

2016-02-22

TJÄNSTESKRIVELSE
KUN 2011/13-880

Kulturnämnden

Public Partners utvärdering av biblioteksupphandlingen

Förslag till beslut

Kulturnämnden noterar informationen till protokollet.

Sammanfattning

Ärendet är en sammanfattning av Public Partners utvärdering av biblioteksupphandlingen som Nacka kommun genomförde under åren 2011-2012. Upphandlingen skedde genom en modell som heter konkurrenspräglad dialog, vilket var nytt både anbudslämnare och kommunen. Över huvud taget var flera av anbudslämnarna ovana vid offentlig upphandling. Det fanns ett stort behov av att informera om själva processen, vilka steg den innehöll och vad de olika delarna betydde mer konkret. Det faktum att det var en av de första biblioteksupphandlingarna i landet gjorde att det fanns en liten erfarenhet hos anbudslämnarna när det gällde att lämna offerter. Upphandlingen gav bra resultat utifrån att biblioteksverksamheten och dess styrdokument fick en bred genomlysning både för kulturnämnden och biblioteken. I den upphandlingsmodell som Nacka kommun valde att använda vid konkurrensutsättningen av biblioteksverksamheten var innovationer ett bärande inslag. Det fanns en förhoppning och en förväntan om att det skulle lockas nya aktörer med nya idéer. När upphandlingen var avslutad var det samma aktörer som redan tidigare bedrivit bibliotek som stod kvar som leverantörer. Möjligen hade en utökning av budgeten kunnat locka fler aktörer till att lämna anbud. Samtidigt var marknaden begränsad vad gäller biblioteksdrift. Bedömning är att upphandlingsmodellen inte hade avsedd effekt. Särskilt inte i förhållande till den tidsåtgång den innebar. Inför eventuell kommande upphandling bör val av upphandlingsmodell ses över. Nacka kommun behöver utveckla finansieringsmodellen för biblioteken innan kommande upphandling genomförs. För att bidra till innovationer bör en del av finansieringsmodellen innefatta någon form av medel för utvecklingsprojekt. Hur finansieringen ska utformas i detalj bör diskuteras med potentiella biblioteksleverantörer.

Ärendet

Ärendet är en sammanfattning av Public Partners utvärdering av biblioteksupphandlingen som Nacka kommun genomförde under åren 2011-2012. Biblioteksverksamheten i Nacka kommun är sedan år 2011 konkurrensutsatt.



Upphandlingen av biblioteksverksamheten genomfördes under 2011 och 2012 i enlighet med riktlinjerna för en konkurrenspräglad dialog. I dagsläget drivs de sex olika biblioteksenheterna av en privat anordnare (Dieselverkstaden AB) och en kommunal anordnare (Välfärd samhällsservice). Konsultfirman Public Partner har under hösten 2015 på uppdrag av kultur- och fritidsenheten gjort en utvärdering av biblioteksupphandlingen. Då det eventuellt är aktuellt med en ny upphandling av biblioteksverksamheten ska denna utvärdering utgöra en del av förberedelserna inför en kommande upphandling. Det övergripande syftet med utvärderingen är att dra lärdomar av förra upphandlingen och på så sätt kunna utveckla arbetssättet vid en kommande upphandling.

Upphandlingen genomfördes i form av en konkurrenspräglad dialog enligt lagen om offentlig upphandling. Detta gjordes för att möjliggöra en högre grad av dialog med de tänkta anbudsgivarna om lösningar på service och genomförande. Här fanns också en förhoppning om att diskutera innovativa lösningar, nya sätt att bedriva folkbiblioteksverksamhet, gärna i form av nya kombinationer med andra verksamheter. Det viktigaste skälet för att använda den konkurrenspräglade dialogen var att finna innovativa lösningar men även säkerställa en process som gav utrymme för kreativitet och samtidigt innehöll viktiga skalkrav.

Totalt var det fem anbud som lämnades in, dessa var:

- Nacka kommun, Förskola, Fritid & Skola
- Dieselverkstadens bibliotek AB i samarbete med Älta och Saltsjöbadens bibliotek
- Biblio Tjänsteutveckling AB
- Orminge bibliotek ekonomisk förening
- Svenska boklån AB

I slutfasen var det Biblio tjänsteutveckling AB, Dieselverkstaden AB samt Förskola, Fritid & Skola, Nacka kommun som kom att utvärderas. Svenska boklån AB gick inte vidare från de inledande dialogerna. Orminge bibliotek ekonomisk förening valde att dra tillbaka sitt anbud eftersom föreningen inte var villig att ta den ekonomiska risk, det skulle innebära att köpa loss inventarier.

De områden som skulle utvärderas genom en konkurrenspräglad dialog var:

1. Leverantörens kompetenser och strategier för kompetensutveckling
2. Leverantörens strategier för de prioriterade grupperna
3. Leverantörens strategier för utformning av aktiviteter/tjänster/utbud
4. Leverantörens strategier för medborgarnas medie- och informationsförsörjning
5. Leverantörens strategier för tillgänglighet och servicenivåer
6. Leverantörens strategier för att öka medborgarnas inflytande och medverkan
7. Leverantörens strategier för uppföljning och utvärdering

Genomförandet av upphandlingen

Modellen konkurrenspräglad dialog var både ny för anbudslämnare och uppdragsgivaren. Över huvud taget var flera av anbudslämnarna ovana vid offentlig upphandling. Det fanns



ett stort behov av att informera om själva processen, vilka steg den innehöll och vad de olika delarna betydde mer konkret. Det faktum att det var en av de första biblioteksupphandlingarna i landet gjorde att det fanns liten erfarenhet hos anbudslämnarna när det gällde att lämna offerter. I inledningsfasen krävdes det en del tydliggöranden via frågor och svar för att anbudslämnarna skulle förstå vilka krav som ställdes. Nacka kommuns arbetsgrupp för upphandlingen bestod av utbildningsdirektör, upphandlare samt specialister inom kultur, bibliotek och ekonomi. Extern biblioteksexpertis anlätades för framtagandet av förfrågningsunderlaget. Hela arbetsgruppen deltog inte vid alla dialoger, det styrdes av innehållet i dialogen.

Slutsats upphandlingsprocessen

Upphandlingen gav bra resultat utifrån att biblioteksverksamheten och dess styrdokument fick en bred genomlysning både för kulturnämnden och biblioteken. I den upphandlingsmodell som Nacka kommun valde att använda vid konkurrensutsättningen av biblioteksverksamheten var innovationer ett bärande inslag. Det fanns en förhoppning och en förväntan om att det skulle lockas nya aktörer med nya idéer och att de befintliga aktörerna skulle bli fria att utveckla sin verksamhet. När upphandlingen var avslutad var det samma aktörer som redan tidigare bedrivit bibliotek som stod kvar som leverantörer. I utvärderingen beskrivs det att genomgripande innovationer av verksamheten uteblev. Samtidigt visar utvärderingen att Nackas biblioteksverksamhet håller mycket hög kvalitet, har nöjda besökare och gott samarbete med det omgivande samhället. Upphandlingen i sig innebar också att biblioteken i Nacka kommun fick möjlighet att tänka igenom sin verksamhet på ett fördjupat sätt. Det går också att konstatera att ett lärande har skett vad gäller möjligheterna att använda sig av modellen konkurrenspräglad dialog i Nacka. Kulturnämnden var först med att använda denna upphandlingsform som nu använts framgångsrikt i annan upphandling i kommunen.

I genomförandet av upphandlingsprocessen kom det att uppstå missförstånd längs vägen. Bland annat rådde oklarhet om vad begreppet ”dialog” betydde, och en oklarhet kring finansieringsramarna för bibliotekens drift. Det var också svårt att på förhand avgöra om det fanns några egentliga affärsmöjligheter för anbudslämnarna då finansieringsmodellen presenterades i ett sent skede av upphandlingsdialogen. Möjligen hade en utökning av budgeten kunnat locka fler aktörer till att lämna anbud. Samtidigt var marknaden begränsad vad gäller biblioteksdrift. Det existerade vid tidpunkten för upphandlingen inte några privat drivna bibliotek. Det gör det heller inte idag, bortsett från Dieselverkstadens tre bibliotek i Nacka.

Public Partners bedömning är att upphandlingsmodellen inte hade avsedd effekt. Särskilt inte i förhållande till den tidsåtgång den innebar. Biblioteksaktörerna som lämnade anbud var tvungna att vässa och beskriva sin verksamhet på ett tydligt sätt i förhållande till Nacka kommuns biblioteksstrategi vilket i sig var bra, det var dock inga större innovativa insatser som kom till stånd till följd av upphandlingen. I utvärderingen framförs att de små effekter som den omfattande upphandlingen fick, främst beror på att det fanns alltför många



begränsningar i hur och var biblioteken skulle drivas. Lokaler och i viss mån kompetens var givna förutsättningar i upphandlingen.

Public Partners rekommendationer inför ny upphandling

Inriktning på upphandlingen

- Inför kommande upphandling. Bjud in potentiella leverantörer till ett samtal om vad Nacka kommun vill med bibliotekens utveckling i Nacka. Vilka är de långsiktiga målen för verksamheten? Diskutera även hur en förtroendefull dialog kan upprätthållas efter genomförd upphandling.
- Genomför upphandlingen med ett förenklat förfarande eller urvalsförfarande (traditionell upphandling). Det finns ingen anledning att tro att det idag finns fler potentiella leverantörer med nya idéer om hur bibliotek kan drivas än vid tidpunkten för förra upphandlingen. Därför är det en verksamhet av traditionellt snitt som kommer upphandlas.
- Förfrågningsunderlaget bör innehålla ett fåtal ska-krav kopplade till lagstiftningen inom området. Därefter kan ett antal för kommunen viktiga områden läggas in som parametrar i utvärderingen av anbudena. Kommunen bör också utnyttja möjligheten att låta anbudsgivarna presentera sina anbud.
- Om Nacka kommun i samband med kommunens planerade tillväxt anser att antalet bibliotek bör öka kan det finnas anledning att fundera över modellen med konkurrenspräglad dialog.
- Säkerställ att det finns såväl upphandlings- som bibliotekskompetens (gärna extern) i kommunens upphandlingsteam.

Utvecklad finansieringsmodell

- Nacka kommun behöver utveckla finansieringsmodellen för biblioteken innan den kommande upphandlingen genomförs. Finansieringsmodellen bör också harmoniera med det kulturnämnden vill ha ut av biblioteken.
- Om ekonomin är begränsad är det knappast någon mening med att ha en prestationsbaserad del i ersättningssystemet. I dagsläget är det i princip anslagsfinansiering som gäller eftersom många bibliotek redan slagit i taket när det gäller öppettider och det endast finns ett litet utrymme vad gäller ökning av utlån. Om prestationsbaserad ersättning ska användas även fortsättningsvis bör det finnas tydliga belöningar för dem som går i den riktning som prestationsmåttet pekar ut.
- För att bidra till innovationer bör en del av finansieringsmodellen innefatta någon form av medel för utvecklingsprojekt. Hur finansieringen ska utformas i detalj bör diskuteras med potentiella biblioteksleverantörer.



Ekonomiska konsekvenser

Inga ekonomiska konsekvenser har identifierats

Konsekvenser för barn

Inga konsekvenser för barn har identifierats

Bilaga

1. Utvärdering upphandling av biblioteksverksamhet Public Partner 25 september 2015

Nadia Izzat
Enhetschef
Kultur- och fritidsenheten

Lars Nilsson
Sakkunnig bibliotek kultur
Kultur- och fritidsenheten