

Förstudierapport inom Städtjänster 2021

23.2-7604-19



KAMMARKOLLEGIET



Innehåll

1 Sammanfattning	3
2 Inledning	4
3 Föregående upphandling	6
4 Nuvarande ramavtal	7
5 Information om ramavtalen	8
6 Offentlig sektors behov.....	9
7 Marknadsundersökning	20
8 Omvärldsanalys.....	25
9 Relevant lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd.....	26
10 Hållbarhet.....	27
11 Säkerhet och SUA.....	29
12 Dataskyddsförordningen.....	30
13 E-handel	31
14 Slutsatser	32
15 Källförteckning.....	33
16 Bilagor.....	34

1 Sammanfattning

Det nuvarande ramavtalet för Städtjänster, Stockholm löper ut den 31 mars 2021. Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet har initierat en förstudie för att utreda om en ny upphandling ska genomföras samt i det fall en ny upphandling ska göras, om fler geografiska områden än i nuvarande ramavtal bör omfattas.

Informationsinhämtning har skett genom två enkäter, varav den ena var riktad till 120 avropsberättigade myndigheter med sitt säte i Stockholms län och den andra till ramavtalsleverantörerna på befintligt ramavtal.

Frågor har även skickats per e-post till 62 myndigheter med sitt säte i Västra Götaland, Skåne, Uppsala eller Östergötlands län.

Projektgruppen har därutöver genomfört möten med branschorganisationen Städbranschen Sverige och Aff-Forum, haft telefonmöten med Almega Serviceföretagen, myndigheter och leverantörer samt samlat in information via internet. Avslutningsvis har projektet tagit del av ramavtalsförvaltarens samlade erfarenheter av ramavtalsområdet.

Av den information som framkommit i svaren från enkäterna och vid möten kan konstateras att avropande myndigheter och leverantörer tycker att ramavtalet utifrån branschens förutsättningar har fungerat bra. De främsta problemen har varit kvalitetsbrister avseende levererade tjänster, att det avtalade fasta timpriset är lågt och att ramavtalsleverantörerna dumpar priserna vid förnyad konkurrensutsättning.

Ramavtalets omsättning var initialt låg, men omsättningen har succesivt ökat, för perioden Q1-Q3 2019 var den 25,6 Mkr. Vilket är tillräckligt högt för att motivera en upphandling av ett nytt ramavtal inom området, hänsyn bör även tas till att ramavtalet fortfarande är relativt nytt och att ramavtalet idag endast avser städtjänster utförda inom Stockholms län.

Projektgruppen har sammantaget funnit att det finns ett behov av ett statligt ramavtal inom området och rekommenderar att en upphandling av städtjänster genomförs. Geografiskt föreslår projektet en utökning till att utöver Stockholms län även omfatta Västra Götalands län och Skåne län.

Förstudierapporten framtagen av:

Fredrik Björnström



2 Inledning

2.1 Bakgrund till förstudien

Förstudien är genomförd av Kammarkollegiet och omfattar Städtjänster.

Kammarkollegiet har ansvaret för upphandlingsverksamheten inom den statliga inköpssamordningen. Detta innebär att myndigheten har som uppdrag att ingå ramavtal för varor och tjänster som är avsedda för andra statliga myndigheter.

Enligt förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning ska det finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna för varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden.

Huvudsyftet är att i ett tidigt skede utreda huruvida ramavtalsområdet uppfyller något av kriterierna ovan eller på annat sätt anses lämpligt för att en upphandling ska genomföras. Om det konstaterats att en upphandling förordas kommer även förutsättningar för en sådan att kartläggas.

2.2 Mål med förstudien

Syftet med förstudien är att samla information och kunskap om pågående utveckling inom ramavtalsområdet, samt om vilka behov som myndigheterna har. Förstudien ska även belysa hur upphandlingen kan genomföras och därmed ge underlag till såväl upphandlingsstrategin som kommande upphandlingsdokument. I sammanhanget ska särskilt beaktas att ramavtalen ska vara lätta att avropa från, i vilken uträkning det kommer krävas stöd från ramavtalsförvaltningen samt eventuellt samspel med leverantörsmarknaden gällande förändringar i upplägg, kravställning etc.

Samtliga rekommendationer som lämnas i samband med denna förstudie kan komma att prövas på nytt, ändras och anpassas i en kommande upphandling då ny information kan tillkomma och förutsättningar kan ändras med tiden.

2.3 Omfattning och avgränsningar i förstudien

Syftet med förstudierapporten har inte varit att ta fram en kravspecifikation till en kommande upphandling, och således är eventuella krav som kan ställas endast beskrivna på en övergripande nivå. Förstudierapporten beskriver nuläge och erfarenheter av användningen av ramavtalen inom området. Den innehåller avropande myndigheters och leverantörers synpunkter på det nuvarande ramavtalet samt deras förslag rörande upplägg av en eventuellt kommande upphandling. Därtill innefattar förstudierapporten en analys av myndigheters behov och marknadens utbud.



Ramavtalen inom detta område kan i dag användas av statliga myndigheter samt stiftelser och andra organisationer med anknytning till staten.

Kommuner och landsting har således inte rätt att avropa från de statliga ramavtalen på detta område.

2.4 Målgrupp

Förstudien riktar sig i första hand till följande målgrupper.

- Berörda personer inom Kammarkollegiet.
- Beställare, upphandlare, inköpare och övriga anställda eller verksamma i statliga myndigheter som använder våra ramavtal, samt dem som inte gör det idag.
- Leverantörer – nuvarande och potentiella ramavtalsleverantörer till Kammarkollegiet.

2.5 Metod för förstudien

Förstudiearbetet har utförts i enlighet med Kammarkollegiets projektstyrningsmetodik. Den innefattar:

- initiering av projektet med definition av projektets huvudsakliga mål i form av ett projektdirektiv,
- detaljerad planering, dvs. en projektbeskrivning och planering av projektets aktiviteter,
- genomförande som omfattat informationsinsamling, analys och författande av förstudierapporten,
- leverans av förstudien med föregående kvalitetssäkring.

Informationsinsamlingen till förstudien har skett genom att en enkät har skickats ut till avropande myndigheter innehållande frågor kopplade till det nuvarande ramavtalet och till utformningen av en eventuellt kommande upphandling. Därtill har telefonmöten med deltagare från olika avropande myndigheter bidragit med värdefull information och synpunkter.

Vidare har projektgruppen skickat ut en enkät till leverantörerna på ramavtalet och haft möten med leverantörer och branschorganisationer för att få deras syn på såväl det nuvarande ramavtalet som branschen och dess utveckling.

Möte har även hållits med ansvarig ramavtalsförvaltare från Kammarkollegiet.

Det kommer att göras en samlad bedömning av all information som inkommer i förstudien för att på så sätt undersöka hur en upphandling ska utformas på bästa sätt. Det kan innebära att förslag från enskilda intressenter inte alltid kan beaktas vid utformningen av en eventuellt kommande upphandling.



3 Föregående upphandling

3.1 Upphandlingsform och tidpunkter för anbudsgivning och tilldelning

Den föregående upphandlingen genomfördes enligt ett öppet förfarande och som tilldelningsgrund användes ekonomiskt mest fördelaktiga. Upphandlingsdokumentet publicerades den 2016-10-06 och sista anbudsdag var den 2016-11-21. Ramavtalen började gälla från och med den 2017-04-01.

3.2 Upphandlingens omfattning

Upphandlingen omfattade dagligstädning, periodisk städning (städning utöver den regelmässiga städningen t.ex. storstädning), fönsterputsning och golvvård. Hygienmateriel såsom toalettpapper, tvål, handsprit, pappershanddukar och diskmedel ingick, förutsatt att anskaffningen sker som en del i tjänsten att tillhandahålla dagligstädning.

Geografiskt var upphandlingen avgränsad till städtjänster som utförda inom Stockholms län.

3.3 Synpunkter och erfarenheter från föregående upphandling

Nedan följer de synpunkter som projektgruppen hade efter föregående upphandling:

- I föregående upphandling tillämpades fast timpris för timbaserade tjänster om 250 kronor. Modellen med fast timpris kritiserades av branschorganisationen Almega som ansåg att priset dels var för lågt och att golvpris vore bättre då det ger leverantörerna möjlighet att offerera ett högre timpris. Rättspraxis på området har dock på senare tid ändrats till att golvpriser inte längre är möjligt att ställa, men kritiken kring fast pris bör beaktas.
- Anbudsgivarna skulle lämna referenser på uppdrag som avsåg dagligstädning i kontorsmiljö om minst 80 timmars städning per månad. Under tiden för frågor och svar behövde projektgruppen gå ut med ett förtydligande där det öppnades upp för att referenser för uppdrag utförda i andra lokaler än kontorslokaler kunde anses relevanta om städmetoderna och komplexiteten i utförandet av uppdraget kunde anses motsvara dagligstädning i kontorsmiljö.

4 Nuvarande ramavtal

4.1 Avtalens löptid

Ramavtalen, som började gälla från den 2017-04-01, gäller till och med den 2021-03-31.

4.2 Antagna ramavtalsleverantörer

Följande ramavtalsleverantörer antogs:

- Activa Service i Sverige Aktiebolag
- Lassila & Tikanoja Service AB
- PMI Clean AB
- Städgladen AB
- Fervent Cleaning Company Aktiebolag
- Teknostäd AB
- Rengörare Näslund Aktiebolag
- KUNDIA AB
- Miljöpalatset AB
- MIAB/NCA Facility Services AB

Fyra av företagen är att beteckna som stora, fem är medelstora och ett är litet.

4.3 Total omsättning på ramavtalet

Nedan redovisas omsättningsstatistik avseende 2017-04-01–2019-09-30. Statistiken baseras på uppgifter redovisade av de tio ramavtalsleverantörerna. I kvartalsredovisningen till Kammarkollegiet är leverantörerna endast skyldiga att redovisa sålda Tjänster, inte försäljning av hygienmateriel såsom toalettpapper, tvål, handdiskmedel, med mera. Inom ramen för den här förstudien har dock total försäljningsstatistik inklusive hygienmateriel begärts in.



Ramavtalsleverantör	Omsättning kr					
	2017 Q2-Q4		2018		2019 Q1-Q3	
	Städtjänster	Hygienmateriel	Städtjänster	Hygienmateriel	Städtjänster	Hygienmateriel
Activa Service i Sverige Aktiebolag			1 365 095 kr		709 675 kr	16 271 kr
Fervent Cleaning Company Aktiebolag			1 377 964 kr	117 110 kr	3 956 884 kr	412 439 kr
KUNDIA AB			427 069 kr		1 932 837 kr	28 787 kr
Lassila & Tikanoja Service AB	24 245 kr					
MIAB/NCA Facility Services AB			638 936 kr	6 222 kr	1 335 722 kr	50 836 kr
Miljöpalatset AB			2 469 630 kr	183 337 kr	2 291 684 kr	150 003 kr
PMI Clean AB	163 759 kr	16 923 kr	1 657 918 kr	55 316 kr	1 125 920 kr	52 347 kr
Rengörare Näslund Aktiebolag					11 128 113 kr	296 858 kr
Städgladen AB						
Teknostäd AB	287 840 kr	105 162 kr	1 638 350 kr	350 415 kr	1 803 840 kr	279 737 kr
Summerat per år	475 844 kr	122 085 kr	9 574 962 kr	712 400 kr	24 284 675 kr	1 287 279 kr

5 Information om ramavtalen

Information om ramavtalen förmedlas på www.avropa.se. Där publiceras bland annat listor över ramavtalsleverantörer och avropsberättigade myndigheter, avtalsdokument, avropsmallar, samt vägledningar med stöd för avropsberättigande myndigheter vid avrop.

Kammarkollegiet genomför också regelbundet olika typer av seminarier kopplat till respektive ramavtalsområde, två så kallade Avropadagar riktade till myndigheter och tre leverantörsdagar fördelat på leverantörer inom IT-och telekom, resebranschen samt övriga varor och tjänster. Därutöver ges vägledning och stöd i samband med bl.a. avrop från ramavtalen via såväl mail som telefon.



6 Offentlig sektors behov

6.1 Inledning

För att kartlägga behovet inom offentlig sektor gällande det aktuella ramavtalsområdet samt fånga in och analysera synpunkter på det befintliga ramavtalet har det i förstudien genomförts en enkätundersökning, utskick av frågor per e-post samt telefonmöten med avropsberättigade myndigheter.

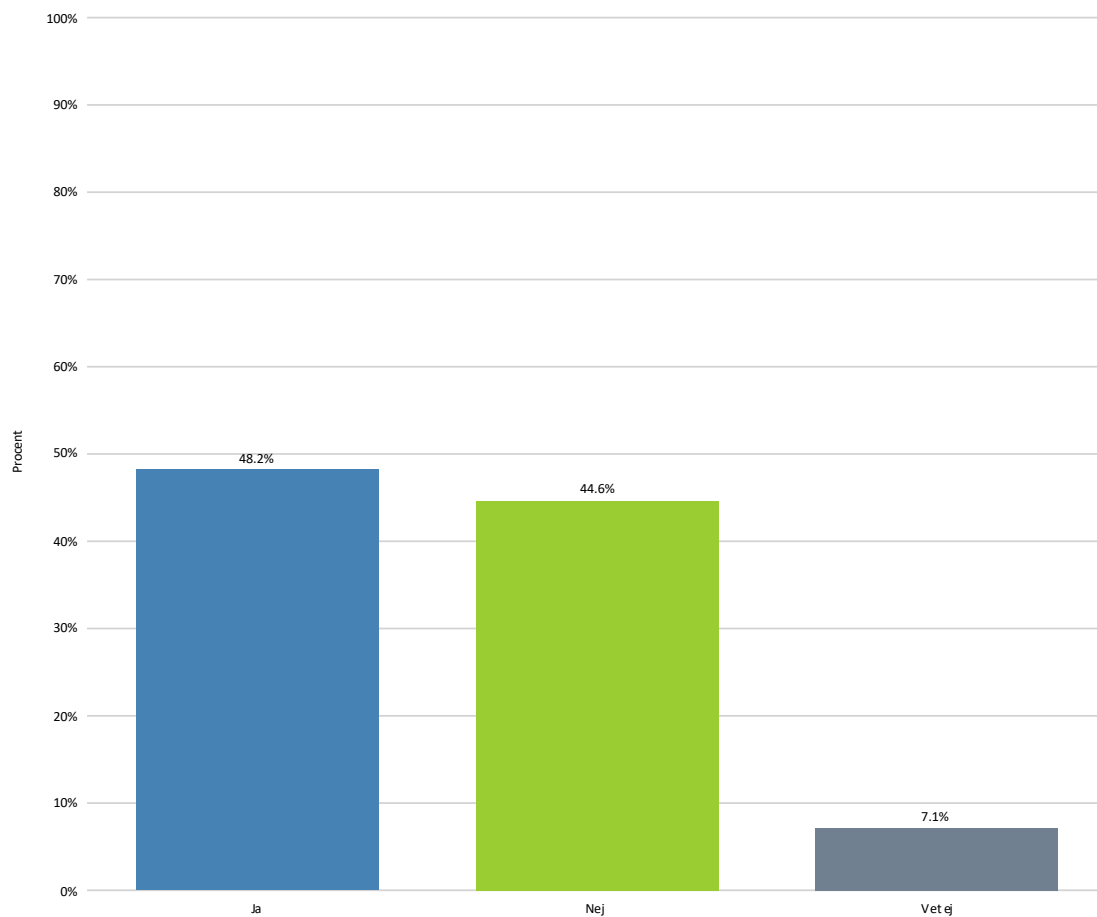
6.2 Myndighetsenkät

En enkät gick ut till 120 avropsberättigade myndigheter. Enkäten besvarades av 56 respondenter, vilket ger en svarsfrekvens på 47 procent.

Syftet med enkäten var att undersöka behovet av samt önskemål kring varor och tjänster inom ramavtalsområdet. Vidare var syftet att ge myndigheterna möjlighet att dela med sig av sina erfarenheter rörande det befintliga ramavtalet och ge generella synpunkter avseende en eventuellt kommande upphandling av ett statligt ramavtal.

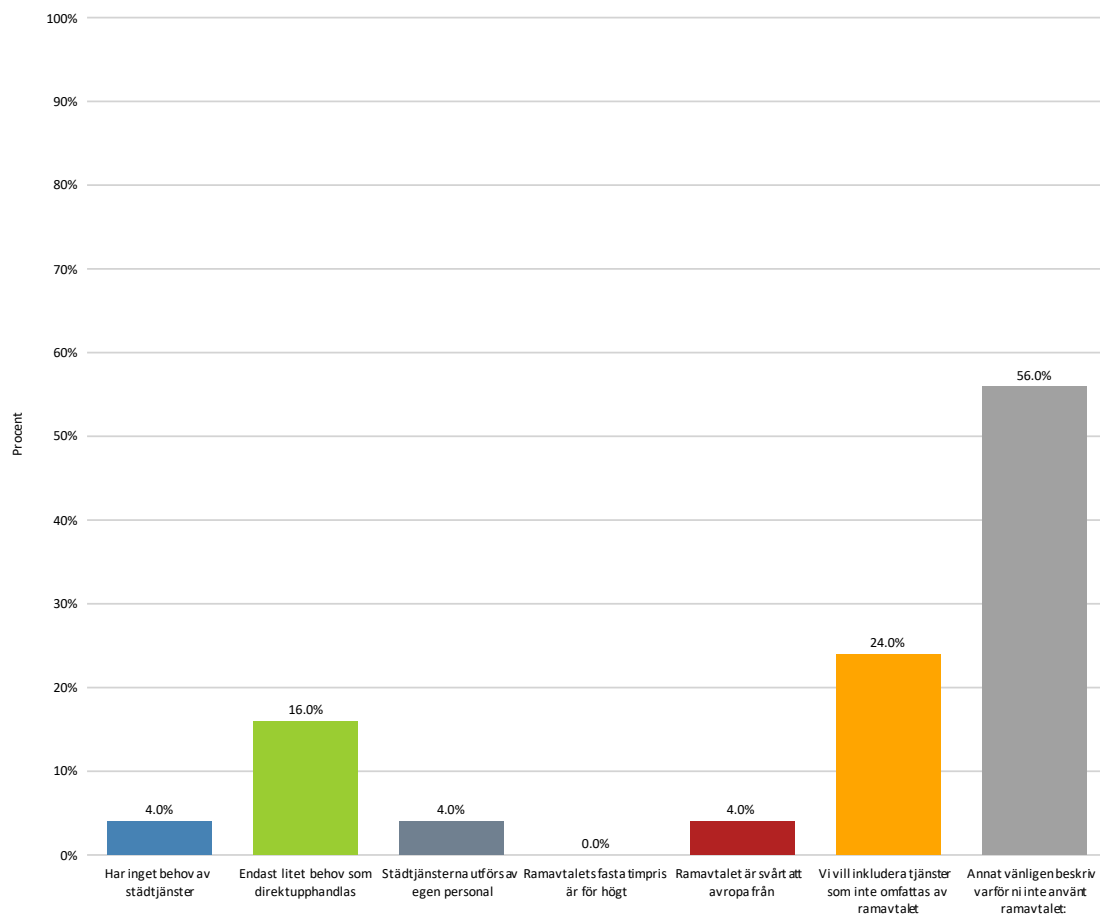
Här följer ett urval av de svar som lämnades på frågorna som ställdes i myndighetsenkäten.

6.2.1 Har ni avropat från ramavtalet?



Knappt hälften (48,2 procent) av respondenterna uppger att de har avropat från ramavtalet.

6.2.2 Varför har ni inte avropat från det statliga ramavtalet för städtjänster?



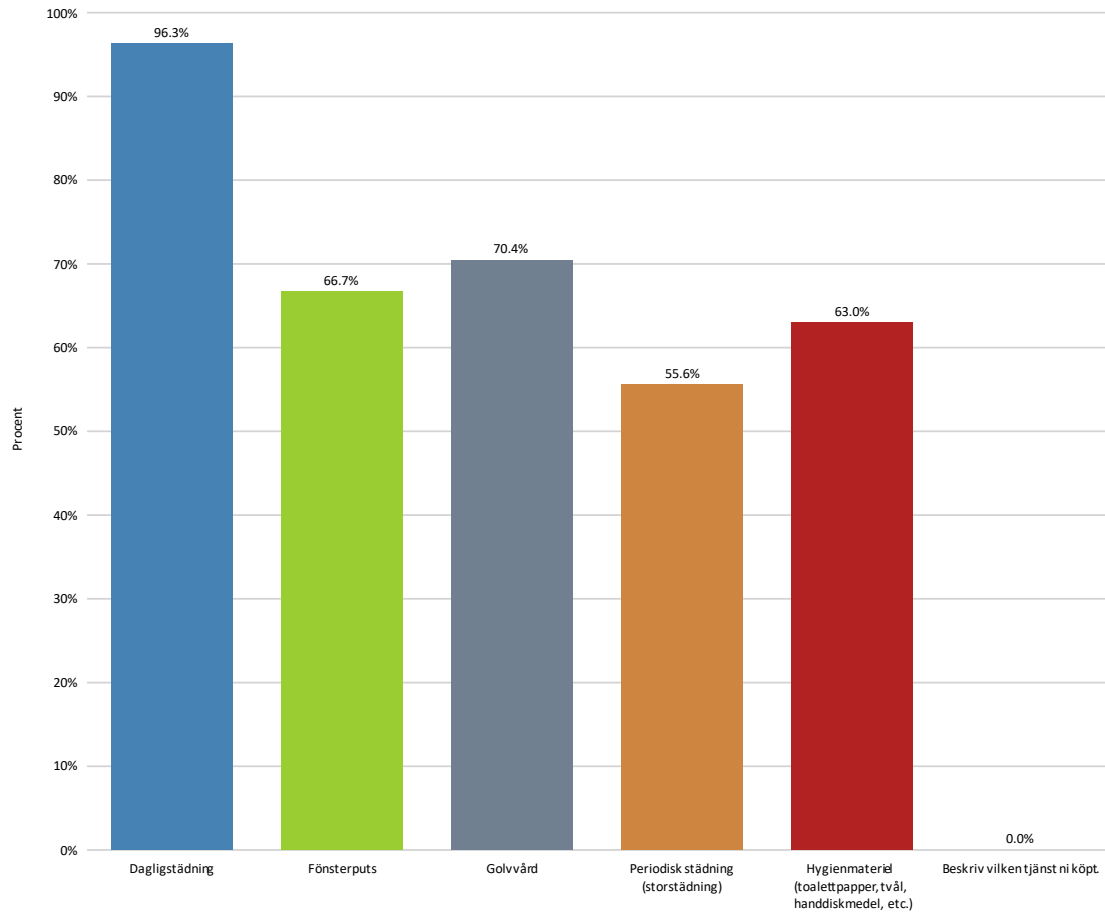
Från vänster:

1. Har inget behov av städtjänster 4 %
2. Endast litet behov som direktupphandlas 16 %
3. Städtjänsterna utförs av egen personal 4 %
4. Ramavtalets fasta timpris är för högt 0 %
5. Ramavtalet är svårt att avropa från 4 %
6. Vi vill inkludera tjänster som inte omfattas av ramavtalet 24 %
7. Annat, vänligen beskriv varför ni inte använt ramavtalet 56 %

Av de som angivit ”Annat” har 5 respondenter angivit att ramavtalet inte fanns när de upphandlade sina städtjänster. 3 respondenter har angivit att de har verksamhet spridd över landet och samordnar sin städupphandling.

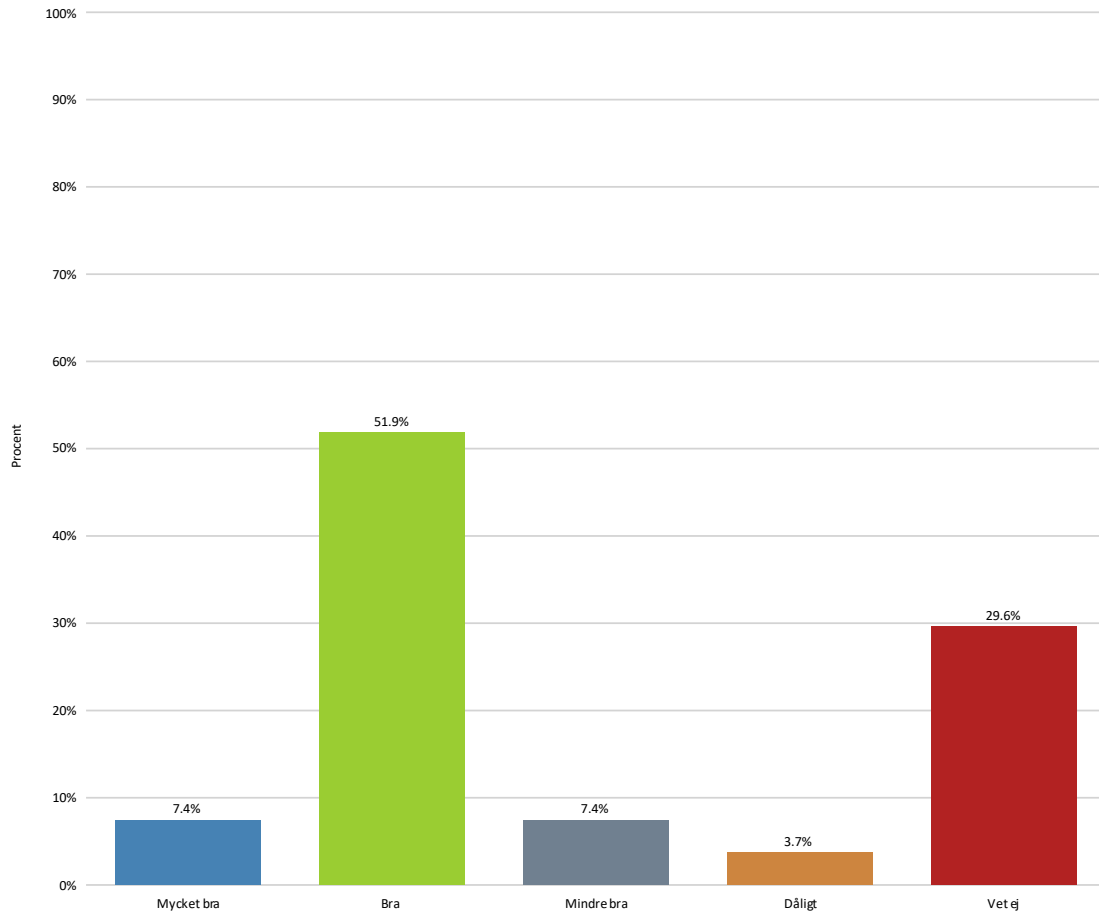
Som följdfråga fick dessa även ”Vad skulle behöva ändras till ett eventuellt kommande ramavtal avseende städtjänster för att ni skulle avropa från det?”. Flera svarade att bredare FM-tjänst skulle behöva upphandlas eller att ramavtalet skulle omfatta hela Sverige.

6.2.3 Vad har ni avropat från ramavtalet?



Av svaren framgår att efterfrågan finns inom samtliga områden som ramavtalet omfattar.

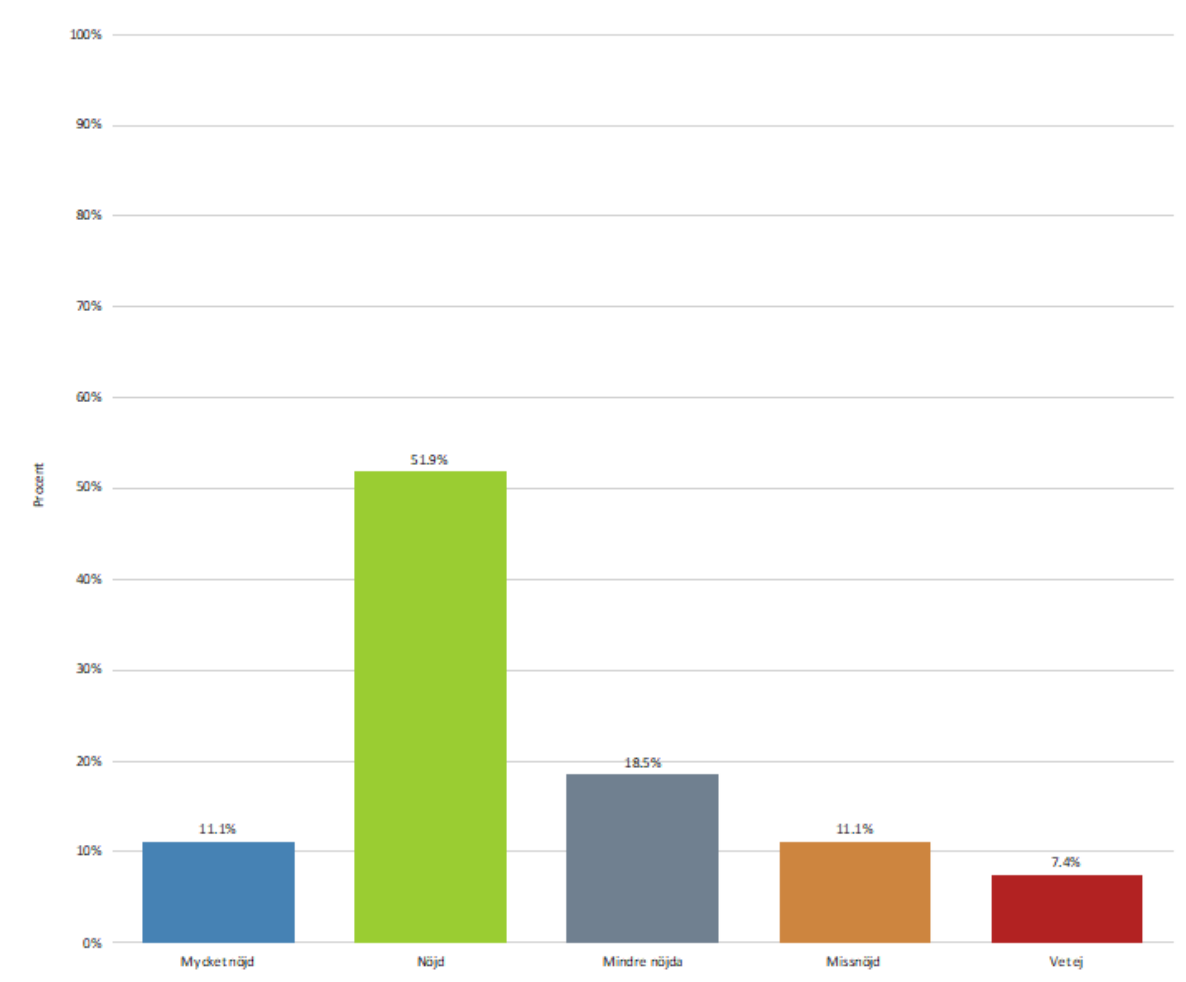
6.2.4 Hur har förnyad konkurrensutsättning fungerat vid avrop av städtjänster?



De flesta framstår vara nöjda med hur den förnyade konkurrensutsättningen har fungerat. De som svarat "Mindre bra" eller "Dåligt" har fått följdfrågan vad som inte fungerat och samtliga har beskrivit brister i levererad tjänst snarare än problem relaterade till den förnyade konkurrensutsättningen.

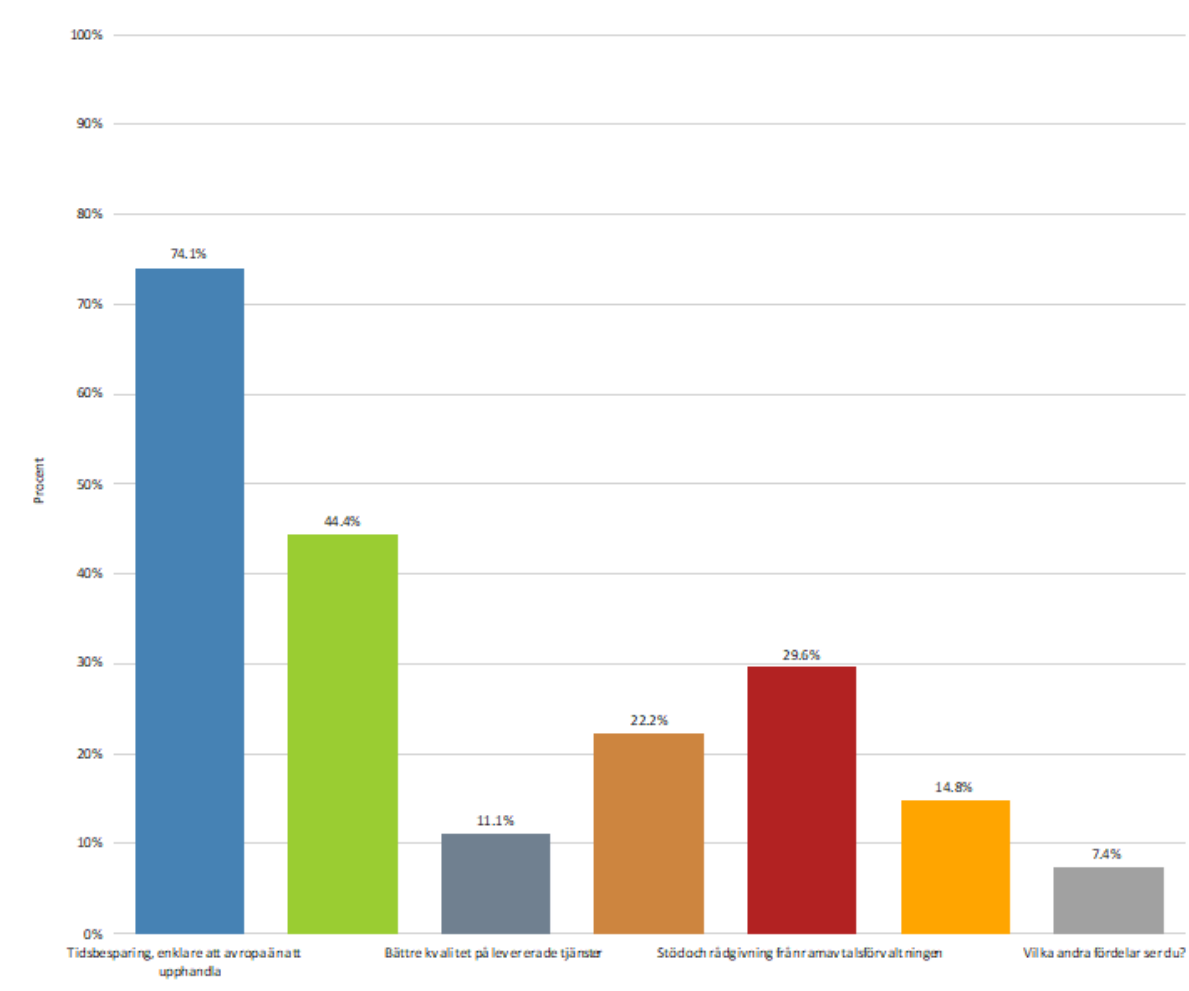


6.2.5 Hur nöjda har ni varit med de tjänster ni köpt på ramavtalet städtjänster?



De som varit "Mindre nöjda" eller "Missnöjda", har beskrivit problem i kontakterna med leverantören eller bristande kvalitet på levererade tjänster.

6.2.6 Vilka fördelar har du upplevt med att använda det statliga ramavtalet jämfört med att själva upphandla?



Från vänster:

Tidsbesparing, enklare att avropa än att upphandla 74,1 %

Lägre risk för överprövning 44,4 %

Bättre kvalitet på levererade tjänster 11,1 %

Enklare uppföljning 22,2 %

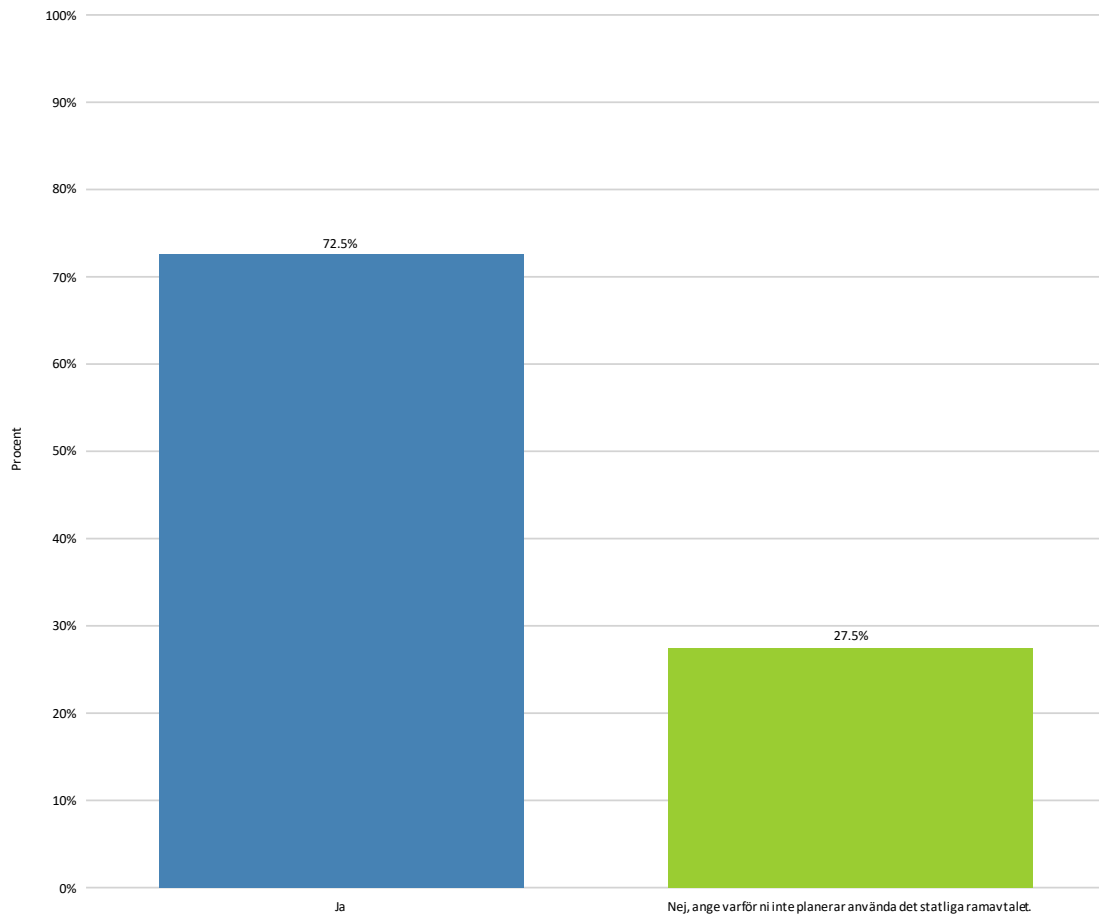
Stöd och rådgivning från ramavtalsförvaltningen 29,6 %

Ser inte några fördelar 14,8 %

Vilka andra fördelar ser du? 7,4 %

De som har angivit andra fördelar har angivit att de får bra hjälp och risken att göra fel blir mindre.

6.2.7 Planerar myndigheten att i framtiden avropa från det statliga ramavtalet städtjänster?



Större delen av respondenterna anger att de i framtiden planerar att avropa från ramavtalet i framtiden.

6.2.8 Sammanfattning av myndighetsenkät

- Ramavtalet har använts av ungefär hälften av respondenterna och tre fjärdedelar anger att de kommer att använda ramavtalet i framtiden.
- Av de som inte använt ramavtalet anger flera att de har verksamhet spridd över landet och samordnar sin städupphandling eller att de vill inkludera fler tjänster än vad ramavtalet omfattar.
- De är övervägande positiva till hur förnyad konkurrensutsättning fungerat och kvaliteten på levererade tjänster.
- De största fördelarna med ramavtalet är att det upplevs enklare att avropa än att upphandla samt stöd och rådgivning från ramavtalsförvaltningen.
- Få anser att kvaliteten på tjänsten blivit bättre när de använder ramavtalet.

6.3 Möte med myndigheter

6.3.1 Redovisning av telefonmöten med myndigheter

Som komplement till myndighetsenkäten genomförde projektgruppen fyra telefonmöten med myndigheter som i enkäten, via avropa.se eller på annat sätt anmält intresse att medverka i förstudien.

Syftet med telefonmötena var att på ett fördjupat plan ge myndigheterna möjlighet att dela med sig av sina erfarenheter rörande det befintliga ramavtalet och ge generella synpunkter avseende en eventuellt kommande upphandling av ett statligt ramavtal.

- En stor myndighet uppgav att de inte använder ramavtalet eftersom de har tagit fram ett för dem väl fungerande upplägg för sina städupphandlingar. Deras upplägg utgår från AFF-mallarna. Att avropa från det statliga ramavtalet för Stockholms län och behöva använda ett annat upplägg skulle därmed inte innebära någon förenkling för dem.
- En stor myndighet uppgav att de upphandlar städtjänster för sina kontorslokaler som en FM-tjänst och det är enligt dem därav inte aktuella att avropa från ett eventuellt kommande ramavtal för dessa lokaler. För dem vore det endast intressant att lätt kunna avropa städning av deras lokala mindre lokaler. Deras lokaler ligger geografiskt spridda, vilket gör att dessa är svåra att få in anbud på. Helst skulle de se att det var en leverantör på ramavtalet över hela landet och att avrop sker utan förnyad konkurrensutsättning.
- En medelstor myndighet som är geografiskt placerad i Uppsala uppgav att deras lokaler består av kontor och labbmiljöer. Idag utförs städningen av en upphandlad leverantör, men känsliga labbmiljöer städas av egen personal.

I dagsläget utreder myndigheten om städningen framöver istället ska ske helt i egen regi. Om de även fortsättningsvis kommer att upphandla sina städtjänster ställer de sig positiva till ett eventuellt kommande ramavtal.

Möjliga fördelarna som myndigheten ser med ett statligt ramavtal är bättre priser och att det är enklare att avropa än att upphandla. Vid en förnyad konkurrensutsättning vill de ha möjlighet att själva göra kvalitetsbedömningar.

- En stor myndighet som idag använder det statliga ramavtalet för köp av sina samtliga städtjänster ansåg att den största fördelen med att använda ramavtalet för dem har varit att det är enklare att avropa än att själv genomföra en upphandling.

Som kvalitetsuppföljningsmetod har de valt INSTA 800. I deras avropsavtal är det inte reglerat hur många timmar som ska läggas på objektet, endast hur rent det ska vara. De är dock inte nöjda med metoden då det lett till många diskussioner med ramavtalsleverantören rörande om levererad kvalitet är i nivå med avtalad kvalitet.



6.3.2 Sammanfattning av telefonmöten med myndigheter

Här sammanfattas vad som framkommit på mötena.

- Myndigheter som har spridd verksamhet vill gärna använda samma upplägg för samtliga sina städupphandlingar.
- Kvalitetsuppföljningen är svår inom städ och det är viktigt att det är tydligt vilken kvalitet som är avtalad kvalitet.
- Den största fördelen med ramavtalet för myndigheterna är att avrop från ramavtalet är enklare än att genomföra en öppen upphandling.

6.4 Frågor via e-post till myndigheter

För att kartlägga hur stort behovet av städtjänster är för myndigheter i andra län än Stockholms län skickades frågor via e-post till de myndigheter som har sitt säte inom något av följande län, Skåne, Västra Götaland, Östergötland och Uppsala. Anledningen till att kartläggningen avgränsades till just dessa fyra län var att dessa enligt statistik från SCB efter Stockholms län är de län med flest statligt anställda.

Följande tre frågor ställdes.

1. Hur mycket köper er myndighet städtjänster (dagligstädning, periodisk städning, golvvård, fönsterputs) för i kronor räknat per år, inom *aktuellt län*?
2. När går ert nuvarande städavtal ut?
3. Om Kammarkollegiet skulle upphandla ett ramavtal avseende städtjänster för *aktuellt län*, är det troligt att er myndighet skulle avropa från det ramavtalet då?

Av tabellen nedan framgår hur många som fick frågorna och hur många svar som inkom.

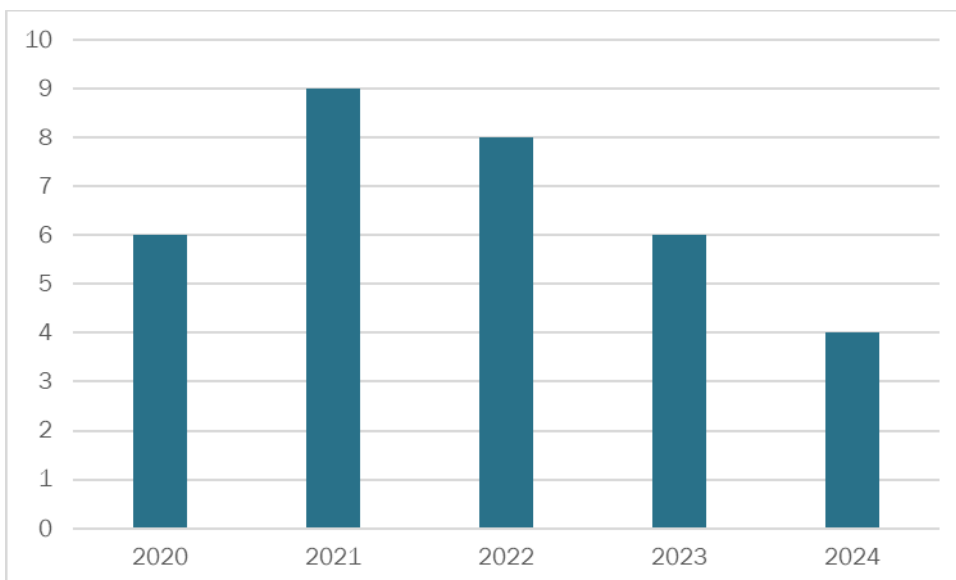
Län	Östergötland	Uppsala	Skåne	Västra Götaland	Totalt
Antal utskick	15	13	14	20	62
Antal svar	10	12	11	16	49
Svarsfrekvens i procent	67 %	92 %	79 %	80 %	79 %

Med hänsyn till att det på förhand är svårt för respondenterna att avgöra om de kommer att nyttja ett statligt ramavtal och de inte är bundna av om de svarat "ja" har ingen uppdelning mellan de som svarat "vet ej", "kanske", "eventuellt" eller "ja" gjorts på fråga 3, de som svarat "nej", "troligtvis inte" eller liknande har inte räknats in i volymen för de som eventuellt är intresserade av att använda ett statligt ramavtal. En sammanställning av respondenternas svar avseende volymer framgår av tabellen nedan.



Län	Respondenternas totala volym per år	Volym där respondenterna eventuellt är intresserade av att nyttja ett statligt ramavtal
Skåne	20 259 823 kr	19 409 823 kr
Uppsala	4 858 445 kr	3 303 125 kr
Västra Götaland	20 174 522 kr	18 174 522 kr
Östergötland	23 857 105 kr	11 444 605 kr
Totalt	69 149 895 kr	52 332 075 kr

Avseende svar på fråga 2. När går ert nuvarande städavtal ut? så har 32 respondenter svarat. I tabellen nedan framgår hur många respondenters avtal som går ut under respektive år, förutsatt att de utnyttjar samtliga förlängningsoptioner.



7 Marknadsundersökning

7.1 Inledning

För att kartlägga marknadens utbud inom det aktuella ramavtalsområdet och fånga in och analysera synpunkter på det befintliga ramavtalet har det i förstudien genomförts dels en enkätundersökning riktad till befintliga ramavtalsleverantörer dels möten med nuvarande ramavtalsleverantörer.

7.2 Marknaden

Städbranschen består av 2 882 aktiebolag, 79,1 procent (2 278) har 9 anställda eller färre och endast 0,6 procent (18 företag) har fler än 250 anställda. Närmare 70 procent av branschens företag är från Stockholms län, region Västra Götaland och region Skåne.

Ca 56 000 är anställda inom branschen, åldersfördelningen jämn, 76 procent är kvinnor och 24 procent är män.¹

Flera av de större leverantörerna erbjuder även ett bredare utbud av tjänster inom facility management som inte omfattas av förstudien, där ingår bland annat fastighetsskötsel, receptionstjänster och posthantering. Bland mindre och medelstora leverantörer är det vanligt att även fönsterputsning och i viss mån golvvård utförs av underleverantörer. Tvätt av entrémattor bedrivs av ett fåtal stora leverantörer som ofta är underleverantör till städleverantören.

Det är vanligt att städleverantören även köper in och fyller på hygienartiklar åt kunden, leverantörerna av hygienartiklar är ofta samma som levererar städkemikalier.

7.3 Leverantörsenkät

En enkät gick ut till de tio antagna ramavtalsleverantörerna. Enkäten besvarades av fyra respondenter vilket ger en svarsfrekvens på 40 %. Med hänsyn till den låga svarsfrekvensen gavs de leverantörer som inte hade besvarat enkäten i Questback ytterligare en möjlighet att besvara frågorna via e-post, vilket tre leverantörer gjorde.

Syftet med enkäten var att ge leverantörer möjlighet att dela med sig av sina erfarenheter rörande det befintliga ramavtalet och ge generella synpunkter avseende en eventuellt kommande upphandling av ett statligt ramavtal.

Nedan följer ett urval av svar på frågor som ställdes i enkäten.

¹ Statistiken är hämtade från Serviceföretagen Almega Serviceföretagens Branschrapport 2017



7.3.1 Generellt hur tycker ni befintligt ramavtal för Stockholms län har fungerat?

De flesta av ramavtalsleverantörerna är positiva till hur ramavtalet har fungerat.

7.3.2 Vad anser ni är de största fördelarna med ramavtalet?

De fördelar som nämns är att det är enklare att besvara förnyad konkurrensutsättning än separata upphandlingar och att konkurrensen är begränsad till ramavtalsleverantörerna.

7.3.3 Vad anser ni är de största nackdelarna med ramavtalet?

Utöver att priset är för lågt, har inga nackdelar med ramavtalet framförts.

7.3.4 Idag är 10 leverantörer antagna som ramavtalsleverantörer, hur många anser du är lämpligt?

Här har leverantörerna olika uppfattning om vad som är lämpligast, fyra ansåg att 4–7 är ramavtalsleverantörer är lämpligast, en ansåg att 10 och en annan att 20 vore lämpligt.

7.3.5 Det fasta priset för timbaserade tjänster är idag 262,14 kr, vad anser du om det?

Samtliga utom en ramavtalsleverantör anser att priset är för lågt. De anser att priset bör ligga kring 280–290 kr per timme.

7.3.6 Finns det några tjänster som idag inte omfattas av ramavtalet, men som du anser bör ingå?

De flesta anser att det inte bör ingå några fler tjänster. En ramavtalsleverantör föreslår att enklare sysslor som vattning av blommor, påfyllning av kontorsmaterial, papper i skrivare, etc. skulle kunna ingå.

7.3.7 Vid en eventuellt kommande upphandling, vilka geografiska områden skulle vara intressanta för er?

Fyra anger att de endast är intresserade av Stockholms län, två är intresserade av samtliga län i Sverige, en är intresserad av Stockholm inklusive angränsade län och en annan av södra Sverige.

7.3.8 Hur har förnyad konkurrensutsättning fungerat?

Hälften anger att förnyade konkurrensutsättningar fungerat mycket bra eller bra.

De som tycker att förnyad konkurrensutsättning fungerat mindre bra eller dåligt anger att leverantörerna prisdumpat tjänster som inte omfattas av det fasta timpriset. En anser att myndigheterna kräver in för mycket dokumentation och referenser från ramavtalsleverantörerna.



7.3.9 Sammanfattning av leverantörsenkät

Utifrån leverantörernas svar kan följande slutsatser dras.

- De är som helhet ganska nöjda med ramavtalet.
- Den största invändningen ramavtalsleverantörerna har är att det fasta timpriset är för lågt och att priserna dumpas ytterligare vid förnyade konkurrensutsättningar där det fasta timpriset inte tillämpas.
- Åsikterna om hur många ramavtalsleverantörer som är lämpligt skiljer sig, de flesta anser dock att färre än idag är lämpligast.

7.4 Möte med leverantörer

7.4.1 Om leverantörsmöten

Som komplement till leverantörsenkäten har fyra telefonmöten genomförts med leverantörer som via leverantörsenkäten anmält intresse att delta vid leverantörsmöte.

Redovisning av leverantörsmöten

Leverantörernas syn på ramavtalet varierar. Vissa ser få fördelar med ramavtalet och anser att det lika mycket arbete att besvara en förnyad konkurrensutsättning som om myndigheten gjorde en egen upphandling medan andra anser att ramavtalet innebär en stor förenkling då leverantörskraven redan är ställda i ramavtalsupphandlingen kan myndigheten fokusera på att kravställa tjänsten.

Enligt leverantörerna ligger det i ramavtalet fasta timpriset till grund för 80–90 procent av deras fakturerade värde. De anser att det i ramavtalet fasta timpriset om 262 kr visserligen är lågt, men i förhållande till vad andra offentliga kunder betalar är det inte orimligt lågt.

Samtliga leverantörer ställer sig positiva till att även inkludera tvätt och hantering av entrémattor. Ingen av leverantörerna utför tjänsten själv, men de har tillgång till underleverantörer som kan utföra den åt dem.

Enligt leverantörerna är det inte vanligt att avrop på ramavtalet sker enligt INSTA 800. Troligtvis beror det på att INSTA 800 ställer höga krav på kunskap hos myndigheten för att följa upp kvaliteten.

Enligt ramavtalet finns det möjlighet för myndigheterna att ställa sysselsättningsfrämjande krav. Leverantörerna är positiva till att den möjligheten finns i ramavtalet, dock har ingen av de myndigheter som avropat på ramavtalet ställt den typen av krav.



7.5 Möte med branschorganisation

7.5.1 Om branschorganisationen

Projektgruppen har genomfört ett möte med branschorganisationen Städbranschen Sverige. Städbranschen Sverige är öppen för alla företag och dess medlemmar består av både leverantörer och köpare av städtjänster.

Projektgruppen har även haft ett telefonmöte med Almega Serviceföretagen, deras medlemmar består endast av företag som är verksamma inom städ- och servicebranschen. Av deras *Branschrapport 2017* framgår att medlemmarna representerar 87 procent av omsättningen i branschen.

7.5.1.1 Möte med städbranschen Sverige

Städbranschen Sverige anser att de varor och tjänster i nuvarande ramavtal innehåller en bra och normal blandning av tjänster. Det finns dock en risk med att som i ramavtalet inkludera Hygienmaterial om inte kvalitets- och miljökrav ställs på dessa, det förekommer att leverantörer för att få ned priserna köper billiga produkter med sämre kvalitet och miljöegenskaper. Ett område som de anser skulle kunna läggas till som inte omfattas av ramavtalet idag är tvätt och skötsel av entrémattor. Att inkludera till exempel blomvattning eller liknande tjänster tycker de inte är lämpligt.

De anser att fast timpris är bra, dock borde timpriset vara högre än 262 kr, ca 290 kr per timme kan vara rimligt. Timpriset bör endast avse dagligstädning, det behöver inte vara olika priser för olika stora objekt, däremot borde det finnas kompensation för ställtid i synnerhet för objekt som är avlägset placerade.

7.5.1.2 Möte med Almega Serviceföretagen

Almega anser att de tjänster som är med på nuvarande ramavtal och naturliga att inkludera i en städupphandling. De anser att det kan finnas en logistikmässig fördel i att som nu inkludera Hygienmateriel eftersom leverantörerna av den typen av varor är samma som levererar kemikalier till städföretaget och antalet leveranser därmed kan minskas. De ställer sig positivt till att inkludera tvätt av entrémattor då städföretagen som regel är större kunder hos mattvättföretagen än vad enskilda myndigheten är, vilket i sin tur möjliggör bättre priser.

Almega har tagit fram en kostnadsberäkningskalkyl som baseras på kollektivavtalsenlig lön där leverantörens kostnader framgår. Almega kan dock inte uttala sig om vilket timpris som de anser är lämpligt att tillämpa i ett ramavtal likt nuvarande för städtjänster.

Almega ser positivt på utvärderingskriterierna Personalvård och Kvalitet som användes vid föregående upphandling, dock anser de att kriteriet Personalvård är lite kontroversiellt. Almega lyft fram att flera kommuner vid sina städupphandlingar även använder Almeras auktorisation av serviceföretag som ett utvärderingskriterium och att privata företag ofta kräver denna auktorisation av sina städbolag. Vidare hänvisade de till sin presentation "Avtalsuppföljning Tjänsteupphandling 2.0", där föreslås egenkontroll av kvalitet och uppstartsplan/uppstartsorganisation som tilldelningskriterier vid upphandlingar.



De branschtrender Almega sett är ett ökat intresse för hållbarhetsfrågor och att fler köper städtjänster som en FM-tjänst, vilket i andra nordiska länder sedan tidigare varit mer förekommande än i Sverige.

8 Omvärldsanalys

Projektet har även haft ett möte med representant från Aff-forum vilka är de som utvecklar och marknadsför Aff-mallarna. Syftet med mötet var att få en förståelse för hur mallarna är uppbyggda för att vid en eventuellt kommande upphandling kunna ta ställning till om dessa mallar skulle kunna utgöra grund för hela eller delar av upphandlingsdokumentet.

Som ett bra exempel har Upphandlingsmyndigheten publicerat SISAB:s handbok för städupphandling. Handboken utgår ifrån skolfastigheter, men är i många avseenden generell och kan vara ett bra stöd även för myndigheter som avropar från statligt ramavtal.

9 Relevant lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd

Säkerhetsskyddslag (2018:585)

1 § Denna lag gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet).

I lagen finns också bestämmelser om internationell samverkan i övrigt på säkerhetsskyddsområdet.



10 Hållbarhet

10.1 Inledning

Med hållbar offentlig upphandling menas att offentlig sektor tillgodoser sitt behov av varor och tjänster på ett sätt som säkerställer den goda affären sett till hela livscykeln. Hänsyn ska inte bara tas till de fördelar som uppstår för organisationen utan även till samhället i sin helhet, samtidigt som anskaffningen görs på ett sätt som minimerar skador på miljön.

Kammarkollegiets målsättning är att inom ramen för verksamhetens uppdrag, offentlig sektors behov och lagstiftningens möjligheter, på ett ansvarfullt sätt ska beakta miljö och sociala hänsyn vid upphandling och förvaltning av de statliga ramavtalen. De statliga ramavtalen ska bidra till att offentlig sektor kan möta de mål som satts i den nationella upphandlingsstrategin, Agenda 2030 och de nationella miljömålen.

Förutsättningarna för hållbarhetskrav varierar dock mellan de olika ramavtalsområdena och branscherna. I förstudiearbetet utreds därför vilket behov av hänsyn till de olika hållbarhetsdimensionerna som behöver tas för att möta olika strategiska mål men även de risker som finns inom det specifika ramavtalsområdet.

Av 4 kap. 3 § LOU framgår att en upphandlande myndighet bör beakta miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. Hållbarhetshänsyn kan tas i alla delar av en upphandling, dvs. som kvalificeringskrav (t.ex. krav på miljöledningssystem), som tekniska krav (t.ex. krav på viss märkning eller certifiering), eller som kontraktsvillkor (t.ex. arbetsrättsliga villkor).

Av 17 kap. 4 § LOU framgår vilka skyldigheter en upphandlande myndighet har att kräva att leverantören fullgör kontraktet i enlighet med ILO:s kärnkonventioner. Detta gäller i de fall svensk arbetsrätt inte är tillämplig.

Nedan redovisas vilka analyser gällande hållbarhetshänsyn (miljö och sociala krav) som genomförts för det aktuella ramavtalsområdet.

10.2 Miljökrav

Vid upphandling av städtjänster är det lämpligt att ställa miljökrav.

Branschen är van att miljökrav som är kopplade till leverantören och tjänsten ställs. Samtliga 15 anbudsgivare i upphandlingen av befintligt ramavtal är certifierade enligt ISO 14001.

Upphandlingsmyndigheten har upphandlingskriterier för Städtjänster, dessa kriterier är nu under revidering och nya krav ska publiceras under mars 2020. Om tvätt av entrémattor ska ingå bör även Upphandlingsmyndighetens upphandlingskriterier för Tvätt- och textilservice användas. Om hygienmateriel även fortsättningsvis ska kunna



köpas bör miljökraven för dessa motsvara kraven i det statliga ramavtalet Hygien- och städprodukter.

10.3 Sociala krav

Med sociala krav avses villkor om lön, semester och arbetstid vilka de arbetstagare som utför uppdraget minst ska tillförsäkras. Beslut om och i så fall vilka sociala krav som ska ställas i en upphandling ska förgås av en så kallad behövlighetsbedömning. I denna görs analys av risken för oskäliga arbetsvillkor i den aktuella upphandlingen, samt i förlängningen risken för att konkurrensen snedvrids. Villkoren ska ha en anknytning till det som upphandlas, och vara proportionerliga. Kraven gäller även underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet.

Om Upphandlingsmyndigheten redan a) gjort en behövlighetsbedömning, samt b) fastställt nivåer, behöver upphandlande myndighet inte a) göra en dokumenterad behövlighetsbedömning eller b) samråda med arbetsmarknadens parter om nivåer (enligt propositionen ska Upphandlingsmyndigheten vara en källa till kunskap). En av de branscher som är omnämnda i propositionen som branscher inom vilka det bör vara obligatoriskt att ställa arbetsrättsliga villkor är städbranschen.

Med hänsyn till att Upphandlingsmyndigheter gjort en behövlighetsbedömning och tagit fram fastställda nivåer² som är tillämpbara vid en eventuellt kommande upphandling är kriterierna a och b enligt ovan uppfyllda. Något samråd med arbetsmarknadens parter har därav inte gjorts inom ramen för den här förstudien.

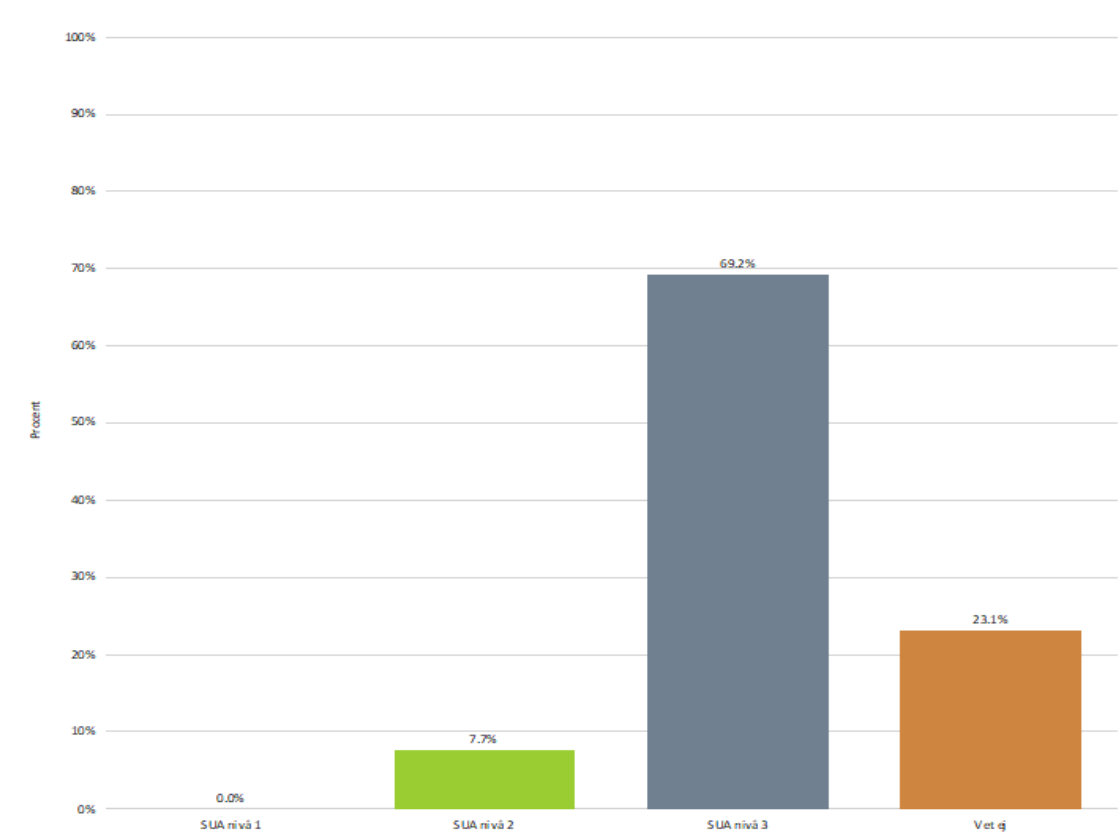
² <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/stall-hallbarhetskrav/stad-och-kemikalier/stadtjanster/stadtjanster/arbetsrattsliga-villkor/>

11 Säkerhet och SUA

Verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska ha det säkerhetsskydd som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter. Ansvaret för säkerhetsskyddet ligger hos den som är verksamhetsansvarig. När det i utförandet av en tjänst förekommer uppgifter som med hänsyn till Sveriges säkerhet omfattas av sekretess (hemliga uppgifter) har staten, kommunerna och landstingen ansvaret för att det finns ett fullgott säkerhetsskydd hos leverantören.

För att tillgodose kravet på säkerhetsskydd när sådan verksamhet utförs på uppdrag av en myndighet, ska den uppdragsgivande myndigheten träffa ett skriftligt avtal – säkerhetsskyddsavtal – med ramavtalsleverantören om det säkerhetsskydd som behövs i det enskilda fallet. Vid de ramavtal där behov av säkerhetsavtal föreligger bör en sådan möjlighet anges i ramavtalet.

Enligt den enkät som skickades till myndigheter inom Stockholms län har 25 % angivit att de har behov av säkerhetsskyddsavtal. Dessa 25 % har fått en följdfråga om vilken nivå på SUA avtal de har behov av och de har svarat enligt nedan.



12 Dataskyddsförordningen

Inom ramen för förstudiens rekommendation kommer ramavtalsleverantörerna behandla personuppgifter såsom personuppgiftsansvariga. Detta innebär att personuppgiftsbiträdesavtal i normalfallet inte behöver tecknas med leverantörerna vid avrop från kommande ramavtal enligt föreslagen indelning.

13 E-handel

Med elektronisk handel (e-handel) menas ett sätt att skapa en effektiv inköpsprocess med IT som stöd. Elektronisk affärskommunikation ersätter den pappersbaserade kommunikationen. Avtal, leverantörer, priser m.m. blir lättillgängliga för de som ska beställa varor och tjänster, därför att avrop/beställningar och fakturahanteringen kan ske elektroniskt. E-handel enligt denna definition förutsätter att köparen hanterar sin elektroniska affärskommunikation via sitt e-handelssystem. Att en enskild handläggare inom köparens organisation gör inköp i en leverantörs webbshop via ett individuellt inloggningskonto betraktas inte som e-handel.

Målsättningen är att de leverantörer som tecknar statliga ramavtal med Kammarkollegiet ska medverka till att avropande myndigheter kan tillämpa e-handel och därmed leva upp till strategi, förordning och lagstiftning.

Kammarkollegiets upphandlingar omfattar alltid villkor som gäller e-handel. Förutsättningarna för att tillämpa e-handel varierar dock mycket mellan olika ramavtalsområden och branscher. I förstudiearbetet utreds därför förutsättningarna för e-handel för det aktuella ramavtalsområdet. Städtjänster är en bransch där e-handel är mindre förekommande och villkoren bör innebära att leverantörerna kan ta emot beställningar som skickas som vanliga e-postmeddelanden från kundens e-handelssystem.

Från den 1 april 2019 är det lag på att alla inköp i offentlig sektor ska faktureras med elektronisk faktura (e-faktura) enligt en ny europeisk standard. Det innebär att alla leverantörer till offentlig sektor måste skicka e-fakturer enligt den nya standarden, och att alla offentliga organisationer måste kunna ta emot dem.

Förvaltningsrätten i Stockholm Mål nr 8778–19 Klagande leverantör menade att vinnande anbud inte uppfyllde kraven avseende nyckelhantering. Förvaltningsrätten gav klagande leverantör rätt.

Förvaltningsrätten i Stockholm Mål nr 14083–18 Klagande leverantör menade att vinnande anbud skulle ha förkastats eftersom de inte beskrivit hur arbetet med entrémattor kommer att ske. Förvaltningsrätten ansåg att Södertörns högskola gjort rätt som inte förkastat anbudet.

14 Slutsatser

Nedan följer en bedömning av städtjänster utifrån de tre kriterier som Kammarkollegiet tillämpar för att bedöma om ett upphandlingsområde är lämpligt för statligt ramavtal.

Med kriteriet ”ofta” avses när myndigheter upphandlar varor och tjänster löpande eller flera gånger årligen. Utifrån ovanstående definition av ”ofta” kan inte städtjänster anses uppfylla kriteriet då städtjänster som regel upphandlas i form av avtal med löptid på två år med möjlighet till förlängning upp till ytterligare två år.

”I stor omfattning” innebär att myndigheter införskaffar stora mängder av en vara eller tjänst. Kriteriet är uppfyllt eftersom de allra flesta myndigheter har behov av städtjänster och tjänsten utförs dagligen i stor omfattning.

Även kriteriet ”stora värden” anser projektgruppen är uppfyllt. Omsättningen för Städtjänster, avseende endast Stockholms län var för perioden 2019 Q1-Q3 ca 25,6 miljoner kronor vilket innebär att omsättningen för ett kalenderår överstiger 30 miljoner kronor som är gränsen för att kravet ska anses uppfyllt. Om fler län inkluderas kommer omsättningen att stiga ytterligare.

Projektet rekommenderar att Kammarkollegiet beslutar att en ny ramavtalsupphandling genomförs. Geografiskt föreslår projektet en utökning till att utöver Stockholms län även omfatta Västra Götalands län och Skåne län.

15 Källförteckning

15.1 Möten med myndigheter

Projektgruppen har genomfört telefonmöten med följande myndigheter.

- Finansinspektionen
- Polismyndigheten
- Sveriges Veterinärmedicinska Anstalt, SVA
- Trafikverket, Färjerederiet

15.2 Möten med leverantörer

Projektgruppen har genomfört telefonmöten med följande leverantörer.

- Lassila & Tikanoja Service AB
- PMI Clean AB
- Rengörare Näslund Aktieföretag
- Teknostad AB

15.3 Möte med branschorganisationer

Projektgruppen har haft träffat eller haft telefonmöte följande branschorganisationer.

- Städbranschen Sverige
- Almega Serviceföretagen

15.4 Möte med övriga organisationer

Projektgruppen har haft träffat följande branschorganisationer

- Miljömärkning Sverige AB (Svanen)
- Aff Service AB

15.5 Enkätutskick till myndigheter

Myndighetsenkät benämnd "Städtjänster 2021" skickades ut till 120 myndigheter. 56 respondenter besvarade enkäten vilket ger en svarsfrekvens på 47 procent. Enkäten var publicerad från och med 2019-11-04 till och med 2019-11-18.



15.6 Frågor via e-post till myndigheter

Den 7 april 2020 stickades frågor till 62 myndighetsenkät med sitt säte i Uppsala, Östergötland, Västra Götaland eller Skåne län. Frågorna besvarades av 49 respondenter.

15.7 Enkätutskick till ramavtalsleverantörerna

Leverantörsenkät benämnd "Städtjänster 2021" skickades ut till 10 de ramavtalsleverantörerna på nuvarande ramavtal Städtjänster, Stockholms län. 4 respondenter besvarade enkäten i vilket ger en svarsfrekvens på 40 %. Ytterligare 3 respondenter besvarade därefter frågorna från enkäten via e-post, vilket ger en total svarsfrekvens på 70 %. Enkäten var publicerad från och med 2019-12-03 till och med 2019-12-19.

15.8 Referenslitteratur och andra källor

- Städhandboken - lokalvård i våra fastigheter, från SISAB, daterad 2017-04-14.
- Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier för städtjänster, utskriftsdatum 2020-03-04.
- Kartläggning av städbranschen 2014/2015 med fokus på obeskattad arbetskraft, Dnr 410-546314-15/123, från Skatteverket.
- Branschrapport 2017 – Fakta och utveckling för städ- och serviceföretag, från Almega Serviceföretagen.
- Städföretagen i siffror 2017, från Almega.
- Kalkyl med timkostnad för städ- och servicebranschen, från Almega, uppdaterad 2019-11-21.
- Städning, från Arbetsmiljöverket, daterad 2018-10-24.
- Svanenmärkning av Städtjänster, version 3.1, 9 november 2016 – 31 december 2021.

16 Bilagor

Bilaga 1 Myndighetsenkät Städtjänster 2021

Bilaga 2 Leverantörenkät Städtjänster 2021 Leverantörsenkät