
DEN OFFENTLIGA AFFÄREN – TAS DEN PÅ ALLVAR?

WHITE PAPER II

OFFENTLIGA MARKNADEN

(UTKAST FÖR REMISS)

Författare

Per Hammarstedt Fredrik Tamm

20150624

Innehåll

1. DEN OFFENTLIGA UPPHANDLINGEN OCH DEN OFFENTLIGA MARKNADEN	5
1.1. Inledning	5
1.2. Varför White Papers?	5
1.2.1. Skillnaden mellan White Paper I och White Paper II	6
1.3. Avgränsning	6
1.3.1. Perspektivval	6
1.4. Rättsdogmatisk föresats	7
1.5. Möjligheter till en prioriterad offentlig marknad	7
DEL I – DEFINITIONEN AV DEN OFFENTLIGA MARKNADEN	
2. INLEDNING	9
2.1. Den offentliga marknadens betydelse	9
2.1.1. Upphandlingsrättens belastning på affären	10
2.1.2. Vikten av organisatorisk struktur och kommunikation	10
3. BAKGRUND	11
3.1. Offentlig och privat marknad	11
3.2. Den endimensionella formeln för en offentlig affär	11
4. DET OFFENTLIGA INKÖPET – EN AFFÄRSPROCESS	12
4.1. Vanliga affärer	12
4.2. "Presale"	12
4.2.1. Marknadsförståelse	12
4.2.2. Bevakning	12
4.2.3. Affärs- och marknadsanalys	13
4.2.4. Marknadsföring	13
4.3. Försäljning – "Sale"	14
4.3.1. Inledning	14
4.3.2. Anbudsprocessen	14
4.3.3. Kontraktet	15
4.4. "Aftersale" – eftermarknaden	15
4.4.1. Från upphandling till genomförande	15
4.4.2. Marknadsföring eller försäljning vid genomförandet	15
4.4.3. Uppföljning och bevakning	16

DEL II – MÅL OCH UTMANINGAR FÖR EN KVALITATIV UPPHANDLING

5. UPPHANDLINGSRÄTTENS PÅVERKAN	17
5.1. EG-rätt och svensk rätt	17
6. TILLDELNINGSKRITERIER I UPPHANDLINGEN	18
6.1. Ett pragmatiskt dilemma	18
6.2. Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet – lägst pris?	18
6.3. "Lägst pris" är för första gången vanligast	20
6.4. Varför är "lägst pris" så populärt?	21
6.5. Varför "lägst pris" om budget ändå är känd?	21
6.6. Uppfattningar om begreppen kvalitet och lägsta pris	22
6.6.1. Bristande incitament	22
7. VAD MENAS MED "VÄRDE FÖR PENGARNA"?	24
7.1. Ett grundläggande krav	24
7.2. Hur värderar man om upphandlingen presterat?	24
8. KVALITETSBEGREPPET	26
8.1. Vad är kvalitet och hur kan det definieras?	26
8.2. Kvalitet över tiden i en process	26
8.3. Kvalitet och Produktivitet	27
8.4. Kundbegreppet	27
8.5. Kvalitetsbegreppet i upphandlingen	28
8.5.1. Funktionell och teknisk kvalitet	28
8.6. Förhållandet kvalitet och pris	28
8.7. Förhållande effektivitet och process	30
8.7.1. Kvalitetsdefinition	30
8.7.2. Kvalitetsutveckling	30
8.7.3. Kvalitetskrav-kvalitetskontroll	31
8.7.4. Kvalitetssäkring	31
8.7.5. Kvalitetsstyrning	31
8.8. Hur kan kvalitet utvärderas?	31
8.9. Kontraktsvillkor, genomförande och kontroll	32
8.10. Goda exempel eller avslöjande misslyckanden	33
8.11. Strategi för upphandling av kvalitet – lär av misstagen	33
8.11.1. Presumptiva och reella misslyckanden	33
9. KONKRETA BEHOV – EN UTVECKLINGSPOTENTIAL	34

1. Den offentliga upphandlingen och den offentliga marknaden

– The real achievement of a Copernicus or a Darwin was not the discovery of a true theory but of a fertile new point of view.

LUDWIG WITTGENSTEIN

1.1. Inledning

Kvalitet är ett omtyckt men lite slitet begrepp som vanligtvis används som samlingsuttryck för att beskriva något som beskaffat med särskilt bra egenskaper (eller avsaknad av sådana) och som är en måttstock för om något uppfyller någons medvetna eller omedvetna förväntningar och alltså även i viss mån anger om anskaffningsprocess har varit effektiv eller inte.

Kunskap och förståelse om hur en marknad fungerar och vad som erbjuds på den, av vilka och hur mycket osv. är en grundförutsättning för att kunna definiera, skapa och utvärdera en insats ur ett kvalitativt perspektiv. Denna förståelse är också grunden för en högre kostnadsmedvetenhet och är en av nycklarna till god ekonomi – både för enskilda individer, företag och myndigheter.¹ Först när man känner till vilka kostnader man har och på vilka nivåer de ligger finns en möjlighet till bättring, möjlighet att påverka och avgöra om medlen används på rätt sätt eller hur kostnader kan begränsas och omfördelas m.m. Först efter förståelse och insikten i siffror, statistik och övrig data om hur den offentliga marknaden verkligen ser ut är det möjligt att föra en adekvat och sund debatt om vilka problem som är reella och vilka egentliga brister som föreligger. Först härefter kan också mer övergripande och riktiga antaganden göras till att styra inriktning och utveckling av marknaden.²

1.2. Varför White Papers?

Denna promemoria är en sammanfattad version av det WP II som är under utveckling och lanseras under hösten 2015. Anledningen är i huvudsak att väcka frågan om kvalitetsbegreppets betydelse och utifrån faktiska siffror och kunskap om marknaden öppna för tydliggörande av kvalitetsbegreppet och praktiska åtgärder för en ökad effektivitet på den offentliga marknaden. Marknaden omsätter stora värden men åtgärderna för att utveckla högre kvalitet och effektivitet på affärerna i

1 Med god ekonomi menas vanligtvis en god förmåga att hushålla med resurser.

2 Vilket alltså har påbörjats under de senaste åren med exempelvis, White Paper 1.0 om den offentliga marknaden, Upphandlingsutredningens betänkande SOU 2013:12 Goda affärer och Konkurrensverkets forskningsrapport 2015:4.

grunden, är försvinnande små i proportion. En effektivisering om upp till 10 % kan lösgöra ca 80 miljarder till återinvestering i ökad kvalitet för slutanvändaren på den offentliga marknaden.

Vidare är målet att belysa konkreta verktyg för att motverka trenden av en offentlig marknad där principen om lägsta pris blir gängse upphandlingsmetodik av den främsta anledningen att så långt möjligt utforma ett formell skydd för överprövning – framför möjligheten att tillgodogöra sig mervärden i form av hög kvalitet till ett konkurrensmässigt tilltalande pris.

1.2.1. Skillnaden mellan White Paper I och White Paper II

I White Paper version 1.0 beskrivs upphandlingsprocessen såsom en affär utifrån ett affärsperspektiv. Denna definition är ur affärsmässigt perspektiv väsentligen annorlunda än som den juridiskt och något begränsat beskrivs såsom upphandlingsprocess utifrån upphandlingsrätten.

I White Paper version 2.0 lyfter vi ett centralt men nedprioriterat perspektiv i anslutning till affärsprocessen och hur den genomförs, inklusive några avgörande principer såsom möjlighet att skapa värde för pengarna i allmänhet genom att höja förståelsen för och användningen av kvalitet som begrepp i synnerhet.

Frågan om kvalitet och behovet av densamma är inget nytt. Det har förekommit återkommande i allmänna och debatterande ordalag sedan upphandlingsreglernas tillkomst. Konkreta insatser och satsningar politiskt på både makro- respektive mikronivå saknas dock i nämnvärd omfattning men har möjlighet att utformas genom bland annat inrättande av en central upphandlingsmyndighet som påbörjar sin verksamhet under september månad i år. Det går att märka en politisk vilja till utveckling på nationell nivå i form av denna nya myndighets tillkomst men även genom Konkurrensverkets modernare satsningar på arbetet med statistik över genomförda offentliga upphandlingar. Även internationellt framkommer önskemål från Europaparlamentet om att förändra den utveckling inom området som tydligt visar att allt fler upphandlingar sker med stort fokus på lägst pris.

1.3. Avgränsning

1.3.1. Perspektivval

Otydligheter i förfrågningsunderlaget, utvärderingar där kriterier tillämpats på annat sätt än vad som formulerats, vinnande anbud där leverantören inte uppfyllt angivna skall-krav m.m. är alla typiska anledningar till att upphandlingen överprövas vid förvaltningsdomstol. Dessa brister kan i sig utgöra ett missbruk av upphandlingsreglerna, uppsåtligt eller ej, så är det brister vilka tas om hand av regelverkets bestämmelser om kontroll och sanktioner.³

3 I värsta fall, om missbruket är påtagligt och kanske till och med upprepat kan Konkurrensverket an-

De brister och missbruk vi här talar om omfattas alltså av adekvata och fungerande sanktionsbestämmelser och faller därför utanför målet med denna analys. Vi vill poängtera att det i ett holistiskt perspektiv på den offentliga marknaden är sättet att göra affärer som är av avgörande betydelse, inte den enstaka inköpande partens möjlighet eller förträfflighet i att följa gällande rätt och som klarar sig från en överprövning.

Promemorian kommer inte heller hantera olika populära upphandlingsformer och begrepp om intressanta men i sammanhanget alternativa begrepp (med marginell praktisk verkan) såsom exempelvis förkommersiell upphandling eller innovationsupphandling.

1.4. Rättsdogmatisk föresats

Rättsdogmatik, som är en vanlig utgångspunkt vid rättslig forskning, leder ovillkorligen in på tankar om normativismen och rekonstruktion av gällande rätt. I klassisk rättsdogmatisk anda söker vi efter perspektiv på tänkbara ideala omstrukturerade lösningar som innefattar ökat utbyte och användning av tillgänglig kunskap om affärsmetodik inom det privata näringslivet och möjligheten att utveckla och tillgodogöra sig densamma även inom den offentliga upphandlingen.

1.5. Möjligheter till en prioriterad offentlig marknad

Den offentliga marknaden kännetecknas av en rad omständigheter viktiga att bära med sig vid en analys på området.

a) Marknaden är komplex. Det föreligger en mängd olika typer av upphandlingar men normalt består upphandling av tre huvudsakliga grupper.

- Strategisk upphandling
- Icke-strategisk upphandling. Upphandling av t.ex. lågprisartiklar i stora volymer (klassiskt ramavtal)
- Rutinupphandlingar (direktupphandlingar)

b) Upphandlingen kan genomföras på olika sätt förutom traditionell upphandling på egen hand kan den också ske tillsammans med annan avdelning, via ett ombud, eller via s.k. inköpscentral.

Den offentliga marknaden omfattar alla tänkbara samhällstjänster och produkter och utgör en komplex materia som svårligen låter sig beskrivas av en allenarådande princip som möjliggör mätning av hur ”värde för pengarna” kan erhållas.

söka om extra repressalier i form av marknadsskadeavgift för att så att säga tydliggöra att det allmänna inte godkänner ett visst agerande eller underlåtenhet av desamma.

Konkurrens är som utgångspunkt ett av det mest påtagliga sättet att försäkra sig om att ett bra förhållande uppnås mellan livscykelkostnad och kvalitet.⁴ Så är dock inte nödvändigtvis fallet beträffande marknader som är underutvecklade eller komplexa (och där ökad deltagande från stat och kommun behövs i form av till exempel innovationsupphandlingar).

Här behövs vidare distinktion göras mellan dessa mindre strategiskt känsliga marknaderna såsom de för lågprisartiklar (presentartiklar, böcker, pennor, papper, pärmar osv) och de marknader som förutsätter mer strategiska upphandlingar, såsom upphandlingar av IT eller sjukvård.

4 NAO, National Audit Office, "getting value for money from procurement"

DEL I – DEFINITIONEN AV DEN OFFENTLIGA MARKNADEN

2. Inledning

Det offentliga står för en mycket omfattande verksamhet som endast i Sverige omsätter över en femtedel av vårt lands BNP, närmare 830 miljarder kronor. Eftersom marknaden är så betydande finns också självklara motiv till att reglera den på ett så formellt och stringent sätt som möjligt. Men framförallt finns också starka motiv till att mer strategiskt studera och arbeta både makro- och mikroekonomiskt för att effektivisera marknaden så att kunskap om brister och problem används konstruktivt till att utveckla en marknad kvalitativt.

2.1. Den offentliga marknadens betydelse

Den offentliga marknaden får som ägare av välfärdstjänster också allt större betydelse och påverkan på vår samhällsekonomi eftersom behovet av marknadens tjänster väsentligen ökar i takt med att andelen äldre befolkning blir allt fler. Enligt framtidskommissionens rapport⁵ är analysen solklar, andelen äldre befolkning har börjat öka redan nu och det tar längre tid för de yngre att komma ut på arbetsmarknaden. Välfärdsekvationen försvåras markant genom att det redan idag är och i framtiden blir allt färre som arbetar och betalar skatt till statskassan i relation till de som står utanför arbetslivet och behöver försörjning genom marknadens tjänster i form av vård, skola och omsorg osv. Betydelsen av *effektiv användning av skattemedel* inom den offentliga marknaden gör sig således ytterst påmind och kan inte nog understrykas. Behoven och sättet att fastställa hur denna effektivitet kan uppnås är därför också en nyckelfaktor i välfärdsekvationen och en central föresats i detta dokument.

Kraven på kvalitet från den offentliga sektorn ökar genom:

- ökad andel äldre befolkning
- ökade krav och förväntningar från kunder pga. ökad medvetenhet genom tillgänglig information
- krav på bättre förståelse för individuella behov och på särskilda individuella lösningar.

⁵ Framtidskommissionen, Svenska framtidsutmaningar, (Statsrådsberedningen) DS 2013:19

2.1.1. Upphandlingsrättens belastning på affären

Den formella och juridiskt styrda upphandlingsprocessen, såsom den definieras och tillämpas såväl i upphandlingsrätten som i upphandlarens kurskompendium, utgör först och främst ett skydd för leverantörer mot godtycklig hantering och ett skydd för upphandlaren i form av ett avancerat komplement till institutet mot mutor.

När emellertid de formella prövningarna blir styrande i arbetet vid inköp har också upphandlarens roll övergått från att vara en ambassadör för den goda affären till att fokusera och spekulera kring betydelsen av lagtext och formell stringens utifrån risken att drabbas av överprövningar.

Det särpräglade institutet överprövning (och frågan huruvida tillräckligt avskräckande fel gjorts som motiverar en sådan) är den fråga som lägger beslag på övervägande utrymme i debatten men också tar stort fokus i utredningssammanhang och i den praktiska upphandlingen. Vår förmåga att fundera kring och utreda var gränserna går för en komplettering av ett anbud eller exakt vid vilket klockslag avtalsspärren upphör får oss kanske att bli mer belästa om alla intrikata juridiska spörsmål. Men det tar arbetstid från många, och många är inte jurister.

Men frågan är om dessa överväganden skall göras samtidigt som man försöker definiera vilka behov som finns och hur man bäst skall kunna tillgodose dessa behov på ett effektivt och önskvärt sätt. Denna kunskapsutveckling och djupdykning är inte helt kostnadsfri. Kostnader uppstår i form av bland annat bristande förståelse för vilken funktion och effekter upphandlingsprocessen har inom den offentliga marknaden i vidare mening.

Diskussionen kring vad som är säreget med den offentliga marknaden stannar därför vid just den formella processen och möjligheter till överprövning. Detta blir dessvärre en kostsam avgränsning som varken är framgångsrik eller särskilt gynnsam för samhället i det långa perspektivet. Vi behöver, kort sagt, harmonisera inställningen till marknadsbegreppet och den offentliga marknadens funktion.

2.1.2. Vikten av organisatorisk struktur och kommunikation

Vi bedömer att frågan om organisationens struktur och verktyg lämpade för den offentliga affären är kraftigt eftersatt. Viss typ av kompetens skall finnas på vissa platser i organisationen. Avståndet är allt för stort mellan upphandlaren och beställaren, men också till inköparen som ska använda det upphandlade avtalet och sedermera även ekonomiavdelningarna som ska kontrollera att fakturering sker enligt avtalsvillkor.

Den offentliga marknaden är en ledningsfråga för både köpare och säljare, och inte en endimensionell anbuds- och avtalsprocess avsedd endast för upphandlingsexperter och -jurister. Vad vi talar om här är behovet av en vid förståelse för att anbudsprocessen, som verkar mitt i affärsprocessen, också är en begränsad del av något större. En marknad där offentliga parter är representant för det offentliga och publika och inte såsom representant för en offentlig sektor, dvs det handlar inte om Business to Government utan i stället Business to Public – B2P.

3. Bakgrund

3.1. Offentlig och privat marknad

Sättet att göra affärer med en offentlig part skiljer i grunden inte alls mot att göra affärer på den privata marknaden. Alla de roller som beskrivs i ekonomiska modeller för en fungerande marknad finner även sin motsvarighet i den offentliga affären. Vi har beställare, påverkare, inköpare, betalare och brukare. Det som skiljer är att det också finns en upphandlare. En roll vars enda uppgift är att agera på den egna organisationens beställningar för att skapa den bästa affärsmöjligheten utifrån gällande lagstiftning. Den som gör affär med offentlig sektor har därför en anbudsprocess som är formellt styrd enligt centrala principer som skall tillse att alla leverantörer behandlas lika m.m.

3.2. Den endimensionella formeln för en offentlig affär

Den klassiska beskrivningen av den offentliga affären är baserad på en endimensionell formel baserad på upphandlingsrättens regler om anbudsprocessen, från annonsering och underlagets utformning till urvalskriteriet lägst pris, utvärdering och frågan om processen kan avslutas genom ett avtal eller kommer bli prövad av förvaltningsdomstol.

I denna processbild som kommit bli en standard, använd i olika form av de flesta aktörer inom den offentliga upphandlingen de senaste femton åren, är avsaknaden av de affärspåverkande delmomenten tydlig. En väl spridd och ur detta perspektiv riktig uppfattning, är att det handlar mer om juridik än om affärer. Detta understryks också i Upphandlingsutredningens betänkande *Den goda affären*, SOU 2013:12. I denna vågar utredningen gå så långt i sin analys att det är juristernas fel att vi inte har en bättre fungerande offentlig marknad. Möjligen skall man komplettera denna bild med att det också ligger ett visst ansvar på upphandlande part att i förebyggande syfte använda juridiska tjänster i stället för att ”köra på” och avropa juridisk expertis först när en överprövning blivit verklighet.

4. Det offentliga inköpet – en affärsprocess

4.1. Vanliga affärer

En normal affärsprocess innehåller omfattande insatser inför själva affären genom att man kartlägger behov, utbud, konkurrens samt aktuella pris- och kvalitetsaspekter. Detta arbete måste ske oavsett marknad och tar olika lång tid beroende på vilken typ av vara eller tjänst som ska köpas in. Affärsbeslutet skiljer sig också åt beroende på vad det är för problem, behov eller idé som ligger till grund för inköpet. Dessa processer är självklara och allmänt kända när det gäller affärer mellan företag eller vid konsumentinriktade affärer. De tillhör ”business as usual” och borde också vara så för den offentliga sektorn. Processerna för dessa moment saknas dock många gånger. När de någon gång stöts på har de funnits definierade i styrdokument och policies men sällan satts i ett sammanhang där man kopplat dem till en fungerande upphandlingsprocess som resulterat i en god affär.

4.2. ”Presale”

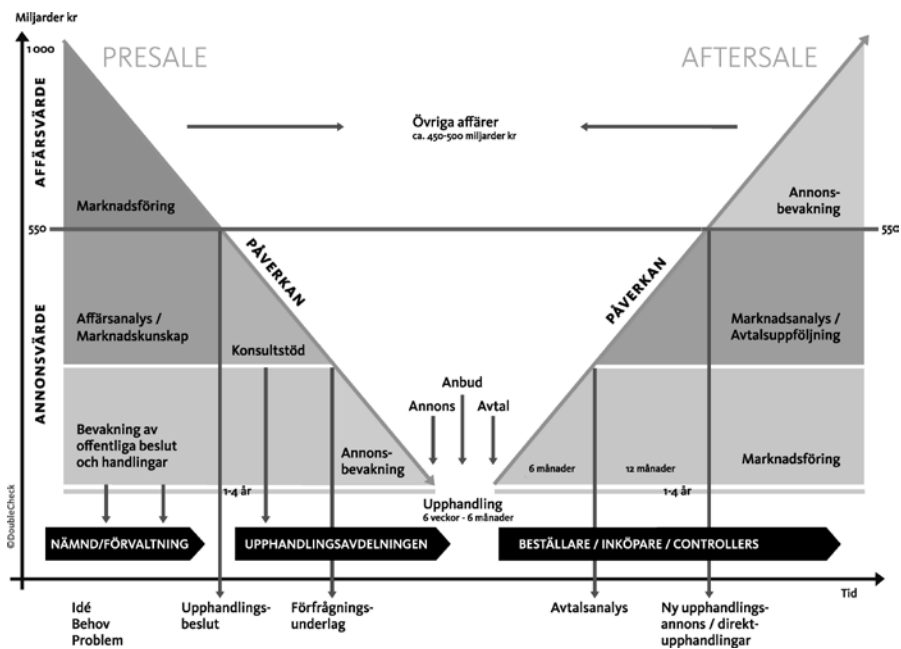
4.2.1. Marknadsförståelse

För att en marknadsavdelning ska kunna värdera i vilken typ av process man ska investera för att bäst kunna påverka den offentliga affären måste man först definiera vilka olika delar som ingår i respektive fas. I fasen *Presale* ligger huvuddelen på aktiviteter och insatser i förberedande arbete för att påverka den kommande affären. Dvs lära känna till hur beslutsprocessen går till, vem som är påverkare, vem som är beställare och utförare av själva upphandlingen. De två förstnämnda rollerna kan vara lite svårare att identifiera än de utsedda upphandlarna.⁶ Den som är den egentlige inköparen är ofta kopplad till ett verksamhetsansvar. Påverkarna är i politikerstyrda organisationer lättare att identifiera via olika nämnder som är tillsatta för att se över och utveckla den egna verksamheten genom styrbeslut och granskning.

4.2.2. Bevakning

De typer av roller som återfinns i definitioner av privata marknader återfinns även i denna beslutsprocess på den offentliga marknaden. De beslut som är involverade här är dock i princip alltid offentliga. Det finns därmed alltså betydligt större möjligheter för en leverantör att genom bevakning (*Business Intelligence*) skaffa sig kunskap om

⁶ I sammanhanget skall nämnas att det är lätt att förvillas om vem som är vem när till och med intresseorganisationen för Sveriges alla upphandlare kallar sig för Sveriges offentliga inköpare, SOI, trots att de sannolikt till mesta dels utgörs av den grupp av tjänstemän som gör minst antal inköp.



vem som har vilken roll i en offentlig beslutsprocess. Därtill även hur besluten fattas och i vilken ordning. Exempelvis kan de flesta olika offentliga beslutsprotokoll hittas på respektive kommuns eller annat offentlig parts hemsida eller hos registrator.⁷

4.2.3. Affärs- och marknadsanalys

Bristande transparens uppstår enklast i de situationer där den enskilde tjänstemannen inte ser det som en naturlig del att göra allt man kan för att låta fler parter bistå i bedömningen av om allt gått rätt till. Dels beror det även på att den offentliga affären fortfarande inte utgör en tillräckligt tydlig ledningsfråga. Avståndet är alljämt många gånger för långt mellan den som fattar beslut om investering och den som i daglig verksamhet sköter upphandlingen. Denna, låt oss kalla det bristande sanktionering av beslut i organisationen, är vanligt förekommande hos båda säljare och köpare. Med andra ord, den formella upphandlingsprocessen är grunden för att företrädare ges för byråkrati framför affärsintresset även när det gäller personalrekryteringsfrågor.

4.2.4. Marknadsföring

För den del av köpen som inte omfattas av en regelrätt annonserad upphandling är marknadsföringen av central vikt. Det som avgör om man som leverantör någon

⁷ TF, Tryckfrihetsförordningen 2 kap.

gång ges en direktupphandling beror många gånger på hur välkänd man är hos de enskilda beställarna. Därför är det som säljare viktigt att använda kunskapen om vem som beställer och hur de beställer för att även anpassa sitt marknadsbudskap och utforma lämpliga typer av aktiviteter. Det som är extra intressant i samband med direktupphandling är att de personliga värderingar och krav som var och en av beställarna har spelar roll i valet av leverantör. I direktupphandlingar är det vanligt förekommande att man till exempel väljer mer specifika och tydliga krav, som t.ex. ett visst miljömärkningssystem som Svanen eller krav på kollektivavtal. Dessa val och krav behöver vid direktupphandling inte närmare beskrivas eller dokumenteras utan det står den enskilde beställaren fritt att göra dem.

Flertalet kommuner och landsting (men kanske framför allt olika upphandlingspliktiga bolag) har visat sig kopiera andras upphandlingar och till och med återanvända andras förfrågningsunderlag såsom underlag i den egna upphandlingen av liknande uppdrag. Det är därför viktigt att en leverantör som vill säkerställa sig om att fortsätta ta marknadsandelar efter ett vunnet kontrakt bevakar liknande områden via någon form av upphandlingsannonsering. Dessutom bör man för att vara så bra förberedd som möjligt ha begärt in tidigare anbud och gjort sin hemläxa så att tiden som är tillgänglig från annonsens publicering kan användas till att skapa ett vinnande anbud istället för att då börja med insamling av marknads- och konkurrenstinformation för analys.

4.3. Försäljning – ”Sale”

4.3.1. Inledning

Trots att det bär något emot att kalla denna del av processen för Sale – försäljning – känner vi oss tvungna att göra det för att få en logik i den modellbeskrivning som ligger till grund för en stor del av vårt resonemang. Denna är utvecklad för att befintliga aktörer ska känna igen sig och på så sätt kunna identifiera sin egen verksamhets satsningar för att skapa bättre offentliga affärer. Dessa aktörer har allt för länge framhärdat i att det är själva anbudsprocessen som är försäljningen till offentlig sektor. Vilket det självfallet inte är, sett till att man först efter upprättat avtal får möjligheten att också sälja på detta. Se vidare under punkten 3.4.2

4.3.2. Anbudsprocessen

Det räcker normalt inte för en enskild leverantör att vara kunnig om hur lagen är utformad utan han eller hon måste dessutom vara insatt i och förstå hur ansvarig upphandlare kommer tolka densamma för att inte misslyckas med att få sitt anbud bedömt på ett korrekt sätt. Detta kompetenskrav är sällan åskådliggjort, trots att det utgör en central funktion i upphandlingssystemet. I denna del av försäljningen finns det en rad aktörer som erbjuder sina kunskaper och tjänster för att skapa så bra anbud som möjligt.

Det tycks vara systemets utformning i sig, med den formella upphandlingspro-

cessen och upphandlingsrättens löpande tillämpning i anslutning härvid, som leder fokus bort från affärens nyttograd och effektivitet utefter gällande behov för att istället hamna i en juridisk värdering enligt formella systemkrav. Mer om detta nedan.

Den insiktsfulle leverantören tar vara på information om tilldelning av kontrakt och analyserar varför vinnaren har vunnit (inte bara varför man förlorat) och begär självklart också ut dessa anbud för att läsa in sig inför kommande upphandlingar.

4.3.3. Kontraktet

I väntan på utgången av den s.k. avtalsspärren finns en tydlig möjlighet för den upphandlande enheten att själva rätta ett felaktigt tilldelningsbeslut före avtalsskrivandet. Denna möjlighet används alltför sällan och det är till och med synd att den möjligheten inte ofta påtalas när man beskriver avtalsspärren som enbart ett hinder för upphandlaren att genast sätt igång sitt projekt.

Viktigt att poängtera med denna fas, som vi ändå väljer att kalla för Sale, är att ingen av parterna gjort någon faktisk affär ännu. Köparen har säkerställt sig om möjligheten att göra en affär med en utvald part baserat på konkurrensneutrala förutsättningar. Säljaren å sin sida har ökat möjligheterna till att göra en välkommen affär enligt fastställda kriterier under en längre period.

4.4. "Aftersale" – eftermarknaden

4.4.1. Från upphandling till genomförande

En viktig detalj i en affär är att såväl förekomsten som utformningen av avtalsvillkoren delges de tjänstemän som har beställarrätt, dvs de som genomför de faktiska inköpen. Dessvärre är systemen för avtalsinformation, avropsstöd och inköpsstyrning väsentligt underutvecklade i jämförelse med moderna annonstjänster och andra stödsystem för upphandlingen. Det är dessutom också ofta så att inköpssystemen är isolerade från andra system i organisationen såsom ekonomisystem och avtalssystem. Möjligheten till kontroll blir också om inte inhiberad så åtminstone väsentligen försvårad. Fungerande intern kommunikation i den köpande organisationen är härvid helt centralt för att systemet skall fungera som lagstiftaren tänkt sig. Om informationen om avtalet finns tillgänglig är nästa steg att presentationen av avtalet måste vara så tydlig att den som ska beställa/avropa på avtalet också förstår att följa avtalets villkor. Dvs ju mer komplexa avtal som upprättas desto svårare för en inköpare att inte göra avsteg från avtalsvillkoren. När så sker uppstår dels risken för otillåtna direktupphandlingar och i värsta fall utgör det även otillåtet statsstöd till enskild leverantör.⁸

⁸ Statsstödsreglerna återfinns i artiklarna 107-109 i EUF-fördraget.

4.4.2. Marknadsföring eller försäljning vid genomförandet

Leverantören får efter tecknandet av kontrakt i viss mån nya förutsättningar. De hos köparen som ansvarat för själva upphandlingen och kontraktsskrivningen är inte sällan andra personer än de som ansvarar för genomförandet av uppdraget från köparens sida.

Leverantören gör härvid bäst i att inte lita till att den ansvarige upphandlaren delar sin detaljerade information om anbudets och avtalets innehåll med organisationen i allmänhet samt till alla beställarna med attesträtt i synnerhet. Därför bör en leverantör som lyckats vinna ett kontrakt informera om detta själv och i stor utsträckning även marknadsföra sin lösning och sig själv. Genom att identifiera vilka, som har inköpsrätt i organisationen som har tecknat avtalet, är det kostnadseffektivt att genomföra en direktriktad marknadsföring mot dessa. Sådan insats bör även kompletteras med någon form av annons i lokal- eller riksmidia. Detta beror självklart på typen av avtal och värdet på det som kan avropas under avtalsperioden. Görs inte denna insats riskerar den nedlagda tiden/investeringen som företagaren har gjort i att uppnå ett affärskontrakt med den offentliga marknaden gå om intet bara på grund av att ingen har egentlig kännedom om de affärsmöjligheter som råder för båda parter.

4.4.3. Uppföljning och bevakning

En avtalsuppföljning påbörjas relativt omgående efter att ett avtal tecknas. Den sker enklast för leverantörens del genom att begära ut underlag från den köpande organisationens leverantörsreskontra för de tänkta konkurrenter som skulle kunnat få göra affärer utan aktuellt avtal. Med denna åtgärd skapar man dels en bättre egenkontroll över att man får de affärer man har gjort sig förtjänt av genom att vinna upphandlingen men den bidrar dessutom till att uppmärksamma den köpande organisationen om att använda de avtal som de ingått. Risken är annars att onödiga stämningsprocesser uppstår och belastar den upphandlande parten med merkostnader endast pga. av dålig interninformation och avtalstrohet. Detta ger i sin tur ett oerhört dåligt nyttjande av skattemedel då ingenting behöver levereras relaterat till att dessa skadestånd uppstår.

En enkel lösning men om än så viktig debatt är att alla upphandlande parter ser positivt på transparensen. Dvs. att tillgängliggöra information kring vem man köper av och för hur mycket samt vad man köper. Om denna information blir allmänt tillgänglig kan också leverantörerna bidra till en ökad avtalstrohet och ett effektivare nyttjande av våra skattemedel. Det vill säga fler goda affärer.

DEL II – MÅL OCH UTMANINGAR FÖR EN KVALITATIV UPPHANDLING

5. Upphandlingsrättens påverkan

5.1. EG-rätt och svensk rätt

Det var nu länge sedan vi övergav det nationalistiska sättet att stifta lagar, med omfattande parlamentariska utredningarna som innehöll långa exempel och förklaring av departementschefen för att tydliggöra vad syftet med bestämmelserna egentligen var. Syftet med upphandlingsreglerna beskrivs idag – utöver vad som framgår av de grundläggande EG-rättsliga principerna – främst genom Upphandlingsdirektiven och tydliggöranden genom EU-domstolens avgöranden. För medlemsstaternas del kan förarbetena till lagtexten härvid endast utgöra en vägledande förklaring till vad de generella reglerna uttalar.

Det är den öppna marknaden som är ledstjärnan för EU:s regelverk. Ur rent formellt perspektiv söker regelverket styra den offentliga parten att hantera upphandlingen på liknande sätt, över hela Europa.

Värt att beakta vid analys och tolkning av direktivtext och andra EU-rättskällor är att lagstiftningsprocessen i många avseende kännetecknas av en kompromiss mellan EU:s medlemsstater och att bestämmelser därför tycks vara generella i sin utformning. Det är i stället EU-domstolen som genom sina avgöranden bildar praxis om hur bestämmelser skall tolkas och tillämpas.⁹ Svenska förarbeten i form av till exempel proposition vid införandet av direktivtext utgör alltså endast en vägledning om hur vissa frågor möjligen kan komma att behandlas vid en prövning av EU-domstolen.¹⁰ Ytterst innebär detta alltså att svenska motivuttalanden om EU:s rättsakter, såsom direktiven, endast är vägledande om hur frågan kan komma bli bedömd i EU domstolen och får alltså inte tas för god som ett auktoritativt besked om bestämmelsens rätta innebörd och tolkning.

⁹ Bernitz m.fl. ”Europarättens grunder”, s 28 och Prop. 1994/95:19, s. 529.

¹⁰ A.a.

6. Tilldelningskriterier i upphandlingen

6.1. Ett pragmatiskt dilemma

Varför tar vi då upp denna fråga om EU-rättens ställning här, i samband med kvalitetskriteriet? Den generella hållningen i EU:s regelverk tycks ge stöd för att detaljerade regler såsom affärsmässig och samhällsekonomisk (men inte nödvändigtvis juridisk) skyldighet att införa kvalitetskriterier helt enkelt inte får utrymme. I praktiken kan vi se att det medför en risk för bland annat övertolkning av de generella bestämmelserna eftersom den upphandlande parten inte finner stöd för vare sig för eller emot, i vilken utsträckning och vilken typ av kriterier som rimligen bör användas. Risken är därmed också att upphandlingen av rent pragmatiska skäl kommer att tillämpa en metod som ändå mycket tydligt följer en generell bestämmelse.

I utgångsregeln om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, finns en rad andra kriterier som kan användas och som inte nödvändigtvis utgör lika konkreta och transparenta egenskaper som en faktisk siffra (ett pris). Såsom systemet ser ut idag påverkar det till fokus på att upprätta en formellt riktig process framför en process som resulterar i en så effektiv och kvalitativ lösning som möjligt.

6.2. Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet – lägst pris?

Det låter som en självklar och absolut naturlig tes att, när man vill göra en affär, också vill ingå avtal med den part som kan erbjuda det bästa anbudet. Man skulle kunna tro att det är denna princip som också tillämpas i majoriteten av alla upphandlingar. Så är dock icke fallet. Och det är här osäkerheten om det offentliga utnyttjar tillgänglig kvalitet kommer in i bilden.

Vad som är det bästa – mest fördelaktiga – anbudet är dock inte alltid helt enkelt att fastställa.

Principerna finns i 12 kap 1 § LOU och i artikel 53 i direktiv 2004/18.¹¹ Av direktivtexten och LOU framgår samma sak. Artikeln lyder:

”Utan att nationella lagar och andra författningar om ersättning för vissa tjänster påverkas skall den upphandlande myndigheten tillämpa följande kriterier vid tilldelning av offentliga kontrakt:

a) Om tilldelningen sker på grundval av det anbud som ur den upphandlande myndighetens synvinkel är det ekonomiskt mest fördelaktiga, olika kriterier som är kopplade till föremålet för det offentliga kontraktet i fråga, t.ex. kvalitet, pris, tekniska fördelar, estetiska och funktionella egenskaper, miljöegenskaper, driftskostnader, kostnadseffektivitet, ef-

¹¹ I den efterföljande bestämmelsen i 12 kap 2 § LOU finns regeln om viktning av angivna tilldelningskriterier.

termarknadsservice och tekniskt stöd, leveransdag och leveranstid eller tid för fullgörandet.

b) I annat fall, enbart det lägsta priset.”

Även om LOU:s i språklig mening är något annorlunda utformad än artikeln är ändringen endast redaktionell och saknar både möjlighet och avsikt att mena något annat¹²

När upphandlande part avser välja det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet skall denne också fastställa de ekonomiska, kvalitativa och övriga kriterier som i sin helhet måste göra det möjligt för upphandlande part att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, (p 46 st 2). För att garantera likabehandling måste också tilldelningskriterierna göra det möjligt att jämföra anbuden och bedöma dem på ett objektivt sätt.

Det bör erinras om att Direktivet enligt Artikel 53 utgår från att upphandlande part tillämpar tilldelningen på sådant sätt att man utgår ifrån valet av anbud efter principen om vilket som är det ekonomiskt mest fördelaktiga ur upphandlande parts synvinkel. ”*I annat fall*”, dvs om det inte är görligt att fastställa kriterierna på ett sådant sätt att erforderlig likabehandling och transparens kan uppnås, skall man använda ”lågsta pris” principen.¹³

Direktivet innehåller inte någon närmare beskrivning om att lägst pris måste kompletteras med ytterligare omständigheter eller kriterier som i relation till lägst pris närmare beskriver egenskaper och tilldelningskriterier som avgörande faktorer i valet av vinnande anbud. Denna uppfattning stöds också av bestämmelsen i punkt a) om tilldelningsgrunden ”ekonomiskt mest fördelaktiga anbud” som utförligt beskriver exempel på vilka kriterier som beskriver föremålet för upphandlingen och som får avgöra utvärderingen av vinnande anbud. (Priset utgör också ett exempel som tilldelningskriterie i punkt a.)

Med detta sagt kan vi alltså konstatera att tilldelningskriteriet ”lågsta pris” inte innehåller och inte verkar vara avsedd att behöva andra tilldelningskriterier än just priset. Det bör tilläggas redan här att detta såklart avser tilldelningskriterier såsom egenskaper vid utvärdering. Härvid görs istället ofta gällande, främst från upphandlarsidan, att det inte heller behövs eftersom kvalitetskrav och andra krav förutom pris kan ställas och ofta ställs såsom skall-krav och därför ändå så att säga kommer med.¹⁴

Lägst pris behöver självklart inte betyda att kvalitetskrav och andra krav inte kan bli eller blir tillämpliga över huvud taget. Detta vore naturligtvis en helt felaktig tolkning. Men det saknas möjlighet använda kvalitetskriterier på ett annat än *binärt* sätt. Dvs. ett kvalitetskriterie får inte under några omständigheter utvärderas eller på annat sätt påverka utvärderingen av anbudet. Det innebär bland annat att till exempel två till synes likadana anbud där det ena erbjuder en något bättre kva-

¹² Detta framgår också av förarbetena till LOU, prop. 2006/07:128 s. 405.

¹³ enligt samma artikel, punkt b.

¹⁴ Se t.ex. Västerbotten läns landstings remissvar till utredningen ”Nya upphandlingsregler”, sid. 4.

litet på erbjuden tjänst eller produkt inte kan utses som det vinnande anbudet eftersom det vid lägst pris endast är just priset som får avgöra.

I vissa sammanhang¹⁵ talas om att de olika tilldelningskriterierna kan anses vara mer eller mindre fördelaktiga beroende på att det ställer olika kunskapskrav hos upphandlande part på kännedom om marknaden och marknadens aktörer. Denna rekommendation kan vid en första anblick te sig tämligen naturligt. Vid närmre eftertanke måste den dock utgöra en mycket märklig utgångspunkt. Borde inte vägledande principer i lagstiftningen och valet av den upphandlande parten utgå *ifrån att kännedom finns* om marknaden och den upphandlande partens val av tilldelningskriterie i stället får avgöras av vilken princip som gör att värde för pengarna kan erhållas genom att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet väljs?

I de fall lägst pris också innebär att tillgänglig kvalitet erhålls och därmed även mera värde för pengarna, är principen en fullt tillgänglig och önskvärd sådan. Men det är ur skattebetalarnas perspektiv, och enligt vad vi vet även lagstiftarens, endast i dessa fall den också skall användas.

6.3. Lägst pris är för första gången vanligast

Enligt Konkurrensverkets senaste statistik (avseende upphandlingar genomförda år 2013) är nu Lägst pris för första gången det vanligaste tilldelningskriteriet.¹⁶ Av rapporten framgår inga omständigheter eller faktorer som visar på att det är en utveckling som på något sätt är på väg att förändras. Det styrks också av EU:s uppfattning om att det ser tämligen likadant ut i övriga Europa. Uttalanden från Europaparlamentet om att man vill stävja den allt för utspridda användningen av lägst pris vittnar om detta missnöje.

Värt att notera i sammanhanget är också att upphandlingar som tilldelas enligt lägsta pris i genomsnitt får färre anbudsgivare än upphandling som tilldelas enligt ekonomiskt mest fördelaktiga anbud vilket i sig också visar på ett underutnyttjande av tillgänglig konkurrens.

Vid lägsta pris *kan* kvalitetskrav ställas, men ytterligare kvalitet utöver att kraven uppfyllts får inte vägas in i utvärderingen. Vid ekonomiskt mest fördelaktiga anbud kan ytterligare kvalitet utöver kraven vägas in i utvärderingen. Vilken av metoderna som ger högst kvalitet på det som upphandlas beror dock på hur kraven ställs och följs upp. Viktigt att notera dock är att kvalitet som mervärde utöver vad som uppfyller grundläggande krav mycket svårligen kan komma brukaren och organisationen tillgodo vid lägst pris.

Från EU:s håll konstateras också att det är hög tid att i större utsträckning tillämpa kvalitetskriterier vid tilldelning av kontrakt. I debatt om ”public procurement: ensuring best value for money” och i tillhörande EU-rapport konstaterar till

15 Ta t.ex. kammarkollegiets rapport om utvärdering och tilldelningskriterier vid vägupphandlingar m.m.

16 Konkurrensverket, 2014:1, s 43.

exempel Marc Tarabella (S&D, BE): *”The new rules for procurement have been adapted to a new context where it is necessary to consider a model of sustainable growth. This is why the criteria for awarding contracts, based on quality rather than the lowest cost, are so important.”*¹⁷

Vidare konstateras att lägsta pris i alldeles för stor omfattning tillämpas på ett närmast slentrianmässigt sätt vilket gör att möjligheterna att erhålla kvalitetslösningar i många avseenden förbigås. I syfte att uppnå ”best value for money” uttalar EU sig därför oerhört kritiskt och hårt inför att lägst pris dominerar likt ett ”diktatorskap” på den offentliga marknaden.

Den svenska utredningens slutsats i detta sammanhang, nämligen att lägsta pris modellen hamnat i förgrunden och möjligen också använts i för stor omfattning, är således ytterst blygsam ställd i relation till Europaparlamentets pressmeddelande och förestående regeländring.¹⁸

6.4. Varför är lägst pris så populärt?

Orsaken till varför lägst pris har fått så stor genomslagskraft kan vara många. Möjligen är just ett fåtal kriterier och dessutom konkreta sådana, såsom just lägst pris mycket transparent och tydligt att jämföra mot varandra och därmed också mycket tilltalande att använda för att värna upphandlingsprocessen och samtidigt minimera risken för överprövning. Det är just denna risk och problemet med en mer eller mindre slentrianmässig användning som gör att frågan förtjänar en analys.

I upphandlingsutredningens betänkande Nya upphandlingsregler anför man vidare att det av direktivtexten inte framgår att någon av grunderna för tilldelning ska väljas i första hand. Det finns alltså, menar man, ingen uttrycklig preferens till förmån för någon av grunderna framför någon annan. Man menar vidare att det inte heller finns ”något stöd i direktivens artikeltexter för att någon av grunderna för tilldelning av kontrakt bör väljas i första hand”. Denna slutsats kan inte anses annat än märklig och direkt skadlig för utvecklingen av en upphandlingsmarknad som går miste om kvalitativa lösningar därför att lägsta pris modellen, enligt Europaparlamentets språkbruk, dominerar likt ett ”diktatorskap”.

6.5. Varför lägst pris om budget ändå är känd?

Något vi vill uppmärksamma är också att lägst pris som utgångspunkt blir ytterst märklig på en marknad där prisnivåerna många gånger redan är kända. I flertalet

¹⁷ Pressmeddelande Europaparlamentet: Press release - Competition – 15-01-2014 - 13:14

¹⁸ Denna syn på enligt vilka grunder kontrakt ska tilldelas får dock i sin tur antas vila på en uppfattning att tilldelning på grundval av enbart lägsta pris enligt 2004 års upphandlingsdirektiv i alltför stor utsträckning har hamnat i förgrunden och möjligen också använts i för stor omfattning. A.a. s. 284.

fall har uppmärksammats de lyckade upphandlingar (dels inom kommunal upphandling av livsmedel och dels vid upphandling av konsulter) där man istället för att konkurrera om pris sätter ett bestämt pris och låter konkurrens ske på kvalitets- och övriga kriterier till det angivna priset. När kommunala budgetar i princip avslöjar nivåerna på det som kommer att upphandlas tycks modellen tämligen naturlig och praktisk som utgångspunkt. Hur kommer det sig att denna princip inte vinner mer mark och blir en huvudprincip på marknaden?

Kan det vara så att den allt för kostnadsstyrda organisationen som endast har budgeten som styrmedel vare sig kan eller vill anta ett synsätt där det blir viktigare att göra rätt än att inte göra fel? Dvs att budgeten i sig är en hämsko för ständig utveckling eller det naturliga ifrågasättandet av vad man spenderar skattemedel på. Skulle den offentliga sektorn istället våga anta ett synsätt som liknar en intäktsdriven organisation där varje sparad inköpskrona är att se som en intjänad vinstandel som med fördel kan återinvesteras för att få ut ytterligare en krona skulle vi sannolikt inte behöva påtala det självklara i att man inom upphandlingsväsendet har ett ansvar att inte förslösa våra skattemedel.

Om kontroll och löpande kvalitetssäkring utförs vad beträffar de kriterier som varit underlag för konkurrensen (dvs inte priset), kan också kvalitetsstyrning som begrepp komma att ingå i den offentliga förvaltningen på ett helt annat sätt. Istället för att utgå från ett renodlat kostnadsperspektiv kan istället låta kvalitet och medborgarnytta utgöra de styrande faktorerna för affären.¹⁹

6.6. Uppfattningar om begreppen kvalitet och lägsta pris

6.6.1. Bristande incitament

I syfte att förbättra och effektivisera den offentliga upphandlingen så att betydande värden för pengarna kan realiseras genom ökad effektivitet och kvalitet, finns särskilda principer som bör stärkas till att bli allmänt vedertagna. Exempel på sådana principer är just att en upphandling alltid skall vara baserad på ”värde för pengarna” i form av en optimal kombination av livscykel och kvalitet på det som upphandlas. Ett annat exempel är att definiera upphandlingen och upphandlingsmarknaden utifrån hela livscykeln på det som upphandlas.²⁰ Ytterligare ett exempel är att skapa incitament för varje upphandlande part att göra goda affärer genom att erhållit mervärde också indirekt kommer den upphandlande parten (och inte endast slutanvändaren) tillgodo.²¹

¹⁹ Mer om kvalitetsstyrning under 4.11 nedan.

²⁰ Vilket tidigare behandlats i WP 1.0

²¹ Systemet idag, i alla fall vad beträffar den kommunala upphandlingen, tycks snarare motverka sådan eftersträvd utveckling eftersom en intjänad budget medför risker för att budgeten minskas till nästkommande period och så att säga skapar ökat tryck på den upphandlande enheten. Med andra ord,

Idag tycks det saknas egentliga och märkbara incitament, utöver direkt positiv respons på kundnytta från slutanvändaren skall tilläggas, för en offentlig avdelning att effektivisera och höja kvaliteten på det som upphandlas.

Skillnaden mellan det offentliga och den privata sektorns syn på inköp skall inte undervärderas i detta sammanhang. Den privata sektorn har genom att skapa effektivitet åt sin kund dels ett *incitament* att tillfredsställa beskrivet behov (för att skapa kundnytta och i förlängningen fler affärsmöjligheter), dels ett *incitament* att skapa effektivitet och nå lämplig prisnivå för att nå önskade vinstnivåer. Den privata sektorn har därmed också starka *incitament* för att anta en långsiktig och strategisk syn på sina upphandlingsbehov och hur de skall uppnås. Arbetet med att uppnå och erhålla kvalitet tycks sakna motsvarighet på den offentliga marknaden. Möjligen kan dessa insatser vara något man som upphandlande enhet förväntas erhålla genom centrala landsomfattande strategiska satsningar.

På upphandlande enheter och myndigheter föreligger ett krav på att inte misslyckas i sin skyldighet att leverera tjänster och produkter till medborgaren och samhället. Men av någon anledning verkar det strategiska arbetet kring kvalitet och affärsutveckling snarare utgöra ett undantag än en regel.

en lyckad värdefull och kvalitativ upphandling kan i detta perspektiv vara rent kontraproduktiv i och med att den bekräftar uppfattningen om att verksamheten kan genomföras tillfredställande till en mindre kostnad. I systemet saknas således riktiga incitament för att skapa kvalitativa lösningar.

7. Vad menas med ”värde för pengarna”?

7.1. Ett grundläggande krav

I den svenska upphandlingskommitténs slutbetänkande ”Mera värde för pengarna” SOU 2001:31 konstateras redan för över 10 år sedan att lagens intentioner i huvudsak är att ge bästa möjliga kvalitet till bästa möjliga pris. Värde i upphandlingssammanhang kan åstadkommas på en rad olika sätt och kan närmast beskrivas som ett scenario där den köpande parten erhåller:

- Rätt produkt, tjänst och eller arbete
- Till rätt kvalitet eller höjd kvalitet till samma pris,
- Till rätt kvantitet, till uppfyllda behov men inte mer
- Till rätt pris
- Levererat till rätt plats,
- I rätt tid,
- Till rätt villkor – som gör det attraktivt för leverantörer att erbjuda kostnadseffektiva och innovativa lösningar.

Utredningen underströk det angelägna i ökad kvalitet i den offentliga upphandlingen. Näringslivet var inte heller sena med att stödja införande av kvalitetskriterier och det arbete som behövs, oavsett om detta sker genom marknadens parter eller under ledning av ett privaträttsligt kvalitets- och utvecklingsråd.²²

7.2. Hur värderar man om upphandlingen presterat?

Om man nu har för avsikt att skapa mera värde för pengarna vid upphandlingen, hur vet man att man lyckats? Viss vägledning går att få från bland annat brittiska myndigheter som analyserat frågan närmare. Några riktlinjer går att identifiera:

- Använda känd information om tidigare lösningar och olika upphandlingsmetoder till vägledning i framtida upphandlingar.
- Efterlevnad och kontroll av kontrakt som styrinstrument för att förbättra leverantörs prestation under pågående kontrakt.
- Samarbete genom erfarenhetsutbytet och problemlösning över och mellan avdelningar och mellan organisationer.
- Identifiera och definiera goda exempel som kan spridas och delas mellan marknader.

²² Se t.ex. Svenskt Näringslivs remissvar. Vårt notera är att den dåvarande tillsynsmyndigheten Nämnden för offentlig upphandling i sitt remissvar avstyrkte (av närmast politiska skäl) utredningens förslag om ett kvalitets- och utvecklingsråd, 2001/0094-22 sid 4 f.

En rad förbättringar kan också ske inom ramen för att nå målen genom att till exempel effektivisera upphandlingsprocessen genom att minska kostnaderna för upphandlingen och därigenom sänka de s.k. overhead kostnaderna som kan uppgå till onödigt höga belopp. Andra exempel är effektivare förhandlingar och projektledning, förbättrade kontrakt och asset management²³

23 se t.ex. Brittiska NAO, National Audit Office, ”getting value for money from procurement”, sid 10. För betydelsen av asset management hänvisas till rådande doktrin på området. Här kan dock sägas att man i vida ordalag normalt menar någon form av system för att kontrollera och övervaka ekonomiska värden inom en enhet eller en grupp.

8. Kvalitetsbegreppet

8.1. Vad är kvalitet och hur kan det definieras?

Kvalitet kan närmast förklaras som ett subjektivt begrepp som talar om i fall efterfrågade eller icke efterfrågade egenskaper är uppfyllda. Ordet kommer av latinets *qualitas* som betyder ”värde”, ”sort” (art) och ”beskaffenhet”.²⁴ Enligt teknisk standard definieras kvalitet som ”alla sammantagna egenskaper hos ett objekt eller en företeelse som ger dess förmåga att tillfredsställa uttalade eller underförstådda behov”.²⁵ I litteraturen definieras kvaliteten på en produkt som ”dess förmåga att tillfredsställa och helst överträffa kundernas behov och förväntningar”.²⁶

Eftersom begreppet beskriver en relativ och dynamisk sammansättning av flera egenskaper är det också ytterst kontextberoende snarare än objektstyrt.²⁷ Det är därmed också *perspektivberoende* för bedömning av densamma. I upphandlingssammanhang är det med andra ord sagt perspektivet som också avgör huruvida de kvalitetskriterier som ställs är adekvata för den som skall nyttja resultatet av det som upphandlas enligt kvalitetskriterierna, dvs brukaren och slutanvändaren. I en bedömning blir alltså perspektivet på kvalitet ytterst viktigt.²⁸

Även om det är flera perspektiv som tillsammans berörs torde de flesta vara ense om att det är slutanvändarens/kundens uppfattning om vad som är kvalitet eller inte som bör vara i främsta fokus. Sen har det mindre betydelse att olika branscher och organisationer använder andra ord för samma sak (kund, klient, abonnent, patient, passagerare osv.). Behovet har under senare tid visats sig mer och mer baserats på den funktion som en tjänst eller produkt skall lösa, snarare än på egenskaperna hos produkten eller tjänsten själv.

8.2. Kvalitet över tiden i en process

I kvalitetslitteraturen talar man om olika benämningar utifrån när i processen den analyseras:²⁹

- Kvalitetsutveckling, (före, under och efter produktion)
- Kvalitetssäkring, (före produktion)

24 SAOL sid 491

25 SS-EN ISO 9000

26 Bergman B. och Klefsjö, B. (2001) Kvalitet från behov till användning.

27 Edvardsson Bo, Kvalitet och tjänsteutveckling s 123.

28 Man måste så att säga hålla isär den definition av kvalitet (eller kvalitetsbedömning) som formulerats i förfrågningsunderlaget med den uppfattning om kvalitet som framkommer av anbudsgivarens kvalitetsanalys. Se t.ex. SOU 2001:31 sid 49.

29 Bergman & Klefsjö s. 101.

- Kvalitetsstyrning, (under produktion) och
- Kvalitetskontroll (efter produktion).

Vi har valt att i detta sammanhang också införa begreppet *kvalitetsdefinition* eller kvalitetsbeskrivning vilket beskriver det inledande arbetet att definiera de funktioner och omständigheter man menar tillhör kvaliteten i det enskilda fallet.

8.3. Kvalitet och Produktivitet

För att få grepp om den offentliga sektorns produktivitets-utveckling behövs data som ger en korrekt bild av den ekonomiska utvecklingen i stort. Risken föreligger härvid att rena volymförändringar ger skenet av att också kvalitén skulle ha förändrats. Det är också ytterst svårt att mäta kvalitetsförändringar som skett genom att man till exempel hittat bättre trafikregler som förbättrar miljön, eller nya pedagogiska metoder som förbättrar inläring, nya terapier som botar patienten snabbare osv. Man får i stället söka andra mått som utgår från hur mycket man får för pengarna.

En mikroekonomisk konsumtionsteori man talar om här är att individen endast är intresserad av varan såsom paket eller ”knippe” av egenskaper. Vad man sedan värderar är emellertid egenskaperna hos varan (produkten) som alltså kan beskrivas som en ”konsumtionsteknologi”.³⁰ Det räcker här alltså att beslutfattaren enligt denna teori kan urskilja vilka av dessa egenskaper som är relevanta.

8.4. Kundbegreppet

Av definition vad gäller kvalitet följer att häri också ingår det som annars beskrivs som kundnytta eller att kunden är i fokus. Kund som begrepp är starkt förknipat med en marknad där köparen eller den som betalar utgör kunden. Den saknar egentlig motsvarighet på den offentliga marknaden där köpare och säljarrelationen inte är lika tydlig och begreppet ej heller lika politiskt korrekt.³¹ Olika modeller kan också användas för att identifiera och fastställa behov och förväntningar – som kan vara uttalade, underförstådda eller omedvetna³² Det är främst de uttalade som är mest tillgängliga och således gärna blir föremål för konkurrensutsättning. Vad gäller omedvetna behov finns emellertid stora möjligheter både att misslyckas och att lyckas långt över förväntan. Man kan så att säga dels som leverantör misslyckas genom att inte ta hänsyn till dessa vilket leder till missnöje hos kunden. Dels finns

30 DS 1994:23 samt Lancaster 1991.

31 Se t.ex. IVA, Ingenjörsvetenskapsakademien s.12.

32 Enligt den s.k. Kano-modellen vilken utgör en av de klassiska och för litteraturen på området mycket grundläggande modellerna. Bergman & Klefsjö.

här också stora potentiella mervärden genom att leverantör i sin lösning under affärsgenförandet också positivt överraska köparen med att lösa fler problem än avsett eller på ett bättre sätt än vad man från början trodde varit möjligt.³³

8.5. Kvalitetsbegreppet i upphandlingen

Det tycks råda två huvudsakliga principer som förklarar uppkomsten av brister i kvalitet inom den offentliga marknaden. Den ena är att bristen på kvalitet kommer av jakten på kostnader och lönsamhet som gör att effektiviseringsvinsterna innebär att priserna sjunker och pengar kan sparas, med bristande kvalitet som följd. Den andra är att uppföljning av avtalad leverans är undermålig eller till och med helt uteblivande vilket gör att leveransen inte alls stämmer överens med uppmärksammat behov eller i vissa fall till och med angivet och upphandlat behov.

Förmodligen ligger sanningen någonstans inom båda dessa teser, och kanske även hos fler.

8.5.1. Funktionell och teknisk kvalitet

Skillnader föreligger mellan s.k. funktionell och teknisk kvalitet. En teknisk kvalitet kan genom erkända och tillämpade standarder lättare utvärderas eftersom dessa kriterier är konstanta. En funktionell standard är däremot mer vanskelig att värdera och den huvudregel som bör användas är att tillämpa konstanta modeller. Dvs. inte utgå från en allmän beskrivning i stil med ”kvalitet kommer att bedömas till 50 % och pris till 50%” eftersom dessa modeller inte avslöjar vilken referensram upphandlaren har och vad bedömningen därmed kommer landa i. Det finns så att säga starka skäl för att kvalitet och pris i detta fall kommer att behandlas olika beroende på vem som upphandlar och vilken referensram som tillämpas. Och enbart denna svårighet i sig kan leda upphandlaren in i frestelsen att använda sig av lägst pris.

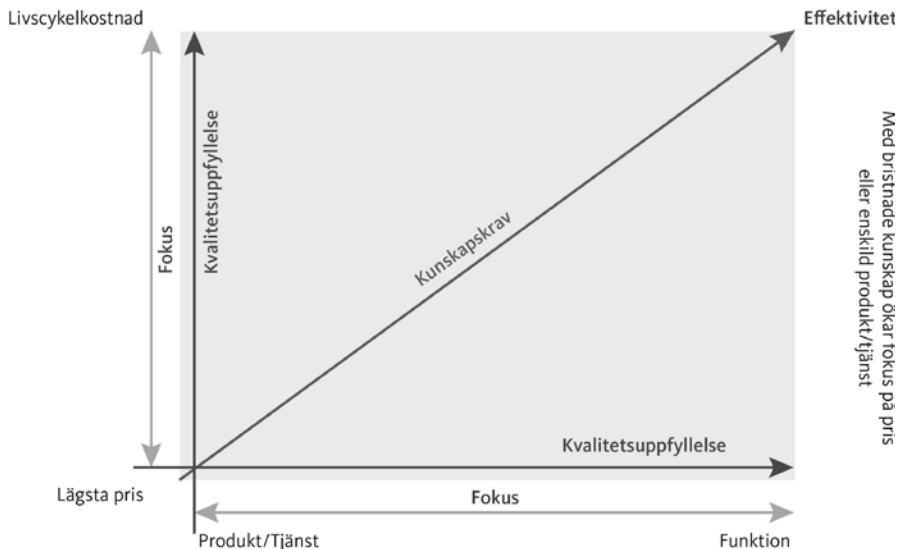
Om det inte närmare går att precisera den matematiska modellen och de tal som värderar pris och kvalitet bör man alltså rimligen, ur transparenhänseende, i stället beskriva tämligen utförligt hur man tänker sig relationen mellan kvalitet och pris.

8.6. Förhållandet kvalitet och pris

Framför allt när det gäller offentlig sektor där begreppen köpare och säljare inte har varit så vanligt förekommande, är det särskilt intressant att föra in resonemanget kring säljprocess och kvalitet. Den ständiga frågan för en säljare brukar vara ”Hur kommer jag ifrån att bara prata pris?” Okunskap kring det som upphandlas försvårar att också ställa andra frågor kring egenskap och utformning, effektivitet osv till skillnad från frågan om pris.

³³ Ingenjörsvetenskapsakademien, s. 13.

Med ökad kunskap skapas bättre nytta för varje investerad krona



Skulle diskussionerna istället fokusera på önskad nytta eller för den delen funktionen som produkten eller tjänsten ska bidra till brukar priset vara underordnat.

Med ökad kunskap om det som upphandlas kan man också ställa andra krav och lägga mer tyngdpunkt på att avgöra om priset är relevant med hänsyn till erbjuden/erhållen kvalitet.³⁴

Genom att utgå från den upplevda eller uppnådda effektiviteten och att likställa den med god kvalitet torde detta innebära man med ett utifrån-in perspektiv (fokus) ställer mer relevant kvalitetsuppfyllelse både när det gäller nytta som funktion.

Idag utgår ofta en eventuell kvalitetsdefinition av den interna analysen, dvs från ett inifrån-ut perspektiv. Oavsett om det gäller kvalificeringskrav eller mervärdesfaktorer vid offentliga upphandlingar. Detsamma gäller när leverantörer ska beskriva sin kvalitet så utgår dessa från av marknaden definierade allmängiltiga kvalitetssystem snarare än att den faktiska upplevelsen från kunden/brukaren får vara styrande på definitionen av kvalitet. Därför kan även en god kvalitet i ett upphandlingsperspektiv i praktiken innebära dålig effektivitet genom att brukaren inte till fullo anser sig ha behovet av föreslagen tjänst/vara eller att denna tjänst/vara eller att den löser det aktuella problemet.

34

Se mer om denna bild från företaget Allgood, (Pihlström, J.).

8.7. Förhållande effektivitet och process

Givet den bild och definition av den offentliga marknaden som presenterats ovan (Del I) kan frågan om kvalitetsbegreppet under olika delar av processen appliceras i processen för den offentliga affären.

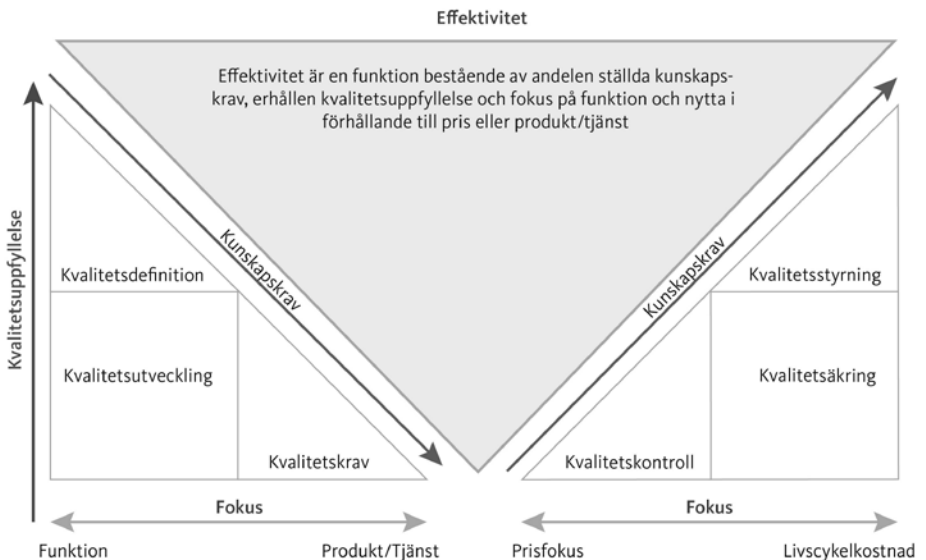
8.7.1. Kvalitetsdefinition

Med en tidig insats att definiera vad som är kvalitet minskar risken för en prisupphandling

- Både säljare och köpare kan utgå från brukaren/kundens perspektiv och upplevda behov/problem för att definiera kvalitetsbegreppet
- Dvs att båda parter tillför kunskap in i upphandlingsprocessen för att skapa möjlighet till både relevanta kvalificeringskrav som väldefinierade utvärderingsfaktorer.

8.7.2. Kvalitetsutveckling

Med bättre kvalitetsdefinitioner kan framförallt leverantören utveckla sin leverans/tjänst/produkt till att uppfylla kvalitetskrav som sedermera ställs i en kommande upphandling. Genom att inte fokusera på denna utveckling är risken uppenbar att man inte kommer vinna uppdraget. Motsvarande uppgift för köparen är att utveckla de system för uppföljning och kontroll utifrån de kvalitetsdefinitioner som man kommit överens om eller fastställt. Att inte göra detta förarbete medför risk för otydliga värderingsmodeller i själva upphandlingen och att de krav som ställs blir



icke uppföljningsbara. Det kan bekräfta bilden att brister föreligger i att följa upp gjorda affärer och att mindre seriösa leverantörer som aldrig tänkt uppfylla den utlovade kvaliteten gynnas och släpps igenom av systemet.

8.7.3. Kvalitetskrav-kvalitetskontroll

Med ett bättre förarbete som bygger på kunskap från såväl marknaden som tredje parter, till exempel bransch- och intresseorganisationer, upphandlingsråd samt brukarföreningar, kan både mer relevanta krav ställas som att kontrollen i samband med upphandling och avtalstecknandet faktiskt uppfyller efterfrågade kvalitetsfaktorer. Resultatet blir sannolikt mer värde för pengarna genom att kvaliteten blir rådande i urvalet av affären.

8.7.4. Kvalitetssäkring

Köpande liksom säljande part bör inneha en löpande kvalitetssäkring som bygger på de krav som ställts vid upphandlingen. Genom att den inledande kvalitetsdefinitionen bygger på brukarens/kunds upplevelse bör också kvalitetssäkringen utgå från samma parametrar. Att göra detta möjligt stöds av såväl teknisk som juridisk utveckling avseende öppna data och en mer transparent offentlig sektor i syfte att nyttja offentliga resurser på bästa sätt.

8.7.5. Kvalitetsstyrning

Förutsatt att kontroll och löpande kvalitetssäkring finns och utförs kan både säljare, men framför allt köpare, införa kvalitetsstyrning som ett naturligt och behäftat begrepp i den offentliga förvaltningen. Istället för att utgå från ett renodlat kostnadsperspektiv såsom en årsbudget, kan man istället styra mot kvalitet och medborgarnas nytta. Effekten skulle sannolikt öka incitamenten för alla de som arbetar med att förvalta de gemensamma medlen på ett så effektivt sätt som möjligt. Medborgarnas möjlighet att tycka till om resultatet av en affär och påverkans-effekten av detta blir mer omedelbar och konkret än att mäta ett ekonomiskt utfall i förhållande till en budget som beslutats 12–18 månader tidigare.

8.8. Hur kan kvalitet utvärderas?

Utvärdering av anbud kan givetvis ske enligt olika modeller.³⁵ Inte ovanligt är att upphandlande part använder en modell som baseras på poängsättning av kvalitativa kriterier enligt en skala som definieras i förfrågningsunderlaget (dvs. i de fall man inte använder sig av lägst pris och inte i vidare omfattning tar hänsyn till andra

35 Det förekommer tre olika utvärderingsmodeller enligt följande principer: *Rangordnade* kriterier (med hänsyn till t.ex. Pris och Miljöpåverkan). *Viktning* mellan Pris och kvalitetskriterier, t.ex. Pris 60% och kvalitet 40%, samt *Poängsättning* baserat på olika kriterier som Förmåga, Pris och Miljö. Se t.ex. Lunander & Andersson, s. 37 ff.

kriterier). Utvärderingsmodeller har dock i vissa studier över lag visat sig vara icke konsistenta och därmed också otillräkneliga.³⁶ I flera studerade upphandlingar har man till och med uppmärksammat problem med att generella modeller (som inte tar hänsyn till kvalitet i monetära termer) har den inneboende egenskapen att en leverantör kan öka sina chanser att vinna upphandlingen genom att höja priset i sitt anbud.³⁷

Upphandlande part har genom sin kravställning vid upphandling stora möjligheter att med sina deklarerade preferenser påverka nivåer på både pris och kvalitet. Om kvalitetskriterier/preferenser definieras och tydliggörs till producenter på den offentliga marknaden blir det möjligt att också konkurrera kring önskade lösningar genom att önskemål kan tillgodose genom lägsta möjliga kostnad. Det finns så att säga uppenbara fördelar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv att marknaden konstruktivt arbetar med att tydliggöra och definiera preferenser inklusive kvalitetskriterier på ett sådant sätt att marknadsaktörer kan utveckla effektiva processlösningar för att med konkurrenskraftiga priser kunna möta önskade behov.

8.9. Kontraktsvillkor, genomförande och kontroll

Naturligtvis är det av yttersta vikt att kvalitetskriterier i underlaget också exekveras i den efterföljande leveransen och efterlevandet av resulterande kontrakt som ju är den egentliga effekten och frukten av en tillfredställande genomförd upphandling.

Inköpssystemen (t.ex. Avtalsinformation, avropsstöd och inköpsstyrning) är i relation till övriga stödsystem dessvärre väsentligt underutvecklade. De är dessutom också tyvärr ofta helt isolerade från andra centrala system såsom ekonomisystem. Insatser under tidigare del av upphandlingsprocessen faller tyvärr utanför och fångas inte upp av systemet när det väl är dags att genomföra uppdraget. Detta medför således att till exempel kvalitetskontroll och utvärdering av levererat projekt avsevärt försvåras, om den nu är genomförbar över huvud taget.

Utebliven kontroll är skadligt på många sätt. Kännedom om avsaknad kontroll öppnar för förekomsten av mindre seriösa leverantörer. Intern kommunikation i inköpsorganisationen är härvid helt centralt för att systemet skall fungera som lagstiftaren tänkt sig.³⁸

36 Lunander, A. & Andersson, A. Metoder vid utvärdering av pris och kvalitet i offentlig upphandling, Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2004:1, s.

37 Studien och modellerna finns närmare analyserad i A.a.

38 Kvalitetssystem avseende organisationer och organisationsutveckling faller dessvärre i periferin av denna analys.

8.10. Goda exempel eller avslöjande misslyckanden

Vi har idag flera positiva exempel som visar på lyckade upphandlingar där kvalitetskrav satts i centrum vid affären, och också genererat en lösning som kunnat kontrolleras och bekräftats som lyckade också i genomförandet. Upphandlingen av Sankt Görans sjukhus är ett sådant exempel som visar på bland annat gott strategiskt förberedande arbete innan själva anskaffningsprocessen påbörjats. Västtrafik är ett annat sådant exempel. Livsmedelsupphandlingar i kommuner där man utgått ifrån satt pris och där konkurrens har skett på kvaliteten till det bestämda priset ett annat. Alla dessa exempel kan utgöra vägledande förebilder i ett förändringsarbete där kvalitet står i fokus.

8.11. Strategi för upphandling av kvalitet – lär av misstagen

8.11.1. Presumtiva och reella misslyckanden

Misstagen lär oss vad som kan göras annorlunda och bättre. Brister är därför i första hand inget misslyckande som nödvändigtvis måste inverka betungande och försvårande på verksamheten. Tvärtom kan misslyckanden mycket tydligt peka på vad som i realiteten inte fungerar och således ge fingervisning om vilka åtgärder som måste till för att en verksamhet skall kunna utvecklas och bli bättre. Man borde därför möjligen skilja mellan ett presumtivt misslyckande och ett reellt misslyckande där ett presumtivt misslyckande är brister som skett trots att man till synes har gjort vad som krävs för att brister av ett visst slag inte skall uppstå. Ett reellt misslyckande är det först när man efter ett presumtivt misslyckande sökt åtgärda bristerna men trots detta faller i samma brister och inte lyckas uppnå bestämda mål trots att man sökt åtgärda tidigare presumtiva brister.

9. Konkreta behov – en utvecklingspotential

I denna promemoria har vi försökt beskriva de viktigaste delmomenten och avgörande faktorer för en höjd förståelse för ökad kvalitet och effektivitet i den offentliga affären. Dessa delmoment var för sig är både viktiga och centrala för att vi ska få till en förändring i både synsätt som tillämpning av de utrymmen och möjligheter som den offentliga affären ändå ger oss. Det viktiga är inte att göra allt på en gång utan att börja någonstans. Välj en av dessa punkter och inför detta såväl i ledningen i form av strategiska beslut som i verksamhetens vardagliga tillämpning. Då kommer också effekten av varje satsad skattekrona ge mer tillbaka än vad den gör idag.

Med strategiskt arbete avses vanligen definiering av mål och analys av arbetssätt och metoder att nå dit, inklusive analys av vad som krävs för att uppsatta mål verkligen nås (och utvärdering för att säkerställa att så skett).³⁹ De brister eller misslyckanden om man så vill och som behöver direkt fokus och konkret hantering, sammanfattas här avslutningsvis.

Perspektivförändring

Perspektivet vid upphandling måste vara brett och ta hänsyn till många faktorer (förhindra stuprörstänkande) dvs. för mycket fokus på anskaffningspris och mindre fokus på driftkostnad kan ge lägre effektivitet, kvalitet och hänsyn till sociala eller miljömässiga faktorer.

Harmoniserad tillämpning

Skapa tydlighet mot marknaden genom harmoniserad tillämpning och kravställning vad gäller kvalitetskriterier. Icke harmoniserad tillämpning och användning av krav för t.ex. miljö- och social hänsyn gör att leverantörerna måste sätta sig in i alla upphandlande parterers olika sätt att formulera och hantera hur kriterierna är avsedda att användas och kommer värderas. En kostsam svår process som påverkar konkurrens-effekten negativt. En harmoniserad användning med samkörda rutiner osv gör att leverantörerna kan känna igen sig och ökar förståelsen och kunskapen kring tillämpning av kvalitetskriterier på ett sätt som göra att fler och mer träffande anbud kan lämnas på ett för konkurrensen mycket positivt sätt.

Samkörning och samarbete

Håll samman upphandlingar av produkt/tjänster som är avhängiga av varandra. Dela inte upp upphandlingar som har ett naturligt samband och ur effektivitetshänseende bör samköras, till exempel inköp och drift. Utnyttja fördelar av upphandling av paketlösningar.

³⁹ Med ”strategi” menas vanligen definition av Mål, Arbetssätt för att nå dit samt läran om ”den inre logiken”, dvs. vad det är som så att säga talar för att det kommer att lyckas. Se t.ex. Strategisk ledning via <http://balancedscorecard.org/Resources/Strategic-Planning-Basics>

Investera i planeringsresurser

Investera i omfattande planering av kommande upphandlingar på längre sikt. Bristande planering och strategi leder ofrånkomligt till upphandling på mindre kontrollerat och bekräftat underlag och fler processer och lösningar på ad hoc basis.

Stärk juridisk kompetens organisatoriskt, inte hos upphandlare

Stärkt kompetens kring juridik och affärsfrågor gör frågan om upphandlingsprocessen och upphandlingsjuridiken sekundär. En rad exempel visar på⁴⁰ att man i upphandlingsunderlaget gör de val som man känner sig mest övertygad om vara förenliga med upphandlingsreglerna. De affärsmässiga valen styrs i detta fall inte av affärens beskaffenhet utan av den juridiska processen. Effekten blir också att viktiga affärsmässiga frågor ställs utanför processen och ger dåligt underlag för utveckling av upphandlingsrättens praxis samt mindre underlag för domstolsväsendet att se upphandlingsrättens praktiska och affärsmässiga effekt och betydelse. Man bör också så långt möjligt arbeta organisatoriskt med juridiskt stöd till upphandlande handläggare som skall ges största möjlighet att fokusera på den affär som skall göras utan att ständigt behöva göra juridiska överväganden. Juridiken skall användas och tillämpas av särskild avsedd sådan kompetens, gärna i en fortlöpande dialog samt intial och avslutande kontroll av att tillämpad affärsmodell inte onödigtvis sker i strid med grundläggande juridiska bestämmelser. Detta gynnar också sådana "misstag" i upphandlingen som i sin tur kan vara mervärdeskapande såsom innovativa grepp som annars inte hade sett dagens ljus.

Mer forskning kring hur den offentliga marknaden ser ut

Ökad kunskap om hur offentliga affärerna ser ut ger underlag för brister som går att reparera. I och med tillgång till siffror om hur den offentliga marknaden ser ut, hur mycket som upphandlas inom olika branscher och av vilka bolag, får vi också ökad kunskap och kan sätta upp mål och utveckla marknaden i önskvärd riktning. Tidigare brist på faktiska siffror som visat på hur det i realiteten ser ut har försvårat och till och med omöjliggjort sådan påverkan.

Fler konkreta studier om kvalitet på offentlig marknad

Jämför upphandlingar gjorda på olika sätt, enligt olika principer och utefter hur de hanterat frågor om kvalitet, definition, beskrivning, styrning, mätning och kontroll osv. På detta sätt skulle man kunna nå underlag för närmare kunskap kring i vad mån kvalitet går att uppnå genom olika kravställning och genomförande samt i vilken omfattning angiven kvalitet i praktiken erhållits.

⁴⁰ Se t.ex. a.a. sid 83 eller urval juridikartiklar via t.ex. upphandling24.se

Bättre affärssystem hos offentliga organ och myndigheter

Behov av ökad kunskap om effekten av genomförda upphandlingar ställer krav på att åtgärda brister i befintliga affärssystem. Anledning finns härvid att se över den offentliga sektorns affärssystem och funktioner för att följa upp och analysera kostnader i samband med sektorns inköpsverksamhet generellt. Som exempel kan nämnas att en kommun till exempel är skyldig att enligt reglerna om allmänna handlingars offentlighet (Tryckfrihetsförordningen, TF 2 kapitel, dagligt tal offentlighetsprincipen) är skyldiga att lämna ut allmänna handlingar. Skyldigheten att lämna ut handlingar är dock begränsade till uppgifter som kan inhämtas eller sammanställas genom s.k. "rutinbetonade åtgärder". Dvs. om myndigheten måste inhämta hjälp av konsult för att till exempel utforma en särskild sökfunktion eller upprättade av visst databasformulär eller liknande är åtgärden utanför vad som är rutin och uppgifter är därmed inte sådana att de omfattas av reglerna och behöver lämnas ut. I praktiken betyder det att ett mindre utvecklat affärssystem med grundläggande men begränsade sökfunktioner (som till exempel tillkommit genom bristfällig eller begränsad utveckling respektive upphandling) får direkt verkan för skyldigheten för en myndighet att lämna ut uppgifter enligt offentlighetsprincipen. Genom att begränsningar lämnas orörda (men som skulle kunna åtgärdas tämligen enkelt) kan alltså ett visst skydd erhållas från att åläggas en ökad arbetsbörda och ökade kostnader med anledning av utökad serviceskyldighet.⁴¹ Det ger vid handen att man kan så att säga låta bli att informera sig om hur normala affärssystem fungerar och därmed också minska sin serviceskyldighet som man enligt grundlag ska upprätthålla.

Med andra ord, frågan om affärssystemens färdighet på den offentliga marknaden borde inte sakna möjligheten att söka och sammanställa kostnader för vad verksamheten kostar och härigenom möjliggöra kontroll och förbättringar. Tillgång till tillförlitlig information om hur upphandlingen sköts och hur mycket den omsätter är nödvändig för att kunna utveckla och styra den mot bestämda mål.

Att göra affärer är också ett hantverk

Varför ställer vi krav på att andra hantverkare eller lärare har licens och utbildning? Varför är en av ur samhällsekonomin mest betydelsefulla funktioner nedprioriterad? Varför vill man inte ställa högre krav och möta upp dessa med hjälpmedel, utbildningar, guidelines, handböcker, helpdesks osv. kring de mest centrala funktionerna om affärsprocessen?

41 Se t.ex. 2 kap 3 § och prop. 1975/76:160 s 90 av vilket framgår att bedömningen om en åtgärd är rutinbetonad får göras med hänsyn till allmänna tekniska utvecklingen på myndigheten i fråga (förf. kursivering). Konstruktiva insatser som t.ex. ny skrivning av sökfunktioner i datorprogram med hjälp av extern konsult är inte att betrakta som sådan åtgärd.

(juridisk handböcker och andra hjälpmedel om upphandlingsprocessen och LOU finns det dock gott om).

En drivande kraft för att påverka utvecklingen av olika funktioner på en marknad är, just det, pengar. Genom skyddsmekanismer (bestämmelser om genomförande) som ställer särskilda krav på en utförare (behörighet) kan kostnader sparas in genom att skyddet inte erbjuds dem som inte uppfyller dessa krav (kvalitetskrav).

Om man överför denna mekanism till ett upphandlingssammanhang skulle det till exempel innebära att skyddsmekanismen/modellen (bestämmelser) som kräver särskild kunskap om vad och hur en upphandling skall ske (behörighet) ger underlag för att ställa (kvalitets)krav som kan efterkontrolleras och uppfyllas.

Ta fram handledning/modellavtal/dokument om kvalitetsarbete

Instruktioner behövs som tydliggör vilka kvalitetskriterier som typiskt förekommer inom varje bransch för att beskriva vara/tjänst/funktion och som på tämligen enkelt maner kan bli tillgänglig för upphandlande enheter att använda som vägledning vid utformning och genomförande av kvalitetskriterier.

Förslag till utredningsdirektiv för Kvalitetsutredning

Departementet har möjlighet att mot bakgrund av de frågor vi lyft här fokusera på möjligheterna att höja kvalitetskraven vid offentliga upphandlingar och skapa ökade incitament för att nå mer effektiv användning av offentliga finanser.

Kvalitetsråd under ledning av nya upphandlingsmyndigheten

Fokus på grunderna för den offentliga marknaden är kritisk. Ett kvalitetsråd (eller upphandlingsråd om man så vill) bör rimligen inrättas på nationell nivå som strategiskt styr samarbetet mellan samhällets olika perspektiv och discipliner för definition och tillämpning av kvalitet på den offentliga marknaden. Rådet bör bestå av representanter för akademien, näringslivet, upphandlingsväsendet, departement och tillsynsmyndighet. Ett kvalitetsråd kan få en central roll i att utveckla den offentliga marknaden på det sätt som behövs främst genom att omforma synen på offentliga affärer, dels genom att skapa incitament till kvalitativa lösningar och dels genom utbyte av branschspecifik kunskap om hur kvalitet kan formuleras och genomdrivas inom olika segment.

Detta utkast är utgivet i form av ett öppet remissförfarande. Om du har synpunkter eller åsikter om innehållet är du välkommen att skicka in dessa till info@doublecheck.se
Remisstiden går ut 3:e augusti och slutgiltigt White paper II beräknas vara klart till 1 september 2015.



DoubleCheck AB, S:t Eriksgatan 121 B, 113 43 Stockholm
www.doublecheck.se