

Anbudsvärdering vid offentlig upphandling av arkitekt- och byggkonsulttjänster – förstudie

Josefin Sporrang, Jan Bröchner och Anna Kadefors

Avdelningen för Service management
Centrum för management i byggsektorn
CHALMERS TEKNISKA HÖGSKOLA
Göteborg 2005

Anbudsvärdering vid offentlig upphandling av arkitekt- och byggkonsulttjänster
- förstudie

JOSEFIN SPORRONG, JAN BRÖCHNER OCH ANNA KADEFORS

ISBN 91-974371-2-3

© Josefin Sporrong, Jan Bröchner och Anna Kadefors

Avdelningen för Service management
Centrum för management i byggsektorn (CMB)
Chalmers tekniska högskola
SE-412 96 Göteborg
Sverige
Tel: +46 31 772 10 00

Tryck: Chalmers Repro
Göteborg, Sverige 2005

Förord

Denna rapport avser en förstudie av metoder för anbudsvärdering vid offentlig upphandling av arkitekt- och byggkonsulttjänster, särskilt ramavtal. Förstudien har finansierats av Centrum för management i byggsektorn (CMB) vid Chalmers tekniska högskola.

Projektet har genomförts under 2005 vid Avdelningen för Service management av Josefin Sporrang med stöd av professor Jan Bröchner och universitetslektor Anna Kadefors. I arbetet med förstudierapporten har även medverkat tekn lic Alf Johansson och tekn dr Per-Olof Sverlinger, Triathlon Consulting Group. En referensgrupp med företrädare för CMB-huvudmän har lämnat synpunkter på förstudien vid två möten under arbetets gång. Vid ett CMB-seminarium i Göteborg den 15 september 2005 diskuterades i första hand rekommendationerna som formulerats i en förhandsversion av rapporten. Fredrik Waara, doktorand i Service management, har även bidragit till att förbättra den slutliga textversionen.

Vi vill rikta ett varmt tack till de offentliga byggherrar samt arkitekt- och konsultföretag som har medverkat, samt till jur kand Lars Lundenmark vid Svensk Teknik och Design. Samtliga intervjuer har utförts under perioden april-augusti 2005.

Stockholm och Göteborg i september 2005

Josefin Sporrang

Jan Bröchner

Anna Kadefors

Innehåll

1 Inledning	5
1.1 Branschriktlinjer	5
1.2 Förstudiens syfte	6
1.3 Intervjuerna	6
1.4 Rapportens uppläggning	6
2 Konsten att värdera kompetens	7
2.1 Tjänster kontra varor - information och förtroende	7
2.2 Humankapitalteorier	7
2.3 Urval av konsulter – fokus på annat än pris	9
2.4 Konsulternas prissättning och strategier	11
2.5 Kostnader för att välja konsult	12
3 Lagreglerna	15
3.1 Tilldelningsgrunder	15
3.2 Ramavtal	16
3.3 Lagreglernas effekter	17
3.4 Slutsatser om effekterna	18
4 Fem byggherrars värderingsmetoder	19
4.1 Statens Fastighetsverk	19
4.2 Vägverket	21
4.3 Banverket	24
4.4 Markkontoret i Stockholm	26
4.5 Göteborgs Stads Upphandlingsbolag	29
5 Fyra arkitekt- och byggkonsultföretags åsikter	35
5.1 LOU ger omfattande administration	35
5.2 Prisets vikt i anbudsvärderingen	35
5.3 Poängmodeller	36
5.4 Byggprojektjänster är inte som varor	37
5.5 Ramavtalens problematik	37
5.6 Timarvode, totalkostnad eller budget	38
5.7 Bieffekter av dagens upphandlingspraxis	38
6 Diskussion och slutsatser	41
6.1 Vad tycker de intervjuade?	41
6.2 Beställarnas modeller	42
6.3 Ramavtalens problematik	45
6.4 Tänkbara effekter, på kort och på lång sikt	46
6.5 Förslag till åtgärder	46
6.6 Det behövs fortsatta studier	47
Litteraturhänvisningar	49

1 Inledning

Processen som leder fram till byggnader och anläggningar syftar till att skapa en fysisk slutprodukt som skall vara funktionsduglig, beständig och helst också vacker. Den övergripande målsättningen är vanligtvis att uppnå detta med bästa möjliga ekonomi - och miljökonsekvenser - över byggnadens eller anläggningens hela livslängd. Man kan säga att arkitekter och byggkonsulter anlitas i syfte att presentera idéer och lösningar och som gör det möjligt att kombinera dessa mål.

Deras tjänster är, liksom intellektuella tjänster i allmänhet, komplexa till sin karaktär och det gör dem mer svårbedömda än de flesta varor. Till skillnad från de flesta varor kan ju kunskaps-tjänster inte testas innan de är köpta, och det är svårt att i förväg specificera slutprodukten. Ofta är priset bara ett av flera kriterier som skall beaktas. Valet av företag inrymmer vanligtvis en helhetsbedömning av vad en arkitekt eller byggkonsult kan leverera, en ganska komplex bedömning. I en situation då olika anbud skall värderas och ställas mot varandra blandas vad som ofta kallas mjuka parametrar och hårda (främst priset). Vi får en flerdimensionell värderingsfråga.

Offentliga sektorn är en stor köpare av arkitekt- och byggkonsulttjänster. Det är ofta fråga om ramavtal som ingås med flera anbudsgivare efter en utvärdering som utgår från fler kriterier än pris. Ett nytt EG-direktiv betyder att ramavtalen får en annan roll framöver, men för svensk del vet vi ännu inte hur lagstiftningen kommer att anpassas.

Inom den offentliga sektorn måste upphandlingar i dag som regel ske inom ramen för lagen om offentlig upphandling (LOU). Sedan lagen trätt i kraft 1994 har kraven skärpts på att den upphandlande enheten inte bara gör en seriös utvärdering utan också tydligt kan redovisa skälen för det slutliga valet av anbudsgivare. Hela upphandlingsprocessen är beroende av att den upphandlande enheten kan fastställa adekvata urvalskriterier, göra dem tydliga för anbudsgivarna redan i förväg och tillämpa kriterierna konsekvent, under hela upphandlingsförloppet. En ständigt återkommande svårighet i detta sammanhang är att för varje projekt fastställa en rimlig avvägning mellan priskriterier och ickepriskriterier.

Fortfarande i början av 1990-talet var offentliga sektorns upphandling av tjänster som levererades av arkitekter och byggtkniska konsulter präglad av enkelhet och låga formella krav. Det var en självklarhet att kompetens var en viktig utgångspunkt. I de flesta fall var upphandlingen baserad på förtroende, och det fanns ofta långvariga relationer mellan de upphandlande enheterna och de företag som anlätades. De administrativa kostnaderna för att få en konsultrelation till stånd var låga, både hos köpare och säljare, och det kunde gå snabbt att fatta beslut om vem som skulle utföra ett givet uppdrag. Viktiga egenskaper som företagets kompetens var normalt inte föremål för en uttrycklig och preciserad värdering.

Så sent som 1991 kunde man läsa denna text i dåvarande Byggnadsstyrelsens föreskrifter för konsultupphandling:

”Vid upphandling i konkurrens och även vid förhandlingsupphandling med en part skall följande beaktas: [...] Kompetens och kreativitet hos handläggande personer måste vägas in vid anbudsprövningen tillsammans med det pris som offereras. [...] Bedömning av kompetens och förmåga att åstadkomma hög kvalitet arkitektoniskt, teknisk erfarenhet etc måste alltid ges stor vikt i upphandlingskedet.” (Byggnadsstyrelsens föreskrift 302, sid 7)

Man lägger märke till hur 'förhandlingsupphandling med en part' lyftes fram. I dag har konkurrenskravet fört med sig en risk att kompetensfrågan underbetonas.

1.1 Branschriktlinjer

Organisationen Svensk Teknik och Design (STD) har formulerat ett antal ståndpunkter som rör offentlig upphandling av arkitekt- och ingenjörstjänster. Själva kärnan i dessa ståndpunkter kan sammanfattas som att vid anbudsbedömning av planering och projektering skall vikt fästas vid kompetens och erfarenhet hos dem som skall genomföra uppdraget. Det visar sig att priset betydelse tenderar att övervärderas.

Det nya EG-direktivet för offentlig upphandling aktualiserar lagändringar, och konsultorganisationerna i de länder som berörs har därför nyligen haft anledning att ta upp frågor som är centrala för den undersökning som presenteras här. Det finns således ett remissyttrande (2005-06-29, över SOU 2005:22) från STD och en motsvarande höringsuttalelse (2005-07-06) från norska RIF. I Danmark har den reviderade upphandlingslagen trätt i kraft redan 2005-09-01, och Konkurrencestyrelsen har utgett en vägledning.

1.2 Förstudiens syfte

Syftet med denna förstudie är att undersöka huruvida den praxis som har uppstått med stöd av LOU anses motsvara en effektiv resursanvändning hos anbudsgivare och upphandlande enheter, och särskilt om de använda kriterierna för att utse arkitekter och byggtkniska konsulter bidrar till att säkerställa den kompetens som man kan föreställa sig att den upphandlande enheten har mest nytta av.

Studien fokuserar särskilt på ramavtalsupphandlingar, eftersom offentlig upphandling av byggorienterade konsulttjänster ofta baseras på denna avtalsform. En viktig underliggande fråga är vilka metoder som används för att värdera kompetens vid upphandling av denna typ av tjänster, och om det finns något att lära av metoder för kompetensvärdering i andra sammanhang. Likaså finns det anledning att fråga sig vilka långsiktiga effekter som kan uppstå på kompetensförsörjningen.

1.3 Intervjuerna

I projektet har fyra konsultföretag samt fem byggherrar intervjuats under perioden april - augusti 2005. En utgångspunkt har varit att studien primärt skulle innefatta CMB-anslutna byggherrar i offentliga sektorn och företag med erfarenhet av LOU-ramavtal. På både konsult- och byggherresidan har de som intervjuats lång erfarenhet av offentlig upphandling inom de verksamhetsområden som är aktuella för denna studie. Av anonymitetsskäl kommer namnen på konsultföretagen inte att röjas i rapporten.

Resultatet av detta projekt bör ses mot bakgrund av att förstudier, till skillnad från större och mer omfattande undersökningar, har sina begränsningar i fråga om representativitet, tillförlitlighet och generaliserbarhet. Rapporten är främst tänkt att fungera som erfarenhetsutbyte och som inspiration till att utveckla området.

1.4 Rapportens uppläggning

I kapitel 2 utvecklar vi en teoretisk referensram baserad på framför allt utländsk forskning om hur kompetens kan mätas och värderas. Vi tar även upp flera vetenskapliga studier som handlar om arkitekt- och ingenjörstjänster. Kapitel 3 ger en kort redogörelse för några av reglerna i LOU och vad det nya EG-direktivet för offentlig upphandling för med sig. Sedan (i kapitel 4) redovisas hur fem svenska offentliga beställare resonerar kring upphandling av arkitekt- och byggkonsulttjänster. En motsvarande intervjubaserad genomgång av synpunkter från fyra arkitekt- och byggkonsultföretag återfinns i kapitel 5. Rapporten avslutas i kapitel 6 med förstudiens övergripande slutsatser och rekommendationer.

2 Konsten att värdera kompetens

Vad skall man mena med kompetens hos ett företag? Med kreativitet? Och hur kan de mätas eller åtminstone beskrivas så att en köpare kan utgå från egenskaper som kompetens och kreativitet i valet av tjänsteleverantör? Vi behöver ställa tre grundläggande krav på mätmetoderna:

- de måste vara tillräckligt objektiva,
- de måste kunna tillämpas innan kunskapstjänsten faktiskt har producerats, och
- det får inte vara orimligt dyrt att genomföra mätningarna.

På senare år har det kommit till både teorier och mer praktiska administrativa verktyg. I detta kapitel skall vi presentera de viktigaste tankarna och resultaten som kan tänkas ge byggstenar till mer effektiva metoder för upphandling.

2.1 Tjänster kontra varor - information och förtroende

Många ekonomiska studier har betonat det specifika med att köpa tjänster, jämfört med varor. En vanlig definition av en tjänst är att den inte går att ta på (är immateriell), att den inte går att lagra eller transportera, att personlig kontakt ofta krävs mellan leverantör och kund, samt att förbrukningen av tjänsten kräver ett deltagande från kundens sida, dvs. produktion och konsumtion sker samtidigt. Till skillnad från köp av varor köper tjänstekunden i många fall expertis och erfarenhet (jfr Axelsson, 1998).

En konsekvens av tjänstens specifika karaktär är dessutom att den är svår att definiera och mäta, något som är särskilt tydligt när det rör sig om tjänster som är så komplexa som de flesta konsultuppdrag. Varor har däremot ofta objektiva och definierbara egenskaper som antingen är uppenbara, eller har blivit väl kända, för kunden vid köpet av varan. Viktiga skillnader mellan en tjänst och en vara är den höga nivån av osäkerhet som ofta är förknippad med tjänstens utförande och kvalitet samt vilka kriterier som kan anknytas till tjänstens värde. Dessa kriterier, särskilt beträffande konsulttjänster, är oftare kvalitativa eller, som det gärna heter, mjuka än hårda och kvantitativt baserade. Osäkerheten förstärks av att det finns en asymmetri i förhållandet mellan kundens och leverantörens tillgång till information. Enkelt uttryckt: den som erbjuder tjänsten sitter på mer kunskap och information än den som köper tjänsten. I många fall är det rent av omöjligt för köparen att observera eller få uttömmande information om den som skall utföra en tjänst eller om tjänsten i sig (Gallouj, 1996).

Kundens upplevda risk är med andra ord större vid inköp av konsulttjänster än vid inköp av de flesta varor. Förtroende mellan köpare och säljare har visat sig ha stor betydelse för att minska denna osäkerhet. I en fransk studie baserad på ett tjugotal intervjuer med konsultföretag var syftet att analysera hur företag väljer konsulter och hur företaget kan värdera en intellektuell tjänst, trots att kvantifierbara kriterier eller indikatorer saknas (Gallouj, 1996). Studien visade bland annat att förtroende och bra relationer mellan köparna av konsulttjänster och konsultföretagen ofta har en central funktion i värderings- och urvalsförfarandet. Framför allt ansågs företagens upplevelse av kvaliteten i själva kontakten med konsulten vara avgörande vid urvalet. Ett sätt för köparen att minska sitt risktagande är därför att använda samma leverantör upprepade gånger. Samtidigt kan leverantören i syfte att minska den kundosäkerhet som bottnar i begränsad information förmedla olika kvalitetssignaler. Anställdas formella kvalifikationer, hur pass känt företaget är, samt var företaget är beläget visade sig vara vanliga signaler på kvalitet. Dessa resultat av Galloujstudien signalerar tydligt att offentliga beställares handlingsfrihet är kringskuren av LOU i flera väsentliga avseenden.

2.2 Humankapitalteorier

En hel del försök har gjorts i syfte att beskriva och värdera kompetens i olika perspektiv. Uppmärksamheten kring företagets immateriella resurser, intellektuella kapital och humankapital har, särskilt under de senaste tio åren, vuxit sig allt starkare. Det kan ses mot bakgrund av att det västerländska samhället, från att ha dominerats av stora varuproducerande industrier, kontinuerligt har övergått till att bli ett kunskapssamhälle med till övervägande del tjänsteproduktion. Idag betraktar de flesta företag sina anställda som företagets viktigaste resurs, och det är inte längre någon risk att detta låter som en tom fras. Den växande skillnaden mellan företags marknadsvärde och bokförda värde har ytterligare förstärkt denna bild. Vissa anser därför att värdet av det intellektuella kapitalet säger mer om ett företags framtida vinstmöjligheter än de mer traditionella nyckeltalen (Roos och Roos, 1997).

Det är viktigt att konstatera att det finns en betydande skillnad mellan att göra en värdering av ett företag som underlag för ett beslut om att förvärva företaget och en värdering av ett tjänste-

producerande företag som underlag för beslut om att köpa kunskaps tjänster av företaget. Men på samma sätt som den som förvärvar ett företag bör visa aktsamhet (due diligence), bör vi tänka oss att den "goda upphandlaren" har rutiner för att undersöka det tjänstesäljande företags förutsättningar. Därför är det värt att se vilka ansatser som kan ge inspiration till bättre rutiner för inköp av tjänster.

Sedan mitten av nittiotalet har det publicerats ett antal studier om mätning av humankapital i företag och om värdering av intellektuella tillgångar. En praktiskt orienterad översikt, *Making Sense of Intellectual Capital*, har publicerats av Andriessen (2004), som listar inte mindre än 25 metoder för mätning och värdering av intellektuellt kapital. Med intellektuellt kapital avses kunskap, information, intellektuell förmåga, erfarenheter m.m. som kan skapa värde för en organisation. OECD definierar begreppet som *the economic value of two categories of the intangible assets of a company: organizational and human capital* (Kannan och Aulbur, 2004, s. 409). Intellektuellt kapital delas ofta upp i humankapital, organisationskapital och kundkapital (Kannan och Aulbur, 2004).

Med humankapital menas det samlade värdet av investeringar i bland annat personalens utveckling och kompetens. Termen fokuserar på det ekonomiska värdet av det som en individ kan producera. Humankapitalet kan vidare uppdelas i faktorer som anställdas kompetens, sociala förmåga och värderingar (Kannan och Aulbur, 2004). I en annan mer förenklad, men tydlig, definition av intellektuellt kapital beskrivs humankapitalet som *det som finns i de anställdas huvuden*, samt strukturkapitalet som *det som är kvar i organisationen när de anställda har gått hem* (Roos och Roos, 1997).

Intellektuellt kapital är som ämne i forskningssammanhang alltså relativt nytt och det är inte uppenbart hur immateriella resurser skall kunna värderas och framför allt mätas. Mätmetoder finns emellertid och de vanligast förekommande kan delas in i fyra kategorier (Martin, 2004):

1. DIC (Direct Intellectual Capital) metoder, uppskattar det monetära värdet på immateriella resurser
2. MCM (Market Capitalization Methods) metoder, definierar intellektuellt kapital som skillnaden mellan företagets marknadsvärde och dess bokförda värde
3. ROA (Return On Assets) metoder, jämför avkastningen på tillgångar för olika företag
4. SC (Score Card) metoder, rapporterar olika indikatorer för komponenterna i intellektuellt kapital i scorecards ("styrkort" har blivit den svenska översättningen, borde ha varit ex poängkort).

Merparten av existerande mätmetoder är alltså inriktade på ekonomisk redovisning av företagets immateriella resurser. En svaghet med mätmetoderna är att enbart ett fåtal innefattar både kvalitativa och kvantitativa nyckeldata. Det är egentligen endast den fjärde kategorin, scorecardmetoderna, som kan hantera även nyckeldata som är kvalitativa.

Man kan i likhet med flera forskare på området hävda att intellektuellt kapital är svårt att mäta, och att det krävs en balans mellan kvantitativa och kvalitativa faktorer om man verkligen skall mäta. Enbart kvantifiering anses således vara otillräckligt för att fånga den komplexitet som inryms i det centrala begreppet kunskap (Martin, 2004; Mouritsen m.fl., 2001). Vidare bör man dra upp en tydlig gräns mellan att mäta och att värdera. Att mäta innebär att kvantifiera information; att värdera innebär att tillskriva en tillgång eller tillgångar, som antingen existerar eller kommer att existera, ett monetärt värde. Mätning, hävdar Martin, har tenderat att få mest uppmärksamhet på grund av svårigheten att specificera vilka mått som kan kopplas samman med enstaka värdeskapande aktiviteter.

Forskningen om intellektuellt kapital påminner oss som sagt om att det i dagens kunskapsbase-erade ekonomi krävs fler data än de som traditionellt hämtats ur den ekonomiska redovisningen för att kunna värdera ett företag. Samtidigt har också våra möjligheter ökat att rent praktiskt hantera mer komplexa verksamhetsdata. Framtagandet av scorecardtekniken är en effekt av detta. Med startpunkt i en artikel i Harvard Business Review 1992 introducerade Kaplan och Norton tekniken med Balanced Scorecard, som syftar till att hjälpa företag att utveckla sina mätsystem genom att beakta både finansiella och icke-finansiella nyckeltal. Denna teknik visade på nya tillvägagångssätt inom redovisning och organisationsstyrning. Ungefär samtidigt utvecklade och implementerade Skandia ett systematiskt tillvägagångssätt för att visualisera och mäta intellektuellt kapital, och den ansvarige, Leif Edvinsson, blev därmed internationellt känd som en av pionjärerna i att försöka definiera och mäta immateriella resurser. Skandias exempel följdes av flera företag som tog liknande initiativ (Roos och Roos, 1997).

Roos och Roos (1997) undersökte också hur man kan definiera indikatorer som kan ligga till grund för mätning av intellektuellt kapital. Studien syftade till att undersöka hur fem europeiska företag skulle välja att utforma sina egna system för att visualisera och mäta intellektuellt kapital. Undersökningen visade bland annat att indikatorerna inom en viss kategori av intellektuellt kapital måste vara mycket precisa och robusta och att kategorin i sig måste vara meningsfull. Exempelvis kan det vara viktigt att göra en distinktion mellan intäkter som genereras av en konsult som säljer en viss tid och en konsult som möjliggör framtida intäkter genom att överföra sin kunskap till organisationsprocesser och dokument. Det visade sig även att indikatorerna lämpligen bör utvecklas och definieras av personer som arbetar med det som kategorin berör. Utvecklingen av kriterier bör med andra ord innefatta en process som går underifrån och uppåt i organisationen, i stället för tvärtom.

Som konstaterades inledningsvis i detta avsnitt är skillnaden stor mellan att göra en värdering av ett företag som underlag för ett beslut att köpa företaget och å andra sidan en värdering av ett tjänsteproducerande företag i ett kundperspektiv. I det senare fallet är det enbart delmängder av de mer omfattande mätmetoderna som är aktuella för den "goda upphandlaren". Troligtvis är det framkomligt även i konsultupphandling att lära sig av hur man inför ett förvärvsbeslut mäter och värderar

- Medarbetarnas formella utbildningsnivåer
- Medarbetarnas erfarenheter och förvärvade expertis
- Medarbetarnas innovativa förmåga
- Medarbetarnas attityder
- Företagets rutiner och processer
- Företagets ICT-infrastruktur
- Företagets patent och licenser
- Företagets relationer med andra företag

En vanlig slutsats från tillämpningen av de befintliga metoderna är dessutom att hänsyn måste tas till varje organisations speciella situation. I dagsläget finns det med andra ord ingen standardiserad eller generaliserbar metod som går att tillämpa på alla organisationer. En annan brist är att de hittills utvecklade angreppssätten relaterar till organisationen som en helhet och tar därmed inte hänsyn till existensen av separata avdelningar eller individuella medarbetare (Kannan och Aulbur, 2004).

2.3 Urval av konsulter – fokus på annat än pris

Vid sidan av nationella riktlinjer har intresseorganisationer på både europeisk och global nivå formulerat riktlinjer för värdering och urval av konsulter. ACE (Architects' Council of Europe) och EFCA (European Federation of Engineering Consultancy Associations) har givit ut skrifter som vägledning vid upphandling av konsulttjänster till följd av de senaste EG-direktiven för offentlig upphandling. Rekommendationerna har många likheter och några av de tyngsta är dessa:

- Anbudsvärderingen skall syfta till att identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.
- Sällning av kandidater bör ske i flera steg. Urvalsupphandling, selektiv upphandling, förhandlad upphandling eller tävlingar (gällande upphandling av arkitekter) rekommenderas därför.
- Värderingen av ett företag skall koncentreras till den eller de som skall utföra uppdraget, alternativt ansvarig chef/projektledare och dessa skall värderas utifrån utbildning samt professionella kvalifikationer.
- Kandidater bör värderas av en oberoende, kvalificerad grupp eller kommitté.

På global nivå har FIDIC (International Federation of Consulting Engineers) utgivit en sammanställning av urvalsmetoder som vanligtvis används vid värdering av teknikkonsulter och de procedurer som följs. Samtidigt presenteras organisationens syn på selekteringsförfarandet. FIDIC avråder bestämt beställare från att använda urvalsförfaranden som går ut på ren priskonkurrens (price negotiation) eller kostnadsberäkningar (s k cost based selection). Den sistnämnda metoden kan i undantagsfall användas vid inköp av små, enkla och väldefinierade projekt, anser FIDIC. Den metod som framhålls som den mest lämpliga vid selektering av konsulter är QBS-metoden, kvalitetsbaserat urval.

Det finns flera exempel från utlandet där forskare har jämfört olika urvalsmetoder och deras effekter vid upphandling av konsulttjänster. Vanligtvis har priskonkurrens ställts mot metoder som betonar kvalitet framför pris.

I USA finns det flera undersökningar av vad som händer när man således använder QBS-metoden (Quality Based Selection) i stället för traditionella urvalsförfaranden, där priset fokuse-

ras. QBS har sin bakgrund i en federal lag som instiftades 1972, Brooks Act. Lagen tillkom till följd av ett identifierat behov av att tillämpa urvalsprocesser som i högre grad skulle ta hänsyn till arkitekters och ingenjörers kvalifikationer och för att säkerställa att ersättningen för tjänsterna inte skulle bli orimligt låg. År 2002 använde 43 stater officiellt metoden. Eftersom delstatstags-tiftning väger tyngre på detta område än federala lagar, kan den faktiska tillämpningen emellertid variera beroende på den enskilda statens ställningstagande i frågan (Christodoulou, 2004).

I stället för att fokusera på priset värderar QBS-metoden primärt en tjänst utifrån företagets kvalifikationer. Metoden baseras på antagandet att noggranna diskussioner med leverantören och en gemensam utveckling av tjänstens inriktning optimerar slutresultatet och därför sänker den totala kostnaden för tjänsten.

QBS-metoden kan beskrivas som en urvalsprocess i tre steg (Knudsen, 1991):

1. Urval – kvalifikationer värderas utifrån projektet
2. Förhandling om projektets omfattning – formulering av mål, kontraktsvillkor m m
3. Arvode – värderingsgrunden är priset

Förespråkare av QBS lyfter fram bland annat följande argument (Christodoulou m fl, 2004):

- + Det är svårt att på förhand exakt definiera kvalificerade, komplexa tjänster. QBS-metoden är därför en bättre urvalsmetod än priskonkurrens
- + Kvalificerade tjänster är ofta specialiserade och kan därför inte värderas utifrån lägsta bud. Förespråkare jämför dessa tjänster med läkare och advokater, som på samma sätt inte väljs utifrån lägsta pris
- + Kvaliteten i det som levereras anses bli högre vid användande av QBS-metoden, eftersom tjänsten utförs i samråd med beställaren
- + QBS-metoden genererar lägre livscykelkostnader, eftersom projektet planeras noggrant.

De som kritiserar QBS-metoden framhåller att:

- Eftersom priset inte beaktas, kan det innebära att tjänsten i slutändan blir dyrare för beställaren
- QBS-metoden baseras på subjektiva snarare än objektiva kriterier, vilket kan anses vara ett inkorrekt värderingsförfarande
- QBS-metoden begränsar antalet potentiella anbudsgivare. Välkända företag premieras på bekostnad av mindre etablerade företag
- Eftersom företagets erfarenhet och expertis blir de viktigaste kriterierna i anbudsvärderingen, finns risken att nyetablerade företag med begränsad erfarenhet slås ut.

Kostnadseffekterna av QBS för urval av projektörer (design professionals) har studerats i en jämförelse mellan två delstater (Knudsen, 1991). I den ena staten, Florida, krävde lagstiftningen att urvalet skulle ske baserat på kvalifikationer. I den andra staten, Maryland, skedde däremot urvalet genom priskonkurrens. Utfallet visade att kostnaderna för projekteringsskedet fäsen var drygt 6 procent högre i Maryland än i Florida, men också att projektets livscykel uppgick till 31 månader i Maryland, jämfört med 22 månader i Florida. Ingenjörernas lägre kompetens i Maryland-fallet sågs som en trolig förklaring till dessa skillnader, som i sin tur kunde hänföras till att kvalifikationerna inte låg till grund för urvalet där.

En färskare undersökning, baserad på data från staten New York har jämfört användning av QBS-metoden med urval via renodlad priskonkurrens. Forskarens analys av tidigare upphandlingar tyder på att QBS skulle ha resulterat i ungefär 50 procent lägre kostnader i upphandlings- och projekteringsskedet, cirka 50 procent minskning i administrativa kostnader, samt att projekt-tiderna skulle ha blivit uppskattningsvis 25 procent kortare (Christodoulou m fl, 2004).

En brittisk studie av bygg- och fastighetssektorn (Hoxley, 2000), innefattande cirka 200 offentliga upphandlare, visade bland annat att offentliga beställare kan påverka tjänstekvaliteten i positiv riktning genom att sälla anbudsgivarna i flera omgångar.

I Singapore har det relativt nyligen gjorts en studie baserad på intervjuer med ett antal experter i byggsektorn (Ling, 2004). Resultatet stödjer i hög grad uppfattningen att kvalitet är viktigare än pris vid inköp av konsulttjänster. Undersökningen ledde till slutsatsen att beställare inte anser det som viktigt att anlita arkitekter och ingenjörer till låga priser. Anledningen till detta uppgavs av beställarna vara att priset de facto inte innefattade den totala kostnaden och att man ansåg det som viktigt att betala ett rimligt arvode i syfte att få konsulten att känna sig motiverad för uppgiften. Beställare var benägna att förknippa låg motivation hos konsulter med sämre kvalitet. Ling betonar vikten av att arkitekt- och ingenjörstjänster inte behandlas som varor, där priset är

avgörande, utan att beställare i allt högre grad fokuserar på konsulternas kompetens, framför allt när konsulter anlitas för mer komplexa uppdrag.

2.4 Konsulternas prissättning och strategier

Det är naturligtvis inte bara de som upphandlar arkitekt- och byggkonsulttjänster som har anledning att intressera sig för humankapitalansatsen och utmaningen att mäta kompetens. Hur arbetar företagen själva med att utveckla sin prissättning och att anpassa sina strategier till efterfrågan? Det är inte oväsentligt för företagsstrategierna hur den offentliga sektorns efterfrågan på konsulttjänster tar sig konkreta uttryck. På kort sikt uppstår det också taktiska reaktioner på de offentliga beställarnas sätt att bedöma företagen. Det som man väntar sig skall premieras vid utvärderingen blir antagligen också det som anbuden inriktas på.

Det har hänt åtskilligt sedan den tid då arkitekttjänster betalades enligt fastställda taxor som utgick från procentsatser på byggkostnaderna. Man kan notera att redan den första europeiska teknikonsultkongressen i Gent 1913 hade på sitt program att studera konsulttaxor i olika länder (Widegren, 1988). Taxor är fortfarande vanliga i flera EU-länder.

I dag är det timpriser som har stor betydelse för att prissätta arkitekt- och byggkonsulttjänster i Sverige. Samtidigt anser många ingenjörer och arkitekter att deras kunskap inte kan översättas till enkla timpriser. Expertis och kvalitet är svårt att kvantifiera och prissättning är långt ifrån en exakt vetenskap. Hur kan man exempelvis prissätta en arkitekts kreativa lösningsförmåga? Hur kan man ta hänsyn till de långsiktiga effekter på kvalitet och kostnad hos de byggprojekt som arkitekt- och konsulttjänsterna avser? En mellanform mellan taxor och timprissättning är att utgå från budgetpriser för uppdrag.

De två amerikanska forskarna Sturts och Griffis (2005a, 2005b) har i en studie av prissättning av ingenjörstjänster identifierat två perspektiv. Det ena handlar om svårigheten att fastställa och försvara ett pris för kvalificerade tjänster. Det andra handlar om marknadens syn på tjänsterna. Ingenjörer uppfattas inte alltid som förmedlare av professionella tjänster. Uppfattningen om varukaraktern hos tekniktjänster är i vissa sammanhang fortfarande stark, menar de. Historiskt sett har det emellertid bland ingenjörer ansetts som yrkesmässigt oetiskt att marknadsföra sina tjänster. Det kan ses mot bakgrund av att ingenjörer under långa tider har kunnat förlita sig på sin professions rykte, liksom advokater och läkare. Däremot måste ingenjörer idag, precis som många andra yrkeskategorier inom konkurrensutsatta områden, marknadsföra sina tjänster. Ingenjörer behöver därför se över sina prisstrategier, hävdar Sturts och Griffis. Detta kan på sikt ta bort varuprägeln hos ingenjörstjänster. Ett sätt att göra detta på, menar de, är att försöka definiera de faktorer som kunder bedömer som mest värdefulla och att ha en tydlig marknadsföringsstrategi. Den andra och betydligt svårare uppgiften är att sätta en prislapp på dessa faktorer i ett försök att uppnå det optimala anbudspriset. Sturts och Griffis har även kunnat konstatera att företag på försök har börjat använda sig av alternativa prissättningsmetoder. Utmaningen i detta ligger i att operationalisera priset på ett sätt som gör att både kvantitativa och kvalitativa aspekter tas i beaktande. Detta är en tydlig spegelbild av den utveckling som pågår bland kvalificerade köpare av konsulttjänster.

I den oftast citerade litteraturen om konsultstrategier (Maister, 2003; Løwendahl, 2000) står prissättning och urvalsfrågor knappast i centrum. Medan det finns flera aktuella studier, både svenska och utländska, av managementkonsultföretagens strategier för att möta kundefterfrågan (Gable, 1996; Bäcklund, 2001; Werr och Linnarsson, 2001), är det tunnansatt med forskning som speciellt rör arkitekt- och byggkonsultföretag. Winch och Schneider (1993) identifierade emellertid fyra grundläggande strategier hos arkitektföretag, baserat på den aktuella organisationens kunskapsinriktning (se Figur 1).

Kundernas uppfattning viktig

Stark leverans	Stark erfarenhet
Stark ambition	Starka idéer

Kollegernas uppfattning viktig

Låg projektkomplexitet

Hög projektkomplexitet

Figur 1. Allmänna strategier för arkitektföretag (efter Winch och Schneider 1993)

Diagrammets x-axel utgörs av projektkomplexitet, medan y-axeln uttrycker om företaget är orienterat mot kunderna snarare än mot att göra intryck på arkitektkåren. Övre vänstra rutan motsvarar alltså en kunskapsinriktning på att företaget skall vara starkt i fråga om att kunna leverera. Denna inriktning betyder att det är kundernas kvalitetsuppfattning som är styrande. Nere till höger återfinns företag som satsar på sina starka idéer, komplexa projekt och i hög grad bryr sig om vad den övriga arkitektkåren menar om kvalitet i uppdragen.

Denna analys är en av utgångspunkterna för en jämförelse av brittiska och franska arkitektföretag som utförts av Winch, Grèzes och Carr (2002). De anser att skillnader i företagsstrategier kan vara relaterade till byggsektorns struktur i respektive land. Lagstiftning, tradition i urvalsförfarande samt vad kunden värdesätter uppskattades ha betydande inverkan på arkitektföretagens inriktning och utveckling. Exempelvis anlitas ett visst arkitektföretag i Storbritannien om detta anses kunna tillföra värde till det givna projektet och om företaget har utvecklat en relativt väldefinierad kompetens för vissa typer av byggnader. Därutöver värdesätts erfarenhet av projekt i utlandet, vilket i sin tur kan skapa kontrakt med utländska kunder. I Frankrike är arkitektföretagen däremot tämligen skyddade av nationell lagstiftning, vilket också gör deras utbud mer begränsat. Företagen sällas där normalt genom tävlingar, och detta minskar dialogen mellan beställare och leverantör. I den kunskapsmatris som Winch och Schneider föreslog 1993, skulle de brittiska företagen falla under strategin Stark erfarenhet, medan de franska arkitektföretagen snarare skulle kunna sägas följa strategin Starka idéer.

2.5 Kostnader för att välja konsult

Det som redovisats hittills i detta kapitel tyder på att det i dag finns metoder som är tillräckligt objektiva och som gör det möjligt att mäta och värdera kompetens hos företag. Men det måste finnas rimliga proportioner mellan arbetsinsatserna för att mäta och värdera kompetens och å andra sidan vad som kan uppnås genom bättre upphandling av konsulttjänster. Det uppstår ju kostnader både hos anbudsgivare och hos dem som upphandlar tjänsterna. Vad bör man därför mena med en resurseffektiv upphandling av konsulttjänster?

Sedan mitten av 1970-talet har analys av transaktionskostnader fått allt större betydelse för att förstå hur företag och offentliga organ väljer att organisera sin verksamhet (se antologin Företaget – en kontraktsekonomisk analys, redigerad av Bjuggren och Skogh och utgiven av SNS 1989). I vilken mån är det effektivt att bedriva produktion med egna anställda, och i vilken mån skall man köpa varor och tjänster på en marknad? Denna grundläggande fråga har inte kunnat besvaras inom traditionell ekonomisk teori, främst därför att tidigare teori utgått från det mycket förenklande antagandet att alla som agerar på marknaden har fullständig information, alternativt uttryckt att det inte uppstår några kostnader för att skaffa sig information. Med en så enkel teori går det givetvis inte att förstå själva existensen av konsulttjänster, eftersom dessa består av ingenting annat än just information. Den utvecklade ekonomiska teori som vuxit fram under de senaste årtiondena utgår i stället från att informationsökning är förenad med kostnader. Man skiljer på produktionskostnader (som traditionell ekonomisk teori handlar om) och transaktionskostnader, som uppstår i samband med kontrakt.

Det finns transaktionskostnader som uppstår innan ett kontrakt har skrivits under (= kostnader för att söka externa leverantörer, kostnader för att upprätta kontraktsunderlag och förhandla med anbudsgivare) och transaktionskostnader som uppstår efteråt (= kostnader för att följa upp att kontraktets bestämmelser efterlevs, kostnader för att lösa konflikter som kan uppstå).

I det större perspektivet utgör inte bara konsultupphandling utan också konsulttjänster i sig transaktionskostnader för den upphandlande enheten. Det typiska är ju att arkitekt- och byggtkniska konsulttjänster syftar till att ingå i underlaget för en senare byggupphandling. Produktionskostnaden är då förknippad med vad som betalas ut till entreprenörer. Med ett alternativt synsätt utgör emellertid även det belopp som konsulten får en produktionskostnad, medan kostnaderna för själva konsultupphandlingen uppfattas som transaktionskostnader som uppstår både inom den upphandlande enheten och bland anbudsgivarna.

För den upphandlande enheten bör resursoptimering vid konsultupphandling innebära att summan av transaktionskostnader och produktionskostnader minimeras, åtminstone på sikt över en följd av upphandlingar. Det bör också vara viktigt för den upphandlande enheten att överväga vilka transaktionskostnader som uppstår i omvärlden, dvs bland anbudsgivarna, eftersom anbudsgivarnas transaktionskostnader kan komma att återspeglas i högre priser, dvs högre produktionskostnader ur den upphandlande enhetens perspektiv.

En typisk strukturfråga som transaktionskostnadsanalyser brukar kunna tillämpas på är företags val mellan att producera med egen personal eller att köpa av andra producenter på marknaden. Med stöd av sådana analyser skulle man även kunna bedöma i hur hög grad som offentliga myndigheter kommer att minska sitt konsultberoende om lagändringar höjer transaktionskostnaderna för att köpa arkitekt- och byggkonsulttjänster.

3 Lagreglerna

Den svenska lagen (SFS 1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) trädde i kraft 1994 och ersatte den tidigare upphandlingsförordningen samt äldre kommunala upphandlingsreglementen. Vad gäller konsultupphandling implementerar LOU ett EG-direktiv (92/50/EEG) om offentlig upphandling av tjänster.

De grundläggande gemenskapsrättsliga principer som skall efterlevas vid all offentlig upphandling har sammanfattats av Nämnden för offentlig upphandling:

”Av **likabehandlingsprincipen** följer att alla leverantörer skall behandlas lika, d.v.s. ges lika förutsättningar. Alla måste t.ex. få samma information, vid samma tillfälle.

Av **principen om icke-diskriminering** följer att det är förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer, främst på grund av nationalitet. Härav följer att den upphandlande enheten t.ex. inte får ge ett lokalt företag företräde med anledning av dess geografiska läge.

Principen om ömsesidigt erkännande innebär bl.a. att intyg och certifikat som utfärdats av behöriga myndigheter i något medlemsland måste godtas i de övriga medlemsländerna.

Av **proportionalitetsprincipen** följer att kvalifikationskraven och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. Dessutom måste kraven vara ägnade att leda till att den upphandlande enhetens syfte med att ställa dem uppnås.

Principen om transparens innebär att upphandlingsprocessen skall kännetecknas av förutsebarhet och öppenhet. För att anbudsgivarna skall ges samma förutsättningar för anbudsgivning måste förfrågningsunderlaget vara klart och tydligt och innehålla samtliga krav på det som skall upphandlas. De ställda kraven får inte frångås.” (NOU, 2002)

LOU förändras och utvecklas kontinuerligt. EG:s regelverk ses regelmässigt över och rättsbildningen inom EG ger anledning till justeringar också i de nationella regelverken för offentlig upphandling. Den revidering av LOU som för närvarande pågår till följd av ett nytt direktiv (2004/18/EG) om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster kan väntas träda i kraft under 2006.

I inledningen till det nya samlade direktivet kan man läsa att:

Kontraktstilldelningen bör ske på grundval av objektiva kriterier som säkerställer att principerna om öppenhet, icke-diskriminering och likabehandling iakttas och att anbuderna bedöms i verklig konkurrens med varandra.

De regler som är av särskilt intresse är de som rör tilldelningsgrunder för kontrakt samt ramavtal.

3.1 Tilldelningsgrunder

Vad gäller tilldelningsgrunder för kontrakt kan man jämföra 1 kap 22 § LOU med Artikel 53 i det nya direktivet.

En upphandlande enhet skall anta antingen
1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, eller
2. det anbud som har lägst anbudspris.

Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, skall enheten ta hänsyn till samtliga omständigheter såsom pris, leveranstid, driftkostnader, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service, tekniskt stöd, miljöpåverkan

1. Utan att nationella lagar och andra författningar om ersättningar för vissa tjänster¹ 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

¹ I inledningen till direktivet nämns som exempel ”tjänster som utförs av arkitekter, ingenjörer eller advokater” (47). I flera medlemsstater finns det taxor som utgår från byggkostnader för projekt, *förf:s anm.*

m. m. Enheten skall i förfrågningsunderlaget eller i annonsen om upphandling ange vilka omständigheter den tillmäter betydelse. Omständigheterna skall om möjligt anges efter angelägenhetsgrad, med den viktigaste först. (1 kap 22 § LOU)

funktionella egenskaper, miljöegenskaper, driftskostnader, kostnadseffektivitet, eftermarknadsservice och tekniskt stöd, leveransdag och leveranstid eller tid för fullgörandet. b) I annat fall, enbart det lägsta priset.

2. Utan att bestämmelserna i tredje stycket åsidosätts skall, om tilldelningen sker enligt punkt 1 a, den upphandlande myndigheten i meddelandet om upphandling, i förfrågningsunderlaget [...] ange hur de olika kriterierna kommer att viktas inbördes vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga.

Kriterievikterna får anges som intervall med en lämplig största tillåtna spridning.

Om, enligt den upphandlande myndighetens åsikt, viktning inte är möjlig av påvisbara skäl skall den upphandlande myndigheten [...] ange kriterierna i fallande prioritetsordning. (Artikel 53)

3.2 Ramavtal

Ramavtal definieras i 1 kap 5 § LOU som avtal som ingås mellan en upphandlande enhet och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa samtliga villkor för avrop som görs under en viss period. Det nya direktivet har i Artikel 1, punkt 5, en något längre formulering: avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera ekonomiska aktörer i syfte att fastställa villkoren för tilldelningen av kontrakt under en given tidsperiod, särskilt i fråga om tänkt pris och, i tillämpliga fall, uppskattad kvantitet. Medan LOU inte har innehållit några regler för ramavtal utanför den s k försörjningssektorn, ger det nya direktivet ett antal bestämmelser för ramavtal i Artikel 32. Här framgår det att:

För varje kontrakt som skall tilldelas skall den upphandlande myndigheten skriftligen samråda med de ekonomiska aktörer som är i stånd att genomföra kontraktet (punkt 4 a)

och att

Den upphandlande myndigheten skall tilldela varje enskilt kontrakt till den anbudsgivare som har lämnat det bästa anbudet på grundval av de tilldelningskriterier som anges i förfrågningsunderlaget till ramavtalet (punkt 4 d).

Med andra ord blir ramavtalen inte lika enkla att hantera som enligt dagens LOU. En viktig och i skrivande stund obesvarad fråga är hur den svenska lagen kommer att formuleras för tjänsteupphandlingar under tröskelvärdena, dvs. för kontraktssummor som inte omfattas av direktivet.

I en nära framtid kan man förvänta sig att de nya reglerna innebär att det företag som rangordnats som nummer ett i värderingen är det som primärt tilldelas uppkommande projekt, och först när detta företag tackar nej, exempelvis på grund av bristande kapacitet, tilldelas uppdraget nästa företag i ordningen, och så vidare. Alternativt måste en förnyad inbjudan ske, vilket i princip innebär en ny, om än mer förenklad, upphandling med de företag som omfattas av ramavtalet.

För beställare har det inneburit en stor resursbesparing att inte behöva genomföra en hel upphandlingsprocedur varje gång ett behov uppstår av en vara eller tjänst. Att upphandla exempelvis byggorienterade tjänster på ramavtal har därför varit ett vanligt förfarande inom den offentliga sektorn. I praktiken har ramavtal ofta avsett arbetsinsatser av mindre omfattning, eftersom ramavtalen på så sätt har gjort det möjligt för de upphandlande enheterna att komma ifrån en resurskrävande upphandlingsprocedur inför varje nytt behov. Enheterna har dessutom kunnat fortsätta med en tämligen fri provningsrätt. Hittills har ramavtal vanligtvis tecknats med flertalet leverantörer på marknaden och sedan har den som man har tyckt varit bäst lämpad för det enskilda uppdraget avropats (STD, 2005).

Inom statsförvaltningen finns ramavtal som tecknats för alla myndigheters räkning och som omfattar många varor och tjänster. Statens ramavtal finns samlade i ett Internetbaserat avtals-system, Statens Internethandelssystem (IHS). Kommuner, landsting och offentliga bolag är i vissa fall anslutna till de statliga avtalen och många har liknande system. För vissa upphandlande enheter är det obligatoriskt att använda sådana avtal (NOU, 2002).

3.3 Lagreglernas effekter

Det finns ett fåtal svenska studier av offentlig upphandling i allmänhet. I en undersökning som den statliga Upphandlingskommittén utförde för några år sedan konstaterades att det finns stora brister i efterlevnaden av upphandlingsreglerna, främst till följd av bristande kompetens och oaktksamhet (SOU 1999:139). Men det förekommer även att direkta brott mot reglerna görs, mer eller mindre uppsåtligt. Enligt kommittén kan den bristande efterlevnaden till viss del bero på att reglerna är invecklade och behöver reformeras. Upphandlingskommittén drog slutsatsen att det finns en stor potential för att förbättra kvaliteten i den offentliga upphandlingen i Sverige och att en sådan förbättring främst uppnås genom förbättrade kunskaper och metodutveckling hos de upphandlande enheterna. Enligt både inköparna själva och leverantörerna ansågs behovet av kompetenshöjande åtgärder vara störst hos mindre upphandlande enheter, dvs. främst inköpare på lokal nivå i kommuner. Anledningen konstaterades vara att kommunala inköpare måste behärska ett mycket bredare område av varor och tjänster. Och i en annan undersökning, utförd av NOU, framkom att knappt hälften av de tillfrågade upphandlande enheterna följer LOU fullt ut (NOU, 1999).

En rapport som Demoskop utförde på uppdrag av dåvarande Industriförbundet visade att leverantörerna å sin sida upplevde reglerna som stelbenta och att de hämmar företagets kreativitet, eftersom de inte lämnar utrymme för alternativa lösningar som kan vara både bättre och billigare (Tervahauta och Zackrisson, 2004).

Bland de svenska arkitektföretagen har det länge förts en diskussion om den offentliga sektorns upphandling av arkitekttjänster. Med stöd av Stiftelsen Arkus genomfördes för några år sedan en nationell studie med syftet att undersöka anbudsvärderingar av arkitekttjänster utförda av kommunala beställare, före och efter införandet av LOU (Lindqvist, 2001).

3.3.1 Svenska upphandlingar av arkitekttjänster

Ett sjuttioal upphandlingar, utförda av kommuner av varierande storlek och struktur, undersöktes och analyserades (Lindqvist, 2001). Studien visade att beställarna lade i stort sett samma vikt vid priset i anbudsvärderingen som man hade gjort innan LOU trädde i kraft. Vid en analys av de upphandlingar som hade gjorts före införandet av lagstiftningen framkom att dessa hade avgjorts helt av priset.

För upphandlingar som hade skett efter införandet av LOU visade studien att uppdraget hade tilldelats företaget med det lägsta alternativt näst lägsta priset i 80 procent av fallen. Vid de upphandlingar där beställaren hade viktat priset till 50 procent eller mer, avgjorde priskonkurrensen helt vem som skulle få genomföra uppdraget. Kvalitetsskillnader mellan olika anbudsgivare tycktes med andra ord inte uppfattas, alternativt premieras, av beställaren i någon högre utsträckning. Resultat från studien indikerade emellertid att ju större den upphandlande enheten var, desto mer balanserad syn på begreppet prisvärde tycktes beställaren ha. Större kommuner nyttjade, generellt sett, priskonkurrens vid värdering av enklare projekt och renodlade projekteringsuppdrag, medan det fanns en högre betalningsvilja för kreativa moment i tidiga skeden. Denna undersökning, som pekar på risken att beställare tolkar och utvärderar lagen så att priset värderas högre än andra kriterier i anbudet, är den enda i sitt slag som har utförts i Sverige.

3.3.2 Ramavtalsupphandlingar i EU

Aktuella studier visar bland annat att upphandling av varor och tjänster baserat på ramavtal tycks öka i omfattning inom EU. Tervahauta och Zackrisson (2004) menar att bakgrunden till detta är besparingar inom den offentliga sektorn, vilket skapar ett större prispåslag samt ett behov av minskade transaktionskostnader. I deras rapport som behandlar ramavtalsupphandlingar inom EU med fokus på små och medelstora företag, redogörs bland annat för dessa företags upplevda för- och nackdelar förknippade med ramavtal. Bland fördelarna nämns lägre priser, reducerade transaktionskostnader, dvs den resursmängd i form av tid och utgifter som en upphandling tar i anspråk, samt en effektivare upphandlingsprocess.

Ramavtal som avtalsform kritiserar vidare för att favorisera stora, välkända företag framför mindre, nyetablerade leverantörer. Kritik riktas även mot former av ramavtal som innefattar flera

leverantörer och där beställningsvolymen inte är definierad vid kontraktsskrivandet. Osäkerheten som är förknippad med dessa ramavtal, kan få följden att vissa företag avstår helt från att delta i upphandlingar, konstaterar man. Rapporten betonar att framför allt mindre företag svårigen kan anpassa sin kapacitet till beställningar som man inte kan vara säker på verkställandet av (Arnek, 2004).

3.3.3 Kommissionen: Upphandlingsreglerna pressar priserna

Kommissionen uppskattar att de nuvarande reglerna för offentlig upphandling har minskat det genomsnittliga priset på upphandlade varor och tjänster med 30 procent (European Commission, 2004). Skillnaden mellan att tillämpa och att inte tillämpa EG-reglerna för offentlig upphandling kan vara ända upp till 40 procent av de totala kostnaderna för de upphandlade varorna och tjänsterna enligt olika undersökningar. En svensk utvärderingsrapport uppskattade att LOU bidrog till en årlig nettobesparing på 3,3 miljarder kronor under 1994-1996, varav kommunerna stod för en stor del av besparingarna (NOU, 1998). Dock har ingen särskild analys gjorts av effekter på kvaliteten av det som har upphandlats under de nya reglerna.

Enligt kommissionens undersökningar är det genomsnittliga priset på upphandlade varor och tjänster inom ett land lägre när flera anbudsgivare är inblandade än när man gör en direktupphandling. Företagsstorlek och nationellt ursprung på leverantören verkar inte ha någon betydelse för det pris som betalas. Offentliga aktörer som upphandlar en volym som överstiger genomsnittet betalar generellt sett ett lägre pris per enhet. Inköparens professionalism och organisation avseende upphandlingsrutinerna tycks vidare ha en viktig inverkan på det pris som betalas. Myndigheter med en central inköpsavdelning betalar i genomsnitt något lägre priser. Vidare har det visat sig att det finns ett u-format samband mellan det pris som den upphandlande enheten betalar och nivån på myndigheten. Lokala och nationella myndigheter tenderar att betala mer än regionala myndigheter (European Commission, 2004).

3.3.4 Missgynnar lagstiftningen småföretagen i EU?

Den redan nämnda studien av Tervahauta och Zackrisson (2004) hade således små och medelstora företag som utgångspunkt. Studiens huvudsakliga syfte var att belysa vilka effekter EU:s regler för upphandling och deras tillämpning har för svenska små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling. Studien undersökte även vilka eventuella hinder som SME upplever vid offentlig upphandling inom EU. Tre slags hinder som identifierades presenteras nedan.

Komplicerade regler ansågs bidra till att anbudsproceduren upplevs som en stor administrativ börda och detta tycks vara en viktig förklaring till svenska små och medelstora företags låga deltagande i offentlig upphandling. Strävan efter rättvisa ansågs leda till detaljerade och svårtolkade regler, som i praktiken omöjliggör en regelrätt tillämpning. Företagarna beskrev processen att formulera ett anbud korrekt som både tidskrävande och besvärlig. Ansökningsproceduren ansågs för kostsam, utvärderingen av anbuderna ansågs ta för lång tid och möjligheten att vinna ett anbud betraktades som för liten i förhållande till vad det kostar.

Bristande upphandlarkompetens hos beställarna ansågs leda till att upphandlingar genomförs på ett felaktigt sätt. Komplicerade regler förutsätter hög kunskapsnivå hos den upphandlande enheten, vilket myndigheterna, enligt rapporten, ofta saknar resurser för att upprätthålla.

Bristfällig efterlevnad av lagen är ett annat hinder som identifierades i undersökningen och som utpekades som allvarligt, då det gravt underminerar tilltron till upphandlingsprocessen. Studien visar att det finns en misstro bland små och medelstora företag att upphandlingarna sker enligt reglerna. En bristande legitimitet för regelverket, oavsett om den baseras på felaktigt genomförda upphandlingar till följd av otillräcklig kompetens eller avsiktligt regelbrott är, som rapportens författare uttrycker det, allvarligt i sig.

3.4 Slutsatser om effekterna

Vi kan konstatera att praxis i anslutning till dagens svenska lagstiftning om upphandling kan ses som krånglig. Det finns stöd för åsikten att kompetensen bland upphandlande enheter inte är tillräckligt hög. Det är också en öppen fråga om vissa företag missgynnas av dagens lagregler. Även om det finns undersökningar som pekar på att LOU har sänkt kostnaderna för offentliga sektorns inköp, vet vi mycket litet om kvalitetseffekterna. Mot denna bakgrund är det av intresse att i nästa kapitel undersöka hur tunga svenska offentliga beställare värderar kompetens när de upphandlar byggorienterade konsulttjänster.

4 Fem byggherrars värderingsmetoder

I detta kapitel redovisas hur fem svenska offentliga beställare går tillväga för att upphandla arkitekter och byggkonsulter. Materialet baseras på intervjuer med företrädare för Statens Fastighetsverk, regionala enheter inom Vägverket och Banverket, Markkontoret i Stockholms stad och Göteborgs Stads Upphandlingsbolag. Synpunkter från ett bostadsföretag i Göteborg, Poseidon, redovisas också för att ge perspektiv på användningen av Upphandlingsbolagets ramavtal.

Alla dessa organisationer har lång erfarenhet av konsultupphandling och har sökt förbättra sina metoder och tillvägagångssätt för värdering av inte minst kompetens. När man läser detta kapitel bör man hålla i minnet att dessa upphandlande enheter har ovanligt goda förutsättningar att utveckla rutiner. Många andra upphandlande enheter, till exempel i mindre kommuner, har inte samma resurser och möjligheter för att utveckla sin konsultupphandling.

4.1 Statens Fastighetsverk

Statens Fastighetsverk (SFV) är den största förvaltaren i Sverige av statligt ägda kulturfastigheter. Fastighetsverkets uppdrag är att med god ekonomi förvalta statens byggnader så att det nationella kulturarvet finns tillgängligt för allmänheten och att kulturvärden vårdas och bevaras. Verkets förvaltningsuppdrag omfattar ca 1,6 miljoner kvadratmeter lokaler och 6,5 miljoner hektar mark. Byggnaderna utgörs av bland annat teatrar, museer och slott.

De konsulter som Byggenheten hos Fastighetsverket anlitar utgörs normalt av arkitekter, olika slags projektörer samt specialister inom byggnadsvård. Upphandlingarna avser ofta projekt med en bemanning på 8-10 personer och en budget på upp till 300-400 miljoner kr.

Eftersom Fastighetsverket ständigt är i behov av olika konsulter, har det varit praktiskt att teckna avtal med omkring 3-5 leverantörer som kan avropas efter behov. För Fastighetsverkets del kommer den nya lagstiftningen sannolikt att innebära att ramavtalsupphandling som metod försvinner.

4.1.1 Mål: att använda enbart kvalitativa utvärderingar

Efter införandet av LOU, 1994, beslutade Fastighetsverket att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet skulle tillämpas vid upphandling av konsulttjänster. I samband med det upprättades ett antal utvärderingskriterier, som myndigheten har använt sig av sedan dess. Valet att inrikta sig på det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet har att göra med komplexiteten hos de konsulttjänster som köps in. I Fastighetsverkets upphandlingar tillämpas därför i stort sett aldrig lägsta pris, åtminstone inte i de upphandlingar som sker centralt. Målsättningen är att Fastighetsverket alltid skall utföra vad de benämner "kvalitativa utvärderingar", dvs. värderingar som baseras på både pris och icke-priskriterier.

4.1.2 Värderingen, en fråga om enskilda personers kompetens

Fastighetsverket använder i huvudsak åtta utvärderingskriterier som redovisas nedan. Kriterierna siktar på personerna hos konsultföretagen. En stor del av anbudsvärderingen går därför ut på att uppskatta kompetensen hos den som skall vara ansvarig för uppdraget, samt dennes närmaste medarbetare. Vilket företag personen är anställd hos anses ha mindre betydelse när det gäller kvalificerade tjänster. Den projektansvarige kan visserligen ha stöd av att befinna sig i en professionell omgivning, ett bra företag, men i Fastighetsverkets bedömning räcker det aldrig med att det är ett stort företag som har gjort "stora jobb". I ett stort företag, menar man, kan kompetens, erfarenhet och skicklighet variera betydligt mellan olika medarbetare.

Referenser är av stor vikt. Konsulten måste ha stöd för sin kompetens och förmåga genom goda vittnesord; att andra beställare har varit nöjda med personens utförande och att samarbetet har fungerat bra. Man understryker även vikten av att referenstagningen sker på ett kvalificerat sätt, vilket för Fastighetsverket bland annat innebär att referenterna kontaktas av den egna personalen och inte av något utomstående företag.

Priset kommer relativt långt ner på listan av det som skall värderas, inte för att myndigheten är okänslig för kostnader, utan för att priset tillmäts mindre betydelse jämfört med att hitta rätt person. Om en anbudsgivare anger ett pris som ligger orimligt högt, kan det dra ned omdömet vid utvärderingen. Men om en person kostar 50 eller 100 kronor mer i timmen anses vara av mindre vikt, jämfört med att rätt person utför uppdraget. Ett företags kvalitetssystem och tekniska utrustning har relativt sett liten betydelse i Fastighetsverkets värdering. Det är snarare en del

av minimivillkoren, dvs de grundläggande kvalifikationskrav som ställs på leverantörer för att de överhuvudtaget skall kunna delta i en upphandling.

4.1.3 Värdering i flera steg

Fastighetsverket har som policy att i möjligaste mån undvika förenklade, eller öppna upphandlingar (över tröskelvärdet), eftersom det förfarandet blir alldeles för tidskrävande. Genom att tillämpa urvalsupphandling, selektiv upphandling (över tröskelvärdet) eller förhandlad upphandling sker istället värderingen i flera steg. I praktiken innebär det att anbudsgivare initialt får genomgå ett prekvalificeringsförfarande, då företagen ansöker om att lämna anbud, en möjlighet som sedan lämnas till cirka fem företag.

Anbudets form och innehåll

I anbud ställda till SFV gällande projekteringsuppdrag skall följande uppgifter redovisas:

1. Företagets organisationsplan för projektet redovisat med ombud, ansvarig handläggare och andra nyckelpersoner.
2. Referenser och meritförteckning för ansvarig handläggare och andra nyckelprojektörer.
3. Budget för uppdragets alla arbeten.
4. Timarvode för föreslagna personer och eventuella underkonsulter för kostnadsreglering vid eventuellt tillkommande arbete.
5. Ifylld resursplaneringsblankett. Av resursplaneringsblankett skall framgå antal planerade timmar samt den engagemangsnivå personerna avser knyta till projektet.
6. Företagets system för kvalitetssäkring och miljöledning.
7. Kopia av företagets registreringsbevis.
8. Försäkringsbevis.
9. Övriga uppgifter som anbudsgivaren vill lämna som stöd för SFVs utvärdering.

Värderingskriterier vid anbudsprövning

Som grund för nästa steg i anbudsvärderingen anges följande kriterier:

- Allmänna och speciella fackkunskaper samt erfarenheter av liknande projekt hos den person som anbudsgivaren anger som planerat ansvarig respektive handläggare för projektet.
- Allmänna och speciella fackkunskaper genom de personer hos anbudsgivaren eller dennes underkonsulter som anbudsgivare anger kommer att arbeta med projektet.
- Referenser från tidigare genomförda projekt som styrker att anbudsgivaren och föreslagna personer på ett kompetent och bra sätt genomfört liknande projekt i gott samarbete med andra.
- Av SFV bedömd kostnad, med hänsyn till i anbudet angivna priser, timkostnader och andra angivna kostnader. Ej prissatta reservationer kan komma att vägas in genom prissättning av SFV.
- Redovisad resursplanering för projektet med hänsyn till föreslagna personer.
- Redovisad personalkapacitet och andra resurser hos anbudsgivaren. Geografisk närhet och tillgänglighet för beställaren under projektet.
- Redovisat kvalitetssystem. Egenkontroll.
- Kompetens och erfarenhet av miljöarbete inom byggsektorn.

Intervjuer

När anbudet har värderats i enlighet med uppställda utvärderingskriterier, försöker Fastighetsverket som regel att träffa de företag som anses vara de mest intressanta för uppdraget i fråga. Normalt sett rör det sig om ett fåtal välmeriterade företag som slutligen ska konkurrera om uppdraget. Ofta tillsätts en bedömningsgrupp bestående av ett antal personer hos myndigheten. Beroende på uppdragets storlek ingår 2-4 personer i denna grupp. Efter ett möte som kan liknas vid en anställningsintervju resonerar sig gruppen fram till ett gemensamt val. Har Fastighetsverket inte samarbetat med leverantören tidigare, blir detta möte speciellt viktigt.

4.1.4 Kvalificerade upphandlare

Man utgår från att speciellt upphandling av arkitekter och konsulter kräver en hel del arbete och att det därför är nödvändigt att använda sig av kvalificerade upphandlare, som själva besitter relevanta kunskaper och kan göra en helhetsbedömning. Inom myndighetens byggenhet har många stor erfarenhet från branschen, från både konsultverksamhet och byggande, vilket har

visat sig vara en viktig förutsättning för att kunna genomföra bra upphandlingar; att kunna värdera kvaliteter, bedöma skillnader och förstå vad kompetenser består i.

Att ha kompetenta inköpare handlar även om att anbudsgivarna efter en upphandling skall känna att de har blivit korrekt behandlade och att värderingen har utförts på ett seriöst och professionellt sätt. Att Fastighetsverket har drabbats av få överklaganden ser man som ett tecken på att tillvägagångssättet fungerar bra, att marknaden har tilltro till Fastighetsverkets sätt att utföra upphandlingar.

4.1.5 Poängbaserade utvärderingsmodeller bristfälliga?

Det hävdas att kravet på att den upphandlande enheten skall kunna visa på en så korrekt utvärdering som möjligt har skapat en överdriven tilltro till matematiska metoder med olika poängmodeller. Man kan möta åsikten att dessa värderingsmetoder är bristfälliga och i hög grad olämpliga för att bedöma kvalificerade tjänster. Som exempel nämns det orimliga i att i valet mellan två konsulter, där den ena enligt en kalkyl har fått 61 poäng och den andra 63, basera sitt slutliga val på att ett av företagen fick två poäng mer än det andra. I stället för att skydda sig bakom poängsättningar, betonas att man som upphandlare måste våga lita på sin egen kompetens och förmåga. Finns inte denna kompetens, borde beställaren kunna bistås av någon expert eller annan yrkeskunnig.

4.2 Vägverket

Vägverket är en statlig myndighet vars arbete bland annat skall leda till att det svenska vägtransportsystemet har god standard, är säkert och miljöanpassat.

Det är en väsentlig skillnad mellan att handla upp konsulttjänster några gånger om året, vilket kan vara fallet i vissa mindre kommuner, och att som hos Vägverket utföra en stor mängd upphandlingar varje år. Bara i Stockholmsregionen har Vägverket en omslutning på tre miljarder kronor, vilket innebär att det finns personal som dagligen arbetar med utvärderingar av anbud. Det är upphandlingen i denna region som intervjun gäller.

4.2.1 Betydelsen av konsulternas kompetens

Det sägs att Vägverkets upphandlingar av konsulttjänster under lång tid var väldigt fokuserade på priset. Priset upplevdes som en konkurrensfaktor, medan kompetens tillmättes mindre betydelse. I mitten på 90-talet skedde en omsvängning inom Vägverket, som dels hade att göra med LOU:s införande, men även utvecklingen i stort. Vid det här laget hade man vid upprepade tillfällen fått dåliga objekthandlingar av de konsultföretag som anlätades. På Vägverket drog man slutsatsen att detta i hög grad var relaterat till bristande kompetens och förmåga hos de anlätade konsulterna. Det resulterade i sin tur i att när entreprenaden handlades upp och entreprenörerna lämnade sina priser, fick Vägverket utföra mängder med ändringar.

Det kunde vara så att när entreprenören kom ut på plats och skulle utföra det som en konsult hade projekterat, visade det sig att det inte gick att använda den metod och teknik som konsulten hade föreslagit. Inom Vägverket drog man slutsatsen att detta var relaterat till bristande kompetens och förmåga hos de anlätade konsulterna. För att få bukt med denna typ av problem började man att granska konsulternas ritningar mer noggrant än tidigare. Efter några år konstaterades emellertid att den egna personalen inte kunde sitta och upprepa konsulternas arbete. I stället valde Vägverket att göra klart för konsulterna att man inte ville ägna tid åt tilläggsarbeten på grund av bristfälliga handlingar och att kompetensen fortsättningsvis skulle tillmätas ett större värde.

Vägverket hade även negativa erfarenheter av att anta anbud med låga priser. Det var inte ovanligt att låga priser medförde att extrakostnader tillkom för att leverantören inte hade tillräcklig kompetens och förmåga att utföra uppdraget. Ibland kunde det till och med visa sig att det lägsta anbudet som antogs blev betydligt mycket dyrare i slutomgången än det andra eller tredje. Det konstaterades att priset som en grund för att fastställa kvalitet var alldeles för begränsat.

4.2.2 Värderingsmetoden

I syfte att finna ett sätt att vika och värdera vad kompetens och kvalitet jämfört med pris hade för betydelse, började Vägverket ta fram en ny metod för anbudsvärdering. I metoden, som antogs 1997, tillmäts kompetens och kvalitet en större betydelse än priset. Beroende på uppdragets karaktär är fördelningen, som en viktning i procent, normalt sett 70/30 eller 60/40, där kompetensen utgör den större och viktigare delen.

Kompetens står i princip för förmågan att lösa uppgiften. För Vägverkets del är det oerhört viktigt att de personer som skall ingå i olika projekt besitter den erfarenhet och kompetens som krävs. Man vill undvika situationer där konsultföretag kanske sätter in i någon i projektet som inte har rätt kompetens, som inte har arbetat med det aktuella problemområdet tidigare, alternativt har kunskap genom sin grundutbildning, men inte har praktiserat inom området. Detta kan inträffa när företag anlitas som inte har tillräckligt stor bredd i den kompetens som de förfogar över, vilket kan gälla exempelvis mindre företag.

Alla upphandlingar baseras därför på en förhandsbedömning av det individuella uppdragets komplexitet, och vilken typ av kompetens och erfarenhet som det kräver. Därefter görs en sammantagen bedömning av anbudsgivares kompetens, erfarenhet samt pris. De som skall ingå i projektet, uppdragsledare och de som skall utföra själva arbetet, måste redovisa sina CV. Därmed får bedömarna ta del av vilka utbildningar de har, tidigare erfarenheter samt de referensobjekt de har jobbat i; allt för att säkerställa att de som kommer att ingå i konsultens grupp för det individuella uppdraget verkligen besitter den kompetens som krävs för att lösa uppgiften på ett bra sätt. Modellen tillämpas oavsett vilken typ av projekt det rör sig om, vilket för Vägverkets del kan innebära såväl förstudier, vägutredningar och arbetsplaner som att handla upp bygg- och anläggningsresurser.

Prövning av anbudsgivarna

Som regel använder Vägverket förenklad eller öppen upphandling eftersom man vill att så många som möjligt skall kunna delta i upphandlingen. Vissa specialister som Vägverket har behov av kan det till och med vara ont om, varför de inte aktivt begränsar deltagandet till att lämna anbud genom ett selekterat förfarande.

Inledningsvis sker en prövning av anbudsgivarna för att kontrollera att grundläggande förutsättningar som krävs för att överhuvudtaget kunna delta i anbudsvärderingen är uppfyllda.

<u>Vad kontrolleras</u>		<u>Konsekvenser</u>	
Anbudet inlämnat i rätt tid.	→	För sent inkommet anbud förkastas.	→ U/UE
Anbudet innehåller samtliga begärda uppgifter i Upphandlingsföreskrifter.	→	Saknas begärda uppgifter kan anbudet komma att förkastas.	→ U/UE
LOU 6 kap 9-11 §§ är uppfyllt. //LOU 1 kap 17 § är uppfyllt. - Uppgifter för registrerings- och skattekontroll enligt LOU. Blankett SKV 4820.	→	Anbud från anbudsgivare som inte uppfyller grundkraven i LOU //6 kap 9-11 §§ // 1 kap 17 § // kan komma att förkastas. Bedömning görs utifrån om grunden har någon relevans för det aktuella uppdraget.	→ U/UE
Samtliga ställda kontraktuella krav – såväl avseende utförande som kommersiella – i förfrågningsunderlaget är uppfyllda.	→	Huvud- respektive sidoanbud som ej uppfyller ställda krav förkastas.	→ U/UE

U = Uppfyller, UE = Uppfyller Ej

Därefter kontrolleras att ett antal s.k. kvalificeringskrav är uppfyllda. Anbudslämnare som inte uppfyller krav eller som underlåter att lämna tillräckliga upplysningar för Vägverkets bedömning utesluts.

<u>Ekonomisk och finansiell ställning</u>	
Uppgifter för kvalificering:	Krav för kvalificering:
Företagets senaste årsomsättning av projekteringsverksamhet	Anbudsgivaren skall det senaste verksamhetsåret haft en årsomsättning motsvarande minst MSEK // //
	→ U/UE

<u>Teknisk förmåga och kapacitet</u>		
Uppgifter för kvalificering:	Krav för kvalificering:	
Presentation av företaget med kompetensområden och referenser på liknande uppdrag genomförda de tre (3) senaste åren. För nystartade företag gäller referenser för företagsledning från tidigare motsvarande verksamhet. Respektive referensuppdrags beställare och beställares projektledare skall anges.	→ Företaget skall ha kompetensområden och referenser på liknande uppdrag genomförda de tre (3) senaste åren.	→ U/UE
Kvalitetssäkring	→ Krav enligt Vägverkets kvalitetskrav vid upphandling och genomförande av projekt, publ 2004:104, avseende mom 4.1.1.	→ U/UE
<u>Jäv</u>		
Eventuellt förekommande ägarförhållanden (jäv) till företag, till företag som kan komma ifråga som entreprenör eller konsulter till entreprenör.		

Anbudsvärdering

De kvalifikationer som efterfrågas i uppdragsbeskrivningen grupperas och värderas under nedan angivna grundparametrar. Värderingen görs i en 5-gradig skala där betygen är relativa. Anbudet/anbuderna som värderas högst ges betyget 5. Övriga anbud ges betyg relativt till hur de värderas i förhållande till anbudet/anbudet som erhållit betyg 5.

<u>Grundparametrar</u>	<u>Viktning i %</u>	<u>Poäng 1 - 5</u>	<u>Resultat</u>
Kompetens	→
Genomförande	→
			Σ

Slutligt val: en sammanvägning av pris och övriga kriterier

Konsultvalet avgörs genom att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med hänsyn till samtliga omständigheter identifieras. Detta sker genom en slutlig avvägning av resultatet av anbudsvärderingen och priset. De – om möjligt minst tre – anbud som erhållit högst värden deltar i den slutliga avvägningen, varvid priset viktas till en viss angiven procentsats, beroende på uppdragets karaktär.

Prispoäng fördelas, bland de utvalda anbudsgivarna, enligt en fallande skala från 5 poäng för lägsta anbudspris och 0 poäng för dubbla anbudspriset, i förhållande till lägsta anbud.

	<u>Viktning i %</u>	<u>Poäng 0 - 5</u>	<u>Resultat</u>
Anbudssumma %	→
Värdering av grundparametrar % (Se Σ ovan)	→
			Σ

Vägverket tycker sig ha kunnat se en förbättring i form av kvalitetshöjning av det material som levereras från konsulterna till följd av införandet av denna värderingsmetod. Detta förfarande

har även bidragit till ökad förståelse och acceptans hos konsulterna för att Vägverket vill ha handlingar som inte skall behöva korrigeras eller som genererar en massa extra kostnader i entreprenadskedet.

4.2.3 Ramavtal enbart för små uppdrag

Vägverket anlitar konsulter via ramavtal enbart när en tillfällig förstärkning av den egna staben behövs, till exempel komplettering med ytterligare tekniker på grund av att man har fått ett större antal objekt än normalt. Med jämna mellanrum ses verkets personalresurser över i syfte att identifiera om det under en viss period och för ett visst projekt kommer att behövas en temporär resursförstärkning. I stället för att anställa egen personal tillämpar Vägverket i dessa fall ramavtal. Även ramavtalsupphandlingar sker i konkurrens och baseras på en sammanvägd bedömning av timpris och kompetens. Men omfattningen hos dessa projekt är vanligtvis liten. Större projekt, som förstudier eller arbetsplaner, upphandlas aldrig via ramavtal.

4.2.4 Kontinuerlig uppföljning och metodutveckling

Inom Vägverket betonar man vikten av att kontinuerligt försöka förbättra sina värderingsmetoder för upphandling. Regelmässiga uppföljningar samt att med jämna mellanrum se över sitt värderingsförfarande anses därför vara nödvändigt.

Sedan några år tillbaka används en särskild form för resultatuppföljning, som innebär att Vägverkets projektledare efter avslutat projekt skriver en slutrapport som den interna planeringsavdelningen sedan utvärderar. Detta förfarande används i två syften, dels för dokumentation, dels för att bidra till en metodutveckling. Om Vägverket exempelvis har sett att de har handlat upp på ett visst sätt och fått bra kvalitet under god konkurrens, försöker man identifiera vad det var som var unikt med just den upphandlingen. Utvärderingar av enskilda projekt bidrar på så sätt till en kontinuerlig förbättring av befintliga tillvägagångssätt.

Vägverket utför därtill årliga revisioner av både konsultuppdrag och entreprenaduppdrag, då man bland annat följer upp om leverantörerna uppfyller kontrakten. Exempelvis undersöks om det kvalitetssäkringssystem som har uppgivits verkligen används, om den personal som har angetts i kontraktet verkligen medverkar i projektet, m.m.

Vägverket har också ett internt nätverk av upphandlare, som fortlöpande diskuterar konsultupphandlingar inom Vägverket och gör bedömningar och analyser utifrån aktuella frågeställningar.

4.3 Banverket

Banverket verkar i transportsektorn och skall för statens räkning tillhandahålla en "konkurrenskraftig, kundanpassad och trafiksäker infrastruktur för järnvägstrafikens operatörer med hänsyn tagen till miljö och regional balans". Konkurrenskraftig innebär bland annat att totalkostnaden för upphandling av resurser skall minimeras. Banverket är indelat i olika regioner med självständiga inköpsenheter. Här är det företrädare för Östra regionen som har intervjuats.

Sedan sommaren 2001 har Banverket konkurrensetsatt produktionsverksamheten. Det innebär att det arbete som hittills enbart utförts i egen regi successivt har börjat köpas på den fria marknaden. Numera upphandlas i konkurrens:

- a) entreprenadtjänster inom ny- och ombyggnad av järnväg
- b) konsulttjänster för utredning, projektering och specialistuppdrag för järnvägssektorn
- c) successiv upphandling inom underhållsverksamheten av det förebyggande underhållet

Idag upphandlas mer än 75 procent av Banverkets totala budget. Antalet upphandlingar som genomförs uppgår till flera tusen per år.

Verket har en gemensam inköpspolicy som bland annat understryker att upphandlingar ska *... utföras av den som är särskilt utsedd för detta och har erforderlig kompetens.* Upphandlingar ska därtill, utifrån ett totalkostnadsperspektiv, fokusera på rätt pris, rätt funktion, rätt kvalitet, hög säkerhet och med minsta möjliga negativa miljöpåverkan.

4.3.1 Kvalificeringssystemet TransQ

TransQ är ett gemensamt kvalificeringssystem för leverantörer till vissa skandinaviska järnvägsverksamheter, däribland Banverket. Leverantörer som fyller i TransQ programformulär och uppfyller kraven blir kvalificerade och sökbara för alla deltagande organisationer.

Programformuläret innehåller bland annat följande punkter:

- Generella företagsupplysningar (adresser, totalt antal anställda, m.m.)
- Finansiell information
- Information om eventuellt kvalitets- eller miljösystem
- Information om produkter och tjänster (valda kategorier med fritextbeskrivning, kontaktperson, ev. kvalitetssystem, referenser, m.m.)

Prekvalificeringssystemet skall utgöra grunden för upprättande av samtliga inbjudningslistor vid upphandling inom Banverket. Godkännande i TransQ skall utgöra ett krav, såvida inte annan kvalificering skett, för att bli inbjuden som anbudsgivare till Banverkets upphandlingar över tröskelvärdet.

4.3.2 Upphandlingsföreskrifter

För att säkerställa att all upphandlingsverksamhet uppfyller de krav som gäller för offentliga upphandlare och att all upphandling sker kostandseffektivt, har Banverket sedan december 2000 samlat sina upphandlingsföreskrifter i vad de kallar modell FU 2000.

I modell FU 2000 ingår mallar för upphandling av utförandeentreprenader, totalentreprenader och konsulttjänster. Innehållet anknyter till Lagen om offentlig upphandling (LOU) och är anpassat till de bestämmelser som gäller över respektive under tröskelvärdet. Vidare ingår i modellen generella kravdokument beträffande kvalitet, miljö, arbetsmiljö samt trafik- och elsäkerhet, av vilka framgår Banverkets minimikrav inom respektive område. Revidering och förbättring av modellen sker kontinuerligt.

4.3.3 Projektenhetens upphandlingsrutiner

Banverkets upphandlingspolicy exemplifieras här med de inköpsrutiner som används av Projektenheten på Östra Banregionen när projekterings- och teknik konsulter upphandlas. Tjänsterna upphandlas normalt sett över tröskelvärdet och som regel är upphandlingsformen förhandlad upphandling.

Först sker en kvalificering av företagen enligt systemet TransQ. Därefter bjuds leverantörer in att lämna anbud. Förfrågningsunderlaget innehåller krav på uppgifter om:

1. Timpriser för namngivna personer eller (vid väldefinierade projekt) fast pris samt övriga kommersiella och kostnadspåverkande villkor.
2. Genomförandebeskrivning av hur anbudsgivaren avser att genomföra uppdraget innefattande aktiviteter, bemanning och tidplaner.
3. Erbjuden kompetens i form av organisation för uppdraget med personnamn, CV, beläggningssituation, vilka delar av uppdraget som kan komma att utföras av underkonsult samt kompetensförmåga enligt uppdragsbeskrivning.

Banverket vill ha timpriser och inte budgetförslag. På grund av svårigheten att ange en exakt arbetsvolym finns nämligen risken, resonerar man, att anbudsgivarna anger en felaktig budget. De CV som efterfrågas gäller som regel personer på speciellt viktiga befattningar: projekteringsledare, projektörer och i vissa fall även kalkylpersonal.

Anbudsvärdering

I värderingsfasen tillämpas några på förhand framtagna kriterier, inklusive priset. Vid projekteringsuppdrag viktas timpriset till 60 procent samt ickepriskriterierna till 40 procent. Ickepriskriterierna viktas därtill inbördes, där genomförandebeskrivningen får vikten 25 procent och kompetens 15 procent.

Exempel. Viktning, projekteringsuppdrag

Utvärderingskriterium	Vikt
Timpris	60 %
Genomförandebeskrivning	25 %
Kompetens	15 %

Timpriset gäller namngivna personer samt övriga kommersiella och kostnadspåverkande villkor. Genomförandebeskrivningen skall innehålla en redogörelse av hur anbudsgivaren avser att genomföra uppdraget innefattande aktiviteter, bemanning och tidplaner. Konsultens kompetens

innefattar dels erfarenhet av projektering generellt, dels erfarenhet av den specifikt efterfrågade typen av projektering.

Värderingen sker därefter enligt en specifik poängsättningsmodell, där varje utvärderingskriterium betygsätts med 0-5 poäng, med 5 som högsta poäng. Lägsta anbudssumma tilldelas 5 poäng. Övriga anbud värderas genom att den lägsta anbudssumman divideras med aktuell anbudssumma och multipliceras med 5.

Anbudsvärderingen utförs av en grupp på fyra till sex personer beroende på uppdragets storlek. Gruppen består, förutom av upphandlaren, även av projektledare, teknikansvarig och eventuellt några konsulter från Banverket. Värderingen delas upp i dels en ekonomisk utvärdering, dels en kompetensvärdering.

Projektenheten har valt att inte kräva in namn på referenter som en del i anbudsvärderingen. Referenstagning uppfattas allmänt som ett opålitligt värderingsverktyg, eftersom de personer som kontaktas ofta har svårt att vara objektiva i sina omdömen.

Utifrån normalt sett fem à sex anbud väljs cirka två företag ut för intervjuer, varefter det företag som anses vara det mest lämpade för uppdraget i fråga tilldelas uppdraget.

4.3.4 Banverkets trestegsmodell

För att uppnå en så stor kostnadseffektivitet som möjligt i stora uppdrag med omfattande projektering, tillämpar projektenheten inom Östra Banregionen sedan ett par år tillbaka en uppdragsmodell som delar in uppdragets genomförande i tre etapper. Denna trestegsmodell skapar ett mer strukturerat förfarande och anses innebära stora besparingar. Risken med stora projekt är annars att kostnaderna skenar iväg, när projekteringsförslag ska läggas fram i omgångar. Genom att använda trestegsmodellen kan man uppnå att bara "rita en gång". Uppdelningen medför dessutom att mängden personal minimeras till endast dem som krävs för varje etapp i uppdraget.

Värderingen av konsulter har på samma sätt utformats som en trestegsmodell, då kraven som ställs är olika i uppdragets olika skeden. Konsulten måste anpassa sin uppdragsorganisation till uppdragets tre så kallade etapper, och ska i anbudet därför redovisa bemanningen för varje etapp samt eventuella förbehåll angående tillgängligheten av föreslagen personal.

Uppdraget skall därefter bedrivas med en successiv frysning av förutsättningarna för projekteringen. Ett antal förutsättningar är inte fastställda vid uppdragets start, vilket medför att arbetet måste börja med en utredningsetapp. Då utvecklas också de krav som den slutliga projekteringen ska baseras på.

Uppdraget genomförs alltså i tre etapper, och dokumenteras i två delgenomförandeplaner (DGP 1 och DGP 2):

Ettapp 1	Ettapp 2	Ettapp 3
Förståelse/Planering	Utveckling/Skapande	Produktion/Redovisning
Detaljerad aktivitets- och tidsplanering Detaljerad handlingsföreteckning Uppdragsgenomgång Dokumentera i DGP 1 BV godkännande	Kompletterande utredningar inkl. teknisk riskanalys Prel. projektering av kritiska delar för att låsa utformningen av dessa Prel. mängdförteckning och kostnadsbedömning m m Dokumentera i DGP 2 BV godkännande	Slutlig projektering och redovisning Mängdförteckningar och kostnadsberäkning BV godkännande
Delgenomförandeplan 1	Delgenomförandeplan 2	Indata till systemhandling

4.4 Markkontoret i Stockholm

Markkontorets verksamhet ingick tidigare i Gatu- och fastighetskontoret i Stockholms Stad. Sedan maj 2005 är organisationen uppdelad i huvudsakligen två delar, Markkontoret och Trafikkontoret, med var sin politiska nämnd. Markkontoret har ett samlat ansvar för markförvaltning, exploatering och för genomförande av de planer som rör den fysiska miljön i Stockholm. Organisatoriskt är kontoret en förvaltning som verkställer Marknämndens beslut.

I underhållet och utvecklingen av stadens infrastruktur i form av gator, torg, tunnlar och broar aktualiseras både estetiska och tekniska frågor. Ett av de båda kontorens uttalade mål är att deras verksamheter ska bidra till att stadens skönhetsvärden bevaras och utvecklas. Nedan beskrivs ramavtalsupphandlingar som har genomförts för det samlade Gatu- och fastighetskontorets räkning. Den ramavtalsupphandling som kommer att gälla under de närmaste åren hantearas gemensamt av Markkontoret och Trafikkontoret.

4.4.1 Ramavtal vanligt

År 2004 bestod över 94 procent av dåvarande Gatu- och fastighetskontorets kostnader av köpta tjänster. Bara under 2003 upphandlades totalt 4804 entreprenader samt 3318 konsultuppdrag. Beställningarna är normalt sett relativt små och därtill varierande. Innan Markkontoret blev en egen organisation, upphandlades konsulter inom 26 olika kategorier för bygg och anläggning. Ramavtalsupphandlingar har därför ansetts vara den mest lämpade och därmed den vanligast förekommande avtalsformen. Under 2003 avropades konsulttjänster till ett värde av 220 miljoner kronor, medan ett betydligt lägre belopp, 81 miljoner, avsattes till enskilda upphandlingar. På grund av färre beställningar, lägre timpriser och minskade resurser i form av arbetstimmar, uppskattas upphandlingar via ramavtal innebära en kostnadsbesparing för Markkontoret på inte mindre än 15 à 25 miljoner kronor.

4.4.2 Upphandlingsmodellen

Eftersom Markkontoret har stora inköpsvolymen varje år krävs det ett välorganiserat upphandlingsförfarande. Inköpsorganisationen har successivt förbättrat sina metoder för upphandling. Idag använder man sig av ett tillvägagångssätt som man uppfattar vara effektivt och välfungerande.

Konsulttjänster på ramavtal upphandlas vanligtvis via öppen upphandling. Upphandlingsförfarandet i kombination med de stora volymer som det rör sig om bidrar till en tidskrävande inköpsprocess.

Anbudsvärdering vid ramavtal baserad på poäng

Anbuden bedöms i en första omgång utifrån grundläggande krav på företagens ekonomiska ställning, om skatter och avgifter är betalda, osv. Den huvudsakliga utvärderingen, dvs anbudsprövningen, vidtar sedan. Vid ramavtalsupphandling baseras denna på fyra poängsatta faktorer: kompetens, pris, kvalitetssystem och miljöledning:

Faktor	Max. poäng
Kompetens	50
Pris	25
Kvalitetssystem	15
Miljöledning	10
Summa	100

Eftersom upphandling via ramavtal inte avser ett specifikt och väldefinierat uppdrag, får andra kriterier än pris stor betydelse vid anbudsvärderingen. I många fall blir konsultens kompetens avgörande. Enligt Markkontoret väger referenternas bedömning av konsulternas kompetens förhållandevis tungt i anbudsvärderingen. Referenser för relevanta uppdrag de senaste tre åren skall redovisas. Vid referenstagningen bedöms konsultens "förmåga" genom poängsättning av ett antal egenskaper som definieras vid varje ny upphandling (se vidare 4.4.3).

Pris

Vid bedömning av priset använder Markkontoret när så är möjligt ett vägt timpris, där de olika personalkategoriernas timpriser viktas olika enligt exemplet i tabellen:

Position	Viktning
Uppdragsansvarig	10 %
Handl. projektör	25 %
Projektör	30 %
Bitr. projektör	30 %
Adm. personal	5 %

Lägsta timpris: 25 p

Dubbla priset: 0 p

Först beräknas det vägda timpriset. Därefter tilldelas det lägsta priset högst poäng, medan det dubbla priset erhåller noll poäng. Timpriser däremellan poängsätt genom rätlinjig interpolation.

Kvalitets- och miljösystem

Anbudsgivarnas kvalitets- och miljösystem bedöms också utifrån en poängmall. Kvalitetssystem värderas som i exemplet nedan.

Kvalitetssystem	Poäng
Certifikat	15
Bra system	11
Trovärdig kvalitetsplan/svagt system	8
Utvecklar eget system	4
Använder andras system	2
Ingenting	0

Poäng för varje anbud sammanställs, varefter anbuden rangordnas. De högst rankade företagen, normalt cirka fem stycken, får slutligen ett avtal med Markkontoret. Antalet företag som inkluderas i avtalet är avhängigt av den uppskattade totala volymen av uppdrag som kommer att utföras, samt den kompetensbredd som anses behövas.

Upphandling av enskilt uppdrag

När upphandling sker gällande ett enstaka uppdrag, sker upphandlingen normalt på följande sätt. Den erbjudna gruppen av personer som föreslås genomföra uppdraget presenteras genom att exempelvis gruppens arkitektkompetens, trafikkompetens och konstruktionskompetens specificeras med angivande av huvudansvarig för varje konsultkategori. Presentationen av erbjuden person eller grupp av personer skall även innehålla exempel på relevanta uppdrag som varje person har genomfört de senaste åren. I detta ingår:

- Enkel presentation av uppdraget
- Uppdragsansvarig
- Personens roll och insats i uppdraget
- Beställare
- Referensperson hos beställaren
- Referenspersonens telefonnummer

I prövningen av anbud betygsätts den kompetens som eftersöks på en skala mellan exempelvis 1 och 5. Förutom poängsättningen görs normalt en viktning i procent av prisets respektive kompetensens betydelse för projektet. Procentsatsen avgörs av uppdragets innehåll och karaktär.

Exempel: Prövning av anbud

Faktor	Viktning
Pris:	30 %
(5 poäng ges för lägsta pris och 0 poäng det dubbla priset och högre)	
Övriga faktorer:	70 %
Föreslagen metod	20 %
Erfarenhet/kompetens	40 %
Samarbetsförmåga	20 %
Ordning och reda	20 %
Totalt:	100 %

Beroende på uppdragets karaktär kan det bli aktuellt med en formgivningstävling som sällningsmetod. Poängsättningen av tävlingsbidrag sammanställs då utifrån sekretariatets bedömning (sekretariatet består av Markkontorspersonal som representerar olika områden) och baserat på referenstagning. Poängsammanställningen resulterar i ett slutbetyg som tilldelas varje anbudsgivare.

4.4.3 Referenstagningen av central betydelse

Referenstagning sker vid både ramavtalsupphandling och enskilda upphandlingar. Vid ramavtalsupphandling ska anbudsgivarna ange minst tre referenser för relevanta uppdrag de senaste

tre åren. För varje referens skall organisation, kontaktperson och telefonnummer uppges. I första hand beaktas interna referenser (om leverantören har anlitats tidigare). Men minst en extern referens bör kontaktas.

Professionella intervjuare anlitas

Eftersom Markkontorets ramavtalsupphandlingar ofta genererar ett stort antal anbud, väljer man som regel att anlita ett utomstående företag för att bistå den egna personalen i referenstagningen. Men det är inte vilket företag som helst som tillfrågas för denna centrala uppgift. Markkontoret understryker vikten av att referenstagningen genomförs på ett professionellt sätt. Under flera år har Markkontoret därför valt att anlita professionella intervjuare, vanligtvis inhyrda konsulter från rekryteringsföretag. Eftersom dessa oftast saknar relevant fackkompetens, förses de med noggrant framtagna manus som kontakten med referenterna baseras på.

Vid referenstagningen bedöms de utvärderingskriterier som har framtagits för det specifika uppdraget. Samtalen med referenterna baseras bland annat på en bedömning av dessa kriterier. Orden som används skall vara enkla och lättförståeliga. Egenskaperna kompletteras alltid med en förklaring av varje begrepp för att försäkra att bedömnarna har uppfattat dessa på ett likartat sätt. Exempel på egenskaper kan vara :

- Kreativitet - är idérik, kan ompröva egna och andras förslag
- Funktionella lösningar - som fungerar bra och går att bygga
- Samarbetsförmåga - lyssnar på andra och respekterar sakkunskap
- Ordning och reda - håller avtalade tider och kostnader, ger tydliga besked

Referenten uppmanas att betygsätta konsultens förmåga enligt en definierad poängskala (med "kompetenspoäng") baserad på de i förväg identifierade egenskaperna – exempelvis:

Egenskap	Poäng
Enastående	50
Över medelgod	40
Medelgod	30
Under medelgod	20
Knappt godtagbar	10

Efter intervjuerna tar Markkontorets personal del av intervjuresultatet, som därefter betygssätts. I syfte att förstärka tillförlitligheten i betygssättningen stäms poängen av med intervjuerna. Poängmedelvärdet utifrån minst tre referenser beräknas.

4.4.4 Återkoppling och dokumentation

När anbudsvärderingen är slutförd, är man noggrann med att i tilldelningsbeslutet ange verbala omdömen vid sidan av sifferbetyg. På så sätt får anbudsgivarna en ordentlig återkoppling på sina anbud samt en ökad förståelse för hur värderingen har gått till. Enligt Markkontoret bidrar detta till att upphandlingen uppfattas som seriös och som ordentligt genomförd.

Efter slutförd upphandling är Markkontorets personal noggrann med att dokumentera. Varje upphandling anses kunna generera viktiga erfarenheter som kan nyttjas vid framtida inköp av konsulttjänster och kan bidra till vidareutveckling av Markkontorets upphandlingsmodell.

4.5 Göteborgs Stads Upphandlingsbolag

Göteborgs Stads Upphandlingsbolag (Upphandlingsbolaget) startade sin verksamhet 1994 med syftet att samordna upphandlingar av tjänster och varor som är av gemensamt intresse för stadens förvaltningar. Idag finns 25 medarbetare, alla med specialistkunskap inom sina olika ansvarsområden. Vid varje ny upphandling engageras alltid en referensgrupp bestående av personer med expertkompetens från stadens förvaltningar och bolag. På så sätt anser man sig ha tillgång till både den enskilda användarens expertkunskaper och den stora kundens styrka och möjligheter att påverka priser, kvalitet och miljö. Sammantaget bör detta innebära att kostnaderna sänks, bra affärsvillkor upprättas för Göteborgs Stad och att kommuninvånarnas pengar används på bästa sätt.

För några år sedan blev det aktuellt att samordna även konsultupphandlingar, vilket då skedde på initiativ av Kommunledningen i Göteborg. Den bakomliggande orsaken var även i detta fall minskade resurser samt att beställarna inte ansågs ha tid att handla upp allt på egen hand, ett förfarande som i längden blir både tidskrävande och dyrt. Om upphandlingarna skulle göras ute

hos varje enskild förvaltning, skulle kostnaderna i vissa fall bli lika höga som uppdragets storlek. Därför valde man att standardisera ramavtal för enkla, alternativt små, konsultuppdrag. Arbetet med detta blev klart för ett par år sedan.

4.5.1 Ramavtalsmodellen

Upphandlingsbolagets ramavtal för tekniska konsulttjänster omfattar mindre konsultupphandlingar som utförs av Göteborgs Stad med dess förvaltningar och bolag, Räddningstjänsten Storgöteborg, Västfastigheter Distrikt Göteborg inom Västra Götalandsregionen samt kommunalförbund och stiftelser där Göteborgs Stad ingår. Upphandlingarna gäller som regel kostnader under 10 basbelopp. Men ramavtalet kan också komma att utgöra grund för urvalsupphandlingar mellan 5 och 20 basbelopp samt för att få lämna anbud via ett auktionsförfarande över Internet för konsultavtal mellan 20 och 50 basbelopp.

De upphandlande enheterna är inriktade på bland annat följande typer av fastigheter och uppdrag:

- skolor, förskolor
- museer, teatrar
- specialbostäder och dagcentraler för äldre samt sjukhem
- anläggningar för idrott och motion
- parker och friluftsområden
- administrationsbyggnader/kontor
- industribyggnader
- bibliotek
- kulturbyggnader
- bostäder
- stora akutsjukhus

Ramavtal upphandlas för ett trettiotal konsultkategorier, däribland arkitekter, projektledning, projekteringsledning, byggledning, byggnadskonstruktion, el, geoteknik, kvalitet, lantmäteri, mark, miljö, mätteknik, samhälls- och stadsplanering och VVS. Avtal tecknas med många konsulter inom samma kategori. Upphandlat ramavtal innebär emellertid ingen utfästelse att avrop kommer att ske. Avtalsanvändare förbehålls rätten att infordra anbud i varje enskilt fall. Ersättningsformen är löpande räkning, men avtalsanvändare har även rätt att begära takpris. Den totala avropsvolymen är cirka 300 miljoner kronor per år. Upphandlingsförfarandet sker genom öppen upphandling enligt LOU.

Anbudsgivare är ålagda att specificera uppgifter för anbudsprövning enligt fem kriterier:

- kompetensområden
- särskild kompetens (certifieringar, auktorisation)
- kvalitets- och miljösystem
- uppdragserfarenhet per projekttyp
- referenser (fem)

Mer i detalj gäller följande krav. Samtliga personer som avses medverka i det aktuella uppdraget ska namnges i anbudet. Anbudsgivarna ska ange vilken funktion (arbetsuppgifter) de namngivna personerna avses få, däribland uppdragsledare, kvalitetsansvarig och miljöansvarig. Upphandlingsbolaget vill ha en redovisning av vilka personer som har behörighet för, alternativt är certifierade för, att utföra kontroll, besiktningar, etc. inom de olika konsultkategorierna respektive kompetensområdena. Konsulten ska bifoga kopia på certifikat/behörighetsbevis/bevis om ackreditering. I samband med anbudsgivningen ska anbudsgivare även redovisa sitt kvalitetsystem respektive miljöledningssystem samt eventuell erfarenhet av driftsäkerhetsarbete respektive livstidskostnadsanalys. Anbudsgivaren skall även specificera uppdragserfarenhet per projekttyp sedan ett antal år tillbaka. Slutligen skall fem referenser anges.

De anbud som är mest ekonomiskt fördelaktiga med hänsyn till nedan angivna omständigheter och egenskaper antas vid anbudsprövningen av Upphandlingsbolaget:

Konsultens

- utbildning
- erfarenhet
- arvode

Konsultföretagets

- kapacitet
- referenser

- erfarenhet
- kompetensområde
- kvalitetsarbete
- miljöarbete
- svenska språkkunskaper

Dessa faktorer värderas enligt en speciell utvärderingsmall som beaktar anbudsgivarens timkostnad, kvalitets- och miljöarbete, referenser, erfarenhet, driftsäkerhet samt livstidskostnadsanalys. Utgångspunkten är företagets avvägda timpris som räknas fram enligt en formel (se nedan) där utbildning, erfarenhet och det debiterade timpriset vägs samman. Den totala anbudssumman fås genom att multiplicera det avvägda timpriset med det beräknade antalet arbetstimmar. De åtföljande faktorerna värderas genom eventuella prisavdrag från anbudssumman. En positiv värdering avspeglas genom ett högt prisavdrag. Om ett kriterium inte uppfylls, erhålls 0 kronor i prisavdrag. Efter det att varje anbud har värderats enligt mallen, rangordnas de utifrån lägsta pris.

Timkostnader

Varje företags avvägda timpris beräknas genom en formel där hänsyn tas till utbildning, erfarenhet och debiterat timpris.

Först beräknas timpriset på individnivå. Utbildning (Y) värderas med följande poäng:

Utbildning	Poäng
Ingenjör	0,6
Högskoleingenjör	0,8
Civilingenjör	1,0
Teknisk doktor	1,2

Med högskoleingenjör och civilingenjör jämställs annan relevant utbildning om minst 120 universitetspoäng respektive 160 universitetspoäng. Erfarenhet räknas i antal års yrkeserfarenhet med 20 år som övre gräns. Timpriset är detsamma som debiterat timpris. Det avvägda timpriset, Z_i , beräknas genom formeln:

$$Z_i = 1,2[\text{Debiterat pris}]/(Y + 0,04X)$$

där Y = utbildning, X = antal års erfarenhet

Exempel: En ingenjör med 8 års erfarenhet debiterar 400 kr/tim. Det avvägda timpriset beräknas som $1,2 \times 400 / (0,6 + 0,04 \times 8) = 521:74$ kr.

När timpriset på individnivå har beräknats, tas företagets avvägda timpris fram som ett medelvärde av individernas avvägda timpris:

$$\frac{\sum_{i=1}^n Z_i}{n}$$

där n = antalet redovisade ingenjörer.

Annan personal: Procentsatsen enligt anbud används för timarvode för annan personal.

Kvalitetsarbete

Certifiering enligt ISO 9001, 9002 eller ISO 9001:2000 ger prisavdrag 6000 kr. Certifiering enligt FR 2000 ger 4000 kr i prisavdrag. Kvalitetsmanual som uppfyller kraven i ISO 9001 och exempel på tidigare upprättad kvalitetsplan ger 1000 kr i prisavdrag. Om kvalitetsmanual saknas eller är bristfällig ger detta 0 kr i avdrag.

Miljöarbete

Certifiering enligt ISO 14001 ger 3000 kr i prisavdrag. Certifiering enligt FR 2000 eller miljödiplom (motsvarande Miljöförvaltningen) ger prisavdrag på 1500 kr. Miljöledningsmanual som uppfyller kraven enligt ISO 14001 ger prisavdraget 1000 kr. Om miljömanual saknas eller är bristfällig ger detta 0 kr i avdrag.

Referenser

Varje anbudsgivare skall namnge fem referenter som har köpt tjänster av anbudsgivaren. Ett externt, fristående företag kontaktar dessa och ber dem att lämna omdömen.

I referenstagningen finns ett antal bedömningsgrunder med tillhörande poängintervall:

Bedömningsgrund	Poäng
Förmåga att sätta sig in i uppdraget	1 – 5
Samarbetsförmåga	1 – 5
Kreativ förmåga	1 – 5
Tekniska lösningars kvalitet	1 – 5
Ritningars och beskrivningars kvalitet	1 – 5
Förmåga att styra mot god projektekonomi	1 – 10
Förmåga att hålla egen budget	1 – 5
Summa	7 – 40

Det totala antalet poäng baserat på fem intervjuer resulterar i ett omdöme samt eventuell prisjustering enligt följande skala:

Totalpoäng	Omdöme	Prisavdrag (-), pristillägg (+)
34 – 40	Ypperliga	-6000 kr
27 – 33,9	Mycket goda	-3000 kr
19 – 26,9	Goda	0 kr
7 – 18,9	Mindre goda	+3000 kr

Färre referenser eller inga referenser ger prisavdraget 0 kr.

Erfarenhet

För var och en av de redovisade kategorierna som anbudsgivaren har erfarenhet utav erhålls ett prisavdrag på 400 kronor, dock maximalt 1600 kronor totalt. För varje kategori skall namnges minst tre projekt för att prisavdrag skall erhållas.

Driftsäkerhet

Anbudsgivare som kan styrka med handling och referensobjekt att man har stor erfarenhet av att arbeta med driftsäkerhet erhåller prisavdrag med 1000 kronor.

Livstidskostnadsanalys

Den anbudsgivare som kan visa med handling och referensobjekt att man har stor erfarenhet av att dels upprätta årskostnadsanalyser, dels att genomföra livstidskostnadsanalyser i syfte att nedbringa den totala förvaltningskostnaden erhåller ett prisavdrag med 1000 kronor.

4.5.2 Erfarenheter av ramavtalen

Efter ett par års tillämpning av ramavtalsmodellen har Upphandlingsbolaget kunnat konstatera vissa problem. Det gäller bland annat ramavtalstroheten. Avropsvolymen är kopplad till beställarnas uttalade behov, som emellertid kan förändras på grund av exempelvis lokala nedskärningar efter det att avtal har ingåtts. Det har därför förekommit att företag, trots befintligt ramavtal, inte har fått ett enda uppdrag under avtalsperioden.

Upphandlingsbolaget har också haft svårt att få tillgång till fullständig statistik över genomförda upphandlingar. Detta har fått som konsekvens att man inte har kunnat identifiera behovet av konsulttjänster på ett tillfredsställande sätt.

Ett centraliserat upphandlingsförfarande bidrar ofta till en fokusering av priset. Det är ju delvis detta som är syftet med stora upphandlingar: att få bästa kvalitet till lägsta pris. Men genom att ett antal andra utvärderingskriterier än pris beaktas, försöker Upphandlingsbolaget att hålla kompetenskravet högt. Bland annat ställs det krav på att konsultföretagen skall ha kompetent personal. Då ramavtalen som regel gäller enklare uppdrag, blir priset i slutändan ändå ganska betydelsefullt.

4.5.3 Tillämpning av ramavtal - Bostads AB Poseidon

Poseidon, som är ett av Göteborgs största bostadsföretag, är ett av de bolag inom Göteborgs Stad som omfattas av Upphandlingsbolagets inköspolicy. Poseidon äger och förvaltar drygt 23.000 lägenheter i Göteborgs kommun och har cirka 40.000 hyresgäster. Poseidon är helägt av Göteborgs Stad via den kommunala koncernen Förvaltnings AB Framtiden och antalet anställda uppgår till drygt 180. Fastighetsbeståndet omfattar allt från unika sekelskiftesfastigheter till moderna nybyggen.

Inom Poseidon kan man möta åsikten att den största fördelen med kommungemensam ramavtalsupphandling är den arbetsbesparing som det innebär att Upphandlingsbolaget utför upphandlingen inklusive leverantörsbedömningen centralt, vilket är en mycket tidskrävande process. Nackdelen, däremot, med att använda centraliserade ramavtal är att avropare inte har samma möjlighet som tidigare att välja ut den leverantör som de anser vara mest lämpad för ett uppdrag. I och med att upphandlingen redan är utförd, begränsas beställaren till att välja leverantör ur en färdig företagslista. Dessutom kan referenstagningen uppfattas som ett problem. Upphandlingsbolaget använder sig av ett utomstående företag när referenter skall kontaktas, vilket riskerar att påverka kvaliteten i negativ mening. Personurvalet för intervjuer skulle kunna bli olämpligt.

Tidigare har Poseidon mest arbetat med ombyggnader som styrda totalentreprenader, där priset har haft relativt stor betydelse. Men framöver kommer arbetet att innefatta en högre andel nybyggnad. Partnering och samverkansentreprenader kan förväntas att bli aktuellt även för Poseidon. Då är det viktigt att skapa en grupp som kan samverka och jobba tillsammans och det innebär att ickepriskriterier kommer att få större betydelse än priset. Andra faktorer än timpriset, till exempel konsultens erfarenhet och kompetens, ledarskaps- och samarbetsförmåga kommer därför att väga tungt i värderingen av anbud framöver. För att kunna fastställa dessa kriterier, måste inköparna hos Poseidon själva träffa ett antal företrädare för ett antal företag. Att en leverantör har arbetat med just bostäder är ett annat viktigt kriterium. Dessutom måste Poseidon undersöka vilka nyckelpersoner som företaget kan erbjuda vid själva avropstillfället samt hur företaget bedömer kostnaden för just det specifika projektet. Man tror att det kommer att bli svårt att upphandla dessa tjänster via färdiga ramavtal.

Man ser det som nödvändigt att Upphandlingsbolagets modell för konsultupphandling revideras kontinuerligt. Som en del i det fortsatta arbetet med att förbättra ramavtalsmodellen upplever man det även som viktigt att tillfråga konsultledet om vad dessa anser har varit bra och dåligt med nuvarande tillvägagångssätt och vad som kan förbättras till dess att nästa ramavtalsupphandling går av stapeln.

5 Fyra arkitekt- och byggkonsultföretags åsikter

De företag som har intervjuats i förstudien är tre byggtkniska konsultföretag samt ett arkitektföretag. Av dessa är tre svenskägda företag. Vidare kan noteras att antalet medarbetare varierar från 50 anställda hos det minsta företaget till 5000 anställda hos det största. Rent geografiskt finns tre företag representerade på flera platser i landet, medan ett är helt göteborgsbaserat. Ett av de svenska företagen har även verksamhet i Norge, Danmark och Finland. Det största företaget är ett internationellt bolag med cirka 100 kontor runt om i världen.

5.1 LOU ger omfattande administration

Ökad transparens, öppenhet och likabehandling anses vara positiva konsekvenser av lagstiftningen kring offentlig upphandling. Samtidigt är det en gemensam uppfattning hos företagen att den totala arbetsbördan vid förberedandet av anbud har ökat markant sedan införandet av LOU. Den tid och de resurser som generellt sett läggs ned på anbudsförfaranden kan idag vara betydande. Ett företag nämnde att de ägnar minst 30 timmar åt ett anbud till en offentlig beställare. Ett annat företag har exempel på upphandlingar där den tid som har ägnats åt anbudet har överstigit tidsomfattningen hos det åtföljande projektet. Olika beställare frågar efter något olika slags underlag, så att varje ny upphandling kan leda till onödigt merarbete.

Företagen tycks inte ha något emot omfattande arbetsinsatser när det rör sig om större projekt. Det är naturligt, menar man, att dessa anbud tar en hel del resurser i anspråk. Däremot uppfattas administrationen kopplad till mindre projekt som resursslöseri, eftersom arbetsinsatsen ofta står i orimlig proportion till uppdragets storlek. En effektivisering av administrationen kring anbudsförfarandet anses därför vara nödvändig.

5.2 Prisets vikt i anbudsvärderingen

En återkommande synpunkt bland flera av de intervjuade företagen gäller den betydelse som priset tillmäts i offentliga upphandlingar, speciellt vid upphandling av mindre projekt. En generell uppfattning är att priset ofta premieras mer än andra kriterier, såsom kvalitet i utförande, estetik, miljöaspekter och projektets livscykelkostnader.

5.2.1 Upphandlarkompetens och bedömning av mjuka parametrar

Företagen understryker att det inte är lagstiftningen i sig som styr den upphandlande enheten till denna som man anser sneda fördelning mellan kvantitativa och kvalitativa aspekter i en anbudsvärdering. Fenomenet tros snarare vara kopplat till komplexiteten i att bedöma mjuka parametrar, exempelvis kvalitet. Som ett av företagen kommenterade:

”Upphandlarna själva vittnar om det, även de kvalificerade upphandlarna, att det är svårt att använda något annat kriterium för att skilja anbudena åt än priset.”

Ju mer kompetenta upphandlarna är, desto bättre anses emellertid denna problematik kunna hanteras, vilket avspeglas både i organiserandet av inköpsfunktionen samt den egna upphandlingspolicyn hos varje enskild beställare. Hos vissa upphandlande enheter förekommer det exempelvis att en och samma person ansvarar för samtliga inköp, och detta oavsett om det rör sig om inköp av vatten, kontorsartiklar eller arkitekttjänster. Företagen skulle önska att samtliga beställare besatt relevant kompetens, alternativt hade tillgång till expertis inom det aktuella området, vid värdering av arkitekt- och byggkonsulttjänster. Det är naturligtvis svårt att utföra kvalificerade bedömningar inom områden där kunskapen är begränsad eller till och med saknas, konstaterar flera av företagen, men även den upphandlande enhetens policy anses ha betydelse. Ett av företagen hade följande kommentar:

”Det beror på [upphandlingsenhetens] kompetens och inställning huruvida det blir en bra upphandling eller inte, och det är den enskilda förvaltningen eller verksamheten som avgör det. Det handlar om vilken förmåga personer i organisationen som sköter upphandlingen har. Men det kan också bero på vilken policy man har på den upphandlande enheten. Några skapar modeller där priset blir avgörande, eftersom det är det som är enklast att jämföra, medan andra har ambitionen att verkligen väga in andra kriterier i utvärderingen.”

Företagens belägg för att många upphandlande enheter ensidigt fokuserar på priset i anbudsvärderingar är de utvärderingsmallar och utvärderingsresultat som varje anbudsgivare får ta del

av före, respektive efter, det att en offentlig upphandling har skett. Vid upprepade tillfällen har företagen fått bekräftat att priset är den faktor som tillmäts störst betydelse i förhållande till övriga kriterier. Samtidigt finns det upphandlare som företagen anser har förmåga att göra en bra avvägning mellan pris och kvalitetsaspekter.

För merparten av de intervjuade är det lätt att göra en distinktion mellan dessa två slag av upphandlare, dvs. de enheter som är mer benägna att fokusera på priset och de som utför upphandlingen på ett som företagen anser mer kvalificerat sätt. Det tycks däremot inte finnas något tydligt mönster som förklarar varför vissa offentliga beställare anses kompetenta respektive mindre kompetenta som anbudsvärderare. Möjligtvis går det att skönja en koppling till i vilken utsträckning den beställande enheten måste ta hänsyn till LOU samt till enhetens ekonomiska resurser. Ju friare och mer resursstark enheten är, desto mindre betydelse tycks priset ha i förhållande till övriga kriterier i värderingen av anbud.

5.2.2 Objektiviteten, lagen och att förebygga intern kritik

Företagen upplever att det på många håll finns en rädsla hos beställarna för att inte tillämpa LOU på ett korrekt sätt, med risk för överklagan som följd. Denna rädsla tros vara förenad med okunnighet om hur lagen bör tolkas och tillämpas. Hos upphandlande enheter där kunskapen om lagstiftningen brister, uppfattar man sannolikheten som högre att beställaren i första hand tillämpar regeln om lägsta pris framför det mest ekonomiskt fördelaktiga alternativet. Dessa upphandlare tycks med andra ord välja att utföra en förenklad anbudsvärdering som de med säkerhet vet uppfyller lagen, snarare än att följa ett mer komplicerat värderingsförfarande som ofta kräver hög kompetens och erfarenhet.

Svårigheten i att exempelvis uppfylla lagens krav på objektivitet tycks, som ett av företagen påpekar, förstärka beställarens fokus på pris:

”Kvalitativt blir ju oftast subjektivt. Men du måste vara entydig och objektiv som lagen skriver, annars måste du på mycket goda grunder kunna motivera dina val. Och det fixar du inte, rent praktiskt.”

Prisfokus i anbudsvärderingen tros även vara kopplat till en rädsla bland offentliga beställare för intern kritik. Samtliga företag är av uppfattningen att tonvikten på priset hos många upphandlare bottnar i en rädsla att kritiseras för att inte vara tillräckligt sparsam. Speciellt kommuner och landsting har ofta en mycket begränsad budget och drabbas därtill under vissa perioder av ekonomiska nedskärningar, vilket ställer stora krav på sparsamhet. Genom att fokusera på priset i anbudsvärderingen kan upphandlaren känna sig säker på att hon eller han uppfattas hålla sig till lagen samtidigt som kostnaderna hålls nere.

5.3 Poängmodeller

Konsultföretagens erfarenhet är alltså att de offentliga beställarnas metoder och policy för anbudsvärdering varierar mellan olika enheter. Ett gemensamt drag hos många av värderingsmetoderna som används är emellertid att de syftar till att förenkla och effektivisera anbudsvärderingen av konsulttjänster, samtidigt som de skall kunna klara en juridisk granskning. Detta har gjort att många upphandlande enheter har försökt att skapa matematiska modeller, som på en och samma gång skall uppfylla kraven på objektivitet, transparens och ekonomisk samt tidsmässig effektivitet.

Ett inte ovanligt tillvägagångssätt, speciellt för mindre projekt, är att värdera anbuderna i en kalkylmodell som utgår från de uppställda kriterierna, inklusive priset. Varje anbud översätts på så sätt till ett antal poäng och det företag som enligt kalkylmodellen får det sammantaget bästa resultatet rankas högst. Denna kvantifiering är således tänkt att leda till en objektiv värdering, sinsemellan jämförbara resultat och likabehandling av samtliga anbudsgivare.

Det skapas med andra ord modeller som gör att upphandlaren matematiskt kan räkna fram en poäng som, för att citera ett av företagen, ”visar vad vi kan”. Företagen ser brister med det här tillvägagångssättet. Som ett av företagen påpekar:

”Det som är svårt med en modell som måste vara mer eller mindre matematiskt korrekt är ju kantigheten i vissa bedömningar. Du får exempelvis olika poäng beroende på om du har ett certifierat kvalitetssystem eller ej. Och då kan man fråga sig om ett företag med ett kvalificerat certifieringssystem per automatik är bättre än ett företag som har ett annat system. För det säger modellen. Men säger verkligheten det?”

De flesta företagen efterlyser ett mer kvalitativt förfarande än vad poängmodeller innebär för värdering av intellektuella tjänster. Inom ramen för LOU går det, menar man, att utföra en bättre och mer gedigen bedömning av arkitekt- och byggkonsulttjänster än vad som görs hos många upphandlande enheter i dagsläget. Beviset för detta är de offentliga beställare som de facto använder sig av andra värderingsmetoder. Det finns, påpekar man, kommuner, landsting och statliga verk som har lyckats att uppnå en bra balans mellan pris och övriga kriterier i sina värderingsmodeller och som därtill har ambitionen att kontinuerligt förbättra och förfina sina tillvägagångssätt.

I ett försök att förbättra befintliga värderingsmodeller anser några företag att exempelvis utvecklingsinsatser borde premieras i högre utsträckning än de görs idag. Om ett företag satsar på kompetensutveckling och har både utvecklingsplan och utbildningsplan för sina medarbetare borde det vara till gagn för beställaren, som ser att företaget tillägnar sig ny kunskap. I sin tur medför det rimligtvis att kunden får en bättre slutprodukt, resonerar man.

5.4 Byggprojektjänster är inte som varor

Problematiken med anbudsvärdering av konsulttjänster har, enligt flera av företagen, även att göra med att deras tjänster ofta behandlas på samma sätt som förbrukningsvaror i inköpsmanhang. Priskonkurrens anses rent allmänt vara ett olämpligt medel för att värdera en arkitekt- eller byggkonsulttjänst.

En viktig aspekt som skiljer varor och tjänster åt är förhållandet mellan kunden och leverantören. I byggprojekt blir detta speciellt tydligt. Flera företag betonar det faktum att en byggkonsulttjänst eller arkitekttjänst inte köps som en färdig produkt, utan skapas utifrån ett samspel mellan köparen och säljaren. Ett företag återkommer till det som de anser vara en viktig grundbult i detta samspel, nämligen förtroende:

”Man måste ha stort förtroende för de personer som medverkar; deras förmåga att sätta samman en sådan grupp som klarar att genomföra ett projekt som leder till en bra produkt, i det här fallet byggnader.”

Denna grundläggande förutsättning anses delvis gå förlorad i offentliga upphandlingar, eftersom lagens princip om likabehandling, inte uppfattas tillåta någon fördjupad dialog mellan upphandlare och anbudsgivare.

5.5 Ramavtalens problematik

Det är vanligt att den offentliga sektorn upphandlar byggkonsulttjänster baserat på ramavtal. Ramavtalen har gjort det möjligt för beställarna att komma ifrån en omständlig upphandlingsprocedur inför varje nytt behov. Konsultföretagen ser fördelar, men också en hel del brister med denna avtalsform. Till fördelarna hör att det är ett bra och praktiskt sätt att kunna avropa mindre tjänster. Tjänster kan därefter avropas i takt med att efterfrågan av tjänster uppstår. Både för beställare och anbudsgivare innebär det en stor resursbesparing att inte behöva genomföra en hel upphandlingsprocedur varje gång det uppstår ett behov av en tjänst hos en upphandlande enhet.

5.5.1 Ramavtal och köptrohet

En nackdel med ramavtal för tjänster jämfört med varor är att det sällan är lätt att förutse behov som uppkommer inom den tidsperiod som avtalet avser. En inbyggd svårighet i ramavtalsförandet är ovissheten om vilka exakta kategorier av beställningar av byggkonsulttjänster som kommer att bli aktuella under avtalsperioden, samt i vilken omfattning dessa tjänster kommer att behövas. När kommuner drabbas av nedskärningar kan dessutom den budget som tidigare varit avsedd för inköp av konsulttjänster plötsligt minska rejält. I praktiken har detta inneburit att flera konsultföretag, trots befintligt ramavtal med en offentlig beställare, inte har fått ett enda uppdrag under avtalsperioden.

Ett besläktat problem finns i de fall då ramavtal sluts med flera företag, ibland många, trots att beställaren redan från början haft avsikten att anlita enbart ett eller två företag som man har tidigare erfarenhet av. Övriga företag har med andra ord valts ut i konkurrens som lämpliga leverantörer, men får ändå inget uppdrag. Det uppfattas av de intervjuade som en inkorrekt hantering. För anbudsgivarna kan det vara mycket resurskrävande att förse den upphandlande enheten med underlag för ramavtalet, särskilt om urvalet baseras på många kriterier med omfattande krav på dokumentation.

5.5.2 Upphandling gemensamt för flera kommuner

En majoritet av de tillfrågade konsultföretagen anser att stora, centraliserade upphandlingar, där flera kommuner går samman för att upphandla tjänster på ramavtal, generellt sett leder till en sämre anbudsvärdering. Dessa upphandlingar avser normalt mindre projekt. På grund av den stora mängden anbud som skall hanteras och värderas, kan det vara betydligt svårare att utföra en utvärdering som går på djupet. En kommentar från ett av företagen var:

”Det är ingen fördel för någon part med alltför stora upphandlingar. Till syvende og sidst köper man ju ändå enskilda individer, en relation som ska vara under ett projekt. Och att handla upp detta i stora system måste vara vansinnigt.”

Centraliserade upphandlingar har en annan nackdel, som understryks av ett par av företagen, nämligen att urvalet sker av en annan, utomstående part. Med en kommungemensam upphandling tillgodoses visserligen målet att hålla inköpskostnaderna nere. Men den egentliga beställaren, exempelvis en kommunal förvaltning, kan på det här sättet inte hantera valet av konsult som om den skulle utföra upphandlingen på egen hand. De stora centrala inköpsorganisationerna beskrivs av ett företag som väldigt självständiga och starka, medan de som i verkligheten skall ha tjänsterna har ganska litet inflytande:

”De som sitter centralt har egentligen ingenting med det specifika jobbet att göra. De lämnar sen bara ifrån sig detta till de som vill ha en ny idrottshall eller dylikt. Centralt sköter man det ekonomiska, medan man ute i förvaltningarna vill gå på andra kriterier: personer de har förtroende för, ett bra lag.”

5.5.3 Ramavtalens framtid

I praktiken har de upphandlande enheterna efter genomförd upphandling, i de fall ramavtal har tecknats med flera leverantörer på marknaden, kunnat avropa den som har ansetts passa bäst för det enskilda uppdraget. Som påpekats i kapitel 3 innehåller det nya EG-direktivet detaljerade regler som kommer att innebära en skärpning av svensk praxis. Genom de nya reglerna kommer anbudsförfarandet med andra ord att bli mer krångligt. Konsultföretagen ser detta som problematiskt, eftersom ramavtalen i praktiken har ersatt de små upphandlingarna, som man har ansett vara administrativt krävande. Användandet av ramavtal tror man därför kommer att minska drastiskt i omfattning, till nackdel för både upphandlare och företag.

5.6 Timarvode, totalkostnad eller budget

Att prissätta tjänster genom timarvoden är det vedertagna förfarandet inom den svenska byggsektorn. Detta upplevs av de intervjuade företagen som en förlegad metod. Timpriset säger ju ingenting om den totala kostnaden för ett projekt.

Vissa upphandlare har uppmärksammat detta problem och därför valt att tillämpa alternativa prissättningsmetoder, som totalkostnad eller budget. Men de företag som har erfarenhet av dessa metoder anser att även dessa har påtagliga brister. En totalkostnad för ett projekt, alternativt en budget, kan ju enbart baseras på uppskattningar, som kan avvika markant från de verkliga kostnaderna. Företagens insatser skulle på så sätt värderas utifrån kostnadsantaganden, vilket framstår som mindre lämpligt.

5.7 Bieffekter av dagens upphandlingspraxis

Konsultföretagen ser allvarligt på både kortsiktiga och mer långsiktiga effekter av nuvarande upphandlingspraxis. Den krångliga administrationen i samband med offentliga upphandlingar har exempelvis redan nu medfört att vissa företag avstår från att lämna anbud. Det anses för tidskrävande och för kostsamt.

Ett av företagen betonar särskilt kopplingen mellan konsulter verksamhetsstrategi och marknadens behov. Eftersom det är efterfrågan som styr är företagen tvungna att anpassa sin verksamhet därefter. Hålls priserna nere, måste konsultföretaget troligtvis förändra sin inriktning och/eller kostnadsstruktur, konstaterar den intervjuade. Alternativt får företaget helt enkelt lämna den delen av marknaden, för att i stället fokusera på de marknadssegment som värdesätter hög kvalitet eller någon viss typ av kompetens som företaget valt att satsa på och som är beredda att betala för det.

Ett allt för starkt prisfokus i anbudsvärderingen riskerar att få andra följder. Betydelsefull är själva beräkningsmetoden för att fastställa och väga samman timpriser. Företagen kan se att vissa metoder skapar incitament till snedvridande prisdumpning. Det yttrar sig bland annat genom att företag lämnar anbud där prisberäkningen utgår från ett stort inslag av okvalificerade anställda med låg lönenivå.

”De mest värdelösa medarbetarna blir de mest värdefulla”,

som det uttrycktes i en intervju. För de företag som vill satsa på hög kompetens och kvalitet innebär även detta att deras konkurrenskraft försvagas på en stor del av den marknad som utgörs av den svenska offentliga sektorn.

En premiering av priset befaras i längden att leda till utarmning av konsulternas kompetens, vilket ett utav företagen ser som speciellt oroväckande:

”Effekten blir att vi får sämre utveckling, att vi inte kan utveckla och utbilda våra anställda.”

Det heter också att företag som satsar på en bred kompetens bland sina anställda, exempelvis genom att delta i utlandsprojekt, ofta utesluts i gengäld från den offentliga marknaden i Sverige, på grund av att deras priser beräknas på ett sätt som gör att de framstår som för höga, eller för att deras kompetens inte värdesätts i tillräckligt hög utsträckning. Möjligheten att i den offentliga sektorns byggprojekt kunna anlita företag med bred fokus och djup kompetens går därmed delvis förlorad, anser man.

6 Diskussion och slutsatser

Detta kapitel innehåller en sammanfattande analys av denna förstudie som har utgått från följande huvudfrågor:

- Motsvarar befintlig upphandlingspraxis av konsulttjänster en effektiv resurshantering?
- Bidrar de använda kriterierna till att säkerställa den kompetens som man kan föreställa sig att den upphandlande enheten har mest nytta av?
- Vilka långsiktiga effekter kan uppstå till följd av nuvarande upphandlingspraxis, framför allt med avseende på kompetensförsörjningen?
- Finns det över huvud taget metoder för att värdera kompetens vid upphandling av denna typ av tjänster?

Inledningsvis sammanfattas och diskuteras resultaten från intervjuerna och de modeller som beställarna använder. Kapitlet utmynnar i ett antal rekommendationer.

6.1 Vad tycker de intervjuade?

6.1.1 Kompetens – och resursförbrukning vid upphandling

De tillfrågade konsultföretagen är eniga om att offentliga beställare idag inte tar tillräcklig hänsyn till kompetens vid konsultupphandling, även om det finns goda exempel. De menar att detta får stora konsekvenser inte bara för kvaliteten på det arbete som utförs inom ramen för de enskilda uppdragen, utan också för hur mycket resurser konsultföretagen kan lägga på kompetensutveckling och personalutveckling. De intervjuade beställarna delar denna uppfattning. Exempelvis SFV trycker mycket starkt på att det är konsultens kompetens som skall vara i fokus vid upphandlingen och att priset har en underordnad betydelse. På Vägverket märkte man tydligt negativa effekter på kvaliteten när man lade stor vikt vid priskriteriet och ser en klar förbättring när man nu ändrat praxis. Även i syfte att uppnå en effektiv resurshantering i själva projektverksamheten krävs alltså utvecklade metoder som tar hänsyn till kompetens.

En annan fråga är om upphandlingsprocessen i sig uppfyller kraven på en effektiv resurshantering. Det finns en ganska stark kritik mot de effekter som lagen om offentlig upphandling har fått i praktiken. De intervjuade konsultföretagen upplever att den totala arbetsbördan vid beredandet av anbud har ökat markant sedan införandet av LOU. Vissa menar att det finns en risk att företag helt avstår från att delta i offentliga upphandlingar. Beställarna delar i stor utsträckning åsikten att LOU medfört ökad administration utan att ge motsvarande vinster i form av ökad internationell konkurrens eller bättre upphandlingar generellt. För beställare i allmänhet blir det också viktigt att kunna motivera sina ställningstaganden för att undvika överprövning, och detta kan både leda till ett ökat prispåslag och till procedurer som mer har ett legitimerande syfte än direkta effekter på valet av bästa anbudsgivare.

Särskilt när det gäller mindre projekt upplever man att arbetsinsatsen ofta står i orimlig proportion till uppdragets storlek. Ramavtal har blivit ett sätt att minska den totala administrationen när det gäller mindre uppdrag. Från beställarnas sida uppfattas ramavtal som mycket effektivt i detta avseende. Konsultföretagen är dock inte odelat positiva, och menar att de administrativa åtaganden som krävs från företagets sida för att över huvud taget kunna delta i en ramavtalsupphandling inte alltid motsvaras av värdet av de uppdrag man får.

Generellt kan sägas att det är viktigt att ha en helhetssyn när man utvecklar modeller, så att träffsäkerheten i urvalsprocessen, LOU:s krav på transparens och likabehandling och den totala administrativa kostnaden hos både beställare och leverantörer analyseras parallellt.

6.1.2 Vad betyder upphandlingskompetensen?

Eftersom en värdering av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet förutsätter högre kompetens hos upphandlaren, är det många som menar att prispåslagen bottnar i bristande upphandlingskompetens. Flera tidigare undersökningar (t.ex. NOU, 1999, Upphandlingskommittén, 1999 och Tervahauta och Zackrisson, 2004) har kunnat påvisa att kompetensen hos upphandlande enheter många gånger brister. Vilka är då de duktiga upphandlarna? De intervjuade byggherrarna anser att kompetens, erfarenhet och väl genomförda upphandlingar ofta är förknippat med enhetens storlek. Små kommuner anses ha sämre förutsättningar att genomföra kvalificerade upphandlingar, eftersom behovet av konsulttjänster hos dessa ofta är mindre frekvent, för att inköparen vanligtvis är ansvarig för ett flertal kategorier av inköp och att enheten därför inte alltid har personal med kunskaper relevanta för just värdering av arkitekter och byggkonsulter. Denna åsikt finner stöd i Upphandlingskommitténs betänkande (1999), där det bland

annat konstateras att behovet av kompetenshöjande åtgärder är störst hos mindre upphandlande enheter, dvs främst inköpare på lokal nivå i kommuner. Även en tidigare studie svenska kommuners upphandlingar av arkitekttjänster (Lindqvist, 2001) indikerade att ju större den upphandlande enheten var, desto mer balanserad syn på prisets betydelse tycktes beställaren ha.

Bland konsultföretagen anser merparten av företagen att många upphandlare inte besitter tillräcklig kompetens för upphandling av arkitekt- och byggkonsulttjänster samt att kunskapen om lagstiftningen som styr offentlig upphandling ofta är bristfällig. Konsulterna tycker däremot inte att det alltid är de stora eller formellt mest kompetenta beställarorganisationerna som är bäst, utan att förmågan i stor utsträckning är beroende av den aktuella enhetens upphandlingspolicy och de inblandade individernas attityd och kompetens. Även om det verkar finnas ett samband på generell nivå mellan storlek och kompetens, så existerar det små upphandlande enheter som är duktiga medan inte alla stora har den kompetens man kan förvänta i alla led. Man bör särskilt tänka på behovet av intern kommunikation på beställarsidan, mellan projektledare och administrativt eller juridiskt skolade upphandlare.

6.2 Beställarnas modeller

Alla de intervjuade beställarna har utvecklat något sätt att ställa krav på och värdera kompetens, och även om det finns stora likheter i vad man värdesätter hos konsulter så skiljer sig tillvägagångssätten. Förutsättningarna skiljer sig också beroende på om det är frågan om enskilda upphandlingar eller ramavtalsupphandlingar, likaså beroende på vilket upphandlingsförfarande som tillämpas.

6.2.1 Sammanställning

Detta avsnitt sammanfattar hur beställarna går tillväga för att ställa krav på och värdera kompetens. Redovisningen av hur man tar hänsyn till företagets system, t ex för kvalitets- och miljöstyrning, berörs dock i begränsad utsträckning. Med begreppet "bevis" menas vilken faktisk information beställaren kräver in från anbudsgivarna för att kunna värdera hur väl man uppfyller olika kriterier.

Statens Fastighetsverk

- Urvals- eller selektiv upphandling används.
- Tydlig fokus på kompetens hos enskilda individer, mindre på företagets erfarenheter, system och teknisk utrustning.
- Bevis på kompetens: uppgifter som styrker allmänna och speciella fackkunskaper samt erfarenheter av liknande projekt (inom ramen för CV)
- Stor vikt vid omdömen från referenter. Referenter kontaktas av beställaren själv.
- Ett urval av anbudsgivare intervjuas. Intervjuerna utförs av en grupp på 2-4 personer, som även utför anbudsvärderingen.
- Inget poängsystem, utan kvalitativa analyser och motiveringar används.

Vägverket

- Förenklad eller öppen upphandling.
- Kompetens hos företaget och dem som skall utföra uppdraget viktas till 60-70 %, beroende på uppdragets karaktär. Bedömningskriterier är genomförandeförmåga (bedöms på basis av erfarenhet av liknande uppdrag) samt kompetens.
- Bevis på kompetens: Presentation av företaget, referensuppdrag med angivande av beställare och projektledare, samt CV med utbildning, erfarenhet och referensuppdrag för uppdragsledare och andra som skall medverka i uppdraget
- Poängmodell med en relativ skala där bästa anbud får 5 p och övriga värderas i förhållande till detta.
- Inget krav på att uppge referenter. Referenser tas enbart vid behov.
- Intervjuer med anbudsgivare och referenstagning används inte rutinemässigt som värderingsverktyg.

Banverket (Projekt enheten, Östra Banregionen)

- Förhandlad upphandling, efter inbjudan till 5-6 företag som prekvalificerats i TransQ-systemet. Kompetens värderas inte i detta.
- Kompetenskriterier (mindre uppdrag): genomförandebeskrivning (25 %) samt kompetens (15 %). Större uppdrag: även andra kriterier.
- Beviskrav: genomförandebeskrivning innefattande aktiviteter, bemanning och tidplaner. CV för centrala personer, t ex projekteringsledare, projektörer och eventuell kalkylperso-

nal. Även beläggningsituation för dessa redovisas, samt vilka delar av uppdraget som kan komma att utföras av underkonsult.

- Poängmodell används.
- Anbudsvärderingen utförs av en särskild värderingsgrupp.
- Referenter efterfrågas inte alls, eftersom man ser problem med subjektivitet.
- Cirka två företag väljs ut för intervjuer.

Markkontoret, Stockholm

Upphandlingsförfarandet är vanligtvis öppen upphandling. Ramavtal finns för ett stort antal konsultkategorier, avtal sluts med 5 företag per kategori.

Ramavtalsupphandling

- Fyra kriterier värderas: kompetens (50 %), pris (25 %), kvalitetssystem (15 %) och miljöledning (10 %). Anpassning till aktuellt uppdrag.
- Bevis på kompetens: referenser för relevanta uppdrag de senaste tre åren, interna och externa.
- Värdering sker för flera av kriterierna enligt en fast poängskala, där kraven för att få en viss poäng är fastställda i förväg.
- Vägt timpris används, där centrala personer ges lägre prisvikt. Här används en relativ poängskala, där lägsta avvägda timpris får högst poäng och det dubbla priset får noll poäng.
- Referenstagningen av central betydelse: anbudsgivare anger minst 3 referenser, vilka kontaktas av externa professionella intervjuare som genomför intervjuer enligt mall. Referenten betygssätter konsulten enligt olika kriterier.

Upphandling av enskilt uppdrag

- Kriterier definieras i varje specifikt fall, t ex föreslagen metod, erfarenhet/kompetens, samarbetsförmåga, ordning och reda (total ickeprisvikt 70 %)
- Bevis på kompetens: Exempel på relevanta uppdrag som individer tidigare genomfört väger tungt i värderingen, och skall redovisas relativt utförligt inklusive angivande av referenspersoner. CV för individer krävs emellertid inte.
- Poängsättning med fastslagna kriterier.
- Referenstagningen av central betydelse, se ovan.

Göteborgs Stads Upphandlingsbolag

Upphandlar enbart via ramavtal med öppen upphandling som upphandlingsförfarande. Avtal träffas för ett trettiotal olika kategorier, och med flera anbudsgivare i varje kategori.

- De kriterier som bedöms är företagets avvägda timpris, kvalitets- och miljöarbete, referenser, erfarenhet, driftsäkerhet samt livstidskostnadsanalys.
- Bevis på kompetens: samtliga personer som avses medverka i det aktuella uppdraget med namn, utbildning, uppdragserfarenhet, funktion, behörigheter.
- Ett avvägt timpris räknas fram, där timkostnaden för varje individ justeras med hänsyn till utbildning och erfarenhet och sedan vägs ihop.
- Varje kriterium värderas enligt en detaljerad mall med absoluta skalor genom prisavdrag eller pristillägg.
- Fem referenser per företag anges, vilka kontaktas av ett externt företag som genomför intervjuer enligt mall. Referenterna betygssätter konsulten enligt olika kriterier.

6.2.2 Viktning och värdering

Samtliga beställare beaktar andra aspekter än pris vid anbudsvärdering. För enskilda uppdrag tillämpar SFV, Vägverket och Markkontoret en prisvikt på klart under 50 %, medan Banverket ligger något över.

För ramavtalen är prisvikten mindre tydlig eftersom priset ses i relation till kompetens, dels genom att man beräknar ett vägt timpris, dels genom värderingen inom ramen för kompetens-kriteriet. Särskilt i Göteborgsmodellen är den samlade prisvikten svår för anbudsgivarna att förutse, det är först när resultatet presenteras som man kan se hur mycket prisavdragen egentligen påverkar utfallet.

Alla utom SFV använder poängmodeller vid utvärderingen, men i vilken mån man har preciserat vilka kvalifikationer som berättigar till en viss poäng varierar. Tydligast är man i ramavtalsupphandlingarna, där man ju har ett stort antal anbudsgivare att värdera. Ibland kan man också använda relativ poängsättning, så att den bästa får maximal poäng oavsett på vilken nivå denna anbudsgivare ligger.

En vanlig kritik vid upphandling på så kallade mjuka parametrar är att även om ickepriskriterierna tilldelas hög vikt i förfrågningsunderlaget, får anbudsgivarna så lika poäng på dessa områden att priset i praktiken ändå blir utslagsgivande. Man kan därför fundera kring upphandlingsmodellens funktion som signalverktyg. Om beställaren avser att fästa stor vikt vid kompetens är det givetvis viktigt att detta förmedlas tydligt i förfrågningsunderlaget, både i texten och i specificerade krav och vikter. Men lika viktigt är att undvika att på detta sätt kommunicera att kompetens har stor betydelse om det sedan inte blir så i praktiken. Då upplever anbudsgivarna att man har fått utföra arbete i onödan, vilket undergräver förtroendet för beställaren och antagligen ökar benägenheten att begära överprövning.

Prisfokus får en speciell betydelse när beställaren redan vid upphandlingen är beredd att senare utöka ett konsultuppdrag. Det kan då förekomma att enstaka anbudsgivare uppger låga priser i syfte att ändå uppnå goda vinstmarginaler om uppdraget erhålls. I detta ligger en tänkbar källa till bristande förtroende i konsultledet för vissa beställare.

6.2.3 Bevis för kompetens

Det vanligaste kriteriet som beställarna använder är helt enkelt "kompetens". Visa beställare specificerar ytterligare genom att exempelvis ange mer personliga egenskaper som anses relevanta för att kunna genomföra uppdraget, som samarbetsförmåga, ledaregenskaper, kreativitet, mm. Genomförandeförmåga kan vara ett eget kriterium. I varje enskild upphandling finns också möjlighet att närmare specificera de krav på teknisk kompetens och erfarenhet som efterfrågas i det aktuella uppdraget.

När det gäller de bevis som beställarna begär in för att kunna bedöma anbudsgivarnas kvalifikationer inom kompetenskriterierna kan man se några principiellt olika sätt som återkommer i olika kombinationer:

- CV för enskilda individer med utbildning, behörigheter och uppdragserfarenhet. Man begär mer utförliga uppgifter för mer centrala personer. Någon vill ha uppdragen ganska utförligt beskriva, liksom den roll som individen haft. Erfarenhet av liknande projekt kan också värderas högre än allmän erfarenhet.
- Företagets system, utrustning och erfarenheter fäster man olika vikt vid, men de skall alltid redovisas. Ibland krävs mer specifika redovisningar, t ex erfarenhet av livscykelutredningar.
- Genomförandebeskrivningar begärs bara av Banverket, även om begrepp som "föreslagen metod" och "resursplaner" förekommer hos andra.
- Omdömen från tidigare beställare (referenter) används i mycket olika utsträckning. SFV och Markkontoret (enskilda uppdrag) tar referenser för individer, medan Banverket har valt att inte använda denna bedömningsgrund. I ramavtalsupphandlingarna får företagen uppge ett visst antal referenser.
- Intervjuer med ett urval av anbudsgivarna används av SFV och Banverket, men inte av de övriga.

Skillnaderna i synen på referenstagnation diskuteras mer i detalj i följande avsnitt. Man kan notera att det är ovanligt att beställare begär en genomförandebeskrivning, vilket förekommer när det gäller att visa kompetens vid upphandling av samverkansentreprenader. Möjligen kan detta bero på att konsulterna har mindre inflytande på hur projekteringsarbetet organiseras. En annan tänkbar orsak är att byggentreprenörbakgrund är vanligare än byggkonsultbakgrund bland upphandlare. Vid upphandlingen skulle man emellertid kunna fästa större avseende vid vilka tankar som konsulten själv har om samarbete med andra kategorier eller om medverkan i kostnadsstyrning. Förslag till tekniska lösningar verkar inte heller förekomma som värderingsgrund eller bevis, även om kvalitet hos de tekniska lösningar som konsulten tar fram förekommer som fråga i samband med intervjuer med referenter. Det bör dock påpekas att endast ett fåtal beställare har intervjuats inom ramen för denna förstudie.

Avslutningsvis kan noteras att det finns konsultkritik mot vissa sätt att värdera kompetens, i första hand kriterier som "antal år" och "formell utbildning". De påminner i alltför hög grad om de gamla befodringskriterierna i staten, dvs förtjänst och skicklighet, som stereotyp kund tolkas som tjänsteår och examensnivå för att undvika besvärssärenden.

6.2.4 Olika syn på referenser

Alla beställare begär information om företagets och individernas tidigare uppdrag. SFV fäster stor vikt vid referenser och framhåller att referenstagnation gällande dem som skall medverka i projektet måste göras på ett mycket kvalificerat sätt. Eftersom SFV:s bedömning till största delen bygger på en kvalitativ utvärdering, blir det inte aktuellt med någon poängsättning.

Vägverket kontaktar referenter vid behov. Banverket har å sin sida medvetet valt att inte använda det värderingsverktyget, då de upplever att det finns en stor risk för att referenternas subjektiva omdömen får en snedvriden inverkan på värderingen.

I de stora ramavtalsupphandlingarna som utförs av Upphandlingsbolaget och Markkontoret används liknande processer för att ta referenser. Referenterna kontaktas i båda fallen av externa företag, dock utan kunskap om byggverksamhet, som genomför en telefonintervju enligt en viss mall. Referenterna får poängsätta anbudsgivarens egenskaper inom områden som kreativitet, samarbetsförmåga, tekniska lösningars kvalitet, ekonomisk styrning, m.m., och utfallet av samtliga omdömen vägs samman. Detta är ett sätt att väga in mer svårfångade, kvalitativa aspekter även vid samordnade ramavtalsupphandlingar som genererar ett stort antal anbud. Nackdelar med en så standardiserad metod är att omdömen från referenter som har liten erfarenhet av ett område eller av anbudsgivaren får samma vikt som en bedömning som görs av en mycket kvalificerad och insatt person. Även om det inte är fråga om jäv, vilket också är en risk, finns det också en subjektivitet som kan vara svår att komma åt. Markkontoret verkar dock göra någon form av validering av tilltron till varje referent tillsammans med intervjuarna. Som framhålls av Poseidon, som tillämpar Upphandlingsbolagets ramavtal, gör man också ändå en kvalitativ värdering av individernas samarbetsförmåga m.m. i samband med varje enskilt avrop.

Intervjuer med anbudsgivare är ett annat område där praxis varierar. För SFV och Banverket utgör intervjuer ett viktigt verktyg för att fastställa konsulternas kompetens. Intervjuer sker med ett mindre urval av anbudsgivare och i båda fallen medverkar en grupp personer från beställarsidan. Anledningen till att just dessa organisationer använder intervjuer har att göra med upphandlingsförfarandet. Statens Fastighetsverk tillämpar alltid urvals- eller selektiv upphandling och Banverket använder som regel förhandlad upphandling, vilket genererar färre anbud än vid förenklad eller öppen upphandling. Vid användande av dessa upphandlingsförfaranden utförs värderingen stegvis, med en inledande prekvalificering och intervjun som den sista "etappen". Konkurrensen mellan det begränsade antalet företag som har valts ut för intervju är ofta hård och denna del i värderingen blir, så att säga, det sista avgörande provet.

6.2.5 Hur hantera beroende av enskilda individer?

Ett problem vid upphandling av kunskapstjänster är att säkerställa att de som förs fram i anbudet - och med stor möda utvärderas - verkligen är de som medverkar i uppdraget. Är det ett attraktivt uppdrag presenterar anbudsgivarna givetvis sina mest meriterade medarbetare, men det finns en risk att det inte blir dessa som i praktiken får huvudrollen i projektet om företaget får andra, konkurrerande uppdrag. För att undvika detta ber Vägverket anbudsgivarna att uppge beläggningsgrad för personer som skall ha centrala funktioner. Man gör också årliga revisioner för att bland annat fastställa om den personal som har angetts i kontraktet verkligen medverkar i projektet. Det finns emellertid alltid en risk att medarbetare blir sjuka eller byter arbetsgivare.

För att hantera personbyten föreskrivs ibland uttalat att beställaren skall godkänna de som skall ersätta centrala personer, även om detta inte framkommer i denna studie. Ett annat sätt att minska effekterna av personbyten är att inte lägga alltför stor vikt på enstaka människor i förhållande till deras medarbetare. På konsultsidan ser man det också som ett problem att alla beställare vill ha de mest kända frontfigurerna, vilket gör det svårt att föra fram yngre, kompetenta och engagerade, men på papperet mindre meriterade personer.

6.3 Ramavtalens problematik

Ramavtal har blivit alltmer vanligt vid upphandling av arkitekt- och byggkonsulttjänster, speciellt för mindre omfattande arbetsinsatser. Det gäller inte bara i Sverige, utan inom EU i stort. Anledningen tros vara besparingar inom den offentliga sektorn, vilket skapar större prisfokus samt ett behov av minskade transaktionskostnader. Ramavtalen har gjort det möjligt för beställarna att komma ifrån en resurskrävande upphandlingsprocedur inför varje nytt behov. De svenska upphandlingarna har hittills kunnat använda en tämligen fri prövningsrätt, vilket har inneburit att de ifall ramavtal har tecknats med flera leverantörer har kunnat avropa det företag som man ansett har passat bäst för ett uppdrag. Den pågående revisionen av LOU, som bland annat förväntas resultera i regler för tillämpningen av ramavtal, kommer enligt både företagen och byggherrarna med stor sannolikhet innebära att ramavtal som avtalsform försvinner för den här typen av tjänster. Det kommer i sin tur ytterligare öka den administrativa bördan för både beställare och anbudsgivare.

Vidare har det konstaterats att en inbyggd svårighet i ramavtalsförfarandet är ovissheten om i vilken omfattning företagets tjänster kommer att behövas. Denna osäkerhet blir dessutom högre ju fler leverantörer som är inkluderade i ramavtalet. I praktiken har det inneburit att vissa

konsultföretag, trots befintligt ramavtal med en offentlig beställare, inte har fått ett enda uppdrag under avtalsperioden. Framför allt små och medelstora företag är oavsett bransch ofta missnöjda med den osäkerhet som kan vara förknippad med ramavtal (Arnek, 2004).

Samverkan vid upphandling av ramavtal mellan t ex olika kommuner möter kritik på konsultsidan. Om ramavtalen skall vara värda mödan för anbudsgivarna måste de generera uppdrag, och den chansen blir mindre om ramavtal tecknas med ett stort antal anbudsgivare. Samtidigt blir konsekvenserna mycket stora för dem som inte får ett avtal om avtal bara tecknas med ett fåtal och beställaren har en mycket dominerande ställning. Å andra sidan pekar man också på vikten av att beakta den samlade effekten för alla inblandade om flera näraliggande kommuner var och en gör en egen ramavtalsupphandling med egna krav, men där det i stor utsträckning är samma företag som lämnar anbud och agerar referenter.

6.4 Tänkbara effekter, på kort och på lång sikt

En annan central fråga för studien är vilka effekter befintliga upphandlingsrutiner inom den offentliga sektorn kan få på arkitekt- och byggkonsultföretags strategier. Forskningen om förhållandet mellan inköp och konsultstrategier är begränsad. Som teoriavsnittet visade finns det emellertid studier utförda i bland annat Storbritannien och Frankrike, som pekar på ett samband mellan kunders efterfrågan och arkitektföretags inriktning och utveckling (Winch, Grézes och Carr, 2002). På en konkurrensutsatt marknad kan detta samband tyckas självklart. Som ett av de intervjuade företagen poängterade, måste arkitekt- och byggkonsultföretag, precis som alla andra företag, anpassa sin strategi utifrån den situation som råder på marknaden.

Eftersom den offentliga sektorn i Sverige står för en stor del av byggkonsultföretagens intäkter, är det lätt att konstatera att köpbeteendet hos denna grupp av beställare kan ha en stor effekt på branschen som helhet. Ett par av de intervjuade företagen menar att lägre arvoden helt enkelt inte kommer att kunna finansiera kompetensutvecklingsinsatser. Kommer det att leda till en generell sänkning av kvaliteten hos arkitekt- och byggkonsulttjänster, eller kommer det att bidra till en mer heterogen bransch, uppdelad i lågkostnadsföretag och företag som satsar på kvalitet? Det har exempelvis visat sig att företag redan nu har börjat avstå från att delta i upphandlingar, eftersom det anses för tidskrävande och kostsamt. Då ligger det tyvärr nära till hands att tänka sig ett framtida scenario där våra offentliga byggnader och anläggningar får en allt lägre standard.

6.5 Förslag till åtgärder

Här sammanfattas kort några förslag till åtgärder som enligt vår mening skulle stärka förutsättningarna för att bättre utnyttja kompetens hos arkitekter och byggtkniska konsulter.

A. Större möjligheter till direktupphandling

Ramavtal upplevs av både beställare och konsulter hittills ha haft positiva effekter, speciellt vid avrop av mindre omfattande tjänster. Ramavtalen har dock kommit att utnyttjas som en genväg att slippa administrativt betungande småupphandlingar. Det nya direktivet med dess detaljreglering av ramavtalen ställer Sverige inför ett dilemma: skall vi fortsätta att ha en administrativ tung regelmassa under tröskelvärdena? Men oavsett hur LOU kommer att se ut i framtiden kan upphandlande enheter välja en praxis som tillåter direktupphandling av konsulttjänster till högre värden än motsvarande varuupphandlingar.

Men lämpar sig stora, kommungemensamma ramavtalsupphandlingar för inköp av kvalificerade intellektuella tjänster som bygg- och arkitektkonsulttjänster, givet att dessa i de flesta fall kräver en decentraliserad profilering av kompetensbehov?

B. Urvals- och selektiv upphandling i större utsträckning

Totalkostnaderna för både upphandlande myndigheter och anbudsgivare bör kunna sänkas genom att fler beställare tillämpar urvals- eller selektiv upphandling. Studier indikerar även att träffsäkerheten i valet av teknik konsulter ökar med dessa upphandlingsförfaranden.

C. Mer kunskap om upphandling med hänsyn till kompetens

Det behövs en ökad kunskap hos beställarna om sätt att specificera och värdera olika aspekter av kompetens. Kunskaperna avser ett brett fält, allt från forskning, analys av vad LOU och EG-direktiv egentligen medger ända till systematisk spridning av de goda exempel som finns. Effekter av olika sätt att ta hänsyn till egna och andras tidigare erfarenheter av en anbudsgivare är ett område som särskilt behöver uppmärksammas.

I dag tycks de som administrerar upphandlingarna, åtminstone i många kommuner, ha mer att säga till om än tekniska experter och tekniska chefer. Det är angeläget att de som är mest lämpade att göra en samlad avvägning av kvalitet och pris får ett avgörande inflytande på anbudsvärderingen.

Den goda beställaren är den som vågar ställa både subjektiva och objektiva krav. Att kravtyperna skall vara objektiva är inte detsamma som att det måste finnas exakta poängskalor. Det är dock viktigt att anbudsgivarna kan förutse vad som premieras, och att det finns en rimlig avvägning mellan träffsäkerhet, legitimitet och administrativ kostnad.

Vi kan se flera möjligheter för att stärka kompetensen hos de upphandlande myndigheter som relativt sällan köper arkitekt- och byggkonsulttjänster:

- Särskilda utbildningsinsatser
- Tillgång till experthjälp i upphandlingen
- Tillgång till nationella rekommendationer, handböcker eller riktlinjer
- Upphandlings-samarbete med andra kommuner, men kanske i första hand i utvecklingsfrågor
- Ett ökat internationellt samarbete.

D. Modeller med svagare prispokus

Hur skall man undvika prisdumpning för uppdrag där många har den kompetens som erfordras, oftast vid enklare uppdrag? Att poängsätta priset i relation till vad upphandlaren ser som en rimlig nivå snarare än i relation till lägsta pris kan vara en utväg. En annan möjlighet är att fastslå den totala ersättningen i förfrågningsunderlaget och låta ickepriskriterier bli avgörande. Här skulle genomförandebeskrivningar kunna användas mera. När det gäller nationella taxor, som definierar åtminstone en del av ersättningen som andel av byggkostnaderna, är många i de svenska konsultföretagen tveksamma, men man skall komma ihåg att detta är praxis i flera andra EU-länder. Även här behövs en förutsättningslös diskussion. Vad får ett prispokus på enklare uppdrag för konsekvenser för leverantörsmarknaderna och för den långsiktiga kvaliteten hos den offentliga sektorns byggnader och anläggningar?

E. Dialog mellan beställare och leverantörer

Det är viktigt att beställare och leverantörer blir bättre på att föra en kontinuerlig dialog. Dialogen bidrar till att metoderna för anbudsvärdering förbättras och att upphandlingskompetensen överhuvudtaget ökar. En dialog ökar också förtroendet mellan parterna och minskar riskerna för att överprövningar försenar angelägna byggprojekt. Dessutom skulle en dialog mellan offentliga och privata beställare bidra till ömsesidigt lärande.

F. Förändringar i LOU

Att lagstiftningen åstadkommer att de upphandlande enheterna överbetonar krav på objektivitet genom exakt mätbarhet i bedömningen, vilket lätt resulterar i omfattande administration och tidskrävande upphandlingar, kan motverkas givet att lagstiftarna visar större förtroende för dem som upphandlar:

- Färre möjligheter att begära överprövning av upphandlingsbeslut
- Lägre formkrav för mindre uppdrag, förenkling av bestämmelser motsvarande nuvarande sjätte kapitlet i LOU.

6.6 Det behövs fortsatta studier

Den förstudie som redovisas här i denna rapport är ofullständig på flera sätt. Vi kan knappast hävda att det är en bred och representativ undersökning av svenska offentliga upphandlare, eftersom vi saknar inte minst de mindre kommunerna, och inte heller är det ett stort urval av arkitekt- och teknik-konsultföretag som vi har intervjuat. För att uttala sig med större säkerhet om hur det förhåller sig och vad som borde göras, behövs en större och mer djupgående undersökning. En sådan studie skulle kunna grundas på en nationell enkät, intervjuer och systematiska studier av upphandlingsdokument. Det skulle vara värdefullt att undersöka hur upphandlingsmodeller påverkar konsultstrategier för kompetensutveckling. En intressant utmaning ligger i att undersöka de långsiktiga sambanden mellan sätt att upphandla konsulttjänster och kvaliteten hos de byggnader och anläggningar som kommer till stånd. Flera undersökningar av felkostnader i svenskt byggande pekar på att projekteringskedet är betydelsefullt – men hur påverkas projekteringskvaliteten av konsultupphandlingens former?

Problemen och möjligheterna är inte unikt svenska. Det är ändå angeläget att det tas fram ett kunskapsunderlag baserat på svenska förhållanden, och med tillräcklig slagkraft för att påverka inte endast svensk praxis och lagstiftning, utan även den framtida utvecklingen av de europeiska upphandlingsdirektiven.

Litteraturhänvisningar

ACE (2005) European public procurement legislation and architectural services: Recommendations and guidelines for transposition to national law. Brussels: Architects' Council of Europe.

Andriessen, D. (2004) *Making sense of intellectual capital: designing a method for the valuation of intangibles*. Amsterdam: Elsevier.

Arnek, M. (2004) Framework agreements and SMEs. EU Public Procurement Learning Lab/Swedish Agency for Public Management. December.

Axelsson, B. (1998) *Företag köper tjänster*. Stockholm: SNS.

Bjuggren, P.-O. och Skogh, G. (red) (1989) *Företaget – en kontraktsekonomisk analys*. Stockholm: SNS.

Bäcklund, J. (2001) Standardization and local adaptation - an analysis of management consultancies tenders to the public sector. Stockholm Center for Organizational Research, Stockholm University. SCORE Rapportserie 2001:11.

Christodoulou, S., Griffis, F.J., Barrett, L. and Okungbowa, M. (2004) Qualifications-based selection of professional A/E services. *Journal of Management in Engineering*, Vol. 20, No. 2, pp. 34-41.

EFCA (2004) Positions on the 2004 public procurement directive. Brussels: European Federation of Engineering Consultancy Associations.

European Commission (2004) *A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future*. Brussels.

FIDIC (2003) FIDIC guidelines for the selection of consultants. Geneva: International Federation of Consulting Engineers.

Gable, G.G. (1996) A multidimensional model of client success when engaging external consultants. *Management Science*, Vol. 42, No. 8, pp. 1175-1198.

Gallouj, C. (1996) Asymmetry of information and the service relationship: selection and evaluation of the service provider. *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 8, No. 1, pp. 42-64.

Hoxley, M. (2001) Purchasing UK public sector property and construction professional services: competition v quality. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, Vol. 7, pp. 133-139.

Kannan, G. and Aulbur, W.G. (2004) Intellectual capital: measurement effectiveness. *Journal of Intellectual Capital*, Vol. 5, No. 3, pp. 389-413.

Knudsen, D.I. (1991) Qualification based selection of design professionals contributes greatly to improved project quality. Dag Knudsen, Inc.

Lindqvist, T. (2001) *Kvalitet eller pris? Upphandling av arkitekttjänster enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU)*. Stockholm: Arkitekternas forum för forskning och utveckling (Arkus). (Skrift nr 39)

Ling, F.Y.Y. (2004) Consultancy fees: Dichotomy between A/E's need to maximize profit and employers' need to minimize cost. *Journal of Professional Issues in Engineering Education and Practice*, Vol. 130, No. 2, pp. 120-123.

Løwendahl, B. (2000) *Strategic Management of Professional Service Firms*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.

Maister, D. (2003) *Managing the Professional Service Firm*. London: Simon & Schuster.

Martin, W.J. (2004) Demonstrating knowledge value: a broader perspective on metrics. *Journal of Intellectual Capital*, Vol. 5, No. 1, pp. 77-91.

Mouritsen, J. et al. (2001) Intellectual capital and the 'capable firm': narrating, visualising and numbering for managing knowledge. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 26, pp. 735-762.

Nämnden för Offentlig Upphandling, NOU (2002) Kort om LOU.

Nämnden för Offentlig Upphandling, NOU (1999) Kartläggning av fel och brister vid offentlig upphandling, rapport 1999/0052-28.

Nämnden för Offentlig Upphandling, NOU (1998) Effekter av lagen om offentlig upphandling, rapport Dnr 86/97-21.

Roos, G. and Roos, J. (1997) Measuring your company's intellectual performance. *Long Range Planning*, Vol. 30, No. 3, pp. 413-426.

SOU 1999:139. *Effektivare offentlig upphandling för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt.*

Sturts, C.S. and Griffis, F.H. (2005) Pricing engineering services. *Journal of Management in Engineering*, Vol. 21, No.2, pp. 56-62.

Svensk Teknik och Design (2005) Remissyttrande över upphandlingsutredningens delbetänkande, SOU 2005:22.

Tervahauta, P. och Zackrisson, M. (2004) Offentlig upphandling i EU och USA – hinder och möjligheter för små och medelstora företag. A2004:027. Institutet för tillväxtpolitiska studier.

Werr, A. and Linnarsson, H. (2001) Management consulting for client learning? Client's perceptions on learning in management consulting. Fenix WP 2001:12, Stockholm School of Economics. September.

Widegren, R. (1988) *Consulting engineers 1913-1988: FIDIC over 75 years*. Stockholm: International Federation of Consulting Engineers.

Winch, G., Grèzes, D. and Carr, B. (2002) Exporting architectural services: the English and French experiences. *Journal of Architectural and Planning Research*, Vol. 19, No. 2, pp. 165-175.

Winch, G. and Schneider, E. (1993) Managing the knowledge-based organization: the case of architectural practice. *Journal of Management Studies*, Vol. 30, No. 6, pp. 923-937.

