

Podcast Konkurrenten

Avsnitt 14: När det går fel med statliga myndigheters upphandlingar

Textversion av Konkurrenten avsnitt 14 (publicerat 12 juli 2016), vill du hellre lyssna på avsnittet kan du ta del av det på vår webbplats www.konkurrensverket.se/konkurrenten.

Ola Billger:

Hjärtligt välkommen till Konkurrenten, Konkurrensverkets podcast om upphandling och konkurrens. Jag som leder den här podden heter Ola Billger och är kommunikationschef på Konkurrensverket. I dag ska vi prata om hur vi granskar stora upphandlingar och framför allt vilken roll olika statliga myndigheter kan ha och vilka bekymmer de kan hamna i. Det finns flera exempel på det under året som har gått. Med mig i dag har jag Eva Wennberg som är avdelningschef för upphandlingstillsynen.

Eva Wennberg:

Hej.

Ola Billger:

Jag har också med mig Ann Fryksdahl som är enhetschef för upphandlingstillsynen.

Ann Fryksdahl:

Hej, hej.

Ola Billger:

Och så har vi Suzanne Malmberg som är sakkunnig och jobbar med upphandlingsfrågor. Välkommen Suzanne.

Suzanne Malmberg:

Tack så mycket.

Ola Billger:

Jag tänkte egentligen börja det här samtalet med att fundera litegrann kring journalistik och upphandlingar. Det som vi ser väldigt tydligt är att upphandlingar blir alltmer intressanta för journalister. Vi ser hur man granskar Nya Karolinska ur ett upphandlingsperspektiv och vi ser att man granskar Sjöfartsverkets upphandlingar av helikoptrar. Arbetsförmedlingens upphandlingar har också varit på tapeten och likaså har det varit mycket skrivelser kring exempelvis Polisens upphandlingar. Jag tänkte börja med dig Eva, är det särskilt allvarligt när en statlig myndighet inte sköter sina upphandlingar? Om de nu inte gör det ska vi tillägga.

Eva Wennberg:

Jag tycker att det är viktigt att alla sköter sina upphandlingar för det finns ju en anledning till att vi har ett upphandlingsregelverk och det är ju framför allt för att kunna ha konkurrens och få rätt pris och kvalitet men även för att stävja korruption. Men naturligtvis är det extra noga med just statliga myndigheter som bör gå i bräschen för att göra rätt. Det är ju ofta myndigheter som också har väldigt mycket skattemedel, som alla vi skattebetalare ska kunna göra det bästa av.

Ola Billger:

Vi ska fortsätta att prata om det lite mer senare. Men jag tänkte Ann, håller du med mig om den här spaningen över analyserna att det blir allt vanligare att journalister rapporterar kring upphandlingsfrågor?

Ann Fryksdahl:

Det är ju ett större tryck nu, sedan kan jag säga att egentligen har jag ingen jämförelsepunkt bakåt i tiden. Men vi på Konkurrensverket kan ju se att sedan vi började specialspana, i framför allt lokala media, att det är frågor som berör. Vi började med det runt 2010 och ja, det kanske är mer och mer en uppåtgående trend, eftersom det fick så stort intresse. Det kan vara allt ifrån engagerade kommunmedborgare till sådana som vill att rätt ska vara rätt och då får man ju större genomslag i media med sådana här ämnen.

Ola Billger:

För mig som skattebetalare är det otroligt viktigt att man använder våra gemensamma resurser på rätt sätt. Jag tänkte Suzanne Malmberg, du som sitter och rent fysiskt utreder den här typen av ärenden, har ni någon nytta av de här journalistiska granskningarna, när ni tittar på dem?

Suzanne Malmberg:

Det tycker jag att vi har för att om vi kan få ut det vi säger i våra ärenden i media, då kan förhoppningsvis fler lära sig om upphandlingsregelverket och hur man ska göra rätt när man upphandlar.

Ola Billger:

Hur får vi in tips kring konstiga upphandlingar, Eva?

Eva Wennberg:

Ja, vi kan ju ta in tips på flera olika sätt egentligen. Vi får ju in tips både via telefon och vår webb och även de olika nätverk vi rör oss i. Vi tar också in ärenden på andra sätt just genom specialspaning till exempel, där vi har två stycken spanare här på Konkurrensverket som sitter och tittar igenom och granskar medias uppgifter kring misstänkta överträdelser och dem kan vi själva bestämma oss för att öppna ärenden kring. Vi har en särskild prioriteringspolicy där vi tittar på de här olika ärendena eller olika faktorer om det är ett ärende som vi misstänker där det har begåtts en överträdelse, det är framför allt om det kan få en allmän preventiv verkan att vi tar upp ärendet eller att flera kan få vägledning av det här ärendet.

Ola Billger:

På vilket sätt skulle det kunna vara en allmän preventiv verkan att Konkurrensverket tittar på en knepig upphandling?

Eva Wennberg:

Om det är flera, när vi kommer med vårt beslut, som förstår att det här gör ju vi också, så är det naturligtvis så att det kan få en preventiv verkan. Även bara det att vi faktiskt tittar på upphandlingar och också når ut med vårt budskap gör att fler blir medvetna om att vi tittar och tycker att de här frågorna är viktiga, så man vill helt enkelt inte vara med om vår granskning.

Ola Billger:

Vad säger du, Ann?

Ann Fryksdahl:

Jag kom att tänka på det nu med bakgrund från det som både Suzanne och Eva sade, att på vilket sätt har vi nytta av de här granskningarna i media, det är också att de föder flera tips om man skriver om en sak. Att någon annan kommer på att oj, men här har de gjort likadant som där eller ja, den här myndigheten gör alltid så. Tips föder tips helt enkelt.

Eva Wennberg:

Sedan är det ju också så att det finns många journalister som är väldigt duktiga och har gjort bra utredningar. Det är ju väldigt viktigt för oss att vi inte tar sådana utredningar direkt och ser det som våra utredningar, däremot kan vi få uppslag och förstå på vilket sätt som faktiskt någonting kan ha begåtts. Men det är otroligt viktigt det här med att när vi tar in utredningar alternativt tips från media, så är det ju ändå så att vi väljer hur vi gör. Vi gör granskningen från början också när vi får in de här tipsen.

Ola Billger:

Tar vi upp alla tips vi får in som rinner in via spaning och bevakning?

Eva Wennberg:

Vi får ungefär mellan 700–800 tips per år in till oss, så det finns ingen möjlighet för oss att ta allting. Men sedan är det också så att vi inte har den rollen att vi går in i alla upphandlingar, utan vår roll är ju helt enkelt att välja ut rätt tips och bevakning för att vi ska kunna göra någonting som får en effekt. Man kan väl säga att vi har ett bredare perspektiv. Vår roll är helt enkelt inte att granska enskilda och enstaka upphandlingar för den enstaka upphandlingens skull utan för att kunna lyfta det på ett annat plan och ge någonting till andra.

Ola Billger:

Vi var inne på det här i början med just balansen mellan statliga myndigheter, kommuner och annat som vi sitter och tittar på. Eva, du sade att det är allvarligt med alla oavsett vem som överträder regelverket, men jag föreställer mig ändå att ansvaret måste vara större på den som har en stor organisation, det måste väl vara litet större ansvar i en stor statlig myndighet att följa regelverket än om det är en liten kommun med bara någon som kanske inte har riktig koll. Vad säger du om det Eva?

Eva Wennberg:

Nej, jag tycker att alla har samma ansvar. Sedan är det naturligtvis så att är man en liten aktör, en liten upphandlande myndighet, så gör man ju färre upphandlingar. Så är det ju, för man kommer ju inte upp till det tröskelvärdet eller den direktupphandlingsgräns som finns och då gör man färre upphandlingar naturligtvis. Och det gör ju att man ofta, ska jag väl säga, kanske är mindre van vid att göra de här upphandlingarna. Så en stor organisation sätter vi ändå en större press på naturligtvis därför att man måste organisera sig på ett annat sätt med många personer som har stor kunskap och bredd i upphandlingsregelverket och sådana organisationer vill vi naturligtvis ska kunna göra rätt.

Ola Billger:

Men Ann, hur kommer det sig att folk inte gör rätt, om vi tar de här stora aktörerna, det har funnits flera fall i Stockholms läns landsting, en jättestor aktör. Vi har Polisen, en jättestor aktör och vi har Sjöfartsverkets stora upphandlingar. Vi har Arbetsförmedlingen, som själva går ut och säger att det inte riktigt fungerar. Varför kan folk inte göra rätt?

Ann Fryksdahl:

Ja, det är väl i grund och botten en utbildningsfråga men också en resursfråga i många fall och det har vi sett i de fallen där ansvaret ligger långt ute i organisationen för avrop från ramavtal att det är lättare att det blir fel när det inte är en central placerad roll. Och det handlar också om att även om den centrala funktionen sköter upphandlingen korrekt så kommer kanske inte informationen

ut till de som ska avropa, att nu har vi ett nytt avtal, nu är det den här leverantören ni ska ringa. Den tredje delen är väl också kontroll över betalningsströmmarna skulle jag säga.

Ola Billger:

Jag tänker på det, det finns ju trots allt människor ute i organisationen som vet hur sådant här går till. Lyssnar man tillräckligt på de som är experter på inköp och upphandling?

Ann Fryksdahl:

Nja, det råder nog delade meningar om hur mycket inflytande just upphandlingsexperterna har i organisationen. Det är ju så att upphandling används ofta som ett politiskt verktyg och det är klart att det måste få utrymme att göra det för vi har en köpkraft här och vi kan ju påverka med den här köpkraften, men jag kan ju bara uppmana. Jag menar alla upphandlare som jag har träffat har en genuin vilja att göra rätt men vi får också ofta höra just det problem du beskriver att det spelar ingen roll för det ska ske nu och jag ska köpa av den här. Ligger då inte beslutsfattandet i upphandlarens händer så ja, de är blott tjänstemän i den aspekten och måste göra det som verksamheten kräver.

Ola Billger:

Vi ska också gå in på och prata lite mer om ett särskilt ärende som har fått väldigt stor uppmärksamhet både under 2015 och 2016. Jag överdriver nog inte om jag säger att det är nog det mest uppmärksammade upphandlingen, journalistiskt i varje fall, som vi har sett det senaste året. Det handlar om Sjöfartsverkets inköp av ett antal räddningshelikoptrar, det var en process som ligger några år tillbaka i tiden som Uppdrag granskning på Sveriges television tog upp och tittade på ur olika aspekter. Det ärendet hamnade så småningom här på Konkurrensverket och mer specifikt så hamnade det i dina händer Suzanne Malmberg, som har och tittat på det här under ett år och vi har fattat beslut och det har kommit ut och det har varit mycket rapportering kring detta. Om du bara berättar, hur lång tid har du suttit och granskat Sjöfartsverket?

Suzanne Malmberg:

Ja, det är inte bara jag som har granskat det, utan jag har även haft flera kollegor till min hjälp men vi har hållit på i lite mer än ett år med det här ärendet. Det har vi gjort eftersom det har varit väldigt omfattande, det har varit en lång inköpsprocess hos Sjöfartsverket och sedan har det även varit tekniskt komplicerat, så vi har behövt sätta oss in i hur den här helikoptermarknaden fungerar för att förstå allting som har hänt.

Ola Billger:

Om vi bara rekapitulerar hur det här har gått till och hur rapporteringen har sett ut. Sjöfartsverket bestämde sig för att man behöver upphandla nya helikoptrar, sjöräddningshelikoptrar som det kallas för, man är inte riktigt nöjd med den

nuvarande modellen som man hade då, man ska skaffa en ny. Sedan ser rapporteringen ut ungefär så här kring Sjöfartsverket att upphandlingen inte går rätt till. Vad har vi kommit fram till Suzanne när det gäller denna upphandling?

Suzanne Malmberg:

Ja, det är ju ganska svårt att sammanfatta det kort men man kan ju säga egentligen som så att Sjöfartsverket gjorde tre olika upphandlingsförsök eller tre olika upphandlingar men det var bara en upphandling som man annonserade under 2012 som faktiskt ledde till ett köp, så den har vi främst tittat på. Och sedan har vi framför allt kollat om kontakterna som Sjöfartsverket har haft med främst Agusta Westland gett Agusta Westland fördelar som inte andra leverantörer har fått.

Ola Billger:

Agusta Westland var de som faktiskt fick leverera sjöhelikoptrarna.

Suzanne Malmberg:

Exakt. Och då har vi faktiskt inte kunnat dra någon klar slutsats. Vi har inte kunnat fria Sjöfartsverket när det gäller de här kontakterna för de har ju inte varit dokumenterade hos Sjöfartsverket och vi har frågat om det väldigt många gånger, men Sjöfartsverket har ju inte kunnat redogöra för vad som har hänt under de här kontakterna.

Ola Billger:

Bara så att jag förstår det här kort nu, att Sjöfartsverket har träffat en leverantör mycket mer än vad man har träffat de andra leverantörerna och när vi ställde frågor kring vad de här kontakterna bestod i så kunde inte myndigheten redogöra för de kontakterna.

Suzanne Malmberg:

Det stämmer precis. Och det är vi starkt kritiska till. Det är ju en väldigt stor upphandling, flera miljarder. De här räddningshelikoptrarna är ju också väldigt viktiga för samhället och i ett sådant fall är det väldigt viktigt att man har ett bra beslutsunderlag för upphandlingen och att man dokumenterar de kontakterna man har med olika leverantörer, så att man i efterhand kan visa att man har följt upphandlingslagstiftningen.

Ola Billger:

Vi ska komma tillbaka till dig alldeles strax Suzanne och prata mer om just Sjöfartsverket. Jag vänder mig till dig Eva. Det här som vi hör att man är dålig på att dokumentera sina kontakter även i en stor miljardupphandling, om vi nu bortser litegrann från Sjöfartsverket, är det ett vettigt förhållningssätt med skattepengar?

Eva Wennberg:

Nej och det blir ju inte bra heller för den upphandlande myndigheten. Suzanne nämnde att vi inte kunde fria och det blir ju ett problem för den upphandlande myndigheten att inte kunna säga svart på vitt att man faktiskt har gjort rätt. Naturligtvis så kan vi ju inte heller fälla, eftersom vi inte vet exakt vad det är som har hänt. Vi kan ju gissa och vi kan tro här, men det gör inte vi på vår myndighet, utan vi vill ju säkert fastställa om någonting är rätt eller fel.

Ola Billger:

Vad säger du om det, Suzanne? Vi har ju ändå suttit och tittat på det här fallet i över ett års tid och vi kan ändå inte, så att säga, avgöra vad som faktiskt har hänt. Är det frustrerande när man sitter och tittar på ett case?

Suzanne Malmberg:

Som tillsynare måste vi vara objektiva och vi måste vara sakliga och vi måste ha bevis för våra påståenden och så är det i alla våra ärenden, det är så vi måste jobba.

Ola Billger:

Under den här långa upphandlingen som slutade med ett inköp av sju helikoptrar för ungefär sju miljarder kronor. Skötte man detta bra hela vägen? För du säger att vi varken kan fria eller fälla. Vilken typ av fel har vi hittat just i det här enskilda fallet?

Suzanne Malmberg:

Vi har tittat på det här kontraktet som Sjöfartsverket ingick med Agusta Westland som då ledde till köp av de här sju helikoptrarna och där har Sjöfartsverket inte annonserat flera viktiga kontraktsvillkor som finns med i kontraktet och det bryter ju mot öppenhetsprincipen i LOU. Sedan har man även ställt krav på varumärken och det bryter också mot lagstiftningen.

Ola Billger:

Varför får man inte ställa krav på varumärken?

Suzanne Malmberg:

Då begränsar man konkurrensen. Leverantörer som inte har det varumärket men som kanske har en väldigt bra produkt ändå, de har inte samma möjlighet att lämna ett lika bra anbud.

Ola Billger:

Du nämnde här i början att det är tre olika delar av den här upphandlingen. Vi väljer bara att titta på den sista som faktiskt leder till ett köp. Varför har vi inte tittat på de första delarna av upphandlingen?

Suzanne Malmberg:

Det får man kanske ta i ett större tillsynsperspektiv. Som Eva sade så vill vi ju bedriva en effektiv tillsyn och har inte upphandlingen resulterat i ett köp, så tycker vi inte att tillsynen får en särskilt bra effekt. Däremot så har vi ju tittat på de här kontakterna som Sjöfartsverket har haft med Agusta Westland även i de tidigare upphandlingarna och kollat ifall de har haft någon påverkan på upphandlingen som 2012 annonserades och som ledde till köp. Och det har vi inte kunnat visa att de har haft.

Ola Billger:

Vi tittar ju på det här objektivt och ur alla synvinklar och när man följer medierapporteringen kan man få för sig att de här kraven man har ställt på helikoptrar, att det ska vara ett antal centimetrar och kubikcentimetrar och det ska få plats med det ena och det ska få plats med det andra. Det är väldigt detaljerade krav och helikoptrarna får vara max fem meter höga och sådant där. Som tittare känner man att det här verkar vara någonting konstigt. Har vi tittat på alla de där enskildheterna också?

Suzanne Malmberg:

Ja, vi har kollat på många av de här kraven som innehåller väldigt specifika mått och då kan vi se att de här måtten, de motsvarar mått som fanns i Sjöfartsverkets gamla helikopter och den helikoptern var man inte nöjd med och då ställde man kraven på det här sättet för att inte få den här helikoptern i den nya upphandlingen. Och där tycker vi att det hade varit bättre att man faktiskt hade funderat kring vilket behov man egentligen har och utformat kraven så att man var säker på att man fick en helikopter som motsvarade behovet.

Ola Billger:

Men Ann, bara så att jag förstår det här, vi riktar kritik mot Sjöfartsverket, det är en miljardupphandling, det har inte varit 100 procentigt genomfört och vi kan varken fria eller fälla men det blir ingen sanktion. Det blir inte böter eller något liknande. Varför är det så?

Ann Fryksdahl:

Ja, litet lätt förenklat kan man säga att vi har två olika verktyg, det ena är att ansöka om upphandlingsskadeavgift och det andra är att komma med ett tillsynsbeslut där vi riktar kritik mot olika myndigheter och kommuner. Och just upphandlingsskadeavgift kan man ju bara få vid en otillåten direktupphandling och med det menas att den inte är annonserad alls och i det här fallet har vi en annonserad upphandling.

Ola Billger:

Vad tycker vi att andra myndigheter ska lära sig av det här fallet, Eva Wennberg? För det här är omdebatterat och det är läst och det är en stor affär och det är en statlig myndighet. Vilken lärdom kan man dra av detta?

Eva Wennberg:

Först så tycker jag man ska lära sig vad för typer av kontakter som man kan ha i samband med en upphandling. I det här fallet så är det just kontakter som vi har setts vara olämpliga men att man inte heller ska bli rädd för att ha kontakt med leverantörer inför en upphandling eftersom kontakter kan göra att man helt enkelt får kunskap om den marknad man ska handla på. Så det är någonting som jag tycker man ska få med sig, men sedan också hålla ordning och dokumentera de kontakter man faktiskt har för att kunna just tillbakavisa eventuell kritik som man skulle kunna få, sedan finns det säkert ytterligare saker.

Ola Biller:

Suzanne, vad säger du?

Suzanne Malmberg:

Jag håller med Eva om att det är väldigt viktigt som upphandlande myndighet att man vågar ha kontakter med leverantörer på marknaden och att man vågar göra marknadsundersökningar så att man kan utforma ett förfrågningsunderlag så bra som möjligt. Men samtidigt så måste man ju tänka igenom vad syftet är med de här kontakterna och vara väldigt försiktig med ensidiga kontakter med en leverantör, för då finns det ju en väldigt stor risk att den leverantören får någon fördel genom att de får information som inga andra leverantörer får och dokumenterar man det här så har man ju sitt på det torra helt enkelt.

Ann Fryksdahl:

Vi vill ju verkligen betona att det är bra att ha kontakter med leverantörer för det är så upphandling kan bli så bra som möjligt och att så många som möjligt kan vara med och lämna anbud och man har förstått marknaden rätt. Det kan till och med vara så att kontakterna hjälper till och utveckla en produkt som man behöver. Så det fina i kråksången är just att hitta den här balansen och det är absolut inte förbjudet att prata med marknaden utan att vara säker på att man inte når alla. Ett bra exempel är att man gör sådana här Request for Information, RFI, där man går ut med särskilda frågor: Vad tycker ni och hur bör vi ställa kraven för att det här ska bli en dynamisk upphandling? Men då får man tänka på att de som jag inte når och inte vet hur jag ska kunna läka det här på något sätt, då kan man tänka på att lägga ut den på hemsidan då så att...

Ola Billger:

Så att alla får samma information, att alla har möjlighet att konkurrera?

Ann Fryksdahl:

Ja, precis. Sedan kommer man inte nå ut till alla, men försök nå ut till så många som möjligt.

Ola Billger:

Just det här beslutet är ganska långt Ann, det är mycket längre än de flesta beslut som vi skriver i tillsynsärenden. Varför är det så?

Ann Fryksdahl:

Ja, vi har haft några sådana här beslut tidigare, men det är omfattade och komplext och vi är väldigt måna om att man verkligen ska förstå det som står där också. Så vi har redogjort, bakgrunden är ju också en stor del utav ärendet för det är tre enskilda upphandlingar och saker som hänt ända sedan 2011, så det är väl komplexiteten men också framför allt att vi vill vara tydliga och pedagogiska.

Ola Billger:

Eva Wennberg, vi började det här avsnittet med att prata om just statliga myndigheter. Finns det någon anledning för Konkurrensverket att titta extra på statliga myndigheter?

Eva Wennberg:

Ja, statliga myndigheter handhar ju, som sagt, ofta ganska stora pengar, höga belopp och i vårt fall när vi får in tips på stora statliga myndigheter kanske de också har flera avtal där vi ser att det har gått fel till. Oftast är det ju någon typ av strukturellt problem och det är ju sådant som är väldigt viktigt att stävja. Vi talade tidigare om stora statliga myndigheter och att man har en organisation och det är klart att om det finns strukturella problem på stora statliga myndigheter, så är det ännu viktigare att se till att det stävs, att beteendet förändras. Och att beteenden ska förändras är ju en av våra förhoppningar, så att säga, eller jag kan till och med säga att vi förutsätter att beteenden faktiskt förändras när vi kommer med beslut eller ansökningar om upphandlingsskadeavgift. Så ja, det finns en särskild anledning till att titta på statliga myndigheter.

Ola Billger:

Men nu kommer vi sätta igång ett projekt mot en del myndigheter, berätta om det.

Eva Wennberg:

Vi sätter igång ett projekt kring statliga myndigheter och det är just för att vi ska kunna ta ett större grepp om sådana strukturella problem som kan finnas på statliga myndigheter. Så vi har några stycken som vi särskilt granskar där vi har fått in både tips men där vi också har hittat i media olika avtal som också visar på att det är fel på bredden, om du förstår vad jag menar. Det vill säga att det är fel inte bara i enstaka upphandlingar eller enskilda ämnesområden eller inköp utan faktiskt på flera olika områden, där vi då känner en särskild anledning till att gå in och granska på ett större sätt. Och vi tänker också att vi kan hitta ett annat sätt att bedriva vår tillsyn på, kanske mer kontakt och litet större grepp om frågan.

Ola Billger:

Hjärtligt tack alla tre. Vi ska sammanfatta det här. Konkurrensverket kommer alltså inleda ett projekt där vi tittar på bland annat Polismyndigheten och Arbetsförmedlingen. Vi har nu tittat färdigt på Sjöfartsverket och den delen av upphandlingen. Budskapet som vi vill skicka och som man bör lyssna på ute på myndigheter, det är att lyssna på era experter och lyssna på era upphandlare och inköpare så blir det litet lättare att göra rätt. Hjärtligt tack Eva Wennberg.

Eva Wennberg:

Tackar.

Ola Billger:

Hjärtligt tack Ann Fryksdahl.

Ann Fryksdahl:

Tack.

Ola Billger:

Hjärtligt tack Suzanne Malmberg.

Suzanne Malmberg:

Tack så mycket.