

Sveriges Arkitekter
Swedish Association
of Architects

Storgatan 41
Box 5027, SE-102 41
Stockholm, Sweden
Tel +46(0)8 505 577 00
Fax +46(0)8 505 577 05
kansli@arkitekt.se
www.arkitekt.se

Sveriges Arkitekter
Swedish Association
of Architects

Stockholm i maj 2011

Utformning av förfrågningsunderlag vid upphandling av arkitekttjänster

Syftet med denna vägledning är att underlätta för upphandlande myndigheter att utarbeta förfrågningsunderlag vid upphandling av arkitekttjänster som

- är överskådliga och lätta för leverantörerna att förstå
- kan bidra till att myndigheten får jämförbara anbud
- som inte belastar leverantörerna med onödigt anbudsarbete
- som inte tynger den upphandlande myndigheten med ovidkommande upphandlingsadministration
- som säkerställer en god konkurrens och främjar mindre och medelstora företags deltagande i upphandlingen
- kan medverka till att myndigheten får eftersträvad och förväntad kvalitet på de upphandlade tjänsterna

Denna vägledning kompletterar boken *Att upphandla arkitekt- och teknik-konsulttjänster – en handledning för offentliga upphandlare* (Byggandets Kontraktskommitté, Svenska Teknik&Designföretagen, Sveriges Arkitekter/ Staffan Carenholm – Svensk Byggtjänst, www.byggtjanst.se).

Råd och vägledning finns också i Kammarkollegiets skrift *Utformning av förfrågningsunderlag för varor och tjänster*, som kan laddas ned från www.upphandlingsstod.se.

1. Att tänka på allmänt

Idéer och lösningar

Det är en kvalificerad uppgift att upphandla arkitekttjänster. Den tjänst som ska upphandlas kan aldrig i detalj kvantifieras eller specificeras förrän den är utförd. Lösningen på uppgiften formas i uppdraget, inte i anbudet. När man upphandlar arkitekttjänster gör man det på *en förväntan om* vilken leverantör som *kan antas vara* bäst skickad att utföra uppgiften.

Arkitekttjänster har alltid ett idémässigt innehåll och gäller lösningar i vilka krav på funktion, gestaltning, miljö, teknik och ekonomi vägs samman. Mjuka och hårda parametrar ska utvärderas tillsammans. Att bedöma arkitektens anbud är därför alltid en flerdimensionell värderingsfråga.

Kvalitet och pris

Kvalitetskriterier har alltid en avgörande betydelse vid arkitektupphandling. Pris kan aldrig vara enda kriterium vid utvärdering av anbud gällande arkitekttjänster. Pris har betydelse, men väger alltid lättare än bedömningen av leverantörens förmåga, kapacitet, erfarenhet och kreativitet. Det är alltid av större ekonomisk betydelse att värdera kvalitetskriterier rätt än att fokusera på priset. Att köpa billigt kan visa sig bli dyrt – *quality is long remembered after price is forgotten*.

Objektivt och subjektivt

Bedömning av anbud måste alltid utgå ifrån tydliga kriterier. Allt ska ske inom en objektiv ram där alla anbudsgivare behandlas lika. Ändå handlar det om att göra bedömning av förmåga och kapacitet. Anbudsvärderingen innebär att man med hjälp av uppställda kriterier *sluter sig till* vilken leverantör som *kan antas* vara mest lämplig för uppgiften i fråga. Alla sådana bedömningar har ett subjektivt inslag. Vilka bedömningar som har gjorts måste alltid kunna dokumenteras. Det kan leda till att man med poängbedömning söker kalkylera fram vem som är rätt leverantör. Det är sällan en bra metod för att välja arkitekt. Det handlar istället om bedömningar och att hantera dessa inom upphandlingslagarnas ramar.

Manöverutrymme

Många upphandlingsprocesser styrs av rädslan för att göra fel. Alltför sällan ställs frågan: "Vilka möjligheter ger oss lagen nu att genomföra upphandlingen så att vi verkligen får det resultat vi eftersträvar?" Att reflektera över vilket manöverutrymme som finns är förnuftigt innan man ger sig i kast med att planera upphandlingen efter en förutbestämd mall. Oftast har den offentliga upphandlaren ett betydligt större manöverutrymme än vad han tror. Visserligen har upphandlingslagarna blivit alltmer tekniskt komplicerade, men det finns goda möjligheter att genom att vara förutseende, smidig och smart undvika begränsningar och hinder för en god upphandlingsprocess.

Samtal och erfarenhetsutbyte

För att kunna utveckla upphandlingsprocesser som både upphandlande myndigheter och marknadens leverantörer är nöjda med är det viktigt med en dialog mellan upphandlare och leverantörer. En sådan dialog kan medverka till att öka förståelsen för varandras förhållanden, bedömningar och förväntningar.

Genom ett öppet samtal kan leverantörerna ges tillfälle att lämna synpunkter på olika upphandlingsprocesser samtidigt som den upphandlande myndigheten kan redovisa sina bedömningar och erfarenheter.

Under pågående upphandling blir dialogen mellan upphandlare och leverantörer ytterst formaliserad och begränsad och sker inom ramen för en fråge- och svarsfunktion. Det är angeläget att hitta former för mer fri dialog vid sidan av pågående upphandlingar.

Att genomföra sådana öppna dialogsamtal kan bidra till en successiv förbättring av upphandlingsprocesserna. Upphandlaren vill undvika överprövningar och omtag i processen. Leverantörerna vill inte tyngas av onödigt resurskrävande anbudsgivning och vill vara förvissade om att anbudsutvärdering görs på relevanta grunder.

När den upphandlande myndigheten ska genomföra en större upphandling kan det alltså vara klokt att bjuda in intresserade leverantörer till ett samtal om den förestående upphandlingen. Lika viktigt kan det vara att efter avslutad upphandling bjuda in anbudsgivarna för att informera om processen och de bedömningar som gjorts i kvalificeringsfas och vid anbudsutvärdering.

En möjlighet som också bör prövas, åtminstone av de myndigheter som regelmässigt upphandlar arkitekttjänster är att bjuda in till ett årligt samtal om upphandlingsmodeller och upphandlingsprocesser. Alla insatser som kan göras för att öka kommunikation mellan upphandlande myndigheter och marknadens leverantörer innebär en ömsesidig läroprocess. Ökad kunskap om varandras betingelser är grunden bättre och resultatgivande upphandlingsprocesser

2. Utformning av förfrågningsunderlaget

Allt handlar om

- att veta vilken kvalitet man vill ha på den tjänst som ska upphandlas
- att kunna beskriva detta tjänsteinnehåll på ett sätt som inte lämnar fältet fritt för tolkning
- att utforma kriterier för kvalificering och anbudsutvärdering som leder till att målen för upphandling uppnås
- att genomföra en upphandlingsprocess som vinner marknadens förtroende

I det följande beskrivs vad som behöver göras för att uppnå detta.

Samspel mellan egentlig beställare och den upphandlingstekniskt ansvariga

Den egentliga beställaren, den som ska nyttja tjänsten, måste medverka i utformningen av förfrågningsunderlaget. Endast den egentliga beställaren kan beskriva verksamhetens krav och bedöma vilka kriterier för anbudsutvärdering som är relevanta. Uppgiften för den upphandlingstekniskt ansvariga är att se till att upphandlingen följer vad som är påbjudet enligt lag. Att utforma förfrågningsunderlaget är ett samspel mellan den egentliga beställaren och de upphandlingstekniskt ansvariga. Kommunikationen mellan faktisk beställare och upphandlingsansvarig måste vara tät och får inte brista.

Upphandling är en strategisk fråga för myndighetens ledning

Att göra upphandlingar som resulterar i att rätt kvalitet köps till rätt villkor är en managementfråga. Upphandling är en strategisk frågeställning som ledningen hos myndigheten måste intressera sig för och ytterst styra. Ledningen i den upphandlande myndigheten måste därför ta ansvar för att rutiner och processer för den offentliga upphandlingen genomförs så att rätt kvalitet uppnås.

Obalans i förfrågningsunderlaget

Föremålet för upphandlingen, den tjänst som ska upphandlas, måste beskrivas på ett både uttömmande och lättförståeligt sätt. I alltför många arkitektupphandlingar beskrivs den tjänst som ska upphandlas översiktligt och till och med torftigt samtidigt som de upphandlingstekniska bestämmelserna redovisas ingående och in i minsta detalj.

Det ska finnas en balans i förfrågningsunderlaget mellan beskrivningen av den tjänst som ska upphandlas och upphandlingsbestämmelserna. Finns en obalans är risken stor att leverantörerna tolkar uppgiften olika. Det ger en bred träffbild i anbuden och en uppenbar svårighet för myndigheten att värdera de olika anbuden.

För den upphandlande myndigheten är det av vitalt intresse att få jämförbara anbud. Får man en prisspridning 1:5 eller 1:8, vilket inte är ovanligt, måste man dra slutsatsen att anbudsgivarna sinsemellan tolkat uppgiften helt olikartat.

Resultatet blir då att myndigheten ska välja mellan anbud som man egentligen inte vet vad de innehåller.

Att få ett bra beslutsunderlag i sin upphandlingsprocess är avhängigt att uppgiften och dess eftersträvade kvalitet beskrivs tydligt i förfrågningsunderlaget.

Skilj tydligt på de olika faserna.

Ett väl strukturerat förfrågningsunderlag är viktigt för att leverantörerna ska bedöma uppgiften på ett likvärdigt sätt och inte onödigtvis missa någon väsentlig information. Använd AMA AF Konsult 10, som upprättats för att tjäna som vägledning för att göra överskådliga och genomarbetade förfrågningsunderlag. Bygg förfrågningsunderlaget efter strukturen i AMA AF Konsult 10 och använd rubriker och koder i AMA AF Konsult 10.

Skilj tydligt på de olika faserna. Gör tydligt i förfrågningsunderlaget hur de olika faserna hakar i varandra. Håll isär uteslutningsfas, kvalificeringsfas och anbudsprövningsfas. Det är viktigt både för upphandlare och för leverantörer att veta vilka krav som hör till vilken fas och vad som sker steg för steg i upphandlingsprocessen.

Samla kraven

Undvik att redovisa krav på olika ställen i förfrågningsunderlaget. Samla krav på ett ställe, helst i ett anbudsformulär, och underlätta för anbudssökande att intyga att kraven är uppfyllda utan behöva redovisa handlingar och intyg som styrker detta.

Rensa förfrågningsunderlaget från överkrav

Alla krav som ställs i förfrågningsunderlaget ska vara proportionerliga och relevanta i förhållande till det som ska upphandlas. Ibland använd samma mall för olika typer av upphandlingar. Det kan innebära att krav som är relevanta på en högre nivå onödigtvis också ställs på en lägre nivå. Överkrav skapar irritation och kan medföra att man missar väl kvalificerade leverantörer.

Begränsa kravställandet till vad som krävs i det enskilda fallet. Underlätta för dig själv och anbudsgivarna genom att inte belasta förfrågningsunderlaget med krav som inte är nödvändiga att ha med.

Ta bort onödig information

Många förfrågningsunderlag tenderar att bli omfattande. Allt behöver inte återges eller motiveras i ett förfrågningsunderlag. Man behöver exempelvis inte återge vad som gäller enligt LOU eller ordagrant citera bestämmelser i upphandlingslagen. Den offentliga upphandlaren måste förlita sig på att leverantörerna kan de grundläggande upphandlingsbestämmelserna. Förfrågningsunderlaget är inte forum för att utbilda i LOU.

Terminologi och begreppsapparat

När uppgiften och vad som efterfrågas beskrivs i förfrågningsunderlaget är det viktigt att vedertagna begreppsbestämningar används och att leverantörerna lägger in samma betydelse som den upphandlande myndigheten i de termer och begrepp som används.

Man bör använda tydliga begrepp som ger minimalt tolkningsutrymme. Begrepp som "översiktlig illustration" eller "enklare skiss" tolkas helt olika av läsarna. Att använda begrepp som lämnar leverantörerna stor frihet att tolka vad som efterfrågas medför att den upphandlande myndigheter får svar på annat än den fråga som ställts.

Inte minst när det gäller benämning av olika kategorier är det viktigt med en tydlig terminologi och att relevant information efterfrågas. Vad menas med en uppdragsledare? Vad avses med ansvarig arkitekt? Hur ska arkitektföretaget tolka att man frågar efter priser för ritare eller sekreterare när ritare är en personalkategori som inte längre existerar och kostnaden för en sekreterartjänst normalt saknar betydelse för värdering av anbud gällande arkitekttjänster?

Ska-krav

Om ska-krav ställs upp i uteslutnings- och kvalificeringsfaserna ska dessa vara relevanta för att utkristallisera gruppen anbudsgivare. Ska-krav ska inte vara av administrativ art. Ska-kraven ska inte vara formulerade så att en anbudsgivare utesluts på grund av formfel som saknar betydelse för att kunna bedöma uppgifterna i anbudet i sak.

Ingen ska uteslutas från en upphandling på grund av att efterfrågad uppgift lämnats på fel blankett eller sida eller att endast en av två firmatecknare undertecknat anbudet. Överhuvudtaget bör krav inte ställas på att firmatecknare ska underteckna ett anbud. Det ska räcka att behörig företrädare för anbudsgivaren undertecknar anbudet.

Ekonomisk och teknisk kapacitet

De krav som ställs på ekonomisk och teknisk kapacitet ska vara proportionerliga och rimliga med hänvisning till vad som ska upphandlas. Begär inte in årsredovisningar såvida inte dessa kommer att granskas av en kvalificerad person och att granskningen kommer att vara ett underlag i bedömningen.

Nystartat företag som inte kan redovisa det antal årsredovisningar som har efterfrågats har möjlighet att visa att företagets anställda har erfarenhet och kompetens kan möta de allmänt ställda kraven på ekonomisk och teknisk kapacitet.

Bevis och certifikat

Begär inte in olika bevis och certifikat av alla anbudssökande i kvalificeringsfasen. Det kan räcka, både i kvalificeringsfasen och i anbudsprövningsfasen att anbudsgivare bekräftar att krav som ska dokumenteras genom olika bevis och certifikat är uppfyllda. Många gånger räcker det att som villkor för kontraktstilldelning ställa upp krav att efterfrågade bevis och certifikat ska visas.

Referenser – intervjuer och presentationer

Undvik i möjligaste mån formaliserad referenstagning där exempelvis anbudssökande ska redovisa tre referenser som ska betygsättas av den upphandlande myndigheten. Denna form av referenstagning bidrar sällan till att skilja de anbudssökande åt. Alla väljer självfallet sina bästa referenser och i normalfallet leder det till att de anbudssökande får ungefärligen poäng för vad

de tidigare presterat. Mycket resurser har då använts utan egentlig nytta för den process som syftar till att utmönstra de leverantörer som bör få bli anbudsgivare.

När det gäller arkitektjänster är en mer framkomlig och resultatgivande väg att använda sig av presentationer eller intervjuer. Man kan jämföra med ett anställningsförfarande. Få blir anställda enbart på en ansökningshandling. Det är först genom ett intervjuförfarande eller en presentation man kan börja bilda sig en bra uppfattning om vilka som framstår som mest lämpliga.

Det går att genomföra intervjuer och presentationer inom en ram som säkerställer lika behandling och på ett sätt som svarar mot kraven på transparens och dokumentation.

Metod, men inte lösningar

Det kan ibland vara på sin plats att kräva att anbudsgivare kortfattat ska beskriva hur de tänker sig att arbeta med det uppdrag som ska upphandlas och vilken metod man tänker använda sig av. Om sådana krav ställs i syfte att få en bättre bild av anbudsgivarnas anbud måste man begränsa kravet, exempelvis genom att säga att redovisningen maximalt får omfatta en A 4-sida.

Aldrig ska lösningar på uppgiften i form av skisser, förslag eller illustrationer begäras in i samband med anbudsgivning. Uppgiften ska lösas av den som tilldelas kontrakt, inte av anbudsgivarna i anbudsskedet.

Kvalitet och pris – bedömningsbart och mätbart

Utvärdering av anbud gällande arkitektjänster bör regelmässigt ske utifrån vad som sammantaget är det mest fördelaktiga, vilket innebär att *bedömningsbara* parametrar som kvalitet, erfarenhet, referenser och antagen förmåga ska vägas samman med en *mätbar* parameter som pris.

Om vi använder *kvalitet* som samlingsbegrepp för alla dessa mjuka parametrar och menar att kvalitet ska väga tyngre än *pris* vid utvärderingen av anbud gäller det att tänka efter innan man fastställer sin utvärderingsmodell och den poängsättning som ryms i utvärderingsmodellen.

Om exempelvis avsikten är kvalitet ska väga 70 procent och pris 30 procent måste man se till att utvärderingsmodellen också ger detta utslag. Även om en utvärderingsmodell tydligt värderar kvalitet högre än pris kan det förekomma att priset ändå blir utslagsgivande. Då har upphandlingen resulterat i en värdering av anbuden som inte överensstämmer med den värderingsskala som fastställts. Det måste ses som ett misslyckande.

Inte sällan kan den upphandlande myndigheten konstatera att det varit svårt att skilja anbuden åt kvalitetsmässigt. Offererade team kan ha fått jämförbara omdömen och anbudsgivarnas förmåga kan ha bedömts vara ganska likvärdiga samtidigt som anbudspriser skiljt sig åt högst väsentligt. Om anbudsgivarna därmed fått ungefär samma kvalitetspoäng medan prispoängen varierar kraftigt kan resultatet även i en 70-30-ekvation bli att prislefaktorn blev utslagsgivande. Är det då inte rimligt att det blir så när anbudsgivarna konstaterades vara kvalitetsmässigt ganska jämförbara? Nej, inte om avsikten varit att kvalitet skulle värderas betydligt högre än pris.

När prisspridningen dessutom är mycket stor beror det sannolikt på att anbudsgivarna tolkat uppgiften högst olika eller att någon anbudsgivarna uppenbart dumpat priset. Har uppgiften tolkats olika vet inte den upphandlande myndigheten vilken tolkning man köper. Är anledningen till den stora prisspridningen istället uppenbar dumping kommer myndigheten att köpa tjänsten för ett pris alla vet inte är rimligt för att få önskad kvalitet.

Erfarenhetsmässigt är ett pressat timpris ingen som helst garanti för en lägre slutkostnad. Den som pressar timpriset långt under vad både upphandlare och leverantörer vet är marknadsnormalt och rimligt tvingas ofta "sockra" med flera timmar. Det man förlorar på gungorna måste man ta igen på karusellen.... För att undvika att en utvärderingsmodell havererar är det en klok åtgärd att räkna på några olika scenarier, det vill säga testa utvärderingsmodellen. Vad inträffar med utvärderingsmodellen om kvalitetsskillnaden mellan bästa och sämsta anbud kvalitetsmässigt är 10 procent medan lägsta pris är 40 procent lägre än det högsta anbudspriset?

Sådana tester av modellen kan ge en bild av vilka poängskalor man behöver använda sig av för att få det kvalitetsmässiga utslag man väntat sig. Ett vanligt misstag är att använda sig av samma poängskala för kvalitet som för pris. Vill man ha ett utslagsgivande kvalitetsmässigt utslag bör man konstruera sin kalkyl så att man har olika sorters poängskalor för kvalitet och pris.

Se upp för dumpade priser

När den upphandlande myndigheten haft sakkunnig hjälp med att beskriva föremålet för upphandlingen och med omsorg utarbetat sin utvärderingsmodell, så har man samtidigt oftast också en ganska god bild av vad ett rimligt anbudspris bör vara. Om man då får ett eller flera anbud som utgör 50 eller 60 procent av antaget rimligt pris kan man sluta sig till att någon eller några avsiktligt söker prisa in sig. Sådant är naturligtvis tillåtet, men den upphandlande myndigheten bör ställa sig skeptisk till uppenbar dumpade priser.

Att ett eller ett par timpriser eller fasta priser markant avviker från övriga anbudsgivares priser ska ses som ett varningstecken. Det finns ingen som helst garanti för att kontraktstilldelning på basis av ett uppenbart dumpat pris blir "billigare". Ett dumpat pris har ofta som syfte att "ta sig innanför staketet". Nästa gång är sannolikheten stor för att priset blir ett helt annat.

Se upp för taktiserad prissättning

Som upphandlande myndighet är det viktigt att få ett anbudspris som är realistiskt för de olika deltjänster som ingår i den upphandling. Det är exempelvis inte ovanligt i en ramavtalsupphandling att man frågar efter priser för ansvarig arkitekt, handläggande arkitekt och medverkande arkitekt och att man samtidigt använder sig av en fördelningsnyckel för hur stor delvolym som kan antas för respektive kategori. Sådana modeller kan öppna för taktiserad prissättning där viss kategori underprissätts och en annan överprissätts. I extremfall kan ett symboliskt pris sättas på viss kategori.

Sådana taktiserande inslag i vad som annars är en allmänt accepterad skälig prissättning bör den upphandlande myndigheten försöka undvika genom att ställa sina frågor så att utrymmet för skenprissättning minskas. Den upphandlande myndigheten är mest betjänt av att få realistiska prisuppgifter för olika i anbudet ingående deltjänster.

Att använda fördelningsnycklar som styr hur arbetsvolymen antas vara fördelad mellan olika kategorier är överhuvudtaget en tveksam utgångspunkt för bedömning av avgivna priser. Hur ett arkitektföretag fördelar arbetet mellan olika kategorier eller ansvarsnivåer för att uppnå bästa resultat är företagsunikt.

Upphandlarens utgångspunkt måste vara att en upphandlad leverantör sätter in just den personalkapacitet och personalkompetens som behövs, vare sig mer eller mindre, för att lösa uppgiften på det sätt beställaren förväntar sig. Att specificera kvoter för fördelning av arbetet internt hos arkitektföretaget ger inte någon vägledning till hur uppgiften ska lösas på bästa sätt.

Bedöm kvalitet mot fastställt pris

Ett bra sätt att undvika medveten prisdumping och skenprissättning är att först fastställa pris för uppgiften och därefter värdera kvalitet mot sålunda fastställt pris. Genom att fråga efter prisuppgifter kan den upphandlande myndigheten ringa in ett pris som kan bedömas vara marknads normalt och rimligt. Därefter kan man låsa detta pris och låta anbudsgivarnas offererade kvalitet mätas mot det bestämda priset. På det sättet säkerställer man att man får bästa möjliga kvalitet till marknadsmässigt pris.

Använd ramavtal som har fördelningsnyckel för kontraktstilldelning

När arkitekttjänster upphandlas genom ramavtal bör modell med i förväg fastställd fördelningsnyckel användas. Ramavtal där villkoren inte är fastställda i ramavtalsupphandlingen förutsätter förnyad konkurrensutsättning under ramavtalet. En sådan ordning är administrativt och resursmässigt betungande för både den upphandlade myndigheten och de på ramavtalet upphandlade leverantörerna och bör därför undvikas.

När villkoren är fastställda i ramavtalsupphandlingen förekommer det att upphandlade leverantörer rangordnas och arkitektföretag med högst rangordning först tillfrågas när uppdrag inom ramavtalet aktualiseras. Inte heller detta är någon bra ordning och det finns inget krav på att man måste göra på detta sätt. Modellen innebär att myndigheten binder sig för en leverantör som kanske inte alls framstår som den mest lämpade för en viss uppgift.

En modell med i förväg fastställd fördelningsnyckel löser problemet. Läs mer om modellen i boken *Att upphandla arkitekt- och teknikkonsulttjänster – en handledning för offentliga upphandlare*

Sakkunnig granskning av förfrågningsunderlaget

Använd ett nålsöga, gör en sakkunnig granskning av förfrågningsunderlaget innan det skickas ut. Låt en fristående sakkunnig person, inom eller utom myndigheten, granska förfrågningsunderlaget innan det görs offentligt. Genom en sådan dubbelcheck kan oklarheter upptäckas. Kompletteringar och ändringar kan göras i ett tidigt skede och därmed undvikas när processen påbörjats.