

# Så vill tjänste- företagen förbättra offentliga upphandlingar



# Innehåll

Så vill tjänsteföretagen förbättra offentliga upphandlingar	2
<b>Mikaela Lundqvist, verksamhetsutvecklingschef Attendo:</b> Garantiplatser ger säker intäkt	4
<b>Pernilla Sjöberg, Försäljnings- och Marknadschef MIAB:</b> Städtjänster – komplext att upphandla	7
<b>Per Wallentin, vd Knowit AB:</b> Dialogen har förbättrats	9
<b>Lina Fransson, vd Skåningegårdsgruppen:</b> Vi är angelägna om uppföljning!	11
<b>Klaes Ekmark, vd Aventus AB:</b> Rädslan för att göra fel är påtaglig	13
<b>Karl Johan Börjeson, vd ProTrain:</b> Upphandling har utvecklat företaget	15
<b>Joakim Ollén, vd Kunskapsporten AB:</b> Utnyttja skattemedlen bättre – använd företagen!	17
<b>Emma Broms, vice vd / byråchef Stockholm, Off the Wall Communication AB:</b> Vill inte delta i prisdumpning	19
<b>Claudiu Deak, Chef Affärsutveckling och anbud, Academedia:</b> Alltför stort fokus på pris	21
<b>Charlotte Bergman, vd ELU Konsult AB:</b> Bra dialog ger bra upphandlingar	23
<b>Andreas Gyllestrand, vd Cubsec:</b> RFI – bra modell som gynnar alla	25
Sammanfattande slutsatser	27

# Så vill tjänsteföretagen förbättra offentliga upphandlingar

Offentlig upphandling är en av Almegas mest prioriterade frågor. Det handlar om alla de inköp som görs av stat, kommuner och regioner för att fylla de behov som finns i offentlig sektor. De offentliga upphandlingarna avser ofta olika typer av tjänster och berör därmed många företag som verkar inom den viktiga och växande tjänstesektorn.

Värdet av de upphandlingspliktiga inköpen uppgick 2019 till 803 miljarder kronor. Det motsvarar drygt en sjättedel av BNP eller 80 000 kronor per invånare. Offentlig upphandling är därmed av stor betydelse för svensk samhällsekonomi.

Almega vill utveckla den offentliga upphandlingen i dialog med såväl upphandlande myndigheter som leverantörer. Vi arbetar för att fler tjänsteföretag ska kunna delta på denna marknad och bidra till att utveckla de offentliga tjänsterna, till nytta för medborgarna. En viktig del i vårt arbete handlar om att bevaka att regelverket som styr offentlig upphandling får en ändamålsenlig utformning. En annan central del handlar om att verka för att upphandlingarna ska genomföras på ett affärsmässigt sätt som tar tillvara på konkurrensen på marknaden, värnar kvalitet i leveransen och inger förtroende för de offentliga affärerna. Almega anser att ett sådant förhållningssätt är till nytta för såväl tjänstesektorn som offentlig sektor. Genom ökad kunskap, erfarenhetsutbyte och dialog vill vi inspirera till utvecklade offentliga affärer.

Som ett led i detta arbete presenterade Almega i mars 2018 rapporten "A race mot toppen i offentlig upphandling" som behandlade olika utmaningar som den offentliga upphandlingen står inför. Detta följdes i mars 2021 upp av rapporten "Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling". Rapporten baserades på en enkätundersökning bland Almegas medlemmar och gav en lägesbild av hur tjänsteföretagen upplever den offentliga upphandlingen. Rapporten visade att många företag alltså upplever utmaningar med offentlig upphandling. Problemen är framför allt kopplade till följande områden:

- Det anses vara för mycket fokus på pris och för litet på kvalitet
- Formalian vid offentlig upphandling upplevs alltför byråkratisk och tidskrävande
- Det anses vara alltför många och irrelevanta krav i upphandlingarna
- Dialogen inför upphandlingarna brister
- Det upplevs på många håll vara dåligt med uppföljning av kvalitet i leveransen under kontraktstiden

Nu fortsätter Almega arbetet genom denna rapport, som är baserad på intervjuer med företrädare för enskilda medlemsföretag från samtliga förbund inom Almega. Medlemsrepresentanterna har givits möjlighet att reflektera och kommentera utifrån sina respektive företag och branscher kring de utmaningar som framkom i förra årets rapport. De ger också sin syn på vad som karaktäriserar en bra upphandling och vad offentlig sektor bör tänka på för att göra bra offentliga affärer. Intervjuerna har på Almegas uppdrag genomförts av journalisten Bo Högländer och bearbetats av Ulrica Dyrke, upphandlingsjurist på Almega. Intervjuerna genomfördes oktober till december 2021.

Almega vill med denna rapport konkretisera bilden av företagets situation och inspirera till fortsatt utveckling av offentlig upphandling - för ökad samhällsnytta.

## Om Almega

**Almega är de svenska tjänsteföretagens arbetsgivar- och intresseorganisation. Almega har cirka 11 000 medlemsföretag i nio förbund, som tillsammans representerar ett 60-tal branscher inom tjänstesektorn. Förbunden listas nedan. Medlemsföretagen har sammanlagt drygt 550 000 anställda. Förbunden arbetar med de frågor som rör respektive bransch och bildar tillsammans Almega och ingår i Svenskt Näringsliv.**

<b>✦</b>	<b>Almega</b>	<b>Innovationsföretagen Kompetensföretagen Medieföretagen Säkerhetsföretagen TechSverige Tjänsteförbunden Tjänsteföretagen Tågföretagen Vårdföretagarna</b>
----------	---------------	---

## Mikaela Lundqvist, verksamhetsutvecklingschef Attendo



### Om företaget

Ledande privat leverantör av offentligt finansierade omsorgstjänster i Norden. Företaget grundades 1985 och var först i Sverige med att driva äldreomsorg på entreprenad. Utöver äldreomsorg erbjuder Attendo omsorg för personer med funktionsnedsättning samt individ- och familjeomsorg.

## Garantiplatser ger säker intäkt

– En kommun erbjöd garantiplatser i en upphandling vilket betydde att vi och våra konkurrenter vågade satsa mer och kunde pressa priset eftersom vi med garantiplatser får en säker intäkt. En bra affär för bägge parter. De som då vinner vill göra det till Sveriges bästa äldreboende. I det här fallet handlar det om 100 platser och den som vinner får betalt för 100 platser oavsett hur beläggningen ser ut. Mikaela Lundqvist, verksamhetsutvecklingschef Attendo, berömmar en bra upphandling men är också kritisk till bristande kompetens i en del kommuner.

**AlmeGas rapport "Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling" visar att många tjänsteföretag upplever att det i offentlig upphandling är för mycket fokus på pris och för litet på kvalitet och att det även är problem med tidskrävande formalia och omfattande och irrelevant kravställande. Det framgår även att många tjänsteföretag anser att dialogen inför upphandlingarna brister liksom uppföljningen av kvaliteten i leveransen under kontraktstiden. Är detta problem som även ni upplever i er bransch?**

– Angående krav och villkor, så är det viktigt att kommunerna förstår hur detta påverkar priset. Villkoren i upphandlingen måste rimma med syftet att lägga ut vård och omsorgsboende på entreprenad. Handlar det om lägsta pris eller kvalitet? Ibland hävdar man att det är kvalitet, men de många kraven är omöjliga att uppfylla.

Vi vill få till partnerskap – för att det ska bli så bra som möjligt ska det vara en vinn-vinn-situation.

Angående dialog så ser vi positivt på att de upphandlande myndigheterna använder request for information (RFI) så att vi kan påverka, vi vill att kommunerna ska ta till sig våra synpunkter. Kanske behöver man höja kompetensen!?

I fråga om uppföljning av kvalitet under kontraktstiden så ser det olika ut. En sak som är kopplad till det är vad som sker inför övertagandet, när vi vunnit en upphandling och ska ta över. Då vill vi förbereda oss ordentligt, prata med medarbetarna, gå ut med information, kontrollera och se status på verksamheten och ha med oss det i uppföljningen. Om vi inte har det så blir det "ord mot ord" och icke konstruktivt. Det kan undvikas om den nya leverantören får tillgång till verksamheten inför övertagandet. Samt att det upprättas dokumentation kring hur det såg ut innan, hur det ser ut efter ett halvår, o.s.v. Annars hamnar man lätt i en ond cirkel. För oss är inte tiden det avgörande utan att vi får den information som vi behöver

och får prata med medarbetarna. Vi vill inte att de ska gå omkring och vara oroliga. Vi vill att det ska råda positiva cirklar, inte negativa.

En viktig del är när upphandlaren brister i kunskap och det blir fel, trots att de gör en RFI och får input. En kommun genomförde en RFI på ett område där de inte upphandlat tidigare: LSS gruppbofastaäder. Leverantörerna förklarade att vi gärna borde upphandla fler än en gruppbofastad, tre eller fyra, för att få skalfördelar. Ändå lade de endast ut en gruppbofastad och då med sju platser i stället för max sex som privata kan få tillstånd till. De valde konceptet för att de kan driva det själva då. Privata utförare behöver tillstånd av IVO, det behöver inte kommunen. När det gäller gruppbofastad är det fem, sex platser vi kan få tillstånd för, annars bedöms det inte som småskaligt. Vi har sett två sådana upphandlingar på kort tid. Är kommunerna verkligen uppdaterade på reglerna? Varför annars orimliga krav? Det är ju slöseri med tid om man ska göra en upphandling och sedan ändå inte lägga ut driften efteråt! Jag tror inte att man riktigt förstår konsekvenserna.

### **Finns det andra utmaningar som ni upplever?**

– En svår sak utan enkel lösning är hur vi får in att få in mer innovation och välfärdsteknik. Sådant som är svårt att utvärdera i ett anbud eller en text. Vi har velat införa trygghetsskapan- de teknik, särskilt nattetid när våra kunder vaknar till, kanske inte vet var de är, och behöver hjälp och stöd. I dag gäller fysisk natttillsyn. I stället kunde man ha digital natttillsyn. Kamera är svårt, man måste ge ett införstått samtycke. Har man någon form av demens så kan man inte det. Anhöriga får inte heller medge tillstånd. Det blir svårt att få in detta och kunna utveckla branschen framåt. Vi gör en del tester men på egna enheter. Att få till detta vore bra, kanske i partnerskap mellan kommun och vinnande leverantör.

Det råder även osäkerhet om ensidig förlängning. En ensidig förlängning innebär en risk för oss utförare. Vi vill veta vilken period som avses och om det finns möjlighet till förlängning. Kommunen kan säga upp avtalet och det är rimligt då att även utföraren kan göra det om förutsättningarna inte var de vi trodde. Så att man inte låser in en leverantör. Det handlar om lika villkor.

### **Vad genomsyrar en bra upphandling?**

– En kommun som gjorde RFI och lyssnade erbjöd 100 procent garantiplatser så att vi och våra konkurrenter vågade satsa mer och kunde pressa priset eftersom vi med garantiplatser vet att vi har en säker intäkt. Oavsett vinnare blir det en bra affär för båda parter. De som vinner vill göra det till Sveriges bästa äldreboende. I det här fallet handlar det om 100 platser och vinnaren får betalt för 100 platser oavsett beläggning. Om man inte har garantiplatser är det viktigt att det finns utrymme för leverantören att förändra bemanningen baserat på beläggning. Det vill säga att kostnad följer intäkt.

Sedan kan vi prata om transparens före och efter upphandlingen. Köparen behöver ange antal årsarbetare, lönenivåer, m.m. Utan transparens får den som redan har kontraktet en fördel.

En annan viktig sak är dokumentation och protokoll på utvärderingen. LOU förespråkar transparens och likabehandling. Ibland är det oklart på vilka grunder utvärderingen skett. Varför fick vi en trea och inte en femma, o.s.v. Där tror jag det handlar om okunskap, eller att kommunen inte tänker på det.

Det blir svårt att svara på varför man valde en viss leverantör. Man utvärderar mat, måltider, aktiviteter – men det framgår inte hur poängen är satta! Det blir enklare även för beställaren om utvärderingen är mer tydlig och transparent.

### **Vad bör offentlig sektor utveckla för att göra bra offentliga affärer?**

– Man behöver bli bättre på att tydligare ange varför man upphandlar: syftet, målsättningen. Vill man ha det lägsta priset? Det är okej men då får man det man betalar för. Ibland upphandlar en kommun som fram tills dess driftat ett boende själv enbart för att man vill ha det billigare. Då måste den nya utföraren kanske dra ned på personal – om det nu ska kunna göras till en lägre kostnad. Kommunen backar då inte upp den som vunnit. Vi (eller vår konkurrent för den delen) får stå själva i blåsvädret.

En positiv modell är när det finns incitament för kvalitetsförbättringar, att man gör bedömningar både av egen regi och externa utförare. Att man ser vilka som presterat extra bra och att dessa utförare då kan få extra ersättning. Det är en modell som verkar fungera väldigt bra, där samma spelregler gäller för båda parter. När man inrättar sådana stimulansmedel bör även externa aktörer kunna ta del av dessa. Täby kommun är ett bra exempel.

## Pernilla Sjöberg, Försäljnings- och Marknadschef MIAB



### Om företaget

Sveriges största privatägda lokalvårdsföretag. MIAB har verkat sedan 1979 – facility service med lokalvård som kärnverksamhet, även reception, konferens, kaffe, frukt. All typ av lokalvård: kontor, fastigheter, butiker, skolor, hotell, kommersiella verksamheter, vård och omsorg. Koncernen omsätter i dag 1,1 miljarder varav ca 650 miljoner i Sverige, 50 procent av verksamheten utförs i offentlig sektor.

## Städtjänster – komplext att upphandla

– Städtjänster är en komplex tjänst att köpa. Bäst fungerar upphandlingarna när kvalitet och referenser utvärderas. Då kan beställaren sälla agnarna från vetet, det blir tydligt vilka leverantörer som är bäst lämpade för uppdraget. Så tänker Pernilla Sjöberg, Försäljnings- och Marknadschef MIAB, kring offentlig upphandling av städtjänster.

**AlmeGas rapport "Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling" visar att många tjänsteföretag upplever att det i offentlig upphandling är för mycket fokus på pris och för litet på kvalitet och att det även är problem med tidskrävande formalia och omfattande och irrelevant kravställande. Det framgår även att många tjänsteföretag anser att dialogen inför upphandlingarna brister liksom uppföljningen av kvaliteten i leveransen under kontraktstiden. Är detta problem som även ni upplever i er bransch?**

– Problemet är att upphandlingarna fokuserar och utvärderas för mycket på pris. Även om upphandlingarna önskar kvalitet så är det svårt att få till. Det finns aktörer på marknaden som prisdumpar. MIAB är en katalysator för integration, personalen är kollektivavtalsansluten, vi utbildar personalen och jobbar hållbart för personal och kunder. Att gå ner på extremt låga priser är ohållbart för oss. Ett omtag krävs för att hitta kvalitetsvariabeln.

Angående omfattande kravställande i upphandlingarna så har vi anbudsansvariga som jobbar med dessa bitar. Beställaren vill ofta ha kvalitetsmätningssystem, viss effektivitet, det kostar pengar. Dessutom tillkommer viten som driver upp kostnaderna för leverantören. Vi har varit med om att vi förlorat uppdrag som vunnits av bolag som har lägre årsomsättning än vad uppdraget är värt. Hur går det till? Märkligt är det – och de tar en stor risk, även beställaren.

Beträffande dialogen, så är vi i bransch generellt okunniga om att vi får ha dialog. När avtalet träder i kraft – då är man i ett annat läge. Vi har bra koll på de processerna och försöker ta vara på möjligheterna.

Angående uppföljning av kvalitet i leveransen under kontraktstiden, så mäter vi nöjdhetsindex, vi är även ISO-certifierade och gör löpande kvalitetsmätningar. Vi genomför detta på regelbunden basis och får allt nöjdare kunder. Vi jobbar bland annat med vårdcentraler, sjukhus samt andra krävande miljöer och den senaste tiden, på grund av pandemin, har städning och lokalvård blivit än mer viktigt.

Det finns vedertagna branschutbildningar, Servicebranschens Yrkesnämnd (SRY), till exempel. Vi har ett eget utbildningsprogram MIAB Learning och alla våra medarbetare certifieras i lokalvård. Oavsett var man jobbar i landet så jobbar vi på samma sätt och vi säkrar kvaliteten



för våra kunder och våra medarbetare. Vi har ett arbetssätt som säkrar omtanke, engagemang och trygghet i alla våra uppdrag.

### **Finns det andra utmaningar som ni upplever?**

– Vi upplever generellt att det är för lätt att överklaga tilldelningsbeslut. Det borde vara förknippat med krav att få begära överprövning. I Danmark får man tex betala en summa för varje överprövning, en liknande modell skulle gynna svensk marknad.

### **Vad genomsyrar en bra upphandling?**

– Att upphandlaren är kunnig om branschen. Ett bra exempel är en upphandling i Uppsala som vi deltog i. Årsvärdet var 150 miljoner kronor. Beställaren bjöd in leverantörer för att bland annat presentera sin genomförandeplan för uppdraget och betygssatte utifrån en helhet. Sådana modeller, där man får presentera sitt koncept, sina lösningar uppskattas. Då kan beställaren sälla agnarna från vetet, kanske se vilka leverantörer som är seriösa. Vi märker att upphandlarna ibland saknar erfarenhet av att köpa städtjänster – det är en komplex tjänst att köpa in.

### **Vad bör offentlig sektor utveckla för att göra bra offentliga affärer?**

– Utvärdera kvalitet och fokus på att det ska vara rent i stället för att uteslutande styras av timmar och frekvenser. Mer funktionsupphandlingar. I tillägg, tycker vi att det ska finnas utbildningskoncept, rengöringskoncept, att miljöfrågor beaktas, att beställaren tar hänsyn till hur uppdraget utförs. Evidens ska finnas på sådana saker.

## Per Wallentin, vd Knowit AB



### Om företaget

Knowit är ett konsultbolag som stöttar företag och organisationer i den digitala transformationen. Med en unik kombination av kompetens inom it, design, kommunikation och management utvecklar vi innovativa och hållbara lösningar som bidrar till ett högt affärsvärde för våra kunder.

## Dialogen har förbättrats

– Dialogen har blivit bättre och utökats, men överprövningarna är för tidsödande. Det anser Per Wallentin, vd på Knowit, som följt den offentliga upphandlingen inom IT och digitala lösningar i många år.

**AlmeGas rapport "Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling" visar att många tjänsteföretag upplever att det i offentlig upphandling är för mycket fokus på pris och för litet på kvalitet och att det även är problem med tidskrävande formalia och omfattande och irrelevant kravställande. Det framgår även att många tjänsteföretag anser att dialogen inför upphandlingarna brister liksom uppföljningen av kvaliteten i leveransen under kontraktstiden. Är detta problem som även ni upplever i er bransch?**

– Absolut, vi hade en genomgång internt kring detta. Under en tioårsperiod har fokus på pris minskat, så det går åt rätt håll. Kammarkollegiet är den drivande och allennarådande instansen i hur upphandlingarna utformas inom vårt område. Få gör på annat sätt. Jag kan ta exemplet Adda – deras upphandling är en kopia på Kammarkollegiets. Baksidan av att ha höga kvalitetskrav är ökad administration och tidsåtgång. Det gäller att kvalitetskraven är de rätta – att man inte bara skapar en administration. Kraven ska vara kopplade till kompetens, certifieringar, och så vidare.

För mindre aktörer kan vara svårt med de krav som ställs. De fungerar bra för oss – det är bra att man lägger formaliakrav så att inte oseriösa aktörer kommer in. Jag tror att det är bra att det finns en ribba. Instegsbarriärer finns i alla marknader, så även i denna.

I fråga om dialogen så är rätt mycket lagstyrt och i själva upphandlingsförfarandet är det inte så komplicerat. Kammarkollegiet har ökat mängden dialog med branschen, till exempel ordnat med flera dialogmöten. De sätter sig ner och frågar oss vad som fungerar bra, respektive mindre bra. De använder det som kommer fram som input för att göra bättre upphandlingar nästa gång. Detta är nytt, så har det inte varit tidigare.

I fråga om uppföljningen så känns det som att Kammarkollegiet sköter det på ett bra sätt. Mindre aktörer som upphandlar har bristande kompetens inom området, både vad gäller att följa upp och att veta vilka krav de kan ställa i en upphandling. Tycker ibland att de inte är tillräckligt kompetenta.

### **Finns det andra utmaningar som ni upplever?**

– En sak som fungerar alldeles för dåligt är överprövningsprocessen och den tid det tar. Det måste vara frustrerande både för branschen och för offentlig sektor. Det skapar bara kostnader. Överprövningsverktyget måste ses över och effektiviseras!

### **Vad genomsyrar bra upphandlingar?**

– Fokus på kvalitet, transparens, dialogmöten. Fortfarande råder ett resursfokus och för litet fokus på själva det komplexa åtagandet, vad som ska åstadkommas. Om man ska köpa in en tjänst, en komplex leverans, så bör man specificera den genom att ange de särskilda resurser som krävs. Det är viktigt att man anger vad man vill ha levererat.

Jag kan köpa att man kräver vissa kompetenser på gruppnivå men inte specificerat på individnivå. Jag tror inte på att tillämpa "funktionsmodellen" i upphandlingar inom de områden som vi jobbar med, vilket är vanligt i Danmark: en offentlig upphandlare säger – "vi vill ha den här funktionen", utan att specificera – det tror jag blir dyrt och det funkar inte inom IT-sektorn. Komplexiteten i att bygga mjukvaruutveckling och hur den fungerar är för stor, i motsats till byggsektorn och när det gäller hårdvara.

### **Vad bör offentlig sektor utveckla för att göra bra offentliga affärer?**

– Förmågan att köpa team utan att köpa till fastpris. Fastpris leder alltid till sämre leverans och högre kostnad.

## Lina Fransson, vd Skåningegårdsgruppen



### Om företaget

Ett familjeägt företag med ensam ägare. Lina har varit vd i fyra år. Företaget bedriver verksamhet i Växjö, Kinda, på Gotland. Driver LSS-boende och daglig verksamhet utanför Växjö, psykiatriboende i Hycklinge, Kinda kommun, demensboende och hemtjänst i Visby samt två psykiatriboenden i Havdhem och Burgsvik på södra Gotland. Har valt att inte gå in i entreprenader utan håller sig till ramavtal och LOV.

## Vi är angelägna om uppföljning!

– För oss som leverantör är det viktigt att upphandlande enhet är tydlig med hur man följer upp vår insats. Att vi får tydliga uppdrag – då har vi lättare att göra rätt och det blir lättare att följa upp. Att göra ett bra jobb är ett sätt att bibehålla ett bra rykte för branschen. Vi är angelägna om att bli uppföljda, att uppfylla kontraktet, säger Lina Fransson, vd Skåningegårdsgruppen.

**AlmeGas rapport "Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling" visar att många tjänsteföretag upplever att det i offentlig upphandling är för mycket fokus på pris och för litet på kvalitet och att det även är problem med tidskrävande formalia och omfattande och irrelevant kravställande. Det framgår även att många tjänsteföretag anser att dialogen inför upphandlingarna brister liksom uppföljningen av kvaliteten i leveransen under kontraktstiden. Är detta problem som även ni upplever i er bransch?**

– Kravställandet är en utmaning. Ett problem är krav som går utöver Boverkets riktlinjer och reglerna från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) som vi följer. Det blir inte bra när kommunerna ställer andra krav. Som leverantör krävs det att vi har tillstånd av IVO för att få bedriva verksamhet. En gruppboende för vuxna får maximalt ha sex (6) personer, ändå upphandlar en del kommuner för sju brukare! Det kan bero på okunskap eller att kommunen inte tar en dialog först.

När jag jobbade åt en annan arbetsgivare deltog vi i en upphandling inom äldreomsorg. Kommunens egen regi krävde då en bemanning som aldrig skulle få godkänt av IVO.

Det handlar om att upphandlarna ska vara pålästa, se vilka krav som gäller från IVO och andra myndigheter. Sedan behöver de räkna på det själva och vara tydliga om vad som gäller i upphandlingen (när det till exempel finns en tom plats). Om detta tillämpas kan vi lämna ett mer korrekt pris. Ett antal kommuner har blivit bättre på detta. Kommunförbundet Skåne går ut nu för att få input innan själva upphandlingen. Så det finns jättegoda exempel!

Men ibland blir kraven orimliga, som att man "måste ha egen rehab-personal anställd". Vårt behov av just det är kanske 15 procent. Då blir det svårt att gå in med ett anbud, vi kan inte anställa någon på så låg procent.

### **Finns det andra utmaningar än dessa?**

– Ja, en utmaning som vi delar med hela samhället – att hitta personal med rätt utbildning. Det är höga krav i upphandlingarna, vilket är bra. Men hur ska vi få folk att utbilda sig inom vård och omsorg? Hur ser vi till att fler vill ta hand om äldre?

### **Vad genomsyrar bra upphandlingar?**

Ett tydligt upphandlingsdokument, att man använder de annonseringsystem som är tydliga och bra. Att man följer Boverkets krav och IVO:s regler och inte ställer andra krav, som avvikande antal platser, och så vidare. Det är också bra om det är tydligt hur man följer upp insatsen. Att vi får tydliga uppdrag – då har vi lättare att göra rätt och det blir lättare att följa upp. Att göra ett bra jobb är ett sätt att bibehålla ett bra rykte för branschen. Vi är angelägna om att bli uppföljda, att uppfylla kontraktet.

### **Vad bör offentlig sektor utveckla för att göra bra offentliga affärer?**

– Ibland kan jag vara frågande inför de som ska kvalitetssäkra tjänsten. De är controllers och det fokuseras mycket på pris, hur tjänsten kan bli billigare. Men det är viktigt att rätt kompetens finns hos den/de som följer upp – att det inte bara blir fokus på priset.

Vad gäller LSS måste man ha en mer individuell prissättning. Vi tar emot brukare med omfattande omvårdnadsbehov, så vi behöver ha individuell prissättning – där finns förståelse från kommunerna. Det finns många exempel på att kommunerna är bra, för det mesta fungerar det väl. De har en budget att hålla.

## Klaes Ekmark, vd Aventus AB



### Om företaget

Arbetar med rekrytering, search, uthyrning av chefer och specialister samt med omställning och outplacement. Jobbar även med omställning och karriärcoachning, samt organisatoriskt stöd när verksamheter behöver skiljas från sin personal. Har kunder i både privat och offentlig sektor. Är en av flera aktörer som bistår Arbetsförmedlingen i att hjälpa arbetssökande till en nyanställning.

## Rädslan för att göra fel är påtaglig

Det finns så mycket att förlora på att göra fel så känslan är att man inte alltid maximerar förutsättningarna för att få en bra leverans. Det menar Klaes Ekmark, vd Aventus AB, som jobbar med matchning, rekrytering och uthyrning av chefer och HR-specialister.

**AlmeGas rapport "Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling" visar att många tjänsteföretag upplever att det i offentlig upphandling är för mycket fokus på pris och för litet på kvalitet och att det även är problem med tidskrävande formalia och omfattande och irrelevant kravställande. Det framgår även att många tjänsteföretag anser att dialogen inför upphandlingarna brister liksom uppföljningen av kvaliteten i leveransen under kontraktstiden. Är detta problem som även ni upplever i er bransch?**

– Ja, det kan man säga, det beror på vilken uppdragsgivare som vi jobbar med i olika upphandlingsformer. Jag saknar dialogen som finns i andra typer av verksamheter och som vi har med privata aktörer. Där kan vi fokusera på värdeskapande ting som ger mervärde för kunden. Då krävs att de som levererat tjänsten har en pågående dialog, både före och efter köptillfället och därefter gärna utvärdering, för att kunna göra korrigeringar under avtalstiden.

I offentlig upphandling skjuter man litet bredvid. De inledande ramarna påverkas av jurister och upphandlare. Formerna för dialogen blir inte lika öppna. Ibland är möjligheterna att styra om i leveransen svårare. Jag säger inte att det alltid är så – men generellt är det på det viset.

Det finns så mycket att förlora på att göra fel så man ägnar alldeles för mycket tid och energi åt riskminimering. Man fruktar konsekvensen av felbeslut för mycket för att våga maximera kvalitet och en bra leverans.

### Finns det andra utmaningar som ni upplever?

– Det är rätt att använda skattemedel på ett klokt och ansvarsfullt sätt. Det måste finnas formkrav och vara fokus på pris i förhållande till nytta. Upphandlingsstrukturen riskerar dock att få till följd att mångfalden minskar. Det resulterar ofta i anbud som liknar varandra.

Irrelevanta krav? Ja, det förekommer i vissa upphandlingar medan det i andra ställs jättebra krav. Det är superviktigt att upphandlarna, helst i samarbete med dem som operativt ska samarbeta med leverantören, har en dialog med marknaden innan kravställandet.

Jag tycker att man kan se att man gärna väljer – om inte en specifik leverantör - så en specifik typ av leverantör. Visst ska det vara värt något att en leverantör har erfarenhet, men det kan bli problematiskt eftersom det är långa avtalstider som gäller i offentlig upphandling. Då

sker ingen konkurrensutsättning. Om man inte byter leverantör så lever avtalet vidare. Genom att tillämpa ramavtal kan man lösa detta.

### **Vad genomsyrar bra upphandlingar?**

– Många gånger när det är mindre kommuner (i vårt fall) så har det funnits engagerade och drivande kontaktpersoner som också varit operativt ansvariga för verksamheten. Då har vi under avtalets gång kunnat ha en diskussion och en bra dialog och vara pragmatiska när något specifikt ska uppnås. Ju längre från den operativa verksamheten man kommer desto svårare blir det med dialogen, upplever jag.

Ett bra exempel är även Arbetsförmedlingen där man haft en aktiv dialog med leverantörsledet, både inför och under upphandling. Jämfört med tidigare har de tagit stora kliv. Där finns dock ett annat problem – avståndet mellan de operativa delarna och den centrala organisationen. Kommunikationen de centralt har med branschen fungerar bra och de är duktiga på att genomföra upphandlingar. Men beslut som fattas centralt blir inte alltid genomförda lokalt eller tar lång tid.

### **Vad bör offentlig sektor utveckla för att göra bra offentliga affärer?**

– I vissa upphandlingar sätter de ett pris och frågar sedan leverantörerna hur de kan lösa det hela. Givet att det passar för tjänsten är en sådan fastprismodell bra. Grundfrågan som ställs är: Vilka värden kan leverantören få in i detta? Jag tror att man missar kompetens och värde om man genomför upphandlingen för likriktat. Då handlar det bara för leverantörerna om att lägga sig på en prisnivå för att vinna upphandlingen.

När det gäller uppföljning så löser man det på litet olika sätt i offentlig sektor. Vissa mäter resultaten, de kollar om vi är bra, då blir det tydligt både för köpare, leverantör och de brukare som deltar. Det är ett bra sätt som även fungerar vid rekrytering. Enkla och konkreta nyckeltal för uppföljning är bra. Givetvis i kombination med dialog och återkoppling.

Jag tycker man ska använda branschförbundens auktorisationer mer aktivt i upphandlingarna. Branschorganisationerna vill ha en hög standard på företag och deras leverans så ett auktoriserat företag har granskats av branschexperter. Några uppdragsgivare har gjort det bra – i upphandlingar är det då meriterande att ha den auktorisation som branschförbunden har.

## Karl Johan Börjeson, vd ProTrain



### Om företaget

Företaget drivs av andra generationens ägare och erbjuder tjänster såsom lokförarutbildning i privat regi och uppdragsutbildningar ovan spåren för järnvägsföretag. ProTrain Bemanning bemannar med lokförare och växlare. ProTrain Trafik har trafiklicens. "Det är framför allt där vi är med i offentlig upphandling".

## Upphandling har utvecklat företaget

– Utan offentlig upphandling hade vi inte varit där vi är i dag. Hälften av vår omsättning kommer från offentlig upphandling. Det är en kompetens i sig att kunna delta som anbudsgivare till offentliga beställare. Det framhåller Karl Johan Börjeson, vd ProTrain AB.

**AlmeGas rapport "Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling" visar att många tjänsteföretag upplever att det i offentlig upphandling är för mycket fokus på pris och för litet på kvalitet och att det även är problem med tidskrävande formalia och omfattande och irrelevant kravställande. Det framgår även att många tjänsteföretag anser att dialogen inför upphandlingarna brister liksom uppföljningen av kvaliteten i leveransen under kontraktstiden. Är detta problem som även ni upplever i er bransch?**

– De roligaste upphandlingarna att delta i är de där man inte bara uppfyller skall-krav och presenterar ett pris utan får chansen att visa sitt koncept och att det värderas. Leverantören får visa hur denne tänkt lösa det hela. Om man inte gör det blir det viktigt att alla krav är tydligt specificerade så att beställaren får efterfrågad kvalitet.

Regelverket gör det svårt att ha dialog och partnerskap, men det är möjligt att värdera hur saker ska lösas. Två företag som bjuder på samma sak har rimligen olika sätt att lösa det på. You get what you pay for.

Vi har deltagit i några upphandlingar där några bolag bjuder och ligger på ungefär samma pris, men någon ligger 50, 60 eller till och med 70 procent under oss! Jag tycker att man borde ifrågasätta onormalt låga anbud. Man kunde också hantera det genom att var och en får presentera sitt driftkoncept.

Vi är inte med i de stora upphandlingarna som Pågatågen, Storstockholms lokaltrafik (SL), m.m. De vi är med i är mindre och då handlar det om skall-krav plus det lägsta priset. Men för företag i vår storlek är även dessa upphandlingar viktiga och "stora". Då bör man även titta på driftskonceptet, hur man avser att lösa det.

Det är viktigt att den upphandlande parten följer upp så att det som anges i anbudet också är det som levereras. Det förekommer bra uppföljning och dialog.

Om beställaren lägger in utvärdering av driftkoncept och dessutom ska värdera fritext så riskerar de överprövningar. Att bara gå på krav och pris blir enklare om man inte vill hamna i ett läge där man lägger massor av tid på att försvara sig inför rätta. Jag har den största förstå-



else varför man gör det, men det riskerar att bli fel och baksidan är att vi leverantörer inte får chansen att visa framfötterna.

Angående kravställandet så är det bra krav som ställs, som att sköta sig som arbetsgivare. Ibland händer det dock att man för att kunna bjuda på ett visst jobb ska ha erfarenhet av just ett sådant uppdrag. Då blir det svårt för nya att slå sig in. Vill man ha bud från flera så ska man rimligen öppna upp erfarenhetsfönstret så att leverantören kan ha erfarenhet från liknande uppdrag, inte styra för hårt. Annars styr man gentemot en viss leverantör som man gillar.

### **Finns det andra utmaningar som ni upplever?**

– Vi har ett bra system som sådant för upphandling, det är rättvist och man kan komma in som ny aktör på marknaden. När det gäller formalia så är det lätt att missa på en enkel liten sak och bli diskvalificerad. Att man ska bli granskad och godkänd är självklart, men om man passerat nåsögat en gång så borde det kunna ligga till grund för framtida upphandlingar. Det är lätt att falla på små formaliagrejer. Skickar man in fel dokument blir man diskvalificerad.

### **Vad genomsyrar bra upphandlingar?**

Vi är inte med i de enormt stora upphandlingarna utan i de litet mindre där det ofta är ska-krav och pris som avgör. De upphandlingar vi tycker fungerat bäst är de där man får presentera sin lösning, får komma till upphandlaren, föra en dialog – och sedan fattar de sitt beslut. Men det är väl rimligen en resursfråga också.

### **Vad bör offentlig sektor utveckla för att göra bra offentliga affärer?**

Att ha mer dynamik i processen än mekaniska i "ska-krav och pris". Att föra dialog, att leverantören får presentera sin lösning – vilket måste vara tydligt i upphandlingen, att lösningen är en del av upphandlingen och även hur den värderas.

Offentliga organisationer bör även driva utvecklingen framåt mot fossilfritt och en mer klimatvänlig produktion. Det ska vara med i upphandlingsunderlaget! Vår bransch jobbar med diesellok – det finns ännu inga batterilok som fullt ut kan ersätta dieselloken även om det är på gång – men det finns olika utsläppsklassningar. Arbeten kan utföras med lok från 60-talet eller med nyproducerade lok, utsläppen varierar stort mellan dessa, förstås. Men de sistnämnda kommer med en helt annan prislapp. Ett nytt lok kostar 20–35 miljoner i inköpspris. Detta är ett exempel på hur det offentliga kan ta ansvar och driva utvecklingen i branschen framåt. Det har man börjat göra, men inte fullt ut.

## Joakim Ollén, vd Kunskapsporten AB



### Om företaget

Ett "samhällsbyggarföretag" med strategisk inriktning på profilfastigheter. Bygger som byggherrar, inte som entreprenörer.

Tillhandahåller två huvudkategorier:

- dels skolor och lärande lokaler
- dels friskvårdsanläggningar såsom badhus, gym och sportarenor.

Ifråga om friskvårdsanläggningarna bygger och äger företaget inte bara fastigheterna, utan driver även själva verksamheten.

## Utnyttja skattemedlen bättre – använd företagen!

Kommunerna bör tänka mer på hur de kan använda företagen för att få mer valuta för pengarna. Men när kommunen upphandlar tjänsten är det viktigt att inte ställa för fyrkantiga krav som driver upp kostnaderna. Det menar Joakim Ollén, vd, Kunskapsporten, ett företag som tillhandahåller kunskapsport till svenska kommuner.

**AlmeGas rapport "Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling" visar att många tjänsteföretag upplever att det i offentlig upphandling är för mycket fokus på pris och för litet på kvalitet och att det även är problem med tidskrävande formalia och omfattande och irrelevant kravställande. Det framgår även att många tjänsteföretag anser att dialogen inför upphandlingarna brister liksom uppföljningen av kvaliteten i leveransen under kontraktstiden. Är detta problem som även ni upplever i er bransch?**

– I varierande grad, vi har deltagit i processer där det skett en dialogpräglad upphandling med inledande dialog innan det formella förfrågningsunderlaget går ut. Det har vi goda erfarenheter av. Det fungerar bra när kommunen vinnlägger sig om att lyssna på vilka förutsättningar som krävs för att leverantören ska kunna lämna ett optimalt erbjudande.

Det handlar om att få så mycket som möjligt för pengarna. Då är det viktigt att inte fyrkantigt ställda krav driver upp kostnaderna. Den förhandlade upphandlingen är den mest effektiva formen. LOU medger ju inte det fullt ut. EU-lagstiftningen som även tillämpas i Sverige är till för att förhindra korrruption, inte för att skapa största möjliga effektivitet. Dock finns den mer dialogpräglade upphandlingen – särskilt vid komplexa, större upphandlingar. Där kan man ha en dialog innan där man går igenom alla förutsättningar innan kommunen bestämmer sig. På så sätt kan man komma långt i att fånga upp adekvata aspekter, ta med det som verkligen betyder något. Annars blir det mest bara priset som avgör.

Är man van vid offentlig upphandling så är standardkraven som ekonomisk stabilitet, med mera, inte så svåra att hantera, tycker jag. Det är bra att det finns en allmän sällning. Som skattebetalare vill vi väl inte att det offentliga ska handla upp oseriösa aktörer. En viss allmänkontroll är rimlig. I mindre affärer, där mindre operatörer är med, kan det formella vara joxigt. Men om kommunen vinnlägger sig om att berätta hur det ska besvaras så kan det underlättas.

## **Finns det andra utmaningar som ni upplever?**

– Ja, det finns utmaningar när det gäller långsiktigheten. Om det ska levereras någon typ av hus till kommunen och man då efterfrågar vissa funktioner i byggnaden, är det viktigt att man inte låser upp alla detaljer vad gäller funktioner under alltför lång tid. Det är bra om kommunen tänker: 'Hur hade vi gjort om det skulle ha planerats och utförts i egen regi?' Man bör fråga sig hur länge man kan binda upp leverantören för ett specifikt innehåll. Med andra ord: Kräv inte för detaljerade villkor över tid, behåll flexibilitet och därmed effektivitet!

Dessutom är det viktigt att ha avstämningar. Vi har förutom den kontinuerliga kontakten även större avstämningar vart femte år med våra offentliga kunder.

En viktig sak som vi upplevt är att kommuner tar lång tid på sig att fundera på vad de ska upphandla, sedan ger de väldigt kort tid till leverantörerna att svara, kanske bara några veckor även för stora projekt. Den obalansen är nästan skrattretande. Vi talar då om stora projekt; badhus, ishallar, skolor. Självklart måste kommunen tänka igenom hur man vill ha det, men det måste finnas en rimlig balans. Även leverantören behöver tid för att kunna skapa och presentera bra lösningar.

## **Vad genomsyrar bra upphandlingar?**

– Lyhördhet från upphandlarna! I botten finns ett kommunalt behov, en hockeyrink ska byggas, o.s.v. Vilket problem ska lösas? Utifrån det bör man ge leverantören möjlighet att vara kreativ och hitta finurliga lösningar, gärna genom att kombinera olika funktioner. Vi är byggherrar och måste ta ansvar, till exempel kunna välja de mest energismarta lösningarna. Kommunen utnyttjar då näringslivets innovationskraft så att det inte bara blir ett renodlat utförande-uppdrag. Det offentliga förlitar sig på företagets förmåga – det är ju därför vi skattebetalare vänder oss till olika privata företag och ber om hjälp. Vi vill utnyttja deras entreprenörskraft, okonventionella lösningar, samutnyttjande av lokaler, o.s.v.

## **Vad bör offentlig sektor utveckla för att göra bra offentliga affärer?**

– Kommunerna bör tänka mer på hur de kan använda företagen för att få mer valuta för pengarna. Min egen erfarenhet från när jag var kommunstyrelseordförande i Malmö var att förutsättningslöst se hur vi kunde använda näringslivet. Som kommun ska man uppnå flera saker på en gång. Kalmars socialdemokratiska kommunalråd sa när kommunen bestämde sig för vårt badhuskoncept: "Det ger mer pang för pengarna". Alltså: Hur kan kommunen utnyttja företag för att få mer valuta för pengarna. Genom en sådan inriktning från kommunens sida skapas ett bättre näringslivsklimat. Kommunen får ett effektivare resursutnyttjande och företagen känner att de är välkomna och upplever ett bra företagsklimat. I vissa fall kan det även handla om att kommunen önskar skapa en valfrihet genom att få in flera aktörer.

I det nu aktuella exemplet handlar det om ett 35-årigt avtal där vi åtar oss att tillhandahålla hela verksamheten i byggnaden, både den kommunen betalar för och de funktioner vi erbjuder besökarna utan att kommunen är inblandad som SPA och fitness.

## Emma Broms, vice vd / byråchef Stockholm, Off the Wall Communication AB



### Om företaget

En contentbyrå med ett fullservice-erbjudande som lämnar anbud när en myndighet eller annan upphandlande enhet söker en content-, reklam- eller kommunikationsbyrå. Byrån har funnits i 25 år och har jobbat med offentlig sektor i många år, men det är inte den dominerande delen av verksamheten. Deltar ändå i många upphandlingar.

## Vill inte delta i prisdumpning

– Vi vill inte vara med på att dumpa priserna. Prisdumpning är ett jätteproblem och tråkigt när man ägnat mycket tid åt ett anbud. Man får bra poäng på kvalitet men det faller på att man inte sänkte priserna till en ohållbar nivå. Det säger Emma Broms, vice vd / byråchef Stockholm, Off the Wall Communication AB.

**AlmeGas rapport "Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling" visar att många tjänsteföretag upplever att det i offentlig upphandling är för mycket fokus på pris och för litet på kvalitet och att det även är problem med tidskrävande formalia och omfattande och irrelevant kravställande. Det framgår även att många tjänsteföretag anser att dialogen inför upphandlingarna brister liksom uppföljningen av kvaliteten i leveransen under kontraktstiden. Är detta problem som även ni upplever i er bransch?**

– Jag håller med om punkt ett angående pris kontra kvalitet till och med punkt fyra avseende dialog. Den sista rörande uppföljning håller jag inte med om. Priset först, det är en svår fråga, för jag förstår att pris måste vara en del i upphandlingens utvärdering. Det finns dock en tendens att byråerna som lämnar anbud pressar ner priset till en helt ohållbar nivå. Det har skrivits en hel del om det i branschpress. En del av de vinnande anbuden har ett timpris som är ohållbart, det håller inte, något är fel.

Vi vill inte vara med på att dumpa priserna. Det är tråkigt om man ägnat mycket tid åt ett anbud. Man får bra poäng på kvalitet men det faller på att man inte sänkte priset till en ohållbar nivå. Detta är ett jätteproblem!

Vi var med i en stor upphandling nyligen där vi upplevde att man hade en lösning som motverkade prisdumpningen, de hade fasta priser. Man fick "kommitta" sig och sedan skedde urvalet enbart på kvalitet. De gick helt på vad man presenterade, vilket team man visade upp. Genom att tillämpa fast pris kom man runt problemet med för låga anbud. I kommunikationsbranschen finns inga magiska trick som gör att någon kan göra jobbet extremt mycket billigare än konkurrenterna i stort, eftersom det handlar om timmar som måste läggas ner på ett jobb. Vår branschorganisation KOMM har tagit fram riktlinjer för detta.

Ang dialog, så sker den delvis via upphandlingssystemen. Regelverket kan bli litet begränsande, kan vi konstatera. Vi får ofta reda på via ett nyhetsbrev att en upphandling är på gång.

Angående uppföljning, så är det inget större problem. I vår bransch jobbar man tätt med sin kund under kontraktstiden. Ofta ingår det i vårt uppdrag att utvärdera hur kampanjer har

gått och att analysera resultatet. Från vårt perspektiv har uppföljningen fungerat bra. Man har regelbundna möten, redaktionsmöten, avstämning, uppstart. Det liknar mycket ett partnerskap och då ligger kommunikation så nära.

### **Finns det andra utmaningar som ni upplever?**

Kundreferenser. Man vill kanske ha olika case där leverantören jobbat för andra offentliga aktörer. Det gynnar dem som redan varit inne och jobbat åt offentliga kunder. För oss är detta inget problem. Jag kan förstå att man vill ha en samarbetspart som kan respektive bransch. Det är dock svårare att slå sig in som ny i en sådan modell.

### **Vad genomsyrar bra upphandlingar?**

– Jag lyfter fram en upphandling som Trafikverket genomförde som ett färskt positivt exempel. Detta på grund av:

1) de fasta priserna

2) att man genomförde upphandlingen i etapper.

Enda lilla plumpen i protokollet där är att de kanske borde ha upphandlat fler byråer än en. För har man som vinnande byrå en säkerhet i direktavrop och schyssta timpriser så är det även rimligt att upphandlande part har en möjlighet att konkurrensutsätta huvudbyrån på deras offererade timangivelser inom avtalet.

– Ibland kör man med fiktiva case – det kan ta hur mycket tid som helst! I stället är det – som i det här fallet – bättre att leverantören först får kvalificera sig via mindre tidskrävande moment, referensuppdrag, företagsbeskrivning, m.m. Sedan väljer köparen ut några som går vidare och får lägga ner mer tid. Jag tror att Trafikverket till punkt och pricka följde KOMMs rekommendationer här. Det hela blev ett skolexempel på hur man ska upphandla kommunikationsbyrå!

### **Vad bör offentlig sektor utveckla för att göra bra offentliga affärer?**

– Se det konkreta positiva fall som jag nyss berättat om och som sammanfattar det vi tänkt på. Det är ju allas våra gemensamma resurser som används, skattepengar ska utnyttjas på ett bra sätt. LOU är ett välordnat system och det är bra att inköp, upphandling, med mera är reglerat. Nackdelen är att det tenderar att resultera i ohållbar prisdumpning. Någon betalar priset för det. Som sagt, det är viktigt att det blir rättvist med tanke på att det är allmänna medel som ska användas.

## Claudiu Deak, Chef Affärsutveckling och anbud, Academedia



### Om företaget

Academedia är norra Europas största utbildningsföretag med verksamheter i Sverige, Norge och Tyskland. Verksamheterna inom AcadeMedias vuxenutbildning bedrivs främst inom komvux, yrkeshögskola och arbetsmarknadstjänster.

## Alltför stort fokus på pris

Problematiken i offentlig upphandling handlar mycket om pris kontra kvalitet. Man lägger alltför stort fokus på pris av rädsla för långa överklagandeprocesser. Det beställaren får speglar inte riktigt det som målgruppen/deltagarna behöver för att lyckas. Detta har förvärrats sedan Coop service-domen i EU kom, den som begränsar möjligheterna att använda golvpriser. Det menar Claudiu Deak, Chef Affärsutveckling och anbud på Academedia.

**AlmeGas rapport "Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling" visar att många tjänsteföretag upplever att det i offentlig upphandling är för mycket fokus på pris och för litet på kvalitet och att det även är problem med tidskrävande formalia och omfattande och irrelevant kravställande. Det framgår även att många tjänsteföretag anser att dialogen inför upphandlingarna brister liksom uppföljningen av kvaliteten i leveransen under kontraktstiden. Är detta problem som även ni upplever i er bransch?**

– Ja, det handlar mycket om pris kontra kvalitet – vi ser både statliga myndigheter och kommuner som lägger alltför stort fokus på pris många gånger utifrån rädslan för långa överklagandeprocesser. Det man upphandlar speglar inte riktigt det som deras målgrupp/deltagare egentligen behöver för att lyckas. Det har förvärrats sedan Coop service-domen kom på EU-nivå, den som begränsar möjligheterna för upphandlande myndighet att använda sig av golvpriser. Den myndighet som gjort det största omtaget kring detta är Arbetsförmedlingen. De säger att de tagit fasta på domen och att deras jurister gett vägledning, vilket betyder att myndigheten i princip helt slutat med rena kvalitetsupphandlingar. Jag tycker att de har hårdtolkat domen, det är fortfarande tillåtet att sätta fasta priser (så länge dessa inte utvärderas) och fokusera på kvalitet.

– Vi märker skillnad när beställaren har en genomtänkt process och en strategi samt en större organisation bakom sig. Det är beställarens egen organisation, kompetens och kunskap om behov och marknad som avgör utfallet. Då ser vi kvalitetskrav på riktigt, krav som är koppade till exempelvis måluppfyllelse och progression och som är direktkopplade till deltagaren, den som ska ta del av tjänsterna.

Vi har ett starkt ledningssystem som vi har ISO-certifierat och vi har statistik på de anbud vi har lämnat. Tittar vi på ett hundratal upphandlingar som vi deltagit/följt i de senaste tre åren så ser vi att 7-8 av 10 avgörs på pris.

## **Finns det andra utmaningar som ni upplever?**

– Ja, de är närbesläktade. Om den upphandlande myndigheten inte gör någon marknadsanalys via till exempel request for information (RFI) så får de för litet kunskap om dess utveckling, framgångsrika exempel samt utbildningsutbud. De större beställarna har den strategiska höjden, de gör ofta detta. Det är de mindre beställarna som inte mår med att göra detta tillräckligt bra.

Ibland ser vi en problematik som innebär att anskaffningskedjan blir lång och att man lägger ut hela processen på konsulter, här är vår rekommendation att som beställare ha fortsatt stark ledning och styrning över processen.

En trend vi sett sista tiden är att fler beställare går in på LOV och auktorisation för att exempelvis slippa gå in i långa LOU-processer. Men då riskerar man att göra man en tankekurpa, anskaffningsprocessen blir kortare men de förlorar kontrollen över hur många aktörer som kommer att finnas i systemet. Oftast blir uppföljningen under kontraktstiden underdimensionerad, den är uppbyggd för färre aktörer.

Det finns dock kommuner som är mer lämpliga för LOV / auktorisation, de bygger in valfrihet och ett bredare utbud, m.m. De har gjort en matris och konstaterat att detta är den bästa modellen. De har utvecklat metoder och har resurser för uppföljning och kvalitetsutveckling. Västerås stad, till exempel, har gått från LOU till auktorisation.

## **Vad genomsyrar bra upphandlingar?**

– Det är när beställaren tar ansvar för sitt resultat och att de vet vad de vill ha, att de identifierat syftet med anskaffningen. Man måste försöka fånga både samtid och framtid, våga titta i kristallkulan. Utbildning är en vattendelare – har man utbildning får man jobb, har man ingen får man inget jobb! Beställaren ska inte fokusera på processen utan på tjänsten och utfallet.

Med andra ord: En bra upphandling är när beställaren utvärderar det man har, genomför RFI för ny input och sedan går in i själva anskaffningsprocessen. Man ska veta varför man gör upphandlingen – inte bara agera för att det ska bli enklare!

## **Vad bör offentlig sektor utveckla för att göra bra offentliga affärer?**

– Många beställare är politiskt styrda organisationer. Vi vill få till ett bättre partnerskap mellan den offentlige köparen och leverantören, att man jobbar tillsammans mot ett mål. Då får man helheten att fungera, du får utvecklingsperspektivet, hållbarheten i affären samt bra möten mellan beställare och leverantör med gemensamma kvalitetsmål.

Slutligen så tycker jag att det är viktigt att det som man upphandlar är ändamålsenligt – att man har deltagarfokus, inte processfokus. En väl genomförd upphandling ger en ökad målfyllelse och stärker konkurrenskraften både för samhället och den enskilde.



## Charlotte Bergman, vd ELU Konsult AB



### Om företaget

**Konstruktörer inom bygg, anläggning, vattenbyggnad och geoteknik. Samarbetspartner för lösningar i teknikens framkant. Arbetar med rådgivning och konstruktion av anläggningar, broar, kontor, bostäder, marina byggnadsverk och geoteknik. Kunderna är både offentliga och privata, ca 40/60 under senare år.**

## Bra dialog ger bra upphandlingar

– En bra dialog genomsyrar de upphandlingar som vi bedömer som bra. Vi har goda erfarenheter av avtal med både fasta och löpande priser, samt olika incitamentsmodeller. Att fokusera på genomförandebeskrivningar och kvalitetsaspekter är positivt. Då kan den som upphandlar ställa mer kvalitativa krav. Mjuka parametrar är inte lätt men det går att ställa sådana krav. Det menar Charlotte Bergman, vd ELU Konsult AB.

**AlmeGas rapport "Så ser tjänsteföretage på offentlig upphandling" visar att många tjänsteföretag upplever att det i offentlig upphandling är för mycket fokus på pris och för litet på kvalitet och att det även är problem med tidskrävande formalia och omfattande och irrelevant kravställande. Det framgår även att många tjänsteföretag anser att dialogen inför upphandlingarna brister liksom uppföljningen av kvaliteten i leveransen under kontraktstiden. Är detta problem som även ni upplever i er bransch**

– I stort sett håller vi med om alla de punkter som är med på AlmeGas lista. Vi noterar ett orimligt stort fokus på pris i förhållande till kvalitet – generellt sett. Dock finns undantag.

Det brukar ställas krav på CV på de individer som ska jobba med uppdraget. Ofta krävs mångårig erfarenhet. Vi kan ibland inte förstå hur vissa aktörer kan lämna de priser som de gör, men ofta handlar det om att allt fler använder underkonsulter i låglöneländer. Det har vi gjort också, men det är inte helt okomplicerat och enkelt att hantera. Det är bra för svenska skattebetalare att saker och ting blir billigare – men samtidigt utarmar man kunskap och kompetens i vårt land. Det behöver fortfarande finnas kompetens både på beställarsidan och hos utförarna om vi ska kunna hålla hög kvalitet och ha säkra leveranser. Lägg därtill behovet av att hantera den nödvändiga klimatomställningen, som i sig kräver mycket kunskap och kompetens på många olika områden.

Ett alternativ och/eller komplement till att använda låglöne konsulter är att fortsätta jobba med att digitalisera och automatisera en del moment. Jag är övertygad om att takten i det arbetet kommer öka. Olika delar i ett uppdrag kräver olika lösningar. I tidiga skeden väljer man teknisk lösning – den delen är svårare att automatisera. Men när man väl valt en lösning och ska producera bygghandlingar för t ex sju likadana broar, beräkningsarbeten m.m. då kan mycket automatiseras.

Ett annat problem är att dialogen mellan kund och leverantör ibland brister. I de fall projektet fungerar bra har man haft en bra dialog. Många gånger är beställaren rädd att hamna utanför regelverket och är därför försiktig i dialogen under upphandlingskedet.



### **Finns det andra utmaningar som ni upplever?**

– Ett annat problemområde är att det blir allt vanligare att upphandlingarna hanteras enbart av inköpare och jurister. De som ska leva med det som beställaren har handlat upp deltar inte alltid. Om det enbart är jurister kan det resultera i bristande förståelse för uppdragets utmaningar, vilket skapar ökade kostnader och tar mer resurser. Om man ska generalisera. Detta präglar även stora organisationer bland de privata aktörerna. Orsaken är delvis att vi verkar i en mer internationell miljö numera. Man är mer van att juridiken och avtalen har större betydelse. Vi måste därför också bli mer professionella inom områden som juridik och avtalsfrågor. De som handlar upp är ofta inte tekniker utan jurister och inköpare.

### **Vad genomsyrar bra upphandlingar?**

– Att dialogen är bra, givetvis. Vi har goda erfarenheter av avtal med både fasta och löpande priser, samt olika incitamentsmodeller. Att fokusera på genomförandebeskrivningar och kvalitetsaspekter är positivt. Då kan den som upphandlar ställa mer kvalitativa krav. Mjuka parametrar är inte lätt men det går att ställa sådana krav. Matematiskt är det enklare att gå på kronor och ören – men där får man inte alltid inte alltid det man frågar efter. Ju tydligare krav på det som upphandlas, desto mindre resurser behöver läggas på diskussioner om vad som ingick i uppdraget från början och kostnader för ändrings- och tilläggsarbeten.

### **Vad bör offentlig sektor utveckla för att göra bra offentliga affärer?**

– Kanske att försöka fokusera mer på värdet över tid av en upphandlad tjänst. Inte bara här och nu. Inte vara rädd för att utmana både LOU och LUF – vi har erfarenhet av att detta har fungerat bra när man varit kreativ.

– Det som tyvärr händer mer och mer är att upphandlare vill göra avsteg eller tillägg från regelverken. Vår försäkring är dimensionerad efter de krav som finns i de allmänna bestämmelserna i ABK – men när kunden vill göra avsteg från dessa – skriva bort våra rättigheter, då blir det dyrare. Man vill förflytta risken till oss leverantörer och då vill försäkringsbolagen ha betalt för detta. ABK är framtaget för att balansera riskfördelningen mellan köpare och säljare, det är inte alltid man förstår det. Ibland önskar köparen avsteg som vi inte kan förstå, de har ingen juridisk betydelse.

## Andreas Gyllestrand, vd Cubsec



### Om företaget

Erbjuder produkter och tjänster för bland annat offentlig sektor, såväl teknik som personella säkerhetstjänster, larmcentraltjänster, förstudier, bevakning, tekniska installationer, personskydd eller hemlarm. 70 procent av omsättningen kommer från offentlig sektor. Företaget har funnits sedan 2003 och deltagit i offentlig upphandling sedan 2005.

## RFI – bra modell som gynnar alla

– RFI (Request for information) är en bra modell som gynnar alla parter och minskar överprövningar i senare led. Det anser Andreas Gyllestrand, vd Cubsec, ett företag i säkerhetsbranschen.

**Almeegas rapport "Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling" visar att många tjänsteföretag upplever att det i offentlig upphandling är för mycket fokus på pris och för litet på kvalitet och att det även är problem med tidskrävande formalia och omfattande och irrelevant kravställande. Det framgår även att många tjänsteföretag anser att dialogen inför upphandlingarna brister liksom uppföljningen av kvaliteten i leveransen under kontraktstiden. Är detta problem som även ni upplever i er bransch?**

– Jag tycker att man kan se en viss ökning av dialogen mellan upphandlande myndigheter och leverantörer.

Vad beträffar de problem som i övrigt beskrivs kan de kommenteras på följande sätt.

Angående frågan om pris kontra kvalitet, så har blivit bättre de sista åren. I flera upphandlingar är kvalitet en del av utvärderingen och viktas mot pris. Vissa har dock kvar subjektiva utvärderingsmodeller. Känslan är ibland att myndigheten ställer krav utifrån en specifik leverantör, särskilt när man talar litet om leverans och vad som är viktigt.

Beträffande frågan om byråkratisk och tidskrävande formalia vid offentlig upphandling, så är detta inget större problem för oss. Jag har dock upplevt annat i mindre företag med mindre resurser. Då är det svårt att lämna anbud, få bjuder in till RFI för att ge info om uppdraget och upphandlingen – och om man bjuder in så är det ofta riktat större företag. Här finns möjligheten att bjuda in mindre företag och bidra till att avdramatisera upphandlingen för dessa. LOU är inte oöverstiglig för mindre aktörer, men om man inte blir inbjuden till RFI så upplevs man som icke relevant. Det är viktigt att inte bjuda in med armbågen. För mindre företag är det dyrt och ett stort steg att anställa expert eller ta in konsulter inför anbudsgivning.

Angående kravställandet så instämmer jag i att det finns utmaningar. Kvalitetskrav som ska utvärderas är för få, medan skall-kraven är för många, ibland rent häpnadsväckande! Det blir konstigt när skall-kraven ökar hela tiden, det känns som att de bygger på gamla problem som man haft med en enstaka leverantör, snarare än på en fungerande marknad. Ingen analys har gjorts av om det är ett vanligt förekommande problem. Följden blir inflation i skall-krav som upplevs omöjliga att uppfylla.

Även i fråga om uppföljning av kvalitet i leveransen under kontraktstiden så finns det brister. Ibland lämnar leverantören ett lågt anbud för att sedan försöka klara sig igenom kontraktstiden utan att uppfylla kraven. Om myndigheten inte påtalar detta så har leverantören tjänat extra på affären. Det är trist när det är så, men även här blir det litet bättre.

Problemen blir särskilt påtagliga när beställaren har hundraprocentig pristutvärdering och noll uppföljning. Vissa bolag som enbart går på sådana upphandlingar attraheras. Kriminalvården kan få anbud från leverantörer som felaktigt påstår sig vara rikstäckande. Vi såg hur ett bolag hävdade att de hade 150 anställda, när vi kollade upp dem visade det sig att det var 14. Det känns oseriöst att de ändå fick delta och vann en stor del av kontraktet. Om man ser lätt på en sådan fråga, vilka övriga skall-krav behöver man inte stå för?

Ändå ska sägas att antalet oseriösa aktörer inte blir fler – det går åt rätt håll.

### **Finns det andra utmaningar som ni upplever?**

– När man utvärderar kvalitet för tjänster är den bästa metoden att beskriva arbetssätt och metodik, gärna utifrån scenarion, hellre än att gå på referenser. Då kan man jämföra leverantörerna. Referenser kan företagen välja, men utvärderas arbetssätt och metodik kan man gå tillbaka och se hur det går under avtalsperioden. Betyg från referent spelar ingen roll under kontraktstiden och kan inte användas i uppföljningen.

En annan sak är att LUF-upphandlingar ökar kraftigt, det verkar som att det görs mest av bekvämlighet. Köparen får ett sjuårigt avtal i stället för ett fyraårigt. Jag tror inte att detta är syftet med lagen, börjar vi tänja på detta kan till slut nästan allt som finansieras med offentliga medel klassas samhällskritiskt. Det blir mindre konkurrens och svårare att slå sig in om man inte varit inne på sju år. Det kan döda innovation, många skapar innovativa lösningar riktade till det offentliga.

### **Vad genomsyrar bra upphandlingar?**

– Dialog och RFI, att man är tydlig med vilka värden som ska skapas och vilka problem som ska lösas, inte bara hur många timmar som ska köpas. Det ska vara lätt att utvärdera vilket värde som erhållits – det är det viktiga för skattebetalarna.

RFI skapar förståelse för vad kunden vill ha, i en öppen dialog får köparen veta vad som kan erbjudas och det skapas nytta för skattebetalarna. Nya lösningar kan komma fram och beställaren behöver inte upphandla på samma sätt och samma saker som tidigare. Dessutom underlättar det för mindre företag att delta.

Det är positivt att mindre kommuner genomför RFI med syftet att få in nya aktörer. Även om vi inte vunnit upphandlingen så har det bidragit till att de lokala leverantörerna vässat sig. Med konkurrens tar ingen kontraktet för givet.

### **Vad bör offentlig sektor utveckla för att göra bra offentliga affärer?**

– Ett önskemål från oss är god tid för att implementera uppdraget. Ofta anges enbart någon månad, trots att vi ska anställa, skaffa bilar, utbilda, o.s.v. Vi har varit med i upphandlingar där man ska anställa 150 personer och sätter mycket kort startdatum. Det är självmål att inte erbjuda kanske tre månader för övertagande. Viktigt att ta detta på allvar! Annars gynnas bara den befintliga leverantören.

# Sammanfattande slutsatser

Många tjänsteföretag vill delta i offentlig upphandling och vara med och utveckla den offentliga marknaden genom att bidra med sina kunskaper. Samtidigt kan konstateras att sättet på vilket offentliga upphandlingar genomförs påverkar företagen som deltar i upphandlingar. Upphandlingarnas utformning har även betydelse för kvaliteten i leveranserna.

Genom de intervjuer som presenteras i rapporten vill Almega bidra till att ge en konkret bild av hur företag som verkar inom olika branscher inom tjänstesektorn upplever offentlig upphandling. Intervjuerna syftar till att skapa större förståelse kring hur offentlig upphandling uppfattas av leverantörerna och områden som skulle kunna utvecklas och förbättras. De konkreta idéer som lyfts fram i intervjuerna rörande upphandlingarnas utformning kan ses som en inspirationskälla inför framtida upphandlingar av relevanta tjänstekategorier.

Det kan konstateras att företag som verkar i olika branscher delvis upplever olika typer av problem när det kommer till offentlig upphandling. Även storleken på företag kan givetvis spela in i bilden. Ofta kan mer småskaliga företag uppleva större problem med exempelvis **tidskrävande upphandlingsprocedurer** än vad större företag gör. Det är viktigt att upphandlande myndigheter alltid strävar efter en så enkel och tydlig upphandlingsprocedur som möjligt, givet vad upphandlingen avser.

Något som framkommer tydligt i flera av intervjuerna är att de upplever problem med **stark prispress på bekostnad av kvaliteten**. Detta ligger i linje med resultatet i tidigare enkätundersökning bland Almeegas medlemmar<sup>1</sup>. Orsakerna till prispressen varierar en del mellan de olika branscherna som är representerade i intervjuerna. Flera av de intervjuade ger sin mening i fråga om hur situationen skulle kunna lösas för upphandlingar inom deras tjänstekategorier. Vissa anser att exempelvis upphandlingar till fast pris är en väg framåt, medan andra anser att en sådan modell inte fungerar inom deras bransch.

Det finns sannolikt inte en enda lösning på utmaningarna med prispress. Vägen framåt måste utformas utifrån omständigheterna i den specifika branschen och förutsättningarna hos den upphandlande organisationen. Genomgående framstår dock moment som förberedande dialog för att hitta lämplig utvärderingsgrund, ifrågasättande av onormalt låga anbud samt aktiv

---

<sup>1</sup> Almeegas rapport "Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling" (mars 2021)

avtalsuppföljning och säkring av kvaliteten i leveransen vara viktiga steg på vägen för en sund utveckling som skapar förutsättningar för att nå rätt pris för önskad kvalitet.

Även omfattande och/eller irrelevant **kravställande** lyfts som ett problem av flera av de intervjuade. Även detta ligger i linje med vad som framkommit i vår tidigare undersökning. Som exempel på problematiskt kravställande nämns i intervjuerna bland annat krav på referenser från tidigare kunder i offentlig sektor. En annan typ som lyfts fram är krav och villkor som avviker från branschstandard eller regelverk.

Almega vill framhålla betydelsen av att de krav som ställs är relevanta för det som upphandlas. Även avtalsvillkoren är av stor betydelse och behöver ges en balanserad utformning mellan offentlig kund och leverantör. Annars är risken att man onödigt försvårar för företag att lägga inbud som kan bidra till goda leveranser. Det är naturligt att en upphandlande myndighet inte har expertkompetens i fråga om alla tjänster som ska upphandlas. Mot denna bakgrund är önskemålet som lyfts i intervjuerna om att upphandlande myndigheter ska genomföra en dialog med marknaden inför förstående upphandlingar mycket begripligt och angeläget. Vid sådan dialog kan man fånga upp vilka krav och villkor som kan aktualiseras i ljuset av uppdragets karaktär och kvalitetsambitioner. Man kan även belysa hur kravställandet kan ske på ett sätt som blir tydligt och uppföljningsbart. Detta är av betydelse för både offentlig sektor och leverantörer. Därigenom kan otydlighet kring kravställandet minimeras. Risken för överklaganden av upphandlingarna kan även begränsas på sådant sätt.

Mer **mål- eller funktionsinriktade upphandlingar** med färre detaljkrav och tydligare styrning mot vad som ska uppnås lyfts av en del av de intervjuade som önskemål. Det finns dock även de som anser att en sådan modell inte fungerar för deras typ av verksamhet. Rätt använd kan en sådan modell dock skapa utrymme för innovation och nytänkande. Ett upphandlingsupplägg som sätter fokus på funktion förutsätter att den upphandlande myndigheten följer upp och kontrollerar att det som har utlovats genomförs under kontraktstiden. På så sätt finns förutsättningar att göra offentlig upphandling mindre stelbent och mer möjliggörande för nya och kvalitativa idéer i leveransen.

Behovet av **uppföljning** under kontraktstiden lyfts genomgående av de intervjuade. En del tycker att uppföljningen fungerar förhållandevis bra medan andra är av motsatt åsikt. Genomgående konstateras dock att uppföljning är en viktig förutsättning för att skapa sunda affärsrelationer i de offentliga kontrakten. De krav och villkor som har ställts i upphandlingen behöver även följas upp för att de fullt ut ska få genomslag. Om så inte sker riskerar man öppna dörren för mindre nogräknade aktörer som går in i upphandlingarna med avsikt att inte efterleva vad man har utlovat. Detta skapar såväl konkurrensproblem som ett urholkat förtroende för de offentliga upphandlingarna. Att upphandlande myndighet redan vid upphandlingen beskriver hur man kommer att följa upp uppdraget skapar tydlighet för företagen och skapar också förutsättningar för att utveckla seriösa affärsrelationer med sina leverantörer. Att upphandlande myndigheter följer upp att man får vad man beställt och betalar för även av stor betydelse för oss alla som medborgare och skattebetalare.

Noteras kan även att några av de intervjuade lyfter utmaningar kring **överklaganden** av offentliga upphandlingar. I det avseendet kan konstateras att nya lagregler är föreslagna av

regeringen, vilka syftar till att effektivisera domstolsprocessen. Förhoppningsvis ska detta kunna minska problematiken med överprövningar som drar ut på tiden i domstol.

De intervjuade efterlyser genomgående mer **dialog** inför upphandlingarna. Sådan dialog kan minska flera av de andra utmaningar som lyfts, kopplat till kravställande, utvärderingsgrunder och otydlighet kring uppdragens innebörd. En dialogform som uppskattas av många av de intervjuade är så kallad request for information (RFI). Det innebär att den upphandlande myndigheten inför en upphandling skickar skriftliga frågor till leverantörer eller branschorganisationer. Även andra typer av förberedande dialog finns, såsom exempelvis extern remiss där hela eller delar av upphandlingsdokumenten publiceras innan en upphandling genomförs. Upphandlande myndigheter väljer givetvis själva den form som kan fungera bäst inför en specifik upphandling – det viktiga är att dialog sker.

Dialog är i sig en nyckel till att uppnå genomtänkta upphandlingar som kan förena den upphandlande myndighetens behov och marknadens möjligheter. Till nytta för oss alla i samhället.