


Stockholm 2004-10-26

Är staten förebildlig när det gäller offentlig upphandling? Ja, staten sköter sig bättre än resten av den offentliga sektorn, men samhället i stort är inte förebildligt när det gäller upphandling.

Det har blivit en väsentlig skillnad på statliga myndigheters sätt att sköta offentlig upphandling av arkitekttjänster och de sätt på vilket resten av den offentliga sektorn köper sådana tjänster. Statliga myndigheter begär till och från både felaktigheter och dumheter när det gäller upphandling av arkitekttjänster. Senast var det Domstolsverket som upphandlade inredningsprojektering enbart på lägsta pris. Generellt måste dock sägas att åtminstone de byggande och fastighets- och anläggningsförvaltande myndigheterna sköter den offentliga upphandlingen seriöst och med rimlig professionalitet. Programmet för arkitektur, formgivning och design har otvetydigt fokuserat på arkitekturens samhällsbetydelse och det har definitivt spillt över på den statliga upphandlingen. Statskontorets nyligen publicerade rapport om kvalitet i statens byggande och förvaltning ger tydligt belägg för denna slutsats. Problemen ligger i huvudsak inom andra delar av den offentliga verksamheten, främst inom kommunerna.

Det jag har att säga grundar sig på en 30-årig erfarenhet av hur offentlig upphandling av arkitekttjänster fungerar. Trots att mycket gjorts för att förbättra upphandlingsförfarandena sedan lagen om offentlig upphandling tillkom 1994, måste man ställa sig frågan om det blivit bättre. Gamla, välkända problem finns kvar och nya har tillkommit. Dock finns det anledning att redan från början slå fast att problemen när det gäller offentlig upphandling av arkitekttjänster inte primärt ligger i själva lagstiftningen, utan i tolkningen och användningen av regelverket. LOU går mycket väl att förena med de krav som bör ställas på en intelligent upphandling av intellektuella tjänster. Det är i tillämpningen problemen skapas. Därmed är redan sagt att problemen när det gäller offentlig upphandling endast kan åtgärdas genom en bildningskampanj. En sådan måste våra beslutsfattare ta ansvar för, annars kommer det offentliga att fortsätta att köpa arkitekttjänster på fel sätt.

Man måste ha klart för sig att de bärande principerna i den offentliga upphandlingen på intet sätt är nya. Vi har levt med samma grundprinciper i decennier. Utnyttjande av förefintlig konkurrens, iakttagande av affärsmässighet och likabehandling av anbud och anbudsgivare är de grundprinciper som den offentliga upphandlingen baserats på, både före och efter LOU. Det som LOU tillförde var först och främst sanktionssystemet. Det är viktigt att ett sådant finns men sanktionssystemet är också något som i sig genererar omfattande och helt onödig upphandlingsadministration. Vad värre är; rädslan att göra fel leder många offentliga upphandlare att fokusera mer på upphandlingsperfektionism än koncentration i sak på föremålet för upphandlingen.



Det är en kvalificerad uppgift att upphandla arkitektjänster. En arkitektjänst låter sig aldrig fullt ut i förväg preciseras. Tjänsten kan i detalj kvantifieras och specificeras först när den är utförd. Lösningen på uppgiften formas i uppdraget, inte i anbudet. Intellectuella tjänsters kvalitet formas i hjärnan hos utföraren. Dit når aldrig några upphandlingsföreskrifter. Det spelar ingen roll för slutresultatet hur många kvalitets- och miljösystem upphandlaren än ställer krav på om utförarens hjärna i den konkreta uppdragssituationen inte förmår leverera det som upphandlaren förväntat sig.

Att köpa arkitektjänster handlar om förväntan. Det handlar om att till slut välja den utförare som kan bedömas ha de bästa förutsättningarna för att åstadkomma det önskade resultatet. Jag betonar ordet *bedöma*. Det är något helt annat än att *beräkna*. I alltför många offentliga upphandlingar har insikten om att det handlar om bedömningar trängts undan till förmån för beräkningar med hjälp av avancerad kalkylering och poängsättning.

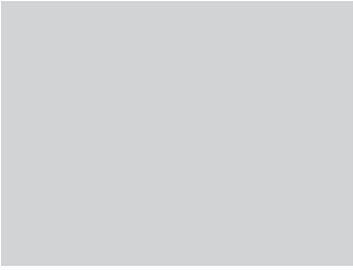
Ett allt överskuggande problem med upphandlingen av arkitektjänster är att insikten håller på att försvinna om att upphandling av en intellektuell tjänst alltid innehåller ett mått av subjektivitet. Uppfinningsrikedomen är närmast gränslös när det gäller förment objektiva kvalificerings- och urvalskriterier. Genom att dessa ständigt expanderar och förfinas närmar vi oss en situation där offentliga upphandlare tror att det går att vaska fram god hjärnkraft, kreativitet, insikt, inlevelse och problemlösningsförmåga med hjälp sådant som rubriceras som objektiva kvalificerings- och urvalskriterier. Vi har fått en situation där det ofrånkomligt subjektiva inslaget i en urvalsprocess gällande intellektuella tjänster systematiskt förnekas.

Den offentlige upphandlaren vågar sällan, inför sina huvudmän och uppdragsgivare, stå upp och säga att upphandlingen, åtminstone till någon del, baserats på en känsla av vad situationen kräver. Det är för riskfyllt att förlita sig på erfarenhet och magkänsla. Sådant låter sig inte poängsättas så lätt. Ändå är det vad det handlar om.

Mitt första råd till offentliga upphandlare är att sluta försöka rationalisera bort det nödvändigt subjektiva inslaget i upphandlingen. LOU förbjuder inte att man tar stöd i erfarenhet och känsla för situationen. Sådant går utmärkt att hantera inom kriterier som fullt ut går att försvara. Offentliga upphandlare måste våga lita sig själva och sin egen bedömningsförmåga och sluta ta skydd bakom kalkyl- och poängmodeller som ger sken av vetenskaplighet men endast har till syfte att undvika att bli anklagad för formfel i upphandlingen. I många upphandlingssituationer har den viktigaste drivkraften blivit att söka undvika att göra fel, inte söka bäste möjliga lösning på föremålet för upphandlingen.

En följd av den ovan beskrivna utvecklingen är att det pågår en alldeles tydlig förskjutning av kvalificerings- och urvalskriterier i den offentliga upphandlingen från sådant som kan sägas vara kriterier som handlar om erforderlig sak- och fackkunskap till sådant som kan rubriceras som ”ordning- och reda – kriterier”.

När man tycker sig ha svårt att bedöma en anbudsgivares sak- och fackkunskap, lämplighet och förmåga får ”ordning och reda-kriterier” större betydelse i urvalsprocessen. Krav på finansiell ställning, krav på förekomst av kvalitetssystem och miljösystem skjuter fram som utslagsgivande urvalskriterier. För att inte tala om sociala krav, jämställdhets- och mångfaldsplaner samt drogpolicy. Det mesta av detta måste förstås finnas med som ingredienser i urvalsprocesserna, men ska sådana kriterier tränga undan kriterier om handlar om leverantörens yrkesskicklighet och förmåga? När SISAB nyligen genomförde en ramavtalsupphandling viktades



kriterier som kvalitetsplan- och miljöplan till 40 %. I en sådan upphandling blir den som har en god administrativ ordning och kan offerera ett lågt pris en given vinnare. Den leverantör som prioriterar att utveckla sitt kunnande och sin yrkesskicklighet och tror att det är vägen till att vinna uppdrag får bita i gräset.

När Södertälje kommun nyligen bjöd in till arkitekttävling om nytt Stadshus viktades de anbudssökandes finansiella ställning till 30 % av urvalskriterierna. Lämplighet för uppgiften bestämdes i övrigt utifrån kriteriet att man någon gång skulle ha ritat ett kontorshus i samma storleksordning. Det är ett tydligt rop efter finansiella muskler hos konsulten istället för kreativ förmåga.

Ordning och reda är inte ett motsatspar till kreativitet och yrkesskicklighet. Samma krav på ordning och reda måste ställas på arkitekten som på andra leverantörer av varor och tjänster. Men utvecklingen är ändå sådan att man måste ställa sig frågan om det är den bästa ordningsmannen eller den bästa kreativa problemlösaren som ska ha framtidens offentliga arkitektuppdrag. Tar vi utgångspunkt i det av riksdagen antagna nationella handlingsprogrammet för arkitektur, formgivning och design borde svaret vara givet. Utvecklingen på marknaden ger oss dock ett annat svar.

Uppgraderingen av alla de kvalificerings- och urvalskriterier som inte handlar om utförarens yrkesmässiga lämplighet och förmåga leder också till något annat som är allvarligt. I en utpräglad småföretagsbransch som arkitektverksamhet är medför betoning av administrativa och ekonomiska kriterier ofrånkomligen till att konkurrensen på marknaden snedvrids. Vi ser otaliga exempel på att kriterier formuleras på ett sådant sätt att mindre aktörer stängs ute. Den utvecklingen går på tvärs mot ett av grundfundamenten för den offentliga upphandlingen; utnyttjande av konkurrensen på marknaden.

Mitt andra råd till offentliga upphandlare är: Låt inte administrativa och ekonomiska kvalificerings- och urvalskriterier skymma kriterier som handlar om fack- och sakkunskaper hos utförarna. Se till att det finns en balans mellan dessa kriterieområden om det är viktigt med bästa möjliga måluppfyllelse när det gäller föremålet för upphandlingen.

Varför har det blivit så här? Det är ett välkänt faktum att byggherre, och därmed också beställarkompetensen, nedrustats inom såväl den privata som den offentliga sektorn. I en rad rapporter och utredningar, inte minst Byggherrens Skärpning Gubbar, har detta uppmärksamrats.

Upphandling av arkitekttjänster sker idag i allt större utsträckning av personer som inte har egna kunskaper om planering och byggande, dvs saknar byggerfarenhet. I allt fler sammanhang sker upphandlingar genom en ny, framvuxen kader av tjänstemän, de offentliga upphandlingsadministratörerna. Vi har, i hägnet av LOU, fått se en ny yrkeskår växa fram. Det är tjänstemän skolade i den offentliga upphandlingens regelverk och som med detta regelverk som bas för sin nya profession naturligtvis försöker utveckla och förbättra den praktiska tillämpningen av reglerna. Vi har nu gemensamma upphandlingsförvaltningar, upphandlingsavdelningar, kommun- och myndighetsöverskridande upphandlingssamordning, allt förstås under ledning av en ny chefskategori, upphandlingschefen.

Att all upphandling samordnas har förstås sina poänger, och säkert också sina vinster. Men det följer också problem med det faktum att upphandlingarna planeras

och genomdrivs med allt för litet inflytande från de tjänstemän och handläggare som har specifika kunskaper om det som skall upphandlas. Särskilt förödande blir denna utveckling när det gäller upphandling av kunskapspräglade tjänster, som inte låter sig mätas och fullt ut beskrivas i förväg.

Mitt tredje råd till våra ansvariga för offentlig upphandling av arkitekttjänster är att tillse att det alltid finns erforderlig fackkunskap med i planering, genomförande och utvärdering av upphandlingen. Gäller det arkitekttjänster måste det helt enkelt finnas arkitektkompetens i upphandlingsorganisationen. Finns inte sådan in house får man köpa in den. Flera offentliga upphandlare har med framgång köpt in oberoende arkitekter som upphandlingsrådgivare. Det är ett effektivt sätt att säkerställa fackmässighet rakt igenom upphandlingsprocessen.

Utvecklingen går mot bokstavstrogen och administrativt oantastlig upphandling. Viktigare tycks vara att sålla bort de leverantörer som missat någon detalj i allt det som ska förevisas för att styrka sin oklanderlighet än att tillse att man får en bra konkurrens mellan leverantörer som bedöms ha den bästa förmågan att leverera resultat med eftersträvad kvalitet. Vi får alltfler teknokratiskt upplagda upphandlingsprocesser som drillar de arkitekter som vill komma ifråga för offentliga arkitektuppdrag till att bli upphandlingsperfektionister.

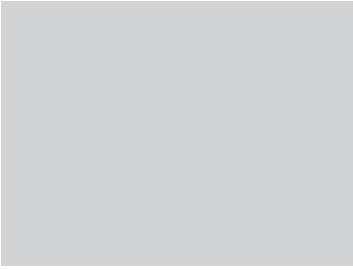
Nu är jag inte ute efter de tjänstemän som handhar den offentliga upphandlingen. Ansvar för att den offentliga upphandlingen av arkitekttjänster inte fungerar som den borde ligger förstås på det politiska planet, centralt, regionalt och lokalt. Det är i den kommunala upphandlingen problemen definitivt är störst. Våra politiker har lämnat den nya yrkeskåren offentliga upphandlare utan vägledning och stöd när det gäller upphandling av kunskapstjänster. Det ansvaret måste utkrävas, annars har nästa minister som talar om arkitektens samhällsbetydelse direkt ett trovärdighetsproblem på halsen.

Just nu sitter en utredning som ser över LOU mot bakgrund av de nya EU-direktiven på området. I direktiven till utredningen finns ingen antydning om att man är medveten om ovan beskrivna problem. Vår roll blir därför att medvetandegöra.

Avslutningsvis vill jag nämna något om ett speciellt problemområde, ramavtalsupphandlingarna. Fenomenet har egentligen inte någon plats i LOU när det gäller upphandling av t ex arkitekttjänster. Ändå har det blivit ett på många sätt dominerande upphandlingsförfarande.

Anledningen är att man idag för att undvika omfattande och kostnadskrävande administration av småupphandlingar valt att göra fleråriga ramavtal, inom vilka man därefter, enkelt och friktionsfritt avropar uppdrag, dvs väljer arkitekt tämligen fritt. Stor möda läggs på att göra oklanderliga ramavtalsupphandlingar, varefter det avropas tämligen formlöst och utan tydligt fokus på affärsmässiga överväganden. Man koncentrerar sig återigen mer på ramen för upphandlingen än på affären med den man köper tjänster av. Det är inte LOUs andemening.

En bidragande orsak till den stora omfattningen av ramavtalsupphandlingar är att det hos många offentliga upphandlare fastställs gränser för direktupphandling som är på tok för lågt satta. När man inte kan direktupphandla över t ex två basbelopp blir lösningen ramavtal för att undvika omfattande administration av upphandlingar strax över beloppsgränsen två basbelopp. Ibland är besluten om beloppsgränser tagna direkt i kommunfullmäktige och begränsar därmed kloka former för upphandling inom hela kommunen.



I de värsta avarterna av ramavtalsupphandlingar kan medelstora kommuner upphandla kanske trettioalet arkitektföretag, vilket i praktiken innebär att man dammsugit marknaden och helt undanröjt konkurrensen. Som upphandlad på ramavtal är man nämligen i praktiken helt beroende av upphandlarens välvilja om man de facto ska tilldelas något uppdrag att genomföra.

Det enda sättet att undvika de negativa effekterna av ramavtalsupphandlingar och samtidigt undvika tung administration av mindre upphandlingar är att lagstifta om en definition av vad som avses med tjänster med lågt värde. Sätt denna gräns till 5 basbelopp, då får vi bort överadministrationen av de mindre offentliga upphandlingarna samtidigt som vi får fokus på det som den offentliga upphandlingen skall ha, nämligen det affärsmässiga. För några år sedan föreslog en tidigare offentlig utredning just detta. Förslaget försvann dock under riksdagsbehandlingen. Nu måste förslaget återuppväckas. Det är mitt fjärde och för stunden sista råd som går direkt till politiska beslutsfattare.

Stockholm den 26 oktober 2004

Staffan Carenholm