

Att utvärdera mot pris och kvalitet Om utvärderingsmodeller, delaktighet & tillgänglighet

- En rapport skriven på uppdrag av Myndigheten för delaktighet



HANDELSHÖGSKOLAN
UMEÅ UNIVERSITET

Umeå Economic Studies No 976

ISBN 978-91-7855-474-4

Publikationstyp: Working Paper

Format: Digitalt

Titel: Att utvärdera mot pris och kvalitet - Om utvärderingsmodeller, delaktighet & tillgänglighet

Författare: Lundberg, Johan Lundberg, Sofia

Handelshögskolan vid Umeå Universitet, Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet, SE-901 87 Umeå, Sweden

Förord

Syftet med föreliggande rapport är att beskriva metoder för att vid anbudsvärdering i offentlig upphandling ta hänsyn till både pris och kvalitet. Rapporten har ett särskilt fokus på tillgänglighet. Vid offentlig upphandling är kvalitetsdimensionerna oftast flera och kan vara kopplade direkt till föremålet – egenskaper hos föremålet – eller särskilda hänsyn. Särskilda hänsyn kopplas i regel till ambitioner inom miljöområdet, tillgänglighet, sociala aspekter, innovation och små- och medelstora företags förutsättningar i offentlig upphandling.

Rapporten är skriven på uppdrag av Myndigheten för delaktighet (MFD). Viss del av framställningen är generell medan exempel utgår från upphandlingar där tillgänglighet utgör en del av kravställningen. De metoder som presenteras och de slutsatser som dras är dock generella och tillämpliga vid andra upphandlingar än de som presenteras i rapporten. Rapporten kan med fördel användas i utbildningssyfte.

Författarna ansvarar för rapportens innehåll.

Keywords: Anbudsvärdering, Offentlig upphandling, Kravställning, Utvärderingsmodell, Poängvägning

Umeå 2020-05-20

Johan Lundberg

Sofia Lundberg

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Inledning..... | 4 |
| Om Myndigheten för delaktighet (MFD)..... | 8 |
| Om delaktighet, tillgänglighet och universell utformning..... | 8 |
| Om upphandling..... | 10 |
| Upphandla eller i egen regi | 10 |
| Lagar som reglerar offentlig upphandling..... | 11 |
| Upphandlingsförfaranden | 11 |
| När är det lämpligt att upphandla?..... | 13 |
| Förutsättningar för en lyckad upphandling..... | 14 |
| Innovationsbenägenhet | 16 |
| Målet med upphandlingen – samhällsekonomisk effektivt utfall..... | 17 |
| Upphandlingsprocessen | 20 |
| Tilldelning av kontrakt – anbudsvärderingsmodeller..... | 23 |
| Vad är kvalitet?..... | 24 |
| Vilka egenskaper bör en anbudsvärderingsmodell ha? | 24 |
| Olika anbudsvärderingsmodeller | 26 |
| Lägsta pris givet uppfyllda ska-krav - Säkerhet kring vilka egenskaper som efterfrågas men osäkerhet kring priset..... | 27 |
| Högsta kvalitet – Osäkerhet kring den tekniska lösningen men fast budget..... | 28 |
| Kvalitetsvärderingsmodell - Anbudsvärderingsmodell baserad på en sammanvägning av (lågt) pris och (hög) kvalitet..... | 29 |
| Exempel mindre lämpliga anbudsvärderingsmodeller för sammanvägning av pris och kvalitet | 30 |
| Uppföljning..... | 36 |
| Några exempel på kravställning och anbudsvärderingsmodeller | 37 |
| Slutsatser | 48 |
| Referenser | 51 |

Inledning

Att ställa krav på delaktighet och tillgänglighet vid offentlig upphandling anses vara en viktig del i genomförandet av funktionshinderspolitiken (Regeringens proposition, 2016/17:188).¹ Detta förtydligas i ett antal förändringar av upphandlingslagstiftningen (Lag (2016:1145) om offentlig upphandling) som har genomförts. I det nya upphandlingsregelverket framgår att när det som anskaffas ska användas av fysiska personer ska de tekniska specifikationerna bestämmas med beaktande av samtliga användares behov, däribland tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Från den 1 januari gäller Lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Med lagen genomförs det så kallade webbtillgänglighetsdirektivet i Sverige. Det innebär att offentlig sektors webb, intranät, extranät och mobilapplikationer ska vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

Syftet med föreliggande rapport är att beskriva metoder för anbudsvärdering vid offentlig upphandling för att ta hänsyn till pris och kvalitet. Kvalitetsdimensionerna är oftast flera och kan vara kopplade direkt till föremålet – egenskaper hos föremålet – eller särskilda hänsyn. Med föremål avses en vara, tjänst eller entreprenad. Vid till exempel upphandling av webbtjänster är själva tjänsten föremålet för upphandlingen och olika tillgänglighetsfunktioner kvalitativa egenskaper som föremålet ska ha. Särskilda hänsyn kopplas i regel till politiska ambitioner inom miljö, sociala aspekter, innovation och små- och medelstora företags förutsättningar i offentlig upphandling. Det är inte helt uppenbart hur tillgänglighet ska betraktas i detta fall – möjligen är det en form av särskild social hänsyn, men det har ingen betydelse för de slutsatser som dras i föreliggande rapport. I rapporten betraktas tillgänglighet som en kvalitativ egenskap med direkt koppling till föremålet som skall upphandlas.

Fokus och vissa exempel kommer att utgå från delaktighets- och tillgänglighetskrav vid offentlig upphandling av olika webbtjänster där kvalitetsaspekten tillgänglighet kan mätas i en eller flera dimensioner.

De grundläggande principerna för tilldelning av kontrakt baserat på pris och kvalitet följer tidigare litteratur på området och beskrivs i generella termer samt med hjälp av exempel

¹ "Det nationella målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och att barnrättsperspektivet uppmärksammas."

illustreras upphandling där en myndigheten eller enheten beaktat tillgänglighet vid tilldelningen av kontraktet.²

Målet med all offentlig upphandling bör rimligen vara att de anbud som lämnas in speglar en kombination av pris och kvalitet som stämmer överens med upphandlande myndighets preferenser (behov). Det regelverk som omger den offentliga upphandlingen anger ramar för hur tilldelning av kontrakt ska gå till och att upphandlande myndighet måste ange detta när upphandlingen annonseras. Upphandlande myndigheter kan med andra ord inte "gå på magkänsla", ryktesmekanismen eller använda långsiktiga relationer som grund för kontraktstilldelning. Tilldelningen måste baseras på någon form av anbudsvärderingsmodell som anger hur pris och kvalitativa egenskaper hos föremålet, leverantören eller i leveransen prioriteras. Vid näst intill alla inköp, privata såväl som offentliga, föreligger oftast ett omvänt förhållande mellan pris och kvalitet. I normalfallet är produktionskostnaden stigande i kvalitet och det avspeglar sig också i priset. Vid tilldelning av offentliga kontrakt ter det sig därför rimligt att eftersträva metoder som leder fram till att hög kvalitet slår låg kvalitet vid samma pris och att lågt pris slår högt pris vid samma kvalitet, det vill säga metoden ska vila på rationell beslutsgrund och rangordningen ska vara konsistent (Lunander & Andersson, 2004).

Regelverket anger inte hur anbudsvärderingsmodellen exakt ska utformas utan ger snarare upphandlande myndighet en relativt stor frihet vad gäller dess utformning. Inte heller anger regelverket vad som bör ingå i obligatoriska krav eller anges som utvärderingskriterier. Av upphandlingsdirektiven (Directive, 2014/24/EU; Directive, 2014/25/EU) följer att anbudsvärderingsmodellen måste vara förenlig med fem grundläggande principer: icke-diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Det finns en rad önskvärda ekonomiska (eller snarare matematiska) egenskaper hos anbudsvärderingsmodellen som, om de är uppfyllda, ger förutsättningar för upphandlingar där myndighetens behov kommer att speglas i anbuden och sedemera även levereras. Tidigare forskning visar dock att det i relativt stor utsträckning förekommer modeller som inte leder fram till ett sådant utfall. Detta riskerar icke ändamålsenliga leveranser och i

² Notera att rapportens slutsatser (baserade på tidigare forskning) om hur hänsyn till pris och kvalitet inte är betingade på upphandlingens värde utan kopplas till en situation där anbud i organiserad form utvärderas mot lägsta pris, högsta kvalitet eller en utvärderingsmodell där hänsyn tas till både pris och kvalitet. Mer om detta kommer längre fram i rapporten.

förlängningen ett ineffektivt nyttjande av myndighetens och samhällets resurser (Lunander & Andersson, 2004; Bergman & Lundberg, 2009).

Baserat på tidigare forskning (Bergman & Lundberg, 2013) kan anbudsvärderingsmodeller delas in i tre huvudkategorier, (1) lägsta pris, (2) högsta kvalitet och (3) kvalitetsvärderingsmodell. *Lägstaprisupphandlingar* kombineras med obligatoriska kvalitetskrav och innebär en fixering, ett säkerställande av en viss kvalitet och att den anbudsgivare som inkommit med det lägsta budet och uppfyller de obligatoriska kraven tilldelas kontraktet. Tidigare forskning (Bergman & Lundberg, 2013) har visat att tilldelning baserat på pris i kombination med obligatoriska kvalitetskrav lämpar sig väl när; (1) det som upphandlingen avser är lätt att beskriva; (2) behoven möjliga att översätta till kvalitetskriterier i form av obligatoriska krav och; (3) det är viktigt att en viss minsta kvalitetsnivå inte understigs. Lägsta pris är med andra ord inte per automatik synonymt med lägsta kvalitet, det kan snarare vara precis tvärtom. *Högsta kvalitet* innebär att upphandlande myndighet fixerar priser och att den anbudsgivare som inkommit med det anbud som signalerar högst kvalitet erhåller kontraktet. Detta kan kombineras med obligatoriska krav för att säkerställa en viss kvalitetsnivå. Kvalitetsupphandling lämpar sig väl när det som upphandlingen avser är komplext och behoven svåra att översätta i kvalitetskriterier i form av obligatoriska krav. Modellen öppnar upp för innovationer och kräver inte lika stora förkunskaper om vad marknaden kan erbjuda som övriga metoder för anbudsutvärdering. Kvalitetsvärderingsmetoden innebär att myndigheten använder en modell som sätter monetärt värde på kvalitet och tilldelar kontraktet baserat på den bästa kombinationen av pris och kvalitet. Metoden är lämplig om myndighetens resurser är öronmärkta eller om det som upphandlingen avser värdemässigt utgör en betydande del av budgeten.

Baserat på tidigare forskning vet vi att när utvärderingsmodeller som tar hänsyn till både pris och kvalitet ska tillämpas bör de kvalitativa egenskaperna värderas i kronor och absoluta avdrag eller påslag tillämpas (Bergman & Lundberg, 2013). Förutom att en modell med absoluta avdrag eller påslag uppfyller de matematiska krav som måste vara uppfyllda för att ge ett utfall som stämmer överens med hur myndigheten värderar pris och kvalitet (se nedan), har vi som individer ofta större vana att mäta olika aspekter i kronor, så kallad kvalitetsvärdering, jämfört med att räkna om kvalitet till poäng (en relativt vanlig metod). Det underlättar således både för den upphandlande myndigheten och anbudsgivarna att

anbudsvärderingsmodellen utgår från en monetär värdering av kvalitet eller andra egenskaper istället för ett system där både pris och kvalitet översätts till poäng. Konsekvensen av att tillämpa en monetär modell blir bland annat att upphandlande myndighet får tänka efter före kring hur till exempel tillgänglighet värderas och detta i förhållande till andra kvalitativa egenskaper och kontraktets totala värde.

Efter kontraktstilldelning följer uppföljning av att leverantören levererar i enlighet med ingånget avtal. En rekommendation är att det i kontraktet tydligt ska framgå vilka sanktioner (förslagsvis vite) som kommer att utgå vid olika typer av avsteg från det som avtalats. För att kontrollera att leverantören levererar i enlighet med kontraktet bör myndigheten genomföra oannonserade uppföljningsbesök. Att oannonserade uppföljningsbesök eller kontroller kommer att genomföras bör tydligt framgå av kontraktet. Ett skäl till detta är att det visar på seriositet från upphandlande myndighetssida. Oannonserad uppföljning och hur leveransen upplevs av brukarna är nog särskilt viktigt vid upphandling av tjänster av olika slag, till exempel vid leverans av webbtjänster där tillhandahållande av tillgänglighet i olika dimensioner ingår i kontraktet. Tillgänglighet är generellt svårt att mäta och därmed svårt att på förhand definiera och i efterhand mäta. Brukarpaneler före, under och efter upphandlingen kan vara ett sätt att hantera detta.

Föreliggande rapport inleds med en beskrivning av myndigheten för delaktighet, därefter följer en kort redogörelse för valet mellan egen regi och konkurrensutsättning via upphandling. Detta avsnitt ger tillsammans med avsnittet om upphandlingsprocessen en kontext till frågan om hur upphandlande myndigheter kan göra för att skapa förutsättningar att nå ett samhällsekonomiskt effektivt utfall av upphandlingen. I det därpå följande avsnittet presenteras olika modeller för anbudsutvärdering och generella rekommendationer om när vilken modell bör tillämpas. Presentation och analys av ett par upphandlingar där tillgänglighet beaktats i tilldelningen av kontrakt föregår rapportens avslutande diskussion.

Om Myndigheten för delaktighet (MFD)

Myndighetens uppgifter framgår av förordning (2014:134). Myndigheten ska främja respekten för och medvetenheten om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Myndigheten ska verka för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning.

Myndigheten för delaktighet är en kunskapsmyndighet som arbetar med att främja genomförandet av funktionshinderspolitiken på alla nivåer i samhället. Uppdraget är att verka för full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning och för jämlikhet i levnadsvillkor. Grunden i arbetet utgår från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Om delaktighet, tillgänglighet och universell utformning

Genom att arbeta med tillgänglighet och användbarhet kan vi skapa ett inkluderande samhälle där människor kan vara delaktiga.

Ett tillgängligt samhälle minskar kostnader för särlösningar och ökar möjligheten för människor att leva ett självständigt liv. För att nå ett tillgängligt samhälle behöver vi utgå från universell utformning när vi tar fram nya produkter, miljöer, program och tjänster. Det handlar också om att åtgärda befintliga tillgänglighetsbrister.

Delaktighet handlar om att en person aktivt kan medverka i och vara en del av samhället. Det innebär att i så hög utsträckning som möjligt kunna välja självständigt, fatta egna beslut och påverka sitt eget liv.

När vi utformar samhället tillgängligt ökar möjligheten för personer med funktionsnedsättning att bli mer delaktiga. Att uppnå ett tillgängligt samhälle handlar både om att utgå från universell utformning och att åtgärda befintliga brister i tillgängligheten.

För att säkerställa delaktighet för den enskilde kan det också behöva finnas individuella stöd och lösningar. Det kan handla om hjälpmedel, ledsagning, färdtjänst, särskilt stöd i skolan eller personlig assistans.

Universell utformning är en viktig utgångspunkt för att skapa ett samhälle som så många som möjligt kan använda och som inte behöver anpassas i efterhand. För att skapa ett samhälle som är tillgängligt och som bidrar till att personer med funktionsnedsättning blir delaktiga, är universell utformning en viktig utgångspunkt.

Universell utformning innebär att utforma nya produkter, miljöer, program och tjänster för att de ska kunna användas av så många som möjligt, utan behov av anpassning i efterhand. Universell utformning utgår från mångfalden hos befolkningen. Det handlar om att göra rätt från början. Genom att utgå från universell utformning minskar behovet av att göra anpassningar i efterhand. Det bidrar också till att minska onödiga kostnader för att göra om eller revidera framtagna produkter, miljöer, program och tjänster.

Universell utformning kan vara utgångspunkt inom många områden, exempelvis vid utformandet av en ny webbplats. Ett annat exempel utifrån universell utformning är att ställa tillgänglighetskrav i upphandling.

Om upphandling

Upphandla eller i egen regi

Förutom ren myndighetsutövning³ kan den offentliga sektorn välja mellan att producera en vara, tjänst eller entreprenad i egen regi eller att införskaffa detta via en eller flera externa leverantörer. I det senare fallet via ett direkt inköp eller offentlig upphandling beroende av inköpets värde (kontraktens uppskattade värde anger om direkta inköp är tillåtna eller inte). Den här rapporten avgränsar sig till inköp via offentlig upphandling.

För tjänsteproduktion inom den offentliga sektorns huvudsakliga ansvarsområden, vård, skola och omsorg, avgör ofta politiska värderingar valet mellan egen regi, valfrihetssystem och upphandling. Det kan exempelvis ur ett fördelningspolitiskt perspektiv vara väl motiverat att tillhandahålla en viss vara eller tjänst i offentlig regi trots att en extern leverantör skulle kunna leverera samma kvalitet till en lägre kostnad eller högre kvalitet till samma kostnad. Att bedriva en viss verksamhet i egen regi kan också motiveras utifrån kvalitetssäkring i och med att det underlättar möjligheten att övervaka och kvalitetssäkra hela eller delar av produktion och leverans.⁴ Egen regi gör det till exempel enklare att, när det är påkallat, ändra processerna för produktion och leverans med hänvisning till de befogenheter och ansvar som följer med den arbetsledande rollen (Bergman, Indén, Lundberg, & Madell, 2011). I båda dessa fall är det dock en fördel om myndigheten är medveten om storleken på den eventuella extra kostnaden för att bedriva verksamheten i egen regi.

En viktig fråga är om allt som kan och får upphandlas också bör upphandlas. Två vägledande principer är att det som kan produceras och tillhandahållas mer effektivt på marknaden bör upphandlas. För det första, stordriftsfördelar och incitament att driva och utveckla verksamheten via konkurrensmekanismen förklarar varför det ibland är bättre att köpa externt än att producera i egen regi. För det andra bör beslutet om att upphandla ha ett långsiktigt perspektiv. Litteratur på området anger att "När det finns betydande synergier mellan den rena myndighetsutövningen och viss produktion bör produktionen stanna i egen regi. Precis som för ett företag kan kvalitetskontroll och kompetensförsörjning vara ett

³ Ett undantag är betyg utfärdade av friskolor.

⁴ Se Carlton & Perloff (2005).

argument för att behålla flera steg i en produktionsprocess i egen regi.” (Bergman, Indén, Lundberg, & Madell, 2011).

För varor och tjänster som inte hör till den offentliga sektorns kärnverksamhet bör valet att upphandla baseras på om en extern leverantör kan tillhandahålla samma eller högre kvalitet på den aktuella varan eller tjänsten till en lägre respektive samma kostnad jämfört med produktion i egen regi.

När det gäller behov av varor, tjänster eller entreprenader relaterat till tillgänglighet och delaktighet bör valet mellan egen regi och inköp via offentlig upphandling helt enkelt baseras på myndighetens egen förmåga att hålla sig med den kompetens som detta kräver (resursfråga), graden av komplexitet och hur svårt det är att säkerställa att den efterfrågade funktionen också levereras. I beslutet bör hänsyn även tas till hur stor betydelse som kvalitet relaterat till tillgänglighet och delaktighet tillmäts i förhållande till andra kvalitetsrelaterade egenskaper och behov hos föremålet för upphandlingen. Vi återkommer till detta under avsnittet om anbudsvärderingsmodeller.

Lagar som reglerar offentlig upphandling

Även om en redogörelse för själva lagstiftningen ligger utanför ramen för denna rapport kan det vara bra att påminna om några grundläggande regler som styr den offentliga upphandlingen. Den offentliga upphandlingen styrs av fyra olika lagar; Lagen om offentlig upphandling (LOU); Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF); Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUF5); samt Lag om upphandling av koncessioner (LUK). Vilken av dessa lagar som ska tillämpas i det enskilda fallet beror till stor del på vad som ska upphandlas.

Upphandlingsförfaranden

Vilka regler i lagstiftningen som ska tillämpas avgörs av om det beräknade värdet av upphandlingen överstiger de så kallade tröskelvärdena eller ej. Om upphandlingen beräknas ha ett värde som överstiger tröskelvärdena gäller en mer omfattande lagstiftning. Tröskelvärdena justeras vartannat år av EU och skiljer sig åt mellan olika myndigheter och typen av vara eller tjänst som ska upphandlas.

Om det beräknade värdet av upphandlingen understiger en i lagen angiven procentsats av de angivna tröskelvärdena får myndigheten använda så kallad direktupphandling. Det innebär att

upphandlingen inte behöver annonseras eller konkurrensutsättas. Viktigt att poängtera är att det inte är tillåtet att dela upp en upphandling i flera kontrakt i syfte att värdet av varje enskilt kontrakt ska understiga värdet för direktupphandling.

För upphandlingar vars värde beräknas ligga mellan direktupphandlingsgränsen och de så kallade tröskelvärdena är det tillåtet att använda:

- Förenklat förfarande
- Urvalsförfarande
- Konkurrenspräglad dialog, eller
- Projekttävling

Förenklat förfarande innebär att upphandlingen måste annonseras så att alla potentiella anbudsgivare ges möjlighet att lägga anbud och att den upphandlande myndigheten därefter har möjlighet att förhandla med en eller flera anbudsgivare.

Vid **urvalsförfarande** bjuder den upphandlande myndigheten in vissa leverantörer att lämna anbud. Dock har alla leverantörer rätt att ansöka om att få lämna anbud. Denna typ av upphandling måste annonseras.

Vid **konkurrenspräglad dialog** har varje potentiell leverantör rätt att begära att få delta i upphandlingen. Den upphandlande myndigheten bjuder därefter in en eller flera anbudsgivare för dialog.

Vid **projekttävling** bjuder myndigheten in till en tävling där en jury utser vinnande bidrag. Tävlingen ska annonseras och jurymedlemmarna får inte ha vetskap om vem som lämnat vilket tävlingsbidrag.

Slutligen finns i särskilda situationer möjlighet att även använda direktupphandling.

Vid upphandlingar över tröskelvärdena kan myndigheten välja mellan:

- Öppet förfarande
- Selektivt förfarande
- Förhandlat förfarande
- Förhandlat förfarande utan föregående annonsering, eller
- Konkurrenspräglad dialog

Vanligast är ett **öppet förfarande** där samtliga leverantörer tillåts lämna anbud.

Vid **selektivt förfarande** kan alla leverantörer ansöka om att få lämna anbud varefter den upphandlande myndigheten bjuder in de som uppfyller de på förhand uppställda kraven för att lämna anbud.

Förhandlat förfarande med eller utan annonsering innebär att den upphandlande myndigheten bjuder in vissa utvalda leverantörer till en förhandling om kontraktsvillkoren. Dessa två förfaranden får endast användas vid speciella omständigheter. Exempel är då det är svårt att precisera den tekniska specifikationen, det krävs innovativ formgivning eller innovativa lösningar.

Slutligen innebär **konkurrenspräglad dialog** att alla potentiella leverantörer får inkomma med anbud och att den upphandlande myndigheten därefter för en dialog med de leverantörer som lämnat anbud.

Myndigheterna måste sålunda förhålla sig till rådande lagstiftning och utifrån den välja ett lämpligt sätt att upphandla den aktuella varan eller tjänsten.

När är det lämpligt att upphandla?

Även om det är *tillåtet* att upphandla en vara eller tjänst är det inte alltid *lämpligt* ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Myndigheten kan ha möjlighet att producera varan eller tjänsten i egen regi. Det kan vara svårt att motivera att en kommun upphandlar en tjänst som kommunen själv skulle kunna tillhandahålla till en för skattebetalarna lägre kostnad. I vissa situationer kan det också finnas synergier mellan myndighetsutövningen inom ett område och tillhandahållandet av en viss vara eller tjänst. Förutom ren myndighetsutövning kan det å andra sidan vara lika svårt att motivera att en myndighet producerar en vara eller tjänst som en extern leverantör skulle kunna tillhandahålla till en för myndigheten lägre kostnad. Oavsett om myndigheten väljer att upphandla eller tillhandahålla i egen regi bör beslutet baseras på en långsiktig analys där behov ställs mot kostnader och inte endast kortsiktiga ekonomiska mål. Exempelvis kan intern kompetens som är svår att återuppbygga gå förlorad om myndigheten väljer att upphandla. Dessutom kan en merkostnad kopplad till själva upphandlingen eller inköp motiveras av effektivitetsvinster på andra – i förhållande till upphandlingen – relaterade verksamheter. Valet att upphandla kan även leda till att myndigheten kortsiktigt avyttrar fastigheter eller annan infrastruktur till ett pris under anskaffningskostnaden. Sammantaget kan sådana effekter bli kostsamma på lite längre sikt

om myndigheten i framtiden skulle behöva återanskaffa exempelvis de avyttrade fastigheterna och bör sålunda tas med i analysen.

Förutsättningar för en lyckad upphandling

Givet att myndigheten, baserat på en gedigen analys, kommer fram till att det bästa alternativet är att upphandla så finns det några förutsättningar som bör vara uppfyllda för en lyckad upphandling, dvs att en extern leverantör kan tillhandahålla samma eller högre kvalitet på varan eller tjänsten till en lägre kostnad.

1. För det första bör det finnas *flera potentiella anbudsgivare – en marknad*. Fler potentiella anbudsgivare och därmed högre grad av konkurrens leder till lägre priser (Tirole, 1988). Dessutom försvårar ett högre antal potentiella anbudsgivare att anbudsgivare går samman och bildar kartell. Kartellbildning är ett konkurrensbegränsande beteende som riskerar att leda till ett högre pris och/eller lägre kvalitet. Det finns dock situationer där det trots att det endast finns en potentiell anbudsgivare är motiverat att upphandla varan eller tjänsten. Exempelvis kan det på mindre orter i vissa situationer vara motiverat för kommunen att hyra lokaler från den på orten enda privata konferensanläggningen istället för att kommunen bygger egna lokaler. Det kan också vara så att ett privat monopol kan producera den aktuella varan eller tjänsten till en lägre kostnad jämfört med produktion i egen regi.
2. För det andra bör själva upphandlingen utformas på ett sådant sätt att *transaktionskostnaderna minimeras*. Det innebär i praktiken att förfrågningsunderlagen bör vara enkla, tydliga, och standardiserade. Komplicerade förfrågningsunderlag med krav på omfattande dokumentation leder till högre kostnader för både anbudsgivaren att sammanställa ett anbud och för den upphandlande myndigheten att utvärdera dessa anbud. Komplicerade förfrågningsunderlag kan dessutom leda till att potentiella anbudsgivare avstår från att lägga ett anbud vilket i sådant fall påverkar konkurrensgraden. Det ska dock poängteras att alltför enkla och bristfälliga förfrågningsunderlag kan leda till otydligheter både vad gäller vad den offentliga myndigheten efterfrågar, dvs vilka egenskaper hos varan eller tjänsten som myndigheten vill ha, och vad den externa leverantören i sitt anbud förbinder sig att leverera.

3. En tredje faktor som bör beaktas är *risken för korrupktion och favorisering*. Denna risk reduceras betydligt om upphandlingsprocessen genomsyras av en hög grad av transparens och förutsägbarhet samt genom att den upphandlande myndigheten inte accepterar direkt och indirekt diskriminerande bestämmelser. Tydliga principer för utvärdering av inkomna anbud är ett sätt att göra det svårare att gynna en viss anbudsgivare.
4. Slutligen bör *upphandlingsprocessen* vara utformad på ett sådant sätt att en för ändamålet tillräckligt hög kvalitet offereras och därefter levereras. Detta är kanske det viktigaste kriteriet som ofta kan uppnås genom att förfrågningsunderlaget innehåller kriterier för kvalitetsutvärdering samt att kontraktet föreskriver mekanismer som tillser att den faktiskt levererade kvalitén motsvarar den utlovade.

Det ska poängteras att många av dessa förutsättningar kan vara svåra att uppnå i praktiken, och vissa kan även motverka varandra. Till exempel, transparens och förutsägbarhet kan å ena sidan minska risken för favorisering, men å andra sidan underlätta för en anbudskartell att kontrollera och följa upp kartellmedlemmarnas agerande.

Idén med konkurrensutsättning via anbudsgivning bygger på att när potentiella anbudsgivare (företag) tävlar om ett eller flera kontrakt pressas priserna till att bli lägre än vad de skulle blivit vid en förhandling eller ett direkt inköp (eller egen regi, men här utgår vi från att det finns ett beslut om att ha extern leverantör). Mycket förenklat leder alltså fler anbud till lägre priser. Vad är det då som kan påverka en potentiell anbudsgivares beslut att delta i en upphandling – att inkomma med ett anbud? Dels beror det på anbudsgivaren förväntan om hur många andra som kommer att lägga anbud. Dels beror det på vad anbudsgivaren vet om kontraktet – hur osäkra är till exempel kostnaderna för att genomföra uppdraget? Har anbudsgivaren kapacitet att genomföra uppdraget och finns den kompetens, den produktionsteknologi som behövs i företaget? Sammantaget kommer en potentiell anbudsgivare att inkomma med anbud om den förväntade avkastningen av att vinna kontraktet är större än eller lika med noll (dvs. de förväntade intäkterna ska minst överstiga de förväntade kostnaderna för kontraktets genomförande).

Tydlig och adekvat information är med andra ord viktig. Utformningen av förfrågningsunderlaget med tekniska specifikationer, tydlighet kring hur pris kommer att värderas i förhållande till kvalitet och kontraktsvillkoren är av central betydelse. Onödig

komplexitet och otydligheten tenderar att leda till högre transaktionskostnader och osäkerhet, det driver kostnaderna och anbudet. Risk för korrupktion och favorisering kan skrämja bort seriösa företag.

Om en potentiell anbudsgivare saknar den kompetens som krävs för att genomföra uppdraget bygger ett deltagande i upphandlingen på att denne investerar så att den möter de krav på leveransen som ställs av upphandlande myndighet. Om investeringskostnaderna blir höga – dvs. kravspecifikationen ligger långt från anbudsgivarens befintliga förmåga – finns risken att denne inte finner det lönsamt att anpassa sig för att kunna delta i upphandlingen. Långtgående krav på till exempel tillgänglighet kan därmed (allt annat lika) leda till att färre potentiella anbudsgivare väljer att delta i upphandlingen.

Å andra sidan kan detta locka till sig potentiella anbudsgivare som – av någon anledning – redan gjort denna typ av investeringar. De ser nämligen att de kan räkna hem affären eftersom myndigheten genom att signalera till exempel långtgående tillgänglighetskrav också har en betalningsvilja för detta. Nettoeffekten på konkurrensgraden och därmed priset bestäms av hur många företag som tillkommer och hur många som faller ifrån.

Innovationsbenägenhet

Ytterligare en faktor som i sammanhanget är värd att nämna rör *innovationsbenägenheten*. Det finns forskning som tyder på att drivkraften för innovation är lägre inom offentlig sektor jämfört med privata producenter.⁵ Antag att den offentliga myndigheten valt att upphandla en specifik vara där kvalitet är enkelt att mäta och verifiera, och att det vinnande budet ligger så lågt att leverantören givet den nuvarande produktionstekniken gör en noll-vinst på just denna upphandling. Det enda sätt som leverantören kan göra en vinst under kontraktperioden är att genom innovation effektivisera produktionen. På kort sikt gör leverantören en vinst. På lite längre sikt kan leverantören tillhandahålla varan till ett för den offentliga myndigheten lägre pris. Upphandling kan också vara innovationsdrivande i de fall där tillgänglighetsrelaterade krav och kriterier går utöver vad marknaden vid tidpunkten för upphandling kan leverera. Att efterfråga en funktion kan också driva innovationer. Tillgänglighet i samband med webbtjänster bör kunna formuleras som en funktion och därmed stimulera till utveckling och innovation på området.

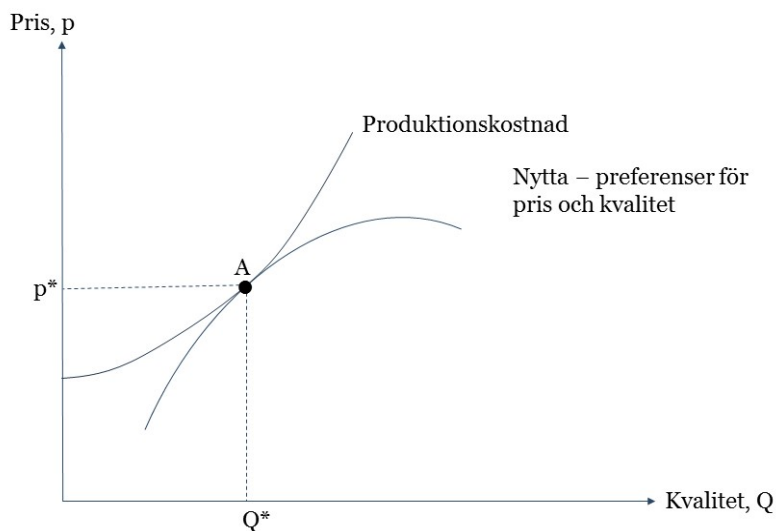
⁵ Se Shleifer (1998) med referenser för en övergripande diskussion kring statlig kontra privat drift.

Målet med upphandlingen – samhällsekonomisk effektivt utfall

Målet med offentlig upphandling är rimligen att potentiella leverantörer erbjuder anbud som speglar en kombination av pris och kvalitet som stämmer överens med upphandlande myndighets preferenser, dvs. en leverans som möter de behov som myndigheten har för att tillgodose och fullgöra sitt uppdrag. Om vi för enkelhetens skull utgår från att behoven redan är identifierade och att kvalitet kan uttryckas i form av krav och kriterier, då kan preferenserna beskrivas som en indifferenskurva enligt Figur 1 nedan. I valet mellan pris och kvalitet värdesätter upphandlande myndighet kvalitet i ett avtagande förhållande. Det betyder att ju högre kvaliteten är desto lägre värdering tillmäts ytterligare kvalitetshöjningar.

Kvalitet kostar att producera och den produktionskurva som illustreras i Figur 1 kan sägas representera en producent som kan variera graden av kvalitet i sitt erbjudande, sitt anbud. Ju högre kvalitet som speglas desto högre blir priset. Förhållandet mellan pris och kvalitet är dessutom tilltagande, ju högre kvaliteten är desto mer kostar det på marginalen att producera ytterligare kvalitet.

I punkt A i Figur 1 stämmer myndighetens preferenser för pris och kvalitet helt överens med vad producenten kan leverera och dess kostnader för detta. Formellt fås likhet mellan myndighetens marginella värdering av kvalitet och leverantörens marginalkostnad för kvalitet. Detta är ett samhällsekonomiskt effektivt utfall av upphandlingen och innebär att värdet av upphandlingen maximeras, dvs. maximal kvalitet erhålls per investerad krona.



Figur 1: Målet med upphandlingen

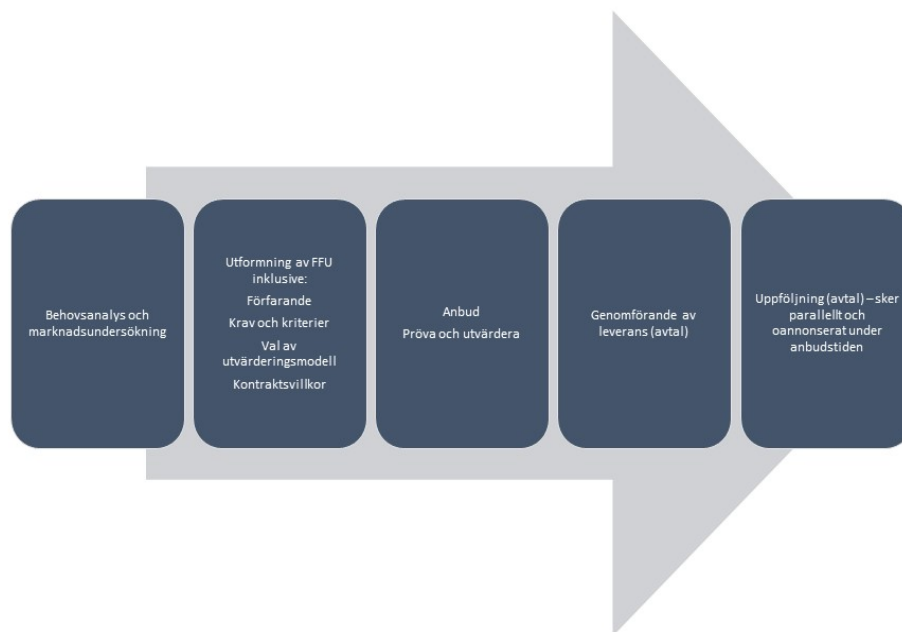
Genom konkurrensmekanismen och om fullständig konkurrens råder kommer den anbudsgivare som har den lägsta kostnaden för att producera den efterfrågade kombinationen av pris och kvalitet vinna kontraktet. I realiteten råder sällan fullständig konkurrens och priset kommer därför att överstiga marginalkostnaden, men utfallet är fortfarande samhällsekonomiskt effektivt eftersom det är den potentiella anbudsgivare som har den lägsta produktionskostnaden som kommer att lägga det mest konkurrenskraftiga budet. Kvalitet kan i Figur 1 betraktas som olika grader av en kvalitativ egenskap, till exempel en tillgänglighetsdimension eller som en korg, sammansatt av flera olika kvalitetsdimensioner varav tillgänglighetsdimension är en. Oavsett vilket, bör en upphandlande myndighet eftersträva att utforma upphandlingen så att den hamnar så nära ovanstående utfall som möjligt (Bergman & Lundberg, 2009; Bergman, Indén, Lundberg, & Madell, 2011). En central del i utformningen av upphandlingen och förutsättningen för ett sådant utfall är anbudsvärderingsmodellen. Andra viktiga delar är behovsinventering, marknadsanalys, kontraktets utformning och att kontraktet (oannonserat) följs upp.

Notera att diskussionen om mål- och kostnadseffektivitet blir en annan om vi väger in de politiska dimensioner som signaleras via särskilda hänsyn. Kostnadseffektivitet och måleffektivitet är, tillsammans med fördelningsaspekter och flexibilitet, egenskaper mot vilka

politiska styrmedel kan utvärderas (Hanley, Sjogren, & White, 2007). Vid till exempel miljöhänsyn syftar måleffektivitet till upphandlingens förutsättningar att nå av samhället uppsatta miljökvalitetsmål (till exempel minskade utsläpp) och kostnadseffektivitet syftar till att denna utsläppsminskning ska nås till för samhället lägst kostnad (Lundberg & Marklund, 2013; Lundberg, Marklund, & Strömbäck, 2016). Notera vidare att vad som är effektivt för en verksamhet skiljer sig från det samhällsekonomiska perspektivet. I det senare vägs de samlade effekterna i just samhället in i bedömningen av ett styrmedels ändamålsenlighet.

Upphandlingsprocessen

Upphandlingsprocessen kan förenklat beskrivas enligt Figur 2. Innan förfrågningsunderlaget med beskrivning av föremålet för upphandlingen och dess förutsättningar publiceras sker lämpligen en behovsinventering och en analys av marknaden.



Figur 2. Upphandlingsprocessen.

Därefter följer arbetet med att beskriva föremålet för upphandlingen, bestämma förfarande, krav och kriterier samt anbudsvärderingsmodell. Efter att anbuderna lämnats in och överprövningstiden löpt ut, skrivs kontrakt och leveransen påbörjas. Under leveranstiden sker lämpligen oannonserade uppföljningsbesök för att säkerställa leveransens överensstämmelse med kontraktsvillkoren, att målet med upphandlingen nås.

När en myndighet väl bestämt att en vara eller tjänst ska upphandlas följer alltså vissa avväganden kring hur upphandlingen ska genomföras.⁶ Utgångspunkten är här att myndigheten identifierat behoven och gjort en analys av marknaden.

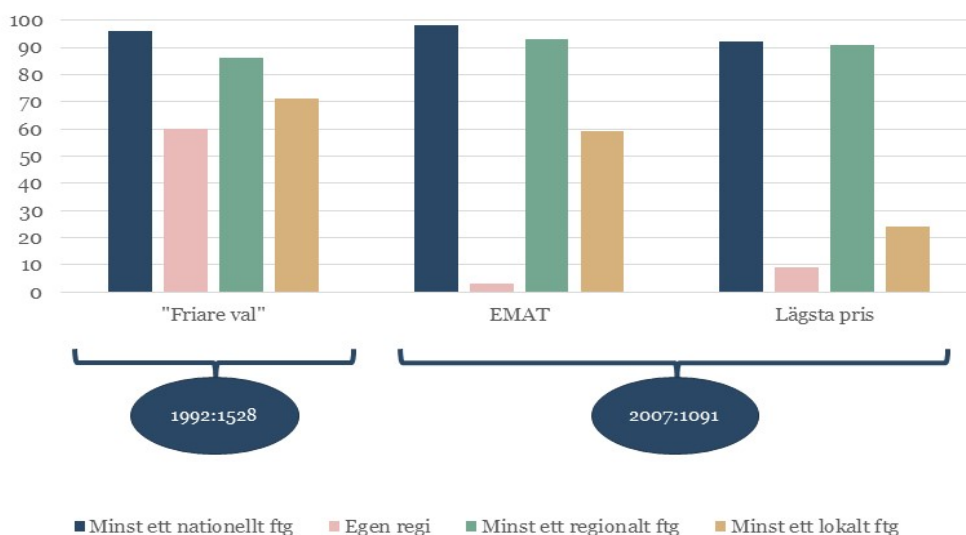
⁶ Denna rapport fokuserar på offentlig upphandling genom budgivning varför offentlig-privat samverkan (OPS), en lösning som kan vara lämplig vid längre kontrakt och vid inköp av mer komplexa varor och tjänster som bygger på ett långsiktigt förtroende, inte behandlas vidare.

Vid mycket stora upphandlingar kan myndigheten välja mellan att upphandla hela projektet i en stor upphandling (så kallad total- eller generalentreprenad) eller att dela upp projektet i flera mindre upphandlingar (så kallad delad entreprenad). Till fördelarna med en totalentreprenad hör att myndigheten endast har en motpart samt att det i vissa fall ger stordriftsfördelar i produktionen och upphandlingsprocessen. Stordriftsfördelar kan även uppnås genom att flera myndigheter går samman i en gemensam upphandling för att på så sätt få upp volymerna och därmed ta tillvara på stordriftsfördelar i produktionen.

Nackdelen med större upphandlingar i form av större kontrakt eller samordnade upphandlingar är att det riskerar kompromisslösningar gällande behoven och sämre förutsättningar för små och medelstora företag att lämna anbud (Bergman, Indén, Lundberg, & Madell, 2011). Om flera myndigheter, som är olika, går ihop om en och samma upphandling finns en risk att den specifikation av föremålet och de krav och kriterier som ställs på leverantör och leverans inte matchar behoven hos någon av myndigheterna. Risken är helt enkelt att om myndigheterna, som är olika, måste enas om ett förfrågningsunderlag är risken att det blir en kompromiss som i värsta fall inte passar någon av de i den samordnade upphandlingen ingående myndigheterna. Upphandlingen riskerar också att bli så stor att små och medelstora företag på grund av till exempel kapacitetsrestriktioner inte deltar i upphandlingen. Större upphandlingar innebär också en större leveransrisk. Att sprida leveransen mellan flera leverantörer är att sprida risk och göra sig mindre sårbar för till exempel att en leverantör går i konkurs eller inte alls visar sig leverera den kvalitet som utlovats - moral hazard problemet (Tirole, 1988).

Det finns inom vissa områden tecken som tyder på att antalet delkontrakt per upphandling minskat över tiden. Kontrakten har med andra ord blivit större. Utifrån ett datamaterial från upphandlingar av daglig (reguljär) städning från två perioder i Sverige, 1990-talet och senare delen av 2010-talet, har antalet delkontrakt per upphandling minskat betydligt, från 23 delkontrakt till 4, och antalet anbudsgivare har samtidigt minskat från i genomsnitt cirka 7 till 5. Den typ av potentiella leverantörer som inte längre deltar i upphandlingarna är i huvudsak egen regi (som tidigare deltog och relativt ofta också erhöll kontrakt) och lokala företag, som typiskt sett är små eller medelstora (Hyytinen, Lundberg, & Toivanen, 2018). Se Figur 3.

Andel kontrakt minst ett anbud från en viss typ av anbudsgivare (i procent)



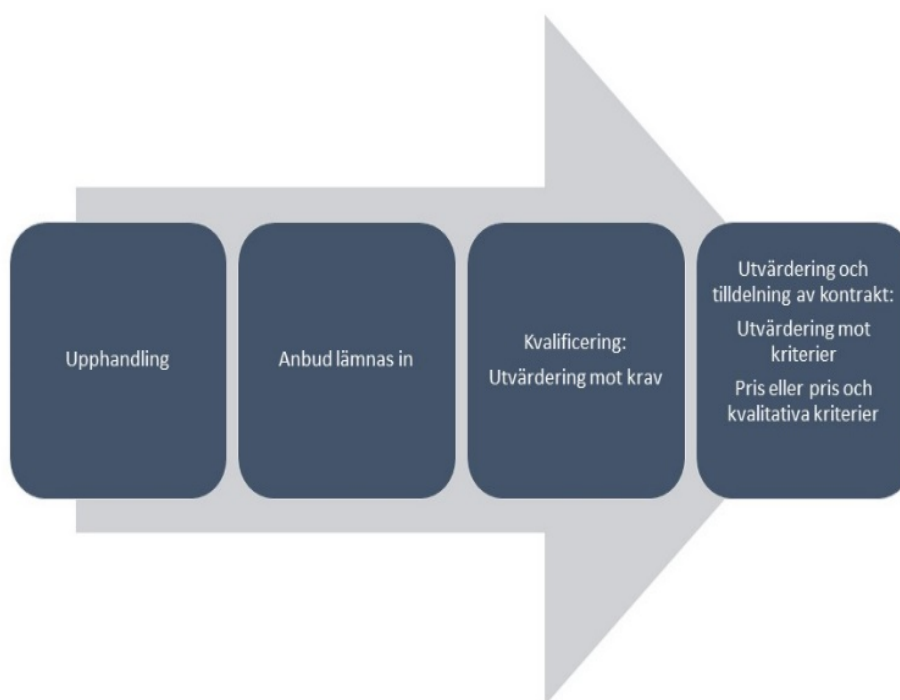
Figur 3: Andel kontakt med minst ett anbud från en viss typ av anbudsgivare för två tidsperioder, 1990-talet (reglerades av LOU 1992:1528) och senare delen av 2010-talet (reglerades av LOU 2007:1091).

Delad entreprenad, där anbudsgivarna bjuder på delar av ett större kontrakt, kan vara fördelaktigt om det leder till att fler leverantörer kan lämna anbud. Vissa företag kan ha kapacitetsrestriktioner som gör att dom inte har möjlighet att lämna anbud på stora kontrakt, och fler anbudsgivare leder till lägre pris för den upphandlande myndigheten.

Den upphandlande myndigheten kan också välja att göra en så kallad ramavtalsupphandling där en eller flera leverantörer utses. Faktisk tilldelning av leveranskontrakt sker senare genom att leveransen avropas mot ramavtalet. Har ett ramavtal ingåtts med fler än en leverantör måste dessa antingen rangordnas eller så måste en ny konkurrensutsättning ske mellan de kontrakterade leverantörerna. Ramavtal är lämpliga då den exakta kvantiteten eller kvaliteten inte är känd i förväg. Ramavtal är vanligt förekommande vid upphandling av till exempel livsmedel, kontorsmaterial och IT produkter.

Tilldelning av kontrakt – anbudsvärderingsmodeller

När anbuden inkommit till myndigheten ska de granskas, bedömas, i förhållande till ställda krav och kriterier. Det sker i en två stegsprocess som förenklat kan illustreras som i Figur 4. I ett första steg bedöms anbudet i förhållande till obligatoriska krav. Kraven kan ställas på leverantören, föremålet för upphandlingen, dess produktionsprocess och hur själva leveransen ska gå till. I ett andra steg sker utvärdering mot de kriterier som ställts och det är enbart de anbud som passerat det första steget som utvärderas. I det andra steget kan utvärdering ske mot enbart pris eller mot pris i kombination med olika kvalitativa kriterier. Aspekter relaterade till tillgänglighet och delaktighet kan finnas med som obligatoriska krav och kriterier i en anbudsvärderingsmodell.



Figur 4. Anbudsutvärdering i två steg.

Vid i princip alla inköp, offentliga så väl som privata, råder som tidigare nämnts ofta ett motsatsförhållande mellan pris och kvalitet. Givet att den upphandlande myndigheten har en viss budget att förhålla sig till, vilket i de flesta fall torde vara en rimlig utgångspunkt, måste

oftast en avvägning ske mellan kvalitet och pris och hur stor del av myndighetens budget som den specifika upphandlingen avser. Myndigheten kan naturligtvis också vara bunden enligt lag eller andra regler att tillse att den vara eller tjänst som myndigheten tillhandahåller har vissa egenskaper eller upprätthåller viss kvalitet, till exempel tillgänglighet vid upphandling av webbtjänster. Men hur ska hänsyn tas till pris och kvalitet? Och när är det lämpligt med priskonkurrens alternativt kvalitetskonkurrens?

Vad är kvalitet?

Innan vi går vidare och diskuterar olika anbudsvärderingsmodeller för att väga samman pris och kvalitet är det lämpligt att definiera vad som menas med kvalitet. Med kvalitet förstås i stort sett varan eller tjänstens samtliga egenskaper och funktioner förutom pris. Det kan gälla leveranssäkerhet, objektivt mätbara produktenskaper, upplevd konsumentnytta, miljöbelastning, flexibilitet, sortimentsbredd, livscykelkostnader, tillgänglighet och så vidare. En vara eller tjänsts kvalitet kan alltså delas upp i en mängd olika dimensioner. En förutsättning för att kunna ta hänsyn till kvalitet vid offentlig upphandling är att den på något sätt kan mätas. Hur kvaliteten ska mätas vid en specifik upphandling beror naturligtvis på vad det är som upphandlas. Här är det upp till den upphandlande myndigheten att besitta den specifika kunskapen om vilka egenskaper som den aktuella varan eller tjänsten måste ha och hur dessa egenskaper ska mätas. Dessutom måste sättet på vilket kvalitet kommer att mätas och utvärderas vara transparent för anbudsgivarna så att dessa kan ta hänsyn till detta när de lämnar sina anbud. Utgångspunkten är fortsättningsvis att kvalitet i de flesta situationer kan mätas och graderas på en skala. I huvudsak utgår det fortsatta framställningen också från att kvalitet kan verifieras, det vill säga att den kan mätas med en sådan säkerhet att leverantören kan ställas till svars om kvalitén inte motsvarar den utlovade och att undermålig kvalitet därigenom kan medföra ekonomiska sanktioner.

Vilka egenskaper bör en anbudsvärderingsmodell ha?

Syftet med anbudsvärderingsmodellen är att välja kriterier och tillmäta dem en sådan betydelse att det finns förutsättningar för matchning mellan upphandlande myndighets behov och vad leverantörerna kan och kommer att kunna erbjuda och slutligen leverera. De juridiska ramarna för anbudsvärderingsmodellen ges av upphandlingslagstiftningen inklusive EU-direktiv på området och de grundläggande principer som följer av EUF-fördraget, särskilt

avseende principen om fri rörlighet för varor och tjänster, likabehandlingsprincipen, principen om icke-diskriminering, principen om ömsesidigt erkännande, proportionalitetsprincipen och öppenhetsprincipen. Ett övergripande syfte med detta är att säkerställa att konkurrensen mellan olika anbudsgivare inte snedvrids, vilket är önskvärt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. I tillägg till de juridiska kraven på anbudsvärderingsmodeller finns, baserat på tidigare forskning på området (Che, 1993; Lunander & Andersson, 2004; Asker & Cantillon, 2008; Asker & Cantillon, 2010; Bergman & Lundberg, 2013), också ekonomiska krav. Förenklat ska anbudsvärderingsmodellen leda till en matchning mellan behov och leverans samt spegla en *rationell beslutsmetod*. Det betyder helt enkelt att vid två anbud med samma kvalitetsnivå, där det ena budet är lägre än det andra, ska modellens utfall vara att kontraktet tilldelas den som bjudit det lägre priset. På samma sätt ska kontraktet tilldelas den anbudsgivare som erbjuder en högre kvalitetsnivå, i jämförelse med ett anbud där priset är detsamma, men konkurrentens kvalitetsnivå är lägre.

Anbudsvärderingsmodellen bör också vara *transitiv*, det vill säga ha egenskapen att modellen medger en konsistent rangordning av anbuden som är konsistent och *oberoende av irrelevanta* alternativ (endogena referenspriser). Det betyder att om utvärderingen visar att myndigheten föredrar anbud *A* framför anbud *B* så ska det fortsätta att gälla även när jämförelse görs med anbud *C*, som är sämre än *B*. Formellt: Om $A > B$ och $B > C$ så ska $A > B > C$ gälla. Tidigare studier (Lunander & Andersson, 2004; Bergman & Lundberg, 2009) har visat att det i praktiken förekommer modeller som inte uppfyller denna egenskap. Modeller som inte har denna egenskap riskerar att leda till godtycklig kontraktstilldelning. Bristen på modellens förutsägbarhet, för det är en del av problemet, medför en risk för att den kombination av pris och kvalitet som motsvarar myndighetens behov inte blir inlämnat. Antingen på grund av att leverantören avstår att lämna ett anbud då det blir för svårt (olönsamt) att bestämma vilket anbud som ska lämnas in, eller för att "fel" kombination av pris och kvalitet lämnas in. I normalfallet tillåts ett anbud per leverantör. Sammantaget blir detta särskilt problematiskt när upphandlingen utgör verktyg för politiska mål. Godtycklig kontraktstilldelning riskerar i sådana fall att det mest vällovliga politiska initiativ via särskild hänsyn i upphandlingen äventyras och blir just godtyckliga.

Anbudsvärderingsmodellen bör också vara utformad så att värdet av ytterligare kvalitet är linjär eller avtagande. Modellen bör alltså spegla en linjär eller avtagande marginalnytta av

pengar. Om vi tänker på tillgänglighet eller delaktighetsegenskaper hos föremålet så bör modellen visa att första steget mot tillgänglighet eller delaktighet är mer värd, eller i alla fall lika mycket värd som dimensioner av detta som kan anses vara "grädden på moset" – något alldeles extra.

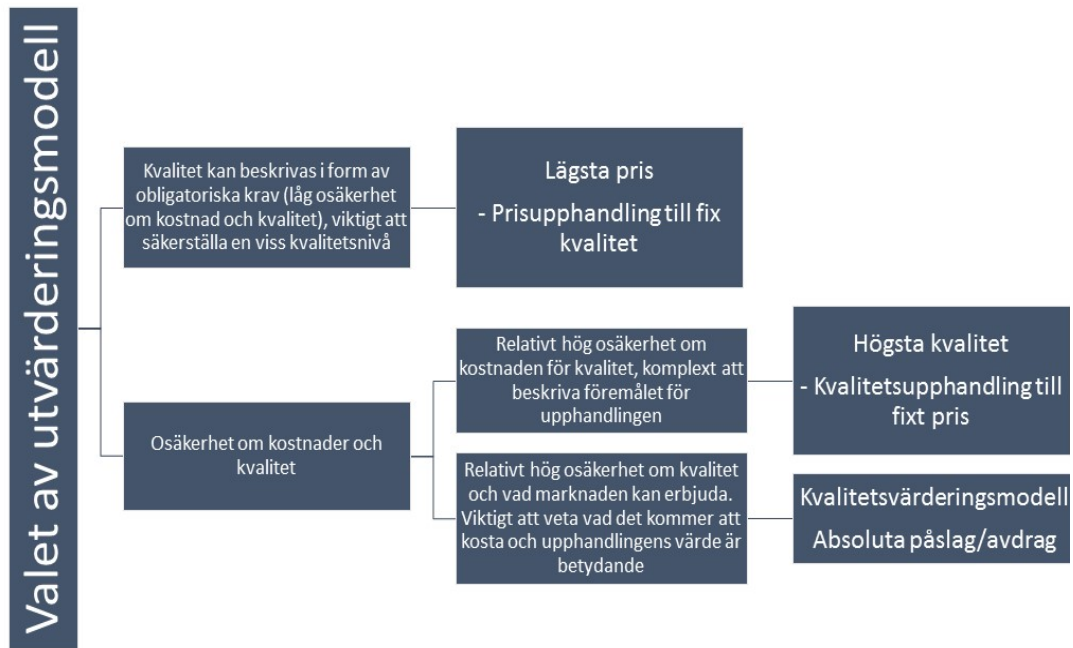
Olika anbudsvärderingsmodeller

Givet att myndigheten valt någon upphandlingsform som innebär att potentiella leverantörer ska inkomma med anbud och ett anbud per (del)kontrakt måste myndigheten alltså kunna rangordna dessa anbud för att därefter fördela kontrakt till en eller flera aktörer. Tillvägagångssättet är alltså en auktion med sluten budgivning, dvs samtliga leverantörer erbjuds att inkomma med anbud, men konkurrenterna kan inte observera varandras anbud innan de offentliggörs av upphandlande myndighet.

Bergman & Lundberg (2009; 2013) identifierar tre olika grupper av modeller för att sammanväga pris och kvalitet i utvärdering av anbud:

1. *Lägsta pris:* Kvalitetskraven anges endast som obligatoriska ska-krav och anbudsgivarna som minst uppfyller dessa kvalitetskrav konkurrerar endast med pris. I detta fall har myndigheten god kunskap kring vilken kvalitet (eller vilka egenskaper) den aktuella varan eller tjänsten måste ha men det råder osäkerhet kring till vilket pris den önskade kvaliteten kan fås. Myndigheten värderar i detta fall inte en högre kvalitet än den som angivits i ska-kraven. Detta är dock inte det samma som att myndigheten endast tar det lägsta anbudet för även det anbudet måste minst uppfylla de på förhand angivna kvalitetskraven.
2. *Högsta kvalitet:* Den upphandlande myndigheten anger ett pris och låter anbudsgivarna konkurrera med kvalitet till det angivna priset. Här råder troligtvis en viss osäkerhet från myndighetens sida kring vilken kvalitet som kan erhållas till ett givet pris. Den här typen av anbudsvärderingsmodell kan lämpligen användas då innovationer är viktiga.
3. *Kvalitetsvärderingsmodell:* Anbudsgivarna konkurrerar med både lägsta pris och med kvalitet. Här krävs en modell för att väga samman pris och kvalitet. Det sker vanligen antingen genom att både kvalitet och pris översätts till poäng som vägs samman till en totalpoäng för varje anbud, eller genom att i monetära termer värdera de olika

kvalitetsaspekterna. Den senare metoden, att myndigheten på förhand värderar olika kvalitetsaspekter i monetära termer är att föredra.



Figur 5. Valet av modell.

Lägsta pris givet uppfyllda ska-krav - Säkerhet kring vilka egenskaper som efterfrågas men osäkerhet kring priset

Om myndigheten är bunden enligt lag, andra regler eller av andra skäl vill tillse att den vara eller tjänst som myndigheten tillhandahåller har vissa egenskaper eller upprätthåller viss lägsta kvalitet samtidigt som en högre kvalitet inte värderas är det lämpligt att använda en ren priskonkurrensmodell. Det kan exempelvis handla om upphandling av ett 200 meter långt bullerplank där ytterligare utsmyckning utöver vissa minimikrav inte fyller någon funktion. Myndigheten kan sålunda ange ska-kraven i förfrågningsunderlaget och sedan låta anbudsgivarna givet att deras anbud uppfyller dessa ska-krav konkurrera med pris. Den här typen av anbudsvärderingsmodell är relativt enkel. Anbudsgivaren med det lägsta anbudet ska tilldelas kontraktet.

För att ta ett något mer komplext exempel. Antag istället att myndigheten ska upphandla en webbaserad tjänst där krav ställs kring tillgänglighet eller användarvänlighet. Tillgängligheten eller användarvänligheten kan mätas med hjälp av en testpanel. Myndigheten anlitar en testpanel bestående av 100 personer som får i uppgift att utvärdera de olika anbudsgivarnas föreslagna tekniska lösningar för webbtjänsten. Grundkravet är att minst 95% av testpanelen med hjälp av webbtjänsten ska klara av att utföra vissa på förhand angivna ärenden.

I detta fall värderar myndigheten inte en tillgänglighet eller användarvänlighet över 95%. Samtidigt finns inga incitament för anbudsgivarna att leverera en högre tillgänglighet eller användarvänlighet än krävda 95% då det endast genererar en högre produktionskostnad (och därmed ett högre anbud) och därmed ökar risken att förlora upphandlingen. Beslutsregeln blir enkel. Anta det lägsta anbudet som minst uppfyller ska-kravet om 95% tillgänglighet eller användarvänlighet.

Högsta kvalitet – Osäkerhet kring den tekniska lösningen men fast budget

Om myndigheten har avsatt ett visst belopp för inköp av den aktuella varan eller tjänsten men inte vet vilken kvalitet eller tekniska lösning som går att erhålla till det priset är det lämpligt att anbudsgivarna får konkurrera med kvalitet. Först till det enkla fallet med bullerplanket. Här utgör längden på själva planket en kvalitetsdimension. Hur långt bullerplank kan myndigheten erhålla givet en viss budget? Åter blir beslutsregeln relativt enkel. Den anbudsgivare som kan erbjuda det längsta bullerplanket till angivet pris och övrig kravspecifikation förutom längd ska tilldelas kontraktet.

Till det något mer komplexa exemplet med webbaserade tjänsten. Låt oss för enkelhetens skull anta att den aktuella myndigheten har en budget på 100 000 SEK för inköp av denna tjänst. Myndigheten är dock inte helt säker på hur hög användarvänlighet som kan erhållas inom ramen för myndighetens budget. Myndigheten anlitar åter en testpanel bestående av 100 personer som får i uppgift att utvärdera de olika anbudsgivarnas föreslagna tekniska lösningar för den webbaserade tjänsten. Beslutsregel blir att kontraktet ska tilldelas den anbudsgivare som kan leverera högst användarvänlighet till det angivna priset. Det går även i detta fall att lägga till ett ska-krav på 95%. Då ska kontraktet tilldelas den anbudsgivare som kan leverera högst användarvänlighet utöver ska-kravets 95% till priset 100 000 SEK.

Kvalitetsvärderingsmodell - Anbudsvärderingsmodell baserad på en sammanvägning av (långt) pris och (hög) kvalitet

En anbudsvärderingsmodell som baseras på både pris och kvalitet blir något mer komplicerad och här finns en rad exempel på hur olika myndigheter valt att sammanväga dessa faktorer. Vi ska dock först utifrån vårt exempel med webbtjänsten illustrera hur en sådan anbudsvärderingsmodell bör se ut för att senare gå igenom skälen till varför ofta använda alternativa modeller är mindre lämpliga.

Skillnaden är att myndigheten nu tillmäter ett visst, men inte obegränsat, värde i att en högre andel än 95% av testpanelen klarar av att använda sidan för sina ärenden. Samtidigt utgör 95% den lägsta tillgänglighets- eller användarvänlighetsnivån som myndigheten kan acceptera. Detta anges som ett ska-krav. Nu måste myndigheten dessutom uppskatta sin betalningsvilja för en ökad användarvänlighet, dvs. över 95%. Detta steg är mycket viktigt eftersom det får myndigheten att på förhand uppskatta hur mycket myndigheten anser det vara värt att få en högre användarvänlighet. Denna värdering bör ställas mot en alternativ användning av dessa medel.

Låt säga att myndigheten kommer fram till att det skulle vara värt 5 000 SEK att få upp användarvänligheten med 1 procentenhet. Myndighetens totala budget för projektet ligger dock kvar på 100 000 SEK. En anbudsvärderingsmodell som tar hänsyn till denna värdering av ytterligare tillgänglighet eller användarvänlighet kan matematiskt uttryckas som

$$Utvärderingspris_i = Anbud_i - (Användarvänlighet_i - 95) \times 5\,000$$

där $Anbud_i$ är anbudsgivare i 's totala bud i SEK och $Användarvänlighet_i$ är anbudsgivare i 's poäng av testpanelen. Myndigheten väljer nu den anbudsgivare som erhållit lägst $Utvärderingspris$ givet att dess bud, $Anbud_i$, är lägre än myndighetens budget om 100 000 SEK och uppfyller det andra ska-kravet om 95% tillgänglighet eller användarvänlighet. Myndigheten betalar den anbudsgivare som tilldelats kontraktet dess anbud.

Antag att tre företag, A , B och C , bjuder på detta kontrakt enligt Tabell 1.

| Anbudsgivare | Anbudspris | Användarvänlighet | Kvalitetspoäng | Utvärderingspris |
|--------------|------------|-------------------|----------------|------------------|
| A | 100 000 | 97 | 2 | 90 000 |
| B | 95 000 | 95 | 0 | 95 000 |
| C | 105 000 | 99 | 4 | 85 000 |

Tabell 1: Fiktiva data endast för illustration.

Företag A's anbud är 100 000 SEK och där klarade 97% av testgruppen att utföra sina ärenden, företag B's anbud var 95 000 SEK men endast 95% av testgruppen klarade av att utföra sina ärenden, medan företag C's anbud uppnådde en användarvänlighet på 99%.

I detta specifika exempel bör myndigheten anta företag A's anbud trots att det är något dyrare jämfört med anbud B. Anbud C uppfyller inte skalkravet att anbudspriset högst får vara 100 000 SEK. Myndigheten betalar anbudsgivare A dess anbudspris 100 000 SEK.

Exempel mindre lämpliga anbudsvärderingsmodeller för sammanvägning av pris och kvalitet

Räkna om pris till poäng

Ovan angavs hur anbudsvärderingsmodellerna bör vara utformade. För att sätta de modellerna i perspektiv ges några exempel på anbudsvärderingsmodeller som har används men som av skäl som kommer att framgå nedan *inte* är lämpliga. Urvalet av mindre lämpliga anbudsvärderingsmodeller baseras på de genomgångar som ges av Lunander & Andersson (2004) och Bergman & Lundberg (2009).

Utgå från förutsättningarna i det fiktiva exempel som används ovan bortsett från att myndigheten i detta fall inte har någon budget att förhålla sig till. Myndighet ska alltså upphandla en webbtjänst med ska-kravet att 95% av en utsedd testpanel ska med hjälp av webbtjänsten klara av att utföra vissa ärenden.⁷ Liksom tidigare kan myndigheten tänka sig en högre kvalitet, dvs en högre användargrad än 95%. Skillnaden mot tidigare är att myndigheten nu räknar om anbudspriserna till poäng och därefter summeras kvalitetspoängen och prispoängen till en totalsumma. I detta fall kommer den anbudsgivare som erhåller högst totalpoäng tilldelas kontraktet. Totalt inkommer i detta exempel 5 anbud vilka beskrivs i Tabell 2.

⁷ Ska-kravet är mycket viktigt då det anger den lägsta kvalitet som myndigheten accepterar. Högre kvalitet än det som anges som ska-krav ska anses som en bonus.

| Anbudsgivare | Anbudspris | Användarvänlighet | Kvalitetspoäng |
|--------------|------------|-------------------|----------------|
| A | 105 500 | 97 | 2 |
| B | 120 000 | 98 | 3 |
| C | 95 000 | 95 | 0 |
| D | 101 000 | 96 | 1 |
| E | 165 000 | 100 | 5 |

Tabell 2: Fiktiva data endast för illustration.

Uppfinningsrikiheten för att räkna om anbudspriser till poäng är stor. Här tas av utrymmesskäl dock bara fyra olika metoder upp, vilka samtliga har använts av myndigheter vid olika upphandlingar:

1. Modell 1: $PP_i = 5 \times \frac{P_{lagsta}}{P_i}$
2. Modell 2: $PP_i = 5 - 5 \times \frac{P_i - P_{lagsta}}{P_{lagsta}}$
3. Modell 3: $PP_i = 5 - 5 \times \frac{P_i - P_{lagsta}}{P_{hogsta} - P_{lagsta}}$
4. Modell 4: $PP_i = 1 + 4 \times \frac{P_{hogsta} - P_i}{P_{hogsta} - P_{lagsta}}$

Kvalitetsvärderingen baseras som tidigare på $KP_i = (Användarvänlighet_i - 95)$. Därtefter beräknas totalpoängen (TP_i) som summan av prispoäng och kvalitetspoäng enligt

1. Modell 1: $TP_i = 5 \times \frac{P_{lagsta}}{P_i} + (Användarvänlighet_i - 95)$
2. Modell 2: $TP_i = 5 - 5 \times \frac{P_i - P_{lagsta}}{P_{lagsta}} + (Användarvänlighet_i - 95)$
3. Modell 3: $TP_i = 5 - 5 \times \frac{P_i - P_{lagsta}}{P_{hogsta} - P_{lagsta}} + (Användarvänlighet_i - 95)$
4. Modell 4: $TP_i = 1 + 4 \times \frac{P_{hogsta} - P_i}{P_{hogsta} - P_{lagsta}} + (Användarvänlighet_i - 95)$

Observera också att priset fått en annan vikt i anbudsvärderingsmodellen relativt kvalitetsaspekten jämfört med den rekommenderade modellen. Vi återkommer till viktning av kvalitet och pris nedan.

Det finns minst tre skäl till varför dessa metoder att räkna om pris till poäng bör undvikas. För det första beror prispoängen som tilldelas en vissa anbudsgivare på andra anbudsgivares anbud. Utifrån detta specifika exempel kommer samtliga anbudsgivares prispoäng bero på det lägsta anbudet, dvs. på anbudsgivare C's anbud vilket gör att prispoängen inte är oberoende av andra anbudsgivares bud. I Modell 3 och 4 kommer prispoängen att beror på både lägsta

och högsta anbudspriserna, dvs. både C 's och E 's anbud. Anbuderna är alltså inte oberoende av irrelevanta alternativ.

Det andra skälet är att anbudsgivarna inte på förhand kan förutsäga vilken prispoäng deras anbud kommer att få eftersom prispoängen beror på de andra anbudsgivarnas anbud. För det tredje kan en anbudsgivare genom att alliera sig med en annan (oseriös) anbudsgivare låta denne lägga ett extremt högt anbud och därmed påverka de andra anbudsgivarnas prispoäng.

Valet av modell påverkar vilken anbudsgivare som kommer att vinna upphandlingen. Låt oss illustrera utfallen av en upphandling baserad på förutsättningarna som getts ovan. Vinnande anbudsgivare samt totalpoäng för de fyra olika anbudsvärderingsmodellerna presenteras tillsammans med utfallet av den rekommenderade modellen som presenterades i tidigare avsnitt i Tabell 3 nedan. Kom ihåg att den rekommenderade anbudsvärderingsmodellen, där kontraktet tilldelades anbudsgivaren med lägst totalpoäng, baserades på $Poäng_i = Anbud_i - (Användarvänlighet_i - 95) \times 5\,000$.⁸

| Anbudsgivare | Total poäng Modell 1 | Total poäng Modell 2 | Total poäng Modell 3 | Total poäng Modell 4 | Vinnare "rekommenderad modell" |
|--------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------------------|
| <i>A</i> | 6,50 | 6,45 | 6,25* | 6,40 | 95 500 |
| <i>B</i> | 6,96 | 6,68* | 6,21 | 6,57* | 105 000 |
| <i>C</i> | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 95 000* |
| <i>D</i> | 5,70 | 5,68 | 5,57 | 5,66 | 96 000 |
| <i>E</i> | 7,88* | 6,32 | 5,00 | 6,00 | 140 000 |

Tabell 3: Total poäng givet de olika poängräkningsmodellerna. * anger vinnaren givet poängräkningsmodell.

Givet Modell 1 vinner anbudsgivare *E* och myndigheten betalar priset 165 000 SEK. Till det priset fås kvaliteten 100%. Används Modell 2 vinner anbudsgivare *B*, används Modell 3 vinner anbudsgivare *A*, och används Modell 4 vinner åter anbudsgivare *B*. Används den rekommenderade modellen vinner däremot anbudsgivare *C*, myndigheten betalar 95 000 SEK och erhåller kvaliteten 95%. Den "rekommenderade modellen" är den enda

⁸ Kvalitetspoängen är i detta enkla exempel linjär. Det finns dock exempel på en rad olika och mer komplexa metoder att beräkna kvalitetspoäng, metoder som är direkt olämpliga. Uppfinningsrikedomen är stor och det går inte att här beskriva samtliga modeller, därav begränsningen till att endast använda en kvalitetsvärderingsmodell men flera olika metoder för att räkna om pris till poäng.

anbudsvärderingsmodell i detta exempel där anbudsgivare *C* vinner upphandlingen. Anbudsgivare *D* vinner aldrig.

Samtliga anbudsgivare förutom *C* ger en användarvänlighet, eller kvalitet, som överstiger skakravtes 95%. Och det är väl bra med högre kvalitet och användarvänlighet? Visst, men låt oss titta närmare på kostnaden för denna högre kvalitet vilket visas i Tabel 4.

| Priser | Modell 1 | Modell 2 | Modell 3 | Modell 4 | Rek. modell |
|--|----------|----------|----------|----------|-------------|
| Pris totalt | 165 000 | 120 000 | 105 500 | 120 000 | 95 000 |
| Pris per poäng användarvänlighet | 1 650 | 1 224 | 1 088 | 1 224 | 1 000 |
| Pris per poäng användarvänlighet > 95% | 14 000 | 8 333 | 5 250 | 8 333 | (5 000) |
| Pris för den sista poängen (MC) | 22 500 | 14 500 | 4 500 | 14 500 | 1 000 |
| Användarvänlighetspoäng | 100 | 98 | 97 | 98 | 95 |

Tabell 4: Total poäng givet de olika poängräkningsmodellerna. * anger vinnaren givet poängräkningsmodell. MC = marginalkostnad, i detta fall kostnaden för den sista kvalitetspoängen.

Modell 1 ger den för myndigheten högsta totala kostnad och även den högsta kostnaden per kvalitetspoäng. De andra modellerna ligger kostnadsmässigt mellan Modell 1 och den rekommenderade modellen.

En av nackdelarna med Modell 1-4 är att igen av dessa ger myndigheten någon kontroll över kostnaden för ytterligare kvalitet utöver ska-kravets 95%. I den rekommenderade modeller uppskattar myndigheten vad en enhet ytterligare kvalitet kan tänkas vara värd och betalar inte mer än så per enhet extra kvalitet, i detta exempel 5 000 SEK. I samtliga andra modeller överstiger kostnaden för extra kvalitet det beloppet. Används Modell 1 blir kostnaden för denna extra kvalitet 14 000 SEK per enhet kvalitet, används Modell 3 blir kostnaden 5 250 SEK per enhet. En ännu mer problematisk egenskap hos Modell 1-4 är att myndigheten inte har någon kontroll över kostnaden för extra kvalitet. Det kommer nämligen i Modell 3 och 4 att bland annat bero på det högsta anbudet. I Modell 1 och 2 beror det på det lägsta anbudet.

Hur kan det bli så här? Orsaken till att myndigheten förlorar kontrollen över priset är att prispoängen som tilldelas de olika anbudsgivarna är beroende av andra anbudsgivares anbudspriser. Och eftersom myndigheten inte på förhand vet vilka anbudspriser som de olika anbudsgivarna kommer att inkomma med har myndigheten heller på förhand ingen kontroll eller vetskap om anbudsvärderingsmodellens utfall. Om ytterligare en abudsgivare skulle ha

deltagit i denna upphandling med ett anbudspris på 225 000 SEK skulle utfallet av Modell 3 och 4 förändras (anbudsgivare *E* skulle vinna i båda fallen). Detta trots att den nya anbudet inte skulle ha en chans att vinna upphandlingen.

Den rekommenderade modellen ger i och för sig heller ingen förhandsinformation om storleken på det vinnande anbudspriset, om nu inte ett högsta anbudspris angivits som ett ska-krav i förfrågningsunderlaget. Men i och med att myndigheten på förhand angivit sin betalningsvilja, eller värdering av ytterligare kvalitet över 95%, får myndigheten kontroll på kostnader för "överkvalitet".

Kvalitetspoängsskalor

I exemplet ovan användes den rekommenderade anbudsvärderingsmodellens linjära värdering av kvalitet. Kvalitet mäts ofta i flera dimensioner och då får skalorna för de olika kvalitetsdimensionerna betydelse för utfallet. Låt oss ta ett konkret exempel. Antag åter en myndighet som ska upphandla en webbtjänst. Liksom tidigare är ska-kravet vad gäller användarvänlighet satt till 95%. Ett anbud med en högre användarvänlighet, exempelvis 97%, ges liksom tidigare kvalitetspoängen 2. Nu värderas även i vilken grad myndighetens egen personal själva kan uppdatera och underhålla webbtjänsten. Detta mäts på en skala mellan 0 och 100 där 100 anger att 100% av personalen klarar av att uppdatera och underhålla webbtjänsten. Låt oss åter utgå från exemplet ovan med kvalitetstillägget *Personalanvändarvänlighet*, se Tabell 5. Myndigheten värderar ytterligare en enhet *Personalanvändarvänlighet* till 1 000 SEK. Matematiskt kan anbudsvärderingsmodellen beskrivas som

$$Poäng_i = Anbud_i - (Användarvänlighet_i - 95) \times 5\,000 \\ - Personalanvändarvänlighet_i \times 1\,000$$

| Anbudsgivare | Anbudspris | Användarvänlighet | Personalanvändarvänlighet | Total poäng |
|--------------|------------|-------------------|---------------------------|-------------|
| <i>A</i> | 105 500 | 97 | 75 | 20 500 |
| <i>B</i> | 120 000 | 98 | 85 | 20 000* |
| <i>C</i> | 95 000 | 95 | 65 | 30 000 |
| <i>D</i> | 101 000 | 96 | 70 | 26 000 |
| <i>E</i> | 165 000 | 100 | 92 | 48 000 |

Tabell 5: Fiktiva data endast för illustration. * = vinnande anbud.

Givet detta vinner anbudsgivare *B* kontraktet.

Låt oss illustrera hur tilldelningen av kontraktet förändras om skalan för *Personalanvändarvänlighet* ändras och sätts mellan 0 och 50. Med andra ord så halveras värdet för *Personalanvändarvänlighet*. Utfallet illustreras i Tabell 6.

| Anbudsgivare | Anbudspris | Användarvänlighet | Personalanvändarvänlighet | Total poäng |
|--------------|------------|-------------------|---------------------------|-------------|
| <i>A</i> | 105 500 | 97 | 37,5 | 58 500* |
| <i>B</i> | 120 000 | 98 | 42,5 | 62 500 |
| <i>C</i> | 95 000 | 95 | 32,5 | 62 500 |
| <i>D</i> | 101 000 | 96 | 35 | 61 000 |
| <i>E</i> | 165 000 | 100 | 46 | 94 000 |

Tabell 6: Fiktiva data endast för illustration. * = vinnande anbud.

Nu vinner anbudsgivare *A* kontraktet. Anledningen är att värderingen av *Personalanvändarvänlighet* värderats om (halverats) i och med att skalan gjorts om. Lärdomen blir att det är viktigt att tänka igenom vilken skala som de olika kvalitetsaspekterna mäts i och vilket värde en enhets förändring i varje enskild kvalitetsaspekt tillmäts.

Viktning av pris och kvalitet

Utöver att en omräkning till prispoäng och olika skalor för kvalitetspoängen använder myndigheter ofta någon typ av viktning mellan pris och kvalitet. Tillämpas den rekommenderade anbudsvärderingsmodellen behövs ingen viktning mellan pris och kvalitet, den viktningen är redan inbyggd i och med myndighetens på förhand fastställda värdering av kvalitet. Trots detta tillämpas en mängd olika metoder för att vikta pris mot kvalitet. I likhet med viktning av olika kvalitetsaspekter och hur skalan i vilka dessa mäts kan påverka utfallet så kan naturligtvis även en viktning av pris och kvalitet också påverka utfallet. En myndighet som har höga kvalitetskrav viktas naturligtvis kvalitetspoängen högre jämfört med pris och tvärt om.

Uppföljning

Efter genomförd upphandling och kontraktsskrivning följer uppföljning av att leverantören levererar enligt kontraktet. För att säkerställa eller i alla fall reducera risken för moral hazard problemet, dvs. att leverantören lovat en högre kvalitet än den som faktiskt levereras, är det viktigt med bindande kontraktsvillkor och oannonserad uppföljning av leveransen. Negativ avvikelse från utlovad, kontrakterad kvalitetsnivå, bör medföra kännbara sanktioner som aktiveras om inte korrigerings sker inom en rimlig tid. På motsvarande sätt, som alternativ eller komplement, kan positiv avvikelse från utlovad, kontrakterad kvalitetsnivå belönas.

Upphandlande myndighet bör avsätta resurser för kontraktsuppföljning och kontinuerligt men oannonserat genomföra inspektioner eller liknande för att säkerställa kvaliteten eller i vart fall förebygga underleveranser av mer allvarlig karaktär. Uppföljningsrutinerna bör kommuniceras i förfrågningsunderlaget som en signal om seriositet med potentiellt god effekt på vilka potentiella anbudsgivare som kommer att delta i upphandlingen.

I realiteten kan det vara svårt att genomföra kontraktsuppföljning och aktivera sanktioner eller belöningar i förhållande till konstaterad leverans. I stora organisationer, till exempel kommuner, är det relativt vanligt med centraliserad upphandlingsfunktion och decentraliserad leverans av varan, tjänsten eller entreprenaden. Det organisatoriska avståndet kan bli en försvårande faktor i detta. Samma problematik kan uppstå i samordnade upphandlingar.

Några exempel på kravställning och anbudsvärderingsmodeller

För att ge lite perspektiv på den teoretiska framställningen av anbudsvärderingsmodeller ges nedan några exempel på upphandlingar och anbudsvärderingsmodeller som används i praktiken där krav ställts på tillgänglighet och delaktighet. Syftet är endast att illustrera några poänger som är viktiga att lyfta fram i detta sammanhang. Då syftet inte är att peka ut eller kritisera de myndigheter som genomfört dessa upphandlingar utelämnas informationen om myndighetens namn i framställningen nedan. Upphandlingen i övrigt kan ju ha genomförts på ett utmärkt sätt och dessa myndigheter kan mycket väl på ett föredömligt sätt genomfört en mängd andra upphandlingar. Urvalet kan heller inte på något sätt betraktas som representativt. Samtliga uppgifter är hämtade från Visma/Opics databas baserade på sökorden "it", "webbtjänster", "UHÄ"⁹, "student" och "Försäkringskassan".

1) Bibliotekssystem och webbtjänster

Upphandlingen omfattade ett bibliotekssystem samt webbtjänster för en kommuns folkbibliotek, skolbibliotek och gymnasiebibliotek. Som krav angavs att systemet skulle innefattas av en personaldel för katalog, cirkulation och administration samt en modul/gränssnitt av personaldelen för portabla enheter så som iPad.

Förutom en rad obligatoriska krav, bland annat att systemet minst skulle uppfylla *Web Content Accessibility Guidelines 2.0* (WCAG 2.0) nivå AA,¹⁰ användes en anbudsvärderingsmodell som baserades på monetär värdering av totalt 26 olika egenskaper hos systemet. Exempelvis värderades funktionen att *text kan läsas med talsyntes* till 2 000 SEK. Givet att anbudet uppfyllde det kravet drogs 2 000 SEK av från det totala anbudet. Det största avdraget, 50 000 SEK, gavs om införandet av systemet kunde ske under våren 2019. Om samtliga kriterier var uppfyllda uppgick det totala avdraget till 179 000 SEK. Kontraktet tilldelades den leverantör vars anbud minus anbudets totala avdrag var lägst. Om hänsyn endast tas till dessa två kriterier kan anbudsvärderingsmodellen matematiskt skrivas som

$$Utvärderingspris_i = Anbud_i - T_i \times 2\,000 - L_i \times 50\,000$$

⁹ Universitets och Högskoleämbetet.

¹⁰ För mer information om WCAG se <https://www.w3.org/WAI/standards-guidelines/wcag/>.

där $T_i = 1$ om anbudet uppfyllde kriteriet att text kan läsas med talsyntes och $L_i = 1$ om anbudet uppfyllde kriteriet om leverans under våren 2019. $T_i = 0$ och $L_i = 0$ om respektive kriterium inte var uppfyllda. Det anbud med lägsta *Utvärderingspris* tilldelades kontraktet. Även om relationen mellan värderingen av de olika egenskaperna alltid kan diskuteras är detta ett exempel på en väl genomtänkt anbudsvärderingsmodell där tjänstens (systemets) olika egenskaper värderas i monetära termer. Modellen är enkel och transparent mot anbudsgivarna och uppfyller kravet att modellen är linjär i priserna. Den enda kritik som kan riktas mot anbudsvärderingsmodellen är att en anbudsgivare som i och för sig uppfyller ska-kravet om WCAG 2.0, men som i övrigt inte uppfyller något av de övriga 26 olika utvärderingskriterierna ändå skulle kunna vinna upphandlingen. Men det borde myndigheten rimligen ha tagit i beaktning i och med att inget av de 26 egenskaperna angivits som ska-krav.

2) System för scanning, lagring, sökning och visning av rättade tentamenssvar

En svensk högskola upphandlade under hösten 2018 ett system för skanning, lagring, sökning och visning av rättade tentamenssvar. Systemet ska användas av både lärare och studenter och syftar enligt förfrågningsunderlaget till att förenkla hanteringen för högskolans personal och underlätta för studenterna att hämta ut sina rättade tentamenssvar. I kravspecifikationen angående tillgänglighet angavs exempelvis att systemet ska kunna anpassas till högskolans grafiska profil, stödja Single Sign On (SSO) via Active Directory Federation Services (ADFS), ha stöd för de vanligaste versionerna av webbläsarna Internet Explorer, Edge, FireFox, Safari och Chrome, samt vara tillgängligt via dator, surfplatta och mobiltelefon och stödja de vanligaste operativsystemen (Apple, Windows och Android).

Det mest intressanta med denna upphandling ur ett tillgänglighetskravsperspektiv och det faktum att systemet ska användas av studenter med olika behov är att det inte ställs några sådana krav. Anbudsvärderingsmodellen byggde helt på lägstapris givet att de övriga ska-kraven var uppfyllda.

3) Digitala lär-plattformar

Ett annat lärosäte upphandlade under hösten 2018 en digital lär-plattform för undervisning och lärande. Plattformen ska användas av både lärare och studenter. I kravspecifikationen anges att systemet ska uppfylla kraven i EU:s direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016

om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.¹¹ Direktivet innebär bland annat att leverantören måste följa WCAG 2.0 nivå AA. Ett användbarhetstest ingick som ett delmoment i den anbudsvärderingsmodell som används. Användartestet gick till så att två testgrupper, 25 lärare och administratörer i en grupp och 25 studenter i en grupp, fick utföra ett antal uppgifter i systemet. Ingen av testpersonerna fick ha någon tidigare erfarenhet av systemet. Grupperna skulle enligt upphandlingsdokumenten bestå av ett representativt urval av användare från lärosätets olika institutioner och ämnen. Varje uppgift som respektive testperson utförde poängsattes på en skala mellan 0 och 3 där 3 var "Klarade uppgiften smidigt, utan problem" och 0 motsvarade "Klarade inte av att utföra uppgiften". Därefter räknades ett medelvärde fram för respektive testgrupp. Beroende på detta medelvärde gavs sedan påslag på respektive anbudsgivares bud på mellan 0 SEK (vid ett medelvärde på 3 för respektive grupp) och 1 000 000 SEK (vid ett medelvärde på 0). Utöver detta ingick 161 olika kriterier av olika slag i anbudsvärderingsmodellen, vilka totalt kunde ge ett påslag på mellan 0 SEK och 142 619 SEK beroende på i vilken utsträckning anbudet levde upp till de olika kriterierna.

Det finns några intressanta aspekter på denna upphandling och dess anbudsvärderingsmodell. Samtidigt som uppfyllnad av EU:s direktiv 2016/2102 anges som ett ska-krav kan i princip ett anbud antas trots att dess genomsnittliga betyg på användartestet är det lägsta möjliga, nämligen 0. Användartesten följer direktiven för WCAG 2.0 vad gäller dess utformning och att testgrupperna ska bestå av ett representativt urval av användargruppen. Ur ett tillgänglighetsperspektiv kan det dock i vissa fall vara lämpligt att testgruppen till större del består av den användargrupp som befaras ha svårast att använda systemet för att utföra de uppgifter som systemet är utformat för. För att ta ett konkret exempel. Antag att användargruppen till 5% består av individer som befaras ha svårt att använda systemet och att den upphandlande myndigheten sätter som krav att 95% av användarna ska kunna använda systemet. Då behöver inte systemet anpassas till den grupp som befaras ha svårast att använda systemet.

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32016L2102>

I princip är detta ett exempel på en väl genomförd upphandling med det undantaget att anbudsvärderingsmodellen tillåter att kontraktet skulle kunna tilldelas en leverantör som erhållit den lägsta poängen från användartesterna.

4) *Rekryteringssystem till högskola*

Våren 2018 upphandlades ett webbaserat system för ett målgruppsanpassat studentrekryteringsarbete samt för utvärdering och uppföljning av genomförda aktiviteter inom ramen för detta. Systemet ska möjliggöra inmatning av, kommunikation med och uppföljning av relevanta kontakter ur målgrupperna. Uppgifter som ska hanteras i systemet rör nationella och internationella presumtiva studenter. Användare av systemet är både presumtiva studenter och personal vid högskolan.

Den anbudsvärderingsmodell som användes utgick från en jämförelsesumma (utvärderingspris) enligt

$$Jämförelsesumma_i = bud_i - Kvalitet_i$$

där de olika kvalitetsaspekterna värderas i monetära termer. Mervärdet av kvalitet kunde totalt uppgå till 188 000 SEK. Däremot ställdes inga krav på tillgänglighet.

I avtalet specificeras olika viten vid driftstörningar, men inte för situationer där köparen i efterhand upptäcker att leverantören inte levererar i enlighet med avtalet. Vidare ska säljaren under avtalstiden bedriva ett löpande vidareutvecklingsarbete i syfte att förbättra och effektivisera tjänsten. Detta torde dock vara svårt att verifiera och påvisa om leverantören levt upp till detta krav.

Förutom frånvaro av krav på tillgänglighet och svårigheten att utvärdera vidareutvecklingsarbetet är även detta ett exempel på en väl utformad upphandling och en utvärderingsmodell som uppfyller både de juridiska och ekonomiska egenskaper som diskuterats ovan.

5) *Digitalt stödsystem för kursutveckling, utvärdering och lärande*

Ytterligare ett lärosäte upphandlade under hösten 2018 ett digitalt stödsystem för att följa upp och stödja studenternas lärande, kursutveckling och utvärdering. Systemet ska användas av både studenter och lärare. I anbudsvärderingsmodellen räknades priset om till poäng där det lägsta anbudspriset gavs den högsta prispoängen (1 189 poäng). Därefter summerades

prispoäng och kvalitetspoäng (maximal kvalitetspoäng = 2 775). Det anbud som fick den högsta totalpoängen tilldelades kontraktet.

Anbudsvärderingsmodellen har minst tre brister. För det första räknas pris om till poäng vilket endast gör modellen svårare att överblicka för både den upphandlande myndigheten och anbudsgivarna. För det andra är det inte möjligt för varken upphandlande myndighet eller anbudsgivarna att på förhand räkna fram ett anbuds prispoäng eftersom det är beroende av det lägsta anbudspriset. För det tredje, vilket är den största svagheten i anbudsvärderingsmodellen, kommer det lägsta anbudets nivå att påverka tilldelningen. Anbudsvärderingsmodellen är sålunda varken transparent eller oberoende av icke relevanta alternativ.

Låt oss illustrera svagheten i utvärderingsmodellen med tre fiktiva anbudsgivare; *A*, *B* och *C*. Anbudsvärderingsmodellen kan matematiskt uttryckas som

$$Totalpoäng_i = \frac{Lägsta\ anbud}{Anbud_i} \times 1187 + KP_i$$

där $Totalpoäng_i$ är anbudsgivare *i*'s totalpoäng, $Anbud_i$ är anbudsgivare *i*'s anbud och KP_i anbudsgivare *i*'s kvalitetspoäng. De fiktiva anbuden tillsammans med respektive anbuds kvalitetspoäng och totalpoäng för två olika scenarios visas i Tabell 7.

| Anbudsgivare | Anbudspris | Prispoäng | Kvalitetspoäng | Utvärderingspoäng |
|-------------------|------------|-----------|----------------|-------------------|
| <i>Scenario 1</i> | | | | |
| <i>A</i> | 500 | 237 | 2 000 | 2 237* |
| <i>B</i> | 250 | 475 | 1 500 | 1 975 |
| <i>C</i> | 100 | 1 187 | 1 000 | 2 187 |
| <i>Scenario 2</i> | | | | |
| <i>A</i> | 500 | 591 | 2 000 | 2 591 |
| <i>B</i> | 250 | 1 182 | 1 500 | 2 682* |
| <i>C</i> | 249 | 1 187 | 1 000 | 2 187 |

Tabell 7: Fiktiva anbud. * = vinnande anbud.

I scenario 1 vinner anbudsgivare *A* före anbudsgivare *C*.

Låt oss nu i scenario 2 anta att anbudsgivare *C* är helt fulltecknad och egentligen inte kan ta uppdraget. Men för att visa på ett intresse lämnar *C* in ett anbud med samma kvalitetspoäng som tidigare men med ett mycket högre pris jämfört med scenario 1. *C*'s anbud är fortfarande

det lägsta anbudet mot vilket de andra anbudens prispoäng räknas. Nu vinner anbudsgivare *B*.¹² Tilldelningen av kontrakt baserad på den här typen av anbudsvärderingsmodell blir godtycklig.

6) Funktionell drift av antagningssystem

År 2015 upphandlades den funktionella driften för ett antagningssystem till högre utbildning. Uppdraget innebar att leverantören ska tillhandahålla den tekniska plattformen för antagningssystemet samt funktionell drift av densamma och till detta angränsande funktioner. Från förfrågningsunderlaget är det inte helt enkelt att utläsa om upphandlingen endast rör drift och underhåll men inte själva designen av plattformen. De enda krav på tillgänglighet som ställs gäller systemets driftsäkerhet.

Upphandlingen är dock av intresse ur ett anbudsvärderingsperspektiv. I förfrågningsunderlaget angavs 24 stycken ska-krav vilka bedömdes på en 4-gradig skala från 0 (lägsta) till 3 (högsta) poäng. Samtliga ska-krav skulle vara uppfyllda vilket gav samtliga kvalificerade anbud 72 poäng. Utöver dessa ska-krav angavs även 8 andra bör-krav vilka även de betygssattes på en skala mellan 0 och 3. Därefter summerades antalet kvalitetspoäng och kontraktet tilldelades den anbudsgivare med den lägsta kvoten anbudspris/kvalitetspoäng. De faktiska anbuden tillsammans med respektive kvalitetspoäng redovisas i Tabell 8. I upphandlingen tilldelades anbudsgivare *C* kontraktet.

| Anbudsgivare | Anbudspris | Kvalitetspoäng ska-krav | Kvalitetspoäng bör-krav | Total kvalitetspoäng | Utvärderings- poäng |
|--------------|------------|----------------------------|----------------------------|-------------------------|------------------------|
| <i>A</i> | 18 123 920 | 72 | 16 | 88 | 205 954 |
| <i>B</i> | 12 480 000 | 72 | 8 | 80 | 156 000 |
| <i>C</i> | 14 027 060 | 72 | 20 | 92 | 152 468* |
| <i>D</i> | 23 945 789 | 72 | 12 | 84 | 285 069 |
| <i>E</i> | 16 261 140 | 72 | 17 | 89 | 182 709 |

Tabell 8: Anbudsvärderingsmodell baserad på kvoten pris/kvalitetspoäng. * = vinnande anbud.

För att illustrera utvärderingsmodellens svaghet, låt oss anta en situation där den upphandlande myndigheten istället för 24 olika ska-krav i förfrågningsunderlaget angett 30 ska-krav där varje ska-krav bedömdes på samma skala som tidigare, dvs från 0 till 3. Den totala

¹² Exemplet blir ännu tydligare om *C* lägger ett anbud över *B*'s anbud, exempelvis på 251 SEK.

poängen för de olika ska-kraven uppgår nu till 90, alltså kommer samtliga kvalificerade anbud att erhålla ska-kravpoängen 90. Låt oss vidare anta att de 5 anbudsgivarna i Tabell 8 ovan uppfyller dessa ska-krav och samtidigt erhåller samma poäng som tidigare vad gäller bör-kraven. Den nya situationen illustreras i Tabell 9.

| Anbudsgivare | Anbudspris | Kvalitetspoäng ska-krav | Kvalitetspoäng bör-krav | Total kvalitetspoäng | Utvärderings- poäng |
|--------------|------------|----------------------------|----------------------------|-------------------------|------------------------|
| A | 18 123 920 | 90 | 16 | 106 | 170 980 |
| B | 12 480 000 | 90 | 8 | 98 | 127 347* |
| C | 14 027 060 | 90 | 20 | 110 | 127 519 |
| D | 23 945 789 | 90 | 12 | 102 | 234 763 |
| E | 16 261 140 | 90 | 17 | 107 | 151 973 |

Tabell 9: Anbudsvärderingsmodell baserad på kvoten pris/kvalitetspoäng. * = vinnande anbud.

Under dessa förutsättningar kommer anbudsgivare B vinna kontraktet. Genom att ändra antalet ska-krav förändras alltså tilldelningen. I detta specifika fall skulle myndigheten göra en besparing på cirka 1,5 miljoner SEK. Men detta vägs väl upp av den högre kvalitet som anbudsgivare C kommer att leverera? Om myndigheten värderar en högre kvalitet högre än angivna ska-krav bör antingen denna värdering uttryckas i monetära termer eller så bör ska-kraven höjas till önskvärd kvalitetsnivå.

7) Digitala tjänster för extern kommunikation (webbtjänster)

En statlig myndighet upphandlade under 2015 en leverantör för löpande stöd i förvaltning, support och underhåll samt utveckling av digitala tjänster för extern kommunikation. Tjänsten ska tillhandahålla ett externt ärendehanteringssystem. Krav ställdes på att de digitala tjänsterna skulle ligga i framkant och samtidigt vara användbara och tillgängliga för alla. I detta specifika fall är kravet på tillgänglighet för alla av yttersta vikt ur både ett demokratiskt och för det politiska systemet förtroendeskapande perspektiv.

Tjänsterna ska följa vedertagna standarder och riktlinjer, till exempel från W3C och E-delegationens riktlinjer för webbutveckling minst nivå AA. Leverantören ska också på uppdragsgivarens begäran leverera ett valideringsprotokoll för genomförd utveckling för att säkerställa detta.

Enligt avtalstexten har endera parten rätt att säga upp avtalet om motparten i väsentlig omfattning åsidosätter sina förpliktelser genom avtalsbrott eller brist i sina åtaganden och, trots skriftligt påpekande, inte inom rimlig tid vidtagit godtagbar rättelse. Vidare har endera parten rätt att med omedelbar verkan säga upp avtalet om motparten väsentligen bryter mot avtalet och rättelse inte skett inom trettio dagar efter mottagen skriftlig anmaning.

Tillgänglighetskraven sätts som ska-krav och utöver det bygger anbudsvärderingsmodellen på en av myndigheten i förväg angiven värdering av olika kvalitetsaspekter.

8) Ett landstings upphandling av webbtjänster (webbtjänster NLL)

Ett landsting upphandlade 2013 webbtjänster inom grafisk formgivning för webb och mobila applikationer samt systemutveckling och systemförvaltning av tema-webb. Vid den aktuella upphandlingen användes ett av ett konsultföretag utarbetat index baserad på uppfyllelsen av ett antal olika krav på tillgänglighet. Det aktuella konsultföretagets krav på tillgänglighet utgick i väsentliga delar från WCAG 2.0. Konsultföretaget gör dock följande bedömning av de vid tidpunkten rådande riktlinjer som ges i WCAG: *”Regelverket baserar sig på de internationella riktlinjerna WCAG 2.0 (Web Content Accessibility Guidelines). Riktlinjerna är tolkade och applicerade på svenska förhållanden med hjälp av [Företagets namn borttaget]. Om kravunderlagets samtliga punkter möts innebär det att stora delar av WCAG är uppfyllda. Det är dock oftast inte relevant att följa samtliga punkter i WCAG. Exempelvis innehåller WCAG två olika punkter som behandlar kontraster, med olika gränsvärden. I våra tester har vi funnit att de lägre gränsvärdena är tillräcklig i de allra flesta situationer och därför har vi valt att följa den punkt i WCAG med de lite mer generösa gränsvärdena.*

Det finns också enstaka punkter i WCAG där vi ser att kostnaden för införande är så hög att det kommer att skapa en lägre tillgänglighet om det ska ställas som krav. Ett exempel på detta är en punkt i WCAG som anger att all multimedia ska kompletteras med en teckentolkning av all viktig ljudinformation. Vi anser att ljud och film som informationsbärare är viktigt för många besökares förmåga att ta del av informationen och tycker då att det i de flesta fall räcker om ljudet/filmen kompletteras med textinformation. Det är inte optimalt för gravt hörselskadade, men om alternativet är att enbart ge information i form av text så sänker det tillgänglighetsnivån för alla. Därför kräver vi inte att all ljudinformation i multimedia kompletteras med en teckentolkning utan enbart att information som ges visuellt och i form av ljud även tillhandahålls i med text på ett genomtänkt sätt.”

I konsultföretagets kravspecifikation anges huvudsakligen en rad allmänna och oftast vagt angivna tekniska råd, men det ställs inga krav på användbarhets tester.

Det finns både för och nackdelar med att anlita ett konsultföretag för bedömning av inkomna anbud. Till fördelarna hör att det i många fall inte är rimligt att samtliga myndigheter som upphandlar någon typ av webbaserade tjänster ska ha intern kompetens att kunna bedöma exempelvis i vilken utsträckning ett anbud uppfyller tillgänglighetskraven i enlighet med de riktlinjer som ges i WCAG. Det blir helt enkelt för kostsamt om varje myndighet förutsätts besitta den kompetensen internt och särskilt så för mindre myndigheter. Till nackdelarna hör att tilldelning av kontrakt är en myndighetsutövning och det kan diskuteras i vilken grad det ska vara baserad på underlag från en extern aktör.

Det finns också fall där den externa aktörens bedömning inte är helt transparent. Ett exempel är bedömning av anbudsgivares finansiella ställning som ofta bygger på rating från något kreditvärderingsföretag (Indén & Lundberg, 2018). Eftersom kreditvärderingsföretagens ratingmodeller är företagshemligheter går det inte för anbudsgivaren att få exakt information om hur dom kan påverka sin egen rating. Den upphandlande myndigheten kan heller inte exakt ange vad deras tilldelningsbeslut baseras på. Det ter sig problematiskt utifrån den grundläggande principen om transparens.

9) Upphandling av informationsinsats för att tydliggöra vägarna in i lärar- och förskolläraryrkena/utbildningarna

Under hösten 2018 upphandlades en informationsinsats för att tydliggöra vägarna in i lärar- och förskolläraryrkena/utbildningarna. Informationsinsatsen skulle bestå i att ta fram en heltäckande och lättillgänglig webbaserad guide riktade till den som funderar på/vill ut-/fortbilda/komplettera sina tidigare studier/yrkeskunskaper för att bli lärare eller förskollärare. Den framtagna webbguiden ska kommuniceras ut, med hjälp av kommunikationskonsult, till olika målgrupper som kan vara intresserade av att läsa till lärare/förskollärare. Inga krav ställs på tillgänglighet.

Ett av utvärderingskriterierna är *hur väl anpassad den är för att nå ut till målgrupperna som beskrivs i projektplanen*. I övrigt ställs inga tillgänglighetskrav, vilket måste anses som anmärkningsvärt med hänsyn till när upphandlingen genomfördes och målgruppen för den aktuella och webbaserade informationen.

10) Ramavtal inom it och kommunikationstjänster

Ett kommunalt fastighetsbolag upphandlade under hösten 2018 en leverantör inom webbkonsulttjänster för utveckling, support och förvaltning av bolagets webbplatser. Bolaget sökte *en proaktiv utvecklingspartner som har goda omvärldskunskaper, en tydlig och involverande arbetsprocess, har hög ambitionsnivå gällande användarupplevelse, interaktionsdesign, webbdesign och teknik*. Syftet är att bolagets hyresgäster via webbtjänsten ska kunna lösa många av de frågeställningar de har, exempelvis via e-tjänster.

Anbudsgivaren ska enligt förfrågningsunderlaget följa standarder för WCAG. Givet att anbuden uppfyller samtliga ska-krav inklusive WCAG skedde utvärderingen enligt mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet där kompetenspoäng och prispoäng viktades lika. Maximal kvalitetspoäng uppgick till 40. Prispoängen tilldelades respektive anbud enligt följande: Det lägsta priset tilldelas 40 poäng, det näst lägsta tilldelas 20 poäng, och det tredje lägsta priset tilldelas 10 poäng. Därefter summerades prispoäng och kvalitetspoäng för de olika anbudsgivarna och kontraktet tilldelades den anbudsgivare som erhållit högst totalpoäng.

| Anbudsgivare | Anbudspris | Prispoäng | Kvalitetspoäng | Total poäng |
|--------------|------------|-----------|----------------|-------------|
| A | 18 123 920 | 0 | 30 | 30 |
| B | 12 480 000 | 40 | 0 | 40* |
| C | 14 027 060 | 20 | 10 | 30 |
| D | 23 945 789 | 0 | 40 | 40* |
| E | 16 261 140 | 10 | 20 | 30 |

Tabell 10: Anbudsvärderingsmodell. * = vinnande anbud.

Låt oss studera denna anbudsvärderingsmodell utifrån de anbud som inkom i upphandlingen av *Funktionell drift av antagningsystem* som redovisades i Tabell 8 och 9. Anbuden återges i Tabell 10. Observera att prispoäng endas ges till de tre lägsta anbuden och att kvalitetspoängen i tabellen är fiktiva. Dock är det rimligt att anta ett positivt samband mellan kvalitetspoäng och pris varför kvalitetspoängen rangordnas omvänt mot anbudspriset.

Givet detta erhåller anbudsgivare B och D den högsta totalpoängen och någon av dessa ska således enligt anbudsvärderingsmodellen tilldelas kontraktet.

Antag nu att de andra anbudsgivarna egentligen inte har kapacitet för tillfället att genomföra kontraktet men för att visa intresse ändå inkommer med anbud. Eftersom dessa anbudsgivare

för tillfället inte har kapacitet att genomföra kontraktet måste de anställa ny personal vilket är kostsamt. Därför höjer anbudsgivare *A*, *C* och *E* sina anbud med 10 000 000 SEK enligt Tabell 11. Observera att deras kvalitetspoäng är lika som tidigare.

| Anbudsgivare | Anbudspris | Prispoäng | Kvalitetspoäng | Total poäng |
|--------------|------------|-----------|----------------|-------------|
| <i>A</i> | 28 123 920 | 0 | 30 | 30 |
| <i>B</i> | 12 480 000 | 40 | 0 | 40 |
| <i>C</i> | 24 027 060 | 10 | 10 | 20 |
| <i>D</i> | 23 945 789 | 20 | 40 | 60* |
| <i>E</i> | 26 261 140 | 0 | 20 | 20 |

Tabell 11: Anbudsvärderingsmodell. * = vinnande anbud.

Utan att i något avseende förändrat sitt eget anbud vinner nu anbudsgivare *D* upphandlingen. Inte heller den tidigare vinnaren, anbudsgivare *B*, har förändrat sitt anbud, och trots det förlorar anbudsgivare *B* upphandlingen. Tilldelningen blir godtycklig.

Slutsatser

Upphandlingsprocessen, från identifikation av ett behov, inventering av marknaden till tilldelning och genomförande av ett kontrakt är komplex och innehåller många dimensioner och överväganden. Utöver sakkunskap om själva föremålet för upphandlingen, marknaden i stort och om de lagar och regler som styr offentlig upphandling krävs kunskaper som relaterar till olika kvalitativa egenskaper till exempel tillgänglighet i samband med upphandling av webbtjänster.

Generellt är målet med en upphandling att få till en matchning mellan den offentliga sektorns behov (snarare brukarnas behov) och leverantörens genomförande av uppdraget – att skapa värde för pengarna. Förutsättningarna för detta bygger bland annat på ett väl genomarbetat förfrågningsunderlag, en väl genomtänkt anbudsvärderingsmodell, starka och bindande kontrakt och en tydlig plan för att kontrollera att leverans sker enligt ingångna avtal. Komplexiteten i detta är bland annat beroende av hur enkelt, eller svårt, det är att beskriva och mäta de kvalitativa egenskaperna hos föremålet för upphandlingen. När upphandlingen rör komplexa tjänster med flera kvalitetsdimensioner (som exempelvis att anpassa myndigheters webbtjänster till rådande lagstiftning kring tillgänglighet) är detta inte alltid enkelt. Att upphandla webbtjänster som genom att vara tillgängliga för alla skapar förutsättningar för delaktighet ter sig som ett rimligt mål inom ramen för myndighetsutövning och information riktad till allmänheten.

Syftet med denna rapport har varit att beskriva olika metoder för anbudsvärdering vid offentlig upphandling som tar hänsyn till pris och kvalitet med ett särskilt fokus på hänsyn till att skapa delaktighet genom att i kontraktstilldelningen ta hänsyn till tillgänglighet. Med kvalitet menas egenskaper hos varan eller tjänsten som ska upphandlas eller särskilda hänsyn. I rapporten har vi visat på exempel med koppling till tillgänglighetskrav vid upphandling av olika webbtjänster. De grundläggande principerna för tilldelning av kontrakt som diskuterats i rapporten är dock generella och kan tillämpas på upphandlingar oavsett föremålets art.

Regelverket kring offentlig upphandling ger inga tydliga direktiv kring hur anbudsvärderingsmodellen ska utformas. Däremot finns en rad önskvärda egenskaper hos anbudsvärderingsmodellen som, om de är uppfyllda, ger förutsättningar för att upphandlingen resulterar i att anbudet speglar det som myndigheten efterfrågar.

Anbudsvärderingsmodellerna kan i princip delas upp i tre huvudkategorier (see (Bergman & Lundberg, 2013)):

1. **Lägsta pris:** Tilldelning baserat på pris i kombination med obligatoriska kvalitetskrav lämpar sig väl när det som upphandlingen avser är lätt att beskriva och behoven möjliga att översätta till kvalitetskriterier i form av obligatoriska krav och det är viktigt att en viss minsta kvalitetsnivå inte understigs. Lägsta pris är med andra ord inte per automatik synonymt med lägsta kvalitet, det kan snarare vara precis tvärtom.
2. **Högsta kvalitet:** Tilldelning baserad på högsta kvalitet innebär att myndighet fixerar priser och att den anbudsgivare som inkommit med det anbud som signalerar högst kvalitet erhåller kontraktet. Detta kan kombineras med obligatoriska krav för att säkerställa en viss kvalitetsnivå. Kvalitetsupphandling lämpar sig väl när det som upphandlingen avser är komplext och behoven svåra att översätta i kvalitetskriterier i form av obligatoriska krav. Modellen öppnar upp för innovationer och kräver inte lika stora förkunskaper om vad marknaden kan erbjuda som övriga metoder för anbudsutvärdering.
3. **Kvalitetsvärderingsmodell:** Tilldelning baserad på en kvalitetsvärderingsmodell innebär att myndigheten sätter ett monetärt värde på kvalitet och tilldelar kontraktet baserat på den bästa kombinationen av pris och kvalitet. Metoden är lämplig om myndighetens resurser är öronmärkta eller om det som upphandlingen avser värdemässigt utgör en betydande del av budgeten.

Den viktigaste slutsatsen kring anbudsvärderingsmodeller är att alla kvalitetsegenskaper utöver ska-krav bör värderas i kronor.

Ytterligare en viktig faktor för en lyckad upphandling är uppföljning av att leverantören levererar i enlighet med ingånget avtal. Det generella intrycket är att myndigheter brister vad gäller kravställning i och uppföljning av ingångna kontrakt. En rekommendation är att det i kontraktet tydligt ska framgå vilka sanktioner (förslagsvis vite) som kommer att utgå vid avsteg från det som avtalats. För att kontrollera att leverantören levererar i enlighet med kontraktet bör myndigheten genomföra oannonserade uppföljningsbesök.

Bland de exempel på upphandlingar där kontraktstilldelningen inkluderat hänsyn till tillgänglighet finns både upphandlingar som kan anses vara goda exempel på hur anbud bör utvärderas, men också några där detta inte kan sägas gälla. Bland de goda exemplen finns

upphandling av rekryteringssystem till högskola och en upphandling av digitala lärplattformar.

Sammanfattningsvis är vår rekommendation att de kriterier som i tidigare litteratur anges som grund för valet av utvärderingsgrund och modell följs. Bedömningen av osäkerhet om kostnader och kvalitet bör då göras på den sammantagna bilden av de olika kvalitativa egenskaper som är förknippade med föremålet för upphandlingen. Formulera tillgänglighet som ska-krav om detta är av avgörande betydelse för upphandlingens ändamålsenlighet. Alternativet är att ha det som ett av flera kvalitetskriterier och då bör en modell med absoluta påslag eller avdrag tillämpas för valet av leverantör. Vilken betydelse tillgänglighetsdimensionen ska tillmätas måste bestämmas av myndigheten själv utifrån dess brukares preferenser och i förhållande till andra kvalitetskriterier och budgetmässiga överväganden. Tillgänglighet utgör i regel en kvalitetsdimension som är svårt att på förhand definiera och i efterhand mäta. Brukarpaneler före och efter upphandlingen kan vara ett sätt att hantera detta.

Referenser

- Asker, J., & Cantillon, E. (2008). Properties of scoring auctions. *RAND Journal of Economics*, 39(1), 69-85.
- Asker, J., & Cantillon, E. (2010). Procurement when price and quality matter. *RAND Journal of Economics*, 41(1), 1-34.
- Bergman, M. A., & Lundberg, S. (2009). *Att utvärdera anbud – utvärderingsmodeller i teori och praktik*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Bergman, M. A., & Lundberg, S. (2013). Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement: An empirical analysis. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(2), 73-83.
- Bergman, M. A., Indén, T., Lundberg, S., & Madell, T. (2011). *Offentlig upphandling - På rätt sätt och till rätt pris*. Lund, Sverige: Studentlitteratur AB.
- Che, Y.-K. (1993). Design competition through multidimensional auctions. *RAND Journal of Economics*, 24(4), 668-680.
- Directive. (2014/24/EU). Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Parli Text with EEA relevance.
- Directive. (2014/25/EU). Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance.
- Hanley, N., Sjogren, J. F., & White, B. (2007). *Environmental economics. In theory and practice*. (2 ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Hyytinen, A., Lundberg, S., & Toivanen, O. (2018, February). Design of public procurement auctions. Evidence from cleaning contracts. *Rand Journal of Economics*, *Forthcoming*.
- Indén, T., & Lundberg, J. (2018). *Offentlig upphandling, kvalificering och ekonomisk ställning*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling. (u.d.).
- Lunander, A., & Andersson, A. (2004). *Metoder vid utvärdering av pris och kvalitet i offentlig upphandling. En inventering och analys av utvärderingsmodeller i offentlig upphandling*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Lundberg, S., & Marklund, P.-O. (2013). Green public procurement as an environmental policy instrument: cost effectiveness. *Environmental Economics*, 4(4), 75-83.
- Lundberg, S., Marklund, P.-O., & Strömbäck, E. (2016). Is Environmental Policy by Public Procurement Effective? *Public Finance Review*, 44(4), 478-499.
- Regeringens proposition. (2016/17:188). *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken*.
- Shleifer, A. (1998). State versus private ownership. *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 133-150.
- Tirole, J. (1988). *The Theory of industrial organization*. Cambridge, Massachusetts, USA: MIT Press.