



# Offentlig upphandling och IT-branschen

---

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Bakgrund</b> .....	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Syfte och mål</b> .....	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Metod</b> .....	<b>7</b>
	4.1 Urval .....	7
	4.2 Avgränsningar och disposition.....	7
<b>5</b>	<b>Parternas roller</b> .....	<b>8</b>
<b>6</b>	<b>Företagens erfarenheter av den statliga upphandlingen</b> .....	<b>9</b>
	6.1 Allmänna kommentarer .....	9
	6.2 Referenstagning.....	10
	6.3 Underleverantörer .....	12
	6.4 Form eller innehåll? .....	12
	6.5 Är upphandlingskraven rimliga och/eller fördyrande? .....	13
	6.6 När parterna mötas ... om de gör det .....	15
	6.7 Priset för att fokusera på priset.....	16
	6.8 Innovation – inte .....	17
	6.9 Uppföljning – sker det?.....	17
	6.10 Upphandling som affärsverksamhet.....	18
<b>7</b>	<b>Analys</b> .....	<b>18</b>
	7.1 Ickediskriminering .....	18
	7.2 Likabehandling .....	18
	7.3 Transparens .....	19
	7.4 Proportionalitet .....	19
	7.5 Ömsesidigt erkännande .....	19
	7.6 Lagenlighet .....	19
	7.7 Begriplighet.....	20
	7.8 Enkelhet .....	20
	7.9 Affärsmässighet.....	21
	7.10 Sammanfattning .....	21
<b>8</b>	<b>Förslag till förändringar</b> .....	<b>22</b>
	8.1 Överprövningar och sanktioner .....	22
	8.2 Underlätta anbudsinlämning.....	22

8.3	Revidering av referenstagning .....	23
8.4	Krav och frågor i anbudsfrågan .....	23
8.5	Utvärdering.....	24
8.6	Uppföljning .....	24
<b>9</b>	<b>Avslutande kommentarer .....</b>	<b>25</b>

# 1 Sammanfattning

Från företag inom IT- och telekombranschen är klagomålen på den offentliga upphandlingen omfattande. Det bryts mot nio grundprinciper och baskrav som finns på upphandlingen.

Ett antal företag har lämnat konkreta exempel. Det visar på förbättringsmöjligheter. Att parterna har olika roller och olika syn på upphandlingsprocessen är inte överraskande. Traditionen i den offentliga sektorns upphandling innebär att man lägger stor vikt vid form. Det privata näringslivet ser mer till innehåll, till affären.

Det måste vara ett starkt krav att inte regelverket eller tillämpningen därav försvårar möjligheten att få den bästa lösningen för den offentliga sektorn. Dagens process medför att många avstår från att offerera.

Exemplen på processbrister är många, t.ex.:

- Referenser kan, tillspetsat, sägas ge slumpartat resultat.
- Regelverket för underleverantörer är svårbegripligt.
- Åtaganden följs inte upp, ibland eftersom det inte ens är möjligt.
- Formkraven innebär meningslösa men kostnadsdrivande insatser från företagen.
- Kraven innebär ibland dyrbar specialanpassning.
- Krav ställs som inte är lagligt möjliga att tillgodose.
- Långsiktiga satsningar på kvalitet och kompetens från leverantörers sida missgynnas.
- Användningen av avgiften till Verva är oklar och företagen ser ingen redovisning, utan upplever den som en extra skatt.

Det finns också, trots en god vilja från Verva, alltför många exempel på hur myndigheter inkl kommuner bryter mot LOU eller dess syfte, utan att det beivras. Exemplen på av kommuner ”riggade” upphandlingar är många, liksom hur nya krav införs vid avrop. Den konkurrens som LOU skall medverka till motverkas då i praktiken dominerat får affärer, och småföretag exkluderas.

Dagens process innebär ett fåtal kontakter mellan upphandlare och offertlämnare. Det leder till en svag eller obefintlig relation, som skadar den långsiktiga affären.

Branschen upplever att kopplingen mellan Vervas uppdrag att utveckla förvaltningen å ena sidan; och uppdraget att upphandla å den andra, är svag eller t.o.m. obefintlig. Statlig upphandling kan ge utrymme för kompetens-, process- och produktutveckling hos såväl leverantör som myndighet. Detta tillvaratas enligt branschens mening i mycket liten omfattning.

I rapporten finns ett stort antal förslag på åtgärder. Dessa kan sammanfattas i följande punkter (i var och en av dessa ingår flera underpunkter):

- Striktare regler för att förhindra godtycke i upphandlingen
- Genomför underlättande insatser för inlämning av anbud
- Se över referenstagning, utifrån det syfte den skall fylla
- Kvalitetssäkra anbudsfrågan bättre
- Utveckla formerna för utvärdering
- Lämna tydligare uppföljning och information kring upphandlingsarbetet.

IT&Telekomföretagen hoppas att dessa tas som konstruktiva förslag, och om de kräver lagändringar vill IT&Telekomföretagen medverka till att driva på sådana.

## 2 Bakgrund

För IT-branschen utgör den offentliga sektorn den i särklass största kundgruppen. Verva sköter statlig upphandling inom IT-området<sup>1</sup>, och är den största offentliga civila upphandlaren. De har 140 st. ramavtal, och den statliga marknaden inom IT är cirka 12 000 MSEK. Vervas avtal kan också användas av samtliga kommuner.

Den offentliga upphandlingen får således stora ekonomiska konsekvenser – i viss utsträckning med avseende på själva upphandlingsprocessen, men givetvis



---

<sup>1</sup> I denna rapport inbegripes telekom i begreppet IT.

framför allt med avseende på de affärer som får, eller förlorar.

Enligt LOU (2007:1091) skall ett antal principer gälla:

1. icke-diskriminering (inte ge företräde eller utesluta någon av bl.a. geografiska skäl)
2. likabehandling (bl.a. alla leverantörer skall få samma information vid samma tillfälle)
3. Transparens (man skall skapa öppenhet, lämna information om upphandlingen, tydligt upphandlingsunderlag etc.)
4. proportionalitet (krav skall ha naturligt samband med, och stå i proportion till, det som upphandlas)
5. ömsesidigt erkännande (certifikat etc. gäller i hela EU)

Till dessa kan läggas några basala krav på upphandlingen. Den skall genomföras

- Lagenligt
- Begripligt
- Enkelt
- Affärsmässigt

För staten förväntas i princip all upphandling gå genom Verva, som tecknar ramavtal, från vilka sedan avrop görs. Men i verkligheten sker också en icke försumbar mängd upphandlingar direkt av enskilda myndigheter. Kommunernas upphandling sker genom Kommentus, genom hängavtal med Verva eller genom egna avtal (kanske främst de stora primär- och sekundärkommunerna).

### **3 Syfte och mål**

Denna rapport bygger på intervjuer med IT&Telekomföretagens medlemsföretag och inlämnade synpunkter. Den redovisar de erfarenheter medlemsföretagen har, och avslutas med förslag till förändringar i processen. Det fortsatta arbetet kommer att inriktas på:

- Att granska i vilken utsträckning det finns lagstadgade skäl till viss form, och – om så är fallet – verka för att dessa skäl förändras.

- Att bättre förstå och därefter komma med förslag på hur IT-upphandling kan reformeras, men också – i förekommande fall - driva frågor kring information till IT-branschen om skälen till vissa formkrav.
- Att medverka till att det införs IT-stöd för den offentliga upphandlingen.

## 4 Metod

### 4.1 Urval

Rapporten bygger på intervjuer med ett knappt 20-tal företag inom hela IT-branschen, med tyngdpunkt på konsultverksamheten. Företagen var vid intervjun utlovade anonymitet. Samtliga företag har fått en sammanfattning från intervjun, som de givits tillfälle att korrigera.

### 4.2 Avgränsningar och disposition

Denna rapport behandlar IT-branschens erfarenheter. IT&Telekomföretagens samarbete inom Almega visar dock att det förefaller finnas liknande erfarenheter även för andra branscher, där då inte Verva är upphandlande utan andra stora kommuner eller myndigheter, exempelvis Väg- och Banverken.

Kommunerna förefaller i många fall ”kopiera” Vervas sätt att upphandla. Därför fokuserar denna rapport på situationen inom den statliga IT-upphandlingen. Många, men inte alla, exempel och erfarenheter kommer från IT-konsulttjänster 2007.

De erfarenheter som redovisas hänför sig till tiden före 1 januari 2008, då nya LOU trädde i kraft.

Denna rapport tar upp upplevda problem, oavsett om det beror på lagtext eller tillämpningen av lagen. Det kan förekomma att det ”måste” vara på ett visst sätt, därför att lagen så föreskriver, eller föreskrev. I sådana fall hoppas IT&Telekomföretagen att vi, i samarbete med Verva och/eller andra myndigheter, skall kunna göra lagstiftare uppmärksamma på problemen.

Rapporten bygger på kvalitativa undersökningar, snarare än kvantitativa. De synpunkter som framkommer står för respektive företag. Dock finns det många skäl att tro att de ändå är representativa för majoriteten av IT-företag i samma storleksklass. Den kvalitativa undersökningen har inte intervjuat företag med färre än 20 anställda. Det vore önskvärt att det görs i en uppföljande rapport, för att belysa dessa företags erfarenheter och speciellt varför de så sällan deltar i offentliga upphandlingar.

Rapporten tar inledningsvis upp de olika roller som parterna har, och som delvis kan förklara uppfattningarna om hur processen fungerar. Den mängd kritiska erfarenheter som framkommit redovisas därefter. Dessa erfarenheter sammanfattas i en analys hur de relaterar till basala krav på upphandlingsprocessen och lagens principer (se ovan). Avslutningsvis redovisas ett antal förslag till förändringar.

## 5 Parternas roller

Att det finns olika uppfattningar om hur en upphandling skall gå till är inte överraskande. De båda sidorna har olika affärskulturer, och resultat mäts på olika sätt. Därför är det inte ett realistiskt mål att upphandlingsprocessen skall drivas med full konsensus om form och innehåll. Däremot är det ett mål att den skall drivas med väsentligt färre situationer som skapar frustration eller leder till överklaganden.

För Verva är uppgiften att säkerställa att skattepengar används så effektivt och korrekt som möjligt, med beaktande bl.a. av att staten kräver att de man gör affärer med inte får ha fläckar på sin verksamhet. Vervas upphandlingar styrs av lagen om offentlig upphandling. I den mån den i sig leder till trög upphandling, så är det LOU som skall förändras; i den mån det är tillämpningen som är problemet, så skall den förändras

För IT-företaget är uppgiften att övertyga Verva om att man har tillräckligt goda argument för att man skall bli vald som ramavtalsleverantör. Den formalistiska delen av upphandlingen tycker man överdrivs, utöver de krav LOU ställer. Från affärer i näringslivet har man vanan att kunna få framföra argument inte bara på ett mycket styrt, skriftligt sätt, utan också i dialoger där man får utveckla sina offerter.

Rollerna är uppenbart olika, och ovanan i näringslivet att möta formalism utöver en viss basnivå leder till frustration. Å ena sidan behöver näringslivet till viss del inse att det måste finnas en del formella krav, för att säkerställa likabehandling och öppenhet.



"If you don't know, just say so. We won't hold it against you; we'll just get someone else."



Å andra sidan kan det finnas skäl för Verva att se hur man genom ökad flexibilitet kan få förbättrat underlag för sina val av leverantörer, men i slutändan också bättre leveranser till de avropande myndigheterna.

## **6 Företagens erfarenheter av den statliga upphandlingen**

### **6.1 Allmänna kommentarer**

- Att delta i en statlig upphandling upplevs, något generaliserande, med kluvna känslor. Givetvis vill företagen bli ramavtalsleverantör, den första (av flera) dörrar på huvudvägen in till den offentliga sektorn som leverantör. Men det finns också andra vägar. Det sker många upphandlingar direkt från statliga myndigheter (utan hänsyn till ramavtalen). Man kan komma med som underleverantör i ett senare skede (det förväntas bli godkänt av Verva men i praktiken kontrolleras detta inte).
- Seriositeten i den statliga ramavtalsupphandlingen ifrågasätts inte, däremot i vad avser mindre upphandlingar (främst, men inte bara, i kommuner). Man anser – rätt eller fel – att det finns många exempel på ”riggade” underlag. Men avsaknaden av sanktionsmöjligheter gör att det anses omöjligt att komma åt dessa.
- Effekten av att bli ramavtalsleverantör upplevs vara tveksam. Exemplet inom kommunikation, där fyra blev utvalda men TeliaSonera fick 90 % av affärerna är tydligt, men samma situation finns även i andra områden. Om avsikten är att uppmuntra konkurrens, så finns det orsak att fundera på hur man skall säkerställa en konkurrens på lång sikt. Intresset av att medverka i upphandlingar minskar, när det ändå blir dominanten som får affären i nio fall av tio.
- Många företag, ofta mindre, väljer att avstå från att offerera. Man anser att underlaget är svårgenomträngligt, med ett byråkratiskt språk, och tar för lång tid att hantera. Den av företagen beräknade kostnaden för deltagande i konsultupphandlingen ligger mellan 500 och 1000 KSEK, ett belopp som för det mindre företaget är orimligt. I andra upphandlingar nämns ännu högre belopp, flera miljoner, och där är inte engagemanget från moderföretagens utvecklingsenheter inräknat. Samtidigt säger beloppets storlek en del om komplexiteten i att vara anbudsgivare (även om ”vinsten”, om man blir antagen som leverantör, kan motivera anbuds-kostnader).

- När anbudsunderlaget sänds ut strax före sommaren och svar, inkl referenser mm, skall vara inlämnat strax efter sommaren uppmuntrar detta inte heller till ett aktivt deltagande.

Utöver dessa allmänna kommentarer finns en mängd kommentarer på delar av processen. Dessa sammanfattas nedan.

## 6.2 Referenstagning

Av alla synpunkter som framkommit torde den största, mest massiva kritiken komma på detta område.

Samtliga konsultföretag tar upp detta, med bl a följande exempel:

- Referenser tas på individer, inte på företaget som sådant. Individer kommer och går, företagen består. Det viktiga borde vara företagets förmåga och vilja att lösa kundens problem, inte egenskaper hos vissa individer<sup>2</sup> (som troligen endast i vissa fall blir aktuella i ett avrop).
- Alla referenser har samma värde, oavsett referenslämnare och affär, trots att det kan skilja avsevärt mellan olika referenslämnares erfarenheter och uppdragets art<sup>3</sup>. Det förefaller inte ske någon värdering av referenserna, vilket möjliggör vänskapskorruption.
- Vissa mycket stora kunder ger av princip inte referenser.
- Referenser ges på en skala 1-8. Så gott som alla ger höga värden, varför ”sårbarheten” för ett företag blir stor om en referenslämnare av princip aldrig vill ge högsta betyg(en)<sup>4</sup>. I åtminstone vissa fall har det varit synnerligen oklart vilka egenskaper referensen skall bedöma. Den som råkar ange en referenslämnare som vägrar att ”applådera maximalt” (dvs. inte ge 8 poäng) av principiella skäl åker ut.
- Vad respektive värde (1-8) står för är fullständigt subjektivt. Det finns ingen vägledning för referenslämnarna i hur de ska betygsätta. En

---

<sup>2</sup> ”Referenser säger ingenting om verkligheten. Inom branschen är personalomsättningen stor” säger t.ex. ett företag.

<sup>3</sup> Det har exemplifierats med att en referens från en mycket stor statlig myndighet, med en specialistkompetens inom IT som referenslämnare, värderas lika som en referens från en liten avdelning utan IT-kompetens inom en mindre kommun.

<sup>4</sup> En referenslämnare har uppgivit att han av princip aldrig ger högre än 6. I denna upphandling krävdes cirka 7,5 i snitt för att bli vald, vilket säger en del både om riskerna i dessa fall, liksom om det tveksamma värdet av referenser. Det aktuella företaget fick inget ramavtal.

leverantör fick efter referenstagning höra av referenslämnaren att denne var irriterad då han pratade med Verva och "inte riktigt vet vad...[han]...sa".

- Referenslämnare får bara användas en gång, varför det kan dels bli "huggsexa" bland anbudsgivande företag om en referens, dels ställs mycket stora krav på förmågan att få tag på referenslämnare. Ett företag, som deltog i flera delar av konsultupphandlingen (genom olika dotterbolag, se nedan), fick leta reda på och ange 57 referenslämnare.
- Referenslämnare måste av oklar orsak arbeta kvar på samma ställe där uppdraget genomfördes. Nya eller små företag, med en liten pool av referenser, drabbas av detta.
- Anbud lämnas viss tid innan referenser tas<sup>5</sup>. Under tiden hinner mycket hända: referenslämnare slutar, blir sjuka, har semester, har fött barn etc. I alla dessa fall riskerar företaget att förlora då referenslämnaren inte svarar<sup>6</sup>.
- Referensfrågan kommer per massutskickad e-post, vilket riskerar att försvinna i spamfilter. Det är också lätt att glömma bort förfrågan.
- All referenstagning synes ske per e-post till referenslämnaren, med en underleverantör till Verva som avsändare (vilket gör det svårt att inse att det är fråga om referenstagningen), vilket har en viss sårbarhet (försvinner i cyberrymden, spam, glömska, tas bort av oinformerad Vd-sekreterare etc.).
- Om företaget kan få hjälp med att få veta vilka som inte svarat, så skulle det inte vara ett problem. Men Verva vägrar att uppge om referenslämnaren har gått att få tag på, vilket kan innebära orimliga insatser för att säkerställa att referens lämnas.

Sammantaget kan konstateras att företagens erfarenheter av hur referenstagningen fungerar leder till uppfattningen att detta är ett område som det finns mycket starka skäl att se över<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> I en upphandling skulle anbuderna vara inne före sommaren, referenser togs under augusti.

<sup>6</sup> Ett fall ledde till att en referenslämnare fick fraktas med båttaxi och taxi till företaget för att kunna svara på referensen. Tyvärr kom personen fram en timme för sent, vilket gjorde att referensen inte godkändes.

<sup>7</sup> Det kan noteras att Landstingens nätverk för upphandling LfU inte använder referenstagning, bl.a. av nämnda skäl.

Referenser kan ge viktig information om företagen. Men med tanke på den stora vikt de har (i senaste konsultupphandlingen 60 % av värdet), det arbete det innebär att få referenslämnare att ställa upp, och den viktiga information som väl tagna referenser kan ge om anbudsgivaren till myndigheten, så måste det anses vara mycket högt prioriterat att ifrågasätta denna delprocess.

### 6.3 Underleverantörer

Hanteringen av underleverantörer är stelbent och komplicerad:

- En underleverantör, som inte informerar om att man finns med på flera anbud, förstör chansen att få ett ramavtal för de båda oskyldiga anbudsgivarna. Det minskar konkurrens, och försvårar också för mindre företag att få offentliga uppdrag som underleverantör.
- Nya underleverantörer under löpande ramavtalsperiod skall formellt godkännas av Verva. I praktiken finns ingen kontroll av det, och syftet är också oklart för företagen.
- Beskrivningen av underleverantörer innebär i bästa fall en bild av situationen vid upphandlingen, i sämsta fall en helt felaktig bild. Ramavtalen löper under flera år, varför denna bild snabbt kan bli föråldrad och irrelevant.
- Underleverantörer kan motiveras av flera skäl, allt från att visa på resurser som kan användas vid stor efterfrågan till unika specialistresurser. I det sistnämnda fallet innebär kravet på att man bara är med i en offert att köparen kan förlora tillgången till den bästa kompetensen.

### 6.4 Form eller innehåll?

Ur affärssynpunkt måste innehållet i offerten vara det centrala. Givetvis finns vissa villkor som skall vara uppfyllda av formnatur, men det bör inte få ta överhanden. Ändå upplever många företag att det är så.

- Idag skall alla anbudslämnare bifoga olika former av intyg. Detta innebär ett onödigt merarbete för alla: köpare, anbudsgivare och de myndigheter som skall lämna begärda dokument.
- Offerter lämnas löpande till stora delar av den offentliga sektorn. Varje gång skall anbudsgivaren ta fram nya upplagor av begärda intyg.

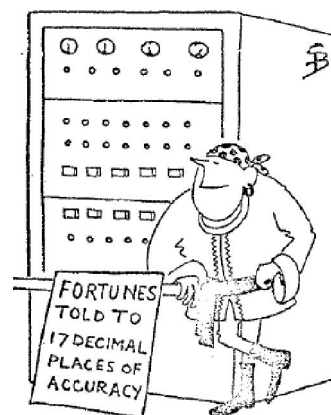
- Offerter skall inlämnas i tre pappersexemplar plus digital form. Det innebär ett omfattande arbete för anbudslämnaren<sup>8</sup> (och en rejäl förbrukning av papper).
- Förutsättningarna ändras ibland, utan att det tydliggörs och utan möjlighet att rätta. Ett intyg som en gång får vara högst 12 eller 6 månader gammalt får nästa gång vara högst 3 månader gammalt, utan närmare motivering eller poängtering
- Om man letar efter ekonomiskt mest fördelaktiga anbud, så innebär uteslutningen av företag som gjort en pilot- eller förstudie att man kanske tar bort den mest fördelaktiga redan från början. Det leder också i vissa fall till att leverantörer avstår från att engagera sig i en förstudie, om de riskerar att förlora rätten att offerera den huvudsakliga affären.
- Andra exempel på märkliga ”formkrav” är kravet på att ett företag, dvs. en juridisk person, bara får vara lämna offert inom ett område (avser i vart fall IT-konsulttjänster 2007). Företag har då raskt bildat ett antal dotterbolag (eller använt befintliga). Restriktionen är för alla som tagit upp det helt obegriplig, och regeln är lätt att kringgå.

Traditionen i den offentliga sektorns upphandling innebär att man lägger stor vikt vid form. Det privata näringslivet ser mer till affären. Givetvis finns starka skäl till vissa formkrav, men det förefaller som om de inte sällan hänger med av slentrian, ändras litet slumpartat eller begärs utan att det finns ett tydligt syfte med intyget/blanketten.

## 6.5 Är upphandlingskraven rimliga och/eller fördyrande?

Upphandlingskrav upplevs understundom som märkliga. Varför följer inte staten internationellt standard? Varför tydliggör inte regeringen att det som framtagits av miljöstylningsrådet skall följas? Överdrivna och oförutsägbara krav är kostnadsdrivande.

- Fysiska krav (mått och storlek) kan skilja, vilket innebär kostnadsdrivande arbete med omkonstruktion, oftast med involvering av moderbolagets utvecklingsenhet.



<sup>8</sup> En anbudsgivare hade två personer sysselsatta bara med att sortera och sätta in i pärmar under flera dagar.

- Miljökrav kan vara tuffare än de som miljöstyrningsrådet föreslagit, och i stort sett omöjliga att verifiera.

All specialanpassning innebär stora kostnader. Krav skall så långt som möjligt följa internationella standarder och branschstandarder, och vid avvikelser motiveras.

Svenska krav kan vara i framkant av vad som är på gång. Branschen ser gärna att det i anbudsunderlaget anges att viss egenskap skall utvecklas under avtalsperioden, så att man efter denna period kan tillgodose tuffare krav. På så sätt blir också Sverige en pådrivare i t ex miljöfrågor.

- Inom EU skall alla provningsanstalter godtas, eller i vart fall skall avsteg därifrån motiveras. Så har i åtminstone ett fall inte skett.
- Överlag förekommer krav, som inte är möjliga att verifiera.
- Branschen anser att det alltid måste kunna visas hur krav skall verifieras. Ej verifieringsbara krav innebär en lockelse för mindre seriösa leverantörer att bejaka dem, väl medvetna om att det inte kan kontrolleras, och därmed kan dessa slå ut mer seriösa leverantörer.
- Krav kan inom ett underlag vara motstridiga. I samma förfrågan har det hänvisats till både krav utifrån en amerikansk standard och till egna, svenska krav. Det skapar förvirring hos leverantörer och speciellt hos mindre företag.
- Det förekommer att nya krav tillkommer vid avrop. Även om Verva vill medverka till att stoppa detta, så är det svårt och den som protesterar vinner inga popularitetspoäng hos avroparen.
- Typkonfigurationer skapar orättvisa, då de beror på var i produktcykler leverantören ligger.
- Värderingen av svar är oklar. Är det bättre med ett kort ”ja”, eller värderas en verbal beskrivning av ”hur” också – och i så fall i vilken detaljeringsgrad?
- Det anses också att kravet på att täcka ”allt” som efterfrågas leder till onödigt stora upphandlingar.
- I underlag ställs ibland krav av social art, som inte bidrar till den affärsmässighet man vill eftersträva. Samma sak gäller sanningsförsäkran [IT-Konsulttjänster 2007] som ställer krav på anbudsgivare att som arbetsgivare kontrollera om anställda, samt

underleverantör och underleverantörs anställda, har brutit mot vissa lagrum rörande diskriminering<sup>9</sup>.

- Det är diskutabelt om det är etiskt försvarbart, eller ens lagligt, att en arbetsgivare indirekt ska uppmanas neka personer anställning som har ett brottsligt förflutet men som tagit sitt straff.

## 6.6 När parterna mötas ... om de gör det

Samtliga IT-företag som deltagit i våra intervjuer visar självklart förståelse för Vervas ambition att säkerställa konkurrens på lika villkor genom att ha en viss formalisering och styrd form för kommunikation under anbudstiden. Samtidigt upplever många anbudsgivare att det är svårt, om ens möjligt, att kommunicera med Verva under denna period. Förfrågningsunderlaget är inte sällan komplext, med mängder av detaljerade skallkrav som är absolut nödvändigt som anbudsgivare att förstå och kunna svara "ja" på. Anbudsgivare som upplever att man inte kan ställa frågor på ett vettigt sätt i denna fas anger många är grunden till att man väljer att överklaga upphandlingen.

Sannolikt är orsaken att upphandlare inte vill utsätta sig för risken att säga fel, eller ge konkurrensfördelar. Men samtidigt leder det till en obefintlig relation mellan köpare och säljare, vilket skadar det långsiktiga förtroendet.

Några konsekvenser av den överdrivna strikta hållningen till att inte vilja tala med anbudsgivare (se också ovan angående referenser):

- Anbudsgivare avstår från att påpeka upplevda brister eller direkta felaktigheter gällande skallkrav i frågeunderlagen. Det anses bättre att oreflekterat svara "ja" än att komma med förslag på förbättringar eller förhoppning om förtydliganden till Verva som man upplever vara ointresserade av att lyssna. De svar man



- <sup>9</sup> En arbetsgivare har emellertid inte lagenlig möjlighet att kräva ut sådana uppgifter av sina anställda. Det innebär att offertunderlaget faktiskt uppmanar till lagbrott!

får är antingen a) referenser tillbaka till de frågor man bett att få förtydligade, eller b) maskinliga svar

- I privat näringsliv är den personliga kontakten viktig. Att se den tilltänkte leverantören, uppleva den svara på komplicerade frågor, bygga relationer som innebär förtroende för ett kvalitativt bra arbete är väsentligt. Offentliga sektorn avstår från denna viktiga del inför avtalstecknandet, sannolikt för att inte bli anklagade för subjektivitet.

Det personliga mötet är ett viktigt komplement i slutfasen av utvärderingar! Tillämpningen av likabehandlingsprincipen leder till lägre affärsmässighet och sämre förutsättningar att binda leverantören med den personliga relationen.

## 6.7 Priset för att fokusera på priset

Det finns ofta en stark fokus på priset som en parameter, även i ramavtal (att det är viktigt i den förnyade konkurrensutsättningen ifrågasätts inte av någon). Detta får ett antal negativa konsekvenser:

- Cykliska fenomen (konjunktur, produktreleaser etc.) får orimliga konsekvenser. Prisnivåer är i IT-branschen färskvara. De är beroende av konjunkturcykler, teknikskiften och produktionsvolymerna. Att bygga en utvärdering på angivna priser kan liknas vid att leta efter nyckeln under gatulampan, inte där man tappar den.
- Företag som investerar i internutbildning, kvalitetssystem, modeller, metoder och metodstöd blir missgynnade till förmån för företag med mindre fokus på långsiktig kvalitet.
- Företagskulturen värderas inte.
- Speciellt i personalintensiva affärer (konsultupphandlingarna) bör dessa faktorer lyftas fram bättre, eftersom ramavtalet löper under flera år, då personal kommer och går. Kvaliteten hos leverantören ligger då i att man har en intern kompetensutveckling och en stark företagskultur.
- Angivna priser beaktas med lika stor vikt för varje kompetensprofil, samtidigt som det inte sker någon verifiering av anbudsgivarens avsikt att vid avrop faktiskt offerera alla profiler. Det leder till en uppenbar frestelse att i de kolumner där man inte offererar sätta ett lågt pris, väl medveten om att det förbättrar utvärderingen men aldrig blir aktuellt att leverera till den nivån.
- Det är företagets uppfattning att upphandlare inte ser till den totala livscykelkostnaden.
- I anbudsunderlag för konsultupphandlingar definieras inte olika typer av konsulter på ett adekvat sätt. Det medför att konsulter, i praktiken



med olika profiler och kompetensdjup, värderas likartat, och företag med specialistkunskap inte får utdelning på denna.

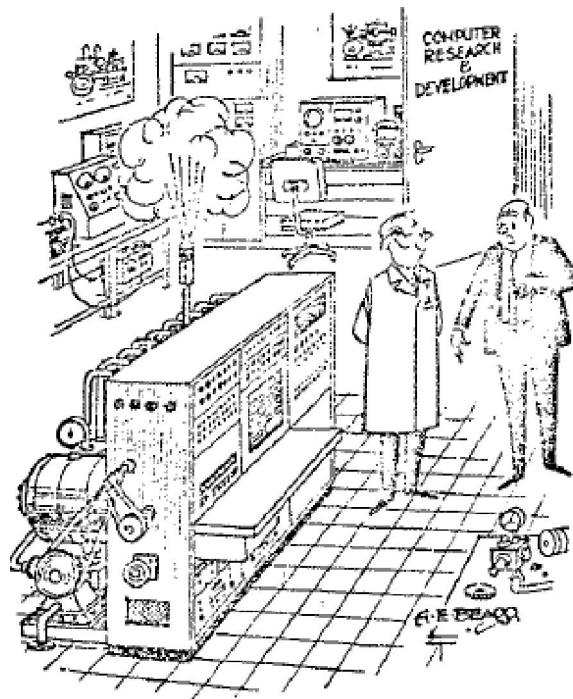
- I vissa upphandlingar är det en stark fokus på programvaruprodukten, däremot ingen fokus på den process som produkten skall stödja. Staten avstår därigenom från en kompetens kring hur processer kan effektiviseras.

## 6.8 Innovation – inte ...

Upphandlingsunderlaget anses vara styrande, och lämnar inte rum för innovativt tänkande från leverantörerna. Mot bakgrund av uppdraget att effektivisera förvaltningen så leder detta snarare till ett konserverande av befintliga arbetssätt än ett underlättande av förnyelse.

Avsaknaden av dialog, som nämnts ovan, medför en ökad risk för att bra, innovativa lösningar från en leverantör inte erbjuds, därför att man inte törs. Branschen upplever inte någon koppling mellan Vervas uppdrag att utveckla förvaltningen å ena sidan, upphandlingsansvaret å den andra.

Den statliga upphandlingen kan, rätt använd, ge utrymme för satsningar på att utveckla kompetens och produkter. I mycket liten – om alls – förefaller det dock finnas ett samråd med t ex Vinnova kring hur upphandling kan nyttjas i innovationssystemet.



"But for god's sake, man,  
what's the point of a steam-  
driven one?"

## 6.9 Uppföljning – sker det?

Från att ett ramavtal tecknas, upplever företagen att det sker ingen eller marginell löpande kontakt eller uppföljning under avtalsperiodens gång. Det innebär att all energi läggs på att komma igenom det första nålsögat. Det

innebär också att Verva avstår från att själv bygga en egen uppfattning om seriösa och mindre seriösa företag, likaväl som bra eller mindre bra krav i upphandlingen.

- En öppen statistik över utfallet av ramavtal efterlyses.
- Verifiering av diskutabla egenskapskrav bör göras.

## **6.10 Upphandling som affärsverksamhet**

Verva tar 0,7 % av värdet som avgift, men det sker veterligt ingen öppen redovisning. Det leder till misstankar om en ”dold skatt”. Flera leverantörer har uppfattningen att Verva tar 0,4 % av sin ”provision” och att resten går rakt in i statskassan, i stället för att användas till metodutveckling av upphandlingsprocessen, till att utveckla kontakter med företagen, till att ta fram en tillförlitlig statistik, till att verifiera åtaganden etc. Det vore önskvärt att det sker en redovisning till företagen, som betalar denna ”avgift”!

# **7 Analys**

## **7.1 Ickediskriminering**

Det har inte givits exempel på medveten diskriminering. Dock leder den komplicerade processen, och den frustration den medför, till att många företag väljer att inte offerera. Framförallt för mindre företag är detta en diskriminering i praktiken.

Statlig upphandling skall också leda till ökad konkurrens. Inom vissa områden, i första hand telekom, kan det snarare innebära att en dominans för en aktör kvarstår. Den dominerande leverantören sätter standarder och definierar gränssnitt, som i praktiken innebär en viss diskriminering av alternativa leverantörer.

## **7.2 Likabehandling**

Principen har drivits till en sådan extrem, att den faktiskt kan sägas innebära missgynna alla. Avsikten måste rimligtvis vara att säkerställa att alla företag har lika möjligheter att offerera och utvärderas. Vervas ovilja att svara på frågor innebär att formella fel, referenser som inte lämnas utan att anbudsgivaren kan lastas för det, mer eller mindre slumpartade sätt att svara på frågor eller olikheter i hur frågor tolkas leder till alla kan sägas bli missgynnade, och att det för vissa inte sker en likabehandling i praktiken.

### **7.3 Transparens**

Ett problem som påpekas på flera ställen i erfarenhetsavsnittet är bristen på transparens under anbudsgivningen. Upphandlingarna upplevs, under anbudsgivningen, som svarta boxar omöjliga att förstå utifrån.

Övriga delar av upphandlingsprocessen är man, avseende transparens, mer positiva till. Utvärderingarna ger en inblick i urvalsprocessen. Dock ställer man sig ibland frågande till hur t.ex. typkonfigurationer tas fram, på vilka grunder olika egenskaper viktas etc.

En tydlig transparens genom hela upphandlingsprocessen skulle leda till större förståelse hos leverantörerna för upphandlarnas situation. Det skulle även ge dem större kunskaper om processen, vilket alla parter gynnas av.

### **7.4 Proportionalitet**

Det finns ett flertal exempel på att det ställs frågor och reses krav, som inte är rimliga.

Främst är det frågor av formell art som tar orimligt mycket tid, inte är relevanta förrän man avser teckna avtal, eller som inte kan anses vara acceptabla av andra skäl. Andra exempel är krav som innebär specifik utveckling för den svenska marknaden; vissa miljökrav eller krav som inte kan verifieras.

### **7.5 Ömsesidigt erkännande**

Generellt finns inga brott mot denna princip, men åtminstone ett brott har kunnat konstateras (då endast svensk provningsanstalt godtogs).

### **7.6 Lagenlighet**

Tillspetsat uttryckt kan man konstatera att upphandlingar görs med en snarast övernitisk tolkning av vad lagenlighet innebär. Det förefaller som om man är så orolig för att riskera att bryta mot någon form av mer eller mindre tydlig paragraf, att det leder till allvarliga förluster av affärsmässighet, transparens etc. Företag, ovana vid den offentliga sektorns språkbruk, upplever en överbyråkratisk ton och orimliga konsekvenser. Några exempel har givits ovan. Andra exempel är varför man inte vill möta sina leverantörer – det är i mötet som personligt förtroende skapas!

Det vore starkt önskvärt att driva upphandlingar utifrån att prioritera en bra affär, snarare än att prioritera att få varje formalitet avböckad.

I detta finns givetvis svåra avvägningar, vilket också leverantörerna har förståelse för. Det skulle i vart fall kunna ges bättre förklaringar till ett visst

beteende. Företagare, speciellt mindre, är inte jurister och specialister på LOU. De är specialister på att göra affärer och vara långsiktigt goda leverantörer.

## 7.7 Begriplighet

En konsekvens av kravet på lagenlighet leder till ett språkbruk som inte är självklart för alla.

Men också innehållet i anbudsförfrågan är delvis obegripligt. Varför ställs vissa krav? Varför har kraven ändrats sedan senaste upphandling? Varför räcker inte de vedertagna standarderna?

Varför ställs vissa tekniska eller andra krav, men inte frågor kring hur leverantören kan bidra till det egentliga syftet: att utveckla eller effektivisera en verksamhet? Svar på sådana frågor kan vara svåra att värdera, men att värdera allt i poäng får inte omöjliggöra att kvalitativa frågor och svar beaktas.

Avsaknaden av förståelse för förfrågningsunderlagets innehåll bygger inte den positiva viljan som kan driva fram ett kreativt tänkande, till förmån för alla parter. Det finns en uppenbar risk för att dagens upphandlingar inte leder till bästa lösning, utan ”bara” till lösningar som tillgodoser form.

## 7.8 Enkelhet

I Sverige används elektroniska verktyg för att förenkla upphandlingar endast marginellt. Verva ger i vissa fall möjlighet att använda Chambersign för elektronisk inlämning av anbud, men detta används endast i enstaka fall av branschen. Det kan förefalla märkligt, och här har branschen orsak att vara självkritisk. Möjligen skulle det bli en ökad användning, om även själva offertskrivningen underlättades av elektroniska verktyg<sup>10</sup>, som integreras med Chambersign. IT&Telekomföretagen ser positivt på det arbete, som enligt uppgift pågår inom Verva för sådana hjälpmedel, och vill gärna medverka till en stor användning. Det kan noteras att det förefaller som om Sverige i detta hänseende ligger efter många andra EU-länder såsom Estland, Spanien och Storbritannien.

---

<sup>10</sup> Utan någon värdering av produkten kan Oreos lösning nämnas, som enligt uppgift från WM-data inneburit besparingar kring 500 KSEK i en upphandling som Boverket genomfört.

## 7.9 Affärsmässighet

Flera leverantörer jämför ramavtalsupphandlingen med privat upphandling. Genomgående ser man att i privat upphandling är totalkostnaden i relation till produkt/tjänst som är i fokus. Fel och missförstånd är vanligt i komplexa privata upphandlingar och det ses därför som fullständigt självklart att leverantör och kund har en omfattande och tydlig dialog under upphandlingsprocessen för att misstag inte ska påverka affären.

Inom offentlig upphandling, och särskilt ramavtalsupphandlingar, ser leverantörerna dock situationen som omvänd. Fokus hos upphandlarna ligger på regelverk och formkrav samtidigt som affärsmässighet och totalkostnad verkar vara helt underordnat formen. Självklart måste leverantörerna ha förståelse för att privat och offentlig upphandling skiljer sig och att det sker under olika förutsättningar. Samtidigt frågar sig många vad syftet egentligen är med ramavtalen om affärsmässighet och totalkostnad inte prioriteras. En leverantör uttryckte sig på följande sätt: "Det är inte så konstigt att upphandlingarna blir rigida och verklighetsfrånvända när fokus slaviskt ligger på att följa regelverk snarare än att se på verkligheten och försöka anpassa upphandlingarna utifrån denna."

## 7.10 Sammanfattning

Ett grundkrav är att offentlig upphandling upplevs som rättvis. Så är inte fallet idag.

Vad är rättvisa? Utvärderingarna torde i stort sett vara rättvisa, i meningen att den vinner ett pris, som klarat alla formella hinder, undvikit språklig kvicksand och inte drunknat i vattengravar av social, teknisk och miljömässig natur, samt med lägsta pris i just denna tävling kommit i mål.

I ett längre perspektiv är det synnerligen tveksamt om det är rättvist. De som råkar missa en referens, som inte uppmärksammar ett formellt krav (inte kopplat till det affärsmässiga), eller t.o.m. de som inte vill ställa upp i "tävlingen" på grund av den slumpmässighet som upplevs finnas, får ingen chans att delta i hela serien av "tävlingar".

En annan fråga är de mindre upphandlingar som görs utanför Vervas ram. Där finns flera exempel på upphandlingar som inte är rättvisa, där det av upphandlaren i underlaget ställs sådana krav att det bara kan finnas en vinnare. Förekomsten av sådana dopade tävlingsdeltagare leder till frustration och i längden att allt fler väljer att avstå från att vara med.

Det finns, som framgått, starka invändningar mot upphandlingsprocessen. För trovärdigheten och för affärsmässigheten är det fundamentalt att staten

arbetar för att göra processen mer begriplig, att behoven snarare än formalia har högst prioritet för processen, att deltagande i upphandlingar uppmuntras – inte så gott som motarbetas (i praktiken).

## **8 Förslag till förändringar**

Ovan finns en stor mängd exempel på upplevda problem. I många fall torde det vara ganska uppenbart hur förändringar bör göras. I sammanfattning föreslås följande förändringar, utan prioritetsordning. Vissa av dessa innebär förändrad lagstiftning; något som IT&Telekomföretagen gärna medverkar till.

### **8.1 Överprövningar och sanktioner**

*Striktare regler och bättre uppföljning av upphandlingar.*

Detta kan exemplifieras med

- Tydliga möjligheter till kontroll av, och sanktioner mot, riggade upphandlingar.
- Förenklade former för överprövning, t ex i form av en nämnd.
- Möjlighet även för företag som inte offererar att överklaga upphandlingar.
- Följ upp att inte nya krav reses i samband med avrop eller förnyad konkurrensutsättning.
- Tydligare driva information om att det inte är möjligt för avropande enheter att ställa nya krav.

### **8.2 Underlätta anbudsinslämning**

*Genomför underlättande insatser för inslämning av anbud.*

Häri ingår

- Granska allt upphandlingsunderlag för att göra det läsvänligt.
- Inga upphandlingar under semesterperioder.
- Inför elektroniskt stöd för anbud och utvärdering.
- Utveckla en elektronisk tjänst för intyg mm från offentliga sektorn,
- Begär in material endast när det är behövt för beslut; dvs. inte generellt av alla anbudsgivare. Exempel är intyg och liknande, i avvaktan på ovannämnda elektroniska tjänst.

- Tillåt att samma företag lämnar anbud i flera delar av en upphandling.
- Se över regelverket för underkonsulter eller avskaffa det.

### 8.3 Revidering av referenstagning

*Se över hela processen för referenstagning, utifrån det syfte den skall fylla.*

Delar är

- Se över hela processen mot bakgrund av syftet och hur det uppfylls i verkligheten!
- Tag personliga kontakter med referenser för vinnande anbud.
- Medverka till att referenser lämnas genom att ge information till anbudsgivare om referenslämnare som inte svarar.
- Värdera referenser utifrån vem som lämnar. Likställ inte alla referenser.
- Värdera företaget, inte individer.
- Större öppenhet för val av referenslämnare (samma för flera anbud; tillåt även sådana som slutat)
- Beskriv krav för resp. ”betygsnivå”

### 8.4 Krav och frågor i anbudsfrågan

*Arbeta igenom innehåll i anbudsfrågningar mer, och kvalitetssäkra dem.*

Med detta åsyftas att

- Utveckla frågor kring företagskultur, kvalitetssystem, internutbildning och dylika faktorer.
- Ange tydligt när villkor förändrats i förhållande till tidigare upphandlingar.
- Relatera till vedertagna standarder; förklara varför eventuella avsteg görs.
- Tillåt, eller t.o.m. uppmuntra, att avancerade krav uppfylls efter viss tid.
- Avstå från typkonfigurationer vid ramavtal; använd dem vid förnyad konkurrensutsättning.
- Ange tydligt vilken form av svar som förväntas (kortfattat eller utvecklat).
- Endast krav som kan verifieras med rimlig insats skall finnas.
- Använd branschens etiska regelverk (eventuellt bearbetat i samråd).



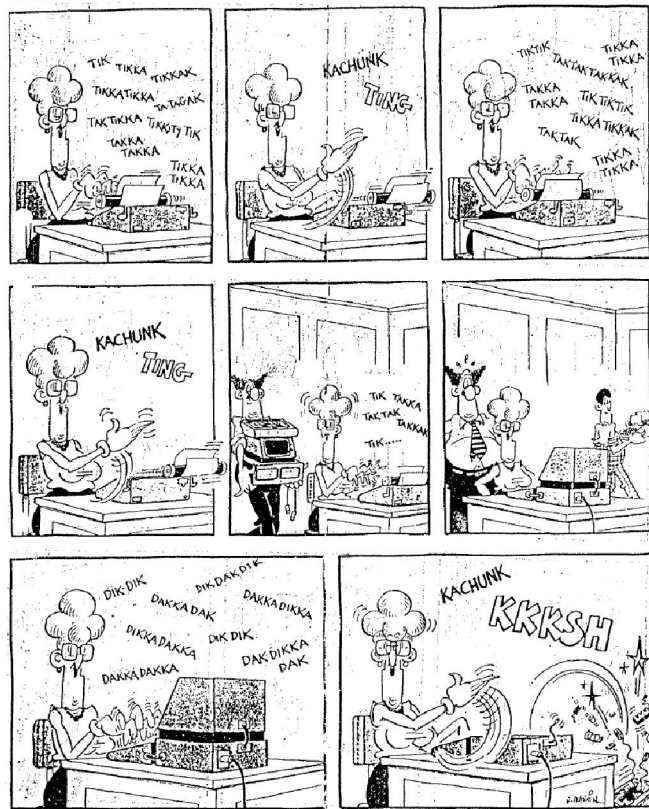
## 8.5 Utvärdering

Utveckla formerna för utvärdering.

Förslag:

- Använd det personliga mötet som viktig faktor vid sista fasen av anbudens utvärdering.
- Värdera även hur anbud kan bidra till nya lösningar och arbetsformer i förvaltningen, liksom kompetens kring processer som programvaror skall stödja.
- Vissa faktorer är relevanta först i den förnyade konkurrensutsättningen, t ex på grund av cykliska variationer.
- Vidareutveckla former för livscykelkostnader.
- Utarbeta nya former för prisjämförelser, där irrelevanta prisuppgifter inte påverkar resultatet.

### ONE FINE MORNING AT THE OFFICE



## 8.6 Uppföljning

Gör tydligare uppföljning, och förbättra informationen kring upphandlingsarbetet.

Häri ligger att

- Förbättra informationen om LOU och dess konsekvenser för myndigheter och för näringslivet.
- Förbättra redovisningen av hur avgiften på 0,7 % används.
- Följ upp hur ramavtalen används, och att åtaganden faktiskt blir uppfyllda – eller avstå från sådana krav.



## 9 Avslutande kommentarer

IT&Telekomföretagen vill med denna rapport peka på det allvar med vilket man måste ta frågor kring den statliga inköpsprocessen, och den stora potential som enligt medlemsföretagen finns för en för både kunder, leverantörer och upphandlare väsentligt bättre process för offentlig upphandling, i vart fall inom IT-området.

IT&Telekomföretagen inser att det kan finnas faktorer där medlemsföretagen kan behöva en ökad förståelse och acceptans. I sådana fall ser vi det dock som naturligt att Verva driver det. Det kan inte förväntas av alla IT-företag att de själva skall förstå det komplicerade regelverk som LOU utgör och den tolkning därav som Verva gjort.

IT&Telekomföretagen vill understryka vår vilja till att i samarbete förbättra processen, och hoppas på en, även i fortsättningen, positiv dialog med Verva. Vi har uppskattat den anda som förevarit i våra diskussioner och ser fram emot en fortsättning.