

Handläggare
Charlotta Frenander

Datum 2012-05-29 Diarienummer KSN-2012-0577

Kommunstyrelsen

Kvalitet kontra pris i kommunens upphandlingar

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att avge svar enligt **bilaga 1**.

Ärendet

Uppsala kommuns revisorer har i en rapport (**bilaga 2**) som remitterats till kommunstyrelsen samt nämnder och styrelser för yttrande, redovisat en granskning av kvalitet kontra pris i kommunens upphandlingar. Revisionen konstaterar att kommunens process för att formulera och utvärdera kvalitetskrav vid upphandlingar kan anses vara tillfredsställande. Samtidigt anser revisionen att den rådande höga arbetsbelastning och bemanningsproblem vid de specialistenheter som ska bistå med kompetens vid utvärdering av anbud på sikt riskerar att negativt påverka verksamheternas möjlighet att utvärdera kvalitetskrav.

Det konstateras också att kvalitetsbrister kan finnas i upphandlad verksamhet, som drivs både i privat och i egen regi, och att de allvarligaste riskerna är brister i löpande uppföljning.

Föredragning

Revisionen konstaterar att det finns brister i den löpande uppföljningen av kvalitetskraven i upphandlade tjänster.

Uppföljning av ingångna kontrakt är en viktig del av upphandlingsprocessen, från behovsanalys till uppföljning. Erfarenheter från uppföljning tas med i nästkommande upphandling och är därmed också utvecklande för framtida upphandlingar. Vid förvaltningsspecifika avtal ska uppföljning av leverantörer i regel genomföras av den beställande enheten. Vid uppdragsnämnderna har ett ökat fokus lagts på upphandlingar av tjänster och hur kvalitetskrav formuleras samt följs upp. Fördelning av detta ansvar på uppdragsnämnderna är en av grunderna i den ansvarsfördelning som görs i Uppsala kommuns organisation och styrning. Kommungemensamma ramavtal, till skillnad från de verksamhetsspecifika, följs upp genom kommunledningskontorets upphandlingsfunktion.

Kommunens målsättning om ökad konkurrensutsättning leder till att upphandling får såväl ökad omfattning som betydelse. För att möta de krav detta ställer på upphandlingskompetens och kapacitet har kommunledningskontorets upphandlingsfunktion förstärkts genom både tillsättande av en specifik upphandlingschef och fler upphandlare där en av inriktningarna är att skapa en funktion som ”upphandlingscontroller”. Ytterligare förstärkning kommer att ske som ett led i att kunna möta de behov som finns hos kontoret för samhällsutveckling. Dessa åtgärder sammantagna ska bland annat ge utrymme för mer strukturerade och regelbundna utvärderingar av både upphandlingsprocess och avtal.

Den uppföljning som hitintills genomförs har i regel initierats efter klagomål på brister eller felaktigheter i utförande. Dessa klagomål resulterar många gånger i utdömmande av vite och i enstaka fall också i hävning av avtal.

Utöver de förstärkningar som gjorts i organisationen har Uppsala kommun upphandlat och påbörjat implementeringen av ett elektroniskt upphandlingssystem som ska underlätta såväl genomförande av upphandlingar som administrationen av desamma.

Ekonomiska konsekvenser

Ej aktuellt i detta ärende.

Kommunledningskontoret

Kenneth Holmstedt
stadsdirektör

Handläggare

Datum
2012-05-29Diarienummer
KSN-2012-0577

Kommunrevisionen

Granskning av kvalitet kontra pris i kommunens upphandlingar

Kommunrevisionen har remitterat rubricerade rapport. Kommunstyrelsen anför följande.

Kommunen har höga målsättningar om ökad konkurrensutsättning av sina verksamheter. Upphandling ska vara strategisk, främja innovationer och samtidigt ska det vara enkelt för mindre företag att delta i upphandlingarna. De förslag på nya upphandlingsdirektiv inom EU som nyligen presenterade innehåller flera nya upphandlingsförfaranden som förstärker målsättningarna om strategisk användning av offentlig upphandling. Kommunens upphandlingsverksamhet får därmed såväl ökad omfattning som ökad betydelse.

Revisionen konstaterar att det finns brister i den löpande uppföljningen av kvalitetskraven i upphandlande tjänster. Uppföljning av ingångna kontrakt är en mycket viktig del av upphandlingsprocessen, från behovsanalys till uppföljning. Erfarenheter från uppföljning tas med i nästkommande upphandling och är därmed också utvecklande för framtida upphandlingar. Uppföljning är således viktig såväl från ett verksamhetsperspektiv som från ett formellt upphandlingsperspektiv.

Det är kommunens nämnder/kontor och styrelser/förvaltningar (beställarna) som fastställer vilka kvalitetsnivåer som ska gälla och vilka krav som ska tillämpas. I många fall sker upphandlingar vid uppdragsnämnderna där också ansvaret ligger för att tillämpa och följa de avtal som upphandlingarna resulterar i. Genom den konkurrensutsättning som sker allt mer har uppdragskontoren förstärkts sin kompetens inom upphandling. En motsvarande förstärkning av kompetens och kapacitet har gjorts vid kommunledningskontorets upphandlingsfunktion för att kunna både vara ett stöd till uppdragsnämnderna och även svara för de kommunövergripande tjänsteupphandlingarna.

Det pågår ständigt en utveckling av metoder för hur kraven ska definieras, mätas och utvärderas. Revisionen refererar till en rapport (Regelverk och praxis i offentlig upphandling) där det konstateras att det inte finns något samband mellan pris och kvalitet och att priset inte kan användas som indikator på kvalitet. En metod som revisionen förespråkar för att undvika anbud med oacceptabel nivå är att sätta en miniminivå på kvaliteten i förväg.

Kommunstyrelsen konstaterar att detta redan ofta görs och att problemet många gånger är den uppfattning som finns att kvalitetsaspekter inte ska utgöra obligatoriska krav utan istället vara en del av utvärderingen för att därigenom framträda tydligare.

Kommunstyrelsen delar inte revisionens uppfattning att kommunen har svårigheter att finna en rimlig avvägning mellan pris och kvalitet. Fortlöpande utvecklas och tillämpas olika utvärderingsmodeller och forskning kommer med nya resultat. Att kommunen provar olika utvärderingsmodeller är ett led i utvecklingen och ger på sikt en kvalitetshöjning av upphandlingsarbetet.

Kommunledningskontorets upphandlingsfunktion har god kännedom om vilka möjligheter som finns att utesluta en leverantör som tidigare inte har fullgjort sina åtaganden i tidigare kontrakt med kommunen. Det krävs dock dokumentation av vad som inte varit tillfredsställande och där är det kontorens/förvaltningarnas ansvar att dokumentera och kunna stå för att det finns sakliga och objektiva skäl för att utesluta en leverantör. Påståendet att brister i levererade tjänster inte ska påverka leverantörernas möjlighet att få nya avtal stämmer inte med rättspraxis. Ett exempel är att avtalsbrott har lett till uteslutning vid senare upphandling och att egna referenser kan användas.

Kommunstyrelsen vill vidare framhålla att bedömningen av en leverantörs ekonomiska och finansiella ställning alltid är noggrann och för det används endast tillförlitlig information från framförallt skatteverket, kronofogdemyndigheten och olika kreditvärderingsinstitut.

Kommunstyrelsen instämmer med revisionen om att det finns behov att ytterligare arbeta med hur uppföljning av kvalitetskrav ska säkerställas. Samtidigt kan konstateras att det i flera fall vidtagits konkreta åtgärder då leverantörer inte fullgör det som de åtagit sig. Hittills under år 2012 har ett flertal leverantörer varnats eller påförts vite då det uppdagats brister i utförda leveranser. Ett antal kontrakt har även hävts. Förlängningsoptioner utnyttjas inte i de fall då utförd tjänst inte varit tillfredsställande.

För att skapa förutsättning för att utveckla och säkerställa upphandlingar i Uppsala kommun, med fokus på att få den kvalitet som avtalats till överenskommet pris, har kommunledningskontorets upphandlingsfunktion förstärkts. En upphandlingschef har tillsatts, fler upphandlare har rekryterats bland annat med inriktning att skapa en funktion som ”upphandlingscontroller”. Ytterligare rekrytering görs för att kunna möta de behov som finns inom kontoret för samhällsutveckling. Vidare har Uppsala kommun tillsammans med övriga kommuner i länet nyligen upphandlat ett elektroniskt upphandlingssystem och implementering av det har nu påbörjats. Detta system ska underlätta såväl genomförande av upphandlingar som administrationen av de avtal som upphandlingarna renderar i.

Kommunstyrelsen

Fredrik Ahlstedt
Ordförande

Astrid Anker
Sekreterare

2012-03-14

Bilaga 2

UPPSALA KOMMUNSTYRELSE	
Ink.	2012-03-20
Dokument	KSN-2012-0577
	10/1

Kommunstyrelsen
Nämnder och produktionsstyrelser

Granskning av kvalitet kontra pris i kommunens upphandlingar

PwC har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun fått uppdraget att granska kvalitet kontra pris i kommunens upphandlingar.

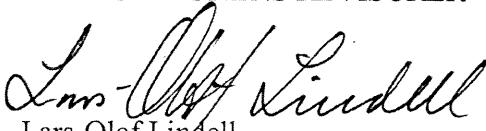
Av granskningen framgår bl a att kommunens process att formulera och utvärdera kvalitetskrav vid upphandlingar generellt bedöms vara tillfredsställande. Den rådande höga arbetsbelastningen och bemanningsproblemen vid kommunens upphandlingsavdelningar riskerar dock på sikt att negativt påverka verksamheternas tillgång till specialistkompetens vid utvärdering av kvalitetskrav.

Vi kan också konstatera att kvalitetsbrister finns i upphandlad verksamhet inom både privat och egen regi. Vår bedömning är att de allvarligaste riskerna är förknippade med brister i löpande uppföljning av kvalitetskraven i upphandlade tjänster. Kommunen bör genom en utökad uppföljning hävda kvalitetskraven i upphandlad verksamhet. Brister i avtalsuppfyllelse bör påtalas, rättas och kompenseras direkt.

Sett mot aktuella nationella erfarenheter av kvalitetsbrister i upphandlad verksamhet bör i större utsträckning även uppföljning ske på plats ute i verksamheterna. Nyckeltal om t ex bemanning i äldreomsorg är en viktig uppföljningsparameter men måste kompletteras med faktisk på platsen uppföljning av kvaliteten i verksamheten.

Vi översänder granskningen till styrelse och nämnder för synpunkter och önskar svar senast den 31/5 2012.

FÖR KOMMUNENS REVISORER



Lars-Olof Lindell
Ordförande

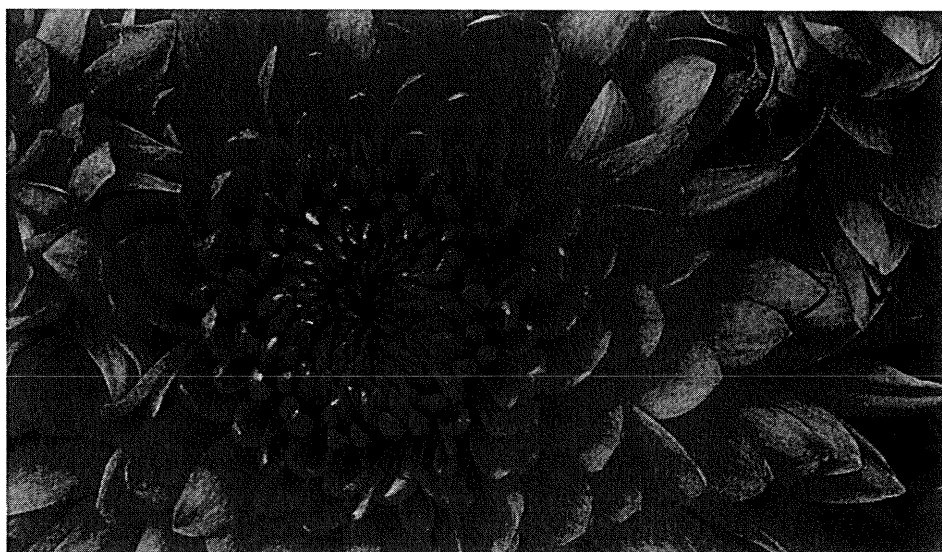
Revisionsrapport

Kvalitet kontra pris i kommunens upphandlingar

Uppsala kommun

*Bo Hovstadius
Roger Burström*

13 feb 2012



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
2	Bakgrund och uppdrag	2
3	Metod	3
4	Synpunkter från kommunens tjänstemän	4
4.1	Formulering av kvalitetskrav	4
4.2	Utvärdering av kvalitetskrav i anbud	4
4.3	Uppföljning av kvaliteten på vunna anbud	5
4.4	Hantering av leverantörer som inte uppfyller sina åtagande.	5
4.5	Förekomst och hantering av underprissatta anbud	5
4.6	Efterlevnad av kommunens upphandlingspolicy	6
4.7	Avvägning mellan pris och kvalitet	6
5	PWCs kommentarer och bedömningar	7

1 Sammanfattning och revisionell bedömning

PwC har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun fått uppdraget att granska kvalitet kontra pris i kommunens upphandlingar.

Kommuns process att formulera och utvärdera kvalitetskrav vid upphandlingar uppfattar vi generellt vara tillfredsställande. Vi bedömer dock att den rådande höga arbetsbelastningen och bemanningsproblemen vid kommunens upphandlingsavdelningar på sikt riskerar att negativt påverkar verksamheternas tillgång till specialistkompetens vid utvärdering av kvalitetskrav.

Vid kommunens upphandlingar har kvalitetskraven fokus på en korrekt hantering utifrån de krav som myndigheter, lagstiftning och kommunens regelverk ställt upp. Därutöver är verksamheternas funktionskrav vägledande. Även om medborgarnas förväntningar och krav på kvalitet på upphandlad verksamhet till stora delar antas vara uppfyllda så finns enligt vår uppfattning inom flera områden upphandlingar, av såväl kommunal egen regi som av privata leverantörer, som inte till fullo fångar in det som kommuninvånare bedömer som tillfredställande kvalitet.

Vår bedömning är att de allvarligaste riskerna är förknippade med brister i löpande uppföljning av kvalitetskraven i upphandlade tjänster. Kommunen bör genom en utökad uppföljning hävda kvalitetskraven i upphandlad verksamhet. Brister i avtalsuppfyllelse bör påtalas, rättas och kompenseras direkt.

Utifrån dagens forskning skulle revisionsfrågan om avvägning mellan kvalitet och pris kunna betraktas som felformulerad. Den enkla logiken att kommunen får den kvalitet den betalar för har för närvarande inget stöd i studier av verkligheten. Rådande marknadssituation med större internationella bolag som dominerar ett flertal verksamhetsområden, innehåller komponenter som kalkylerad värdetillväxt, internationell skatteplanering med reella och fiktiva finansiella transaktioner vilka för bolagen kan tillmätas lika stor betydelse som den kommunala ersättningen för de levererade tjänsterna.

Sett mot aktuella nationell erfarenheter av kvalitetsbrister i upphandlad verksamhet bör i större utsträckning även uppföljning ske på plats ute i verksamheterna. Nyckeltal om t ex bemanning i äldreomsorg är en viktig uppföljningsparameter men måste kompletteras med faktisk på platsen uppföljning av kvaliteten i verksamheten.

2 Bakgrund och uppdrag

Vid Uppsala kommuns upphandlingar av olika verksamheter och tjänster under senare år har ett antal problemområden som berört pris kontra kvalitet uppmärksamats. Detta gäller bland annat:

- Situationer där fokusering på lågt pris anses ha medfört att kvaliteten i offererade tjänster inte nått upp till efterfrågad nivå.
- Att leverantörer som inte levererat avtalad kvalitet vinner nya upphandlingar genom att hålla ett lägre pris, relativt konkurrenterna,
- Att leverantörer vinner upphandlingar med underprissatta anbud och därefter tar hem kostnadstäckning/vinst på följduppdrag hos kommunen utan ny upphandling.

Mot bakgrund av detta och revisorernas risk- och väsentlighetsanalys har PwC fått uppdraget att granska kvalitet kontra pris i kommunens upphandlingar.

Övergripande revisionsfråga

Granskningen syftar till att bedöma om kommunens avvägning mellan kvalitet och pris i genomförda upphandlingar är ändamålsenlig.

Kontrollfrågor:

- Hur formuleras kvalitetskraven?
- Hur formuleras minimikraven?
- Är kvalitetskraven möjliga att utvärdera?
- Undersöks kvaliteten separat i varje upphandling?
- Sätts i varje upphandling en miniminivå på kvalitetskraven?
- Hur undviks anbud med lågt pris och låg kvalitet?
- Hur hanteras sk "strategiska" underprissatta anbud (anbud som inte täcker anbudsgivarens kostnader och där företagets kostnadstäckning/vinst förväntas tas hem av kommunen vid sidan av anbudet, eller alternativ i framtiden)?
- Vilket genomslag har kommunens upphandlingspolicy?

3 Metod

Granskningen genomförs med hjälp av intervjuer med tjänstemän och genomgångar av ett urval av genomförda upphandlingar i nedanstående nämnders ansvarsområden

- Äldrenämnden
- Styrelsen för teknik och service
- Socialnämnden för barn och unga
- Gatu- och trafiknämnden
- Upphandlingskontoret, KLK
- Kommunledningskontoret

Kompletterande uppgifter har lämnats av nämndpolitiker och chefstjänstemän vid revisorernas nämnddag den 16 november 2011.

I granskningen har kvalitet i genomförda upphandlingar studerats utifrån tre perspektiv: formulering av kvalitetskraven, utvärdering av kvalitetskraven vid upphandlingsprocessen samt uppföljning av kvalitetskraven för levererade varor/tjänster.

4 Synpunkter från kommunens tjänstemän

4.1 Formulering av kvalitetskrav

I kommunens upphandlingar formuleras kraven på kvalitet genom en sammanvägning av myndighetskrav och lagregler (t ex Socialstyrelsens legitimeringskrav för viss personal och Lag om offentlig upphandling, LOU), miljörekommendationer och verksamhetens funktionskrav.

Upphandlingsansvariga uppger att verksamheternas kvalitetskrav alltid tas med i anbudsinfordran vid upphandlingar. Detta sker ofta genom att för upphandlingen speciella referensgrupper ställer samman verksamheternas kvalitetskrav.

Inom kommunen är uppfattningen att verksamheterna är delaktiga i formuleringen av kvalitetskrav och att deras kompetens och erfarenhet tas till vara i upphandlingarna.

Genomförda upphandlingar uppfattas vara baserade på sakliga objektiva funktionskrav. Men då kvalitetskraven ofta är sammansatta av både objektiva och subjektiva delar finns det väl kända svårigheter att väga in vissa kvalitetsaspekter i anbudsfrågningar. Ett exempel som anges är inom det pedagogiska området, där formella utbildningsmeriter och erfarenhet i form av antal tjänsteår inte anses uppfattas som fullgoda indikatorer på "pedagogisk skicklighet". Verksamheterna uppger sig även ha vissa svårigheter att hävda önskade miljökrav i anbudsfrågningar.

4.2 Utvärdering av kvalitetskrav i anbud

Enligt intervjuerna uppfattas inte utvärdering av kvalitetskraven vid bedömning av anbud vara något problem för verksamheterna. Verksamheterna anser sig ha egen kompetens för utvärdering av kvalitetskraven och kan vid speciella fall knyta till sig nödvändig specialistkompetens.

Verksamheterna poängterar att det är viktigt att de bereds tillfälle att vara med i utvärderingen av kvalitetskraven vid anbudsbedömning och att detta inte endast utförs av tjänstemän vid upphandlingsavdelningarna.

Upphandlingsavdelningarna uppger att man har hög arbetsbelastning och problem att rekrytera personal. Problem som på sikt riskerar att negativt påverka möjligheten att "hinna med" en fullgod utvärdering av alla upphandlingar och vid behov kunna bistå verksamheterna med specialistkompetens vid utvärdering av kvalitetskrav.

4.3 Uppföljning av kvaliteten på vunna anbud

Intervjuerna ger en delvis blandad bild av förutsättningarna för uppföljningen av vunna anbud. Nämnden för hälsa och omsorg har en egen uppföljningsorganisation medan andra nämnder har begränsade resurser för uppföljning. Upphandlingsstöd av upphandlingsavdelningarna ges i begränsad omfattning och främst vid nya upphandlingar.

Idag uppges att kommunen i vissa fall har dålig kunskap om leverantörernas efterlevnad av ingångna avtal, t ex om fakturerade priser överensstämmer med ingångna avtal. Bemanningsproblem på upphandlingsavdelningarna anges även vara orsak till att man inte hinner med att följa upp efterlevnaden av ingångna avtal/gjorda upphandlingar i önskad omfattning. Detta anses mycket otillfredsställande då både verksamheterna och upphandlingsavdelningarna anser att uppföljning av ingångna avtal/gjorda upphandlingar är synnerligen viktig.

Även om verksamheternas löpande uppföljning av ingångna avtal anses vara mycket viktig anses det dock finnas en avvägning mellan hur stora resurser som verksamheterna bör/kan avsättas för löpande uppföljning/kontroll av leverantörer. Normalt anses goda och förtroendefulla relationer mellan kommunen och dess leverantörer råda, något som kommunen tror att få leverantörer vill äventyra genom att inte uppfylla sina avtal.

4.4 Hantering av leverantörer som inte uppfyller sina åtagande.

Inom bl a Gatukontoret har framförs åsikten att med facit i hand skulle kommunen kunna ha uteslutit enstaka leverantörer med historiskt kända leveransproblem. Tidigare osäkerhet om rättsläget och hög arbetsbelastning uppges ha bidragit till att kommunen vid ny upphandling åter valde leverantörer med kända leveransproblem. Idag anses att avgjorda rättsfall ger stöd för att en leverantör som inte fullgjort sina förpliktelser enligt avtal ska kunna uteslutas vid nya efterkommande upphandlingar. I kommande upphandlingar anges därför att kommunen i större utsträckning kan komma att utsluta leverantörer som inte har uppfyllt tidigare ingångna avtal. Dock måste upphandlingsavdelningarna ha tillgänglig personal med kompetens för att bistå kommunen i eventuella rättstvister.

4.5 Förekomst och hantering av underprissatta anbud

Att leverantörer prisdumpar eller underprissätter anbud uppges generellt sett inte förekomma i någon större omfattning i kommunen. Samtidigt uppges dock att det inte är ovanligt att företag lägger låga anbud för att få kom-

ma in på en kommunal marknad. För företag med en dominerande marknadsställning är underprissättning ett brott mot konkurrenslagen men det anses allmänt vara svårt att leda prisdumping i bevis. Verksamheterna och upphandlingsavdelningarna uppges konsultera stadsjuristerna för att få en korrekt juridisk hantering av anbud som misstänks vara underprissatta.

På vissa marknader, exempelvis inom äldreomsorgen, anser verksamheterna att leverantörerna genom inbördes konkurrens har underprissatta tjänster, möjligtvis i hopp om att i framtiden få bättre betalt för utförda tjänster.

Dock kräver verksamheterna att leverantören bedöms vara tillräckligt solvent under en hel avtalsperiod för att leverantör med ett underprissatt "strategiskt" anbud kan komma i fråga för ett avtal.

Det uppges även finnas problem med leverantörer som efter att vunnit en upphandling inte levererar vissa varor/tjänster som kommunen bedömer vara underprissatta. Uppföljning av avtal och eventuell process mot leverantörer som inte levererar vissa underprissatta "lockvaror/tjänster" är tids- och kostnadskrävande som måste vägas mot den totala nyttan för kommunen

4.6 Efterlevnad av kommunens upphandlingspolicy

Över tid anser verksamheterna att medvetenheten om och efterlevnaden av kommunens regelverk om upphandling har ökat. Kommunens upphandlingspolicy anses fungera bra men enligt upphandlingsansvariga skulle policyn behöva ses över, t ex skulle det underlätta om kommunens gräns för direktupphandling (212 000 SEK) anpassades till Lagen om offentlig upphandling (LOU) gränsvärde (287 000 SEK). Nuvarande diskrepans bidrar till oklarheter ut i verksamheterna om vilket gränsvärde som gäller och vilka sanktioner som finns för olika överträdelser.

4.7 Avvägning mellan pris och kvalitet

Inom verksamheterna anses inte att kvalitetskraven får en undanskymd roll i kommunens upphandlingar. Verksamheterna anser att högt ställda "hårda" kvalitetskrav i upphandlingar gör att "lägsta pris" vid anbudsprövning har en annan innebörd än i den offentliga debatten. Det är först när ett kvalitetskrav är uppfyllt som priset kan avgöra utfallet av en upphandling. Från verksamheternas sida framförs att det därför inte är relevant att föra diskussionen så att kommunen avväger mellan pris och kvalitet och att ett lägre pris kan övertrumfa hög kvalitet. Kommunen sätter kvalitetskraven utifrån myndighetskrav och funktionskrav och först därefter är priset vägledande för utfallet av anbudsprövningen.

5 *PWCs analys och bedömningar*

Formulering och utvärdering av kvalitetskrav

Uppsala kommuns process att formulera och utvärdera kvalitetskrav vid upphandlingar uppfattas generellt vara tillfredsställande. Vi bedömer dock att den rådande höga arbetsbelastningen och bemanningsproblemen vid kommunens upphandlingsavdelningar på sikt riskerar att negativt påverkar verksamheternas tillgång till specialistkompetens vid utvärdering av kvalitetskrav

Vid Uppsala kommuns upphandlingar har kvalitetskraven fokus på en korrekt hantering utifrån de krav som myndigheter, lagstiftning och kommunens regelverk ställt upp. Därutöver uppges verksamheternas funktionskrav vara vägledande. Även om medborgarnas förväntningar och krav på kvalitet på upphandlad verksamhet till stora delar antas vara uppfyllda så finns det verksamhetsområden där kvalitetskraven bara till del överensstämmer med medborgarnas förväntningar. Enligt vår uppfattning finns att inom flera områden upphandlingar, av såväl kommunal egen regi som av privata leverantörer, som inte till fullo fångar in det som kommuninvånare bedömer som tillfredsställande kvalitet.

Som exempel kan anges att under perioden januari-september 2010 tog Äldreombudsmannen i Uppsala kommun emot mellan 850-900 telefonsamtal, e-brev och vanliga brev:

”Kritiska synpunkter som framförs har gällt både hemvården och de särskilda boendena. Äldre och anhöriga framför kritik beträffande vårdens och omsorgens organisation och frekventa förändringar i schemaläggning och personaluppsättning. *Den låga bemanningen på vårdboendena, inte minst på de enheter som vårdar demenssjuka, och brister i personalens faktiska kompetens och erfarenhet i omvårdnad, samt kunskaper i svenska språket är exempel på klagomål som är vanliga.*” (Uppsala kommun: Årsrapport från Äldreombudsmannen 2010).

Ett annat exempel är bedömningen i en rapport från Kontoret för hälsa, vård och omsorg till Äldrenämnden i dec 2011 om bemanning vid privata och kommunala omvårdnadsboenden i Uppsala kommun i vilken allvarliga brister vid flera boenden påtalas.

Även upprepade bemannings- och kompetensproblem i upphandlad barnomsorg i Uppsala har under hösten 2011 redovisats i media.

Det finns idag även en tydlig kontrast mellan processen att formulera de formella kvalitetskraven och den debatt om kvalitet som pågår i samhället, både på lokal och på nationell nivå.

Uppsala kommun har t ex under lång tid upphandlat vård- och omsorgsboenden och haft flera olika typer av upphandlingsmodeller. Först tillämpade kommunen ett fast pris (satt utifrån kommunens egen referenskostnad för drift av motsvarande verksamhet) och anbudsgivare själva fick ange vad kommunen skulle få för kvalitet för den fasta ersättningen.

Därefter tillämpades en modell som innebar en viktning mellan kvalitet och ersättning/pris. Därefter lanserades ännu en modell där kommunen satte tydliga kvalitetskrav och anbudsgivare därefter "tävlade" med lägsta pris.

Hösten 2011 lanserades ytterligare en ny modell där kvalitets utöver "skallkrav" premieras i utvärderingen. Exempelvis skall tillgång till sjuksköterska på helger och efterrätt vid middag rendera extrapoäng vid utvärdering. (Obs att tillgång till sjuksköterska på helger inte är ett obligatoriskt "skallkrav".)

Utvecklingen av upphandlingsmodellen illustrerar kommunens svårighet att finna en rimlig avvägning mellan pris och kvalitetskrav vid upphandling, speciellt inom omsorgstjänster.

Mot bakgrund av de i dec 2011 framförda "allvariga bristerna" i bemanningen vid flera boenden i kommunen och där kommunen under längre tid riktat kritik mot bemanningen ("Bemanningen på vissa boenden är så pass låg att det krävs en noggrann uppföljning av att alla äldre får sina behov tillgodosedda") är det frågan om inte den senaste utvärderingsmodellen med "poäng" för extra men inte nödvändig kvalitet skjuter vid sidan om målet, dvs kvalitetsmålen/kraven fokuserar på annat än de "allvariga bristerna" i grundbemanningen inom äldreomsorgen.

Äldreombudsmannen årsrapport 2010 illustrerar att "de närmast berörda" inte uppfattar sig vara delaktiga i vad som skall poängteras vid upphandling av omsorg:

"Gustav bor på ett vårdboende, där upphandling pågår. Han och många av, hans grannar märker att det pågår intensiva aktiviteter. Det pratas mycket bland vårdpersonalen om hur det ska bli. Kommer vi att vinna? Blir det en ny utförare som tar över verksamheten? Ingen frågar de boende om deras åsikter. Ingen verkar undra på allvar vad som är viktigt och värderas högt av oss som flyttat in på ett vårdboende, säger Gustav. Hur vill vi ha det? Vad kommer tjänstemännen som arbetar med upphandlingen och politikerna som beslutar att fokusera på i anbuden, jämte priset? Kanske tror man sig veta,

eftersom man inte frågar de som är närmast berörda, de som bor där, tänker Gustav.”

Uppföljning av kvaliteten på vunna anbud

Verksamheterna uppger att uppföljningen av kvalitetskraven inom gjorda upphandlingar inte uppfattas vara något stort problem. Dock anges samtidigt att bemanningsproblem på upphandlingsavdelningen är orsak till att kommunen idag inte hinner med att följa upp efterlevnaden av gjorda upphandlingar i en önskad omfattning. Mot bakgrund av att kommunen varje år genomför en stor mängd upphandlingar och volymen antas öka ytterligare i framtiden bedömer vi detta som otillfredsställande.

Verksamheterna uppfattar dock inte upphandlingsavdelningarnas uppföljning som det mest relevanta delen av verksamhetsuppföljningen. Istället är den löpande uppföljningen av kvalitén de levererade tjänsterna i fokus.

I d tidigare refererade rapporten till äldrenämnden i dec 2011 om bemanningen vid privata och kommunala omvårdnadsboenden i Uppsala kommun påtalas allvarliga brister vid flera boenden. Avdelningschefen vid kontoret för hälsa, vård och omsorg uttrycker i media: ”Bemanningen på vissa boenden är så pass låg att det krävs en noggrann uppföljning av att alla äldre får sina behov tillgodosedda.” ”Vi fortsätter med våra uppföljningsarbeten. De företag som ligger lägst i undersökningen håller vi på och arbetar med. Det finns några boenden där vi under längre tid genomfört olika uppföljningar och riktat kritik mot bemanningen. Den negativa bild vi hade av dem förstärks i den här rapporten.”

Även Äldreombudsmannen vittnar om en gradvis försämring av kvalitén inom omsorgen:

”Kritik är vanlig när det gäller hur man organiserar vården. Inte minst i hemvården upplever kunden/brukaren ständiga förändringar och byten av personal på schemaraderna.

I arbete som Äldreombudsman får jag inte sällan anledning att kontakta sjuksköterskan i hemvården i ett enskilt ärende. Jag ser henne eller honom som den självklara ledaren av omvårdnaden. Under de senaste 2-3 åren upplever jag att distriktssköterskan/sjuksköterskan inte har möjligheter att axla det helhetsansvaret. Till det är de alldeles för få.

När sjuksköterskorna är underbemannade hinner de inte vara nära den äldre och uppmärksamma vad som händer runt henne eller honom. Detta leder till att sjuksköterskorna i praktiken blir ”konsulter” och mister förmågan att ta ett helhetsansvar för den äldres omvårdnadsbehov. Det här försämrar kvalitet och riskerar säkerheten i vården, särskilt som många i personalen saknar reell kompetens och rör-

ligheten i personalgrupperna är stor. När sjuksköterskan måste arbeta på ett konsultativt sätt är den äldre personen den största förloraren.” (Uppsala kommun: Årsrapport från Äldreombudsmannen 2010).

På lokal nivå redovisas i media även brister i efterlevnaden av upphandlingar inom barnomsorgen t ex vad gäller bemanning och kraven på utbildad personal.

Även inom andra områden, som inte ger tidningsrubriker, finns skillnader mellan de formella kvalitetskraven i upphandlingen och medborgarnas/de anställdas uppfattning om kvaliteten på de levererade varorna. Ett exempel är kommunens inköp av frukt och blommor som regleras i två olika avtal med två olika leverantörer. Formulering och utvärdering av kvalitetskraven i dessa upphandlingar anses ha skötts på ett fullgott sätt. Däremot överensstämmer inte kvaliteten på de levererade varorna med medborgarnas/de anställdas förväntningar. Inom dessa områden är det möjligt att skillnaderna i uppfattning skulle kunna överbryggas om verksamheterna deltog i uppföljning kvalitetskraven i avtalen.

Ytterligare ett exempel där behovet uppföljning av avtal har aktualiserats är kommunens upphandling av snöröjning. En har kommunen en rättslig tvist med en leverantör gällande tidigare års verksamhet. En tvist som tjänstemän självkritiskt anser eventuellt kunde ha undvikits om kommunens uppföljning av avtalet skett snabbare och rättelse från leverantörens sida hade krävts direkt.

Sammantaget är vår bedömning är att de allvarligaste riskerna är förknippade med brister i löpande uppföljning av kvalitetskraven i upphandlade tjänster. Kommunen bör genom en utökad uppföljning hävda kvalitetskraven i upphandlad verksamhet.

Förekomst och hantering av underprissatta anbud

Hantering av underprissatta anbud bedömer vi generellt inte vara något större problem i kommunen. Men inom t ex äldreomsorgen anges att leverantörer underprissätter anbud i hopp om att i framtiden få ta del av en växande marknad. Huruvida underprissatta avtal har något samband med rapporterade allvarliga brister i bemanningen som utvärdering 2011 från Kontoret för hälsa, vård och omsorg pekar på är svårt att bedöma. Teoretiskt kan antas det kan vara problematiskt att driva en underprissatt verksamhet med skarpa kvalitetskrav där redan inledningsvis 10-20 % av intäkterna enligt plan skall avsättas till vinst. Det är dock inte säkert att underprissatta anbud nödvändigtvis skall leverera vinst till ägarna. Bevekelsegrunderna för sk riskkapitalbolag att underprissätta tjänster inom omsorgsverksamheterna kan istället vara att medvetet inte ta ut vinst under en avtalsperiod utan istället kalkylera på en värdetillväxt av verksamhetens marknadsandelen under

avtalsperioden. En värdetillväxt som "tas hem" vid en framtida försäljning av verksamheten.

Den skiftande affärslogiken för olika typer av utförare komplicerar hanteringen av underprissatta anbud. I vissa fall kan kommunen kortsiktigt göra en bra upphandling av en leverantör som underprissätter ett anbud. Kommunen måste dock försäkra sig om 1) att leverantören inte har en dominerande ställning på marknaden och därmed bryter mot konkurrenslagstiftningen, 2) att leverantören har ekonomiska resurser att under hela avtalsperioden leverera avtalad kvalitet och 3) att kommunen under hela avtalstiden har resurser att följa upp kvaliteten i verksamheten.

Den nationella diskussion om uppföljning av kvalitet

Diskussionen om kvalitet kontra pris i kommunens upphandlingar måste även ses utifrån ett nationellt perspektiv. T ex pågår för närvarande en omfattande nationell debatt om kvalitet i äldreomsorgen utifrån ett stort antal anmälningar om grava missförhållanden. Även om flera fall härrör från kommunalt driven egen regi verksamhet så är den övervägande majoriteten av de i media redovisade fallen från upphandlad privat äldreomsorg.

I media har även uppmärksammats att på nationell nivå så har Socialstyrelsens uppföljning av kvaliteten i äldreomsorgen (SoS 2010) inte i något fall lyckats att upptäcka de uppmärksammade missförhållandena. Ansvariga för den sk "Äldreguiden" vid Socialstyrelsen förklarar i media att denna publikation inte skall användas för bedömningar om kvalitén vid enskilda boenden. Likaså har i media rapporterats att av inkomna 369 formella anmälningar till Socialstyrelsens om missförhållanden inom äldreomsorgen, under perioden jan 2010 till nov 2011, så gjorde Socialstyrelsen därefter en inspektion endast i 22 fall. I övriga fall avskrevs anmälningarna, överlämnades till kommunerna eller föranledde enbart skriftlig kommunikation med utföraren av omsorgen.

Enligt vår bedömning är uppenbart att de nationella systemen för uppföljning av kvalitet inom äldreomsorgen har stora förbättringspotentialer.

Nationellt är flertalet av anmälningarna rörande t ex missförhållanden inom äldreomsorgen resultat av klagomål från brukare/anhöriga och inte från ansvariga för verksamheten eller från kommunala inspektioner/kontroller av kvaliteten. I vissa fall anklagas tom kommunala chefer för att ha stoppat kommundienstemäns (MAS) kritik av privat leverantörs kvalitet på utförda tjänster.

Den stora mängden uppmärksammade missförhållanden och det faktum att det i första hand inte är kommunen utan privatpersoner som upptäcker och anmäler missförhållanden kan tyda på generella systemfel avseende formu-

lering, utvärdering och uppföljning av kvalitetskrav i kommunala upphandlingar. Kvalitet är svårt att definiera, mäta och utvärdera. Risken finns att kommuner avsiktligt eller oavsiktligt väljer att definiera, mäta och utvärdera de "enklaste" kvalitetskraven i sina upphandlingar.

Generell avvägning mellan kvalitet och pris

Kommunal upphandling upplevs inte sällan av leverantörer som både snårig och som fyrkantig. Kommuner tillämpar olika metoder att försöka värdera och eventuellt väga samman pris och kvalitet. Situationens komplexitet illustreras av att forskning inom området visar att det inte finns något enkelt samband mellan hög kvalitet och högt anbudspris i offentliga upphandlingar.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF, överlämnade sommaren 2011 ESO-rapporten "Regelverk och praxis i offentlig upphandling" till regeringen. Rapporten bygger på en granskning av drygt 125 upphandlingar, genomförda av både myndigheter och kommuner. Ett av resultaten är att det inte finns något samband mellan pris och kvalitet i offentliga upphandlingar. I vissa upphandlingar ökar kvaliteten med stigande pris, i andra minskar den. Men oftast finns inget signifikant samband alls mellan pris och kvalitet. Enigt ESO-rapporten kan därför inte priset användas som indikator på kvalitet.

I och med att det inte går att anta att ett högre pris generellt innebär högre kvalitet, är det viktigt att undersöka kvaliteten separat i varje upphandling.

För att undvika att ett anbud med en oacceptabel kvalitet, men med ett lågt pris, vinner bör kommunen enligt ESO-rapporten sätta en miniminivå på kvaliteten i förväg. På det sättet får man en enkel formel och kan samtidigt på ett tydligt sätt visa vilka kvalitetsnivåer man vill ha.

Leverantörer lämnar även underprissatta sk "strategiska anbud" som inte täcker företaget kostnader. Det innebär att leverantören istället har en plan att hämta hem kostnaderna och vinst av kommunen på något annat sätt eller vid en framtida försäljning av verksamheten.

Enligt forskare vid Umeå (Sofia Lundberg) och Örebro universitet (Anders Lunander) måste man i det strategiska spel som en upphandling utgör skilja mellan leverantörens kostnad för att leverera en viss kvalitetsnivå och vilket pris leverantören väljer att lämna för samma kvalitetsnivå. De båda forskarna menar att leverantörer kan agera strategiskt när de lämnar anbud och därför är sambandet mellan pris och kvalitetspoäng ganska oklart. Ett lågt pris innebär inte alltid låg kvalitet.

Forskning visar även på att det finns starka incitament hos upphandlare att ge anbudsgivare med låga priser relativt höga kvalitetspoäng, i synnerhet om det i upphandlingen förekommer anbud med hög kvalitet kombinerat med

höga priser.

Mot bakgrund av det samlade kunskapsläget om hur leverantörer agerar i offentliga upphandlingar ter det sig enligt forskarna märkligt hur kommuner värderar inkomna offerters pris och kvalitet och att kommuner återupprepar irrationella val. Dessutom tycks det finnas en dålig koppling mellan kommunens erfarenhet av leverantörers brister i avtalsuppfyllelse och leverantörers möjligheter att vinna nya uppdrag.

En förklaring är att LOU är i första hand en lag som skall skydda och tillvarata leverantörernas intressen vid offentlig upphandling. Brister i avtalsuppfyllelse under en avtalsperiod, t ex i form av att inte leverera tjänster i avtalad omfattning eller kvalitet, skall inte påverka leverantörens möjlighet att få nya avtal, utan skall istället regleras inom det gällande avtalet. Det innebär att en leverantör som med underprissättning vinner en upphandling och sedan inte leverera enligt avtalet inte kan diskrimineras i en kommande upphandling. Bristerna i leveransen skall istället regleras löpande, vare sig det gäller väg- underhåll eller äldreomsorg.

En slutsats är att större resurser måste avsättas till uppföljning av utfallet av upphandlade tjänster, både gällande volym och gällande kvalitet. Brister i avtalsuppfyllelse måste rättas och regleras direkt med ekonomiskt vite.

Utifrån dagens forskning skulle revisionsfrågan om avvägning mellan kvalitet och pris kunna betraktas som felformulerad. Den enkla logiken att kommunen får den kvalitet den betalar för har för närvarande inget stöd i studier av verkligheten. Dagens marknadssituation med större internationella bolag som dominerar ett flertal verksamhetsområden, som skola, omsorg och vård, innehåller komponenter som internationell skatteplanering, reella och fiktiva internationella finansiella transaktioner vilka för bolagen kan tillmätas lika stor betydelse som den kommunala ersättningen för de levererade tjänsterna.

Dagens situation där kommunen svårligen kan överblicka att en internationell leverantörs framtida utveckling eller fortbestånd gör det än viktigare för kommunen att försäkra sig om en fullgod uppföljning av avtalade kvalitetskrav under avtalsperioden.