



RIKSREVISIONEN

RiR 2009:2

Försäkringskassans inköp av IT-lösningar

ISBN 198 91 7086 175 8

RiR 2009:2

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009

Till Regeringen
Socialdepartementet

Datum: 2009-03-23
Dnr: 31-2008-1203

Försäkringskassans inköp av IT-lösningar

Riksrevisionen har granskat Försäkringskassans inköp av IT-lösningar. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Försäkringskassan har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Försäkringskassan. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Karin Lindell* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Astrid Hofslagare* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Anders Viklund* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Karin Lindell

Astrid Hofslagare

För kännedom:
Försäkringskassan

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens bakgrund och inriktning	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 Syfte och avgränsningar	13
1.3 Bedömningsgrunder	15
1.4 Metod	16
2 Upphandlingen av utbetalningssystemet	17
2.1 Bakgrund till upphandlingen	17
2.2 Upphandlingsprocessen	18
2.3 Iakttagelser	20
3 Avrop av IT-system till tandvårdsstödet	29
3.1 Bakgrund till avropet	29
3.2 Avropsprocessen	29
3.3 Iakttagelser	32
4 Avrop av systemet för kundbild och självbetjäning	39
4.1 Bakgrund till avropet	39
4.2 Avropsprocessen	40
4.3 Iakttagelser	45
5 Avrop av systemmigreringen	51
5.1 Bakgrund till avropet	51
5.2 Avropsprocessen	51
5.3 Iakttagelser	55
6 Översyn av Försäkringskassans inköpsprocess	59
6.1 Samverkan och förankring i organisationen	59
6.2 Kvalitetssäkring av rutiner, mallar, verktyg och dokumentation	60
6.3 Utbildningar	60
7 Slutsatser och rekommendationer	63
7.1 Riksrevisionens slutsats: Inköpen har inte skett i enlighet med regelverket	63
7.2 Konsekvenserna: Konkurrensen har begränsats och Försäkringskassan har fått ofördelaktiga villkor	65
7.3 Huvudorsaken till bristerna: Försäkringskassan har avsatt för lite tid för inköpsprocessen	66
7.4 Rekommendationer	67
Referenser	69
Bilaga Fördjupade bedömningsgrunder – lagen om offentlig upphandling	71

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i Försäkringskassans inköp av IT-lösningar.

Motiv för granskningen

Under senare år har Försäkringskassan genomfört ett omfattande förändringsarbete. Särskilt frågor om IT-utvecklingen inom Försäkringskassan har varit centrala. Utveckling av IT-stöd har ansetts vara både en väg mot en effektivare administration och en del av lösningen på de problem med bristande likabehandling och långa handläggningstider som länge har funnits inom administrationen av socialförsäkringarna.

Möjligheterna att styra IT-verksamheten på ett effektivare sätt var också ett framträdande argument för att slå samman Riksförsäkringsverket och de 21 självständiga försäkringskassorna, vilket skedde 2005.

När stora IT-projekt föregås av inköp av konsulttjänster är det viktigt att inköpen hanteras på ett bra sätt. Inköpen ska ske i enlighet med EG-rättsliga regler och LOU (lagen om offentlig upphandling). Den förstudie som Riksrevisionen genomförde hösten 2008 visade att det fanns indikationer på problem när IT-lösningar köptes in. Några av problemen var att anbuds-tiderna genomgående hade varit mycket korta och att förfrågningsunderlag och utvärderingskriterier hade varit oklara och ofullständiga. Konsekvensen av sådana problem kan vara begränsad konkurrens. Dessa omständigheter har sammantaget utgjort motivet till att granskningen genomförts.

Granskningens inriktning

Riksrevisionen har valt att granska fyra anskaffningar av stora IT-projekt som genomförts under senare år.

- Upphandling av ett standardsystem för utbetalningar. Syftet var att ersätta ett äldre stordatorsystem som tidigare hanterade utbetalningarna.
- Avrop på ramavtal av ett IT-baserat system som ska underlätta administrationen av det nyligen beslutade tandvårdsstödet, en reform där tandläkare ges ersättning för de behandlingar som omfattas av reformen.

- Avrop på ramavtal av ett IT-stöd med syftet att skapa en ny portal för elektroniska kundmöten samt att ge en sammanhållen kundbild till telefonkundtjänstens handläggare. Ambitionen är att skapa en ny Internetportal på Försäkringskassans webbplats där medborgarna ska ges utökade möjligheter att själva kunna sköta och skaffa information om sina ärenden.
- Avrop på ramavtal för att flytta förmånssystem från en tekniskt omodern plattform till en modernare miljö.

LOU syftar till att skapa rättvisa mellan olika leverantörer och bidra till att pressa statens kostnader. Detta förväntas i sin tur leda till effektivitetsvinster. Bestämmelserna i LOU och bakomliggande EG-rättsliga regler har använts för att bedöma effektiviteten i Försäkringskassans inköp av IT-lösningar. Syftet med granskningen har också varit att undersöka orsakerna till eventuella brister och beskriva bristernas konsekvenser.

Under granskningen har Riksrevisionen haft kontakter med Konkurrensverket, som ansvarar för tillsyn över offentliga upphandlingar. Till stöd för bedömningarna har särskild expertis anlåtats. Det bör samtidigt påpekas att Riksrevisionen inte är en myndighet som juridiskt kan avgöra om en viss statlig aktör har följt LOU. Riksrevisionens bedömningar har följaktligen ingen rättslig verkan.

Riksrevisionens slutsats: Inköpen har inte skett i enlighet med regelverket

Enligt Riksrevisionens bedömning har inköpen av IT-lösningar i flera avseenden skett på ett sådant sätt att bestämmelserna i LOU inte har följts. Bristerna avser främst låg kvalitet på förfrågningsunderlag och upphandlingsrapporter, samt för korta tidsfrister. En annan brist är att avrop på ramavtal har genomförts när det hade varit lämpligare att genomföra en regelrätt upphandling.

Oklara förfrågningsunderlag

I ett förfrågningsunderlag ska det framgå vilka krav som är *skall-krav* om sådana finns. Skall-krav är krav som måste vara uppfyllda för att anbudet ska kunna antas. Trots att det i förfrågningsunderlaget för upphandlingen av utbetalningssystemet fanns flera viktiga och avgörande frågor som leverantörerna skulle svara på är skall-kraven ytterst få och rör främst administrativa frågor. I upphandlingen fanns risk för att en leverantör som inte uppfyllde villkor som var nödvändiga för att kunna leverera systemet ändå kunde ha vunnit om den haft ett betydligt lägre pris än övriga.

Även vid avropen var förfrågningsunderlagen från Försäkringskassan tydliga och innehöll för lite information för att utgöra ett bra underlag för att lämna anbud, vilket i två fall har gjort det svårt för leverantörerna att sätta ett pris.

I vissa fall har utvärderingskriterier, även kallat tilldelningskriterier, helt saknats i förfrågningsunderlagen. I andra fall har det funnits kriterier, men då saknades beskrivningar av hur olika krav kommer att värderas och viktas i förhållande till varandra. För upphandlingen av utbetalningssystemet saknades beskrivning i förfrågningsunderlaget av hur olika krav kommer att värderas. Inte heller för de tre avropen framgår av förfrågningsunderlaget hur utvärderingskriterierna ska värderas. De utvärderingskriterier som i avropen använts för att välja anbud framgick inte av ramavtalet, vilket de bör göra för att åstadkomma transparens och förutsägbarhet för leverantörer.

Tidsfrister har varit för korta

Anbudstiden har i upphandlingen av utbetalningssystemet varit en månad, vilket är i kortaste laget med hänsyn till det stora antalet frågor i förfrågningsunderlaget som leverantörerna skulle svara på. Vid avropen har tidsfristerna för att lämna anbud varit alltför korta i förhållande till komplexiteten i uppdragen.

Upphandlingsrapporter saknar viktiga delar

Av upphandlingsrapporten ska anledningen till att det vinnande anbudet valts ut tydligt framgå.

För upphandlingen av utbetalningssystemet finns ingen beskrivning som i efterhand visar hur värderingen och viktningen av anbuden gått till. Upphandlingen genomfördes som förhandlad upphandling i stället för öppen eller selektiv upphandling. Då ska en tydlig motivering till valet av upphandlingsform finnas dokumenterad i upphandlingsrapporten. Försäkringskassan har i den dokumentation som finns tillgänglig om upphandlingen inte tillräckligt väl motiverat varför man valt upphandlingsformen förhandlad upphandling. I stället för att leverantörerna har fått anpassa sina anbud till Försäkringskassans krav har Försäkringskassan och leverantörerna genom att utväxla frågebrev och svarsbrev kommit fram till slutliga anbud. Leverantörerna har tillåtits tillföra omfattande ny information under förhandlingen.

Även för två av avropen var upphandlingsrapporten alltför kortfattad eller saknades helt.

Avrop på ramavtal har använts i alltför komplexa fall

I åtminstone två fall borde inte upphandlingsmetoden att avropa på ramavtal ha använts, eftersom projekten var för komplexa för att omfattas av ramavtalet. I stället borde en ny regelrätt upphandling ha genomförts.

Försäkringskassan följde inte den lagstiftning som gällde när avropen gjordes. Avropet på ramavtalet har gjorts genom så kallad *förnyad konkurrensutsättning*, vilket vid tidpunkten när ramavtalet slöts och avropen gjordes inte hade stöd i LOU.

Ändring av villkor i avropsavtal jämfört med ramavtal

Försäkringskassan har i avropsavtalen i väsentlig grad ändrat villkor angivna i ramavtalet. Ändringarna har berört betalnings- och ansvarsvillkor. Att ändra avtalsvillkoren efter att anbud har infordrats är diskriminerande mot andra leverantörer som lämnat anbud i enlighet med de avtalsvillkor som framgår av ramavtalet.

Konsekvenserna: Konkurrensen har begränsats och Försäkringskassan har fått ofördelaktiga villkor

Begränsad konkurrens

I en situation där många leverantörer är med och konkurrerar med anbud ökar förutsättningarna för att de inköpta IT-lösningarna ska ha ett konkurrenskraftigt pris och en kvalitet som motsvarar myndighetens behov. I flertalet av de aktuella fallen har få anbud lämnats in. De alltför korta anbuds-tiderna är en trolig orsak till det. Även oklara förfrågningsunderlag kan ha konsekvenser för konkurrensen eftersom oklara förfrågningsunderlag kan leda till att leverantörer avstår från att lämna anbud.

Även ändring av ramavtalsvillkor kan begränsa konkurrensen. Om villkoren i avropsavtalet är generösare mot leverantören än villkoren i ramavtalet påverkar det konkurrensen. Vissa leverantörer kan ha avstått från att lämna anbud med anledning av ramavtalsvillkoren. Hade de vetat att villkoren skulle komma att ändras till avropsavtalet hade de kanske lämnat anbud.

Konsekvensen av att de utvärderingskriterier som i avropen använts för att välja anbud inte framgått av ramavtalet, och inte tillräckligt tydligt i förfrågningsunderlagen, är en försämrad transparens och förutsägbarhet för leverantörer.

Ofördelaktiga villkor för Försäkringskassan

Ändringarna av avropsavtalsvillkoren jämfört med ramavtalsvillkoren har försämrat affärsvillkoren för Försäkringskassan. Detta gäller då ändring skett så att Försäkringskassan betalar före leverans i stället för efter och när leverantörens ansvar vid till exempel försening har blivit tydligare. Oklarheten om regleringarna i avtalen rörande leverantörernas ansvar kan göra det svårare för Försäkringskassan att begära kompensation vid förseningar och kvalitetsbrister. Ändringar som innebär att betalning sker före leverans i stället för efter ökar risken för att leveransen försenas.

Huvudorsaken till bristerna: Försäkringskassan har avsatt för lite tid för inköpsprocessen

Granskningen har visat på brister i Försäkringskassans inköpsprocess. Riksrevisionens bedömning är att en huvudorsak är att alltför lite tid avsatts för dessa stora och komplicerade inköp. En annan huvudorsak är att Försäkringskassans inköpsenhet i de granskade fallen tycks ha haft en svag ställning gentemot de interna beställarna bland annat på grund av att inköpsenheten kommit in sent i processen.

I granskningen har vi sett att arbetet med att få till fungerande rutiner och kontrollpunkter för inköpsprocessen för den sammanslagna myndigheten fortfarande pågår. En viss oreda kännetecknade situationen vid tidpunkten för de granskade inköpen. Ett utvecklingsarbete, där ett antal konkreta aktiviteter tagits fram, pågår inom inköpsenheten. Om aktiviteterna genomförs och får avsedd effekt minskar sannolikt risken för att brister, liknande de som konstaterats i den här granskningen, ska uppstå.

Rekommendationer

Granskningen visar att Försäkringskassan i vissa avseenden inte har hantelat inköpen i enlighet med bestämmelserna i LOU. Det har saknats tillräcklig framförhållning, och leverantörerna har inte fått tillräckligt goda förutsättningar för att lämna anbud. Detta påverkar effektiviteten negativt.

Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan att säkerställa att tillräcklig tid läggs på förberedelsearbete vid inköp av komplexa IT-lösningar.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

1.1 Bakgrund

För närvarande pågår ett omfattande förändringsarbete på Försäkringskassan. En stor omorganisering har genomförts, nya reformer sjösätts och många stora IT-projekt är aktuella. Sedan länge har frågor om IT-utvecklingen inom Försäkringskassan varit centrala. Utveckling av IT-stöd för handläggningen av olika ärenden har till exempel ansetts vara både en väg mot effektivare administration och en del av lösningen på de problem med bristande likabehandling och långa handläggningstider som länge har funnits inom administrationen av socialförsäkringarna.¹ Möjligheterna till en effektivare styrning av IT-verksamheten var också ett framträdande argument för sammanslagningen av Riksförsäkringsverket och de 21 självständiga försäkringskassorna som skedde 2005.² Utvecklingen av effektiva IT-system har också fortsatt varit centralt i det förändringsarbete som har bedrivits i den nya myndigheten. Att IT-projekten hanteras på ett bra sätt, från anskaffning till genomförande, är mycket viktigt för att utveckla och förändra Försäkringskassan.

1.2 Syfte och avgränsningar

Vi har granskat anskaffningen³ av fyra IT-projekt inom Försäkringskassan. Resultatet av granskningen beskrivs i den här rapporten.

1.2.1 Syfte

Granskningen syftar till att bedöma om Försäkringskassans process för anskaffning av fyra IT-projekt har följt gällande rätt och hållit en hög kvalitet. Syftet med att peka ut områden där det funnits brister är att öka förutsättningarna för att dessa brister inte sker igen i framtiden. Då kan effektiviteten i Försäkringskassans anskaffningsprocesser öka.

¹ Den så kallade Ansa-utredningens delbetänkande (SOU 2003:63) och slutbetänkande (SOU 2003:106) samt genomförandeorganisationens betänkande (SOU 2004:127).

² Prop. 2003/04:69, bet. 2003/04:SfU13.

³ Ordet "anskaffning" eller "anskaffa" betyder i det här sammanhanget "inköp" eller "köpa" och är en term vi ofta använder i granskningen.

De EG-rättsliga reglerna och LOU (lagen om offentlig upphandling) syftar till att upprätthålla en effektiv konkurrens i offentliga upphandlingar.⁴ De leder till en transparent och objektiv process som motverkar korrupta beteenden och skapar lika konkurrensmöjligheter mellan olika leverantörer. De bidrar till att myndigheter använder offentliga medel på bästa sätt och leder till effektivitetsvinster. Reglerna fyller också en viktig roll för att upprätthålla regeringsformens krav på objektivitet⁵ i förvaltningen i staten och för att skapa fullt förtroende för denna.

Granskningens övergripande revisionsfråga är:

- Har Försäkringskassan genomfört anskaffningen av vissa viktiga IT-projekt i enlighet med gällande rätt och med hög kvalitet?

Avsikten är också att undersöka orsakerna till bristerna och beskriva konsekvenserna.

1.2.2 *Avgränsning*

Granskningen är avgränsad till anskaffningen av fyra IT-projekt och omfattar därmed inte Försäkringskassans anskaffningar generellt. Projekten har valts ut eftersom de tillsammans utgör huvuddelen av de större pågående, eller inom närtid avslutade, IT-projekten inom Försäkringskassan. Projekten är kostsamma och har stor betydelse för verksamheten.

1.2.3 *Granskade anskaffningsprocesser*

Granskningen avser följande IT-projekt:

- Utbetalning
- IT-system till tandvårdsstödet
- Kundbild och självbetjäning
- Fenix

Projekt Utbetalning föregicks av en upphandling och de övriga av avrop på ett och samma ramavtal.⁶

Utbetalning

Syftet med upphandlingen var att ersätta ett gammalt stordatorsystem, som hanterade utbetalningar, med ett standardsystem.

⁴ 1 kap. 4 § gamla LOU och 1 kap. 9 § nya LOU, prop. 1992/93:88 s. 59 och prop. 2006/07:128 s. 156.

⁵ 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152).

⁶ Ramavtalets diarienummer är 620-8630/2003 och är upphandlat av Riksförsäkringsverket (nuvarande Försäkringskassan) och Statens pensionsverk (SPV). Ramavtalet avser inköp av IT-konsulttjänster.

Tandvårdsstödet

Tandvårdsstödet är en nyligen genomförd reform genom vilken tandläkare får ersättning för de behandlingar som omfattas av reformen. Försäkringskassan har byggt IT-systemet för att kunna genomföra reformen.

Kundbild och självbetjäning

Kundbildsprojektet har till syfte att ge en IT-baserad sammanhållen kundbild riktad till telefonkundtjänstens handläggare. Självbetjäningssprojektet syftar till att ta fram en ny portal för elektroniska kundmöten. En ny internetportal ska skapas på Försäkringskassans webbplats där medborgarna själva kan sköta och skaffa information om sina ärenden.

Fenix

Projekt Fenix går ut på att flytta vissa förmånssystem från en gammal teknisk plattform till en modernare miljö.

1.3 Bedömningsgrunder

Riksrevisionens bedömningar

För att bedöma om Försäkringskassans inköp av IT-lösningar skett i enlighet med gällande rätt jämför vi med kraven i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (benämns i granskningen *gamla LOU*), lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (benämns i granskningen *nya LOU*) och bakomliggande EG-rättsliga principer. Enligt övergångsbestämmelserna till nya LOU ska den äldre lydelsen fortfarande tillämpas för upphandlingar som påbörjades före den 1 januari 2008. Det innebär att samtliga Försäkringskassans upphandlingar och avrop som är föremål för denna granskning omfattas av LOU:s äldre lydelse. Vissa av de nya bestämmelserna i direktivet och i LOU kommer dock att behandlas i granskningen. Skälet är att Försäkringskassan har uppgett att de granskade avropen har gjorts i enlighet med de nya direktivbestämmelserna som vid tidpunkten ännu inte var införda i LOU. För att kunna bedöma om Försäkringskassans agerande var i överensstämmelse med de nya bestämmelserna bedömer vi avropen även mot nya LOU.

I de enstaka fall där Riksrevisionens bedömning grundar sig på annat än gällande rätt beskriver vi, i samband med bedömningen, det agerande som enligt Riksrevisionen hade varit mer lämpligt för att uppnå en hög kvalitet.

Riksrevisionen har i arbetet med granskningen och i bedömningarna haft stöd av experter inom offentlig upphandling.

Riksrevisionen är ingen rättslig instans, och våra bedömningar får därför ingen rättslig verkan. Det är Konkurrensverkets uppgift att utöva tillsyn över lagen om offentlig upphandling och sprida information om lagens innehåll. Konkurrensverket ska verka för en ökad regelefterlevnad vid offentlig upphandling. Tillsynsverksamheten är prioriterad, och regelöverträdelser av större betydelse eller av principiellt intresse ska uppmärksammas. Konkurrensverkets beslut saknar dock rättslig verkan. Det är endast i domstolarna som en rättslig prövning huruvida en upphandling eller ett avrop har följt LOU kan göras.

Konkurrensverkets roll

Konkurrensverkets uppgift är att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet och att övervaka att företagen följer konkurrenslagen. Konkurrensverket har ansvaret för tillsyn över offentliga upphandlingar och att granska att de offentliga aktörer som ska tillämpa upphandlingsreglerna verkligen gör det och följer upphandlingslagarna.

Konkurrensverket föreslår regeländringar som skulle vara bra för konkurrensen, sprider information om vilka regler som gäller, om den normgivning som sker i form av vägledande domar och ger bidrag till forskning om konkurrens och upphandling. Meningen är att leverantörer ska få lika konkurrens- och upphandlingsvillkor och att skattemedlen ska användas på bästa sätt.⁷

Kontakter med Konkurrensverket har skett vid granskningens början och i slutskedet. Konkurrensverket har fått ta del av ett granskningsutkast. Konkurrensverket har dock inte granskat de aktuella anskaffningsprocesserna.

1.4 Metod

Riksrevisionen har, med konsultstöd, gått igenom all väsentlig dokumentation kring anskaffningsprocessen för de fyra IT-projekten. Dokumentationen har vi fått från Försäkringskassan. För att få en utförligare bild av processerna än vad dokumenten kunnat ge har intervjuer genomförts med tolv representanter för Försäkringskassan och med en representant för Socialdepartementet.

Vi har även varit i kontakt med några av de företag som genom anbud deltagit i upphandlingen/avropen.

Det konsultföretag som Riksrevisionen arbetat med i granskningen är AffärsConcept i Stockholm AB. De anlidade konsulterna har mångårig erfarenhet inom området genom bland annat konsultarbete, arbete i NOU⁸ och undervisning på Stockholms universitet.

⁷ Från Konkurrensverkets webbplats 2009-02-16.

⁸ Under åren 1993 till 2007 hade den statliga myndigheten Nämnden för offentlig upphandling (NOU) i uppgift att utöva tillsyn över lagen om offentlig upphandling och sprida information om lagens innehåll. NOU:s verksamhet fördes över till Konkurrensverket den 1 september 2007.

2 Upphandlingen av utbetalningssystemet

I det här kapitlet beskriver vi hur upphandlingen avseende projekt Utbetalning har genomförts. Vi beskriver även de brister som vi funnit under granskningen och motiverar varför vi bedömer dem som brister.

2.1 Bakgrund till upphandlingen

Utbetalningsprojektet utgör en del av flytten av system där Försäkringskassan ersätter några av de gamla stordatorsystemen med standardsystem från SAP PSCD.⁹ Det nya systemet hade produktionsstart i juni 2008. Systemet ska hantera utbetalningar av ersättningar och bidrag.

Systemet har anskaffats genom en upphandling som påbörjades redan 2004 av Riksförsäkringsverket (RFV) och avslutades i januari 2006. Vid tidpunkten för upphandlingen pågick arbetet med att slå ihop RFV och de 21 försäkringskassorna till en myndighet. Det innebar att avtalet i upphandlingen tecknades av den nya myndigheten. I det följande benämner vi såväl RFV som den nya myndigheten som Försäkringskassan.

Upphandlingen har genomförts som *förhandlad upphandling*¹⁰. Vid förhandlad upphandling inbjuds först leverantörer genom annons i Europeiska gemenskapernas tidning (EGT/TED) att ansöka om att få lämna anbud. Den upphandlande myndigheten¹¹ bjuder därefter in alla eller vissa leverantörer att lämna anbud. Därefter upptas förhandlingar med de leverantörer som har lämnat anbud i syfte att anpassa anbudens innehåll till förfrågningsunderlagets krav.

Termen *förhandla* har vid upphandling enligt LOU en delvis annan betydelse än den gängse. *Förhandla* innebär i detta sammanhang huvudsakligen att den upphandlande myndigheten ställer kompletterande frågor om anbudet och att leverantören klargör förhållanden i anbudet. En sådan förhandling ska följa likabehandlingsprincipen och andra grundläggande upphandlingsprinciper.

⁹ SAP är ett standardiserat affärssystem. Ett affärssystem kan ses som en programvara till stöd för en verksamhets totala informationsflöden. Systemet är uppbyggt kring standardiserade moduler som kan sättas samman utifrån verksamhetens krav, funktioner och arbetssätt. Systemets standardmoduler kan till en viss gräns anpassas efter den aktuella verksamhet de är tänkta att stödja. PSCD står för *Public Sector Collection and Disbursement* och är en modul i SAP som stöder betalningsflöden.

¹⁰ I gamla LOU användes ordet *förhandlad upphandling* medan ordet *förhandlat förfarande* används i nya LOU. Eftersom den granskade upphandlingen genomfördes när gamla LOU gällde använder vi begreppet *förhandlad upphandling* i granskningen.

¹¹ I gamla LOU användes ordet *upphandlande enhet* medan ordet *upphandlande myndighet* används i nya LOU. Eftersom den här granskningen handlar om en myndighet blir texten mer lättförståelig om vi använder *upphandlande myndighet*.

2.2 Upphandlingsprocessen

Ingen av de handlingar vi tagit del av i ärendet ger enskilt en fullständig bild av hur upphandlingen har genomförts. Sammantaget ger dock handlingarna bilden av att upphandlingen genomförts i följande steg.

2.2.1 *Inbjudan att lämna anbud*

En annons, i vilken intresserade leverantörer inbjöds att ansöka om att lämna anbud, sändes till EGT/TED den 14 september 2004. Sista dag för ansökan var den 21 oktober 2004. Ansökningstiden var därmed 37 dagar, vilket motsvarar den minimitid som föreskrivs i LOU¹².

Tolv leverantörer ansökte om att få lämna anbud. Försäkringskassan gjorde ett urval av vilka leverantörer som skulle inbjudas att lämna anbud genom att bedöma det material som bifogades respektive ansökan. Samtliga tolv leverantörer bedömdes vara kvalificerade och inbjöds att lämna anbud.

2.2.2 *Anbudstid och förfrågningsunderlag*

Anbuden skulle vara Försäkringskassan till handa senast den 29 november 2004. Anbudstiden var en månad.

Förfrågningsunderlaget är daterat den 29 oktober 2004. Anbuden skulle vara giltiga till den 29 maj. Förlängning av anbudens giltighetstid kunde därefter komma att begäras av Försäkringskassan.

Förfrågningsunderlaget bestod till största delen av ett stort antal frågor som anbudsgivarna uppmanades att besvara i anbudet. De uppmanades också att redogöra för hur deras föreslagna lösningar skulle fungera. Endast ett fåtal tydliga och mätbara *skall-krav* fanns angivna. De angivna *skall-kraven* avsåg främst administrativa krav på anbudet. I upphandlingssammanhang brukar begreppen *skall-krav* och *bör-krav* användas. *Skall-krav* är krav som måste vara uppfyllda för att anbudet ska kunna antas. Övriga krav, så kallade *bör-krav*, behöver inte vara uppfyllda för att anbudet ska kunna antas. Men den leverantör som uppfyller *bör-kraven* ska få en fördel av detta vid utvärderingen. I vilken utsträckning fördel kommer att ges ska framgå redan i förfrågningsunderlaget.

Av förfrågningsunderlaget framgick att kravuppfyllnad skulle komma att viktas till 60 procent och totalekonomi till 40 procent. Någon närmare precisering av vilka krav som skulle uppfyllas eller hur anbudet skulle bedömas utifrån de frågor som fanns i förfrågningsunderlaget fanns inte. Vid intervju med Försäkringskassan har det framkommit att Försäkringskassan redan innan förfrågningsunderlaget offentliggjordes hade tagit fram en utvärderingsmodell med viktade kriterier som dock inte delgavs de tillfrågade anbudsgivarna i förfrågningsunderlaget.

¹² 5 kap. 21 § gamla LOU.

Av upphandlingsrapporten¹³ framgår inte om det genomfördes några förhandlingar. Att förhandlingar genomfördes kan dock utläsas av avtalet. Som en del av avtalet ingår nämligen åtta frågebrev med leverantörens svar på de frågor som Försäkringskassan ställde.

2.2.3 *Förhandlingen – Frågor och svar*

Förhandlingarna genomfördes på följande sätt. Anbudsgivarna hade i sina anbud svarat på alla de frågor som Försäkringskassan ställt. Om Försäkringskassan ansåg att vissa av svaren inte varit tillfredsställande skickade man ett brev med ytterligare frågor och uppmanade anbudsgivaren att komplettera eller utveckla sina svar.

Ungefär en tredjedel av de ursprungliga frågorna i frågeunderlaget behandlades i det första frågebrevet. Vissa av dessa frågor återkom även i senare frågebrev. I de senare frågebreven tillkom även ytterligare frågor som fanns med i förfrågningsunderlaget men inte behandlades i det första frågebrevet. Totalt sett togs ett stort antal av de ursprungliga frågorna i förfrågningsunderlaget upp i de brev som Försäkringskassan skickade till anbudsgivarna med en begäran om komplettering och förtydligande av svar. Det första frågebrevet är daterat den 4 april 2005 och det åttonde och sista den 21 december 2005.

2.2.4 *Tre anbud kom in och utvärderades*

Av tolv inbjudna leverantörer valde endast tre att lämna anbud. Enligt upphandlingsrapporten uppfyllde de tre anbudsgivarna samtliga skall-krav.¹⁴ Vid utvärderingen av anbud poängbedömdes leverantörernas uppfyllelse av frågor och krav. Poäng sattes utifrån huruvida kraven hade nåtts helt eller delvis. En sammanvägd bedömning av pris och kravuppfyllnad gjordes. I underlag vi fått från Försäkringskassan har det framkommit att utvärderingen gjordes av en grupp vars medlemmar satte betyg utifrån hur väl anbuderna ansågs uppfylla kraven.

2.2.5 *Försäkringskassan – en ovan köpare*

En uppfattning som framförts av företrädare för Försäkringskassan är att Försäkringskassan är en ovan och omogen köpare av denna typ av stora system. Tidigare har mycket egenutveckling av system gjorts inom myndigheten. Då har främst så kallade resurskonsulter avropats på ramavtal. Att upphandla hela åtaganden från en extern leverantör kräver enligt Försäkringskassans företrädare en annan kompetens.

¹³ En upphandlingsrapport, ibland även kallad utvärderingsrapport, beskriver hur den upphandlande myndigheten gjorde sitt val av leverantör. Av rapporten ska tydligt framgå vilka som kom in med anbud, vem som vann och varför.

¹⁴ Men det fanns endast mycket få skall-krav i förfrågningsunderlaget.

2.2.6 *Kostnader*

Enligt upphandlingsrapporten var Siemens pris för investeringen 36,4 miljoner kronor och för årskostnaden för bland annat licenser 3,2 miljoner kronor. I avtalet anges kostnaden för projektgenomförande med ett målpris på 16,2 miljoner kronor och ett takpris på 20 miljoner kronor. I avtalet anges kostnaden för applikationer, programvara och licenser till 16,4 miljoner kronor (som investeringen) och 2,8 miljoner kronor (som årskostnad). Totalkostnaden för investeringen ska enligt avtalet därmed ligga mellan 32,6 och 36,4 miljoner kronor.

2.2.7 *Kommentar från anbudsgivare*

Riksrevisionen har intervjuat en representant för ett av de företag som lämnade anbud. Personen medverkade i anbudsarbetet.

Företagets allmänna uppfattning om upphandlingen var att kraven var oprecisa och svåra att förstå. När företaget ställde frågor för att klargöra kravens innebörd fick de inga tydliga svar. Vidare var anbudstiden mycket kort i relation till det komplexa uppdraget.

När det gäller företagets uppfattning om kontraktstilldelningen blev företagets representant förvånad att någon leverantör kunde lämna ett bindande anbud med anledning av de otydliga krav som uppställdes.

2.3 **lakttagelser**

2.3.1 *Otillräcklig motivering för förhandlad upphandling*

Upphandlingen har genomförts som en förhandlad upphandling.¹⁵ En upphandlande myndighet får fritt välja att genomföra upphandlingen genom öppen upphandling eller selektiv upphandling. Förhandlad upphandling får däremot endast tillämpas i vissa undantagssituationer som särskilt anges i LOU. Det finns två undantag som ligger närmast till hands i det här fallet. Dels förhållandet att det som upphandlas är av en sådan komplex natur att leverantörerna omöjligen kan lämna en prisuppgift utan mycket stora reservationer, dels förhållandet att det upphandlade är av en sådan art att den upphandlande myndigheten inte anser det vara möjligt att utarbeta ett tillräckligt exakt förfrågningsunderlag på objektiva grunder.¹⁶ EG-domstolen har uttalat att bestämmelser om undantag ska tolkas restriktivt och att det

¹⁵ För mer information om förhandlad upphandling, se avsnitt 1.3 i rapportens bilaga.

¹⁶ Enligt 5 kap. 16 § gamla LOU fick förhandlad upphandling med föregående annonsering användas om:

1. i särskilda fall arten av tjänsterna eller därmed förknippade risker av särskilda skäl inte medger en förhandsvärdering,
2. de tjänster som skall upphandlas är av den arten att förfrågningsunderlaget inte kan upprättas med tillräcklig precision för att medge att val kan göras av det bästa anbudet enligt reglerna för öppet eller selektivt förfarande.”

är den som åberopar ett undantag som ska visa på omständigheter som gör undantaget tillämpligt. Om en upphandlande myndighet anser sig ha rätt att tillämpa förhandlad upphandling, ligger bevisbördan för att alla förutsättningar för att tillämpa detta undantag är uppfyllda på myndigheten ifråga.¹⁷ I detta fall är det Försäkringskassan.

I de handlingar som varit tillgängliga för oss har vi inte kunnat finna något beslut eller någon motivering till varför förhandlad upphandling har tillämpats. Företrädare för Försäkringskassan som intervjuats har angett att skälet till att förhandlad upphandling tillämpades var att upphandlingen var så pass komplex att man inte kunde utforma ett tillräckligt tydligt förfrågningsunderlag för att göra en öppen upphandling. Att föremålet för upphandlingen är så komplext att den upphandlande myndigheten inte kan utforma ett tillräckligt tydligt förfrågningsunderlag för att göra en öppen eller selektiv upphandling är enligt LOU¹⁸ en av de omständigheter som rättfärdigar att förhandlad upphandling används.

Vid flera av de intervjuer som har genomförts med företrädare för Försäkringskassan har det framkommit att ett flertal förstudier genomfördes inför upphandlingen. Den bild som getts är att Försäkringskassan hade en tämligen god bild över vad som skulle köpas och att det borde ha varit möjligt att utforma tydliga krav.

I förfrågningsunderlaget och upphandlingsrapporten angavs att målet med upphandlingen var att anskaffa en *standardprodukt* för utbetalning som motsvarade uppställda krav till ett så fördelaktigt pris som möjligt. Om Försäkringskassan med standardprodukt avsett en befintlig lösning som redan fanns tillgänglig på marknaden eller något annat framgår inte.

I förfrågningsunderlaget angav Försäkringskassan dock att den inte trodde att någon leverantör hade ett system som motsvarade Försäkringskassans alla krav.

Frågan om vad som avses med standardprodukt har betydelse för bedömningen av om Försäkringskassan hade skäl att genomföra upphandlingen som förhandlad upphandling. Om Försäkringskassan använt ett otillåtet upphandlingsförfarande är i första hand en domstolsfråga. Men utifrån de handlingar vi har tagit del av har Försäkringskassan, enligt Riksrevisionens bedömning, inte tillräckligt väl motiverat varför man valt att genomföra en förhandlad upphandling.

¹⁷ Konkurrensverket, Upphandlingsreglerna – en introduktion, s. 28. För exempel på EG-domstolens resonemang se bland annat domstolens dom i de förenade målen C-20/01 och C-28/01, kommissionen mot Tyskland, REG 2003, s. I-3609, punkt 58, dom i mål C394/02 punkt 33, kommissionen mot Grekland och för ett liknande resonemang i fråga om direktiven 71/305 och 93/37, dom i mål 199/85, kommissionen mot Italien, REG 1987, s. 1039, punkt 14, mål C57/94, kommissionen mot Italien, REG 1995, s. 1249, punkt 23, och mål C385/02, kommissionen mot Italien, REG 2004, s. I8121, punkt 19.

¹⁸ 5 kap. 16 § gamla LOU.

2.3.2 Förfrågningsunderlag och utvärdering brister i transparens

Vad gäller den metod som valts för att genomföra den förhandlade upphandlingen kan följande nämnas:

Försäkringskassans förfrågningsunderlag består av ett stort antal frågor som anbudsgivarna ska besvara. Därtill efterfrågas ett antal redovisningar och beskrivningar. Skall-krav, krav som måste vara uppfyllda för att anbudet ska kunna antas, förekommer i mycket begränsad omfattning och rör främst administrativa krav. Vid intervju med företrädare för Försäkringskassan har det framkommit att ett antal av de frågor som ställdes i förfrågningsunderlaget var tänkta som skall-krav, trots att detta inte framgick i förfrågningsunderlaget. Det följer av de EG-rättsliga principerna om likabehandling och transparens att om det finns krav som måste vara uppfyllda för att anbudet ska kunna antas ska dessa framgå av förfrågningsunderlaget.¹⁹

Vid de intervjuer som genomförts med företrädare för Försäkringskassan har något entydigt svar inte getts på frågan om varför denna upphandlingsmetod har använts. Ett motiv, som framkommit vid en intervju, är att Försäkringskassan med den använda metoden inte löper risken att anbudsgivare måste uteslutas från upphandlingen till följd av att de inte uppfyller ett eller flera skall-krav.

En risk som uppstår om inte kraven framgår tydligt i förfrågningsunderlaget är att ett anbud som inte motsvarar de verkliga behoven antas och vinner upphandlingen. Företrädare för Försäkringskassan har uppgett att en av anbudsgivarna, som inte tilldelades kontraktet, i efterhand meddelade att denne inte hade den typ av standardsystem som efterfrågades av Försäkringskassan i förfrågningsunderlaget. Trots detta har anbudet från denne anbudsgivare utvärderats i sin helhet och skulle i teorin, om priset varit mycket lägre, ha kunnat vinna upphandlingen.

För att kunna upprätta ett förfrågningsunderlag med relevanta krav bör den upphandlande myndigheten säkerställa att den har djupgående kunskap om det som ska upphandlas. Myndigheten kan antingen se till att själv ha kunskapen eller köpa kunskapen externt.

Vidare kan, om möjligt, funktionskrav användas i större omfattning. Det innebär att krav ställs med avseende på vad systemet ska kunna prestera i stället för att ange exakt hur den tekniska lösningen på systemet ska vara.

Det måste dock vara tydligt vilka funktionella krav den upphandlande myndigheten ställer på det system som ska upphandlas. Myndigheten måste också i förfrågningsunderlaget klargöra hur den avser att utvärdera om systemet uppfyller funktionskravet.

Syftet med en förhandling vid offentlig upphandling är att anpassa anbudet till de krav som myndigheten har angett i förfrågningsunderlaget. Den metod som Försäkringskassan har använt har snarare inneburit att

¹⁹ Se vidare om utvärderingsgrunder i avsnitt 1.4.2 i rapportens bilaga.

Försäkringskassan och anbudsgivarna, utifrån vaga önskemål och frågor i förfrågningsunderlaget, genom att utbyta frågor och svar har kommit fram till slutliga anbud. Därefter har Försäkringskassan ingått avtal med en av anbudsgivarna. Anbudsgivarna har tillåtits att tillföra omfattande ny information till sina anbud under förhandlingen, information som med ett tydligare förfrågningsunderlag skulle ha kunnat lämnas redan i anbudet.

Hur svaret på de frågor som Försäkringskassan ställde skulle utvärderas framgår inte av förfrågningsunderlaget. Allt som anges är att kravuppfyllnad har vikten 60 procent och totalekonomi 40 procent. Vid intervjuer med Försäkringskassan har det framkommit att anbudsgivarnas svar på frågorna har utvärderats på ett sätt som inte framgått av förfrågningsunderlaget.

Vi har inte kunnat finna någon dokumenterad redovisning som upprättats i samband med upphandlingen som klargör hur bedömningen av anbudsgivarnas svar på frågorna har hanterats. Under denna granskning har vi däremot fått en beskrivning som på ett övergripande sätt förklarar principerna för utvärderingen.

Den metod Försäkringskassan använder för utvärdering och förhandling har klara drag av fri prövningsrätt²⁰, vilket inte är tillåtet. Företrädare för Försäkringskassan har vid intervjuer medgivit att det finns brister när det gäller transparensen i upphandlingen.

Regeringsrätten²¹ har uttalat att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen, och en utvärderingsmodell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, det vill säga att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas.

Riksrevisionens bedömning är att anbudsgivarna utifrån det använda förfrågningsunderlaget inte har kunnat avgöra hur uppfyllandet av olika krav kommer att värderas, och underlaget brister därmed i transparens. Det har därför enligt vår mening inte varit möjligt för anbudsgivarna att lämna sitt bästa anbud.

2.3.3 Tid för anbud i kortaste laget

Tiden att lämna anbud har varit en månad. Någon lagstadgad tid för att lämna anbud vid förhandlad upphandling finns inte. I gamla LOU ingick begreppet *affärsmässigt* i lagens portalparagraf.²² I det begreppet ansågs de EG-rättsliga principerna inrymmas. Vad som är affärsmässigt enligt portalparagrafen får bedömas från fall till fall med stöd av EG-principerna. Att tidsfristen ska vara tillräcklig för att lämna anbud får anses följa både av

²⁰ Med fri prövningsrätt menar vi att det saknas transparenta beskrivningar för hur utvärdering ska gå till – myndigheten gör en subjektiv bedömning av vilket anbud som är bäst.

²¹ RÅ 2002 ref. 50.

²² 1 kap. 4 § i gamla LOU.

LOU och sett ur ett kommersiellt perspektiv. Utifrån ett affärsmässigt och kommersiellt perspektiv bör tidsfristen för att lämna anbud ha en sådan längd att alla potentiella leverantörer får tillräcklig tid till att utforma konkurrenskraftiga anbud. En kort tidsfrist kan medföra att leverantörerna får svårt att hinna utforma ett anbud och särskilt svårt att anpassa anbudet till den upphandlande myndighetens behov. Med hänsyn till det tämligen omfattande antalet frågor i förfrågningsunderlaget som leverantörerna skulle besvara får en månad anses vara i kortaste laget. Det går inte att utesluta att den förhållandevis korta tidsfristen har bidragit till att endast tre anbud har lämnats. De företrädare på Försäkringskassan som intervjuats har inte haft någon uppfattning om orsaken till att endast tre av de tolv kvalificerade anbudssökande leverantörerna har valt att lämna anbud. Det bör noteras att de tolv leverantörerna ansökte om att delta i just denna upphandling. Leverantörerna borde mot bakgrund av detta rimligtvis ha haft ett intresse för systemet för utbetalningar när de ansökte om att få lämna anbud.

2.3.4 *Avtal under tidspress*

Av förfrågningsunderlaget framgick att anbuden skulle vara giltiga till den 29 maj 2005. Avtalet slöts först den 27 januari 2006. Anbudsgivarna ombads vid två tillfällen att förlänga anbudens giltighetstid med motiveringen att upphandlingsprocessen blivit försenad på grund av den pågående omorganisationen inom Försäkringskassan. Vid det andra tillfället förlängdes giltighetstiden till den 31 januari 2006. Anbudsgivarna accepterade denna begäran. Det är inte affärsmässigt lämpligt att föra förhandlingar i en situation där anbudens giltighet håller på att löpa ut, eftersom det kan skapa ett gynnsamt läge för leverantören som vet att myndigheten handlar under tidspress.

2.3.5 *Tilldelningsbeslutet var alltför kortfattat*

När ett tilldelningsbeslut om leverantör och anbud fattats ska den upphandlande myndigheten lämna upplysningar till varje anbudssökande eller anbudsgivare om beslutet och skälen för det.²³ Alltför intetsägande uppgifter om varför en viss leverantör eller vissa leverantörer tilldelats upphandlingskontraktet kan innebära att myndigheten inte kan anses ha uppfyllt informationsuppgiften.²⁴

Det tilldelningsbeslut som sändes till samtliga anbudsgivare efter att upphandlingen hade avslutats är mycket kortfattat. I beslutet anges endast att ett konkurrerande företag fått en högre poäng vid en samlad bedömning

²³ 1 kap. 28 § första stycket gamla LOU.

²⁴ Prop. 2001/02:142 s. 102.

i utvärderingen. Tilldelningsbeslutet har, enligt vår mening, brister gentemot lagens krav på information.²⁵

2.3.6 Upphandlingsrapporten saknar viktig motivering

Upphandlingen genomfördes som förhandlad upphandling i stället för öppen eller selektiv upphandling. Vid förhandlad upphandling ska rapporten innehålla bland annat uppgifter om anledningen till valet av det förfarandet.²⁶ En tydlig motivering till valet av upphandlingsform²⁷ ska följaktligen finnas dokumenterad i upphandlingsrapporten. En sådan motivering finns inte i upphandlingsrapporten.

2.3.7 Kommersiella villkor

Vi gör bedömningen att den metod med vilken den förhandlade upphandlingen genomförts och avtalet har utformats är olämplig. Vid förhandlad upphandling ska krav och villkor anges i förfrågningsunderlaget så långt det är möjligt. Det gäller även de kommersiella villkoren. Om anbudet inte uppfyller dessa krav kan förhandlingar under vissa förutsättningar föras för att anpassa anbudet till förfrågningsunderlagets krav. Om krav och villkor angetts så långt det var möjligt hade Försäkringskassan haft bättre förutsättningar att få till stånd ett avtal med fördelaktiga och tydliga avtalsvillkor.

Riksrevisionens bedömning är att Försäkringskassan, i stället för att utforma avtalet utifrån sina behov och önskemål, i för stor utsträckning har låtit sig styras av leverantörens önskemål när avtalet utformades.

Försäkringskassan har valt en metod där man med frågor föreslagit kontraktsvillkor i förfrågningsunderlaget. Exempelvis anges följande om betalningsvillkor:

”Vi föreslår följande betalningsvillkor i avropsavtalen:

20 % vid avtalstecknande (avropsstart)
30 % vid driftstart
50 % vid övertagande...”

Den vinnande anbudsgivaren har i sitt anbud lämnat följande motförslag:

”20 % vid avtalstecknande
20 % vid avslutande av konceptuell design
20 % vid avslutande av realisering
20 % vid driftstart
20 % vid övertagande”

²⁵ Se vidare om tilldelningsbeslut i avsnitt 1.6 i rapportens bilaga.

²⁶ 1 kap. 11 § gamla LOU.

²⁷ Se vidare om upphandlingsrapport i avsnitt 1.6 i rapportens bilaga.

De betalningsvillkor som anbudsgivaren föreslagit har med marginella justeringar använts i det slutliga avtalet. En väsentlig del av betalningen har flyttats från att ha legat i samband med eller efter driftstart till att ligga före driftstart. Detta blir ofördelaktigt för en köpare som då förlorar ett påtryckningsmedel för att kräva fullständig leverans i enlighet med vad som avtalats.

En av anbudsgivarna accepterade de betalningsvillkor som Försäkringskassan föreslagit. En annan anbudsgivare föreslog en alternativ fördelning av betalningarna som alltså innebär att 80 procent av ersättningen skulle betalas tidigast vid driftstart.

Vilka bevekelsegrunder Försäkringskassan haft för att acceptera ett anbud med mer ofördelaktiga betalningsvillkor än vad som först efterfrågats framgår inte av de handlingar vi tagit del av. Inte heller framgår på vilket sätt de olika anbuden poängsatts vid utvärderingen vad gäller betalningsvillkor.

Ett exempel på brister vid utformningen av avtalsvillkoren är att Försäkringskassan i förfrågningsunderlaget föreslog ett vite vid leveransförsening på 5 procent på hela beställningssumman utan övre gräns. Ett sådant högt vite innebär att leverantörens vinst är förlorad redan vid några veckors leveransförsening. Och eftersom det saknas en övre gräns för vitet kan leverantören till och med bli skyldig Försäkringskassan pengar vid längre leveransförseningar. Detta kan ha medfört en risk för att vissa leverantörer avskräckts från att lämna anbud. I det slutliga avtalet har betydligt mer modesta vitesklausuler använts.

Att ändra avtalsvillkoren i avtalet så att de skiljer sig från villkoren i förfrågningsunderlaget kan vara diskriminerande mot andra leverantörer som kanske har avstått från att lämna anbud på grund av de ursprungliga villkoren.

2.3.8 Kostnader

Enligt avtalet och upphandlingsrapporten skulle kostnaden för investeringen bli cirka 32,6–36,4 miljoner kronor. En årskostnad på 2,8 miljoner kronor för bland annat licenser skulle tillkomma. Av det material vi fått kan vi se att huvudleverantören Siemens fakturerat 39,5 miljoner kronor och andra externa leverantörer fakturerat 29,5 miljoner kronor.

Vid våra intervjuer har det framkommit att projektet i sin helhet, när även interna kostnader räknas in, blivit betydligt dyrare än avsett. Kostnadsökningen sägs främst ha orsakats av att kostnaderna för att integrera systemet i Försäkringskassans befintliga IT-miljö kraftigt har underskattats. Det arbetet har kostat stora interna resurser.

Själva systemleveransen och faktureringen från leverantören har däremot hållit sig inom avtalade villkor, enligt Försäkringskassans företrädare. Med

ledning av den information vi fått tycks det stämma. Att integrera nya system i en befintlig miljö är ofta ett komplicerat och svårförutsebart arbete. Ett sätt att hantera detta är att genomföra noggranna förstudier över förutsättningarna för integreringen.

Leveransen av systemet har blivit kraftigt försenad; den skulle ta ett år men har tagit drygt två år. Enligt Försäkringskassan har förseningen delvis orsakats av Försäkringskassans egna höga krav på tester och driftssäkerhet.

3 Avrop av IT-system till tandvårdsstödet

I det här kapitlet beskriver vi hur avropet avseende projekt IT-system till tandvårdsstödet har genomförts. Vi beskriver även de brister som vi funnit under granskningen och motiverar varför vi bedömer dem som brister.

3.1 Bakgrund till avropet

Tandvårdsstödet är en nyligen genomförd reform där tandläkare ges ersättning för de behandlingar som omfattas av reformen. Försäkringskassan har byggt IT-stödet för detta försäkringssystem i SAP. Den 1 juli 2008 driftsattes grundläggande funktionalitet för det nya tandvårdsstödet, framför allt funktionalitet för vårdgivarna för att kunna leva upp till kraven i lagen.²⁸ En senare leverans omfattade bland annat en prisjämförelsefunktion och driftsattes under fjärde kvartalet 2008.

Tandvårdssystemet har anskaffats genom avrop på ramavtal som slöts 2005 med Accenture.²⁹ Avropet på ramavtalet har gjorts genom så kallad *förnyad konkurrensutsättning*.³⁰

3.2 Avropsprocessen

Försäkringskassan inbjöd genom skrivelse den 17 september 2007 samtliga ramavtalskonsulter till ett gemensamt möte den 19 september 2007 där Försäkringskassan frågade de inbjudna företagen om deras intresse att lämna anbud på att såväl genomföra förstudier som att genomföra ett antal olika IT systemutvecklingsprojekt.

3.2.1 Förstudien

Den 21 september skickades en avropsförfrågan om en förstudie inför ett senare genomförande av IT-utvecklingsprojekt till det totala leverantörer som hade anmält intresse vid mötet den 19 september.

²⁸ Den nya tandvårdsförsäkringen skiljer sig från övriga socialförsäkringsförmåner bl.a. genom att den som villkor för anslutning kräver elektroniskt uppgiftslämnande från vårdgivarna (Statskontoret dnr 2006/158-5, s. 6).

²⁹ Ramavtalets dnr är 620-8630/2003 och är upphandlat av Riksförsäkringsverket (nuvarande Försäkringskassan) och Statens pensionsverk (SPV). Ramavtalet avser inköp av IT-konsulttjänster. Det är samma ramavtal som projekt Kundbild och självbetjäning och Fenix har avropats ifrån. Ramavtalet omfattar 22 leverantörer.

³⁰ För en definition av *förnyad konkurrensutsättning*, se avsnitt 1.7.2 i rapportens bilaga.

Såvitt vi kunnat finna bestod avropsförfrågan endast av ett två sidor långt e-postmeddelande med en övergripande beskrivning av vad som efterfrågades av Försäkringskassan. Vid utskicket gjordes ingen åtskillnad på om leverantörerna visat intresse av att delta i endast ett eller flera av de olika projekten.

Av dokumentationen går det inte att utläsa hur många leverantörer som vid denna tidpunkt var intresserade av att leverera tandvårdssystemet. I avropsförfrågan om förstudierna ombads leverantörerna även att ange om de hade intresse av att delta vid senare avrop av IT-utvecklingsprojekten. Svar på avropsförfrågan skulle lämnas senast den 28 september, det vill säga sju dagar efter att den hade skickats ut.

I upphandlingsakten finns endast ett anbud på förstudien. Det lämnades av Accenture. Företrädare för Försäkringskassan har bekräftat att endast Accenture visade intresse för Tandvårdsprojektet. Accentures anbud är tämligen kortfattat.

Den 23 oktober 2007 påbörjades ett projekt som senare beslutades den 6 november 2007 och avsåg en så kallad Proof of Concept (POC). Accenture utsågs till leverantör av denna POC.

POC innebär en sorts förstudie som, enligt offert från Accenture, syftat till att "översiktligt verifiera möjligheten att baserat på en SAP-lösning realisera Tandvårdsreformen enligt kravbilden" samt att "verifiera resultaten från POC:n och dels mobilisera ett projekt för att starta genomförandet av Tandvårdsprojektet".³¹

Accenture fick betalt från Försäkringskassan för att i en förstudie ge ett förslag på en systemdesign. Avtalsvärdet för förstudien var ursprungligen drygt 1,6 miljoner kronor.

3.2.2 *Avropsförfrågan*

Avropsförfrågan om resursförstärkning för de olika IT-projekten, där systemet för tandvårdsstödet var ett, sändes ut av Försäkringskassan den 7 december 2007 samtidigt som förstudien enligt ovan pågick. Inköpsenheten deltog enligt uppgift från Försäkringskassan inte i förberedelsearbetet inför framtagandet av den kravspecifikation och det förfrågningsunderlag som skulle ingå i avropsförfrågan utan fick huvuddelen av förfrågningsunderlaget från beställarsidan (IT). Inköpsenheten fick handlingarna mycket nära inpå utskicket av avropsförfrågan. Såvitt vi kunnat finna infogades inte heller den kunskap som framkommit vid arbetet med POC:en i avropsförfrågan om systemet för tandvårdsstöd. Ingen av de personer som intervjuats har med säkerhet kunnat säga att POC:en eller information från den användes. Där- emot anges kortfattat i en av bilagorna till avropsförfrågan att en förstudie finns.

³¹ Ur Accentures offert.

Enligt muntlig uppgift från Försäkringskassan sändes avropsförfrågan till samtliga ramavtalsleverantörer som visat intresse för projekten vid mötet den 19 september 2007.

3.2.3 *Anbudstiden*

Anbudstiden angavs i avropsförfrågan löpa ut den 20 december 2007 men förlängdes till den 28 december efter påpekande från Accenture, eftersom företaget av misstag inte fått avropsförfrågan på grund av felaktig adressering. Även konsultföretaget Modul 1 gavs möjlighet att komma in med anbud vid ett senare tillfälle, eftersom även de fått avropsförfrågan senare än övriga leverantörer. Enligt uppgift från Försäkringskassan fick övriga leverantörer som avropsförfrågan hade skickats till inte förlängd tid att lämna anbud.

Endast ett anbud på IT-systemet för tandvårdsstöd, Accentures, inkom vid anbudstidens utgång.

3.2.4 *Upphandlingsrapport och tilldelningsbeslut*

Det finns ingen upphandlingsrapport och inget tilldelningsbeslut för avropet. Ett av skälen till det är, enligt Försäkringskassan, att det bara kom in ett anbud.

3.2.5 *Avtalet med Accenture*

Efter förhandlingar med Accenture ändrades bland annat betalningsvillkoren i ramavtalet från 2005, som tidigare legat till grund för avropsförfrågan från Försäkringskassan. I stället för månadsvis betalning i efterskott avtalades om att betalningen skulle göras kvartalsvis i förskott mot att Accenture reducerade sitt pris på systemet med 2,5 procent.

Ramavtalets bestämmelser om vite vid leveransförsening ändrades också så att bevisbördan vid leveransförsening försköts från Accenture till Försäkringskassan. Enligt den nya formuleringen kan vite utkrävas endast för förseningar som Accenture ensamt orsakat, och Försäkringskassan ska bevisa att så är fallet. Enligt uppgifter från Försäkringskassan var avsikten inte att ändra bevisbördan utan att förtydliga den vitesklausul som fanns i ramavtalet. Försäkringskassan menar att det var orimligt att ha kvar vitesklausulen från ramavtalet, bland annat eftersom ett stort antal personer från Försäkringskassan var inblandade i projektet. Försäkringskassan anser att även med den nya formuleringen så låg bevisbördan fortfarande på Accenture.

3.2.6 Kostnader

Den första förstudien, som det fattades beslut om i november 2007, skulle kosta 1,6 miljoner kronor. Förstudien förlängdes vid två tillfällen. Den första förlängningen omfattade 600 mandagar, 7,3 miljoner kronor, och den andra 412 mandagar, 4,6 miljoner kronor. I huvudavtalet som är underskrivet den 29 februari 2008 anges en kostnad på 62,7 miljoner kronor. Huvudavtalet upphäver och ersätter den andra förlängningen av förstudien. Till huvudavtalet tillkommer cirka 6 miljoner kronor för omkostnader som resor, boende och traktamente. Den 25 juni 2008 skrevs ett underhållsavtal under på 16,8 miljoner kronor. Detta var dock en uppskattning som kunde komma att justeras. Det finns ytterligare ett tilläggsavtal som är underskrivet den 1 september 2008. Tilläggsavtalet är på 20,4 miljoner kronor och avsåg en ny prognos för en andra leverans där bland annat en prisjämförelsefunktion ingick.

Enligt uppgift från Försäkringskassan finns även en överenskommelse om tillkommande kostnader för ytterligare funktioner som ska levereras under 2009.

3.3 Iakttagelser

3.3.1 Avrop utan stöd i dåvarande LOU

Försäkringskassan har enligt vår uppfattning använt en metod för avropet, *förnyad konkurrensutsättning*³², som vid tidpunkten för avropet inte hade stöd i LOU.³³

Förnyad konkurrensutsättning i avrop på ramavtal var då inte tillåtet i LOU. I juridisk mening var det då istället en upphandling som genomfördes.

Eftersom anskaffningen enligt de regler som gällde vid tillfället inte är att betrakta som ett avrop utan en ny upphandling har avsteg gjorts från ett stort antal regler i LOU och i EG:s dåvarande upphandlingsdirektiv. Bland annat har inte upphandlingen annonserats i EU:s databas för offentlig upphandling.³⁴ I och med detta har möjligheterna till ökad konkurrens inte tagits till vara.

Det ska dock sägas att denna metod för avrop på ramavtal tillämpades i Sverige bland annat av Verva³⁵ och Statskontoret, när Statskontoret ansvarade för IT-upphandlingen, liksom av andra upphandlande myndigheter.³⁶ Tillämpandet skedde med hänvisning till att det nya EG-direktivet för offentlig upphandling, som antogs i mars 2004, tillät tillämpning av ramavtal med förnyad konkurrensutsättning.

³² För en definition av *förnyad konkurrensutsättning*, se avsnitt 1.7.2 i rapportens bilaga.

³³ Se hela avsnitt 1.2 och 1.7.1 i rapportens bilaga för ytterligare juridisk motivering till bedömningen.

³⁴ 1 kap 7 § gamla LOU.

³⁵ Verket för förvaltningsutveckling (Verva) lades ned 31 december 2008. Verket ansvarade bland annat för upphandling av ramavtal för IT och telekom som kunde användas inom den statliga förvaltningen.

³⁶ Se till exempel Kammarrätten i Stockholms dom 2008-11-10 i mål nr 5365-08.

Enligt vår bedömning har ramavtalet inte heller hanterats i enlighet med bestämmelserna om ramavtal i de nya EG-direktiven, som införlivades i svensk rätt i samband med att den nya lagen om offentlig upphandling trädde i kraft den 1 januari 2008.

3.3.2 Otydliga utvärderingskriterier

EG-domstolen³⁷ har angett att anbudsgivarna ska ges lika möjligheter att utarbeta sina anbud, och de ska behandlas lika när anbuden prövas. Utvärderingskriterierna³⁸ ska vara formulerade på ett sådant sätt att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka kriterierna på samma sätt. Den upphandlande myndigheten ska tolka utvärderingskriterierna på samma sätt under hela förfarandet.³⁹

I nya LOU⁴⁰ finns tämligen detaljerade bestämmelser för hur ramavtal ska hanteras. Som exempel kan nämnas att de utvärderingskriterier man avser att använda vid avropet ska anges redan i ramavtalet. De finns inte med i Försäkringskassans ramavtal. I avropets förfrågningsunderlag ska utvärderingskriteriernas betydelse i förhållande till varandra, deras inbördes vikt, anges. I det aktuella avropets förfrågningsunderlag framgår inte utvärderingskriteriernas förhållande till varandra. De är bara angivna i punktform utan rangordning, och det går inte att utläsa hur de kommer att utvärderas. Den kanske allvarligaste konsekvensen av att avropets utvärderingskriterier är otydliga och inte stämmer överens med de kriterier som finns i ramavtalet är att det finns inslag av fri prövningsrätt i metoden. Den upphandlande myndigheten kan, så som Försäkringskassan har gjort, ta med ett stort antal leverantörer på ramavtalet. Eftersom utvärderingskriterierna för avropet inte är tydliga får den upphandlande myndigheten vid avropet en stor frihet i valet av leverantör. Förfarandet har klara drag av fri prövningsrätt, vilket inte är tillåtet enligt EG:s upphandlingsdirektiv eller LOU.

3.3.3 För komplext för avrop

Riksrevisionen bedömer att avrop på ramavtal inte bör användas för så komplexa, specifika och omfattande behov som i detta fall. Det hade varit lämpligare att göra en offentlig upphandling än ett avrop. I det förfrågningsunderlag som skickades ut i samband med upphandlingen av det aktuella ramavtalet angavs att det tecknade ramavtalet skulle göra det möjligt att skaffa IT-konsulttjänster genom "ett enkelt beställningsförfarande".⁴¹ Men det system som efterfrågades enligt avropsförfrågan kan inte anskaffas

³⁷ Se EG-domstolens dom i mål C19/00 SIAC Construction.

³⁸ Vad som tidigare brukade kallas utvärderingskriterier benämns i nya LOU som tilldelningskriterier.

³⁹ Se vidare om utvärderingsgrunder i avsnitt 1.4.2 i rapportens bilaga.

⁴⁰ 5 kap. nya LOU.

⁴¹ "Ett enkelt beställningsförfarande" är Försäkringskassans egen definition, men det som avses är ungefär "snabba och enkla avrop". I förfrågningsunderlaget till ramavtalet nämns ett "enkelt beställningsförfarande". I ramavtalet som sedan tecknats framgår att man kan avropa resurser men även uppdrag där leverantören tar huvudansvar. Om huvudansvar avser komplexa IT-lösningar överensstämmer det inte med inriktningen i förfrågningsunderlaget som var enkla beställningar.

genom ett "enkelt beställningsförfarande". En upphandling hade kunnat vara ett bättre alternativ. Den snäva tidsramen för projektet hade dock gjort det svårt att genomföra en upphandling. Den av regeringen satta tidsramen utgick från att Försäkringskassan skulle bygga ett egenutvecklat system. Beslutet att i stället anskaffa systemet genom avrop fattades av Försäkringskassan. Beslutet togs på grund av resursbrist.

3.3.4 *Utvärderingsrapport och tilldelningsbeslut saknas*

När den upphandlande myndigheten har avslutat en upphandling ska myndigheten upprätta en rapport om detta.⁴² När ett tilldelningsbeslut om leverantör och anbud fattats ska den upphandlande enheten lämna upplysningar till varje anbudssökande eller anbudsgivare om beslutet och skälen för det.⁴³ Försäkringskassan saknar i det här ärendet både upphandlingsrapport och tilldelningsbeslut. Även då det bara kom in ett anbud hade det varit bra för spårbarheten bakåt och transparensen om dessa dokument funnits. Även potentiella anbudsgivare som inte gav anbud har ett intresse av att se om avropet skedde i enlighet med ramavtalets villkor.⁴⁴

3.3.5 *Otillräcklig konkurrens*

Endast ett anbud lämnades in för avropet, vilket är påfallande få för en affär av denna karaktär och omfattning.

Samtliga företrädare för Försäkringskassan som varit involverade vid avropet av tandvårdssystemet och som har intervjuats under granskningen har fått frågan vad de tror är orsaken till den bristande konkurrensen. Ingen har haft en bestämd uppfattning om varför endast ett anbud kom in. En teori som framförts är att alla leverantörer på ramavtalet inte har kompetens för just denna typ av system. En annan är att många leverantörer inte har haft tillräckliga resurser för att lämna anbud i samtliga av Försäkringskassans avrop som gjordes vid ungefär samma tidpunkt. De aktuella leverantörerna har i stället valt att lämna anbud på något av de andra IT-systemen. Ytterligare en uppfattning som framförts är att den korta tid som förelegat för att färdigställa systemet, från avtalstecknande till slutleverans, har inneburit att det var ett högriskprojekt för den leverantör som var beredd att åta sig uppdraget. Detta skulle ha kunnat avskräcka leverantörer från att vilja utföra uppdraget.

⁴² 1 kap. 11 § gamla LOU. Motsvarande bestämmelse återfinns i 7 kap. 3 § (annons om upphandlingsresultatet) och 9 kap. 12 § nya LOU (protokoll).

⁴³ 1 kap. 28 § första stycket gamla LOU.

⁴⁴ Regeringen har i prop. 2006/07:128 s. 165 uttalat följande angående underrättelseskyldigheten (dvs. tilldelningsbeslutet) vid kontrakt som tilldelas efter en förnyad konkurrensutsättning enligt bestämmelserna i nya LOU: "Underrättelseskyldigheten gäller vid tilldelning av ett ramavtal. Skyldigheten måste även anses gälla vid tilldelning av enskilda kontrakt som bygger på ett ramavtal och som sker efter förnyad konkurrensutsättning ...".

Samtliga intervjuade personer delar uppfattningen att tidsramen för att genomföra hela tandvårdsprojektet varit mycket snäv. Trots de snäva tidsramarna räknade Försäkringskassan, enligt företrädare för myndigheten, med att hinna genomföra anskaffningen av systemet eftersom de använde ett ramavtal. Försäkringskassan rapporterade regelbundet till Socialdepartementet om projektets framdrift men nämnde aldrig den snäva tidsramen som ett problem för att kunna genomföra en anskaffning med hög kvalitet. Däremot tog Försäkringskassan upp att den snäva tidsramen kunde innebära problem vad gällde att leverera hela systemet till juli 2008.⁴⁵

Vår uppfattning är att följande omständigheter har bidragit till att konkurrensen uteblivit vid avropet:

- ytterst korta tider för att lämna anbud på såväl förstudie som utveckling av IT-systemet,
- en situation som inneburit att flera stora avrop genomförts under samma tidsperiod,
- ottydligt skriftligt underlag för att lämna anbud både på förstudie och systemutveckling,
- en avsevärd konkurrensfördel för Accenture genom den förstudie som företaget fått i uppdrag att göra,
- kort tid från avtalstecknande till slutleverans.

Möjligheten att senarelägga leveransdagen upplevde Försäkringskassan som i stort sett obefintlig. Det var nödvändigt att systemet var klart till den dag när en lagändring som var beroende av systemet skulle träda i kraft.

Det går naturligtvis inte att med säkerhet säga att konkurrensen verkligen hade blivit bättre om omständigheterna varit annorlunda. Det går däremot att konstatera att förutsättningarna för att skapa en effektiv konkurrens hade varit bättre om exempelvis anbudstiderna hade varit längre och underlagen för anbudsgivning varit bättre.

3.3.6 *Bristande likabehandling*

Innan avropet startade påbörjade Accenture en förstudie som syftade till att verifiera om det efterfrågade systemet kunde byggas i SAP. Vid tidpunkten för avropet pågick förstudien fortfarande. Som vi bedömer det kunde Accenture sedan använda förstudien för att ge en offert till Försäkringskassan på ett sådant system som undersöktes i förstudien.

Omständigheter som kan innebära att en leverantör får en otillbörlig fördel ska bedömas mot de EG-rättsliga principerna om likabehandling och transparens. En omständighet som kan innebära att en leverantör får en otillbörlig konkurrensfördel är om denne har deltagit i förberedelserna inför

⁴⁵ Detta har bekräftats både av Försäkringskassan och Socialdepartementet.

en upphandling. Det kan exempelvis röra sig om att leverantören gjort en förstudie inför en upphandling eller tagit fram den kravspecifikation som ska användas vid upphandlingen.⁴⁶

Vår bedömning är att en leverantör som utfört en förstudie av detta slag fått en betydande kunskap om förutsättningarna för att leverera det därpå följande IT-systemet. I detta fall torde denna kunskap vara extra värdefull då anbudshandlingarna i övrigt enligt vår uppfattning varit otydliga och otillräckliga. I kombination med att anbudstiden endast var 13 dagar, vilket är för kort för ett så komplext uppdrag som detta, blir Accentures förutsättningar att lämna ett konkurrenskraftigt anbud betydligt bättre än övriga potentiella leverantörers.

Som tidigare nämnts ingick inte den kunskap som framkommit vid arbetet med förstudien i avropsförfrågan. Den inledande förstudien pågick fortfarande när avropsförfrågan skickades ut. Dock anges det kortfattat i en av bilagorna till avropsförfrågan att en förstudie finns. Vi anser att det inte är förenligt med den EG-rättsliga principen om likabehandlingsprincipen⁴⁷ att inte delge sådan information till samtliga anbudsgivare.

3.3.7 Ändrade villkor i avropsavtal jämfört med ramavtal

Försäkringskassan har enligt Riksrevisionens bedömning ändrat villkor i det tidigare upphandlade ramavtalet från 2005 i sådan väsentlig grad att det strider mot tillämpningsbestämmelserna om ramavtal och dessutom försämrar affärsvillkoren för Försäkringskassan.

Vid tilldelning av kontrakt som grundar sig på ett ramavtal får parterna inte avvika från villkoren i ramavtalet.⁴⁸

EG-domstolen⁴⁹ har uttalat att en upphandlande myndighet inte har rätt att förhandla om kontraktsvillkoren efter tilldelningen av kontraktet. I domen angavs "... innebär principen om likabehandling av alla anbudsgivare ett krav på att anbudena ska överensstämma med förfrågningsunderlaget. Härav följer att all förhandling, såväl före som efter tilldelningen av kontraktet [...] och vilket leder till ändringar i underlaget och av anbudspriset, anses strida mot gemenskapsrättens regler om offentlig upphandling."⁵⁰

Enligt nya LOU⁵¹ får villkor i ramavtalet preciseras och vid behov kompletteras med andra villkor, dock under förutsättning att dessa angetts i förfrågningsunderlaget till ramavtalet.

Betalningsvillkoren i avropsavtalet missgynnar Försäkringskassan vid leveransförseningar genom att de fråntar Försäkringskassan möjligheten att använda betalning som påtryckningsmedel för att säkerställa leverans i

⁴⁶ Se vidare om otillbörlig konkurrensfördel i avsnitt 1.9 i rapportens bilaga.

⁴⁷ Se vidare om likabehandlingsprincipen i avsnitt 1.1 i rapportens bilaga.

⁴⁸ 1 kap. 5 § gamla LOU.

⁴⁹ EG-domstolens dom i mål C-243/89, Stora Baelt.

⁵⁰ Se vidare om ändrade villkor i avsnitt 1.8 i rapportens bilaga.

⁵¹ 5 kap 7 § nya LOU och avsnitt 1.7.2 i rapportens bilaga.

enlighet med vad som fastställts i avtalet. Att hålla inne betalning är sannolikt den mest verkningsfulla metoden för att säkerställa att leveransplaner hålls. Den möjlighet som fanns enligt ramavtalet har i samband med upprättandet av avropsavtalet avtalats bort enligt önskemål från Accenture.⁵²

Vid intervjuerna med Försäkringskassan har det framkommit att man såg det som svårt att få en leverantör att acceptera hårda avtalsvillkor avseende exempelvis betalningen för ett sådant högriskprojekt som tandvårdssystemet var. Enligt en företrädare för Försäkringskassan fick en avvägning göras mellan vad som var rimligt att kräva och vad som var nödvändigt för att få en leverantör att över huvud taget åta sig uppdraget.

Att ändra avtalsvillkoren kan, utöver att ha en negativ påverkan på leveranssäkerheten, även vara diskriminerande mot andra leverantörer. Betalningsvillkoren i ramavtalet om betalning i efterskott skulle kunna ses som svåra att uppfylla för exempelvis en mindre leverantör eller ett nystartat företag. Eftersom det är frågan om höga kontraktsvärden kan ett företag med svagare likviditet välja att avstå från att lämna anbud. Om de hade vetat att kravet skulle ändras vid avropet kunde även de ha lämnat anbud vid ramavtalsupphandlingen.

3.3.8 Kostnader

Enligt de avtal vi fått se om förstudien, huvudavtalet inklusive omkostnader och tilläggsavtalet skulle kostnaden vara 8,9 miljoner, 68,7 miljoner respektive 20,4 miljoner kronor, totalt 98 miljoner kronor. Ett underhållsavtal för juni–november 2008 på 16,8 miljoner kronor tillkom. Den totala avtalade summan blir cirka 114,8 miljoner kronor. Av det ekonomiska underlag vi fått kan vi se att huvudleverantören Accenture fakturerat 116,8 miljoner kronor. Skillnaden beror enligt uppgift från Försäkringskassan sannolikt på tillkommande kostnader för förberedelser för ytterligare funktioner som ska levereras under 2009. SAP har fakturerat 43 miljoner kronor.

Faktureringen från Accenture tycks ha hållit sig inom de avtalade villkoren enligt intervju med och underlag från Försäkringskassan. Systemet levererades huvudsakligen i tid men först efter det att omfattande tilläggsbeställningar gjorts. Enligt det underlag som vi fått från Försäkringskassan har orsaken till dessa tilläggsbeställningar varit att det inte var helt klarlagt vilka resurser som arbetet skulle kräva när avtalet tecknades. Särskilt prisjämförelseportalen och diverse säkerhetsföreskrifter krävde mer resurser än vad som först antagits. Den korta förberedelsetiden kan inför avropet säkerligen ha bidragit till osäkerheten om uppdragets egentliga omfattning. En bidragande orsak till att systemet blev dyrare än de första prognoserna är att det finns en högre automatiseringsgrad i det slutliga systemet än vad man först antog.

⁵² Detta önskemål framgår av Accentures anbud.

4 Avrop av systemet för kundbild och självbetjäning

I det här kapitlet beskriver vi hur avropet avseende projekt Kundbild och självbetjäning har genomförts. Vi beskriver även de brister som vi funnit under granskningen och motiverar varför vi bedömer dem som brister.

4.1 Bakgrund till avropet

Projektet består egentligen av två delprojekt men drivs som ett projekt, eftersom de båda delarna är beroende av varandra och planen har varit att de ska produktionssättas samtidigt.

Kundbildsprojektet har till syfte att ge en IT-baserad sammanhållen kundbild riktad till telefonkundtjänstens handläggare. Systemet ska hjälpa Försäkringskassans kundtjänst med en enhetlig kundgemensam bild samt underlätta hanteringen av rätt ärenden till rätt enhet och handläggare i den nya organisationen. Systemet är baserat på SAP.

Självbetjäningsprojektet syftar till att ta fram en ny portal för elektroniska kundmöten. Projektet ska skapa en ny internetportal på Försäkringskassans webbplats där medborgarna ska ges utökade möjligheter att själva kunna sköta och skaffa information om sina ärenden. Detta ska avlasta handläggarna och kundtjänsten betydligt och möjliggöra rationaliseringar. Lösningen baseras på SAP.

Ursprungligen var leveranser för båda delprojekten planerade till i mars, juni och november 2008. Hela projektet är dock kraftigt försenat. Leveransen är nu planerad till november 2010 med en delleverans under 2009.⁵³

Systemet för självbetjäning och telefonkundtjänst (nedan benämnt systemet) har anskaffats genom avrop på ramavtal⁵⁴. Avtalet slöts 2005 med WM-data Consulting AB.

Avropet har gjorts genom så kallad *förnyad konkurrensutsättning*.⁵⁵

⁵³ PM Underlag för ekonomiska ställningstaganden, Försäkringskassans begäran till regeringen, 2009-01-21.

⁵⁴ Ramavtalets dnr är 620-8630/2003 och är upphandlat av Riksförsäkringsverket (nuvarande Försäkringskassan) och Statens pensionsverk (SPV). Ramavtalet avser inköp av IT-konsulttjänster. Det är samma ramavtal som projekt Kundbild och Självbetjäning och Fenix har avropats ifrån. Ramavtalet omfattar 22 leverantörer.

⁵⁵ För en definition av *förnyad konkurrensutsättning*, se avsnitt 1.7.2 i rapportens bilaga.

4.2 Avropsprocessen

4.2.1 Avropsförfrågan

Avropsförfrågan var omfattande, totalt cirka 215 sidor, och innehåller kravspecifikationer, produktbeskrivningar, ett antal rutinbeskrivningar med mera. Den är daterad den 16 maj 2007 och har skickats till samtliga antagna ramavtalsleverantörer utom två.⁵⁶

Elektroniskt anbud skulle ha kommit in till Försäkringskassan den 30 maj 2007. Vi har fått ta del av ett e-postmeddelande som skickades från Försäkringskassan den 31 maj till leverantörerna där anbudstiden förlängdes till den 4 juni 2007. Anbudstiden förlängdes således en dag efter den dag då anbuden skulle vara inkomna till Försäkringskassan. Totalt sett har anbudstiden omfattat 14–19 dagar.

Uppdraget skulle påbörjas den 1 augusti 2007 och vara slutfört den 31 december 2008 och leveranser göras i tre steg. Senare detaljplanering skulle avgöra vilka delar som skulle ingå i de olika stegen. Leverans av 15 specificerade *leverabler*⁵⁷ var *skall-krav*⁵⁸ i avropsförfrågan. Uppdraget delades upp i två faser:

1. teknisk design (Business Blueprint⁵⁹) som krävs för att sedan kunna konfigurera och kundanpassa önskad funktionalitet, och
2. utveckling, datakonvertering, test, driftsättning och överlämning till förvaltning.

Utvärderingskriterierna för den förnyade konkurrensutsättningen framgår inte av förfrågningsunderlaget för ramavtalet IT-konsulter 2005. I upphandlingen av ramavtalet IT-konsulter 2005 har pris och kompetens (50/50) använts som utvärderingskriterier. I ramavtalet med WM-data anges åtta punkter som ska preciseras vid avrop:

- ramavtalets diarienummer,
- kontaktpersoner,
- konsulttjänster som omfattas av leveransavtalet/avropet,
- avtalad leveransdag (i förekommande fall),
- arbetsställe (i förekommande fall),
- pris, omfattning och arbetsuppgift,
- tidpunkt för leveransprov och omfattning av leveransprov (i förekommande fall),
- giltighetstid för leveransavtalet/avropet.

⁵⁶ Avropsförfrågan behöver bara skickas till de leverantörer som bedöms kunna leverera det som efterfrågas i avropet.

⁵⁷ Med en leverabel menas här något specifikt som ska levereras. Exempel på detta är utbildning, en affärsnytta eller en teknisk lösning av något slag.

⁵⁸ Skall-krav är krav som måste vara uppfyllda för att anbudet ska kunna antas.

⁵⁹ En blueprint är en råkiss för hur det man ska bygga ska se ut. Alla krav är beskrivna och dokumenterade i skissen.

Men det som preciserats i avropen stämmer inte överens med de preciseringar som ska göras enligt ramavtalet. Offerterna ska enligt avropsförfrågan innehålla följande uppgifter och beskrivningar:

- Uppdragets upplägg och organisation (CV för resurser)
- Krav på Försäkringskassan
- Beskrivning av tillvägagångssätt
- Referenser som styrker erfarenhet av motsvarande uppdrag
- Tidsplan och tidsåtgång
- Pris per kompetenskategori
- Indikation på ett fast pris för hela åtagandet inom spannet plus eller minus 25 procent. Efter teknisk design ska leverantören vara beredd att utföra resterande del av uppdraget till fast pris inom detta intervall.

Vid intervjuer med företrädare från Försäkringskassan har det framkommit att man ändrat arbetssätt och beslutat om en ny IT-strategi. Den innebär att Försäkringskassan ska sträva mot⁶⁰ att efterfråga helhetslösningar där levererad funktion är det primära i stället för stödresurser. För leverantören innebär det ett helhetsåtagande och fullt ansvar för utvecklingen av IT-system, vilket är en stor skillnad jämfört med att tillhandahålla resurser i utvecklingsprojekt som leds av Försäkringskassan. Det här förklarar varför Försäkringskassan efterfrågat andra uppgifter än de som finns i ramavtalet och därigenom gått ifrån villkoren i ramavtalet, vilket inte är tillåtet enligt LOU⁶¹. Den som använder ett ramavtal får inte ändra eller lägga till villkor och begära helt nya uppgifter.

Enligt ramavtalet⁶² kan Försäkringskassan avropa definierade uppdrag som en leverantör har ett huvudansvar för. De preciseringar som ska göras enligt ramavtalets åtta punkter kan även täcka in denna typ av uppdrag beroende på vad uppdragen innebär. Vi har dock svårt att se att den skrivningen i ramavtalet gör att ramavtalet lämpar sig för att avropa komplexa IT-utvecklingsprojekt av den karaktär som det här är frågan om. Detta styrks av att Försäkringskassan i det aktuella avropet har efterfrågat andra uppgifter och beskrivningar än det som enligt ramavtalet ska preciseras.

4.2.2 Anbud

Tre leverantörer, IBM Svenska AB, WM-data Sverige AB och Capgemini, kom in med anbud. Capgemini uteslöts omedelbart då anbudet i princip inte innehöll någon efterfrågad information. Såväl IBM:s som WM-datas anbud

⁶⁰ IT-strategin säger att Försäkringskassan ska sträva mot helhetslösningar, men strategin rymmer också en förståelse för att det aldrig kommer att vara möjligt att uppnå helhetslösningar i alla lägen.

⁶¹ Gamla LOU 1 kap. 5 §. Gamla LOU tillåter inte förnyad konkurrensutsättning till skillnad från nya LOU. Men inte heller vid förnyad konkurrensutsättning får parterna avvika väsentligt från villkoren i ramavtalet, 5 kap. 2, 7 §§ nya LOU. Se vidare avsnitt 1.7.2 i rapportens bilaga.

⁶² Punkt 2.2 i ramavtalet.

saknade flera efterfrågade uppgifter. I anbuden anger leverantörerna att man behöver mer detaljerad information för att kunna lämna efterfrågade uppgifter och beskrivningar och för att kunna prissätta uppdraget på ett korrekt sätt. En av leverantörerna har vid kontakt som tagits under denna granskning uppgett att kraven var oklara och oprecisa, vilket ledde till att det var svårt att lämna pris utan att gardera sig med en väl tilltagen riskmarginal.

Anbudet från IBM är stämplat som inkommet den 30 maj 2007. WM-datas anbud är stämplat den 7 juni samma år och undertecknat av behörig firmatecknare den 3 juni. I de avtal som tecknats med WM-data anges att anbudet inkom den 4 juni. Vid intervju med företrädare för Försäkringskassan har klarlagts att WM-datas anbud inkom elektroniskt den 4 juni, togs ut på papper och stämplades den 7 juni och att det därmed inkom inom den förlängda anbudstiden.

Av handlingarna framgår att det genomfördes en offertpresentation med WM-data den 14 juni och att WM-data därefter, den 16 juni, fick komma in med ett antal förtydliganden och kompletteringar. Försäkringskassans representanter uppger att en offertpresentation också genomförts med IBM, och att även IBM fick möjlighet att komplettera sitt anbud.

Syftet med offertpresentationer och telefonmöten har enligt Försäkringskassan varit att klarlägga leverantörernas förståelse av projektet samt klarlägga leverantörernas möjlighet att tillhandahålla rätt kompetens.

WM-data garanterade vid dessa tillfällen att man genom ägarbolaget Logica CMG hade tillgång till konsulter med rätt SAP-kompetens. Detta framkommer även i den kompletterande informationen som WM-data senare kom in med.

Försäkringskassans företrädare har uppgett att IBM vid dessa möten framhöll sin egen portalprodukt som lösning för den externa webbplatsen. Denna portal är inte byggd i SAP. Portalen beskrivs kortfattat i en bilaga i IBM:s anbud. Hur Försäkringskassan värderat den informationen är oklart och går enligt vår mening inte att utläsa av upphandlingsrapporten.

4.2.3 *Kostnader*

IBM lämnade ett pris på den tekniska designen, 9,3 miljoner kronor, och på det återstående projektet med tre delleranser. Priset för delleranserna uppskattades till 75 miljoner kronor. Samtidigt angavs att mer information behövdes för att bedöma det totala resursbehovet i projektet.

WM-data lämnade ett fast pris på 13,25 miljoner kronor plus eller minus 25 procent (dvs. ett pris inom intervallet 10–17 miljoner kronor) för leverans av steg 1, exklusive integration och migrering. I de kompletteringar som WM-data lämnade bedömde företaget att priset för steg 2 och 3 sammantaget

motsvarade 1,5–1,75 gånger priset för steg 1 (dvs. ett pris inom intervallet 15–29 miljoner kronor). WM-data uppgav att man inte kunde bedöma det totala resursbehovet i projektet.

4.2.4 Upphandlingsrapporten

Nedanstående utvärderingskriterier har angetts i avropsförfrågan:

1. Tidplan och resursåtgång,
2. bedömning av förslagets upplägg, kvalitet och genomförande samt kompetens på föreslagna resurser med särskild tonvikt på den specifika SAP-kompetensen,
3. referenser som styrker tidigare erfarenheter av motsvarande uppdrag och
4. pris (per kompetenskategori och indikation på ett fast pris för hela åtagandet inom spannet plus eller minus 25 procent).

Kriterierna är inte viktade utan den eller de leverantörer som sammantaget lämnat det bästa anbudet ska väljas.

I upphandlingsrapporten, som är mycket kortfattad, saknas en redogörelse för hur leverantörerna uppfyller utvärderingskriterierna. Där uppges endast att båda leverantörerna möter de uppställda kraven samt att båda har referenser som styrker erfarenheter av motsvarande uppdrag. Som motivering till val av WM-data som leverantör anges att WM-data har uppgivit ”ett signifikant lägre pris än IBM Svenska AB”, dock saknas redogörelser för hur Försäkringskassan bedömt de lämnade prisuppgifterna. Försäkringskassans företrädare har vid intervjuer uppgett att leverantörerna hade svårt att ange priset så som det efterfrågades i avropsförfrågan på grund av bristande information i denna. Svårigheten för leverantörerna att lämna pris på det sätt som efterfrågas framgår också i anbuden. Båda leverantörerna uppger att lämnade priser utgör prisindikationer och att fast pris endast kan lämnas om de får ytterligare och mer detaljerad information. I den komplettering WM-data lämnat uppges att priset är en bedömning. WM-data har inte varit bunden av den lämnade prisuppgiften. Det styrks av att det i de efterföljande avtalen som tecknats aldrig avtalats om ett fastprisåtagande på det sätt som efterfrågades i avropsförfrågan. I efterhand har det också visat sig att det pris som WM-data vann uppdraget med, avsevärt har överskridits.

4.2.5 Avropsavtalen

Sammanlagt har hittills sex avtal tecknats för att reglera WM-datas åtaganden.

1. Preparation (förberedelse) för leverans i mars 2008 (tecknat 12 juli 2007)
2. Business Blueprint för leverans i mars 2008 (tecknat 29 oktober 2007)
3. Leverans i mars 2008 (tecknat den 25 februari 2008). Här avtalas om löpande räkning fram till tecknande av avtal för slutförande av realiseringsfasen för leveransen i juni. Ändring av ansvars klausulen i ramavtalet.
4. Preparation och Business Blueprint för leverans i juni 2008 (tecknat den 25 februari 2008). Det anges att parterna snarast ska teckna fastprisavtal för realiseringsfasen.
5. Resursavtal för projektledare (tecknat den 19 maj 2008), betalning på löpande räkning
6. Resursavtal för övriga resurser i projektet (tecknat den 19 maj 2008), betalning på löpande räkning

Avtalen är svårgripbara och delvis överlappande och saknar villkor som reglerar ett helhetsåtagande på det sätt som efterfrågades i avropsförfrågan. På direkt fråga varför Försäkringskassan använt denna metod anger en företrädare för Försäkringskassan att ingen leverantör tar på sig ett fastprisåtagande för ett liknande riskprojekt och att avtalsmodellen är naturlig för ett så komplext projekt som drivs i etapper. Enligt Försäkringskassans inköpsenhet var dock inriktningen i avropet att ha ett avtal och ett fast pris. Inköpsenheten ville också handla så.

Projektet dras med stora förseningar i förhållande till de leveranstidpunkter som angetts i avropsförfrågan och avtal. Inga viten har utkrävts trots att möjligheten finns enligt ramavtalet. Vid intervjuerna har det framkommit att orsaken till detta är dels att det finns en okunnighet om vilka avtalshandlingar som ligger till grund för avropet, dels en osäkerhet om Försäkringskassan kanske har bidragit till förseningen.

4.2.6 *Kommentar från anbudsgivare*

Riksrevisionen har intervjuat en representant för ett av de företag som lämnade anbud. Personen medverkade i anbudsarbetet.

Företagets allmänna uppfattning om avropet var att tiden för att lämna anbud var extremt kort för ett uppdrag av denna komplexa natur. Kraven i förfrågningsunderlaget var oklara och oprecisa, vilket ledde till att det var svårt att lämna pris utan att gardera sig med en väl tilltagen riskmarginal.

Företagets uppfattning om kontraktstilldelningen är att Försäkringskassan inte haft tid att på ett tillräckligt noggrant sätt pröva de inkomna anbuden. De priser som utvärderades var enligt företaget inte i överensstämmelse med vad Försäkringskassan efterfrågat i sitt förfrågningsunderlag. Bara delar av det som efterfrågats värderades vid anbudsprövningen.

Företaget anser att Försäkringskassan fortfarande avropar konsulttjänster på ett sätt som inte stämmer överens med den nya IT-strategin om helhetslösningar. Trots den nya strategin köper Försäkringskassan, enligt företaget, i många fall resurskonsulter snarare än helhetsåtaganden från berörda leverantörer.

4.3 Iakttagelser

4.3.1 Avrop utan stöd i dåvarande LOU

Försäkringskassan har enligt vår uppfattning använt en metod för avropet, så kallad *förnyad konkurrensutsättning*, som vid tidpunkten för avropet inte hade stöd i LOU.⁶³

4.3.2 För kort anbudsfrist

I gamla LOU fanns ingen möjlighet att genomföra förnyad konkurrensutsättning, och därmed fanns inte heller någon tidsram för en sådan angiven i lagen.

Anbudstiden var först 14 dagar. Sedan förlängdes anbudsfristen ytterligare fem dagar. Enligt vår bedömning har tiden för att lämna anbud varit för kort. Vid en förnyad konkurrensutsättning ska tidsfristen enligt nya LOU vara tillräcklig för att lämna anbud med hänsyn tagen till upphandlingens omfattning och art.⁶⁴ Tidsfristen som här lämnats är, enligt Riksrevisionens bedömning, inte tillräcklig i ett så stort och komplext ärende.⁶⁵ Försäkringskassan efterfrågar utveckling av ett nytt IT-system med ny funktionalitet, integrationer till andra system och där data ska migreras.

Anbudsgivarna har inte kunnat lämna fastprisåtagande, vilket enligt vår mening berott på att man inte fått tillräckligt underlag. Underlaget har inte heller varit tillräckligt transparent. En av leverantörerna har uppgett vid en intervju med Riksrevisionen att företaget ansåg att tiden för att lämna anbud var extremt kort för ett så komplext uppdrag.

I efterhand har det visat sig att såväl Försäkringskassan som WM-data underskattat omfattningen av arbetet med att integrera det nya systemet med Försäkringskassans övriga system.

Enligt Försäkringskassan gick förberedelserna inför avropet väldigt fort. Enligt vår uppfattning är det nödvändigt att lämna tillräckligt med tid för förberedelser för att ett projekt av detta slag ska lyckas. Det är svårt att utarbeta

⁶³ Samma metod har använts vid avropet för IT-system för tandvårdsstödet. Se motivering till vår bedömning varför det inte är en tillåten metod för avrop i avsnitt 3.3.1.

⁶⁴ 5 kap. 7 § nya LOU.

⁶⁵ Se vidare om tidsfrister i avsnitt 1.5 i rapportens bilaga.

ett tillräckligt bra och transparent anbudsunderlag utan att göra grundliga förstudier av de egna systemen och deras beroenden. När det som i detta fall rör sig om mycket stora investeringar borde det vara rutin för Försäkringskassan att utarbeta ett fullgott underlag för upphandling och avrop.

4.3.3 *Förlängning av anbudstiden för sent*

Anbudstiden gick ut den 30 maj 2007. Försäkringskassan förlängde anbudstiden (genom att skicka ett e-postmeddelande till leverantörerna) den 31 maj, dvs. en dag efter det att anbudstiden i avropsförfrågan hade gått ut. Vid denna tidpunkt hade IBM men inte WM-data kommit in med anbud. Konsekvensen blev att WM-data och övriga potentiella anbudsgivare, leverantörerna som omfattas av ramavtalet, fick mer tid på sig än IBM att lämna anbud. Enligt vår mening strider ett sådant förfarande mot den EG-rättsliga likabehandlingsprincipen.⁶⁶

4.3.4 *Otydliga utvärderingskriterier*

EG-domstolen⁶⁷ har angett att anbudsgivarna ska få lika möjligheter att utarbeta sina anbud, och de ska behandlas lika när anbuderna prövas. Utvärderingskriterierna ska vara formulerade på ett sådant sätt att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka kriterierna på samma sätt. Den upphandlande myndigheten ska tolka utvärderingskriterierna på samma sätt under hela förfarandet.⁶⁸

Utvärderingskriterierna i underlaget till avropsförfrågan är vaga och saknar inbördes ordning. Kriterierna finns inte angivna i det ursprungliga förfrågningsunderlaget som utgjort underlag för ramavtalet man avropar från. För anbudsgivarna är det oklart hur utvärderingskriterierna kommer att bedömas, vilket ger Försäkringskassan utrymme att göra en väldigt fri prövning av anbudet. Konsekvensen blir att utvärderingen har drag av fri prövningsrätt, vilket inte är tillåtet enligt EG:s upphandlingsdirektiv och inte heller enligt gamla eller nya LOU.

4.3.5 *Upphandlingsrapporten alltför kortfattad*

När den upphandlande myndigheten har avslutat en upphandling ska myndigheten upprätta en rapport om den avslutade upphandlingen och sända in en annons på föreskrivet sätt.⁶⁹ När ett tilldelningsbeslut om leverantör

⁶⁶ Se vidare om likabehandlingsprincipen i avsnitt 1.1 i rapportens bilaga.

⁶⁷ Se EG-domstolens dom i mål C19/00 SIAC Construction.

⁶⁸ Se vidare om utvärderingsgrunder i avsnitt 1.4.2 i rapportens bilaga.

⁶⁹ 1 kap. 11 § gamla LOU. Motsvarande bestämmelse återfinns i 7 kap. 3 § LOU (annons om upphandlingsresultatet) och 9 kap. 12 § nya LOU (protokoll).

och anbud fattats ska den upphandlande myndigheten lämna upplysningar till varje anbudssökande eller anbudsgivare om beslutet och skälen för det.⁷⁰ Alltför intetsägande uppgifter om varför en viss leverantör eller vissa leverantörer tilldelats upphandlingskontraktet kan innebära att myndigheten inte kan anses ha uppfyllt informationsuppgiften.⁷¹

Upphandlingsrapportens motivering till hur anbudsgivarna uppfyller kraven är väldigt kortfattad. Rapporten är bristfällig, eftersom det inte alls redogörs för skälen bakom valet av leverantör.

4.3.6 Uppdraget för komplext för avrop

Riksrevisionen bedömer att ramavtal inte bör användas för så komplexa, specifika och omfattande behov som i detta fall. Det hade varit lämpligare att göra en offentlig upphandling än ett avrop.

I det förfrågningsunderlag som skickades ut i samband med upphandlingen av det aktuella ramavtalet angavs att ramavtalet skulle göra det möjligt att skaffa IT-konsulttjänster genom "ett enkelt beställningsförfarande".⁷² Men det system som efterfrågades enligt avropsförfrågan kan inte anskaffas genom ett "enkelt beställningsförfarande". Därmed frångick Försäkringskassan det egna syftet med ramavtalet.

Det framgår inte av nya LOU hur pass omfattande preciseringar som får göras vid avrop, men klart är att preciseringarna måste avse en uppgift som redan finns i ramavtalet. Begreppet precisering torde innebära att man mer noggrant bestämmer ett redan befintligt villkor, t.ex. preciserar leveranstider, efterfrågar en exakt mängd eller resurs, anger exakt vilken kompetens som efterfrågas. Det är dock tveksamt om bestämmelserna om ramavtal i nya LOU och EG-direktiven som ligger till grund för lagen tillåter att en avropsförfrågan består av omfattande kravspecifikationer, som i sin tur kräver omfattande redovisningar och svar från leverantörerna. Vid en sådan typ av anskaffning är det knappast möjligt att hålla sig inom ramen för de villkor som ställts i ett ramavtal. Anskaffning av ett IT-system kräver ett heltäckande och genomarbetat underlag med tydliga krav så att anbudsgivarna kan räkna på anbudet och den upphandlande myndigheten kan göra en affärsmässig och rättvis bedömning av anbuderna. Men så har inte varit fallet i detta avrop på ramavtal. Det hade enligt vår bedömning därför varit lämpligare att genomföra en offentlig upphandling.

⁷⁰ 1 kap. 28 § första stycket gamla LOU och 9 kap. 9 § nya LOU.

⁷¹ Prop. 2001/02:142 s. 102.

⁷² "Ett enkelt beställningsförfarande" är Försäkringskassans egen definition, men det som avses är ungefär "snabba och enkla avrop". I förfrågningsunderlaget till ramavtalet nämns ett "enkelt beställningsförfarande". I ramavtalet som sedan tecknats framgår att man kan avropa dels resurser, dels uppdrag där leverantören har huvudansvaret. Om huvudansvaret avser komplexa IT-lösningar matchar det inte inriktningen i förfrågningsunderlaget, som var enkla beställningar.

4.3.7 *Inget avtal för hela uppdraget har tecknats*

Avtal har inte tecknats för att omfatta leverantörens hela åtagande. I stället har det tecknats avtal för olika etapper, totalt sex stycken. Endast etapperna 1 och 2 är på förhand prissatta. Under projektets gång har man frångått den tidigare intentionen med fast prissättning av etapper och övergått till att köpa tjänster på löpande räkning. Detta är affärsmässigt olämpligt, eftersom Försäkringskassan som kund hamnar i en svag förhandlingsposition. I och med att den första deletappen är påbörjad är Försäkringskassan tvungen att fortsätta med samma leverantör för de kommande tre deletapperna. Detta blir en gynnsam situation för leverantören som inte förbundit sig till ett ungefärligt totalpris utan kan bestämma priset på deletapperna efter hand.

I de avtal som tecknats anges att ett fastprisavtal för nästa etapp ska tecknas så snart som möjligt. Avtalsmodellen gör det, enligt Riksrevisionens bedömning, dock omöjligt att uppskatta ett totalpris för införandet av systemet.

Den avtalskonstruktion som tillämpats har enligt Riksrevisionens bedömning fördyrat projektet.

4.3.8 *Oklara ansvarsvillkor*

Vi kan också konstatera att Försäkringskassan i samband med avrop specificerat villkor om ansvar vid fel eller brist i ramavtalet. I ramavtalet anges att "...kunden har rätt till skadestånd inom ramen för avtalad ansvarsbegränsning", och i avropet har också en specificering gjorts. Utöver detta har en punkt i ansvarsklausulen ändrats på ett sätt som gör att konsekvensen blir svår att förutse. I den ursprungliga formuleringen hade kunden rätt att omedelbart säga upp avtalet utan att ersätta leverantören för nedlagt arbete. I den nya formuleringen har kunden rätt att lämna en slutlig skälig frist för att säga upp avtalet. Därutöver har kunden rätt till skadestånd inom ramen för avtalad ansvarsbegränsning. Det som gör det svårt att beräkna skadeståndet är att detta ska baseras på 20 procent av kontraktssumman. Problemet med det är att parterna inte avtalat om någon kontraktssumma. Det gör det osäkert vad skadeståndet ska beräknas på, vilket gör det affärsmässigt olämpligt.

4.3.9 *Stora förseningar*

Enligt uppgifter som framkommit vid intervjuerna har samtliga planerade leveranser förskjutits. Hela projektet har nu försenats från beräknat slutdatum den 31 december 2008 till någon gång under 2010. En orsak till förseningarna uppges vara att Försäkringskassan aldrig fick tillgång till den

kompetens i form av särskild personal som WM-data uppgav skulle arbeta i projektet. Detta är en väsentlig avvikelse från vad som utlovades under avropsprocessen. Villkor som garanterade de nödvändiga resurserna borde ha varit med i avtalet.

4.3.10 *Inget vite har utkrävts*

Mot bakgrund av de kraftiga förseningarna borde Försäkringskassan utreda möjligheterna att använda de villkor i ramavtalet som ger möjlighet att utkräva vite och byta konsulter.⁷³

4.3.11 *Kostnader*

WM-data uppgav i sin komplettering till anbudet att man inte kunde bedöma det totala resursbehovet i projektet. Det finns inget fast pris i WM-datas anbud utan endast prisindikationer. I avtalen ska en hel del fakturering ske enligt löpande räkning, vilket gör det svårt att utläsa den planerade kostnaden därifrån. Utifrån prisindikationerna i anbudet ska kostnaden ligga mellan 25 och 46 miljoner kronor – exklusive integration och migrering. Enligt uppgifter från Försäkringskassan har WM-data fakturerat 76,5 miljoner kronor för projektet. Det betyder att WM-data har fakturerat mer än den prisindikation som fanns i anbudet. Det beställda systemet har ännu inte levererats och projektet är kraftigt försenat. Andra leverantörer har fakturerat 62,6 miljoner kronor.

Vi har under intervjuerna fått uppgifter som bekräftat att budgeten överskridits.

Införandet av de lösningar som byggs i projekt Kundbild och självbetjäning ska innebära en stor rationaliseringspotential. Eftersom projektet nu är försenat från 2008 till 2010 uteblir också de planerade besparingarna som systemet kunde ge under den tiden.

⁷³ Se vidare om en myndighets skyldighet att utkräva vite i avsnitt 1.8 i rapportens bilaga.

5 Avrop av systemmigreringen

I det här kapitlet beskriver vi hur avropet för projekt Fenix har genomförts. Vi beskriver även de brister som vi funnit under granskningen och motiverar varför vi bedömer dem som brister.

5.1 Bakgrund till avropet

Projekt Fenix går ut på att flytta förmånssystem från en teknisk plattform, som leverantören från årsskiftet 2009/2010 inte längre erbjuder support på, till en modernare teknisk plattform för vilken support erbjuds. Försäkringskassan har gjort bedömningen att plattformen inte är lämplig för fortsatt drift eftersom den är tekniskt omodern. Inom en nära framtid kommer det att uppstå kompetensproblem i samband med pensionsavgångar. Skulle applikationerna ligga kvar förväntas därför stora supportproblem. Projektet ska vara avslutat under andra halvåret 2009.

Projektet att genomföra systemmigrering har Försäkringskassan anskaffat genom avrop på ett ramavtal⁷⁴ som slöts 2005. Avropet från ramavtalet har gjorts genom så kallad *förnyad konkurrensutsättning*.⁷⁵

5.2 Avropsprocessen

Försäkringskassan inbjöd genom en skrivelse den 8 september 2006 samtliga antagna ramavtalskonsulter att lämna anbud på att genomföra systemmigrering, dvs. flytt av data. Uppdraget var enligt avropsförfrågan att migrera data genom att använda en eller flera av fyra olika metoder. Leverantörerna fick själva välja vilken eller vilka metoder de ville ge anbud på. I avropsförfrågan angavs att ett fast pris skulle lämnas i anbuden för migrering av 3 respektive 6 miljoner rader kod. Vidare efterfrågades två optioner⁷⁶ i avropsförfrågan.

Val av leverantör för migreringsuppdraget skulle göras på nedanstående grunder:

- Bedömning av förslagets upplägg, kvalitet och genomförande.

⁷⁴ Ramavtalets dnr är 620-8630/2003 och är upphandlat av Riksförsäkringsverket (nuvarande Försäkringskassan) och Statens Pensionsverk (SPV). Ramavtalet avser inköp av IT-konsulttjänster. Det är samma ramavtal som projekt Kundbild och Självbetjäning och IT-stöd till tandvårdssystemet har avropats ifrån. Ramavtalet omfattar 22 leverantörer.

⁷⁵ För definition på *förnyad konkurrensutsättning*, se avsnitt 1.7.2 i rapportens bilaga.

⁷⁶ Med optioner menas här att leverantörerna har en möjlighet att lämna anbud på det efterfrågade men inte måste göra det.

- Referenser som styrker tidigare erfarenheter av motsvarande uppdrag.
- Tidsplan och tidsåtgång.
- Pris.

Någon närmare precisering av vad utvärderingskriterierna innebar och hur bedömningen av anbuderna skulle gå till framgår inte av avropsförfrågan. Enligt uppgift som framkommit vid intervjuerna med Försäkringskassan har mallen för utvärdering och poängsättning av kriterierna utformats i efterhand, alltså efter det att anbuderna kommit in. Vid anbudstidens utgång den 7 oktober 2006 hade enligt den upprättade anbudsförteckningen, daterad den 10 oktober, tio svar kommit in. I två fall innehöll svaren avböjanden att komma in med anbud. I åtta fall innehöll svaren anbud på systemmigrering. Anbuderna skulle enligt avropsförfrågan vara giltiga till och med den 31 december 2006.

Den 14 december 2006 fattade Försäkringskassan beslut om att inte gå vidare med en av metoderna. Beslutet meddelades samtliga åtta anbudsgivare i mitten av december enligt den odaterade upphandlingsrapport⁷⁷ som vi tagit del av.⁷⁸ Enligt upphandlingsrapporten valdes så kallad *rak migrering* som metod för systemmigreringen. Anbuderna utvärderades fortsättningsvis med avseende på den metoden.

I avropsförfrågan efterfrågades ett åtagande för fast pris. Ingen av anbudsgivarna lämnade ett fast pris i anbudet utan meddelade endast en icke bindande prisuppskattning. Detta beror enligt Försäkringskassan på osäkerhet om uppdragets omfattning. Pris efterfrågades på 3 respektive 6 miljoner kodrader, men det exakta antalet kodrader som behövde migreras kunde inte på förhand uppskattas. Vid Försäkringskassans diskussioner med leverantörerna kom det fram att det krävdes en djupare analys innan pris kunde lämnas på efterfrågat sätt. Flera presentationer genomfördes och leverantörer föll ifrån under processens gång. Samtliga fick möjlighet att ändra sina priser efter det att presentationer och diskussioner förts med Försäkringskassan. Försäkringskassan har vid intervjuer uppgett att förfrågningsunderlaget inte var tillräckligt underlag för att leverantörerna skulle kunna lämna fasta priser. Anledningen till det var att omfånget på uppdraget och den stora variationen på koderna fortfarande var osäkert och utan en fördjupad analys kunde inte ett pris fastställas.

Med anledning av svårigheten att jämföra priserna frågade Försäkringskassan anbudsgivarna om priset för att genomföra en förstudie, för att få bättre underlag för att kunna prissätta genomförandet av migreringen. Hur leverantörerna tillfrågades framgår inte av den dokumentation vi fått och det har heller inte kunnat klarläggas under intervjuerna.

⁷⁷ En upphandlingsrapport, ibland även kallad utvärderingsrapport, beskriver hur den upphandlande enheten gjort sitt val av leverantör. Av rapporten ska tydligt framgå vilka som kom in med anbud, vem som vann och varför.

⁷⁸ I Försäkringskassans beslut konstateras att det är en gammal metod och att Försäkringskassan därför inte längre vill ha med den i avropet. Leverantörerna hade inkommit med anbud avseende såväl den metoden som de andra metoderna.

I den upphandlingsrapport som vi har tagit del av redovisas tydligt hur Försäkringskassan värderat anbudet efter att respektive anbudsgivare kompletterat sitt anbud med pris för en förstudie.

I upphandlingsrapporten redovisas också det detaljerade innehållet i de utvärderingskriterier som Försäkringskassan angett i rubrikform i sin ursprungliga avropsförfrågan. Det detaljerade innehållet framgick inte av avropsförfrågan, vilket innebär att anbudsgivarna inte hade kännedom om detta innehåll när de skulle lämna anbud. Vi har inte fått svar på varför reglerna för poängsättning bestämdes efter det att anbudet kommit in, men en orsak var sannolikt, enligt Försäkringskassan, att det i utvärderingsgruppen fanns nyckelpersoner som inte deltagit vid framtagandet av avropsförfrågan.

Anbudet värderades enligt en poängsättningsmodell där 1 var sämst och 5 bäst. Vart och ett av de fyra kriterierna värderades och efter genomförd utvärdering konstaterades att Accenture fått 15 poäng, vilket var högst poäng, och deras anbud antogs.

Avtal tecknades den 9 mars 2007 med Accenture. Vid detta tillfälle hade den giltighetstid som Försäkringskassan angett för anbudet passerats drygt två månader tidigare. Vid intervjuer med representanter för Försäkringskassan uppges dock att samtliga anbudsgivare fick förfrågan om förlängning och det finns e-postmeddelanden som styrker detta. I de e-postmeddelanden, interna meddelanden inom Försäkringskassan, som vi tagit del av framkommer att fem av totalt åtta anbudsgivare bekräftade en förlängning av anbudstiden. Vi har dock inte fått någon formell dokumentation som visar att en begäran om förlängning skickats ut med efterföljande svar från anbudsgivarna.

Accenture föreslog i sitt anbud att uppdraget skulle påbörjas med en förstudie. Det avtal som Försäkringskassan slöt med Accenture innebar också att en förstudie skulle genomföras. Priset för förstudien var högst av de inlämnade anbudet.⁷⁹

I juli 2007 inkom ett nytt anbud från Accenture som avsåg genomförande av migrering. Vi har förutsatt att det nya anbudet föranleddes av resultatet av den avtalade och genomförda förstudien. Ett nytt avtal tecknades den 6 juli 2007 med Accenture. Avtalet, som benämns Bilaga 2 *Genomförande systemmigrering*, har såvitt vi kunnat finna sitt ursprung i det anbud som Accenture lämnade i oktober 2006, och som sedan kompletterades med anbud avseende förstudien.

⁷⁹ Samtliga anbudsgivare som lämnat anbud på det alternativ som Försäkringskassan gick vidare med har fått lämna anbud på en förstudie efter det att anbudet inkommit. Detta berodde på att ingen kunde lämna ett fastprisåtagande från början.

5.2.1 *Kostnader*

Kostnaderna för Accentures tjänster uppskattades enligt avtalet från mars 2007 till 4,4 miljoner kronor för förstudien och 152 miljoner kronor för migreringen. Samma uppskattning för migreringen finns i avtalet från juli 2007. I mars 2008 slöts ett tilläggsavtal till det avtal som tecknats den 6 juli 2007. Betalning till Accenture för genomförandet av migreringen utifrån detta avtal från juli 2007 görs i huvudsak i form av löpande räkning med vissa inslag i form av fasta priser. Tilläggsavtalet hade en ekonomisk omfattning på cirka 1,7 miljoner kronor.

5.2.2 *Kommentar från anbudsgivare*

Riksrevisionen har intervjuat representanter för två av de företag som lämnade anbud. Personerna medverkade i anbudsarbetet.

Företag 1

Företagets allmänna uppfattning om avropet var att kraven i underlaget från Försäkringskassan var mycket oprecisa. Detta skapade stor osäkerhet hos företaget på grund av att sättet att avropa enligt företaget skilde sig helt från hur Försäkringskassan tidigare agerat i motsvarande situationer. Tidigare hade Försäkringskassan själv lett systemutvecklingen och upphandlat expertkonsulter från företaget som stöd i arbetet. Nu förväntades de ta hela ansvaret för den tjänst som skulle levereras.

Eftersom kraven var så oprecisa i förfrågningsunderlaget och det var svårt att få förtydliganden från Försäkringskassan blev det mycket svårt för företaget att kunna lämna ett bindande anbud i prishänseende liksom i andra hänseenden.

När det gäller kontraktstilldelningen fick företaget besked om att ett annat företag fått kontraktet men kunde inte med den information de fick från Försäkringskassan förstå varför.

Företag 2

Företagets allmänna uppfattning om avropet är att avropsförfarandet sköttes på ett mycket bra sätt av Försäkringskassan. Företaget gavs möjlighet att ställa frågor kring vissa komplicerade sammanhang.

När det gäller kontraktstilldelningen förstår företaget varför man förlorade avropet och accepterar Försäkringskassans val, eftersom den underleverantör som det vinnande företaget använt sig av har unik specialistkunskap när det gäller projekt av detta slag.

5.3 Iakttagelser

5.3.1 Avrop utan stöd i dåvarande LOU

Försäkringskassan har enligt vår uppfattning använt en metod för avropet, *förnyad konkurrensutsättning*, som vid tidpunkten för avropet inte hade stöd i LOU.⁸⁰

5.3.2 Otydliga utvärderingskriterier

EG-domstolen⁸¹ har angett att anbudsgivarna ska ges lika möjligheter att utarbeta sina anbud, och att de ska behandlas lika när anbuden prövas. Utvärderingskriterierna ska vara formulerade på ett sådant sätt att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka kriterierna på samma sätt. Den upphandlande myndigheten ska tolka utvärderingskriterierna på samma sätt under hela förfarandet.⁸²

Den metod som använts vid utvärderingen av anbuden innebär delvis fri prövningsrätt, eftersom de använda utvärderingskriterierna inte angetts i avropsförfrågan. Någon närmare precisering av de fyra utvärderingskriterierna redovisades inte i avropsförfrågan, varför anbudsgivarna inte kan ha haft kännedom om kriteriernas faktiska innebörd vid anbudsgivningen. Ett sådant förfarande är inte förenligt med den grundläggande principen om transparens som ska känneteckna offentlig upphandling i Sverige och inom EU.

5.3.3 Oklarhet om priser

De priser som anbudsgivarna har angett är ytterst varierande och är inte som efterfrågats givna i fasta priser. I stället är priserna angivna som indikationer på vilken ersättning som skulle komma att efterfrågas av anbudsgivarna om de fick uppdraget. En leverantör är bunden av ett fast pris men inte av en prisindikation. Det är alltså helt riskfritt för en leverantör att ange en låg prisindikation eftersom denna indikation inte är bindande. Vi kan därför konstatera att anbuden i prishänseende inte borde ha varit möjliga att bedöma i förhållande till vad som efterfrågats i avropsförfrågan.⁸³

Att anbudsgivarna har haft svårt att prissätta sina anbud anser vi i första hand bero på:

⁸⁰ Samma metod har använts vid avropet för IT-system för tandvårdsstödet. Se motiveringen till vår bedömning om varför detta inte är en tillåten metod för avrop i avsnitt 3.3.1.

⁸¹ Se EG-domstolens dom i mål C19/00 SIAC Construction.

⁸² Se vidare om utvärderingsgrunder i avsnitt 1.4.2 i rapportens bilaga.

⁸³ Se vidare om att anbuden ska uppfylla förfrågningsunderlagets krav i avsnitt 1.4.1 i rapportens bilaga.

- Kort tid för att komma in med anbud.
- Otydligt skriftligt underlag från Försäkringskassan för att lämna bindande anbud i bland annat prishänseende.

Det hade sannolikt varit en fördel om Försäkringskassan först hade avropat en förstudie från ramavtalet för att därefter med stöd av den tagit fram ett bättre underlag för anbudsgivning, och därefter avropat själva uppdraget. På så sätt skulle, enligt vår uppfattning, sannolikt konkurrensen ha ökat. Ett mer stringent kontrakt skulle ha kunnat upprättas där Försäkringskassan haft grepp om de faktiska kostnaderna för att utföra uppdraget.

5.3.4 *Ändringar i avropsavtal jämfört med ramavtal*

Försäkringskassan har i väsentlig grad ändrat villkor i det tidigare upphandlade ramavtalet från 2005. Detta har gjorts på ett sätt som enligt Riksrevisionens bedömning strider mot bestämmelserna om ramavtal (i gamla och nya LOU) och försämrar affärvillkoren för Försäkringskassan. Vid tilldelning av kontrakt som grundar sig på ett ramavtal får parterna inte avvika från villkoren i ramavtalet.⁸⁴

EG-domstolen⁸⁵ har uttalat att en upphandlande myndighet inte har rätt att förhandla om kontraktsvillkoren efter tilldelningen av kontraktet. I domen angavs att principen om likabehandling av alla anbudsgivare innebär ett krav på att anbuden ska överensstämma med förfrågningsunderlaget. Härav följer att all förhandling, såväl före som efter tilldelningen av kontraktet, som leder till ändringar i underlaget och av anbudspriset, anses strida mot gemenskapsrättens regler om offentlig upphandling.⁸⁶

Enligt nya LOU⁸⁷ får villkor i ramavtalet preciseras och vid behov kompletteras med andra villkor, dock under förutsättning att dessa angetts i förfrågningsunderlaget till ramavtalet.

I Försäkringskassans ramavtal med Accenture finns bland annat villkor om ansvar för underkonsulter och försening.⁸⁸ I det ursprungliga leveransavtalet återfinns dessa regleringar.⁸⁹ Dessa villkor har ändrats i samband med att bilaga 2 till leveransavtalet undertecknades av båda parter efter genomförd förstudie. Villkoren har dessutom formulerats på ett för Försäkringskassan ofördelaktigt sätt. Exempel på detta är begränsningen av Accentures ansvar för underleverantören Metaware. Enligt bilaga 2⁹⁰ till leveransavtalet står Accenture ingen som helst ekonomisk risk för Metawares åtaganden

⁸⁴ 1 kap. 5 § gamla LOU. Se vidare avsnitt 1.7 i rapportens bilaga.

⁸⁵ EG-domstolens dom i mål C-243/89, Stora Baelit.

⁸⁶ Se vidare om ändrade villkor i avsnitt 1.8 i rapportens bilaga.

⁸⁷ 5 kap. 7 § nya LOU och avsnitt 1.7.2 i rapportens bilaga.

⁸⁸ Ramavtal, dnr 620-8630/2003, mellan Accenture och Försäkringskassan, Allmänna villkor – uppdrag, punkt 4 och Allmänna villkor – konsulttjänster, punkt 8 vilka motsvaras av punkterna 8 och 16 i det ursprungliga leveransavtalet.

⁸⁹ Det ursprungliga leveransavtalet tecknades den 9 mars 2007. I detta ingår leveransavtal för förstudien som bilaga 1. Därefter har, som ett separat leveransavtal, bilaga 2, Genomförande systemmigrering, tecknats den 6 juli 2007, vilket ändrar flera av villkoren i det leveransavtal som tecknades den 9 mars 2007.

⁹⁰ Punkt 1.11 i bilaga 2.

enligt avtalet. I bilagan⁹¹ anges att berättigade krav från Metaware ska ersättas av Försäkringskassan såvida inte kraven beror på Accenture. Parterna avtalar även bort hela den paragraf⁹² som reglerar förseningsviten, i det ursprungliga leveransavtalet. Vidare åläggs Försäkringskassan en mängd uppgifter⁹³ som förutsättning för att kunna utkräva ansvar för leveranserna från Accenture. Bevisbördan har lagts över från leverantören till Försäkringskassan. Genom utformningen av denna avtalsklausul uppstår onödiga oklarheter kring vem som har ansvar för de leveranser som Försäkringskassan betalar.

Att ändra avtalsvillkoren efter att anbud har infordrats kan vidare, förutom att ha en negativ påverkan på leveranssäkerheten, även vara diskriminerande mot andra leverantörer som lämnat anbud i enlighet med de avtalsvillkor som framgår av ramavtalet.

5.3.5 *Kostnader*

Kostnadsuppskattningen för Accentures fakturering enligt avtal och tilläggsavtal är knappt 160 miljoner kronor. Enligt Försäkringskassan har kostnaderna hållit sig inom ramen för budgeten och det pris som lämnats i anbudet. Dock uppges detta delvis bero på att Försäkringskassans ansvarsdel i projektet blivit större än vad som från början var tänkt. Enligt de ekonomiska underlag vi fått har Accentures fakturering för 2007 och 2008 uppgått till drygt 60 miljoner kronor och kommer enligt Försäkringskassans prognos under 2009 att uppgå till drygt 30 miljoner kronor.

⁹¹ Punkt 11.2 i bilaga 2.

⁹² § 16.

⁹³ Försäkringskassan ansvarar, enligt punkt 4 i det ursprungliga leveransavtalet, för att skapa de förutsättningar som krävs för att Accenture ska kunna utföra sitt åtagande enligt avtalet. Försäkringskassans åtagande omfattar att tillhandahålla resurser, kompetens, beslut, dokumentation, programkod, testdata, lokaler, teknisk utrustning, m.m.

6 Översyn av Försäkringskassans inköpsprocess

Under 2006 utarbetade Försäkringskassan en dokumenterad inköpsprocess. Nu pågår en översyn och revidering för att göra denna mer tillgänglig och anpassad till verksamheten. En prioriterad uppgift under 2009 kommer att vara att se till att inköpsprocessen förankras, inte bara inom inköpsenheten utan även ut i organisationen. I det här kapitlet beskrivs några av de aktiviteter som ska genomföras under 2009.⁹⁴

6.1 Samverkan och förankring i organisationen

6.1.1 *Inköpsråd*

Då det är viktigt att inköpsfrågorna får förankring i Försäkringskassans ledning har etablerandet av ett inköpsråd planerats sedan en tid tillbaka. Inköpsenheten ansvarar för inköpsverksamheten. Inköpsrådet är tänkt att fungera som stöd för beslut i vissa specifika frågor som är angelägna för verksamheten, till exempel resursprioritering. I inköpsrådet ska beslutsfattare från Försäkringskassans ledningsgrupp ingå. Rådet ska enligt planerna träffas 2–4 gånger per år och inköpschefen ska vara föredragande.

6.1.2 *Årsplan och årsbokslut för inköpsenheten*

För att kunna prioritera arbetet inom inköpsenheten ska en övergripande plan för årets aktiviteter tas fram. I årsplanen för inköpsenheten ska bland annat ingå större upphandlingar, revidering av inköps- och kategoristrategier, uppföljning av kategoriarbetet och utveckling av samverkansformer med verksamhet och ledning. Årsplanen presenteras för verksamheten och kompletteras om nya behov tillkommit. Viktigt framöver är att planering av uppdrag till inköpsenheten kommer med vid de olika enheternas verksamhetsplaneringar så att inköpsarbetet kan bedrivas proaktivt. Vidare är det tänkt att årsplanen ska följas upp och utvärderas kontinuerligt. Efter årets slut följs årsplanen upp och ett "årsbokslut" för inköpsenheten kan upprättas. Detta "årsbokslut" kan då utgöra grunden för nästa års planering.

⁹⁴ Aktiviteterna finns beskrivna i ett PM daterat 2009-02-20 som Riksrevisionen fått av Försäkringskassan.

6.1.3 *Samverkan i organisationen – IT*

Ett samarbete med IT-avdelningen har nyligen inletts. Viktiga punkter för diskussion är: beslutsvägar, leverantörsdialoger, processer, information och utbildning, avropshantering, avtalsdatabas, diariehantering, mötesforum och behov av olika arbetssätt.

Det är viktigt att IT-avdelningen vid sin verksamhetsplanering tar kontakt med inköpsenheten och startar en dialog i ett tidigt skede för att på så sätt ge möjlighet till bästa resultat vid anskaffning av varor och tjänster.

6.2 **Kvalitetssäkring av rutiner, mallar, verktyg och dokumentation**

6.2.1 *Dokumentation, verktyg och mallar*

I samband med den pågående översynen av inköpsprocessen sker en behovsinventering och revidering av befintliga mallar och stöddokument. Syftet är att få ett bra och tydligt stöd för medarbetare och beställare. Det ska finnas en miniminivå för underlag för upphandlingar och avrop. Det ska även anges vad som ska dokumenteras och arkiveras i de olika leden och av vem.

6.2.2 *Kvalitetssäkring av rutiner*

När ett uppdrag kommer in till inköpsenheten ska beställaren använda sig av blanketten *Uppdrag till Inköp* oavsett om det gäller en upphandling eller ett avrop. Uppdraget går till inköpschefen som fördelar uppdraget i enlighet med indelningen av områden. För upphandlingar och mer omfattande avrop används en kvalitetssäkringsblankett. På denna blankett säkerställs en miniminivå för uppdraget. Olika processer avses gälla för avrop och upphandlingar. I följande avsnitt redogörs för den upphandlingsprocess som inköpsenheten avser att etablera.

Innan upphandlingsuppdraget påbörjas utses *ledningsstöd*, *bollplank*, *second opinion* och *juridiskt stöd*. Ledningsstöd är till för att lyfta strategiska frågor. Bollplank är en person inom inköpsenheten med vilken den som ansvarar för upphandlingen diskuterar dagliga frågor under det pågående arbetet, vilket även säkerställer att det finns mer än en person som har kunskap avseende upphandlingen. Second opinion (en strategisk inköpare) går igenom upphandlingsunderlagen när dessa är klara och säkerställer att underlagen följer gällande regler. Först efter att eventuella punkter diskuterats och förändringar gjorts går underlagen vidare till det juridiska stödet. Det juridiska stödet utgör juridiskt bollplank under upphandlingsprocessen.

Det juridiska stödet kvalitetssäkrar avtalsutkast samt övriga dokument beroende på uppdrag och lämnar eventuella synpunkter till inköparen för åtgärd. När detta är klart kan upphandlingen annonseras. En upphandling får inte avslutas eller arkiveras förrän inköpschefen har säkerställt att uppdraget följt alla bestämda moment som beslutats i kvalitetssäkringsblanketten.

6.2.3 *Bättre förutsättningar för ekonomisk uppföljning*

Försäkringskassan har till sitt förfogande ett IT-baserat avropsverktyg.⁹⁵ Prioriterat arbete våren 2009 är att genomföra utbildning i verktyget. Detta är ytterligare ett led i de förbättrade processerna och ger även möjlighet till uppföljning samt avstämning mot Försäkringskassans ekonomisystem.

6.2.4 *Avtalsdatabas och arkivering av avtal*

I avropsverktyget finns även avtalsdatabas och leverantörsregister. Det pågår nu ett arbete med att mata in avtal och avrop i avropsverktyget för att de ska finnas tillgängliga på olika nivåer. Alla avtal, förlängningar, bilagor med mera ska skannas in för att säkerställa senaste korrekta versioner.

Inköpsenheten håller utöver detta på att ta fram ett förslag som innebär att alla originalavtal ska arkiveras hos registrator på huvudkontoret i Stockholm eller på IT-enheten i Sundsvall.

6.2.5 *Avropshantering*

Införandet av nya LOU har ökat kravet på hur avropshantering ska gå till. Inköpsenheten håller nu på att se över var i organisationen avrop ska hanteras och avser att ta fram förslag på om eventuell ändrad hantering bör råda framöver. Om förnyad konkurrensutsättning utförs av annan enhet än inköpsenheten kan ett förslag vara att detta endast får ske via någon form av delegation till av inköpsenheten namngivna personer, efter att utbildning genomförts.

6.3 **Utbildningar**

6.3.1 *Utbildningar inom inköpsenheten*

Under hösten 2008 påbörjades inom inköpsenheten både en projektledarutbildning och en utbildning i tillämpningen av LOU. Båda dessa utbildningar

⁹⁵ Avropsverktyget heter Kommers.

har en uppföljning/fortsättning under våren 2009. Utbildningarna är till för att ge inköpsenheten en mer enhetlig kompetensnivå.

Utöver dessa gemensamma utbildningar får de enskilda medarbetarna ett individuellt stöd för att de ska stärkas i sin yrkesroll.

Inköpsenheten jobbar dessutom kontinuerligt med att få in lärandet som en naturlig del i arbetet via intern kompetensöverföring, mentorskap och ett tvåtimmars utbildningsmöte per månad.

6.3.2 *Utbildning och information ut till verksamheten*

Då det är viktigt att inköpsprocessen förankras i organisationen kommer det att krävas informations- och utbildningsinsatser. Detta kommer att ske genom till exempel en förbättrad hemsida, tydliga tillgängliga underlag och mallar, webbutbildning för chefer och en informationsträff för nyanställda chefer/budgetansvariga. Diskussioner om att införa certifiering/kvalitetssäkring av beställare/avropare pågår.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har genomfört en granskning av Försäkringskassans process för att köpa in IT-lösningar. Den övergripande frågeställningen har varit om Försäkringskassan genomfört anskaffningarna av vissa viktiga IT-lösningar i enlighet med gällande rätt och med hög kvalitet.

Granskningen visar att anskaffningarna i vissa avseenden brister i att uppfylla kraven enligt med LOU och de grundläggande EG-rättsliga principerna. Inköpsprocessen i de granskade fallen har därmed inte hållit tillräckligt hög kvalitet. Detta har lett till att konkurrensen begränsats och att Försäkringskassan i flera fall tecknat avtal med ofördelaktiga villkor. Huvudorsaken till bristerna är att alltför lite tid har avsatts för dessa stora och komplicerade inköp.

7.1 Riksrevisionens slutsats: Inköpen har inte skett i enlighet med regelverket

Enligt Riksrevisionens bedömning har inköpen av IT-lösningar i flera avseenden skett på ett sådant sätt att bestämmelserna i LOU inte har följts. Bristerna avser främst låg kvalitet på förfrågningsunderlag och upphandlingsrapporter samt för korta tidsfrister. En annan brist är att avrop på ramavtal har genomförts när det hade varit lämpligare att genomföra en regelrätt upphandling.

7.1.1 Oklara förfrågningsunderlag

I ett förfrågningsunderlag ska det framgå vilka krav som är *skall-krav* om sådana finns. Skall-krav är krav som måste vara uppfyllda för att anbudet ska kunna antas. Trots att det i förfrågningsunderlaget för upphandlingen av utbetalningssystemet fanns flera viktiga och avgörande frågor som leverantörerna skulle svara på är skall-kraven ytterst få och rör främst administrativa frågor. I upphandlingen fanns risk för att en leverantör som inte uppfyllde villkor som var nödvändiga för att kunna leverera systemet ändå kunde ha vunnit om den haft ett betydligt lägre pris än övriga.

Även vid avropen var förfrågningsunderlagen från Försäkringskassan otydliga och innehöll för lite information för att utgöra ett bra underlag för att lämna anbud, vilket i två fall har gjort det svårt för leverantörerna att sätta ett pris.

I vissa fall har utvärderingskriterier helt saknats i förfrågningsunderlagen. I andra fall har det funnits kriterier, men då saknades beskrivningar av hur olika krav kommer att värderas och viktas i förhållande till varandra. För upphandlingen av utbetalningssystemet saknades en beskrivning i förfrågningsunderlaget av hur olika krav kommer att värderas. Inte heller för de tre avropen framgår av förfrågningsunderlaget hur utvärderingskriterierna ska värderas. De utvärderingskriterier som använts i avropen för att välja anbud framgick inte av ramavtalet, vilket de bör göra för att åstadkomma transparens och förutsägbarhet för leverantörer.

7.1.2 Tidsfrister har varit för korta

Anbudstiden i upphandlingen av utbetalningssystemet har varit en månad, vilket är i kortaste laget med hänsyn till det stora antal frågor i förfrågningsunderlaget som leverantörerna skulle svara på. Vid avropen har tidsfristerna för att lämna anbud varit alltför korta i förhållande till komplexiteten i uppdragen.

7.1.3 Upphandlingsrapporter saknar viktiga delar

Av upphandlingsrapporten ska anledningen till att det vinnande anbudet valts ut tydligt framgå.

För upphandlingen av utbetalningssystemet finns ingen beskrivning som i efterhand visar hur värderingen och viktningen av anbuden gått till. Upphandlingen genomfördes som en förhandlad upphandling i stället för en öppen eller selektiv upphandling. Då ska en tydlig motivering till valet av upphandlingsform finnas dokumenterad i upphandlingsrapporten. Försäkringskassan har i den dokumentation som finns tillgänglig om upphandlingen inte tillräckligt väl motiverat varför de valt upphandlingsformen förhandlad upphandling. I stället för att leverantörerna har fått anpassa sina anbud till Försäkringskassans krav har Försäkringskassan och leverantörerna genom att utväxla frågebrev och svarsbrev kommit fram till slutliga anbud. Leverantörerna har tillåtits tillföra omfattande ny information under förhandlingen.

Även för två av avropen var upphandlingsrapporten alltför kortfattad eller saknades helt.

7.1.4 *Avrop på ramavtal har använts i alltför komplexa fall*

I åtminstone två fall borde inte upphandlingsmetoden att avropa på ramavtal ha använts, eftersom projekten var för komplexa för att omfattas av ramavtalet. I stället borde en ny regelrätt upphandling ha genomförts.

Försäkringskassan följde inte den lagstiftning som gällde när avropen gjordes. Avropet på ramavtalet har gjorts genom så kallad *förnyad konkurrensutsättning*, vilket vid tidpunkten när ramavtalet slöts och avropen gjordes inte hade stöd i LOU.

7.1.5 *Ändring av villkor i avropsavtal jämfört med ramavtal*

Försäkringskassan har i avropsavtalen i väsentlig grad ändrat villkor angivna i ramavtalet. Ändringarna har berört betalnings- och ansvarsvillkor. Att ändra avtalsvillkoren efter att anbud har infordrats är diskriminerande mot andra leverantörer som lämnat anbud i enlighet med de avtalsvillkor som framgår av ramavtalet.

7.2 **Konsekvenserna: Konkurrensen har begränsats och Försäkringskassan har fått ofördelaktiga villkor**

7.2.1 *Begränsad konkurrens*

En situation där många leverantörer är med och konkurrerar med anbud ökar förutsättningarna för att de inköpta IT-lösningarna ska ha ett konkurrenskraftigt pris och en kvalitet som motsvarar myndighetens behov. I flertalet av de aktuella fallen har få anbud lämnats in. De alltför korta anbudstiderna är en trolig orsak till det. Även de oklara förfrågningsunderlagen kan ha bidragit till att leverantörer avstått från att lämna anbud.

Även ändringar av ramavtalsvillkor kan begränsa konkurrensen. Om villkoren i avropsavtalet är generösare mot leverantören än villkoren i ramavtalet påverkar det konkurrensen. Vissa leverantörer kan ha avstått från att lämna anbud med anledning av ramavtalsvillkoren. Hade de vetat att villkoren skulle komma att ändras till avropsavtalet hade de kanske lämnat anbud.

Konsekvensen av att de utvärderingskriterier som använts i avropen för att välja anbud inte framgått av ramavtalet, och inte beskrivits tillräckligt tydligt i förfrågningsunderlagen, är en försämrad transparens och förutsägbarhet för leverantörerna.

7.2.2 *Ofördelaktiga villkor för Försäkringskassan*

Ändringarna av avropsavtalsvillkoren jämfört med ramavtalsvillkoren har försämrat affärsvillkoren för Försäkringskassan. Detta gäller då en ändring skett så att Försäkringskassan betalar före leverans i stället för efter och när leverantörens ansvar vid till exempel försening har blivit otydligare. Oklarheten om regleringarna i avtalen av leverantörernas ansvar kan göra det svårare för Försäkringskassan att begära kompensation vid förseningar och kvalitetsbrister. Ändringar som innebär att betalning sker före leverans i stället för efter ökar risken för att leveransen försenas.

För ett av avropen finns inget skriftligt avtal som täcker hela åtagandet – i stället finns avtal för deletapper utan ett fast pris för helheten. Genom att inte teckna avtal om helhetsåtagandet har Försäkringskassan hamnat i en svag ställning. Det finns inget pris för helhetsåtagandet, och deletapperna är inte prissatta på förhand. För den sista etappen frångick Försäkringskassan fast prissättning och övergick till löpande räkning. Den avtalskonstruktion som tillämpats har enligt Riksrevisionens bedömning fördyrat projektet.

7.3 **Huvudorsaken till bristerna: Försäkringskassan har avsatt för lite tid för inköpsprocessen**

Granskningen har visat på brister i Försäkringskassans inköpsprocess. Riksrevisionens bedömning är att en huvudorsak till bristerna är att alltför lite tid avsatts för dessa stora och komplicerade inköp. En annan huvudorsak är att Försäkringskassans inköpsenhet i de granskade fallen tycks ha haft en svag ställning gentemot de interna beställarna bland annat på grund av att inköpsenheten kommit in sent i processen. En annan orsak kan vara, som företrädare för Försäkringskassan har pekat på, att Försäkringskassan är en ovan och omogen köpare av denna typ av stora system. Tidigare har IT-lösningar i hög grad egenutvecklats i stället för att köpas in.

I granskningen har vi sett att arbetet med att få till fungerande rutiner och kontrollpunkter för inköpsprocessen för den sammanslagna myndigheten fortfarande pågår. En viss oreda kännetecknade situationen vid tidpunkten för de granskade inköpen. En generell iakttagelse för de granskade inköpen är att inte alla dokument om de olika ärendena tycks vara samlade på ett sådant sätt att Försäkringskassan, på Riksrevisionens begäran, enkelt kunnat sammanställa samtliga dokument för respektive ärende. En hel del kompletteringar har skett i ett sent skede av granskningen.

Ett utvecklingsarbete pågår inom inköpsenheten där ett antal konkreta aktiviteter tagits fram. Om aktiviteterna genomförs och får avsedd effekt minskar sannolikt risken för att brister, liknande de som konstaterats i den här granskningen, ska uppstå. Inrättandet av ett inköpsråd och en årsplan

för inköp är exempel på aktiviteter som kan underlätta för inköpsenheten att komma in tidigare i processen. En annan viktig planerad aktivitet är kvalitets-säkringen av avrop och upphandlingar som bland annat ska säkerställa att alla underlag följer de regler som gäller.

Möjligheten att avsätta tillräckligt med tid för stora och viktiga inköp har stor betydelse för processen. Den tid och de resurser som läggs på förberedelser kan tjänas in genom att inköpsprocessen och det efterföljande projektet går smidigare och den levererade lösningen ligger närmare det behov som föranledde inköpet. Det ger också leverantörerna bättre förutsättningar att lämna kompletta anbud. Inför kommande inköp bör frågan om tillräcklig tid för kvalitetssäkrade upphandlingar och avrop ingående prövas av Försäkringskassans ledning.

7.4 Rekommendationer

Granskningen visar att Försäkringskassan i vissa avseenden inte har hantierat inköpen i enlighet med bestämmelserna i LOU. Det har saknats tillräcklig framförhållning, och leverantörerna har inte fått tillräckligt goda förutsättningar för att lämna anbud. Detta påverkar effektiviteten negativt.

Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan att säkerställa att tillräcklig tid läggs på förberedelsearbete vid inköp av komplexa IT-lösningar.

Referenser

Författningar

Direktiv

EG-direktiv 92/50/EEG om samordning av förfarandena vid upphandling av tjänster.

EG-direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster.

Förarbeten

Prop. 1992/93:88 Offentlig upphandling.

Prop. 2001/02:142 Ändringar i lagen om offentlig upphandling m.m.

Prop. 2006/07:128 Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Författningar

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Försäkringskassan

Dokumentation

All väsentlig dokumentation runt avrops- och upphandlingsprocesserna för följande fyra IT-projekt inom Försäkringskassan:

- Utbetalning
- IT-system till tandvårdsstödet
- Kundbild och självbetjäning
- Fenix

Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag 2008-10-06.

Pm:et Underlag för ekonomiska ställningstaganden, Försäkringskassans hemställan till regeringen, 2009-01-21.

Intervjuer

Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan 2009-01-07.

Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan 2009-01-08.

Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan 2009-01-09.

Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan 2009-01-12.

Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan 2009-01-20.

Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan 2009-01-21.

Intervjuer med företrädare för Försäkringskassan 2009-01-23.

Statskontoret

Den nya Försäkringskassan, delrapport 4, 2008:19, Statskontoret.

Införande av ett nytt tandvårdsstöd, delrapport och slutrapport, 2006/158-5, Statskontoret.

Socialdepartementet

Intervju med ett kansliråd, socialförsäkringsenheten 2009-01-26.

Bilaga Fördjupade bedömningsgrunder – lagen om offentlig upphandling

För att bedöma om Försäkringskassans inköp av IT-lösningar skett i enlighet med gällande rätt jämför vi med kraven i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (gamla LOU), lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (nya LOU) och bakomliggande EG-rättsliga principer. Bilagan inleds med en övergripande beskrivning av upphandlingsreglerna och deras syfte. Utöver denna allmänna beskrivning redogör vi endast för de delar av gällande rätt och rättspraxis som vi funnit avvikelser ifrån i denna granskning.

1.1 LOU och bakomliggande EG-direktiv

Huvudsyftet med EG:s upphandlingsdirektiv⁹⁶ är att undanröja risken för att potentiella leverantörer från andra EU-länder inte får samma möjlighet att konkurrera om uppdrag som nationella leverantörer när en myndighet ska upphandla en vara eller tjänst. Syftet är även att utesluta möjligheten att ett organ som finansieras eller kontrolleras av staten, av regionala eller lokala myndigheter eller av andra organ som lyder under offentlig rätt vid en upphandling låter sig styras av andra hänsyn än ekonomiska.⁹⁷

EU-kommissionen har uttalat att EU:s politik för offentlig upphandling syftar till upprätta en sund och öppen konkurrens, som gör det möjligt för leverantörer att få fullt utbyte av den inre marknaden och för upphandlande myndigheter⁹⁸, att fritt kunna välja bland ett större antal konkurrenskraftiga anbud.⁹⁹

Eftersom de fyra granskade anskaffningarna avser A-tjänster¹⁰⁰ och har ett kontraktvärde som överstiger det tröskelvärde som gäller för upphandlingar av tjänster begränsas redogörelsen till regleringen för dessa fall.

⁹⁶ EG-direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfaranden vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (Klassisk sektor) som ersatte EG-direktiv 93/37/EEG av den 14 juni 1993 om samordning av förfarandena vid tilldelning av offentliga upphandlingskontrakt för bygg- och anläggningsarbeten, EG-direktiv 93/36/EEG av den 14 juni 1993 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av varor och EG-direktiv 92/50/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster.

⁹⁷ Se exempelvis EG-domstolens dom i målen C-411/00 Felix Swoboda, REG 2002, s. I-10567, punkt 45, C-44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria m.fl., REG 1998, s. I-73, punkt 33, C-360/96, BFI Holding, REG 1998, s. I-6821, punkterna 42 och 43, och C-380/98, University of Cambridge, REG 2000, s. I-8035, punkt 17.

⁹⁸ I gamla LOU användes ordet *upphandlande enhet*, medan ordet *upphandlande myndighet* används i nya LOU. Eftersom den här granskningen handlar om en myndighet blir texten mer lättförståelig om vi använder *upphandlande myndighet*.

⁹⁹ Se EG-kommissionens grönbok om offentlig upphandling.

¹⁰⁰ Tjänster delas upp i A- och B-tjänster. B-tjänster är den typ av tjänster som anses vara nationellt knutna och därför inte bedömts vara intressanta för gränsöverskridande handel och den inre marknaden. EU har därför inte funnit anledning att upphandlingar av sådana tjänster ska omfattas av EG-direktiven även om de överskrider tröskelvärdena. Till B-tjänster hör bland annat säkerhets- och bevakningstjänster, utbildning, hälso- och sjukvård, socialtjänster, tjänster inom kultur-, fritids- och idrottsverksamhet och ett tiotal andra tjänster.

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) reglerar all offentlig upphandling, vilket innebär att kommuner, landsting, statliga myndigheter och flertalet av deras bolag med flera ska följa lagen vid i huvudsak all anskaffning av varor, tjänster och byggentreprenader. Bestämmelserna är olika för upphandling över respektive under vissa tröskelvärden och skiljer sig även i viss utsträckning beroende på vad upphandlingen gäller.

LOU bygger på EG-direktiv i de delar som gäller upphandling över tröskelvärdena. EG-direktiven tillåter att medlemsländerna anpassar lagens lydelse till den nationella rätten, men de väsentliga dragen i gemenskapsrätten ska bevaras. LOU ska tolkas och tillämpas i enlighet med direktivens syfte och lydelse samt EG-domstolens praxis. Vid all upphandling, även upphandling under tröskelvärdena och annan upphandling som inte styrs av EG-direktiven, finns en skyldighet att iaktta vissa grundläggande EG-principer.¹⁰¹ Följande principer¹⁰² är numera inskrivna i LOU¹⁰³ men gällde även under gamla LOU.

Likabehandlingsprincipen (inklusive icke-diskriminering) betyder att alla leverantörer ska behandlas lika, det vill säga ges lika förutsättningar att delta i upphandlingen. Alla måste till exempel få samma information, vid samma tillfälle. Vidare är det förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer, främst på grund av nationalitet.

Transparensprincipen förutsätter att upphandlingsprocessen kännetecknas av förutsebarhet och öppenhet. För att anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar för anbudsgivning måste exempelvis förfrågningsunderlaget vara klart och tydligt och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas.

Av *proportionalitetsprincipen* följer att alla krav som sätts upp i förfrågningsunderlaget måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. De krav som ställs ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Om det finns flera alternativa krav bör det krav väljas som är minst ingripande eller belastande för leverantören.

Principen om *ömsesidigt erkännande* innebär bland annat att intyg och certifikat som utfärdats av behöriga myndigheter i något av EU:s medlemsländer även måste godtas i de övriga medlemsländerna.

¹⁰¹ Se EG-domstolens domar i målen C-59/00 Bent Mousten Vestergaard REG I-9505, punkt 20, och C-264/03 Kommissionen mot Frankrike punkterna 32-33.

¹⁰² Upphandlande myndigheter i medlemsstaterna ska även alltid följa EG-fördragets bestämmelser och principer när de ingår offentliga kontrakt som omfattas av detta fördrag. Det rör sig bland annat om principerna om fri rörlighet för varor (artikel 28 i EG-fördraget), rätten till fri etablering (artikel 43) och fritt tillhandahållande av tjänster (artikel 49).

¹⁰³ 1 kap. 9 § nya LOU.

1.2 Nya bestämmelser om offentlig upphandling

I mars 2004 antogs nya EG-direktiv för offentlig upphandling. De nya EG-direktiven innehåller dels bestämmelser som är obligatoriska för medlemsländerna att införa i de nationella lagstiftningarna, dels bestämmelser som är frivilliga att genomföra. Den svenska lagstiftaren har valt att genomföra förändringarna i två steg. I det första steget införlivades direktivets obligatoriska delar i LOU. I det andra steget, som ännu inte har genomförts, är avsikten att införliva direktivets frivilliga delar. De obligatoriska delarna skulle vara införda i de nationella lagstiftningarna senast den 31 januari 2006. I Sverige gjordes dock detta först i och med att den nya lagen trädde i kraft den 1 januari 2008, dvs. närmare två år efter den tidpunkt när direktivet senast skulle ha varit införlivat. Den första förändringen av LOU innehöll i hög utsträckning lagtekniska förändringar. Som exempel kan nämnas att antalet kapitel ändrades från sju till sexton och att den svenska lagen fick en mer direktivnära lydelse än tidigare.

Även några förändringar av större praktisk betydelse gjordes. En var att bestämmelser om ramavtal infördes i LOU, detta trots att bestämmelserna om ramavtal inte tillhörde direktivets obligatoriska delar utan är frivilliga att genomföra i den nationella lagstiftningen.

Eftersom Sverige var försenat med införlivningen av direktivet skulle vissa bestämmelser ha kunnat få så kallad *direkt effekt*. En bestämmelse i ett direktiv kan få direkt effekt om den är tillräckligt klar, entydig och ovillkorlig, så att det av den går att utläsa rättigheter för *enskilda*.¹⁰⁴ De enskilda som blir aktuella i upphandlingssammanhang är de potentiella leverantörerna. I dessa fall kan direktivets bestämmelse åberopas av enskilda gentemot en upphandlande myndighet även om bestämmelsen inte är införd i den nationella lagstiftningen. För att direkt effekt ska bli aktuellt krävs även att en eventuell övergångsperiod för införandet av direktivet i nationell rätt ska ha löpt ut.¹⁰⁵ En upphandlande myndighet kan inte åberopa en icke införlivad bestämmelse eller felaktig införlivning av direktiven som befrielsegrund.

Vad gäller de nya bestämmelserna om ramavtal var dessa inte obligatoriska att genomföra i LOU. Direktivets bestämmelser om ramavtal kan således inte få direkt effekt och bli tillämpliga innan de har införlivats i LOU. Detta gäller såväl själva ramavtalet som de kontrakt (avrop) som följer av det. Detta bekräftas även av flera kammarrättsavgöranden.¹⁰⁶

Med direktivkonform tolkning, så kallad indirekt effekt, avses att en nationell bestämmelse ska tolkas i ljuset av motsvarande bestämmelse i ett EG-direktiv. Till skillnad från vid direkt effekt, då en direktivbestämmelse kan bli direkt tillämplig i en medlemsstat, ska den nationella lagstiftningen

¹⁰⁴ Se exempelvis EG-domstolens dom i mål 26/62 van Gend en Loos och 41/74 van Duyn. Se även Regeringsrättens avgörande RÅ 1996:50 och prop. 1994/95:19, s. 484-488.

¹⁰⁵ Se EG-domstolens dom i mål 148/78 Ratti.

¹⁰⁶ Kammarrätten i Stockholms domar i målen 2591-04 och 5365-08.

ligga till grund för domstolens avgörande.¹⁰⁷ En följd av detta är att om en bestämmelse i den nationella lagstiftningen är oklar ska bestämmelsen tolkas i ljuset av motsvarande bestämmelse i direktivet. Tolkningsskyldigheten har vissa begränsningar. Exempelvis finns ingen skyldighet att tolka den nationella lagen i strid med dess ordalydelse.¹⁰⁸ Enligt gamla LOU skulle ett ramavtal fastställa samtliga villkor för de kommande avropen.¹⁰⁹ Att göra en direktivkonform tolkning av reglerna för så kallad förnyad konkurrensutsättning¹¹⁰ skulle således strida mot bestämmelsen i LOU. Indirekt effekt kan således inte bli aktuellt.¹¹¹

Enligt övergångsbestämmelserna till nya LOU ska den äldre lydelsen fortfarande tillämpas för upphandlingar som påbörjades före den 1 januari 2008. Det innebär att samtliga Försäkringskassans upphandlingar och avrop som är föremål för denna granskning omfattas av LOU:s äldre lydelse.

Vissa av de nya bestämmelserna i direktivet och i LOU kommer dock att behandlas i detta kapitel och i kapitlen 3–5. Skälet är att Försäkringskassan har uppgett att de granskade avropen har gjorts i enlighet med de nya direktivbestämmelserna som vid tidpunkten ännu inte var införda i LOU. För att kunna bedöma om Försäkringskassans agerande var i överensstämmelse med de nya bestämmelserna bedömer vi avropen även mot nya LOU. Det bör noteras att det finns ett antal statliga myndigheter, till exempel Verva¹¹², som liksom Försäkringskassan använt ramavtal i enlighet med de nya direktivbestämmelserna innan de var införda i LOU.

I den här rapporten benämns LOU i den lydelse lagen hade fram till den 31 december 2007 *gamla LOU*. LOU i dess nuvarande lydelse benämns *nya LOU*. För bestämmelser som är desamma i den gamla och nya lagen används benämningen *LOU*.

1.3 Upphandlingsförfaranden

Vid kontraktstilldelning över tröskelvärdena, som det är fråga om här, ska upphandlingen normalt genomföras genom tillämpning av *öppet* eller *selektivt förfarande*. I gamla LOU benämndes dessa förfaranden som *öppen upphandling och selektiv upphandling*. *Förhandlat förfarande* benämndes *förhandlad upphandling*. Eftersom den upphandling som behandlas i granskningen skedde då gamla LOU gällde använder vi oftast begreppen *öppen*, *selektiv* och *förhandlad upphandling* i granskningen.

Endast i de i LOU angivna undantagsfallen får *förhandlad upphandling* användas. Detta gäller i såväl nya som gamla LOU.¹¹³

¹⁰⁷ EG-domstolens domar i mål C-14/83 von Colson and Kamann och C-106/89 Marleasing.

¹⁰⁸ EG-domstolens dom i mål C 334/92 Wagner-Miret mot Fondo de Garantia Salarial.

¹⁰⁹ 1 kap. 5 § gamla LOU.

¹¹⁰ För en definition av *förnyad konkurrensutsättning*, se avsnitt 1.7.2 i den här bilagan.

¹¹¹ Kammarrätten i Stockholm, dom 5365-08 den 10 november 2008.

¹¹² Verket för förvaltningsutveckling (Verva) lades ned 31 december 2008. Verket ansvarade bland annat för upphandling av ramavtal för IT och telekom som kunde användas inom den statliga förvaltningen.

¹¹³ 5 kap. 14 §, 16-17 §§ gamla LOU. Motsvarande bestämmelser återfinns i 4 kap. 1-9 §§ nya LOU.

Vid öppen och selektiv upphandling ska upphandlingen annonseras i EU:s databas för offentlig upphandling, EUT/TED¹¹⁴. Vid öppen upphandling¹¹⁵ har alla leverantörer rätt att lämna anbud. Vid selektiv upphandling har alla leverantörer rätt att ansöka om att få lämna anbud. Den upphandlande myndigheten väljer därefter, med användning av i förväg angivna urvalskriterier, ut de leverantörer som ska få lämna ett anbud.¹¹⁶ Förhandlingar får inte äga rum vid öppen och selektiv upphandling. I princip ska anbuden utvärderas i de skick de kommer in. Om något är otydligt får komplettering bara ske av befintliga uppgifter och får bara göras om det inte snedvrider konkurrensen.¹¹⁷

LOU innehåller även bestämmelser om förhandlad upphandling.¹¹⁸ Vid förhandlad upphandling med föregående annonsering ska en annons publiceras i EUT/TED, och alla leverantörer har rätt att ansöka om att få lämna anbud. Den upphandlande myndigheten väljer därefter, med användning av i förväg angivna urvalskriterier, ut de leverantörer som ska få lämna ett anbud.

EG-domstolen har uttalat att bestämmelser om undantag ska tolkas restriktivt och att den som åberopar ett undantag ska visa på omständigheter som gör undantaget tillämpligt. Om en upphandlande myndighet anser sig ha rätt att tillämpa en undantagsregel i LOU, exempelvis att använda förhandlad upphandling, ligger bevisbördan för att alla förutsättningar för att tillämpa detta undantag är uppfyllda på myndigheten i fråga.¹¹⁹ Vid förhandlad upphandling ska den rapport som upprättas efter det att upphandlingen är avslutad innehålla uppgifter om anledningen till valet av det förfarandet.¹²⁰

1.4 Förfrågningsunderlaget

En central uppgift i all offentlig upphandling är framtagande av ett förfrågningsunderlag. Med förfrågningsunderlag avses sådant underlag för anbud som en upphandlande myndighet tillhandahåller en leverantör.¹²¹

Begreppet förfrågningsunderlag innefattar således alla handlingar som den upphandlande myndigheten tillhandahåller för anbudsgivningen. Den väsentligaste uppgiften i förfrågningsunderlaget är de krav på föremålet för upphandlingen som den upphandlande myndigheten ställer. Vad som ska upphandlas ska anges preciserat och begripligt. I många fall krävs att underlaget innehåller noggranna och detaljerade tekniska specifikationer. Utöver en beskrivning av det som ska upphandlas ska förfrågningsunderlaget även

¹¹⁴ Tender Electronic Daily (TED) är en databas för upphandlingar i Europeiska unionens tidning (EUT).

¹¹⁵ 1 kap. 5 § gamla LOU. Motsvarande bestämmelse återfinns i 2 kap. 22 § nya LOU.

¹¹⁶ 1 kap. 16 b § gamla LOU. Motsvarande bestämmelse återfinns i 11 kap. 3 § nya LOU.

¹¹⁷ 1 kap. 21 § gamla LOU. Motsvarande bestämmelse återfinns i 9 kap. 8 § nya LOU. Se även generaladvokaten Lenz yttrande i EG-domstolens mål C87-94.

¹¹⁸ 2 kap. 10-11 §§, 3 kap. 14-15 §§, 5 kap. 16-17 §§ gamla LOU. Motsvarande bestämmelser återfinns i 4 kap. 2-9 §§ nya LOU.

¹¹⁹ Konkurrensverket, Upphandlingsreglerna – en introduktion, s. 28. För exempel på EG-domstolens resonemang, se bl.a. domstolens dom i de förenade målen C-20/01 och C-28/01, kommissionen mot Tyskland, REG 2003, s. I-3609, punkt 58, dom i mål C394/02 punkt 33, kommissionen mot Grekland och för ett liknande resonemang i fråga om direktiven 71/305 och 93/37, dom i mål 199/85, kommissionen mot Italien, REG 1987, s. 1039, punkt 14, mål C57/94, kommissionen mot Italien, REG 1995, s. I1249, punkt 23, och mål C385/02, kommissionen mot Italien, REG 2004, s. I8121, punkt 19.

¹²⁰ 1 kap. 11 § gamla LOU.

¹²¹ 1 kap. 5 § gamla LOU, 2 kap. 8 § nya LOU.

innehålla exempelvis administrativa villkor för upphandlingens genomförande, krav på leverantören, grund för tilldelning av kontrakt (antingen lägst pris eller ekonomiskt mest fördelaktigt) och de avtalsvillkor som ska gälla under avtalstiden.¹²²

Det är inte ovanligt att de upphandlande myndigheterna använder sig av olika benämningar på förfrågningsunderlaget och dess olika delar. Inte minst gäller det avsnitt i underlaget som innehåller beskrivningen av det som ska upphandlas. Det kan till exempel kallas kravspecifikation, krav på varan eller tjänsten eller uppdragsbeskrivning. Oavsett vad den upphandlande myndigheten väljer att kalla avsnittet ska LOU:s bestämmelser om tekniska specifikationer tillämpas.

Kraven i förfrågningsunderlaget benämns ofta *skall-krav* och *bör-krav*. Skall-krav är sådana krav som måste vara uppfyllda för att ett anbud ska kunna antas. Bör-krav är sådana krav som ger anbudet ett mervärde vid anbudsutvärderingen om det är uppfyllt.

1.4.1 Förfrågningsunderlagets betydelse

Vid offentlig upphandling är det av största vikt att leverantörens anbud är fullständigt redan när det lämnas. Den upphandlande myndighetens möjlighet att tillåta kompletteringar och förtydliganden av anbudet är mycket begränsad.¹²³ Anbudet måste uppfylla förfrågningsunderlagets alla krav. Anbudet ska även ge svar på samtliga frågor som ställs i förfrågningsunderlaget, och alla efterfrågade bevis måste bifogas. Om leverantörens anbud brister i något av dessa avseenden är risken stor att anbudet utesluts från den fortsatta anbudsprövningen. Bland annat av detta skäl är det av stor vikt att förfrågningsunderlaget är så tydligt att leverantören av det kan skapa sig en tydlig bild av vad som ska ingå i ett anbud och vad som egentligen ska levereras.

1.4.2 Utvärderingsgrunder

Vid offentlig upphandling finns två utvärderingsgrunder¹²⁴ att välja mellan. Antingen ska det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas eller så ska det anbud som har lägst pris vinna upphandlingen.¹²⁵ Det står den upphandlande myndigheten fritt att välja vilken utvärderingsgrund den vill tillämpa. Utvärderingsgrunden måste dock anges i förfrågningsunderlaget. Kriterierna ska om möjligt anges efter angelägenhetsgrad med det viktigaste först.¹²⁶

¹²² 1 kap. 16 a § gamla LOU, 6 kap. nya LOU.

¹²³ 2 kap. 1 § gamla LOU, 9 kap. 8 § nya LOU.

¹²⁴ I lagtexten i nya LOU används begreppen "tilldelningsgrund och tilldelningskriterier" som är synonyma med "utvärderingsgrund och utvärderingskriterier".

¹²⁵ 1 kap. 22 gamla LOU. Motsvarande bestämmelse återfinns i 12 kap. 1 § nya LOU.

¹²⁶ 1 kap. 22 § gamla LOU, 12 kap. 2 § nya LOU.

Om utvärderingsgrunden *ekonomiskt mest fördelaktigt* används ska myndigheten vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga ta hänsyn till de olika utvärderingskriterier som är kopplade till det som upphandlas. Används utvärderingsgrunden lägsta pris är det endast priset som får vara grunden för vilket bud som antas.

Utvärderingskriterierna exemplifieras i LOU med pris, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd. Dessa kan kompletteras och ersättas med andra, under förutsättning att de har anknytning till det som upphandlas.

Det bör noteras att samtliga LOU:s exemplifieringar syftar till att utvärdera kontraktsföremålet, det vill säga det som ska upphandlas. Det är alltså inte tillåtet att använda utvärderingskriterier som avser att utvärdera leverantören.¹²⁷ Det innebär att företagets tidigare erfarenheter och personalens kompetens normalt sett inte ska utvärderas utan ställas som krav på leverantören.

EG-domstolen har uttalat att den upphandlande myndigheten är fri att välja kriterier för tilldelning av kontrakt och även att bestämma viktningen av dessa. Detta gäller under förutsättning att en utvärdering kan göras på grundval av de tillämpade kriterierna i syfte att fastställa vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga.¹²⁸ En grundläggande förutsättning för att ett utvärderingskriterium ska vara tillåtet att använda är också att det är förenligt med alla grundläggande principer i gemenskapsrätten.

EG-domstolen¹²⁹ har vidare angett att anbudsgivarna ska ges lika möjligheter att utarbeta sina anbud och de ska behandlas lika när anbudena prövas. Utvärderingskriterierna ska vara formulerade på ett sådant sätt att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka kriterierna på samma sätt. Den upphandlande myndigheten ska tolka utvärderingskriterierna på samma sätt under hela förfarandet.

Det är enligt EG-domstolen inte förenligt med upphandlingsdirektiven att ett utvärderingskriterium har den verkan att den upphandlande myndigheten ges en obegränsad valfrihet när den tilldelar ett kontrakt.¹³⁰ Regeringsrätten¹³¹ har uttalat att i det uppställda kravet på affärsmässighet¹³² får anses ligga att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen och att en utvärderings-

127 Se Nämnden för offentlig upphandling ärende dnr 2004/0024-26.

128 Se EG-domstolens dom i mål C-448/01 EVN och Wienstrom, p. 39.

129 Se EG-domstolens dom i mål C19/00 SIAC Construction.

130 Se EG-domstolens dom i mål C-31/87 Beentjes, p. 26, C-19/00 SIAC Construction, p. 37, och C-513/99 Concordia Bus Finland, p. 61.

131 RA 2002 ref. 50.

132 I 1 kap. 4 § gamla LOU angavs bland annat att upphandlingar skulle genomföras affärsmässigt. I begreppet ansågs de grundläggande EG-rättsliga principerna inrymmas. Begreppet affärsmässig har utmönstrats ur lagen, och de EG-rättsliga principerna framgår nu uttryckligen i 1 kap. 9 § nya LOU. Att begreppet har utmönstrats ur LOU ändrar enligt vår uppfattning inte Regeringsrättens slutsats då den numera får anses följa av de grundläggande principerna.

modell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, det vill säga att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas. Detta följer också av gemenskapsrättens krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens.

Regeringsrätten har vidare slagit fast att den upphandlande myndighetens krav och utvärderingsmetod ska ha angetts på ett sätt som är ”tillräckligt för att varje leverantör med utgångspunkt i underlaget ska kunna skapa sig en bild av möjligheterna att lägga ett konkurrenskraftigt anbud”.

I den första propositionen till gamla LOU anges att den upphandlande myndigheten inte bara noga ska ange vilka omständigheter den avser att beakta utan även redan från början göra klart för sig hur olika omständigheter som servicegrad etcetera kan värderas i ekonomiska termer.¹³³

Hur detaljerat ett utvärderingskriterium måste vara framgår av en dom från Kammarrätten i Sundsvall.¹³⁴ I den upphandling som då var föremål för kammarrättens prövning hade bland annat lokalisering, resurser, referenser och tillgänglighet använts som utvärderingskriterier utan en närmare precisering. Kammarrätten menade att detta gav ett för stort utrymme för godtycke och kriterierna därför inte kunde anses så preciserade att det för anbudsgivarna stod klart vilka ekonomiska åtaganden i detta hänseende som den upphandlande myndigheten krävde för att ett anbud skulle komma att antas.

Även ur ett kommersiellt perspektiv är det viktigt att utvärderingskriterierna är tydliga. Om ett utvärderingskriterium är otydligt kommer leverantörerna att få svårt att avgöra vad den upphandlande myndigheten efterfrågar. De kommer då inte att kunna optimera sina anbud mot den upphandlande myndighetens behov och önskemål. Det är därför av stor vikt att de utvärderingskriterier som används är tydliga och inte kan missförstås. Det finns annars en risk att myndigheten inte får bästa möjliga tjänst och att den leverantör som bäst skulle kunna möta myndighetens behov inte vinner upphandlingen.

1.5 Tidsfrister för att lämna anbud

Om öppen upphandling tillämpas ska tidsfristen för att komma in med anbud normalt vara minst 52 dagar från den dag då annonsen om upphandling skickades för publicering.¹³⁵ LOU innehåller vissa möjligheter att förkorta tidsfristen för att lämna anbud. Om den upphandlande myndigheten har förhandsannonserat¹³⁶ upphandlingen får tidsfristen kortas. Den bör då enligt

¹³³ Prop. 1992/93:88, s. 52.

¹³⁴ Kammarrätten i Sundsvall, dom 1669-2000 den 30 juni 2000.

¹³⁵ 5 kap. 20 § gamla LOU.

¹³⁶ En myndighet kan vid årets början förhandsannonsera att upphandling av en viss typ av tjänster kommer att ske vid ett visst antal tillfällen under året.

LOU vara minst 36 dagar och får inte vara kortare än 22 dagar.¹³⁷

Vid förhandlad upphandling ska tiden för mottagande av ansökningar om att få lämna anbud vara minst 37 dagar från den dag då annonsen om upphandling avsändes.¹³⁸ Någon lagstadgad tid för att lämna anbud vid förhandlad upphandling finns inte. I gamla LOU ingick begreppet *affärsmässigt i lagens portalparagraf*.¹³⁹ I det begreppet ansågs de EG-rättsliga principerna inrymmas. Vad som är affärsmässigt enligt portalparagrafen får bedömas från fall till fall med stöd av EG-principerna. Att tidsfristen ska vara tillräcklig för att lämna anbud får anses följa både av LOU och av ett kommersiellt perspektiv.

När en upphandlande myndighet genomför förnyad konkurrensutsättning¹⁴⁰ i enlighet med bestämmelserna i nya LOU ska den skriftligen samråda med de leverantörer som kan genomföra kontraktet. I nya LOU anges att den upphandlande myndigheten vid den förnyade konkurrensutsättningen ska "... ange en tidsfrist som är tillräcklig för att lämna in anbud för varje särskilt kontrakt, med hänsyn tagen till upphandlingens art och omfattning".¹⁴¹

I gamla LOU fanns ingen möjlighet att genomföra förnyad konkurrensutsättning, och därmed fanns inte heller någon tidsram för en sådan angiven i lagen.

1.6 Upphandlingsrapport, tilldelningsbeslut och efterannonsering

När den upphandlande myndigheten har avslutat en upphandling vars värde överstiger tröskelvärdet ska myndigheten efterannonsera upphandling i EUT/TED inom 48 dagar. Myndigheten ska också upprätta en rapport om den avslutade upphandlingen. Rapporten ska lämnas till Europeiska gemenskapernas kommission på dess begäran.¹⁴² Av upphandlingsrapporten ska bland annat anledningen till att det vinnande anbudet valts ut framgå. Vid förhandlad upphandling ska rapporten innehålla bland annat uppgifter om anledningen till valet av det förfarandet.¹⁴³

När ett tilldelningsbeslut om leverantör och anbud fattats ska den upphandlande myndigheten lämna upplysningar till varje anbudssökande eller anbudsgivare om beslutet och skälen för det.¹⁴⁴

¹³⁷ Detta gäller i såväl gamla som nya LOU. 5 kap. 20 § gamla LOU och 8 kap. 5, 6 och 8 §§ nya LOU. I nya LOU finns därtill ytterligare möjligheter att förkorta tidsfristerna för att lämna anbud. Detta får göras om den upphandlande enheten annonserar upphandlingen elektroniskt och gör förfrågningsunderlaget tillgängligt på sin webbplats eller motsvarande. Dessa möjligheter fanns inte i gamla LOU.

¹³⁸ 5 kap. 21 § gamla LOU.

¹³⁹ 1 kap. 4 § gamla LOU.

¹⁴⁰ För en definition av *förnyad konkurrensutsättning*, se avsnitt 1.7.2 i den här bilagan.

¹⁴¹ 5 kap. 7 § nya LOU.

¹⁴² 1 kap. 11 § gamla LOU. Motsvarande bestämmelse återfinns i 7 kap. 3 § LOU (annons om upphandlingsresultatet) och 9 kap. 12 § nya LOU (protokoll).

¹⁴³ 1 kap. 11 § gamla LOU.

¹⁴⁴ 1 kap. 28 § första stycket gamla LOU.

Syftet med bestämmelsen är att en leverantör ska kunna ta till vara sin rätt att ansöka om överprövning av tilldelningsbeslutet i upphandlingen.¹⁴⁵ När den upphandlande myndigheten fattat tilldelningsbeslut och informerat samtliga anbudssökande och anbudsgivare om beslutet, börjar en tidsfrist på tio dagar att löpa.¹⁴⁶ Först efter tidsfristens utgång får den upphandlande myndigheten sluta upphandlingskontrakt, om länsrätten, som är första instans, inte dessförinnan har fattat ett interimistiskt beslut om att upphandlingen inte får avslutas eller ett slutligt beslut om att upphandlingen ska rättas eller göras om. Länsrätten får bara fatta ett sådant beslut om en ansökan om överprövning kommit in från en leverantör. Länsrätten kan inte på egen hand bestämma sig för att en överprövning ska göras.

Alltför intetsägende uppgifter om varför en viss leverantör eller vissa leverantörer tilldelats upphandlingskontraktet kan innebära att myndigheten inte kan anses ha uppfyllt informationsuppgiften.¹⁴⁷ Konsekvensen av att beslutet inte anses vara lämnat är att den så kallade tiodagarsfristen inte har börjat löpa. Det medför att möjligheten att begära överprövning inte upphör efter dessa tio dagar utan det fortsätter vara möjligt att begära överprövning.¹⁴⁸

1.7 Ramavtal

1.7.1 *Ramavtal enligt gamla LOU*

Det äldre klassiska¹⁴⁹ EG-direktivet, 92/50/EEG¹⁵⁰ som gamla LOU bygger på vad avser upphandlingar av tjänster, innehåller inte några bestämmelser om ramavtal. Det är först genom det nya direktivet, 2004/18/EG¹⁵¹, som sådana bestämmelser har införts inom den klassiska sektorn¹⁵² för upphandling.

Upphandlande myndigheter i såväl Sverige som andra EU-länder har sedan länge kallat vissa av sina avtal ramavtal, trots att det inte funnits bestämmelser om sådana. Europeiska kommissionen¹⁵³ har dock angett att ramavtal som fastställer samtliga villkor för de kommande avropen har varit tillåtna att använda redan under de äldre klassiska direktiven.¹⁵⁴ Konkurrensverket¹⁵⁵ har av detta dragit slutsatsen att det därmed bör anses klarlagt

¹⁴⁵ 7 kap. 2 § gamla LOU, 16 kap. 1 § nya LOU.

¹⁴⁶ 7 kap. 1 § gamla LOU, 16 kap. 1 § LOU.

¹⁴⁷ Prop. 2001/02:142 s. 102.

¹⁴⁸ Detta gäller dock inte för upphandling som är absolut nödvändig att genomföra med sådan brådska som är orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses eller hänföras till den upphandlande myndigheten. I inget av de i granskningen förekommande ärendena föreligger dessa omständigheter. Se 7 kap. 1 § fjärde stycket gamla LOU, 16 kap. 1 § fjärde stycket nya LOU.

¹⁴⁹ Detta direktiv omnämns som det "klassiska".

¹⁵⁰ Tjänstedirektivet.

¹⁵¹ Direktivet antogs av Europaparlamentet och rådet den 31 mars 2004.

¹⁵² Den största delen av den offentliga upphandlingen ingår i den klassiska sektorn. De delar som inte ingår är vissa myndigheter och vissa offentligägda bolag, stiftelser, föreningar och samfälligheter, som bedriver verksamhet inom vatten-, energi-, transport- och postområdena. De tillhör i stället försörjningssektorerna.

¹⁵³ Commission European "Explanatory note – Framework agreements – Classic directive, s. 3.

¹⁵⁴ Upphandling inom klassiska sektorn reglerades tidigare i tre olika förfarandedirektiv. Ett för upphandling av varor, ett för upphandling av tjänster och ett för upphandling av byggentreprenader. Numera är samtliga förfaranderegler sammanförda i ett direktiv.

¹⁵⁵ Konkurrensverket, dnr 436/2008.

att ramavtal som *anger alla villkor* får användas under de äldre klassiska direktiven, trots att dessa direktiv inte innehåller några bestämmelser om detta. Dessa avtal ska således inte betraktas som ramavtal enligt nya LOU, även om de benämns på det sättet av den upphandlande myndigheten, utan ska ses som ett traditionellt avtal.

Enligt gamla LOU definieras ett ramavtal som ett avtal som ingås mellan en upphandlande myndighet och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa samtliga villkor för avrop som görs under en viss period.¹⁵⁶ Kammarrätten i Stockholm¹⁵⁷ har av den definitionen dragit följande slutsats. ”Redan av ordalydelsen följer att ramavtal där det ges möjlighet till förnyad konkurrensutsättning efter en ny inbjudan till anbud, inte kan anses vara möjlig eftersom samtliga villkor inte är fastställda.”

Såväl Kammarrätten i Sundsvall¹⁵⁸ som Kammarrätten i Stockholm¹⁵⁹ har redan 2000 respektive 2004 slagit fast att ett ramavtal där det saknas en fördelningsnyckel eller mekanism för tilldelning av avrop inte utgjorde ett upphandlingskontrakt. Följden av det är att det enligt gamla LOU inte är tillåtet att använda ramavtal utan fördelningsnyckel. En fördelningsnyckel visar i vilken ordning leverantörerna som omfattas av ramavtalet ska tilldelas avrop.

NOU¹⁶⁰ uttalade sig om detta 1998. Av definitionen av ramavtal i 1 kap. 5 § gamla LOU följer att ramavtal inte får användas som endast en lista på godkända leverantörer varvid villkor för avrop inklusive priset bestäms först vid de aktuella avropen. Ett undantag vid upphandling över tröskelvärdena är möjligheten att upprätta ett särskilt system för urval av deltagare (kvalificeringssystem).¹⁶¹ Detta är inte tillåtet utanför försörjningssektorerna. Försäkringskassan ingår inte i försörjningssektorerna.^{162 163}

Motsvarande tolkningar om att det inte är tillåtet att använda ramavtal som förutsätter en förnyad konkurrensutsättning eller som saknar fördelningsnyckel förekommer även från bland annat Norge och Danmark.¹⁶⁴

Mot bakgrund av vad som angetts ovan får det anses klarlagt att det redan i början av 2000-talet var fastställt att ramavtal enligt gamla LOU ska innehålla samtliga villkor och därtill redan när de tecknas klargöra vilken leverantör som ska svara för leveranserna.

¹⁵⁶ 1 kap. 5 § gamla LOU.

¹⁵⁷ Kammarrätten i Stockholm, dom 5365-08 den 10 november 2008.

¹⁵⁸ Kammarrätten i Sundsvall, dom 1669-2000 den 30 juni 2000.

¹⁵⁹ Kammarrätten i Stockholm, dom 2591-04 den 2 juni 2004.

¹⁶⁰ Under åren 1993 till 2007 hade den statliga myndigheten Nämnden för offentlig upphandling (NOU) i uppgift att utöva tillsyn över lagen om offentlig upphandling och sprida information om lagens innehåll. NOU:s verksamhet fördes över till Konkurrentverket den 1 september 2007.

¹⁶¹ 4 kap. 23 § gamla LOU.

¹⁶² NOU info, oktober 1998 s. 7.

¹⁶³ I gamla LOU reglerades upphandlingar inom försörjningssektorerna i 4 kap. Bestämmelserna om kvalificeringssystem var alltså inte tillämpliga inom den klassiska sektorn, till vilken Försäkringskassan räknas.

¹⁶⁴ Konkurrenstyrelsen (Danmark) KonkurrensNyt nr 13 1997 och Klagenemnda for offentlige anskaffelser (Norge) dnr 2003/30 och 2003/38.

1.7.2 Ramavtal enligt nya LOU

Ramavtal definieras i nya LOU¹⁶⁵ på följande sätt. "Med ramavtal avses ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod."

Ramavtal¹⁶⁶ kan delas in i tre huvudtyper.

1. Ramavtal tecknas med en leverantör. Samtliga villkor för den senare kontraktstilldelningen, det så kallade avropet, fastställs i ramavtalet. Vid tilldelningen av kontraktet, avropet, får den upphandlande myndigheten skriftligen samråda med den leverantör som är part i ramavtalet och vid behov uppmana leverantören att komplettera sitt anbud.
2. Ramavtal tecknas med flera leverantörer. Dessa ska vara minst tre till antalet. Samtliga villkor för den senare kontraktstilldelningen fastställs i ramavtalet. Redan när ramavtalet tecknas ska en fördelningsnyckel, exempelvis rangordning, fastställas som visar hur de kommande kontrakterna, avropen, kommer att fördelas mellan leverantörerna. Rangordningen baseras på de kriterier som ställs upp i förfrågningsunderlaget. Rangordningen kan inte frångås förutsatt att detta inte specificerats i förfrågningsunderlaget.
3. Ramavtal tecknas med flera leverantörer utan att samtliga villkor fastställs. Kontraktstilldelning, avrop, äger rum efter *förnyad konkurrensutsättning* bland de leverantörer som omfattas av ramavtalet. Vid den förnyade konkurrensutsättningen ska den upphandlande myndigheten ange en tidsfrist som är tillräcklig för att lämna in anbud för varje särskilt kontrakt, med hänsyn tagen till upphandlingens art och omfattning.

Vid tilldelning av kontrakt, avrop, som grundar sig på ett ramavtal får parterna inte väsentligt avvika från villkoren i ramavtalet.¹⁶⁷ Detta gäller oavsett vilken av de ovan angivna typerna av ramavtal som används.

Detta innebär att alla förutsättningar som ska gälla för både ramavtalet och de kommande kontrakterna, avropen, ska finnas angivna i det ursprungliga förfrågningsunderlaget som används när ramavtalet upphandlas. När kontraktstilldelningen görs får inga väsentliga förutsättningar för kontraktet tillföras. Redan när anbudsgivaren lämnar anbud för att omfattas av ramavtalet ska denne ges en god bild av vad de kommande kontraktstilldelningarna, avropen, kommer att innehålla. Vid ramavtal med förnyad konkurrensutsättning får dock exempelvis nya priser begäras in under förutsättning att det angivits i förfrågningsunderlaget att det kommer att göras.

¹⁶⁵ 2 kap. 15 § nya LOU.

¹⁶⁶ 5 kap. nya LOU.

¹⁶⁷ 5 kap. 2 § nya LOU.

I enlighet med vad som anges i nya LOU¹⁶⁸ ska utvärderingskriterierna för såväl ramavtalet som de därpå följande kontrakten viktas vare sig det rör sig om en öppen, selektiv eller förhandlad upphandling. Om den upphandlande myndigheten avser att använda andra utvärderingskriterier vid kontraktstilldelningen, avropet, ska dessa anges redan i förfrågningsunderlaget som används vid upphandlingen av ramavtalet.¹⁶⁹

Ramavtal får löpa i högst fyra år inklusive eventuella options- och förlängningsklausuler om det inte finns särskilda skäl för att ha en längre period.¹⁷⁰

Antalet leverantörer som antas till ett ramavtal ska antingen vara en eller minst tre. Detta är under förutsättning att det inkommer minst tre anbud och att dessa uppfyller de krav som ställts upp i förfrågningsunderlaget. Om det bara kommer in två anbud kan man ha två.¹⁷¹

I det klassiska EG-direktivet finns explicit angivet att ”En upphandlande myndighet får inte använda ramavtal på otillbörligt sätt eller på ett sådant sätt att konkurrensen förhindras, begränsas eller snedvrids.”

1.8 Ändrade avtalsvillkor

EG-domstolen¹⁷² har uttalat att en upphandlande myndighet inte har rätt att förhandla om kontraktstvillkoren efter tilldelningen av kontraktet. Enligt domen ”... innebär principen om likabehandling av alla anbudsgivare ett krav på att anbuden ska överensstämja med förfrågningsunderlaget. Härav följer att all förhandling, såväl före som efter tilldelningen av kontraktet [...] och vilket leder till ändringar i underlaget och av anbudspriset, anses strida mot gemenskapsrättens regler om offentlig upphandling.”

NOU har i ett yttrande¹⁷³ anfört att det mot bakgrund av EG-domstolens praxis inte föreligger generell avtalsfrihet för upphandlande myndigheter att på ett väsentligt sätt förändra villkoren i ett offentligt upphandlingskontrakt. Att förändra priset eller andra ekonomiska villkor i förhållande till de ursprungliga avtalsvillkoren kan vara en väsentlig förändring. NOU ansåg att den upphandlande myndighet som var föremål för granskningen hade brutit mot LOU genom att på ett väsentligt sätt förändra möjligheterna att ta ut viten av den leverantör med vilken man hade ett avtal.

En följd av detta är enligt Riksrevisionen att om ett avtal eller ramavtal innehåller viten som ska utkrävas vid exempelvis leveransförseningar får en upphandlande myndighet som huvudregel inte avstå från att utkräva dessa viten.

¹⁶⁸ 12 kap. 2 § nya LOU.

¹⁶⁹ 5 kap. 2 och 7 §§ nya LOU.

¹⁷⁰ 5 kap. 3 § nya LOU.

¹⁷¹ 5 kap. 5 § nya LOU.

¹⁷² EG-domstolens dom i mål C-243/89 Stora Baelt.

¹⁷³ Dnr 2000/0320-26.

1.9 Otillbörlig konkurrensfördel

LOU innehåller inga explicita regler om jäv. Däremot ska omständigheter som kan innebära att handläggande tjänsteman är jävig, eller att en leverantör erhåller en otillbörlig fördel, bedömas mot de EG-rättsliga principerna om likabehandling och transparens.

En omständighet som kan innebära att en leverantör får en otillbörlig konkurrensfördel är om denne har deltagit i förberedelserna inför en upphandling. Det kan exempelvis röra sig om att leverantören gjort en förstudie inför en upphandling eller tagit fram den kravspecifikation som ska användas i upphandlingen. Genom att leverantören under förstudien eller framtagandet av kravspecifikationen fått fördjupade kunskaper om förutsättningarna för upphandlingen kan leverantören tänkas ha fått en otillbörlig konkurrensfördel gentemot andra anbudsgivare. En följd av att en leverantör deltar i förberedande arbeten kan bli att leverantören inte kan tillåtas delta i den därpå följande upphandlingen. Om den leverantör som deltar i de förberedande arbetena inte kommer att tillåtas delta i den senare upphandlingen ska information om detta lämnas innan de förberedande arbetena påbörjas.

Huruvida en leverantör som deltagit i förberedande arbeten inför en upphandling har fått sådana fördelar att denne inte kan tillåtas att delta i upphandlingen ska bedömas från fall till fall. EG-domstolen¹⁷⁴ har i ett avgörande tagit ställning till om det är förenligt med gemenskapsrätten att en medlemsstat tillämpar en bestämmelse som innebär att en person som utfört vissa förberedande arbeten inför en upphandling inte får begära att delta i en därpå följande upphandling. EG-domstolen fastställde att en sådan bestämmelse går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet om likabehandling av samtliga anbudsgivare och ska därför inte användas. En tillämpning av en sådan bestämmelse kan nämligen ha till följd att personer som har utfört visst förberedande arbete utesluts från upphandlingsförfarandet, fastän deras deltagande i förfarandet inte skulle innebära någon som helst risk för den fria konkurrensen mellan anbudsgivarna. En bedömning av huruvida personen eller företaget kan tillåtas delta i upphandlingen måste således göras i varje enskilt fall.

¹⁷⁴ De förenade målen C 21/03 och C-34/03 Fabricom, REG 2005, s. I-1559.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsupdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga tillvara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Budgetstöd genom bistånd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskol lärarens bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring inom SVT – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisionens årliga rapport
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag
- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall – mer rehabilitering för pengarna
- 2008:29 Skyddet för farligt gods
- 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009
- 2008:31 Svenska trygghetssystem utomlands – Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering.
- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se