

KVALITETSSÄKRAD VÄLFÄRD

Samverkan med utförare

I UPPHANDLINGSPROCESSEN



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Samverkan med utförare

I UPPHANDLINGSPROCESSEN



Upplysningar om innehållet:
Lena Svensson, lena.svensson@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2015
ISBN: 978-91-7585-193-8
Foto: Maskot, John Wildgoose
Produktion: Kombinera AB

Förord

Allt mer av offentligt finansierad verksamhet utförs av externa utförare på uppdrag av kommuner, landsting och regioner. Det innebär att beslutade mål och visioner i allt högre grad realiserar via upphandling och avtal. Förutsättningarna för att god kvalitet i tjänsten ska uppnås ökar genom samverkan och dialog med utförare.

Sveriges Kommuner och Landsting har tagit fram en modell för att åskådliggöra hur samverkan med utförare kan utformas. Modellen kan delvis tillämpas för utförare i egen regi.

Skriften riktar sig till dig som är beställare, upphandlare, utförare, branschorganisation, förtroendevald eller har annat ansvar rörande avtal och uppföljning av välfärdstjänster.

Underlaget till skriften har tagits fram av Annika Asplind, SKL. Lena Svensson har varit projektledare och svarar på eventuella frågor.

Stockholm i januari 2015

Lennart Hansson
Sektionen för demokrati och styrning
Sveriges Kommuner och Landsting



Samverkan i upphandlingsprocessen

Allt mer av offentligt finansierad verksamhet utförs av externa utförare på uppdrag av kommuner, landsting och regioner. Det innebär att styrande mål och visioner i allt högre grad förverkligas via upphandling och avtal.

Idag finns två motstridiga trender. Antalet juridiska tvister och överprövningar mellan upphandlande myndigheter och privata utförare ökar samtidigt som former för dialog mellan parterna utvecklas.¹ Denna skrift syftar till att främja dialog och samverkan med utförare.

Samverkan syftar till

- › att ge träffsäkrare avtal och villkor
- › att få kunskap om marknaden, verksamhetsområdet och dess utvecklingsmöjligheter
- › att stärka möjligheten att styra mot målen
- › att stärka kompetens- och verksamhetsutveckling.

Sveriges Kommuner och Landsting har tagit fram en modell för att åskådliggöra samverkan med utförare under hela upphandlingsprocessen. Det är inte en vägledning för att genomföra upphandling, utan en modell som visar på ett perspektiv och ett utvecklingsområde. Ett annat perspektiv som kan vara relevant men som inte tas upp är hur brukar- och patientsamverkan sker i upphandling.²

De förtroendevalda beslutar om mål och riktning för verksamhet inom ansvarsområdet, oavsett regiform.³ En förutsättning för att tillämpa modellen är att det finns mandat från förtroendevalda för att samverka med utförare.

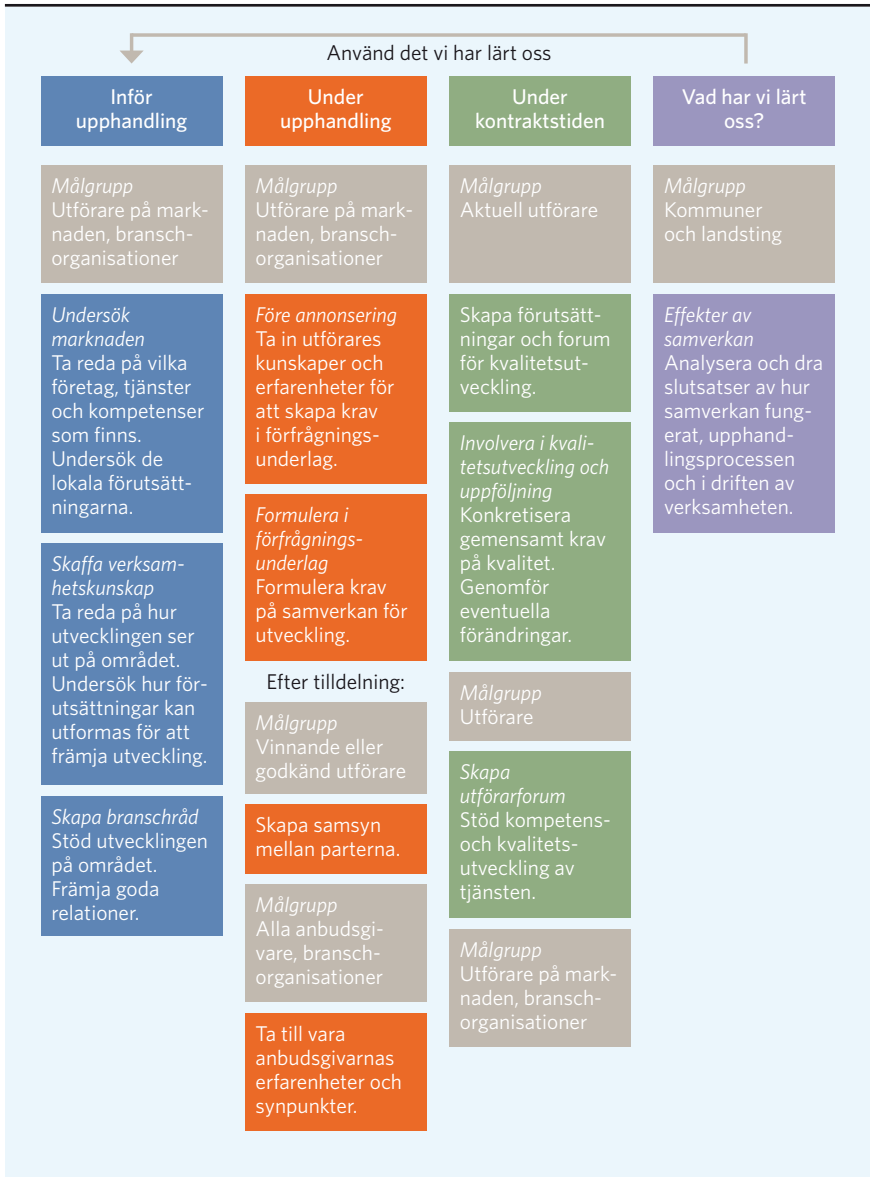
Not 1. Jämför Kastberg & Mattison, *Kommunala strategier vid marknadsstyrning*, SKL 2013.

Not 2. Se *Samverkan med brukare och patienter i upphandlingsprocessen*, SKL 2014.

Not 3. Se *Förtroendevald i upphandlingsprocessen*, SKL 2014.

Modell för samverkan med utförare

FIGUR 1. Modell över samverkan



Samverkan och dialog kan ske med olika målgrupper, vilket synliggörs i modellen. Med utförare avses de företag, ideella föreningar eller egen regi som levererar tjänster till kommuner, landsting och regioner. Branschorganisationer innefattar sammanslutningar av utförare, oavsett om dessa drivs som aktiebolag eller ideella föreningar.

Modellen kan tillämpas oavsett vilken form av avtal som reglerar relationen, men tar främst sikte på verksamhet som bedrivs enligt lagen om offentlig upphandling (LOU)⁴ eller med stöd av lagen om valfrihetssystem (LOV)⁵. Den kan delvis tillämpas för utförare i verksamhet i egen regi.⁶

Samverkan kan beröra olika funktioner i olika skeden. I upphandling samverkar till exempel upphandlare och utförarchefen när ett kontrakt är tecknat kan det vara beställare och enhetschef som samverkar.

Vilken grad av samverkan gäller?

Det är viktigt att tydliggöra de intentioner och spelregler som ska gälla för samverkan. Falska förhoppningar om graden av inflytande kan undvikas om de förutsättningar och möjligheter som finns tydliggörs i ett tidigt skede. Fundera över vilken typ av samverkan som är lämplig utifrån syftet.

TABELL 1. Schematisk bild av former av samverkan och dess innebörd

Grad av samverkan	Former	Utförare får	Exempel på metod
Information	Envägskommunikation		
Frågor och svar	Veta	Webb, stormöte, trycksak	
Konsultation	Inhämta synpunkter	Tycka	Fokusgrupp, enkät, intervju
Dialog	Utbyta tankar och idéer	Resonera	Arbetsgrupp, referensgrupp
Samarbete	Planera och genomföra gemensamt	Besluta tillsammans	Formell samverkansgrupp

För att öka tydligheten inom den upphandlande organisationen och i kontakterna med utförarna på marknaden kan mål och riktlinjer fastställas om i

Not 4. Lag (2007:109) om offentlig upphandling.

Not 5. Lag (2008:962) om valfrihetssystem.

Not 6. En annan form där modellen kan vara tillämplig är vid idéburet offentligt partnerskap (IOP), vilket inte är en upphandling med ett beställar- och utförarförhållande utan när två jämbördiga parter träffar en överenskommelse om samarbete.

vilken mån samverkan ska ske. Detta kan finnas i program för uppföljning av privata utförare, konkurrensprogram och riktlinjer för upphandling.

Tänk på

Att veta i vilken grad och på vilket sätt samverkan kan ske ger ett gott samarbetsklimat – ingen vill ha "låtsassamverkan".



Inför upphandling

FIGUR 2.



Innan formella beslut om att inleda en upphandling tagits undersöks behov, marknad, politisk viljeriktning med mera. Det finns i regelverket kring offentlig upphandling ett uttryckligt stöd för att ha dialog med privata utförare under den perioden.⁷

Undersök marknaden och skaffa verksamhetskunskap

Målgrupp: utförare på marknaden, branschorganisationer.

Syfte

- › Ta reda på vilka företag, tjänster och kompetenser som finns.
- › Undersök de lokala förutsättningarna.
- › Ta reda på hur utvecklingen ser ut på området.
- › Undersök hur förutsättningar kan utformas för att främja utveckling.

När kommunen, landstinget eller regionen överväger att handla upp en tjänst finns ett behov av att undersöka vad marknaden kan erbjuda.

Utförare som varit verksamma i kommuner, landsting eller regioner har värdefull kunskap om verksamhetsområdet. Genom att bjuda in utförare till dialog kan kunskap och erfarenheter tas till vara vilket ökar möjligheten att skapa en mer träffsäker upphandling.

Genom forskning och kunskapsutveckling eller i samverkan med brukare och patienter kan nya behov framkomma. Det är då viktigt att undersöka om dessa nya behov möts av tjänster som finns på marknaden, eller om det finns intresse hos branschen av att utveckla nya tjänster.

Not 7. Se gällande EU-direktiv samt artikel 40 i kommande EU-direktiv för LOU.

Innan upphandling annonserats finns goda möjligheter till dialog, även om den är begränsad under upphandlingsförfarandet enligt LOU.⁸ Men det är viktigt att säkerställa att ingen får konkurrensfördelar utifrån dialogen.⁹

Vid upphandling enligt LOV finns än större möjlighet till dialog med utförare både inför annonsering och under upphandlingsprocessen. Det råder till exempel ingen sekretess rörande förfrågningsunderlaget.

Metoder

- › **Dialogmöten** Dialog kan föras i olika former. Det kan vara bra att dokumentera dialogen för att uppfylla krav på transparens och likabehandling. Det finns inget som hindrar att man bara bjuder in en eller flera utförare till dialog, men var noga med att inte snedvrída konkurrensen.
- › **Informationsmöte eller hearing** Utförare kan bjudas in och informeras om pågående förarbete och ge upphandlande enhet möjlighet att hämta in kunskap och erfarenheter. Viss försiktighet kan behöva iakttas när man samlar potentiella utförare eftersom det finns risk för kartellbildning och utförare kan hämmas i närvaro av konkurrenter.

Exempel på frågor

- › Hur ser utvecklingen ut på området, gällande arbetssätt och metoder?
- › Hur kan upphandling främja innovation?
- › Vad är kostnadsläget för den aktuella tjänsten?
- › Finns det krav som kan exkludera utförare?
- › Vet marknaden vilka villkor som gäller i den aktuella kommunen, läns-tinget eller regionen?
- › Vilka krav kan vara lämpliga att ange som "garantier" för utförande?
- › Om man har för avsikt att använda viten eller morötter – vad kan det vara värt för en utförare?
- › Vilka erfarenheter finns av bra eller dåliga förfrågningsunderlag?

Samverkan med bransch

Att bygga varaktiga forum med branschen kan ta tid men är ofta värdefullt. Det skapar förutsättningar för kontinuitet och främjar goda relationer över tid. Ett befintligt branschråd innebär att det finns en part att samverka med. *Målgrupp:* alla utförare på marknaden, branschorganisation.

Not 8. Före annonsering råder sekretess för förfrågningsunderlaget.

Not 9. För fördjupad kunskap se Kammarkollegiets skrift *Vägledning: Dialog och förhandling inom LOU och LUF*.

Syfte

- › Stöd utvecklingen på området.
- › Främja goda relationer.

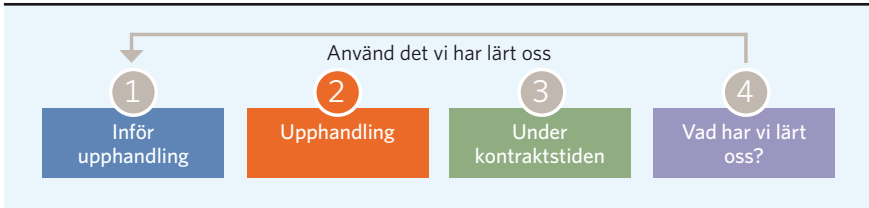
Många kommuner, landsting och regioner har utvecklat kontakter med det lokala näringslivet inom specifika områden så kallade *bransch- eller utvecklingsråd*. I dessa råd förs generella diskussioner om till exempel verksamhetsutveckling.

På mindre orter kan det vara svårt att ha branschråd i den egna kommunen. En möjlighet kan då vara att skapa regionala branschråd i länet eller med andra kommuner.



Under upphandling

FIGUR 3.



Avser perioden från beslut om upphandling till underskrivet avtal.

Före annonsering

Målgrupp: utförare på marknaden, branschorganisationer.

Syfte

- › Ta in utförares kunskaper och erfarenheter för att skapa krav i förfrågningsunderlag.

Innan förfrågningsunderlag annonserats, kan dialog föras med utförare. Träffsäkerheten och relevansen i förfrågningsunderlaget kan ökas om synpunkter hämtas in från utförare på hur krav kan utformas.

Metoder

- › **Dialog** Genom dialog med utförare kan ett förfrågningsunderlag formuleras som fångar det som utförarna på området anser vara viktigt. Krav får inte formuleras så att de gynnar en specifik utförare.
- › **RFI (Request For Information)** En form för öppet frågeställande till utförare som kan ge fyllig information på området. Frågorna kan vara specifika eller öppna utifrån syftet med att använda RFI.
- › **Extern remiss** Förfrågningsunderlag annonseras offentligt, liknande en faktisk upphandling, i syftet att ta in synpunkter från utförare. Inkomna synpunkter och förbättringsförslag värderas och efter att de justeringar som anses relevanta förts in, annonseras förfrågningsunderlaget ”på riktigt”.¹⁰

Not 10. Denna modell har prövats i bl.a. Stockholms stad.

Tänk på

Iaktta likabehandling och dokumentera vilka kontakter som tas och diskussioner som förs. Det är viktigt med transparens för att skydda utförare från att bli diskvalificerade för att de varit delaktiga i dialog.

Ställa krav i förfrågningsunderlag

Syfte

- › Formulera krav på samverkan för utveckling.

Upphandling är ett styrningsinstrument. Formulera därför i förfrågningsunderlaget krav på den samverkan som ska ske under kontraktstiden.

Avtal är ofta långa åtaganden. De förutsättningar som gällde när avtalet skrevs kan med tiden ändras. Därför är det klokt att i förfrågningsunderlag och avtal skriva in hur utveckling och förändring i verksamhet till följd av ändringar i lagstiftning, forskningsrön och praxis ska hanteras under kontraktstiden.

Tänk på

Avtalet får inte ändras så mycket att det med tiden avviker allt för mycket från det ursprungliga förfrågningsunderlaget. Om förändringarna är väsentliga måste en ny upphandling enligt LOU göras.

Efter annonsering

Under denna fas finns det begränsade möjligheter att samverka med anbudsgivare på grund av den stränga sekretess som råder i LOU efter annonsering.

Metoder

- › **Frågor och svar** och eventuella **begäranden om komplettering**. All kommunikation som förs med en anbudsgivare ska förmedlas till övriga anbudsgivare, för att fylla LOU:s krav på transparens. Kravet gäller inte vid upphandling enligt LOV.

Efter tilldelning

Målgrupp: vinnande eller godkänd utförare.

Syfte

- › Skapa samsyn mellan parterna.

Efter upphandling skrivs kontrakt och en relation inleds. Relationer byggs successivt och inriktningen bör vara att bygga en ömsesidig relation mellan två samarbetsparter med olika roller.

Metoder

- › **Inledande möte vid kontraktsskrivning** Avtal enligt LOU utgörs ofta av krav i förfrågningsunderlag och eventuella åtaganden som utföraren gjort i anbudet. Den gemensamma överenskommelsen om vad det är som ska gälla kan behöva diskuteras, något som gäller oavsett avtalsförhållande. Finns det till exempel samsyn rörande
 - › innebörden i avtalet
 - › framtida kontakter mellan parterna
 - › utvecklingsmöjligheter under kontraktstiden i verksamheten
 - › frekvens och form för uppföljning (om det inte angetts i förfrågningsunderlaget).
- › **Möte mellan förtroendevalda och utförare** Skapa forum där förtroendevalda kan möta utförare och utförare ges möjlighet att presentera sig för de förtroendevalda.

Tänk på

Fundera över hur en respektfull relation kan byggas även vid motsättningar och oförutsedda händelser. Tänk på vikten av att ha beredskap för hantering av brister i uppdragets utförande – klargör i förväg i kontraktsvillkor och eventuella sanktioner.

Efter avslutad upphandling

Målgrupp: alla anbudsgivare, branschorganisationer.

Syfte

- › Ta till vara anbudsgivarnas erfarenheter och synpunkter av upphandlingen.

Efter avslutad upphandling är det värdefullt att undersöka alla anbudsgivares erfarenheter och synpunkter på den genomförda upphandlingen.

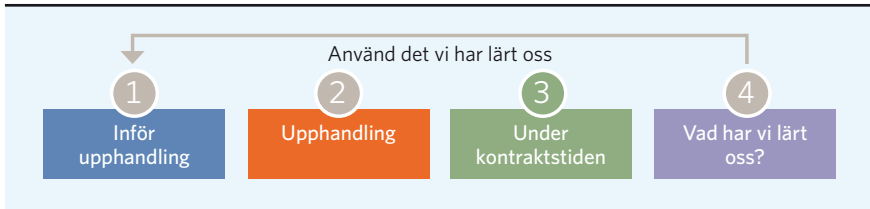
Metoder

- › **Webbenkät eller hearing** Skicka ut frågor till alla anbudsgivare och till eventuella branschorganisationer. Eller anordna hearing med alla anbudsgivare och med branschorganisationer för att diskutera följande frågor:
 - › Vad gjorde att inte fler anbud lämnades?
 - › Fanns det krav som gjorde att antalet anbudsgivare begränsades?
 - › Var något särskilt lyckat, eller mindre lyckat, i förfrågningsunderlaget?
 - › Hämta in synpunkter på upphandlingsförfarandet.



Under kontraktstiden

FIGUR 4.



Samverkan under kontraktstiden rör ofta frågor om kvalitet i vid bemärkelse utan direkt koppling till avtalet och i praktiken sker samverkan genom deltagande i uppföljning och kvalitetsutveckling.

Oförutsedda händelser

Oförutsedda händelser kan inträffa. Då är det viktigt att beställaren snabbt får korrekt information om det inträffade, både för att kunna vidta åtgärder och för att kunna möta media. Även utföraren har incitament att vara transparent i ett sådant läge, inte minst för att gemensamt med beställaren kunna hantera situationen.

Samverka i uppföljning för kvalitetsutveckling

Målgrupp: aktuella utförare.

Syfte

- › Skapa förutsättningar och forum för kvalitetsutveckling.
- › Ta gemensamt ansvar för att konkretisera krav på kvalitet.
- › Genomför eventuella förändringar i avtal.

Avtalstiden sträcker sig ofta över flera år. Långsiktigheten främjar ett gott samarbete. Beställaren vill försäkra sig om att "rätt" saker utförs och utföraren vill ha stabila och kända förutsättningar.

I förfrågningsunderlag och avtal har angivits vad som ska levereras och eventuella utvecklingsåtaganden. Under kontraktstiden ska detta omvandlas till praktik, och de som ska utföra tjänsten och de som gjort beställningen behöver ibland konkretisera och tolka innehållet. Men de som ska samverka under kontraktstiden är många gånger inte samma personer som de som inledningsvis varit delaktiga i upphandlingen. De personer som i vardagen ska

omsätta kontaktet behöver skapa samsyn om uppdraget, avtalets innebörd och hur det ska följas upp. Erfarenheter visar att tydliga formella ramar gynnar den här vardagliga samverkan eftersom det ger trygghet och stabilitet.¹¹

Kommuner, landsting och regioner har ett uppföljnings- och kontrollansvar. De ska följa upp att brukare får den verksamhet som avtalats om och kontrollera att oegentligheter upptäcks och förhindras. Utförare som inte uppfyller kraven kan sägas upp. Utföraren har åtagit sig att utföra en tjänst och har eget ansvar för att uppfylla detta.¹² Parterna har därmed var och en för sig ansvar för att följa upp verksamheten.

Ett viktigt syfte med uppföljning är, förutom kontroll, att främja utveckling i verksamheten. Uppföljning kan om den sker i samverkan, bli ett verksamt instrument för kvalitetsutveckling.

Om det i förfrågningsunderlaget finns en uttalad uppföljningsmodell, ges utföraren på förhand möjlighet att veta hur uppföljningen kommer att genomföras i praktiken. Det bidrar till förutsebarhet, trygghet och tillit. Det innebär inte att utföraren måste vara informerad om vad som kommer följas upp exakt eller när (som till exempel vid oannonserade besök), men de ska vara informerade om principer och möjliga tillvägagångssätt.

En del i uppföljning är ofta utförarens egen uppföljning. Här finns möjligheter att i ett tidigt skede gemensamt diskutera kvalitets- och utvecklingsområden.

Tänk på

Utveckling underlättas av en ömsesidig, tydlig, kontinuerlig och tillitsfull relation. Ju tidigare brister åtgärdas desto mindre skada gör de.

Metoder

- › **Dialogmöten** Dialog kan föras i olika former och med olika regelbundenhet. Dokumentera överenskommelser som träffats.
- › **Formell samverkansgrupp** Genom regelbundna dokumenterade möten kan samverkan formaliseras. Syftet är att förmedla information och samverka kring beslut om insatser eller eventuella förändringar i verksamheten. Gruppen kan bestå av representanter för såväl utförare som beställare med mandat att tolka och tillämpa avtalet.
- › **Avslutningsmöte vid avtalstidens upphörande.** När ett avtal avslutas kan det vara värdefullt med ett avslutande samtal med utföraren om erfarenheter och synpunkter på avtalet och relationen i övrigt under kontraktstiden.

Not 11. Kastberg & Mattison, Kommunala strategier vid marknadsstyrning, SKL 2013.

Not 12. Alla utförare som bedriver socialtjänst eller hälso- och sjukvård har även krav att följa upp verksamheten enligt SOSFS 2011:9 Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

Samverka med utförare i grupp

Målgrupp: avtalade utförare inom ett verksamhetsområde.

Syfte

- › Stöd kompetens- och kvalitetsutveckling av tjänsten.

Samverkan med utförare under kontraktstiden kan ske i grupp. Ett exempel är så kallade *Utförarforum*, där utförare inom ett visst område, exempelvis förskolor i en kommun, samlas till regelbundna möten. Till forumet inbjuds med fördel samtliga utförare oavsett regiform. Syftet är att diskutera gemensamma frågor, planera kompetensutveckling samt förmedla information. Erfarenheter visar att över tid kan det utvecklas från informationsmöten till workshops för gemensam kvalitetsutveckling.



Vad har vi lärt oss?

FIGUR 5.



Målgrupp: kommuner, landsting och regioner.

Syfte

- › Analysera och dra slutsatser av hur samverkan fungerat i upphandlingsprocessen och i driften av verksamheten.

För att ett lärande ska kunna ske behöver kommuner, landsting och regioner summera, analysera och dra slutsatser av samverkan.

Upphandlingsprocessen och uppföljningarna behöver granskas dels i ett helhetsperspektiv och dels med siktet på effekter i verksamheten. Bägge områden behöver analyseras var för sig och sammantaget.

Undersök hur samverkan påverkat kvalitetsutvecklingen.

- › Hur har samverkan under upphandlingsprocessen påverkat samverkan under kontraktstiden?
- › Hur, om alls, har innehållet i tjänsten påverkats av dialog och samverkan?
- › Finns bieffekter av samverkan med utförare under kontraktstiden, om ja, vilka?
- › Hur har samverkan påverkat samarbetsklimatet mellan parterna?
- › På vilket sätt, om alls, har samverkan påverkat kvalitetsutveckling allmänt på området?
- › På vilket sätt anser utförarna att samverkan har bidragit till kvalitetsutveckling?

Undersök hur samverkan med utförare och branschorganisationer har påverkat upphandlingsprocessen.

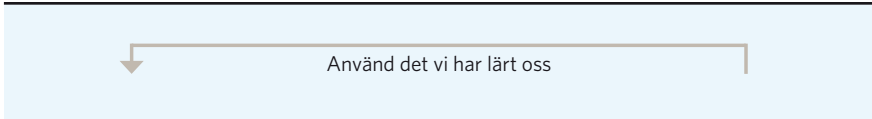
- › Hur har samverkan fungerat i upphandlingsprocessens alla delfaser och som helhet?
- › Hur har kravställande, avtal och förfrågningsunderlag påverkats av samverkan?
- › Finns andra bieffekter (negativa eller positiva) av samverkan?
- › Hur anser utförarna att samverkan har fungerat?

Tänk på

Slutsatser kan med fördel förmedlas till samverkanspartners och andra.

Använd det vi lärt oss

FIGUR 6. Glöm inte det viktiga återförandet av erfarenheter



Sist men inte minst är det av stor vikt att använda kunskaper och erfarenheter. Vilka lärdomar finns att ta med i processen inför nästa upphandling:

- › Vad fungerade?
- › Vad fungerade inte?
- › Hur kan processen förbättras utifrån nya erfarenheter och kunskaper?

Tänk på

Det är viktigt att kommunicera vilka eventuella förändringar i upphandlings- och uppföljningsprocessen eller verksamheten som gjorts på grund av samverkan. Det gäller såväl till dem som varit direkt involverade som till exempelvis förtroendevalda och allmänhet.



Samverkan med utförare

i upphandlingsprocessen

Allt mer av offentligt finansierad verksamhet utförs av externa utförare på uppdrag av kommuner, landsting och regioner. Det innebär att mål och visioner i allt högre grad förverkligas genom styrning via upphandling och avtal.

Idag finns två motstridiga trender, antalet juridiska tvister och överprövningar mellan upphandlande myndigheter och utförare ökar samtidigt som allt fler former för dialog mellan parterna utvecklas. Erfarenheter visar att såväl beställare som utförare har mycket att vinna på ett gott samarbetet.

Sveriges Kommuner och Landsting har tagit fram en modell som stöd för att åskådliggöra hur samverkan och dialog med utförare kan utformas. Modellen kan även tillämpas för utförare i verksamhet i egen regi.

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

ISBN 978-91-7585-193-8



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se