranger arbetscentrum och Jobb Malmö.

Stadsfastigheter är ett affärsområde inom Serviceförvaltningen med huvuduppgift att förvalta Malmö stads bebyggda fastigheter. Verksamheten genomför upphandling inom bygg- och anläggningsentreprenadområdet. Upphandlingarna utgörs huvudsakligen av upphandlingar knutna till byggnation, underhåll och förvaltning av kommunens fastigheter.

Omsättningen uppgick 2010 till ca 1,2 miljarder kronor inom affärsområde stadsfastigheter. Stadsfastigheters investeringar i byggprojekt uppgick år 2010 till 590 Mkr. För år 2011 är budgeten 554 Mkr.

På affärsområde Stadsfastigheter – Byggprojekt arbetar 21 personer enligt följande:

- Chef byggprojekt – Även Upphandlingschef
- Assistent – 2 personer
- Kalkylator – 1 person
- Projektledare/Byggprojektledare – även Upphandlare



3.1.5 Kvalitetssäkring

3.1.5.1 Gatukontoret

Gatukontoret har inom stabsfunktionen två stadsjurister som anlitas vid vissa juridiska frågeställningar. Stadsjuristerna biträder Gatukontoret vid överprövningar enligt lagen om offentlig upphandling och är i viss mån en rådgivande funktion. Stadsjuristerna har även i viss mån anlits för att kvalitetssäkra upphandlingsunderlag, inrättade mallar och andra dokument.

Juristerna ansvarar för att bevaka rättsfall och lagändringar och informera Gatukontoret om dessa regelbundet. Vidare anordnas utbildningar och andra insatser för nämndens övriga personal som genomför upphandlingar eller avropar på ramavtal.

Enligt vår granskning framkom att juristerna endast kvalitetsgranskar underlag efter förfrågan och att kvalitetssäkringen sker på övergripande nivå.

Utöver stadsjuristerna på Gatukontoret anlitar enheten även externa advokater som regelbundet kvalitetssäkrar mallar och i förekommande fall även förfrågningsunderlag till specifika upphandlingar.

3.1.5.2 Stadsfastigheter

Stadsfastigheter har inte några interna jurister att tillgå. Istället har enheten anlitat en extern jurist som ansvarar för bevakning av rättsfall, förändringar i lagstiftningen och kortare utbildningar inom bland annat LOU.

Stadsfastigheter har vid komplexa juridiska frågor använt den externa juristen i första hand men har i viss mån även samverkat med Centrala upphandlingsenheten, exempelvis vid upphandlingar av ramavtal. Vid framtagande av mallar har ansvariga från Centrala upphandlingsenheten varit involverade i kvalitetssäkring av dessa.

3.1.6 Pågående arbete

Under intervjuerna med personer i ledande befattningar i Servicenämnden framgick att Malmö stad har flera pågående relevanta projekt och insatser för att öka kompetensen bland medarbetare inom LOU och i större utsträckning kvalitetssäkra bedriven upphandlingsverksamhet. Ovanstående har utmynnat i en handlingsplan som för närvarande implementeras på enheten Kommunteknik.

Syftet med handlingsplanen är bland annat att upprätta en formell utbildningsplan samt rätta till kunskapsluckor inom berörd enhet främst avseende brister i kunskap om LOU. I ett första skede kommer utbildning i LOU genomföras för samtlig medarbetare med ansvar för inköp vid enheten Kommunteknik arbetar.

3.2 Kompetens i granskade enheterna

Lagen om Offentlig upphandling har sedan ikraftträdandet den 1 januari 1994 varit föremål för flertalet ändringar och anpassningar. Den senaste lagändringen trädde i kraft så sent som den 1 november 2011.

Upphandlande myndigheter ska vid offentliga upphandlingar beakta de formella kraven som uppställs i LOU och övriga tillämpliga regelverk samt i övrigt utforma upphandlingar så att dessa uppfyller gemenskapens principer om bland annat öppenhet, transparens, proportionalitet, icke diskriminering m.fl. Dessa principer ska prägla hela upphandlingsprocessen och varje sådant beslut som fattas i en upphandling.

Under senare år har lagstiftningen inom offentlig upphandling skärpts och leverantörer har idag möjlighet att få sin sak prövad i det fall man anser att det begåtts felaktigheter i en upphandling eller vid tecknande av ett avtal. Vidare har Konkurrensverket fått ett utökat tillsynsansvar för att beivra avsteg från bland annat LOU. Konkurrensverket kan numera efter prövning i förvaltningsdomstol utdöma marknadsskadeavgift på upp till 10 miljoner kronor vid brott mot vissa bestämmelser i LOU.

Förändringarna i upphandlingslagstiftningen ställer därför krav på att upphandlande myndigheter ständigt bevakar förändringar i lagstiftningen och följer rättsutvecklingen i praxis. Vidare har intresset för offentliga upphandlingar allmänt sett ökat, inte minst beroende på massmedians återrapportering av befarade avsteg och rättsprocesser som handläggs av förvaltningsdomstolarna.

Vår slutsats utifrån resultatet av våra granskningar och intervjuer med berörda är att de anställda har viss kunskap om LOU men att kunskaperna inte motsvarar den

erforderliga kompetensen som fodras för att bedriva en lagenlig upphandlingsverksamhet. Samtliga intervjuade personer innehar en teknisk bakgrund och kommer inte sällan från leverantörssidan. Granskade enheter uppvisar därmed bristfällig kompetens att bedriva upphandlingsverksamhet, något som även återspeglas i de avsteg som vi konstaterat förekommer i granskade upphandlingar.

4 Granskning av organisationen

4.1 Gemensamt för nämnderna

4.1.1 Organisationsstruktur och arbetsroller

De granskade förvaltningarna saknar dokumenterade och verksamhetsanpassade styrdokument som beskriver organisationen för anskaffning av varor, tjänster och entreprenader samt ansvarsfördelning på det sätt som fastställts för Centrala upphandlingsenheten.

I vår granskning har vi efterfrågat arbetsbeskrivningar för de olika roller som återfinns i respektive enhet. Någon skriftligt dokumenterad redogörelse eller fastslagna arbetsbeskrivningar för Stadsfastigheter har inte redovisats.

Vid genomförda intervjuer med personal och företrädare för enheten efterfrågades skriftliga arbetsbeskrivningar men personalen på enheten kände inte till förekomsten av dessa beskrivningar. Gatukontoret har dock i Projekthandboken fastställt arbetsbeskrivningar.

Det framgår i Projekthandboken som fastställts av gatukontoret att följande ansvarsområden bör läggas på olika personer inom samma projekt;

- projektledare
- projekteringsledare
- beställarombud

I vår granskning har det framkommit att personer inom såväl Gatukontoret som Stadsfastigheter kan inneha flera funktioner i samma projekt. Detta innebär att personal kan agera beställare, upphandlare och sedan som ombud alternativt projektledare vid utförande av samma entreprenad varför risk för sammanblandning av rollerna kan uppstå.

Koncentrationen av arbetsuppgifterna till en person kan medföra förseningar i upphandlingsprocessen när en medarbetare av något skäl får förhinder.

Förhållandet att endast ett ombud (Gatukontoret) eller en projektledare (Stadsfastigheter) självständigt arbetar med upphandlingar medför att samma person får en avgörande roll i planeringen, utformningen och genomförandet av upphandlingarna. Vid upphandlingsprojekt anlitas experter vad avser exempelvis vvs-konsulter, el-konsulter med flera. På Stadsfastigheter avropas konsulterna från samordnade ramavtal med rangordning. Trots att denna rangordning av leverantörer på ramavtal, uppvisar granskningen att projektledare från Stadsfastigheter i de flesta fall väljer att fortsätta med samma konsulter efter att en entreprenad är genomförd trots att detta kan bryta mot bestämmelserna om fördelningsnyckeln i ramavtalet.

Vid intervjuerna har flertalet medarbetare nämnt att de vid avrop av konsulttjänster har bibehållit samma konsulter gång på gång trots att detta förfarande strider mot reglerna om tilldelning av kontrakt på ramavtal.⁶

Gatukontoret har inga tecknade ramavtal för konsulttjänster. Varje ombud ansvarar istället för att genomföra motsvarande upphandling för varje genomförd projekt. Vi har under granskningen inte kunnat fastställa om genomförda upphandlingar av konsulttjänster är lagenliga.

De starka relationerna som skapas mellan konsulterna och upphandlarna kan medföra att Stadens intresse inte alltid beaktas och risken för bestickning och mutor ökar i högre grad. Avgörande besluten kan fattas individuellt av upphandlarna och utan insyn från annan kollega från kommunen varför risken för felsteg är avsevärd i och med att medarbetarna agerar ombud eller projektledare över samma konsulter under långvariga utförandeprojekt.

Vad gäller nämndernas rutiner för kvalitetssäkring av upphandlingsunderlag framkom vid intervjuerna att kvalitetssäkringen av framtagna upphandlingsunderlag är bristfällig, åtminstone till delar som berör kravställningen och om tillämpade utvärderingskriterier är förenliga med LOU. Några dokumenterade rutiner för hur kvalitetssäkringen av upphandlingsunderlag ska genomföras återfinns inte i granskade organisationer.

Ur intervjuerna framkom att ombuden från Gatukontoret och projektledare från Stadsfastigheter endast vänder sig till respektive chef om det uppstår hinder under processens gång. Arbetssättet i respektive enhet medför att annonserade upphandlingar inte kvalitetssäkras på annat sätt än av ombudet/projektledaren själv. Med kvalitetssäkring avses i första hand kontroll om ställda krav och kriterium är förenliga med LOU.

I viss mån är chefen för enheten delaktig vid beslut hänförliga till upphandlingsprocessen så som utvärdering av anbud, tilldelningsbeslut och tecknande av avtal. Kvalitetssäkring av förfrågningsunderlag inför annonsering genomförs dock inte. Det saknas enligt vår mening tillräckliga rutiner inom enheterna för kvalitetssäkring av bedriven upphandlingsverksamheten.

Organisationerna i Gatukontoret och Stadsfastigheter genomför varje år ett mindre antal upphandlingar sett till antalet upphandlare. I och med att enheterna förutom upphandlingsverksamheten även har ledningsansvaret för genomförandet av de olika entreprenaderna, medför detta att upphandlingsverksamheten till sin omfattning endast utgör en mindre del av personalens arbetstid. Merparten av de intervjuade ombuden och projektledarna uppgav att upphandling svarade för 10-20 % av arbetsuppgifterna i den

⁶ Se avsnitt 8 avseende hur ramavtal rangordnats med flera leverantörer på första plats.

yrkesroll de innehar. I ett par fall uppskattades upphandlingsverksamheten uppgå till mindre än 5 % av arbetsuppgifterna.

Vår granskning av genomförda upphandlingar under 2011 visar att vissa ombud eller projektledare bara genomfört två eller tre upphandlingar per år. Utifrån intervjuerna framkom att en upphandlare ansvarar i genomsnitt för mellan 4-6 offentliga upphandlingar per år.

I och med att ombuden eller projektledarna endast genomfört ett fåtal upphandlingar ställs större krav på att organisationen måste ha fasta rutiner för hur offentlig upphandling ska organiseras samt i detalj reglera upphandlingsprocesserna med checklistor, mallar och andra stöddokument. Det ställs även högre krav på organisationen att anpassa mallarna utifrån förändringar i lagstiftningen.

Vår bedömning utifrån genomförda intervjuer och granskade upphandlingar är att den organisation som finns för att genomföra upphandlingar inte är ändamålsenlig och effektiv. Det säkerställs heller inte att upphandlingar genomförs i enlighet med gällande rätt och med ett för Malmö stad affärsmässigt resultat.

4.1.2 Effektivitet av genomförda upphandlingar

Beträffande frågan om upphandlingsorganisationens effektivitet lämnar samtliga intervjuade personer samstämmiga uppgifter om att bedriven verksamhet är ändamålsenlig och effektiv. Respektive enhet har uppfattningen att upphandlingsverksamheten bedrivs på ett professionellt sätt och att enheterna ytterst sällan blir föremål för överprövningar.

Vi kan inte finna stöd för antalet överprövade upphandlingar skulle utgöra ett mått på om verksamheten är ändamålsenlig och effektiv. Det har i många fall framförts påstående om det motsatta, dvs. den som ställer för verksamheten berättigade krav löper större risk att få motreaktioner från marknaden i form av överprövningar.

Vår granskning visar att det förekommer flera fall där leverantör tilldelas kontrakt trots att bolagen inte har lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet eller att anbudet inte uppfyller de krav som Malmö stad ställt i upphandlingen. Utvärderingsmodellerna som tillämpats i granskade upphandlingar ger även ett mycket stort utrymme för godtycklighet. Risk finns därmed att handläggarna för varje enskild upphandling har ett spelrum för att påverka utslaget av utvärderingen.

I vissa granskade upphandlingar används utvärderingsmodeller som har en sådan utformning att Leverantörer som lämnat olika priser har kunnat erhålla samma poäng vid utvärdering av pris trots att detta inte framgått i underlagen till upphandlingen. Denna typ av utvärderingsmodeller är inte förutsebara för leverantörerna och strider därmed mot principerna i LOU. Tillvägagångssättet bidrar heller inte till att säkerställa affärsmässigheten i tecknade kontrakt. Granskningen visar därmed att tillämpade

modeller är otydliga varför de i praktiken medför att enheterna har fri prövningsrätt vid anbudsutvärderingen.

Staden bör se över vilka upphandlingar och direktupphandlingar som genomförs inom respektive enhet och i större utsträckning teckna kommunövergripande ramavtal inom konsulttjänster för att uppnå effektivitet i inköpsprocessen.

4.1.3 Strategiska överväganden i upphandlingsprocessen

Vikten av det strategiska arbetet med upphandlingar på nämndenivån eller på kommunnivån belystes sällan i berörda upphandlingsverksamheter. Detta trots att det i Riktlinjerna för Malmö stads upphandlingspolicy återfinns ett särskilt avsnitt som tydliggör vikten av upphandlingens strategiska betydelse för Malmö stad och en definition av vilka strategiska överväganden som ska fattas inför varje upphandling.

I intervjuerna framkom att ombud eller projektledare självständigt ansvarade för val av upphandlingsförfarande och andra för upphandlingen strategiska beslut. Något formellt krav på att dokumentera grunderna för gjorda val, förankring av fattade beslut eller krav på ett strategiskt förhållningssätt till fattade beslut har inte återfunnits.

Granskningen har påvisat att det saknas dokumenterade nuläges- och behovsanalyser som underlag för genomförda upphandlingar eller några dokumenterade beslut för valt upphandlingsförfarande, utvärderingsmodell eller andra viktiga beslut i upphandlingsprocessen. Vid intervjuer har framkommit att genomförda upphandlingar till största del bygger på utarbetade mallar som återfinns i respektive enhet. Utvärderingsmodeller och villkor vid kvalificering utgår därför inte från upphandlingsföremålet utan snarare från vilken mall som används. Det har vidare framkommit att mallarna som används är anpassade till större entreprenader och är därmed inte anpassade för mindre upphandlingar som inte är lika komplexa.

4.2 Gatukontoret

Upphandlingsverksamheten på Gatukontoret finns samlad under enheten för Upphandling och entreprenad. Vi ser att det finns många fördelar med att organisera upphandlingsverksamheten enligt tillämpad modell. Upphandlingsverksamhetens strategiska betydelse framhävs och kompetensen kan centraliseras i nämnden. Enheten har möjlighet att nyttja Stadsjuristerna i nämnden och enklare kunna påverka de strategiska besluten som fattas i Staden inför besluten om anskaffningsprocessen och inköpsprocessen. Vi ser dock som viktigt att stadsjuristerna eller personer med kompetens inom LOU i större utsträckning är delaktiga i kvalitetssäkringen av mallarna och genomförda upphandlingar.

4.3 Stadsfastigheter

Stadsfastigheter är en enhet som i likhet med enheten Kommunteknik inom Service-nämnden svarar för de upphandlingar som verksamheten genomför. Upphandlings-

kompetensen inom Servicenämnden är därmed fördelad på olika enheter. Bedriven upphandlingsverksamhet inom byggprojekt nyttjar inte den kompetens som finns på Centrala upphandlingsenheten i tillräcklig omfattning. Centrala upphandlingsenheten är organiserad inom samma nämnd som Stadsfastigheter.

5 Granskning av Kompetensen

5.1 Allmänt om granskningen

Nedan redovisas granskningen av kompetensen. Granskningen har att ta ställning till om personal som bedriver upphandlingsverksamheter i respektive nämnd har erforderlig kompetens för att genomföra för verksamheten affärsmässiga och ändamålsenliga upphandlingar.

5.2 Övergripande

Rätt kompetens inom upphandlingsområdet är av avgörande betydelse för att uppnå affärsmässiga och lagenliga upphandlingar. De granskade verksamheterna behöver därmed ha tillgång till personer med fackkompetens inom bygg eller drift och underhåll, upphandlingskompetens, förhandlingskompetens, avtalsrätt och miljökompetens.

För att möta behovet i organisationerna och upprätthålla en adekvat kompetens ställs det krav på att en upphandlingsenhet ska ha tillgång till följande kompetenser. Detta framgår även av Malmö stad fastställd Riktlinjer för stadens upphandlingspolicy.

- Juridik inom främst upphandlingsrätt och affärsrätt.
- Ekonomi, med tonvikt på totalekonomisk utvärdering, sett ur Malmö stads perspektiv.
- Kvalitetssäkring av upphandlingsprocessen.
- Förhandlingsstöd/biträde vid kommersiella förhandlingar inklusive avtalstecknade.

Upphandlingsverksamheterna som bedrivs på Gatukontoret och Stadsfastigheter behöver säkerställa tillgång till ovanstående kompetenser utöver den fackkompetens som återfinns i respektive verksamhet. I vår granskning framkommer att granskade verksamheter saknar tillgång till delar av ovan beskrivna kompetens. Det framgår också att Centrala upphandlingsenheten sällan är involverad i de upphandlingar som genomförs i enheterna. I undantagsfall har jurister eller experter anlitas i den dagliga upphandlingsverksamheten och detta stöd anlitas vanligtvis först när ett problem redan har inträffat, exempelvis vid överprövningar på genomförda upphandlingar.

Regelverket inom upphandlingsområdet är komplext och förändringar sker löpande vilket ställer krav på tillgång till fackkompetens inom bland annat LOU. Övervägande majoritet av personer som bedriver upphandlingar på Gatukontoret och Stadsfastigheter har teknisk kompetens och saknar grundläggande utbildning inom gällande upphandlingsrättslig lagstiftning. Detta innebär att det i högre grad förutsätts att dessa personer har ett nära samarbete med personer som innehar övrig kompetens vad avser kompetensområden inom upphandlingsjuridik, ekonomi m.fl.

Det sätt på vilket de granskade upphandlingarna har genomförts visar att det finns ett tydligt behov av att fördjupa personalens kunskaper inom LOU men också att se över

den samlade kompetensen i respektive granskad verksamhet.

Att upprätthålla en adekvat kompetensnivå inom samtliga för upphandling berörda kompetensområden utgör en förutsättning för att enheterna ska bedriva verksamheten på ett godtagbart sätt och upprätthålla affärsmässigheten och tillgodose lagstiftarens krav på legalitet.

5.3 Vidareutbildning

Respektive nämnd har fortlöpande vidareutbildningar i form av informationsseminarier anordnade av respektive enhet eller samordnade utbildningar anordnade av Centrala upphandlingsenheten. Gatukontorets seminarier genomförs bl.a. av kontorets stadsjurister.

Stadsfastigheter har i de anordnade seminarierna för vidareutbildning anlitat en advokat för att täcka förändringar i lagstiftning och nya rättsfall. På frågan om den anlitate advokaten är upphandlad eller avropad på ramavtal framgick det att ingånget avtal med advokaten är att likställas med en otillåten direktupphandling. Någon upphandling av tjänsten har inte genomförts utan advokaten agerar utifrån en överenskommelse mellan parterna.

Utöver ovanstående informeras berörda om nya rättsfall under enhetsmötena som hålls två gånger per månad.

Vår samlade bedömning är att vidareutbildningsinsatserna håller en god nivå men att effekten inte blir den önskade beroende på att personalen saknar den erforderliga grundutbildning om lagen om offentlig upphandling och andra relevanta lagar som styr offentliga upphandlingar. Vi gör även bedömningen att de erbjudna vidareutbildningarna inte uppnår sitt syfte och återspeglas inte i genomförda upphandlingar i respektive enhet.

6 Granskning av intern kontroll

6.1 Övergripande

Varje granskad enhet har en mängd mallar och checklistor för sitt upphandlingsarbete. Granskningen har påvisat att det saknas en enhetlighet i rutinerna kring mallarbete inom Malmö stad. Det bör finnas en tydligare samordning och struktur i organisationen kring mallarbetet för att säkerställa att gemensamma mallar finns som leder till affärsmässigt effektiva upphandlingsprocesser.

Mallar och checklistor används frekvent i organisationen, dock finns det brister i mallarna eftersom dessa omfattar krav som inte uppfyller lagkraven på bland annat transparens och likabehandling. Det skulle vara den fördel om mallarna kvalitets-säkrades periodvis av personer med upphandlingskompetens. Trots att verksamheten anlitat externa jurister och advokater som granskat och kvalitetssäkrat använda mallar har allvarliga brister återfunnits i samtliga granskade upphandlingar genomförda mellan 2008-2011.

Idag har Stadsfastigheter en grupp på sex personer som kvartalsvis går igenom förändringar i lagstiftningen och anpassar tillgängliga mallar utifrån dessa förändringar. Gruppen består av personer med teknisk bakgrund. Vidare framkom att anlita extern jurist biträder vid uppdatering av mallar. Vid granskningen framkom dock att arbetet med kvalitetssäkringen av mallarna är otillräcklig och använda mallar i de granskade upphandlingarna har inte varit förenliga med LOU.

Någon kvalitetssäkring av förfrågningsunderlag genomförs inte inför annonsering av en upphandling. Merparten av de upphandlingar som genomförs på respektive enhet genomförs av Ombuden eller Projektledare som även agerar upphandlare. Något krav på att upphandlingen ska kvalitetssäkras inför beslut om annonsering går inte att härleda ur tillämpat arbetssätt.

6.2 Anskaffningsprocessen i organisationerna

Vid intervjuer har framkommit att även andra personer än de som granskningen omfattar kan genomföra upphandlingar. I Stadsfastigheter har exempelvis Förvaltare ansvar för genomförande av upphandlingar som kan omfatta stora anskaffningsvärden. Något styrdokument på hur upphandlingarna ska samordnas eller vilka personer som har befogenhet att genomföra upphandlingar i de granskade verksamheterna har inte framkommit.

Granskningen har visat att rutinerna för inköp och samordning av genomförda anskaffningsprocesser är bristfällig och förteckning över genomförda direktupphandlingar saknas. Någon ansvarsbegränsning för vilka som får genomföra direktupphandlingar finns inte. Inte heller återfinns mallar för direktupphandlingar eller förfarandesätt vid direktupphandlingar. Enligt vad som framkom i intervjuer genomförs förfrågningar oftast endast till en enda leverantör. Det finns inga rutiner för beivrande

av felaktigt genomförda upphandlingar vilket innebär att samma misstag kan upprepas flertalet gånger. Bristen på rutiner omöjliggör kontroll av om upphandlingarnas samlade värde inryms inom i LOU föreskrivna beloppsgränser. Det finns därmed stor risk att faktiska värdet av direktupphandlade varor och tjänster vida kan överstiga de beloppsgränser som LOU anger.

6.3 Mallar och dokumentstöd

Genomförda upphandlingar tillämpar mallar som finns att tillgå vid respektive nämnd och därför används samma underlag i upphandlingarna som bygger på en fastställd utvärderingsmodell. I intervjuerna har framkommit att ansvariga för upphandlingar har möjlighet att anpassa använda mallar men att denna möjlighet sällan nyttjas. Modeller för tilldelning av kontrakt i samtliga granskade upphandlingar är utformade enligt samma utvärderingsmodell.

Många brister som återfinns i de granskade upphandlingarna återfinns redan i mallarna. Exempelvis kan här hänvisas till den kravställningen och utvärderingsmodellen som tillämpats i mallarna, stöddokumentet som finns för anbudsutvärderingen eller svarsformulären som används av anbudsgivarna.

6.4 Dokumentation av beslut

Granskade verksamheter saknar rutinerna för hur upphandlingarna ska dokumenteras och diarieföras. Av dokumentationen ska det tydligt framgå vilka beslut som fattats och grunderna för dessa. Vidare bör de övriga ställningstaganden som görs under handläggningen av upphandlingen dokumenteras, exempelvis hur personen i fråga gått tillväga för att bedöma inkommande anbud. I vissa fall har upphandlingsunderlag gällrats trots krav på arkivering. Merparten av granskade upphandlingar saknar diarienummer på annonserade förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut och andra dokument. Vi har haft svårigheter att överblicka vilka handlingar som tillhör varje projekt eftersom rutiner för diarieföring av dokument är undermålig.

Även övergripande policy så som Upphandlingspolicy saknar utgivningsdatum och versionsnummer.

Granskade handlingar visar även att underlagen till upphandlingarna varit bristfälliga.

- Fyra av fem granskade upphandlingar saknar behovsanalyser inför upphandlingarna
- Ibland är lägsta pris ett bättre alternativ, merparten av leverantörer har fått relativt höga utvärderingspoäng som medför att anbudspris fått den avgörande betydelsen vid tilldelning av kontrakt.
- Saknaden av dokumenterade strategiskt ställningstagande inför beslut om genomförande av upphandlingar
- Ingen analys av utgången av genomförda upphandlingar

6.5 Kvalitetssäkringen

Vi har vid vår granskning funnit att ansvaret för kvalitetsgranskningen av underlag och mallar är odefinierat. I tidigare beskrivning har angetts att nämnderna har anlitat interna eller externa jurister för kvalitetsgranskningen av mallar, dokument och generellt vid viktiga beslut. I viss mån har företrädare för Gatukontorets och Stadsfastigheters upphandlingsverksamhet haft informella diskussioner med chefen för Centrala upphandlingsenheten.

Enligt vår granskning framgår att bedriven upphandlingsverksamhet inte präglas av god kontroll och tillräcklig säkerhet. Kvalitetsrutinerna för att upprätthålla en god nivå på upphandlingsarbetet brister i flera aspekter. Trots genomförda kvalitetsinsatser som exempelvis inhämtande av yttrande och kommentarer från stadsjurister och externa jurister så påvisar granskningen att genomförda upphandlingar är behäftade med allvarliga brister.

7 Föreslagna åtgärder

Det har inom ramen för vårt uppdrag inte ingått att ta fram konkreta åtgärdsförslag, men vi vill här lyfta fram några aspekter som ur strategiskt upphandlingsperspektiv kan leda till positiva förbättringar av granskade verksamheters upphandlingsverksamhet.

7.1 Adekvat organisation

Vi instämmer i att den upphandlingsverksamhet som bedrivs i respektive nämnd är specifik och har behov av att bedrivas nära verksamheten.

Upphandlingsverksamheten inom servicenämnden bedrivs inom flertalet affärsområden, bland annat Kommunteknik och Stadsfastigheter. Det bör övervägas om inte Servicenämnden bör centralisera sin upphandlingsverksamhet för att effektivisera och öka förutsättningarna för att uppnå en jämn och kontinuerlig nivå på kvaliteten på de upphandlingar som genomförs inom nämndens ansvarsområde.

7.2 Erforderlig kompetens

Vår rekommendation är att det bör genomföras en översyn av hur ansvarsrollerna är fördelade inom organisationen. Ansvarfördelningen bör vara sådan att en viss person inte kan inneha flera roller med motstridande intressen. En sådan ansvarsstruktur utgör en grundläggande förutsättning för att kvalitetssäkra verksamheten och skapa förutsättningar för en väl fungerande internkontroll.

Vi har i granskningen identifierat följande roller som bör vara utgångspunkter för en genomgång av organisationen i respektive granskad enhet:

- Projektledare
- Kravställare
- Upphandlare
- Beslutsfattare
- Genomförare
- Kvalitetsansvarig

Vi rekommenderar att personer med ansvar för upphandlingar i större utsträckning erbjuds möjlighet att erhålla grundläggande och fördjupande utbildning om LOU. Personalen erbjuds idag löpande möjlighet till vidareutbildning rörande aktuella frågeställningar och rättsfall inom LOU. Dock saknar merparten av personalen grundläggande kunskaper inom LOU, varför vidareutbildningarna mister sin fulla funktion. Flertalet av medarbetare som genomför upphandlingar har en teknisk grundutbildning och saknar grundläggande utbildning inom Lagen om offentlig upphandling. Enheterna erbjuder personalen två dagars utbildning per år vilket omfattar såväl entreprenadjuridik, LOU och andra för verksamheten relevanta kurser. Vår bedömning att dessa utbildningar inte är tillräckliga för att uppnå den erforderliga

kompetensen som krävs för att genomföra lagenliga upphandlingar.

7.3 Internkontroll och kvalitetssäkring

De styrande dokumenten bör ses över och revideras. Rollfördelningen mellan Centrala upphandlingsenheten, Stadsfastigheter och Gatukontoret bör tydliggöras avseende kvalitetssäkring av upphandlingsunderlag och hur planeringen av samordnade upphandlingar genomförs. Kvalitetssäkrings- och dokumenthanteringsrutiner behöver tas fram och förankras i respektive organisation.

För att öka insynen i bedriven upphandlingsverksamhet bör enligt vår mening en oberoende tjänsteman med upphandlingskompetens från respektive enhet inneha ansvar för den övergripande kvalitetssäkringen av upphandlingsverksamheten.

Rutiner för hur direktupphandlingar ska genomföras och hur avrop på ramavtal ska hanteras bör dokumenteras och förankras i större utsträckning i respektive nämnd.

8 Granskade upphandlingar

8.1 Tekniska nämnden – Gatukontoret

8.1.1 Upphandling av entreprenör för ”Brounderhåll” på Segebroarna

För att säkerställa Segebroarnas långsiktiga funktioner upphandlade Gatukontoret en entreprenör för underhållarbetet. Upphandlingen omfattar omisolering, byte av övergångskonstruktioner, byte av kantbalkar, reparation av bropelare, snygga till under bron med konstgräs samt effektbelysning under bron. Nytt avvattningssystem ska anordnas och kopplas in.

Upphandling genomfördes enligt bestämmelserna för förenklat förfarande och inte som förfrågningsunderlaget anger, förenklad upphandling.

Granskningen har omfattat följande dokument:

- FFU - Administrativa föreskrifter, 41 sidor, 2011-02-28
- FFU bilaga, Prissatt Mängdförteckning, 9 sidor, 2011-02-28
- FFU bilaga, Mängdförteckning med beskrivning, 14 sidor, 2011-02-28
- FFU bilaga, Förstudie Brounderhåll, 9 sidor, 2011-02-28
- Utvärdering av betongprover (förstudie), 2 sidor, 2011-03-28
- Anbud från vinnande leverantör – Svevia, 12 bilagor, 2011-04-28
- Protokoll från anbudsgenomgång, 2 sidor, 2011-05-04

Följande synpunkter återfinns vad avser upphandlings- och avtalsjuridiska innehållet i underlagen.

8.1.1.1 Förfrågningsunderlaget

Behovsanalys

Upphandlingen är den enda av fem granskade upphandlingar som innehåller en förstudie.

Kravställning

Upphandlingen nyttjar AF AMA 07 mallar avseende Samordnad Generalentreprenad. Granskningen visar att Administrativa föreskrifterna är av god kvalitet avseende den tekniska kravställningen.

Kravställning

Det föreskrivs i förfrågningsunderlaget att anbud ska baseras på i AFB.22 upptagna handlingar och ska avse fullt färdiga arbeten. Vidare framgår att uppgifter som till alla delar uppfyller beställarens utvärderingskriterier enligt AFB.52 ska inkluderas i anbudet. Därutöver även uppgifter enligt AFC.313, AFC.332, AFC.35.

Vi konstaterar att hänvisningen till AFC.332 är felaktig eftersom förfrågningsunderlaget inte innehåller något sådant avsnitt.

Reservation

AFB.31

"I anbud ska anges samtliga för anbudet gällande kostnadspåverkande reservationer. Dessa ska vara prissatta vid risk att anbudet annars inte beaktas."

Gatukontoret har angett att eventuella reservationer ska vara prissatta i anbudet, då anbudsgivare i annat fall löper risken att förkastas.

Skrivningen är missvisande eftersom reservationer inte får förekomma i de upphandlingsförfaranden som tillämpats. Risk finns att leverantörer felaktigt uppmanas att reservera sin prissättning och på så sätt inkomma med anbud som inte uppfyller kraven i upphandlingen vilket medför att anbud måste uteslutas från vidare prövning.

Sidoanbud

AFB.312

"Sidoanbud ska redovisas så att avvikelser från förfrågningsunderlaget och därav föranledd prisändring klart framgår."

Sidoanbud kan komma att förkastas om huvudanbud inte lämnas."

Skrivningen tydliggör inte hur sidoanbud kommer att utvärderas och hur sidoanbud får lämnas och är därmed inte upprättad i enlighet med bestämmelserna i LOU. I det fall leverantören medges möjlighet att lämna ett sådant anbud, ska förfrågningsunderlaget ange de minimikrav som ställs på sådant anbud och de särskilda villkor som gäller för dessa. I tillämplig lagstiftning omnämns detta för anbud med alternativa utförande eller alternativa anbud varför Gatukontoret med fördel kan använda dessa benämningar istället.

I anbudsformuläret som bifogats till förfrågningsunderlaget har anbudslämnare möjlighet att bekräfta att sidoanbud lämnats. Inte heller där framgår några bestämmelser för hur ett sidoanbud, d.v.s. ett alternativt anbud, ska utformas och hur dessa utvärderas.

Uppgifter från skatteverket och kronofogdemyndigheten (AFB.511)

Den upphandlande myndigheten har enligt bestämmelserna LOU möjlighet att kontrollera att leverantörerna innehar föreskrivna registreringar och har fullgjort sina skyldigheter avseende betalning av skatter och avgifter. Gatukontoret hade vid upphandlingens genomförande möjlighet att föreskriva att anbudslämnare skulle inkomma med intyg från skatteverket (SKV-4820) som styrker att kraven är uppfyllda.

Av förfrågningsunderlaget framgår dock inte om anbudslämnare ska bifoga SKV-4820 för underleverantörer istället anges att entreprenör ansvarar för att sådan kontroll

genomförs. Hur denna kontroll säkerställs framgår dock inte av förfrågningsunderlaget. Som kravet är uttryckt kan Gatukontoret komma att anta anbud från en leverantör som avser att anlita en underleverantör som inte uppfyller ställda krav.

Genomförandetid

Kraven på genomförandetiden beskrivs delvis i AFA.21 - Översiktlig information om objektet dels i AFC.1 Omfattning. Det förskrivs att arbetet utförs under 2011 och 2012 där den norra bron ska åtgärdas 2011 och den södra under 2012. Markarbeten under bron utförs med fördel 2011. Kraven på genomförandetiden är därmed inte preciserade och ger leverantörerna stora möjligheter att påverka arbetsgången.⁷

Gatukontoret har därmed avstått från att använda för ändamålet tillämpliga AMA koder för färdigställande och slutbesiktning.

Tillämpade bestämmelser medför att genomförandetiden fastställs först vid kontraktstilldelning vilket innebär att upphandlaren har små chanser att i efterhand påverka färdigställande datum om entreprenören motsätter sig ett specifikt datum.

Kompletteringar

AFB.313 Kompletteringar till anbud

"Under utvärderingen av anbudena ska på anfordran följande uppgifter lämnas inom två dagar:

Handlingar enligt AFC.2232 Entreprenörens kvalitetsplan och AFC.2233 Entreprenörens miljöplan.

Översiktlig tidplan

Verifiering av ställda krav enligt AFB.51 och AFB.511."

Gatukontoret har tillämpat bestämmelserna om kompletteringar i LOU på ett felaktigt sätt. En komplettering innebär endast att tidigare lämnade uppgifter konkretiseras. Kompletteringen får därför inte innebära att uppgifter ändras eller att nya uppgifter tillkommer till angivet anbud. I förfrågningsunderlaget har Gatukontoret i strid med bestämmelserna i LOU ombett leverantörer att vid förfrågan inkomma med nya uppgifter som inte omfattats av anbudet och som senare även beaktats i utvärderingen.

Vad som anges ovan hänförs istället till "begränsad kontroll" enligt 11 kap. 17 § LOU. Begränsad kontroll gäller dock endast för handlingar som rör leverantörens lämplighet och inte till handlingar som avser kriterier för utvärderingen av anbud.

⁷ Det har påvisats i efterhand att datum för start- och slutdatum istället angetts i följebrevet till Anbudsfrågan. Följebrevet har inte omnämnts i de Administrativa föreskrifterna och dokumentet återfinns inte i förteckningen över handlingar i bestämmelsen AFB.22. AffärsConcept har inte tagit del av följebrevet trots att samtliga handlingar till upphandlingen efterfrågades. För att följebrevet ska anses utgöra underlag till upphandlingen ska detta även anges i förfrågningsunderlaget.

Leverantören ska enligt bestämmelserna om begränsad kontroll ges skälig tid att inkomma med begärda handlingarna och frågan är om två dagar är en skälig tid för efterfrågade handlingar.

Utvärdering

I upphandlingen har utvärderingsmetoden ekonomiskt mest fördelaktiga anbud tillämpats. Som en generell utgångspunkt gäller att utvärderingen ska beskrivas på ett sådant sätt att leverantörerna kan förstå hur utvärderingen kommer att genomföras och vad som krävs av anbudet för att det ska vara framgångsrikt i utvärderingen. Om ett poängsystem används ska modellen vara beskriven på ett sådant sätt att anbudsgivaren kan förstå vad som krävs för att erhålla respektive poäng. Generellt ska utvärderingen avse omständigheter knutna till föremålet för upphandlingen. Utvärderingen får inte avse faktorer knutna till de resurser och den kompetens leverantören tillhandahåller då dessa ska behandlas i den inledande kvalificeringen där anbudsgivarens uppfyllande av ställda krav på leverantören kontrolleras. EG-domstolen har konstaterat att kriterier som huvudsakligen avser vilken erfarenhet och vilka kvalifikationer och resurser som anbudsgivarna förfogar över för att säkerställa ett gott utförande av upphandlingsföremålet inte kan anses utgöra utvärderingskriterier.

Förutsättningarna för utvärderingen återges i förfrågningsunderlaget enligt följande:

AFB.52 - Värderingsgrunder vid prövning av anbud

"Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet kommer att antas med hänsyn till nedanstående värderingskriterier.

Utöver anbudssumman, som värderas till 70% bedöms de mjuka parametrarna till 30% enligt nedan i en slutanalys.

Anbudssumman bedöms i en skala, där lägsta pris ger 5 poäng. Lägsta pris plus 50% ger 2.5 poäng.

Nedanstående parametrar bedöms från 0 till 5 poäng enligt anbudsformulär.

Organisation för entreprenaden med relevanta referenser 15%

Genomförandebeskrivning för entreprenaden 15%"

Som framgår av ovanstående är utvärderingskriterier inte uttrycka på ett sådant sätt att det av förfrågningsunderlaget går att utläsa hur anbuderna kommer att utvärderas samt vad som kommer att tillmätas betydelse för respektive kriterium. Det framgår heller inte vad referenstagningen kommer att omfatta och hur denna kommer att genomgöras.

Beskrivningen av tillämpade kriterier innebär även en sammanblandning av kvalificerings- och utvärderingsfaktorer. I förfrågningsunderlagets krav på leverantören anges krav avseende den fackkompetens som Arbetsledaren ska inneha. Dessa krav utgör obligatoriska krav på leverantören.

Ur rättspraxis går att utläsa att kriterier som inte syftar till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet utan huvudsakligen avser bedömningen av anbudsgivarnas förmåga att utföra ett projekt/tjänst inte kan anses utgöra tilldelningskriterier.

Det följer av rättspraxis att det teoretiskt sett inte är uteslutet att kontrollen av anbudsgivarnas lämplighet och tilldelningen av kontraktet kan äga rum samtidigt. Men det framgår tydligt att det är fråga om två skilda moment som omfattas av olika bestämmelser i lagstiftningen och att dessa moment inte får sammanblandas.

I beskrivningen av tilldelningskriterierna framgår att Organisation för entreprenaden, dvs. ett krav på leverantören, med relevanta referenser värderas till 15 % och bedöms i en skala på 0 – 5 poäng. Vid utvärderingen av anbuderna har omständigheter knutna till anbudsgivarens kapacitet och kompetens används.

Vidare har utvärderingen av priset inte utformats enligt en transparent modell.

Utvärderingsmodellen strider därmed mot bestämmelserna i LOU och de gemenskapsrättsliga principerna.

Det får betonas att LOU:s bestämmelser innebär att endast anbud som uppfyller samtliga i förfrågningsunderlaget ställda krav får ges möjlighet att delta i anbudsutvärderingen. Alla anbud som deltar i utvärderingen har också möjlighet att stå som vinnare av upphandlingen. Ett anbud som inte uppnår de önskade mervärden som uppställda kvalitetskriterier anger (dvs. erhåller 0 poäng) kan trots detta tilldelas kontrakt om det erbjudna priset är tillräckligt lågt.

8.1.1.2 Dokumentation av prövning och utvärdering av anbud

Vid granskningen har efterfrågats underlag och protokoll för genomförd prövning och utvärdering av inkomna anbud. Vi har inte erhållit underlagen på grund av att de inte funnits att tillgå hos Gatukontoret.

”Vi har mall i excel att följa för poängbedömningen och de kriterier vi angivit i de administrativa föreskrifterna. Vi har dock inga rutiner att spara dessa efter att avtalsspärren löpt ut och avtal/beställning skrivits”

Den saknade dokumentationen har omöjliggjort granskning av hur genomgången av inkomna anbud har gjorts och hur utvärderingen av anbuderna genomförts, vilka referenser som beaktats och hur anbudspriset räknats fram. Det är därmed inte möjligt för oss att konstatera om handläggningen av anbuderna genomförts i enlighet med föreskrifterna i förfrågningsunderlaget.

En upphandlande myndighet ska enligt LOU dokumentera skälen för sina beslut och annan information av betydelse för upphandlingen. Avsaknaden av denna dokumentation innebär därmed att i LOU ställda krav inte uppfylls.

8.1.2 Upphandling av underhållsbeläggningar i Malmö stad

Upphandlingen avser drift och underhåll på huvudgator, uppsamlingsgator, lokalgator och gc-banor och gångbroar.

Upphandling genomfördes enligt bestämmelserna för öppet förfarande och inte som förfrågningsunderlaget anger, öppen upphandling.

Upphandlingen avsåg tilldelning av kontrakt till en entreprenör. Löptiden för kontraktet är från 2009-04-01 till och med 2013-04-01 med en optionstid på två år plus ytterligare två år.

Granskningen är baserad på följande dokument.

- Administrativa föreskrifter, 2008-09-01
- Sammanställning av anbud, 2 sidor, 2008-11-13
- Minnesanteckningar vid presentation av anbud, 2 sidor, 2008-11-12
- Tilldelningsbeslut, 2008-11-19
- Beställning, 2 sidor, 2008-12-11
- Anbud, 82 sidor, 2008-11-04

8.1.2.1 Förfrågningsunderlaget

Upphandlingen nyttjar AF AMA 07 mallar och avser en utförandeentreprenad. Granskningen visar att den tekniska kravställningen är av god kvalitet.

Sidoanbud och reservationer

AFB.312

”Sidoanbud skall redovisas så att avvikelser från förfrågningsunderlaget och därav föranledd prisändring klart framgår. Kostnadspåverkande reservationer skall vara prissatta vid risk att anbudet annars inte beaktas.

Sidoanbud kan komma att förkastas om huvudanbud inte lämnas.”

Skrivningen tydliggör inte hur sidoanbud kommer att utvärderas och hur sidoanbud får lämnas och är därmed inte upprättad i enlighet med bestämmelserna i LOU. I det fall leverantören medges möjlighet att lämna ett sådant anbud, ska förfrågningsunderlaget ange de minimikrav som ställs på sådant anbud och de särskilda villkor som gäller för dessa. I tillämplig lagstiftning omnämns detta för anbud med alternativa utförande eller alternativa anbud varför Gatukontoret med fördel kan använda dessa benämningar istället.

I anbudsformuläret som bifogats till förfrågningsunderlaget har anbudslämnare möjlighet att bekräfta att sidoanbud lämnats. Inte heller där framgår några bestämmelser för hur ett sidoanbud, dvs. ett alternativt anbud, ska utformas och hur dessa ska utvärderas.

I samma bestämmelse om Sidoanbud har angetts att eventuella reservationer ska vara prissatta i anbudet, då anbudsgivare i annat fall löper risken att förkastas.

Skrivningen är missvisande eftersom reservationer inte får förekomma i det upphandlingsförfaranden som tillämpats. Risk finns att leverantörer uppmanas att reservera sin prissättning och på så sätt inkomma med anbud som inte uppfyller kraven i upphandlingen vilket medför att anbud måste uteslutas från vidare prövning.

Kompletteringar

AFB.313 Kompletteringar till anbud

”Under utvärderingen av anbuderna skall på anfordran följande uppgifter lämnas:

Kvalitets- och miljöplan (AFC.2232, AFC.2233)

Översiktlig tidplan.

Allmänna frågor och förtydligande

Verifiering enligt AFB.51.”

Gatukontoret har tillämnat bestämmelserna om kompletteringar i LOU på ett felaktigt sätt. En komplettering innebär endast att tidigare lämnade uppgifter konkretiseras. Kompletteringen får därför inte innebära att uppgifter ändras eller att nya uppgifter tillkommer till angivet anbud. I förfrågningsunderlaget har Gatukontoret i strid med bestämmelserna i LOU ombett leverantörer att vid förfrågan inkomma med nya uppgifter som inte omfattats av anbudet och som senare även beaktats i utvärderingen.

Vad som anges ovan hänförs istället till ”begränsad kontroll” enligt 11 kap. 17 § LOU. Begränsad kontroll gäller dock endast för handlingar som rör leverantörens lämplighet och inte till handlingar som avser kriterier för utvärderingen av anbud. Bestämmelserna om begränsad kontroll trädde i kraft den 15 juli 2010 varför dessa inte var tillämpliga på genomförd upphandling.

Om ovanstående dokument efterfrågats vid utvärderingen av anbud hade Gatukontoret, utifrån LOU:s bestämmelser, inte kunnat ta hänsyn till innehållet i dessa handlingar.

Uppgifter från skatteverket och kronofogdemyndigheten (AFB.511)

Den upphandlande myndigheten har enligt bestämmelserna LOU möjlighet att kontrollera att leverantörerna innehar föreskrivna registreringar och har fullgjort sina skyldigheter avseende betalning av skatter och avgifter. Gatukontoret hade vid upphandlingens genomförande möjlighet att föreskriva att anbudslämnare skulle inkomma med intyg från skatteverket (SKV-4820) som styrker att kraven är uppfyllda.

Av förfrågningsunderlaget framgår dock inte om anbudslämnare ska bifoga SKV-4820 för underleverantörer istället anges att entreprenör ansvarar för att sådan kontroll genomförs. Hur denna kontroll säkerställs framgår dock inte av förfrågningsunderlaget. Som kravet är uttryckt kan Gatukontoret komma att anta anbud från en leverantör som avser att anlita en underleverantör som inte uppfyller ställda krav.

Krav på leverantören

Det anges i förfrågningsunderlaget att entreprenören ska ha hög kompetens vilket kommer att bedömas genom

"Entreprenaden förutsätter hög kompetens hos entreprenören. Bedömningen görs av:

- 1. entreprenadorganisationens samlade kompetens, ange max tre referensobjekt relevanta för entreprenaden.*
- 2. Arbetsledningens referenser avseende genomförande av likvärdigt arbete.*
- 3. Kompetensredovisning för övriga involverade personal för uppdraget med fokus på asfaltarbetare och stensättare"*

Kravet är otydligt och det går inte att utläsa vad som krävs för att kraven ska vara uppfyllda. Det framgår exempelvis inte krav på minimum antal referenser eller hur referensuppdragen kommer att provas och/eller utvärderas. Kravet uppfyller därmed inte LOU:s krav på förutsebarhet. Samtliga ovanstående krav har enligt Gatukontoret nyttjats vid utvärderingen av anbud. Eftersom ovanstående krav till sin hänförs till leverantörens kapacitet är det tveksamt om använda kriterium är förenliga med LOU.

Gatukontoret har i förfrågningsunderlaget en uppräknning av vad som ska ingå i anbudet. Redovisningen avseende referenser återfinns inte med i denna uppräknning. Det finns därmed stor risk att anbudsgivaren tolkar kravet som en frivillig uppgift vilket inte är fallet. Om det hade uppstått oklarhet kring denna brist hade Gatukontoret med stor sannolikhet varit tvungna att avbryta upphandlingen och föreläggas att göra om den.

Lagen om offentlig upphandling trädde i kraft 2008-01-01 och är därmed tillämplig på ovanstående upphandling. Vägledande rättsfall för vilka kriterium som får användas vid utvärdering av anbud och hur upphandlande myndigheter ska förfara vid utvärdering av anbud är domen från EG-domstolen C-532/06 Lianakis av den 24 januari 2008.

Avgörandet från EG-domstolen avser två frågor; dels frågan om vilka slags kriterier som kan utgöra utvärderingskriterier, dels frågan huruvida viktning av underkriterier måste anges i förfrågningsunderlaget. Det bör påpekas att domstolens avgörande avsåg en upphandling som annonserats år 2004 varför reglerna avseende tolkningen av direktivet gäller på genomförda upphandlingar även innan LOU trädde i kraft.

Utvärderingsmodeller (AFB.52)

I upphandlingen har utvärderingsmetoden ekonomiskt mest fördelaktiga anbud tillämpats. Förutsättningarna för utvärderingen återges i förfrågningsunderlaget enligt följande:

AFB.52 - Värderingsgrunder vid prövning av anbud

"Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet kommer att antas med hänsyn till nedanstående värderingskriterier.

Anbudssumman (70%)

Organisation för entreprenaden (20%)

Genomförandebeskrivning (10%)”

I likhet med vad som redovisas för upphandlingen ”Entreprenör för brounderhåll på Segebroarna” är utvärderingsmodellen oklar och ofullständig. Utformningen av förutsättningarna för utvärderingen har även i denna upphandling sammanblandats med krav på leverantören.

Det går därmed inte utläsa av förfrågningsunderlaget hur referenserna kommer att utvärderas och hur de omdömen som lämnas ska påverka resultatet av utvärderingen. Denna otydlighet gäller även hur de olika kriterierna 1-3 under värdering av organisation är viktade.

Som redovisats ovan är kraven på leverantör avseende kompetens och organisation inte uttryckta så att de är mätbara. Trots detta, och i strid med LOU:s bestämmelser, har denna omständighet därutöver används som ett tilldelningskriterium.

Utvärderingsmodellen strider därmed mot bestämmelserna i LOU och de gemenskapsrättliga principerna.

8.1.2.2 Dokumentation av prövning och utvärdering av anbud

Vid granskningen har efterfrågats underlag och protokoll för genomförd prövning och utvärdering av inkomna anbud. Vi har inte erhållit underlagen på grund av att de inte funnits att tillgå hos Gatukontoret.

Den saknade dokumentationen har omöjliggjort granskning av hur genomgången av inkomna anbud har gjorts och hur utvärderingen av anbuderna har genomförts. Det är därmed inte möjligt för oss att konstatera om handläggningen av anbuderna genomförts i enlighet med föreskrifterna i förfrågningsunderlaget.

En upphandlande myndighet ska enligt 15 kap. 18 § dokumentera skälen för sina beslut och annan information av betydelse för upphandlingen. Avsaknaden av denna dokumentation innebär därmed att i LOU ställda krav inte uppfylls.

8.2 Servicenämnden - Stadsfastigheter

8.2.1 Upphandling av Sporthall Bäckagårdsskolan

Upphandlingen avse byggnation av en sporthall i anslutning till Bäckagårdsskolan som ska nyttjas för gymnastikundervisning samt för klubb- och fritidsverksamhet. Byggnaden innehåller förutom sporthall, lokaler för omklädnad, förråd, kontor för klubbverksamhet, reception och administration.

Byggnaden är delvis i två plan. Byggytan är på ca 2500 m²

Upphandling genomfördes enligt bestämmelserna för förenklat förfarande och inte som förfrågningsunderlaget anger, förenklad upphandling.

Upphandlingsunderlaget saknar diarienummer.

Granskat underlag innehåller följande dokument

- FFU - Administrativa föreskrifter, 48 sidor, 2008-05-16
- Anbudsformulär, 2 sidor, 2005-04-07
- Anbud från vinnande leverantör – NimAB 12 bilagor, 2008-06-23
- Kvalificerings- och Utvärderingsunderlag, Excelfil, 2008-06-24
- Tilldelningsbeslut, 1 sida, 2008-07-03
- Uppgörelseprotokoll, (Avtal), 4 sidor, 2008-08-12
- Utdrag på fakturor, 2 sidor, 2008-10-31 samt 2009-01-30
- Å-contofaktura, 2 sidor, 2008-10-23

8.2.1.1 Förfrågningsunderlaget

Upphandlingen nyttjar AF AMA 98 mallar avseende Samordnad Generalentreprenad. Granskningen visar att Administrativa föreskrifterna är av god kvalitet avseende den tekniska kravställningen.

Krav på leverantören

Upphandlingen ställer knapphändiga krav på anbudsgivarna vad avser krav på erfarenhet och kompetens.

Stadsfastigheter har i förfrågningsunderlaget uppgett ett flertal krav som ska vara uppfyllda vid anbudsinlämnande. Merparten av dessa krav är vagt formulerade och inte mätbara vilket leder till att det i upphandlingen inte säkerställs att erbjuden personal har för uppgiften ändamålsenlig kompetens eller erfarenhet. Exempelvis anges inga krav på att erbjuden personal ska inneha en viss specificerad utbildning, viss specificerad arbetserfarenhet eller utfört arbete självständigt.

Vidare är kraven på vilka referensuppdrag som anbudslämnaren ska inkomma med så otydliga att det helt överlämnas till anbudsgivaren att ange de referensuppdrag de önskar.

Förfrågningsunderlaget saknar därmed konkreta krav på leverantören som kan användas för att mäta dennes ekonomiska ställning, tekniska förmåga eller erfarenhet. Vi ser detta som en betydande brist, eftersom kraven, såsom de är uttryckta, i praktiken medför att det saknas möjlighet att diskvalificera en anbudsgivare som saknar förutsättningar för att utföra det efterfrågade uppdraget.

Kreditupplysning

AFB.51 Prövning av anbudsgivare

För att anbud skall tas upp till prövning skall anbudsgivare:

- uppfylla betyg 3 eller högre enligt Upplysningscentralen

Skrivning avseende kreditupplysning medför att Stadsfastigheter endast beaktar Upplysningscentralens kreditupplysning och att leverantörerna ska uppfylla betyg tre. Kravet anses vara oproportionerligt eftersom Stadsfastigheter även ska erkänna inte bara Upplysningscentralens utan även motsvarande kreditupplysningsföretag. Stadsfastigheter bör ha skrivning om att även motsvarande kreditupplysningsföretag beaktas.

Rangordning av avtalshandlingar

Enligt bestämmelserna i förfrågningsunderlaget, framgår det hur kontraktshandlingar är rangordnade. Dock framgår att anbud antas genom uppgörelseprotokoll som efter parternas undertecknande gäller som entreprenadkontrakt. Uppgörelseprotokollet har fastställt en rangordning av handlingar som är motstridig den i förfrågningsunderlaget.

<i>FFU bygger på AB 04 med följande rangordning</i>	<i>Uppgörelseprotokollet</i>
<i>1 kontrakt (uppgörelseprotokoll)</i>	<i>1 Detta uppgörelseprotokoll</i>
<i>2 ändringar i AB 04</i>	<i>2 Administrativa föreskrifter</i>
<i>3 AB 04</i>	<i>3 AB 04</i>
<i>4 Beställning</i>	<i>samt att Entreprenören godkänner övertagandet av UE</i>
<i>5 Anbud</i>	
<i>6 ...</i>	
<i>7 ...</i>	
<i>8 ...</i>	
<i>9 Administrativa föreskrifter</i>	

Rangordningen av avtalsdokumenten är av avgörande betydelse för hur avtal kommer att tolkas vid eventuella tvister. Eftersom uppgörelseprotokollet endast innehåller några enkla bestämmelser, medför ändringen av rangordningen att leverantörens anbud gäller framför de Administrativa föreskrifterna i förfrågningsunderlaget vilket kan innebära att innehållet i det slutna avtalet kan vara väsentligt annorlunda än de förutsättningar som gällde vid upphandlingen.

Reservation

AFB.31 Anbuds form och innehåll

"Kostnadspåverkande reservationer skall vara prissatta vid risk att anbudet annars kommer att förkastas."

I förfrågningsunderlaget har Stadsfastigheter angett att eventuella reservationer ska vara prissatta i anbudet, då anbudsgivare i annat fall löper risken att de i anbudsbedömningen anses svara mot ett högre belopp än vad anbudsgivaren avsett, eller att anbudet förkastas.

Skrivningen är missvisande eftersom reservationer inte får förekomma i de upphandlingsförfaranden som tillämpats i granskade upphandlingar. Risk finns att

leverantörer uppmanas att reservera sin prissättning och på så sätt inkomma med orena anbud som medför att anbud måste uteslutas från vidare prövning.

Genomförandetider

Av förfrågningsunderlaget framgår följande bestämmelser om igångsättande och färdigställandetider.

- *Igångsättningstid - Entreprenaden kan påbörjas enligt tid angiven i förfrågningsbrev.*
- *Färdigställandetider - Entreprenaden skall i sin helhet vara färdigställd och tillgänglig för slutbesiktning senast enligt förfrågningsbrev.*

Vad som avses med förfrågningsbrev framgår inte och något sådant dokument har inte bifogats förfrågningsunderlaget varför det saknas bestämmelser om igångsättande och färdigställandetiderna. Därutöver anges i Administrativa föreskrifterna att entreprenören får börja kontraksarbetet 2008-08-01 samt att kontraksarbetena ska vara färdigställda och tillgängliga för slutbesiktning 2009-04-30. Förfrågningsunderlaget är i detta avseende därmed både oklart och motstridigt.

Vid granskningen av inkomna anbud har konstaterats att dessa innehåller skrivningar som medför att anbudena skulle ha ansetts som ett orent anbud eftersom det innehåller reservationer. Vinnande anbud innehållande exempelvis följande skrivning:

"Vi vill diskutera utförande - och färdigställandetiden."

Enligt vår uppfattning har den otydliga kravställningen i förfrågningsunderlaget bidragit till de reservationer som anbudslämnaren inkommit med.

Anbudsformulär

Det till förfrågningsunderlaget bifogade anbudsformulär är begränsat till att efterfråga vissa allmänna skrivningar och uppgifter. Formuläret omfattar därmed inte alla i förfrågningsunderlaget efterfrågade uppgifter. Bristerna i anbudsformuläret ökar risken för att anbudsgivaren lämnar ett ofullständigt anbud som därmed inte kan antas.

Anbudsutvärdering

I upphandlingen tillämpar Stadsfastigheter utvärderingsmetoden ekonomiskt fördelaktiga anbudet. Som en generell utgångspunkt gäller att utvärderingen ska beskrivas på ett sådant sätt att leverantörerna kan förstå hur utvärderingen kommer att genomföras och vad som krävs av anbudet för att det ska vara framgångsrikt i utvärderingen. Om ett poängsystem används ska modellen vara beskriven på ett sådant sätt att anbudsgivaren kan förstå vad som krävs för att erhålla respektive poäng. Generellt ska utvärderingen avse omständigheter knutna till föremålet för upphandlingen. Utvärderingen får inte avse faktorer knutna till de resurser och den kompetens leverantören tillhandahåller då dessa ska behandlas i den inledande kvalificeringen där anbudsgivarens uppfyllande av ställda krav på leverantören kontrolleras. Domstolarna har i flera domar konstaterat att kriterier som huvudsakligen avser vilken erfarenhet och vilka kvalifikationer och resurser som anbudsgivarna förfogar över för att säkerställa ett gott utförande av upphandlingsföremålet inte kan anses utgöra utvärderingskriterier.

Utvärderingsmodellen baseras på att inkomna anbud ska utvärderas följande förutsättningar.

<i>1. Pris</i>	<i>70 %</i>
<i>2. Erfarenhet / kompetens</i>	<i>20 %</i>
<i>- relevant erfarenhet för genomförande av entreprenaden</i>	
<i>- relevant kompetens för genomförande av entreprenaden</i>	
<i>- hur tidigare mellanhavanden med den upphandlande enheten har genomförts och avslutats. Om tidigare mellanhavanden med Stadsfastigheter saknas, lämnas referenser.</i>	
<i>3. Resurser / kapacitet</i>	<i>10 %</i>
<i>- tillgång till stödorganisation för planering, inköp, uppföljning, teknisk support m.m.</i>	

Beskrivningen av tillämpade kriterier innebär även en sammanblandning av kvalificerings- och utvärderingsfaktorer. Enligt lagen om offentlig upphandling får ingen sammanblandning göras mellan prövning av anbudsgivaren (kvalificeringskrav) och utvärderingen av anbudet. Domstolarna har i flera domar konstaterat att kriterier som huvudsakligen avser vilken erfarenhet och vilka kvalifikationer och resurser som anbudsgivarna förfogar över för att säkerställa ett gott utförande av upphandlingsföremålet inte kan anses utgöra utvärderingskriterier.

Som framgår av beskrivningen är utvärderingskriterier inte uttryckta på ett sådant sätt att det av förfrågningsunderlaget går att utläsa hur anbuden kommer att utvärderas samt vad som kommer att tillämnas betydelse för respektive kriterium. Det framgår heller inte vad referenstagningen kommer att omfatta och hur denna kommer att genomgöras.

I upphandlingen föreskrivs att optioner ska lämnas avseende Option 1 - Pentryinredning rum E103 samt Option 2 - Färdigställande klubblokaler plan 2. Det går inte att utläsa hur pris kommer att utvärderas och hur eller om efterfrågade optioner viktas vid utvärderingen av pris. Det saknas tillräcklig beskrivning för hur omkostnadspåslag enligt AB04 6 kap 9 § ska viktas eller bedömas vid utvärderingen.

Det får betonas att LOU:s bestämmelser innebär att endast anbud som uppfyller samtliga i förfrågningsunderlaget ställda krav får ges möjlighet att delta i anbudsutvärderingen. Alla anbud som deltar i utvärderingen har också möjlighet att stå som vinnare av upphandlingen. Ett anbud som inte uppnår de önskade mervärden som uppställda kvalitetskriterier anger (dvs. erhåller 0 poäng) kan trots detta tilldelas kontrakt om det erbjudna priset är tillräckligt lågt.

Utvärderingsmodellen strider därmed mot bestämmelserna i LOU och de gemenskapsrättsliga principerna.

8.2.2 Upphandling av Ramavtal för Byggadministrativa tjänster

Stadsfastigheter har ett återkommande behov av att få utfört tjänster inom områdena byggadministration och byggledning. Tidvis förutsätts dessa tjänster kunna utföras med kort inställetid varför Stadsfastigheter upphandlat tjänsten på ramavtal. Stadsfastigheter har tecknat ramavtal med tre leverantörer. Upphandlingen har annonserats elektroniskt den 2008-05-22.

Avropsberättigade är utöver Malmö stad även två kommunala aktiebolag samt en ideell förening. Avrop genomförs enligt förfrågningsunderlag av Projektledare från Byggprojekt eller Förvaltare från Förvaltarområden.

Ramavtalets löptid är på två år, med möjlighet till två års förlängning.

Upphandlingen genomförs genom öppet förfarande enligt lagen om offentlig upphandling.

Anbudsinfördran, ramavtalet och upphandlingsunderlagen saknar diarienummer.

Upphandlingsunderlaget som granskningen berört innehåller följande dokument och bilagor:

- Anbudsinfördran, 8 sidor, datum saknas,
- Anbudsformulär, 2 sidor, v.2 2005-09-06

- Anbud, Byggadministration HOAB, 6 sidor, 2008-06-11
- Anbud, Teknik funktion AB, 4 sidor, 2008-06-11
- Prövning och Kvalificering av anbudslämnare, 3 sidor, datum saknas
- Utvärderings underlag, Excellfil, 2008-06-19
- Tilldelningsbeslut, 3 sidor, 2008-07-11
- Kontrakt med Byggadministration HOAB, (ramavtal), 3 sidor, 2008-08-10
- Kontrakt med Teknik funktion AB, (ramavtal), 3 sidor, 2008-08-10
- Beställning, (avrop), 1 sida, 2010-03-01

8.2.2.1 Förfrågningsunderlaget

Upphandlingen nyttjar den av Stadsfastigheter framtagna mall för ramavtals-upphandlingar.

Anbudsfrist

Förfrågningsunderlaget annonserades 2008-05-22 och anbud skulle inkomma senast 2008-06-11. Detta innebär att tidsfristen för att inkomma med anbud är i strid mot bestämmelserna i LOU.

Ramavtalsaspekter - Volym och bakgrund

I bakgrundsbeskrivningen i Anbudsinfordran framgår att upphandlingen av ramavtal endast omfattar avrop som till sin omfattning uppgår till ett värde av högst 15 basbelopp. De volymer som ramavtalet omfattar framgår inte av förfrågningsunderlaget vilket gör det svårt för anbudslämnaren att uppskatta den beräknande volymen för ramavtalet vilket innebär att anbudsgivaren inte har möjlighet att erbjuda priser satta i förhållande till storleken på inköpen. Detta innebär att priserna kan ha blivit högre än vad fallet hade varit om förfrågningsunderlaget innehållit denna information.

Av den inledande informationen i anbudsinfordran framgår även att Stadsfastigheter reserverar sig för att inte använda ramavtalet även att beställningssumman understiger 15 basbelopp. Det föreskrivs vidare att Stadsfastigheter har rätten att i enskilda fall, välja det upphandlingsförfarande som bedöms vara det mest affärsmässiga. Villkoret medför att Stadsfastigheter i realitet har en möjlighet att välja mellan att avropa från ramavtal eller att genomföra en ny upphandling vilket inte är i överensstämmelse med LOU:s bestämmelser. Ramavtal bör därmed tydligt reglera när avtalet är tillämpligt och när en separat upphandling genomförs. Om en upphandlande myndighet genomför en separat upphandling trots att ett för köpet gällande ramavtal har tecknats kan en ramavtalsleverantör anse detta vara felaktigt och i en överprövning påtala detta eller i sista hand inleda en skadeståndsprocess med hänvisning till att förfarande lett till skada för denne.

I förfrågningsunderlaget definieras inte antalet leverantörer som kommer att erbjudas att teckna ramavtal. I det fall ramavtal tecknas med flera leverantörer ska (5 kap. 5 § LOU) ramavtal tecknas med minst tre leverantörer. Förfrågningsunderlaget ska därmed innehålla denna uppgift. Antalet leverantörer är också en viktig uppgift av andra skäl,

exempelvis är tillvägagångssättet för avrop är olika om ramavtal tecknas med en eller flera leverantörer och att de villkor som leverantörerna erbjuder kan förväntas påverkas av antalet leverantörer.

Antalet ramavtalsleverantörer behöver också fastställas i förhållande till ramavtalets art och omfattning. Om antalet leverantörer överstiger tre bör volymen därmed vara så stor att samtliga leverantörer kan förväntas erhålla ett rimligt antal avrop. I upphandlingen har tio leverantörer erbjudits att teckna avtal med staden trots att endast två leverantörer fått leverera på ramavtalet. Att anta så många leverantörer anser vi inte vara proportionerligt i förhållande till den volym som ramavtalet omfattar.

Reservation

13 Reservationer

"Eventuella reservationer skall vara prissatta i anbudet, då anbudsgivare i annat fall löper risken att de i anbudsbedömningen anses svara mot ett högre belopp än vad anbudsgivaren avsett, eller att anbudet helt förkastas."

I förfrågningsunderlaget har Stadsfastigheter angett att eventuella reservationer ska vara prissatta i anbudet, då anbudsgivare i annat fall löper risken att de i anbudsbedömningen anses svara mot ett högre belopp än vad anbudsgivaren avsett, eller att anbudet helt förkastas.

Skrivningen är missvisande eftersom reservationer inte får förekomma i de upphandlingsförfaranden som tillämpats i granskade upphandlingar. Risk finns att leverantörer uppmanas att reservera sin prissättning och på så sätt inkomma med orena anbud som medför att anbud måste uteslutas från vidare prövning.

Kreditupplysning

8 Ekonomisk och finansiell ställning

Uppfylla betyg 3 eller högre enligt Upplysningscentralens betygsmodell."

Skrivning avseende kreditupplysning medför att Stadsfastigheter endast beaktar Upplysningscentralens kreditupplysning och att leverantörerna ska uppfylla betyg tre. Kravet anses vara oproportionerligt eftersom Stadsfastigheter även ska erkänna inte bara Upplysningscentralens utan även motsvarande kreditupplysningsföretag. Stadsfastigheter bör ha skrivning om att även motsvarande kreditupplysningsföretag beaktas.

Anbudsformulär

Det till förfrågningsunderlaget bifogade anbudsformulär är begränsat till att efterfråga vissa allmänna skrivningar och uppgifter. Formuläret omfattar därmed inte alla i förfrågningsunderlaget efterfrågade uppgifter. Bristerna i anbudsformuläret ökar risken för att anbudsgivaren lämnar ett ofullständigt anbud som därmed inte kan antas.

Krav på leverantören

Upphandlingen ställer knapphändiga krav på anbudsgivarna vad avser krav på erfarenhet och kompetens.

I förfrågningsunderlaget framgår att erbjuden personal som inte utfört uppdrag för Stadsfastigheter ska inkomma med minst tre referenser. Något motsvarande krav på antal referenser för personal som haft uppdrag inom Stadsfastigheter framgår inte ur underlaget. Krav som särbehandlar konsulter beroende på vilken kund man utfört uppdrag för strider mot LOU:s förbud mot diskriminering och likabehandling av leverantörer.

Stadsfastigheter har i förfrågningsunderlaget, avsnitt 11, uppgett ett flertal krav som ska vara uppfyllda vid anbudsinlämnande. Merparten av dessa krav är vagt formulerade och inte mätbara vilket leder till att det i upphandlingen inte säkerställs att erbjuden personal har för uppgiften ändamålsenlig kompetens eller erfarenhet. Exempelvis anges inga krav på att erbjuden personal ska inneha en viss specificerad utbildning, viss specificerad arbetserfarenhet eller utfört arbete självständigt. Det räcker således att konsulter inkommer med vilken referensuppdrag som helst för att klara kraven i första punkten under avsnitt 11.

Förfrågningsunderlaget saknar tillräckligt konkreta krav på, av anbudslämnaren erbjuda konsulter som kan användas för att mäta dennes kompetens, kvalifikationer och erfarenhet. Vi ser detta som en betydande brist, eftersom kraven, såsom de är uttryckta, i praktiken medför att det saknas möjlighet att diskvalificera en anbudsgivare som saknar förutsättningar för att utföra det efterfrågade uppdraget.

Anbudsutvärdering

I upphandlingen tillämpar Stadsfastigheter utvärderingsmetoden ekonomiskt fördelaktiga anbudet. Som en generell utgångspunkt gäller att utvärderingen ska beskrivas på ett sådant sätt att leverantörerna kan förstå hur utvärderingen kommer att genomföras och vad som krävs av anbudet för att det ska vara framgångsrikt i utvärderingen. Om ett poängsystem används ska modellen vara beskriven på ett sådant sätt att anbudsgivaren kan förstå vad som krävs för att erhålla respektive poäng. Generellt ska utvärderingen avse omständigheter knutna till föremålet för upphandlingen. Utvärderingen får inte avse faktorer knutna till de resurser och den kompetens leverantören tillhandahåller då dessa ska behandlas i den inledande kvalificeringen där anbudsgivarens uppfyllande av ställda krav på leverantören kontrolleras. Domstolarna har i flera domar konstaterat att kriterier som huvudsakligen avser vilken erfarenhet och vilka kvalifikationer och resurser som anbudsgivarna förfogar över för att säkerställa ett gott utförande av upphandlingsföremålet inte kan anses utgöra utvärderingskriterier.

Utvärderingsmodellen baseras på att inkomna anbud ska utvärderas enligt följande förutsättningar.

<i>Namngiven organisations</i>	30%
- <i>Kompetens</i>	
- <i>Erfarenhet</i>	
- <i>Verksamhetskunskap</i>	
<i>Namngiven organisations referenser avseende</i>	30%
- <i>Samarbetsförmåga</i>	
- <i>Tillgänglighet</i>	
<i>Stadsfastigheters och/eller andra beställarorganisationer erfarenheter.</i>	
<i>Företagets allmänna kompetens</i>	20%
- <i>Allmän kompetens (stödorganisation)</i>	
- <i>Erfarenhet</i>	
- <i>Verksamhetskunskap (skola, vård/omsorg mm)</i>	
<i>Timarvoden</i>	20%

Beskrivningen av tillämpade kriterier innebär även en sammanblandning av kvalificerings- och utvärderingsfaktorer. Enligt lagen om offentlig upphandling får ingen sammanblandning göras mellan prövning av anbudsgivaren (kvalificeringskrav) och utvärderingen av anbudet. Domstolarna har i flera domar konstaterat att kriterier som huvudsakligen avser vilken erfarenhet och vilka kvalifikationer och resurser som anbudsgivarna förfogar över för att säkerställa ett gott utförande av upphandlingsföremålet inte kan anses utgöra utvärderingskriterier.

Som framgår av beskrivningen är utvärderingskriterier inte uttryckta på ett sådant sätt att det av förfrågningsunderlaget går att utläsa hur anbudet kommer att utvärderas samt vad som kommer att tillmätas betydelse för respektive kriterium. Det framgår heller inte vad referenstagningen kommer att omfatta och hur denna kommer att genomföras

I Anbudsformuläret som tillhör upphandlingen framgår att anbudslämnare ska inkomma med uppgifter om tidsåtgång för ett antal personer som erbjuds inom ramen av bygghandlingsadministrativa tjänster. Vilka konsulter som ska prissättas är följande:

<i>Ombud</i>	<i>Funktion</i>	<i>Tidsåtgång</i>
<i>Nyckelperson 1</i>	<i>Funktion</i>	<i>Tidsåtgång</i>
<i>Nyckelperson 2</i>	<i>Funktion</i>	<i>Tidsåtgång</i>
<i>Nyckelperson 3</i>	<i>Funktion</i>	<i>Tidsåtgång</i>
<i>Övrig personal</i>	<i>Funktion</i>	<i>Tidsåtgång</i>
<i>Övrig personal</i>	<i>Funktion</i>	<i>Tidsåtgång</i>

Någon beskrivning av de kompetenser som funktionerna ska erbjuda går inte att härleda ur förfrågningsunderlaget, istället anges att det med nyckelpersoner menas, i första hand, namngivna personer.

Kompetensnivån på konsulter som efterfrågas är bristfälligt beskriven och det går inte att få en överblick på vilka kompetensprofiler som ska offereras. Några krav på vilken kompetens eller erfarenhet som personerna ska inneha framgår inte. Det går heller inte att utläsa vad Stadsfastigheter avser med begreppet övrig personal. Anbudspriset ska

enligt förfrågningsunderlaget räknas fram som ett medelvärde på erbjudna konsulter och utgör 20 % av utvärderingen av anbudet.

Anbudslämnare har därmed haft möjlighet att inkomma med ett valfritt antal konsulter med valfri kompetens och erfarenhet för respektive funktion. En sekreterare till mycket lågt timpris har påverkat utslaget av utvärderingen. Det är också möjligt att erbjuda sekreterare för samtliga funktioner.

Av underlaget till utvärderingen framgår inte hur medelvärdet räknats fram. Huruvida anbudet som innehåller exempelvis enbart sekreterare beaktats i uträkningen av medelpriset eller om bara de erbjudna tre nyckelpersonerna beaktats framgår varken av förfrågningsunderlaget eller dokumentationen av genomförd utvärdering.

Vid poängsättning av pris har medelpriset utvärderats utifrån definierade intervaller. Intervallerna har bestämts efter det att anbud kommit in vilket inte uppfyller LOU:s krav vad avser transparens och öppenhet. Anbud med ett medelpris med ett spann på 60 kronor har erhållit samma poäng utifrån modellen nedan;

Timpris	Poäng
610-670	30 poäng
671-730	24 poäng
731-790	18 poäng
791-850	12 poäng
851-	6 poäng

Att likställa ett timpris på 610 kr med 670 kr är, enligt vår uppfattning, inte ett affärsmässigt sätt att utvärdera inkomna anbud på.

I anbudsformuläret efterfrågas två omkostnadspåslag för modelltillverkning och underkonsulter. Det framgår inte av förfrågningsunderlaget hur dessa priser ska utvärderas samt det är av dokumentationen inte möjligt att utläsa hur utvärderingen gått till.

En av vinnande leverantörer har inkommit med ett anbud utan ett omkostnadspåslag för modelltillverkning trots att det varit ett ska krav på att omkostnadspåslaget ska vara ifyllt vid anbudsinlämningen, jämför punkt 14 i Anbudsinfordran, sista meningen. Ett anbud som inte uppfyller samtliga ska krav får enligt LOU inte antas utan det bristfälliga anbudet skulle ha förkastats.

Det får betonas att LOU:s bestämmelser innebär att endast anbud som uppfyller samtliga i förfrågningsunderlaget ställda krav får ges möjlighet att delta i anbudsutvärderingen. Alla anbud som deltar i utvärderingen har också möjlighet att stå som vinnare av upphandlingen. Ett anbud som inte uppnår de önskade mervärden som uppställda kvalitetskriterier anger (dvs. erhåller 0 poäng) kan trots detta tilldelas kontrakt om det erbjudna priset är tillräckligt lågt.

Vår slutsats är att den i upphandlingen tillämpande utvärderingsmodellen inte är förutsebar och därmed inte uppfyller LOU:s krav. Vi ser det också som en allvarlig brist att anbudsutvärderingen inte baserats på de faktiska priser som lämnats utan har omformats till poängmodell som inte återspeglar de faktiska skillnaderna mellan anbudspriserna.

Option

I förfrågningsunderlaget framgår att ramavtalet tecknats på två år med möjlighet för parterna att förlänga ramavtalet i ytterligare två år. Det föreskrivs enligt anbudsinfordran att förlängningsoptionen måste avropas senast sex månader före avtalstidens utgång.

Det har vid granskningen framkommit att Stadsfastigheter förlängt ramavtalen efter i ramavtalen angiven tid. Detta innebär att förlängningen av ramavtalet utgör en enligt LOU otillåten direktupphandling och att samtliga avrop som genomförs på dessa ramavtal kan anses som otillåtna direktupphandlingar vilket kan användas som motiv för leverantör vid en eventuell överprövning av dessa.

8.2.3 Upphandling av Ramavtal för mindre entreprenader och servicearbeten

Stadsfastigheter har ett återkommande behov av att få utfört servicearbeten inom luftbehandlingsentreprenader och golventreprenader. Tidvis förutsätts dessa entreprenader kunna utföras med kort inställelsetid varför Stadsfastigheter upphandlat tjänsten på ramavtal. Stadsfastigheter har tecknat ramavtal med tre leverantörer. Upphandlingen har annonserats elektroniskt den 2009-06-29.

Avropsberättigade är utöver Malmö stad även två kommunala aktiebolag samt en ideell förening. Avrop genomförs enligt förfrågningsunderlag av Projektledare från Byggprojekt eller Förvaltare från Förvaltarområden.

Ramavtalets löptid är på två år, med möjlighet till två års förlängning.

Upphandlingen genomförs som förenklat förfarande enligt lagen om offentlig upphandling.

Ramavtalet eller upphandlingsunderlagen saknar diarienummer.

Upphandlingsunderlaget som granskningen tagit del av innehåller följande dokument och bilagor:

- Anbudsinfordran, 7 sidor, 2009-06-29
- Administrativa föreskrifter, 32 sidor, 2009-06-29
- Anbudsformulär, 2 sidor, v.2 2005-09-06
- Prövning och Kvalificering av anbudslämnare, Excel, 2009-08-25
- Anbud, Sydtotal, endast Bilaga 2, 2 sidor, 2009-08-05

- Utvärderingsunderlag, Excelfil, 2009-09-04
- Tilldelningsbeslut, 1 sida, 2009-10-13
- Kontrakt med Sydtotal AB, (ramavtal), 4 sidor, 2009-11-06
- Utdrag på fakturor, 3 sidor 2010-12-13, 2011-08-31 samt 2011-04-14
- Förlängning av Ramavtal, 1 sida, 2011-07-04

8.2.3.1 Förfrågningsunderlaget

Upphandlingen nyttjar AF AMA 07 mallar samt den av Stadsfastigheter upprättade mallar för ramavtalsupphandlingar.

Upphandlingen har två dokument som reglerar allmänna bestämmelser för ramavtalsupphandlingen. Samma information om prövning av anbudslämnare, utvärderingsmodell och förfarande för inkommande av anbud återfinns i Anbudsinfordran samt i Bilaga 2 – Administrativa föreskrifter.

Huvuddokumentet är Anbudsinfordran vilket bygger på den av stadsfastigheter framtagna mallar. I detta dokument framgår inte hur dokumenten förhåller sig till varandra vid motstridig information. Istället återfinns förteckningen över dokument i AMA mallen som medför att Anbudsinfordran återfinns på en rangordnad åttonde position i förhållandet till övriga handlingar i upphandlingen. Tolkningsföreträdare medför att Anbudsinfordran inte har någon utslagskraft gentemot andra handlingar i upphandlingen.

Ramavtalsaspekter - Volym och bakgrund

I bakgrundsbeskrivningen i Anbudsinfordran framgår att upphandlingen av ramavtal endast omfattar avrop som till sin omfattning uppgår till ett värde av högst 15 basbelopp. De volymer som ramavtalet omfattar framgår inte av förfrågningsunderlaget vilket gör det svårt för anbudslämnaren att uppskatta den beräknande volymen för ramavtalet vilket innebär att anbudsgivaren inte har möjlighet att erbjuda priser satta i förhållande till storleken på inköpen. Detta innebär att priserna kan ha blivit högre än vad fallet hade varit om förfrågningsunderlaget innehållit denna information.

Av den inledande informationen i anbudsinfordran framgår även att Stadsfastigheter reserverar sig för att inte använda ramavtalet även att beställningssumman understiger 15 basbelopp. Det föreskrivs vidare att Stadsfastigheter har rätten att i enskilda fall, välja det upphandlingsförfarande som bedöms vara det mest affärsmässiga. Villkoret medför att Stadsfastigheter i realitet har en möjlighet att välja mellan att avropa från ramavtal eller att genomföra en ny upphandling vilket inte är i överensstämmelse med LOU:s bestämmelser. Ramavtal bör därmed tydligt reglera när avtalet är tillämpligt och när en separat upphandling genomförs. Om en upphandlande myndighet genomför en separat upphandling trots att ett för köpet gällande ramavtal har tecknats kan en ramavtalsleverantör anse detta vara felaktigt och i en överprövning påtala detta eller i sista hand inleda en skadeståndsprocess med hänvisning till att förfarande lett till skada för denne.

I förfrågningsunderlaget definieras inte antalet leverantörer som kommer att erbjudas att teckna ramavtal. I det fall ramavtal tecknas med flera leverantörer ska (5 kap. 5 § LOU) ramavtal tecknas med minst tre leverantörer. Förfrågningsunderlaget ska därmed innehålla denna uppgift. Antalet leverantörer är också en viktig uppgift av andra skäl, exempelvis är tillvägagångssättet för avrop är olika om ramavtal tecknas med en eller flera leverantörer och att de villkor som leverantörerna erbjuder kan förväntas påverkas av antalet leverantörer.

Reservation

AFB.31 Anbuds form och innehåll

”Kostnadspåverkande reservationer skall vara prissatta i anbudet, då anbudsgivare i annat fall löper risken att de i anbudsbedömningen anses svara mot ett högre belopp än vad anbudsgivaren avsett, eller att anbudet kommer att förkastas.”

I förfrågningsunderlaget har Stadsfastigheter angett att eventuella reservationer ska vara prissatta i anbudet, då anbudsgivare i annat fall löper risken att de i anbudsbedömningen anses svara mot ett högre belopp än vad anbudsgivaren avsett, eller att anbudet helt förkastas.

Skrivningen är missvisande eftersom reservationer inte får förekomma i de upphandlingsförfaranden som tillämpats i granskade upphandlingar. Risk finns att leverantörer uppmanas att reservera sin prissättning och på så sätt inkomma med orena anbud som medför att anbud måste uteslutas från vidare prövning.

Anbudsformulär

Det till förfrågningsunderlaget bifogade anbudsformulär är begränsat till att efterfråga vissa allmänna skrivelser och uppgifter. Formuläret omfattar därmed inte alla i förfrågningsunderlaget efterfrågade uppgifter. Bristerna i anbudsformuläret ökar risken för att anbudsgivaren lämnar ett ofullständigt anbud som därmed inte kan antas.

Kreditupplysning

AFB.5 Prövning av anbudsgivare

*Uppfylla betyg 3 eller högre enligt Upplysningscentralens betygsmo-
dell. Uppgiften inhämtas av
Stadsfastigheter.*

Skrivning avseende kreditupplysning medför att Stadsfastigheter endast beaktar Upplysningscentralens kreditupplysning och att leverantörerna ska uppfylla betyg tre. Kravet anses vara oproportionerligt eftersom Stadsfastigheter även ska erkänna inte bara Upplysningscentralens utan även motsvarande kreditupplysningsföretag. Stadsfastigheter bör ha skrivning om att även motsvarande kreditupplysningsföretag beaktas.

Krav på leverantören

I förfrågningsunderlaget ställer krav på redovisning av anbudslämnarens kvalitets- och miljösystem. Kravet innebär endast att en beskrivning efterfrågas, utan att ange de krav som Stadsfastigheter ställer på kvalitets- och miljösystemet. Såsom kravet är uttryckt som uppfyller alla som lämnat någon form av redovisning det ställda kravet.

Under punkt 11 som berör Värderingsgrund vid prövning av anbud ska anbudslämnare bifoga cv beträffande de tjänstemän och personal som ska utföra yrkesarbetena enligt upphandlingen. Något krav på personalens kompetens eller erfarenhet ställs inte i upphandlingen utan det räcker att erbjuden personal har tre relevanta referensprojekt som bifogas till anbudet. Referensobjekten har inte definierats vad avser omfattning, roll eller antal utan endast avgränsats till att avse uppdrag genomförda under senaste tre åren.

Sammantaget har Stadsfastigheter uppgett ett flertal krav som ska vara uppfyllda vid anbudsintlämnande. Merparten av dessa krav är så vagt formulerade att det i upphandlingen inte säkerställs att erbjuden personal har för uppgiften ändamålsenlig kompetens eller erfarenhet. Exempelvis anges inga krav på att erbjuden personal ska inneha en viss utbildning, viss arbetserfarenhet eller utfört liknande arbete självständigt.

Förfrågningsunderlaget saknar därmed konkreta krav på leverantören som kan användas för att mäta dennes ekonomiska ställning, tekniska förmåga eller erfarenhet. Vi ser detta som en betydande brist, eftersom kraven, såsom de är uttryckta, i praktiken medför att det saknas möjlighet att diskvalificera en anbudsgivare som saknar förutsättningar för att utföra det efterfrågade uppdraget.

Anbudsutvärdering

I upphandlingen tillämpar Stadsfastigheter utvärderingsmetoden ekonomiskt fördelaktiga anbudet. Som en generell utgångspunkt gäller att utvärderingen ska beskrivas på ett sådant sätt att leverantörerna kan förstå hur utvärderingen kommer att genomföras och vad som krävs av anbudet för att det ska vara framgångsrikt i utvärderingen. Om ett poängsystem används ska modellen vara beskriven på ett sådant sätt att anbudsgivaren kan förstå vad som krävs för att erhålla respektive poäng. Generellt ska utvärderingen avse omständigheter knutna till föremålet för upphandlingen. Utvärderingen får inte avse faktorer knutna till de resurser och den kompetens leverantören tillhandahåller då dessa ska behandlas i den inledande kvalificeringen där anbudsgivarens uppfyllande av ställda krav på leverantören kontrolleras. Domstolarna har i flera domar konstaterat att kriterier som huvudsakligen avser vilken erfarenhet och vilka kvalifikationer och resurser som anbudsgivarna förfogar över för att säkerställa ett gott utförande av upphandlingsföremålet inte kan anses utgöra utvärderingskriterier.

Utvärderingsmodellen baseras på att inkomna anbud ska utvärderas enligt följande förutsättningar.

<i>Namngiven organisation (platsorganisation, ombud)</i>	40 %
- <i>Erfarenhet</i>	
- <i>kompetens</i>	
<i>Företagets allmänna kompetens</i>	40 %
- <i>hur tidigare mellanhavanden med den upphandlade enheten har genomförts och avslutats</i>	
- <i>tillgång till stödorganisation för planering, inköp, uppföljning, teknisk support m.m.</i>	
<i>Timarvode och övriga prisfrågor</i>	20 %
<i>å-pris och %-påslag angivna i anbudsformulär</i>	

Beskrivningen av tillämpade kriterier innebär även en sammanblandning av kvalificerings- och utvärderingsfaktorer. Enligt lagen om offentlig upphandling får ingen sammanblandning göras mellan prövning av anbudsgivaren (kvalificeringskrav) och utvärderingen av anbudet. Domstolarna har i flera domar konstaterat att kriterier som huvudsakligen avser vilken erfarenhet och vilka kvalifikationer och resurser som anbudsgivarna förfogar över för att säkerställa ett gott utförande av upphandlingsföremålet inte kan anses utgöra utvärderingskriterier.

Som framgår av beskrivningen är utvärderingskriterier inte uttryckta på ett sådant sätt att det av förfrågningsunderlaget går att utläsa hur anbudet kommer att utvärderas samt vad som kommer att tillmätas betydelse för respektive kriterium. Det framgår heller inte vad referenstagningen kommer att omfatta och hur denna kommer att genomgöras

Av dokumentationen framgår att Stadsfastigheter utvärderat lämnade referenser för att fastställa vilken erfarenhet erbjuda konsulter hade av liknande arbete. Stadsfastigheter har bedömt hur tidigare mellanhavanden genomförts och avslutats hos den aktuella kunden. De lämnade värderingarna har poängsatt och använts som underlag för anbudsutvärderingen. Det tillämpade förfarandet innebär en värdering av personernas kunskap och erfarenhet vilket, enligt vår uppfattning, strider mot bestämmelserna i LOU.

Referensupptagning är i det här aktuella fallet att hänföra till anbudsgivarens kvalifikationer vilket ska behandlas i prövningen av kraven på leverantören. Vid liknande fall har förvaltningsdomstolarna ansett denna typ av utvärderingskriterier som ovidkommande för utvärderingen av anbudet samt funnit att förfarandet står i strid med de grundläggande principerna uttryckta i lagen om upphandling. Upphandlingar som sammanblandat kriterier för kvalificering och utvärdering har fått göras om.

Utvärderingskriteriet avseende företagets kompetens är i likhet med kriteriet avseende erbjuda konsulter ställt på så sätt att det beaktar tidigare åtaganden istället för att avse framåtsyftande kriterier för hur leverantören kommer att klara den upphandlande tjänster vilket inte svarar mot LOU:s krav.

Vår slutsats är att den i upphandlingen tillämpande utvärderingsmodellen inte är förutsebar och därmed inte uppfyller LOU:s krav.

Rangordning bland leverantörerna

Stadsfastigheter har i beslut om tecknande av ramavtal erbjudit tre leverantörer att teckna ramavtal. Det framgår att en leverantör (nummer 4) innehar det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet medan de två övriga leverantörerna (nummer 1 och 2) erhållit samma poäng vid utvärderingen. I tilldelningsbeslutet anger Stadsfastigheter att ramavtalen är rangordnade. Någon precisering av rangordningen mellan leverantörerna framgår dock inte.

Det har vid intervjuer framkommit att det vid ramavtalsupphandlingar förekommer att ramavtal tecknats med leverantörer som vid anbudsutvärderingen ansetts som helt likvärdiga, dvs. fått delad förstaplats. Vid avrop på dessa ramavtal har projektledare eller ombuden haft möjlighet att välja vilken leverantör som ska avropas bland dessa. Några fastslagna rutiner för avrop går inte att hitta och respektive avropare har vid avrop haft möjlighet att påverka vilken leverantör som erhållit uppdrag.

I ett tilldelningsbeslut där två leverantörer erhållit samma utvärderingspoäng ska leverantörerna skiljas åt genom exempelvis lottning. Att tillämpa en avropsordning som medger frihet för den avropande att välja vilken leverantör avrop ska göras från är enligt vår uppfattning inte i överensstämmelse med LOU:s krav på förutsebarhet. I det fall ramavtal tecknas med flera leverantörer erbjuder LOU två alternativa möjligheter, antingen genom att den upphandlande myndigheten anger en fastställd avropsordning eller genom förnyad konkurrensutsättning. Vilken av modellerna som valts ska framgå av förfrågningsunderlaget och fattat beslut om ramavtal.

Option

I förfrågningsunderlaget framgår att ramavtalet tecknats på två år med möjlighet för parterna att förlänga ramavtalet i ytterligare två år. Det föreskrivs enligt anbudsinfordran att förlängningsoptionen måste avropas senast sex månader före avtalstidens utgång.

Det har vid granskningen framkommit att Stadsfastigheter förlängt ramavtalen efter i ramavtalen angiven tid. Detta innebär att förlängningen av ramavtalet utgör en enligt LOU otillåten direktupphandling och att samtliga avrop som genomförs på dessa ramavtal kan anses som otillåtna direktupphandlingar vilket kan användas som motiv för leverantör vid en eventuell överprövning av dessa.