

Nationalekonomiska aspekter vid upphandling av kvalitet

RAPPORT 2021:2

Framtagen på uppdrag av Upphandlingsmyndigheten



Upphandlingsmyndigheten mars 2021
ISBN: 978-91-985235-6-0
Produktion: Upphandlingsmyndigheten
Foto: Mostphotos

Förord

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Vårt upphandlingsstöd ska bland annat bidra till att metodutveckling och till att upphandlingar planeras och genomförs på ett ändamålsenligt sätt, och vi ska även verka för relevant forskning inom upphandlingsområdet.

Hur man upphandlar rätt kvalitet till rätt pris är en återkommande fråga i upphandlingssammanhang. Enligt Nationella upphandlingsstrategin kan upphandlande myndigheter uppnå målet om effektiva inköp bland annat genom att säkerställa att medarbetarna har kunskap i att ställa kvalitetskrav. Vidare har regeringen i propositionen till våra upphandlingslagar uttalat att stöd i form av vägledningar och liknande kommer att vara ett viktigt verktyg för att underlätta för upphandlande myndigheter och enheter att tillämpa bestämmelserna om utvärdering av anbud. Vi har själva ansett att väl avvägda kvalitetskrav som också följs upp ger goda förutsättningar för en högkvalitativ välfärdsverksamhet.

I syfte att tillgängliggöra den omfattande forskning som finns inom nationalekonomin kring olika vägval vid upphandling av kvalitet har Upphandlingsmyndigheten gett professor Mats Bergman vid Södertörns högskola i uppdrag att göra en sammanställning av denna forskning. Syftet med uppdraget är att utifrån denna forskning belysa olika centrala vägval vid upphandling av kvalitet. Utöver en allmän diskussion kring kvalitet i upphandlingssammanhang får man i rapporten till exempel vägledning kring var i upphandlingsprocessen som kvalitetskrav bör ställas och hur kvalitet kan premieras i en utvärderingsmodell. Vi tror att dessa insikter kan vara särskilt användbara vid upphandling av olika vård- och omsorgstjänster där kvalitet i leveransen av tjänsten är lika viktigt som svårdefinierat.

Författaren svarar själv för alla slutsatser och bedömningar i rapporten.

Stockholm, mars 2021

Inger Ek
Generaldirektör

Innehåll

1. Inledning och sammanfattning	5
2. Bakgrund.....	7
3. Olika typer av kvalitet	9
4. Asymmetrisk information.....	10
5. Kvalitet och preferenser.....	12
6. Kända kvalitetsmöjligheter och utvärderingsmodeller	16
7. Val av utvärderingsmodell: Bästa förhållande mellan kvalitet och pris, pris eller kostnad	21
8. Verifierbar och icke verifierbar kvalitet	23
9. Mekanismer för att upprätthålla icke verifierbar kvalitet	25
10. Kända och okända kvalitetsmöjligheter	33
11. Komplexa produkter och upphandlingsförfaranden med förhandling.....	34
12. Förutbestämd kvalitet och kvalitet som bestäms i efterhand	37
13. Var i upphandlingsprocessen ska kvalitetskrav ställas?	39
14. Ersättningsmodeller, kundval, viten och bonus	43
15. Ramavtal och kontrakt.....	48
16. Referenser	52

1. Inledning och sammanfattning

Den här rapporten syftar till att sammanställa och tillgängliggöra en del av den forskning som finns inom nationalekonomin kring kravställning och upphandling av kvalitet för verksamma inom upphandlingsområdet. Det har inte varit möjligt att referera eller ens ge en rättvis bild av hela den omfattande litteraturen som hade kunnat vara relevant. Istället är tanken att ge några ingångar till litteraturen, såväl till några centrala arbeten som till litteratur med svensk anknytning eller som är enkelt tillgänglig för svenska läsare.¹

Rapporten inleds med en diskussion av olika kvalitetsbegrepp som används inom den nationalekonomiska litteraturen samt av begreppet asymmetrisk information. Asymmetrisk information har blivit allt mer centralt inom nationalekonomi och har en tydlig koppling till offentlig upphandling. Det informationsproblem som den offentliga upphandlaren står inför är en stor del av professionens utmaning.

Därefter följer ett avsnitt som beskriver hur grundläggande nationalekonomisk teori för sambandet mellan pris och kvantitet respektive utbud och efterfrågan på ett relativt enkelt sätt kan överföras till en analys av kvalitet, kostnad och samhällets krav och önskemål på upphandlingsföremålets kvalitet.

1.1 Utformningen av utvärderingsmodeller

Därefter följer två avsnitt som analyserar hur utvärderingsmodeller bör utformas när kvalitet är viktig och kanske används som tilldelningskriterium. Den teoretiska litteraturen är tydlig med att *scoring auctions*, det vill säga bästa förhållande mellan pris och kvalitet, är den bästa modellen när kvalitet går att mäta. Däremot är litteraturen relativt fåordig om hur en sådan utvärderingsmodell bör utformas i praktiken. En kort översikt ges dock av vilka slutsatser som kan dras kring för- och nackdelar med ”lägsta pris” respektive ”högsta kvalitet” och andra varianter av utvärderingskriteriet bästa förhållande mellan pris och kvalitet. Livscykelkostnadsanalys berörs också i detta sammanhang.

Rapporten fortsätter med två avsnitt som diskuterar problemet med att kvalitet kan vara svår att verifiera och därmed svår att upprätthålla enbart genom kontraktsuppföljning. Ett antal metoder för att ändå upprätthålla god kvalitet i ”mjuka” dimensioner har identifierats i litteraturen och några av dessa diskuteras. Vidare behandlas riskerna med att upphandla den här typen av produkter med ett ensidigt fokus på låga priser, tydliga mätbara kvalitetskriterier och kontraktsuppföljning. Istället framhålls vikten av att bevara ett visst diskretionärt handlingsutrymme för den upphandlande organisationen att ta kvalitativa hänsyn.

Därefter följer två avsnitt om vilka utmaningar som kan uppstå när kvalitetsmöjligheterna i stor utsträckning är okända i förväg. Om upphandlaren inte

¹ Författaren är tacksam för utmärkt forskningsassistans från Didrik Prohorenko.

kan definiera önskad kvalitet blir det svårt att upprätta upphandlingsdokument och att skriva kontrakt. Den lösning som litteraturen anvisar är ett större inslag av dialog och förhandling, istället för en traditionell upphandling – vilket ju också är i linje med hur upphandlingslagstiftningen ser ut.

1.2 Upphandlingen ska gynna god kvalitet

Rapporten behandlar vidare de konsekvenser en bristande avtalsuppföljning kan få vid upphandling av kvalitet. Tyngdpunkten ligger dock på hur upphandlingen kan struktureras och konkurrensen mellan leverantörer kan användas för att upprätthålla en press på leverantörerna att tillhandahålla produkter med god kvalitet, snarare än på rutiner för kvalitetsuppföljning. Den grundläggande tanken är att god kvalitet ska leda till mer försäljning i framtiden, medan låg kvalitet ska leda till liten eller ingen försäljning.

En utgångspunkt i sammanhanget är att utvärderingsmodellen inte kan ses isolerad från övriga delar i en upphandling. En annan utgångspunkt är att övrigt offentligrättslig reglering spelar in. Kvalitetskrav kan finnas i annan lagstiftning och sådan lagstiftning kan vara ett mer effektivt sätt att upprätthålla kvalitet – exempelvis vad gäller välfärdstjänster. Annan lagstiftning kan också begränsa vilka krav som kan ställas på upphandlingsföremålet. Krav på ägar- och ledningsprövning och tillståndsplikt mer allmänt har tydliga likheter med så kallade ska-villkor, medan fortlöpande tillsyn kan ha liknande effekter som kontraktsuppföljning.

1.3 Vägval vid upphandling av kvalitet

Rapporten behandlar alltså ett antal centrala vägval vid upphandling av kvalitet; bland dessa om kvalitet bör formuleras som ett absolut (obligatoriskt) krav (ofta kallat ”ska-krav” eller ”ska-villkor”), ett krav på själva leverantören (kvalificeringskrav), ett kontraktsvillkor (som ska vara uppfyllt först vid uppdragets påbörjande eller vid någon tidpunkt under avtalstiden) eller ett tilldelningskriterium. Krav kan också uttryckas genom tilldelningskriterium eller på andra sätt.

Vidare diskuteras användning av optioner, ersättningsmodeller och referenser som incitamentsmekanismer för god kvalitet. En slutsats som kan dras från litteraturen är att viten och bonus inte är en patentrösning; en annan att bonus ofta fungerar bättre än viten.

Slutligen behandlas valet mellan upphandling och auktorisations- eller valfrihetssystem liksom valet mellan ramavtal och kontrakt.

Ambitionen har varit att rapporten ska ge läsaren nya insikter om vilka egenskaper hos upphandlingsföremålet, och förhållanden i övrigt, som talar för att ett krav på kvalitet formuleras på ett visst sätt. Rapporten erbjuder inga förslag eller modeller som direkt kan implementeras i praktisk upphandling, men väl teoretiska verktyg och ingångar som förhoppningsvis kan vara till nytta. Det finns inget så praktiskt som en god teori!

2. Bakgrund

Offentlig upphandling styrs av ett juridiskt regelverk som i sin tur har ett syfte. Det uttalade syftet i lagen förefaller, enligt lagens fjärde kapitel, vara att skydda och tillvarata leverantörernas rättigheter. Detta sker genom att värna om de så kallade allmänna principerna från EU-rätten och från upphandlingsdirektiven, om likabehandling, ickediskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet. Även konkurrens lyfts fram som ett viktigt ändamål med lagstiftningen. (SOU 2014:51, s. 31–32.)

2.1 Effektiv resursanvändning målet

Det perspektiv som antas i den här rapporten är att lagstiftningens underliggande och egentliga ekonomiska syfte bör vara ökad ekonomisk effektivitet, det vill säga effektiv resursanvändning. Det underliggande juridiska syftet bör vara önskemålet att realisera EU:s inre marknad. (Bergman med flera, 2011.) Ur ett juridiskt perspektiv är likabehandling med mera ett sätt att uppnå en öppen och icke-diskriminerande konkurrenssituation inom EU. Stärkta rättigheter för leverantörerna genom krav på likabehandling ger förutsättningar för en öppen konkurrens vilket i sin tur gynnar den inre marknaden. Ur ett ekonomiskt perspektiv kan varken likabehandling eller ett gynnande av internhandel anses vara rimliga slutmål för ett omfattande regelverk. Däremot kan regler som motverkar korruption och favorisering leda till öppen konkurrens som i sin tur normalt leder till effektiv resursanvändning. Samtidigt som ökad internhandel inom EU ur ekonomisk synpunkt inte är ett rimligt slutmål; det kan möjligen vara rimligt som ett intermediärt mål på vägen till ett långsiktigt mål om exempelvis fred eller just ekonomisk effektivitet.

Juridisk expertkunskap om offentlig upphandling är ofta väl företrädd såväl när offentlig upphandling faktiskt genomförs och i princip alltid när regelverket utreds. Sakkunskap om föremålet för en konkret upphandling är förhoppningsvis också väl företrädd när en upphandlande myndighet eller enhet förbereder och genomför upphandlingen. Däremot är det ovanligt att ekonomer med ett övergripande system- och effektivitetsperspektiv deltar i sådant arbete och även när regelverket utreds är det inte så vanligt.

Att öppen och icke-diskriminerande konkurrens gynnar ekonomisk effektivitet är nog de allra flesta ekonomer överens om. Men ekonomisk teori och empirisk forskning har mycket mer att säga om hur offentlig upphandling bör utformas i praktiken, än sådana svepande generaliseringar. Denna rapport syftar till att belysa några av de insikter som utvecklats inom den nationalekonomiska litteraturen, som kan vara till nytta för de som på olika sätt arbetar med offentlig upphandling, med särskild tonvikt på kravställning och upphandling av kvalitet och utifrån perspektivet att syftet är att uppnå ekonomisk effektivitet.

Med ekonomisk effektivitet menas inte kostnadsminimering, utan att upphandlingen utformas så att avvägningen mellan kvalitet och kostnad blir den bästa möjliga. Detta innebär att ytterligare kvalitet inte skulle vara värt den ytterligare kostnaden, medan

omvänt den kostnadsbesparing som skulle kunna uppnås genom att sänka kvalitén inte heller skulle öka samhällsnyttan. I ekonomisk effektivitet ligger också att det är den mest effektiva producenten som får uppdraget.²

² Samhällsekonomisk effektivitet innebär vidare att även produktionsvolymen är optimerad på motsvarande sätt samt att fördelningen av samhällets resurser är effektiv. En analys av dessa aspekter ligger dock utanför detta uppdrag.

3. Olika typer av kvalitet

Kvalitet är ett mångdimensionellt begrepp. Grundläggande nationalekonomisk teoribildning – konsumtions- och produktionsteori – behandlar frågor som avvägning mellan önskad kvalitet och kostnaden för den valda kvalitetsnivån, prisbildning för produkter i allmänhet och för produkter med olika kvalitet, samt hur produktionen ska allokteras mellan olika möjliga producenter. Utgångspunkten är ofta fri konkurrens, med många säljare som erbjuder sina produkter till många köpare, fri prissättning och fullständig information om de olika produkternas egenskaper, men klassisk teori behandlar även monopolföretagets val av pris, kvantitet och kvalitet.

Modern teoribildning och aktuell forskning med bäring på kvalitet har framför allt intresserat sig för situationer då informationsasymmetri råder, liksom marknader med fåtalskonkurrens. Även om det mesta av teoribildningen tar sikte på marknadsreglering, upphandling, konkurrensutsättning eller direkt prisreglering när *kostnaden* är okänd, är mycket av litteraturen tillämpbar även på frågeställningar som rör kvalitet. Mer indirekt kopplad till frågan om kvalitet i upphandling är exempelvis den omfattande litteraturen om forskning och utveckling.

3.1 Tre viktiga kvalitetsdimensioner

När det gäller specifikt (offentlig) upphandling finns tre viktiga aspekter eller dimensioner av kvalitet som studerats och som har relevans för den här rapporten:

- Kvalitet som är verifierbar och kvalitet som inte är verifierbar
- Kvalitet som av praktiska omständigheter är bestämd redan innan kontrakt ingås och kvalitet som helt eller delvis bestäms av vad som sker efter det att kontrakt tecknats
- Kvalitet (eller kvalitetsmöjligheter) som är känd(a) av köparen (och säljaren) respektive kvalitet och kvalitetsmöjligheter som bara är kända av säljaren

Begreppen kommer att förklaras utförligt i det följande, men Tabell 1 exemplifierar produkter som kombinerar egenskaper enligt de första två dimensionerna. Det finns givetvis många andra sätt att klassificera kvalitet. En ofta använd distinktion, som diskuteras bland annat i avsnittet om icke verifierbar kvalitet nedan, är den mellan struktur-, process- respektive resultat-kvalitet.

Tabell 1. Exempel på verifierbar och icke verifierbar kvalitet och kvalitet som bestäms före respektive efter kontraktering

	Kvalitet bestäms: före kontraktering/köp	Kvalitet bestäms: efter kontraktering/köp
Kvalitet är: verifierbar	Standardmaskin	Elström
Kvalitet är: icke verifierbar	Konstverk	Kvalificerad konsulttjänst

4. Asymmetrisk information

Modern nationalekonomisk teoribildning har uppmärksammat betydelsen av vilken information två eller flera parter i en faktisk eller potentiell transaktion har. Med symmetrisk information menas att båda eller alla parter har tillgång till samma information; vid asymmetrisk information har den ena parten ett informationsövertag. Ofta antas säljaren veta mer om produkten än köparen, vilket öppnar för att köparen på olika sätt kan bli exploaterad. Regelverk och mekanismer som uppstått mer eller mindre spontant på marknaden kan lindra eller i bästa fall helt motverka problemet med asymmetrisk information, men ofta fungerar marknader sämre när informationen är asymmetriskt fördelad. Nedan behandlas de tre kvalitetsdimensioner som sammanhänger med informationsasymmetri och som nämndes ovan.

4.1 Sökvaror, erfarenhetsvaror och förtroendevaror

Sett ur köparens perspektiv kan en produkts kvalitet vara observerbar eller inte. I ekonomisk teori talas om *search goods*, *experience goods* och *credence goods*. (I enlighet med nationalekonomisk tradition kommer den här rapporten ibland att använda begreppet "varor" i betydelsen "produkt", det vill säga inklusive tjänster och byggtreprenader.) Sökvaror är varor vars kvalitetsegenskaper en potentiell köpare kan fastställa i förväg, även om detta kan kräva att köparen lägger ned tid på att söka information. Erfarenhetsvaror är sådana vars kvalitet köparen bara kan fastställa efter konsumtion – exempelvis en film eller en restaurangmiddag. Förtroendevaror är sådana vars kvalitet egentligen aldrig kan fastställas; exempel är grundservice för bilar eller ett kontrollbesök hos en tandläkare. De tre typerna av varor är idealtyper – verkliga varor har typiskt sett drag av alla tre typer.³

Hur en viss vara ska klassificeras beror också på vem köparen är. Ett tvättmedels eller ett läkemedels egenskaper är svåra att fastställa för en enskild konsument och är för en sådan köpare förtroendevaror, men bör kanske betraktas som sökvaror för en köpare utrustad med ett laboratorium med lämplig utrustning. När ryktet om en restaurang sprider sig övergår produkten från att vara en vars kvalitet måste fastställas genom upplevelse (en erfarenhetsvara), till att vara en vars kvalitet med rimlig säkerhet kan sökas fram. För den professionella upphandlaren är distinktionen mellan sökvaror, upplevelsevaror och förtroendevaror därför inte den mest relevanta.

Mer centrala aspekt av upphandling är i stället de tre som framhållits ovan: i vilken utsträckning en produkts kvalitet kan verifieras, om den bestäms före eller efter kontraktering samt om möjligheter till olika kvalitetsnivåer är kända i förväg eller inte. Medan enskilda konsumenter ofta har sämre förutsättningar att observera och bedöma en produkts kvalitet än professionella köpare, gäller andra begränsningar för offentliga upphandlare. För en enskild konsument eller ett privat företag räcker det med att kvaliteten kan observeras, för att konsumenten eller företaget ska kunna agera.

³ Se Björnerstedt, 2006, för en diskussion av kvalitet och konkurrens, inklusive begreppen sök- och erfarenhetsvaror.

Konsumenten kan agera utifrån observationer som kan vara mer eller mindre korrekta, utifrån rykten som uppstår och även utifrån en ren magkänsla, samt kan välja att favorisera varumärken som uppfattas som starka och attraktiva. I huvudsak gäller samma sak för privata företag. Givetvis gäller att köparens handlingsutrymme är begränsat så länge denne är bunden av ett eventuellt kontrakt, men bortsett från detta finns det inga regler som tvingar en enskild att köpa från eller sluta nya kontrakt med en viss säljare. Säljaren kan på godtyckliga grunder uteslutas från framtida affärer.

4.2 Särskilda krav ställs på det offentliga som upphandlare

På en offentlig myndighet ställs mycket större krav på likabehandling, transparens och icke-diskriminering. Därför kan myndigheten inte fatta sina beslut på lika lösa grunder som en konsument och kan heller inte ta hänsyn till varumärken och rykten. Detta har många fördelar, till exempel genom att korruption och favorisering motverkas och genom att god kvalitet ofta kan upphandlas billigare än det pris som de starkaste varumärkena erbjuder. Emellertid är myndigheterna ibland förhindrade att agera i situationer när kvalitén brister, därför att bristerna inte går att verifiera. Att sakna eller ha kraftigt begränsad förmåga att agera på observerbar men inte verifierbar kvalitet försämrar förutsättningarna att få god kvalitet just i sådana kvalitetsdimensioner. En stor del av denna rapport handlar om just dessa problem – samt om möjliga lösningar – men nästa avsnitt behandlar situationen då information om kvalitet är symmetriskt fördelad. Däremot antas asymmetri råda om leverantörernas kostnader.

5. Kvalitet och preferenser

Den neoklassiska nationalekonomin utvecklades under slutet av 1800-talet och betonade att priset på varor och tjänster bestäms både av kostnaderna för att framställa dem, enligt den tidigare värdeteorin, och av deras nytta, enligt den tidigare utilitarismen, men också att priser och kvantiteter etableras genom att ekonomins aktörer fattar beslut på *marginalen*.⁴ Teoribildningen byggde inledningsvis på antaganden om rationella preferenser, om att individer maximerar nytta och företagen maximerar vinster, samt att ekonomins aktörer agerar individuellt och med fullständig information. Med rationella preferenser menas i huvudsak att individer alltid kan avgöra om en vara A är bättre eller sämre eller lika bra som en annan vara B ("kompletta preferenser") samt att om A är bättre än B och B är bättre än C, så är A även bättre än C ("transitivitet").

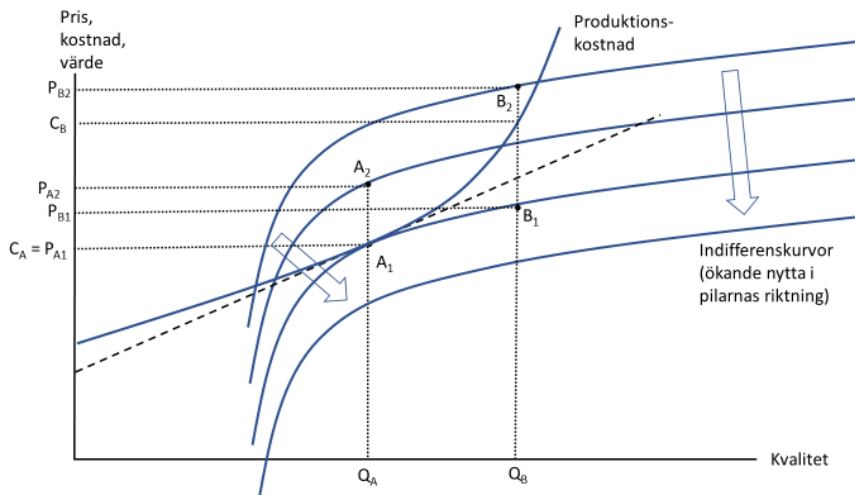
Neoklassisk nationalekonomi är fortfarande grunden för den mikroekonomi som studeras på universitetens A-kurser. I huvudsak analyseras individers och företagsbeslut om konsumtion respektive produktion i de två dimensionerna pris (och kostnad) respektive kvantitet, medan varans (produktens) kvalitet vanligen tas för given. Emellertid kan mycket av teorin överföras till en analys av pris och kvalitet, vid antagande om en given kvantitet.

5.1 Produktionskostnad och kvalitet

Figur 1 visar hur produktionskostnaden för en viss mängd av en produkt ökar i takt med att produktens kvalitet (i något avseende) ökar. Initialt ökar kostnaden relativt långsamt men i takt med ökad kvalitet ökar kostnaden för ytterligare ökad kvalitet allt snabbare, vilket illustreras genom att kurvan som visar sambandet mellan kvalitet och kostnad lutar allt brantare uppåt när vi rör oss åt höger i diagrammet.

⁴ Exempelvis är den första smörgåsen värdefull för en hungrig människa, den andra smörgåsen mindre värdefull och så vidare, till en punkt då ytterligare en smörgås inte har något större värde och kanske inget värde alls.

Figur 1. Preferenser för kvalitet och optimering av kvalitet



Den upphandlande organisationens och samhällets preferenser illustreras av de fyra parallella indifferenskurvorna. Högre kvalitet och lägre kostnad ger högre nytta, men ökad kvalitet är mer värd när kvaliteten i utgångsläget är låg, varför kurvorna planar ut åt höger. Längs en och samma kurva är nyttan – och därmed gärna utvärderingspriset – konstant. Leverantörernas totala produktionskostnad visas av den uppåtböjda kurvan: högre kvalitet ger högre kostnad, i en allt snabbare takt, eftersom det oftast är dyrare att öka kvaliteten från en redan hög nivå. Den för samhället optimala kombinationen av pris och kvalitet representeras av punkten A1.

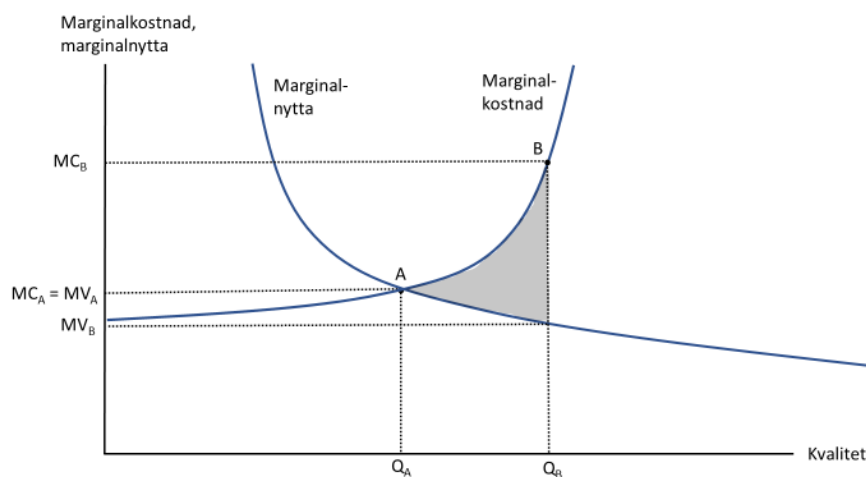
Figuren illustrerar också samhällets (och därmed upphandlarens) preferenser genom så kallade indifferenskurvor. Längs varje kurva är nyttan konstant, vilket uppnås genom att högre kvalitet uppvägs av högre pris. Inledningsvis är utbytesförhållandet sådant att en ganska liten kvalitetsökning motiverar en stor prisökning, det vill säga indifferenskurvan lutar brant uppåt. Efterhand, åt höger i diagrammet, är kvaliteten redan ganska bra och en ytterligare kvalitetsökning motiverar inte en lika stor prisökning – kurvan blir flackare.

Den optimala punkten A1 ligger vid tangensen mellan produktionskostnaden och indifferenskurvorna. Produkten har i den punkten kvalitetsnivån Q_A och vid den nivån är utbytesförhållandet mellan kvalitet och kostnad det bästa möjliga. Den streckade linjen som skär genom punkten har en lutning som kan tolkas som det pris på kvalitet som skulle uppstå på en perfekt marknad.

För kvalitetsalternativet Q_A är kostnaden C_A men det erbjudna priset kan förstås vara högre, till exempel P_{A2} . För kvalitetsalternativet Q_B är kostnaden C_B och det erbjudna priset i exemplet P_{B2} . Marginalen för tillverkaren vid priset P_{A2} och kvaliteten Q_A är större än vid priset P_{B2} och kvaliteten Q_B , men för köparen är nyttan högre för det förra alternativet.

Figur 2 visar marginalnytta och marginalkostnad. Vid kvaliteten Q_A är marginalkostnaden för kvalitet lika med marginalnyttan. Väljs en högre kvalitet, till exempel Q_B , är nyttan för den tillkommande kvaliteten lägre än kostnaden, vilket leder till en effektivitetsförlust för samhället motsvarande den färgade triangelliknande ytan.

Figur 2. Marginalkostnad för och marginalnytta av kvalitet



I figuren illustrerar den uppåtböjda kurvan producenternas marginella kostnad för att öka kvalitén, det vill säga hur mycket kostnaden ökar, när kvalitén ökar med en enhet, enligt någon mätskala. Den nedåtlutande kurvan illustrerar hur mycket det är värt för upphandlaren (samhället) att kvalitén ökar med en enhet. Vid en redan hög kvalitetsnivå är en ytterligare ökad kvalitet inte värd så mycket. Den optimala kvalitetsnivån är Q_A medan punkten A representerar optimal kvalitet samt marginalkostnad för och marginell värdering av kvalitet, vid denna nivå.

5.2 Optimering av kvalitet

För att hamna vid den optimala kvalitetsnivån kan upphandlaren i princip specificera kvalitén till nivån Q_A enligt Figur 1 och låta den budgivare som erbjuder önskad kvalitet till lägsta pris vinna. Alternativt skulle upphandlaren kunna låsa ersättningen till en nivå litet högre än P_{A1} och hoppas att konkurrensen leder till att den högsta erbjudna kvalitén är ungefär Q_A . Problemet är dock att vad som är optimal kvalitet beror både på upphandlarens preferenser och leverantörernas produktionskostnad. Ett alternativ är därför att använda en utvärderingsmodell som avspeglar upphandlarens preferenser. I princip skulle utvärderingsmodellen leda till samma utvärderingspris eller samma poäng för alla kombinationer av pris och kvalitet som ligger på en och samma indifferenskurva enligt Figur 1. Det vill säga utvärderingsmodellen skulle uttrycka upphandlarens nytta, som en funktion av pris och kvalitet, på samma sätt som en konsumentens nytta i neoklassisk mikroekonomi antas representeras av en nyttofunktion som beror av konsumerad kvantitet (och kvalitet) och kostnaden för detta.

Så som figuren är ritad skulle kvalitet på marginalen värderas högre när kvalitén ökar från en låg nivå, än när den ökar från en redan hög nivå, det vill säga utvärderingsmodellen blir icke-linjär i kvalitet. I praktiken är det inte troligt att en så komplex modell skulle väljas; mer praktiskt användbara alternativ diskuteras nedan. Fördelen med att låta utvärderingsmodellen representera upphandlarens värdering av kvalitet är att det kommer att ligga i varje budgivares intresse att optimera den egna kvalitén i förhållande till upphandlarens preferenser. Om alla budgivare har samma teknologi och därmed samma kostnadsfunktion kommer alla att välja samma kvalitet – i figuren Q_A . Om de har olika teknologi och olika kostnadsfunktioner kommer de att

välja olika kvalitet, men utvärderingsmodellen kommer att jämföra de olika kvalitetsnivåerna på ett korrekt sätt, givet målet att maximera upphandlarens nytta.

När den nationalekonomiska litteraturen diskuterar *scoring rules*, det vill säga utvärderingsmodeller som väger samman pris och kvalitet, avses just utvärderingsmodeller som efterliknar upphandlarens preferenser.

I stället för icke-linjära modeller kan man tänka sig en konstant värdering av *marginell* kvalitet som motsvarar lutningen på den streckade linjen i Figur 1 liksom även det vertikala avståndet upp till punkten A i Figur 2, som i figuren betecknas $MC_A = MV_A$. För att ansätta ett rimligt (och konstant) värde på marginell kvalitet behövs antingen en uppskattning av marginalkostnadskurvans utseende eller så behöver upphandlarens marginalnytta av kvalitet vara konstant. Som diskuteras nedan är detta ibland ett rimligt antagande, till exempel när kvalitet har tolkningen energieffektivitet.

6. Kända kvalitetsmöjligheter och utvärderingsmodeller

Det finns en omfattande litteratur kring auktioner och offentlig upphandling och specifikt även om upphandling med mångdimensionell kvalitet. Några av de viktigaste resultaten har härletts av Che (1993) och Asker och Cantillon (2008 och 2010), som också refererar tidigare litteratur. Under antagande att kvalitet är kontrakterbar (verifierbar) och om upphandlaren kan beskriva alla möjliga varianter av produkten i förväg och värdera dessa, så är det mest effektiva sättet att upphandla att använda sig av en utvärderingsmodell som inkorporerar dessa värden, i vad författarna kallar en *scoring auction*. (Asker och Cantillon, 2010; Herweg och Schmitt, 2017).⁵ Till exempel kan detta göras genom att ett utvärderingspris beräknas som anbudspris minus värdet av de erbjudna tilläggsfunktionerna. I huvudsak finner de att upphandlarens utvärderingsmodell ska värdera kvalitet i enlighet med sina faktiska preferenser, på det sätt som beskrivits i anslutning till Figur 1.

6.1 Förhållande mellan pris och kvalitet som grund för utvärdering

Den praktiska innebörden är alltså utvärdering enligt bästa förhållandet mellan pris och kvalitet och att kvalitet bör värderas i pengar, kronor i vårt fall, exempelvis genom prisavdrag för kvalitet som överstiger den lägsta acceptabla vid beräkning av utvärderingspris. När kvalitén varierar mellan utförare och produkter och när upphandlaren kan fastställa och beskriva sin värdering av olika kvalitetsnivåer, så är en sådan utvärdering överlägsen såväl lägsta pris som högsta kvalitet. Under vissa antaganden ska upphandlaren sanningsenligt värdera kvalitet men under andra antaganden finns det en liten vinst att göra genom att värdera kvalitet litet lägre än det sanna värdet. Anledningen är att detta gör olika företag (eller produkter) med olika kvalitetsnivå mer jämförbara med varandra, vilket ökar konkurrensen dem emellan.

En tillämpning av en *scoring auction* (det vill säga att använda en *scoring rule* som utvärderingsmodell) är upphandling med hjälp av en livscykelkostnadsanalys. För exempelvis två bilmodeller, med olika bränsleförbrukning men i övrigt helt likvärdiga, kan de erbjudna priserna göras jämförbara genom att ett utvärderingspris beräknas som summan av erbjudet pris och beräknad kostnad för bränsleförbrukning under innehavstiden. (Eventuellt kan bränslekostnaden justeras med en faktor som väger in miljövärden som är proportionella mot bränsleförbrukningen men inte speglas av bränslepriset.) Om det finns andra kvalitetsskillnader mellan bilmodellerna kan även dessa på motsvarande sätt värderas och ”bakas in” i utvärderingsmodellen, det vill säga adderas till eller dras ifrån anbudspriset när utvärderingspriset beräknas.

⁵ Se även Che, 1993, och Asker och Cantillon, 2008.

De nämnda författarna har inte överfört sina teoretiska modeller till en mer praktisk upphandlingsverksamhet. Några steg i den riktningen har dock tagits av exempelvis Bergman och Lundberg (2009, 2013), Bergman med flera (2011) och Bergman (2013); se nedan. Innebörden av att värdera ner kvalitet är inte att ge kvalitet en lägre procentuell vikt. Ett exempel kan illustrera. Anta att produkterna a, b och c erbjuds enligt priserna i Tabell 2, samt att förväntad bränslekostnad under innehavstiden är den angivna.

Tabell 2. Exempel på livscykelkostnadsanalys

Produkt	Pris	Förväntad bränsle-kostnad	Utvärderings-pris 1	Bränsle-kostnad med lägre vikt	Utvärderings-pris 2
a	100	80	180	40	140
b	150	60	210	30	180
c	160	10	170	5	165

Produkt a är billigast men produkt c ger den lägsta totalkostnaden. Teoretiskt kan konkurrenstrycket mellan tillverkarna ökas genom att värdera kvalitet (i det här fallet bränsleförbrukning) lägre än upphandlarens sanna värdering. Om bränsleförbrukningen bara värderas till halva den verkliga kostnaden blir i stället produkt a billigast.

Detta är dock en avancerad metod som rimligen bara bör tillämpas när det gäller mycket stora värden och som bara ger mervärde för upphandlaren under vissa förutsättningar.⁶ Just när det gäller energi- och bränsleförbrukning kan det dessutom finnas anledning att värdera förbrukningen *högre* än faktisk kostnad, för att ta hänsyn till miljö- och climateffekter som inte ligger i priset. En enklare variant av metoden diskuteras dock i nästa avsnitt, nämligen att helt enkelt använda lägsta pris, det vill säga tilldelningsgrunden ”pris”.

Om upphandlaren låter sina preferenser avspeglas i utvärderingsmodellen kommer det, enligt ovan, att ligga i varje utförarens eller leverantörens intresse att optimera den egna kvalitén så att ett så stort överskott som möjligt skapas.

⁶ Förutsättningen är att upphandlaren kan binda sig till att inte omförhandla. Om utvärderingsmodellen undervärderar kvalitet kommer anbudsgivarna att erbjuda alltför låg kvalitet och det kommer att ligga i båda parternas intresse att omförhandla avtalet så att kvalitén justeras upp. Om anbudsgivarna kan förutse att en sådan upphandling kommer att ske, finns inget att vinna på att undervärdera kvalitet och det bästa upphandlaren kan göra är att låta utvärderingsmodellen representera de sanna preferenserna.

6.2 Separata pris- och kvalitetspoäng kritiserad metod

Bergman och Lundberg (2009) beskriver utförligt varför det inte är en bra idé att sätta prispoäng och kvalitetspoäng separat och sen väga samman dem. En avgörande invändning är att prispoängen blir olika, beroende på storleken på det lägsta budet, vilket i sin tur förändrar värderingen av kvalitet. En sådan poängsättning är irrationell: det finns ingen anledning att exempelvis bränsleförbrukning och miljövärden ska värderas olika, beroende på vilket det lägsta anbudet på en kommuns tjänstebilar råkar vara. En annan invändning är att det är mycket svårare att få till rimliga poäng för bränsleförbrukning, än att värdera bränsleförbrukning i kronor, eftersom vi alla är vana att tänka i kronor eller andra monetära enheter.

I en studie av upphandlingar från åren 2007–2008 finner Stake (2015) att i cirka hälften av alla fall bygger utvärderingsmodellen på att pris räknas om till kvalitetspoäng, det vill säga precis den typ av utvärdering som Bergman och Lundberg kritiserat.⁷ Olyckligt nog styr lagstiftningen upphandlarna att använda en olämplig metod genom att 16 kap. 6 § föreskriver att viktning alternativt rangordning av kriterierna ska ske. Det finns ingen logisk anledning till att *vikta* kvalitet; det är lämpligare att värdera kvalitet. En pragmatisk lösning kan dock vara att värdera kvalitet i kronor och sen vikta pris och kvalitet lika, så att kvalitetsavdrag med vikten 1 dras från priset som också har vikten 1. Detta torde uppfylla lagens krav på viktning men samtidigt behandla pris och kvalitet på ett sätt som är rimligt utifrån ett ekonomiskt perspektiv, det vill säga på ett sätt som leder till ett för samhället effektivt resultat.

Exemplet i Tabell 2 är en livscykelkostnadsanalys och en sådan är enligt 16 kap. 4 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, explicit tillåten. Livscykelkostnadsanalyser bygger på principiellt riktiga ekonomiska principer i det att kostnad för exempelvis bränsleförbrukning *adderas* till priset. Alternativt kan sägas att pris och kvalitetsaspekten bränsleförbrukning, värderad i kronor, vägs med lika vikter. Samma metod kan användas för andra kvalitetsaspekter än bränsleförbrukning, såsom exempelvis en bils lastkapacitet, motorstyrka eller om den har luftkonditionering eller inte. Självklart ska värdet av negativa kvalitetsaspekter, såsom bränsleförbrukning, adderas till priset medan värdet av positiva kvalitetsaspekter, såsom större motorstyrka, ska subtraheras från priset.

Tyvärre försvårar lagstiftningen användningen av en på detta sätt utvidgad livscykelkostnadsanalys genom att 16 kap. 3 § LOU anger att "[n]är en upphandlande myndighet utvärderar ett anbud på grunden kostnad, ska myndigheten bedöma anbudets effekter i fråga om kostnadseffektivitet". Antagligen är det därför i allmänhet

⁷ Under perioden 2013–2018 är tilldelningsgrunden pris (lägsta pris) något vanligare än bästa förhållande mellan pris och kvalitet, utom år 2017 då bästa förhållande mellan pris och kvalitet var den vanligaste tilldelningsgrunden.

mer ändamålsenligt att använda tilldelningsgrunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet.⁸

6.3 Kvoten mellan pris och kvalitet dålig rangordningsgrund

Ibland förordas att *kvoten* mellan kvalitet (kvalitetspoäng) och pris vägningsmodell används för att rangordna anbuden.⁹ Lagen språkbruk, ”bästa förhållande mellan pris och kvalitet”, leder ju tanken till en kvot, snarare än en summa, och kan därför tyckas peka mot att detta vore ett lämpligt sätt att jämföra olika anbud. Det vore emellertid en olycklig tolkning. Utom i vissa specialfall är en rangordning på den grunden principiellt felaktig.

För det första riskerar modellen att lida av samma svaghet som de vanliga viktningsmodellerna, att kvalitetspoäng tenderar att bli godtyckliga eftersom de är uttryckta i enheter som är svåra eller omöjliga att relatera till vårt vanliga referenssystem – i Sverige priser i kronor. Men modellen slår fel även om kvalitet mäts på ett korrekt sätt, vilket kan visas med ett exempel. I Tabell 3 definieras kvalitet på två olika men matematiskt lika korrekta sätt, enligt de skuggade kolumnerna, vilka leder till olika resultat om kriteriet kvalitet per pris tillämpas. Enligt den första definitionen föredras produkt c som ger 0,56 kvalitetspoäng per krona mot 0,2 för produkt a, men enligt den andra definitionen föredras produkt a som ger kvoten 1,2 mot 1,19 för produkt c. Däremot påverkas inte utvärderingspriset enligt en livscykelkostnadsanalys, som konsekvent pekar mot att produkt c bör väljas.

Tabell 3. Exempel som visar att kvoten kvalitet/pris oftast är fel rangordningskriterium

Produkt	Pris	Förväntad bränsle-kostnad	Kvalitet = 100 – bränsle-kostnad	Kvalitet / pris	Kvalitet = 200 – bränsle-kostnad	Kvalitet / pris	Utvärderingspris
a	100	80	20	0,2	120	1,2	180
b	150	60	40	0,27	140	0,93	210
c	160	10	90	0,56	190	1,19	170

⁸ En juridisk fråga är om värdet av externa effekter får räknas in när denna tilldelningsgrund används. Enligt 16 kap 4 § får externa effekter räknas in när tilldelningsgrunden kostnad används.

⁹ Exempelvis Molander, 2009.

Ytterligare ett sätt på vilket kvoten mellan kvalitet och pris kan slå fel är att kriteriet gynnar små projekt och billiga produkter, med måttligt hög kvalitet, över större projekt och dyrare produkter, som har högre kvalitet. Ett konkret exempel är valet mellan ett billigt cancerläkemedel som för en kostnad av 1000 kronor ökar förväntad livslängd med 1 månad och ett dyrt cancerläkemedel som för en kostnad av 100 000 kronor ökar förväntad livslängd med 25 månader. Kvalitén (vunna månader) per 1000 kronor är 1 för det billiga läkemedlet men bara 0,25 för det dyra. Emellertid skulle det vara helt förkastligt att på den grunden välja det läkemedel som ger mest överlevnad för pengarna! Denna slutsats grundar sig i att våra referensramar säger oss att även 4000 kronor för en vunnen månad i livet är ett lågt belopp och att det därför är orimligt att välja det billiga läkemedlet.¹⁰

Kriteriet kvalitet per krona är bara lämpligt att använda om i) kvalitet på ett korrekt sätt är värderat och mätt i kronor och ii) projektet är fritt skalbart och uppreningsbart. Med det senare menas i exemplet ovan att patienten kan äta 25-dubbel dos av det billiga läkemedlet och då få samma verkan som en rekommenderad dos av det dyra – en uppenbar orimlighet! Ett exempel där kriteriet skulle kunna vara tillämpligt, i varje fall inom vissa gränser, är vid upphandling av bränsle för ett värmeverk. För ett sådant ändamål skulle olika anbud kunna rangordnas enligt energivärde per krona.

¹⁰ I själva verket utgår svenska myndigheter som TLV, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, från en värdering av ett levnadsår i god hälsa som närmar sig en miljon kronor eller cirka 80 000 kronor per månad. Ett levnadsår i god hälsa kallas en QALY för *quality-adjusted life years*.

7. Val av utvärderingsmodell: Bästa förhållande mellan kvalitet och pris, pris eller kostnad

Enligt 16 kap. 1 § LOU ska den upphandlande myndigheten använda bästa förhållande mellan kvalitet och pris, pris eller kostnad som grund för tilldelning. Enligt föregående avsnitt är ett resultat i forskningslitteraturen att en värderingsmodell som tar hänsyn både till pris och kvalitet är att föredra. Praktiska omständigheter kan dock tala för att det ibland är rationellt att välja lägsta pris eller högsta kvalitet till en given kostnad.

Lägsta pris är administrativt enkelt när kvalitén inte kan förväntas variera på ett betydelsefullt sätt mellan olika möjliga leverantörer eller när kvalitet över en viss nivå inte är meningsfull, samtidigt som det är viktigt att denna nivå uppnås.¹¹ Kravet för att anbudet ska accepteras blir att den önskade kvalitén nås. Förutom låga administrativa kostnader innebär lägsta pris att konkurrensen mellan aktörerna hårdnar, när skillnaden dem emellan endast blir priset.

Ett rimligt antagande är att upphandlaren har bättre kunskap om värdet av olika kvalitetsnivåer, än kostnaden för dessa. Ett exempel som redan diskuterats är energiförbrukning. I de flesta sammanhang är det dessutom rimligt att tro att värdet per sparad energienhet, ett mått på kvalitet, i stort sett är konstant. Däremot är kostnaden för att spara energi, till exempel genom bättre isolering, mer effektiv belysning eller val av maskintyp, mycket svårare att ha en uppfattning om. Dessutom kan merkostnaden för successivt ökande kvalitet öka allt snabbare, när de tekniska utmaningarna för att nå målet blir allt svårare. Medan de första energibesparande åtgärderna ofta är billiga och därmed lönsamma, är det ofta orimligt dyrt att pressa ner energiförbrukningen till noll.

I sådana fall är det rimligt att låta upphandlaren uttrycka sina preferenser genom utvärderingskriterier där utvärderingspriset varierar med energiförbrukningen. Som nämnts ovan görs detta lämpligen med en livscykelkostnadsmodell.¹² Om upphandlaren i stället försöker gissa vilken kvalitetsnivå som är optimal är det stor risk att gissningen slår fel – och bara ett litet fel riskerar att bli mycket dyrbart. Med användning av nationalekonomiska begrepp (jämför Figur 1 och 2 ovan) gäller att när marginalkostnaden för ytterligare kvalitet ökar snabbt medan marginalnyttan är mer eller mindre konstant, då bör upphandlaren använda en utvärderingsmodell som värderar kvalitet, snarare än lägsta pris vid en given kvalitet.¹³

¹¹ Se Weitzman, 1974, för ett liknande resultat i ett miljöekonomiskt sammanhang.

¹² Enligt diskussionen ovan är det tyvärr svårt att använda tilldelningsgrunden "kostnad", som ju annars passar väl ihop med en livscykelkostnadsansats, om andra kvalitetsaspekter än energi- och driftskostnader med mera också ska vägas in.

¹³ Ett undantag från denna princip är när kvalitén redan är reglerad. Exempelvis styr byggnormer hur energieffektiva hus ska vara. En anledning till detta är att det kan vara effektivt att fastställa enhetliga regler en gång för alla för aktiviteter som upprepas många gånger, särskilt med tanke på mänskliga aktörers begränsade rationalitet.

7.1 Lägsta pris som rimligt kriterium

I andra sammanhang gäller att kostnaden för tillkommande kvalitet är relativt välkänd och mer eller mindre konstant, medan nyttan av ökande kvalitet vid någon punkt snabbt avtar eller helt upphör. Ett exempel kan gälla ökad personaltäthet. Kostnaden är i stort sett linjär med mängden personal, medan nyttan av tillkommande personal vid en viss tidpunkt snabbt blir väldigt liten. Ett liknande exempel är inomhusyta för någon typ av verksamhet. I dessa fall är det rimligt att bestämma önskad kvalitetsnivå i förväg och tillämpa lägsta pris. Hyytinen med flera (2018) redovisar en studie av upphandlade städkontrakt, som diskuteras nedan. Författarna menar att den tjänsten är så pass enkel och väldefinierad att lägsta pris är ett rimligt kriterium.

7.2 Att tillämpa kvalitet som tävlingsgrund

Omvändningen, att låsa priset och låta anbudsgivarna tävla bara om bästa kvalitet, kan vara effektivt i ytterligare andra situationer. Om den huvudsakliga utmaningen vid upphandlingen är att tillförsäkra att icke verifierbar kvalitet upprätthålls, kan kvalitetsupphandling vara ett sätt att flytta fokus till hög kvalitet. Utvärderingskriterier som betonar kvalitet ger typiskt sett också större utrymme för diskretionära bedömningar, vilket även det gynnar icke verifierbar kvalitet. (Se nästa avsnitt.) En praktisk anledning till att låsa priset och låta potentiella leverantörer tävla med kvalitet är om en entreprenadupphandling ingår i ett kundvalssystem, som ju fallet kan vara med exempelvis när det gäller driften av ett kommunalt ägt äldreboende i en kommun som tillämpar lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, inom äldreomsorgen. Förutsättningar för konkurrensneutralitet kan exempelvis skapas genom att använda samma dygnspris för en kommuns särskilda boenden för äldre i egen regi, för privata utförare som genom upphandling fått uppdraget att driva kommunalt ägda boende och för privata utförare i privat ägda boende.

8. Verifierbar och icke verifierbar kvalitet

Med verifierbar kvalitet menas att en produkts kvalitet kan observeras och fastställas med en sådan grad av säkerhet och objektivitet att en domstol eller motsvarande skulle acceptera bedömningen och, exempelvis, skulle kunna tänkas bifalla en stämning om köparen hävdar att levererad kvalitet inte stämmer med vad som avtalats. Leverantören kan därmed tvingas leverera avtalad kvalitet eller acceptera att avtalet hävs och dessutom eventuellt bli skadeståndsskyldig. Ett sådant hot kan förväntas medföra att leverantören följer avtalet och levererad kvalitet på en nivå som motsvarar både vad som avtalats och vad köparen förväntar sig.

8.1 Kvalitetsaspekter kan vara subjektiva

I praktiken är viktiga kvalitetsaspekter ofta inte verifierbara. Det gäller tycke och smak, exempelvis avseende restaurangmat eller teaterföreställningar, men även sådant som bemötande från tillhandahållare av tjänster, användarvänlighet på utrustning eller kvalitén på avancerade konsulttjänster. Kelman (2001) beskriver hur något så till synes enkelt som kakmix med chokladflisor ändå erbjuder möjligheter för tillverkaren att ta genvägar i tillverkningsprocessen, i syfte att uppnå triviala besparingar. Köparen i exemplet, den amerikanska försvarsmakten, försökte hantera problemet genom successivt allt mer detaljerade specifikationer. Så småningom visade det sig att de tillverkare som sålde kakmix på den reguljära marknaden inte var intresserade av att tillverka enligt en sådan specifikation, vilket ledde till att endast företag med affärsidé att följa besvärliga offentliga specifikationer valde att delta. Resultatet blev motsatsen till det önskade: måttlig kvalitet till högt pris, i stället för hög kvalitet till lågt pris.

Den offentliga upphandlaren har sämre möjligheter att hantera icke verifierbara kvalitetsbrister än privata upphandlare och på många sätt även sämre möjligheter än enskilda konsumenter. Privata aktörer, företag såväl som enskilda, kan avstå från att köpa en produkt vars rykte är dåligt och de kan "straffa" en leverantör som fuskar med observerbar men icke verifierbar kvalitet genom att avbryta relationen så fort ett eventuellt bindande kontrakt löpt ut. Möjligheterna för den offentliga upphandlaren att göra detta är betydligt mindre, eftersom offentlig upphandling i mycket högre grad är regelstyrd och eftersom den upphandlande myndighetens eller enhetens handlingsutrymme är mycket mer begränsat än vad som gäller för privata aktörer. Så länge det inte går att verifiera att leverantören slarvat med kvalitén och så länge leverantören erbjuder det lägsta priset eller det mest förmånliga förhållandet mellan pris och kvalitet i en ny upphandling, är den offentliga upphandlaren i stort sett tvingad att ingå avtal med den i detta avseende dåliga leverantören.

Kelmans slutsats är att offentliga upphandlare måste ges ett ökat diskretionärt handlingsutrymme. (Denna och andra möjliga sätt att hantera icke verifierbar kvalitet

diskuteras nedan.) Detta är också den riktning som utvecklingen tagit i USA, medan utvecklingen enligt många bedömare gått åt motsatt håll inom EU.¹⁴

Graden av verifierbarhet varierar. Få eller inga produkter kännetecknas av att alla kvalitetsaspekter är helt och hållet verifierbara och omvänt kan åtminstone någon relevant kvalitetsdimension beskrivas på ett verifierbart sätt för alla eller nästan alla produkter. Likväl gäller att svårigheten att definiera kvalitet på ett verifierbart sätt är större för vissa produkter och mindre för andra. När svårigheterna blir tillräckligt stora behövs mekanismer för att hantera problemet.

¹⁴ Se Lundberg och Bergman, 2017, för en kort diskussion och referenser.

9. Mekanismer för att upprätthålla icke verifierbar kvalitet

Ett av de svåraste problemen vid offentlig upphandling är alltså att uppnå god kvalitet i dimensioner som inte är verifierbara. Motsvarande problem gäller givetvis även för andra köpare, såväl enskilda konsumenter som privata industriella köpare. Ett antal mekanismer har utvecklats för att hantera det grundläggande problemet att köparen ofta befinner sig i ett informationsunderläge i förhållande till säljaren, i kombination med att kvalitet inte alltid kan mätas eller på annat sätt observeras med en sådan grad av objektivitet att den kan sägas vara verifierbar.

Den kanske mest ursprungliga mekanismen är ryktet. För en säljare är i många fall ett gott rykte en värdefull tillgång, som bidrar till att locka nya kunder och som upprätthålls genom att köparna får den kvalitet de förväntar sig, vilket i sin tur även leder till att gamla kunder tenderar att återkomma. Genom rykten kan en positiv jämvikt upprätthållas, med hög kvalitet även i dimensioner som inte är verifierbara, men detta är bara möjligt vid upprepad interaktion. Finns ingen förväntan om försäljning i framtiden eller inget som kopplar ihop historiskt beteende med framtida försäljning finns ingen anledning att kosta på produkten mer än nödvändigt. Det krävs också att köparna har en diskretionär kapacitet att belöna eller bestraffa en säljare som levererar hög respektive låg kvalitet. För säljaren blir det rationellt att avstå från kortsiktiga vinster, i förväntan om att hög kvalitet leder till högre försäljning och därmed högre vinster i framtiden.

Som mekanism har dock ryktet en del nackdelar. I takt med att marknader blir större, på grund av stordriftsfördelar, mer resande och allt större och mer anonyma städer, fungerar mekanismen allt sämre och blir alltmer öppen för missbruk av kortsiktiga säljare. Ryktesmekanismen har därför utvecklats och anpassats till det moderna samhället, genom att institutionaliseras i formen varumärke.

9.1 Starkt varumärke skapar tillit – vid privata inköp

För köparen ger varumärket trygghet och för säljaren har varumärket ett värde. Det är en tillgång som ger en kontinuerlig avkastning, genom att en säljare med gott rykte kan ta litet högre priser eller ha litet högre beläggning. Det är också en tillgång som har ett så pass konkret värde att den i många fall kan säljas till ett högt pris och då även synas i bokföringen som goodwill. På kort sikt kan säljaren exploatera sina kunder genom att sänka kvalitén i dimensioner som inte låter sig verifieras. Vinsten blir dock kortvarig eftersom varumärket i så fall snart skulle tappa sitt värde – och det är denna omständighet som gör att det ofta är rationellt för en konsument att lita på ett starkt varumärke. En stabil jämvikt kan uppstå där det ligger i säljarens intresse att upprätthålla god kvalitet och där det är rationellt för köparna att lita på starka varumärken.

På marknader där en stor del av kunderna är engångskunder är det emellertid svårt att bygga upp ett rykte eller ett starkt varumärke. Det arketytiska exemplet är

restauranger på turistorter. Under senare år har det dock vuxit fram internetbaserade plattformsföretag som tillåter att även turister på charterorter delar med sig av sina omdömen, vilket antagligen har bidragit till att höja kvalitén på maten. En annan lösning på problemet är förstås internationella restaurangkedjor, som McDonald's.

9.2 Relationell upphandlingsmodell

På industriella (privata) marknader har köparna bättre förutsättningar att utvärdera kvalitén på det de köper. Det kan gälla biltillverkare som köper komponenter för sammansättning eller partihandlare som köper varor för vidareförsäljning till detaljhandlare. Ändå är det långt ifrån alla industriella köpare som tillämpar metoder som bygger på transparens och likabehandling med tydliga regler för budgivning. Vål så ofta används en relationell upphandlingsmodell. En studie av Helper och Henderson (2014) jämför Toyotas (relationella) upphandlingsmodell med den som GM tillämpade.¹⁵ Författarna menar att en starkt bidragande anledning till att GM:s marknadsandel i USA minskade från mer än 60 till mindre än 20 procent mellan 1980 och 2009 var deras strategi att använda korta och hårt specificerade kontrakt som upphandlades med pris som viktigaste kriterium. Helper och Henderson påpekar dock att relationen mellan Toyota och deras leverantörer långt ifrån var kravlös och ”mysig”. Toyota pressade sina leverantörer hårt att sänka kostnaderna, höja kvalitén eller både och – men med andra metoder än de GM tillämpade.

Gemensamt för de tre mekanismerna – rykte, varumärke och relationell upphandling – är att framtida försäljning gynnas för etablerade säljare som tillhandahåller kvalitet som är högre än den strikt taget måste vara, det vill säga icke verifierbar kvalitet. Säljaren gör en investering genom att tillhandahålla kvalitet som är högre än vad denne skulle kunna komma undan med, utan att riskera att bli stämd. Avkastningen kommer i framtiden, genom att högre priser och/eller högre försäljning blir möjliga, vilket leder till en högre framtida vinstnivå.

9.3 Köparen kan straffa eller belöna säljaren

Gemensamt för de tre mekanismerna är också att köparen har ett utrymme att agera diskretionärt och kan förväntas ”straffa” säljaren genom att sluta köpa, eller köpa mindre, om säljaren levererar kvalitet på miniminivån. Ryktet försämrar, varumärket tappar sitt värde och den industriella köparen avbryter eller omdefinierar relationen. På omvänt sätt förväntas köparen använda sitt diskretionära utrymme till att ”belöna” säljare som levererar kvalitet på önskad nivå genom framtida köp.

Upphandling enbart utifrån lägsta pris och enligt strikt mätbara (verifierbara) kvalitetsegenskaper riskerar paradoxalt nog att leda in i en spiral där enbart de leverantörer som minimerar icke verifierbar kvalitet har en chans att vinna.¹⁶ Vilket är

¹⁵ Se även Roberts och Milgrom, 1992, s 566, samt de referenser som nämns i Helper och Henderson.

¹⁶ Se Manelli och Vincent, 1995, för en teoretisk analys och Kelman, 2001, för en mer färgstark och konkret beskrivning.

paradoxalt, med tanke på EU-rättens allmänna principer om likabehandling, ickediskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet.

9.4 Kan leverantörer med gott rykte premieras?

Klein och Leffler (1981) var kanske de första att analysera problemet i en teoretisk nationalekonomisk modell. De (och flera efterföljande studier; för en översikt av litteraturen, se Albano m.fl, 2017) föreslår att leverantörer som inte håller måttet ska få ett hårt straff, till exempel genom att uteslutas från alla framtida upphandlingar. Manelli och Vincent (1995) föreslår i stället att upphandlingar struktureras så att upphandlaren enbart förhandlar med leverantörer med gott rykte. Albano med flera visar att en jämvikt med god kvalitet också i icke verifierbara dimensioner kan upprätthållas genom ett system där leverantörer som skött sig bra historiskt får en ganska måttlig fördel genom, som de kallar det, diskriminerande procedurer. Att rutinerna ska diskriminera låter negativt, särskilt med tanke på de allmänna principerna om icke-diskriminering och likabehandling, men skulle i praktiken kunna innebära ett system där referenser från tidigare uppdrag väger tungt.

Detta leder in på vilka principer som kan tillämpas i praktiken i offentlig upphandling. Det finns förstås motiv för att lagstiftningen betonar likabehandling, transparens med mera. Med utrymme för diskretionärt beslutsfattande öppnar sig möjligheter för korruption och favorisering och i alla händelser är detta juridiska krav som måste följas. Dessutom kan ju ett företag utnyttja sitt goda renommé eller sitt starka varumärke till att ta ut ett pris som är alltför högt och omvänt kan negativa rykten och svaga varumärken vara orättvisa, givet produkternas kvalitet.¹⁷

9.5 Favorisering och ineffektivitet ger högre pris

Hyytinen med flera (2017) analyserar ett dataset omfattande städkontrakt som svenska kommuner upphandlat dels före LOU skärptes år 2008, dels efter. Under 1990-talet deltog kommunernas egen regiverksamhet i 60 procent av upphandlingarna, upphandlingarna hade inte tydliga kriterier för vilket bud som skulle vinna och i nästan 60 procent av upphandlingarna gick kontraktet till en anbudsgivare som inte lämnat det lägsta budet. I genomsnitt betalade kommunerna 25 procent mer än lägsta pris.

Åren 2009–2010 deltog kommunernas egna enheter nästan aldrig och enbart en tredjedel av kontrakten gick till annan budgivare än den som lämnat lägst anbud, till ett pris som i medeltal bara låg 7 procent över det lägsta. Trots detta minskade inte kostnaden, vilket författarna förklarar dels med att favoriseringen av den aktör som redan hade kontraktet gjorde att utmanarna bjöd mer aggressivt, dels med att en krångligare upphandlingsprocess och mer komplexa utvärderingskriterier minskade antalet budgivare något, trots att större kontrakt borde ha lockat fler företag att

¹⁷ Ett exempel som brukar nämnas är flygplansmodellen DC-10, som ansågs vara olycksdrabbad. Tillverkningen upphörde därför efter ganska kort tid i produktionen, men enligt sentida bedömningar var modellens säkerhet jämgod med den för liknande modeller.

konkurrera. I cirka en tredjedel av upphandlingarna var utvärderingskriteriet lägsta pris; i cirka två tredjedelar den ekonomiskt mest fördelaktiga kombinationen av pris och kvalitet.

Hyttinen med flera drar slutsatsen att kommunerna motiv att betala för mycket var att gynna lokalt anställda. Detta kan jämföras med en relaterad studie av Bandiera med flera (2009), som uppskattar det överpris som italienska upphandlande myndigheter betalar till samma storleksordning, cirka en fjärdedel mer än de borde kunnat uppnå. Den senare studien drar slutsatsen att det varken handlar om korruption eller favorisering i någon större utsträckning utan snarare om byråkratisk ineffektivitet. Den skattade ineffektiviteten är minst i relativt små och autonoma myndigheter, som universitet, och växer med myndigheternas storlek och centraliseringsgrad för att vara som störst i de nationella myndigheterna – med undantag för den nationella upphandlingsmyndigheten.

Upphandlingsreglernas krav på transparens, likabehandling med mera, i sin tur motiverade av risken för korruption och favorisering, gör den offentliga upphandlaren handlingsutrymme betydligt mer kringskuret än det för ett privat företag, liksom även jämfört med situationen före 2008. Likväl finns möjligheter att väga in aspekter som inte låter sig verifieras.

Upphandlaren kan väga in omdömen från referenser, utforma kontraktet så att det innehåller förlängningsoptioner med ensidig rätt för upphandlaren att besluta om eventuell kontraktsförlängning, låta kundval påverka vilka volymer som kontraktet faktiskt resulterar i samt, inte minst, att ha kvalitativa inslag i utvärderingsmodellen som skapar ett utrymme för upphandlaren att låta den egna kvalitativa (eller subjektiva) bedömningen väga in.

Kvalitativa bedömningar kan användas på åtminstone två principiellt olika sätt. För det första kan kvalitativa bedömningar användas för att väga in ett inslag av relationell upphandling i en offentlig upphandling som ändå uppfyller de allmänna principerna om likabehandling med mera. (Bergman, 2013; Bergman och Jordahl, 2014.) Förfrågningsunderlaget måste innehålla en relativt tydlig beskrivning av hur kvalitet kommer att utvärderas, enligt 16 kap. 2 § LOU, men en kvalitativ bedömning av exempelvis en utförarens rutiner för kvalitetskontroll eller kompetensutveckling kommer oundvikligen att ge de tjänstemän eller den expertpanel som ska genomföra utvärderingen ett visst handlingsutrymme.¹⁸ Detta utrymme kan användas för att motarbeta leverantörer med dåligt rykte eller för att gynna leverantörer med gott rykte. Handlingsutrymmet begränsas dock av den beskrivning av kriterierna som finns i förfrågningsunderlaget och av upphandlingsreglernas krav på att utvärderingsmodellen ska vara tydlig och förutsebar.

¹⁸ Enligt lagtexten får kriterierna "inte ge den upphandlande myndigheten en obegränsad valfrihet" och de "ska presenteras så att det utifrån leverantörens uppgifter går att kontrollera hur väl ett anbud uppfyller kriterierna."

9.6 När process- och strukturella krav används

För det andra kan upphandlaren kräva formell kompetens – det som ibland kallas strukturella krav – liksom ställa krav på att rutiner är väldokumenterade – så kallade processkrav. Kritik har visserligen riktats mot att upphandlare av exempelvis äldreomsorg i alltför hög grad utformar kraven på utförarna i termer av process och struktur; när allt kommer omkring är det ju resultatet som räknas, inte processen.¹⁹ Liknande kritik har även riktats mot traditionella upphandlingar av exempelvis infrastrukturprojekt, ofta tillsammans med förslag om att funktionsupphandling eller offentlig-privat samverkan ska användas i stället för traditionell utförandeentreprenad.

Process- och strukturmått är emellertid användbara som tilldelningskriterier och kan i vissa fall vara mer lämpliga kriterier än resultatmått. Förutsättningen är att de är: i) kopplade till utfall, ii) enklare att mäta än utfallsmått och iii) svårare att avsiktligt manipulera och mindre utsatta för opportunistiska val av vilka mått som ska prioriteras.²⁰ Att det måste finnas en koppling mellan å ena sidan process och struktur och å andra sidan resultat är en självklar förutsättning. För att ta ett exempel är det inom vården visserligen inte en logisk nödvändighet att utfallet av en operation blir bättre om den utförs av en legitimerad läkare, i det här fallet en ”resurs”, men det är hög sannolikhet för att så är fallet. Motsvarande resonemang kan appliceras på andra resurser, både mänskliga och andra.

9.7 Större frihetsgrad ger möjlighet till innovation men även fusk

När bygg- och anläggningsprojekt upphandlas genom utförandeentreprenad specificeras i detalj hur projektet ska genomföras. För ett vägprojekt specificeras var vägen ska anläggas, hur mycket höjdskillnaderna måste jämnas ut, hur mycket som ska grävas ut, vilka material som ska användas i vilken tjocklek och hur de ska behandlas – och så vidare. Ett alternativ till att ställa krav på hur vägen byggs vore att i stället ställa krav på vägens funktion: hur slät vägen ska vara, hur länge den ska hålla innan den behöver repareras, hur lätt den ska vara att sköta om, hur trafiksäker den ska vara. Med större frihetsgrader öppnar sig större möjligheter för utförarna att vara innovativa. Men samtidigt öppnar sig möjligheter att fuska, eftersom ett krav på exempelvis ”hållbarhet” (över tid) inte är direkt mätbart, det vill säga inte verifierbart, i varje fall inte direkt. Vägen är i vissa avseenden en erfarenhetsvara även för en professionell köpare.

¹⁹ Exempelvis Health Navigator, 2013.

²⁰ Besanko med flera, 2013, kapitel 10 och 12; Bergman och Jordahl, 2014, kapitel 5.

9.8 Funktionsupphandlingar och offentlig-privat samverkan

En näraliggande lösning på problemet är att förena en funktionsupphandling med krav på att leverantören ansvarar för kvalitet över tid. I exemplet med vägen kan entreprenören få kostnadsansvar för vägens underhåll i några årtionden. Men inte heller detta är oproblematiskt, eftersom entreprenören kan råka i konkurs eller försätta sig själv i konkurs. För att lösa även det problemet har PPP-modellen (*Public-Private Partnership* eller på svenska OPS-modellen, för Offentlig-Privat Samverkan) utvecklats. Genom att utföraren får betalt över tid, snarare än vid färdigställandet, har köparen kvar en hållhake. Betalningen upphör eller minskar, om funktionen inte längre når upp till den kvalitetsnivå som utlovats. En nackdel är att privata företag i allmänhet har högre kapitalkostnader än det offentliga, en annan att ett långt PPP-avtal begränsar det offentligas handlingsutrymme för lång tid framöver.²¹ För enskilda politiker och partier är det måhända attraktivt, det vill säga uppfattas som en positiv bieffekt, att PPP erbjuder en väg ut ur en budgetrestriktion, men ur samhällsekonomisk synpunkt bör detta ses som en nackdel. Det finns goda skäl att begränsa offentliga utgifter genom tydliga budgetrestriktioner.²²

Att kräva att utföraren, exempelvis inom vård och omsorg, har rätt kompetens, rätt utrustning och väl dokumenterade rutiner är som sagt ingen absolut garanti för att också resultatet blir bra, men det är sannolikt att problem med *moral hazard* minskar. Det är billigare för en kompetent person att göra rätt, än det är för en inkompetent, eftersom det går fortare och är enklare. Den kompetenta personen har även mer att förlora på att göra fel och upplever dessutom troligen att det är förenat med obehagskostnader att bete sig på ett sätt som strider mot den egna kunskapen och de egna normerna. På motsvarande sätt är det billigare för ett företag med väl tilltagna resurser och bra och väldokumenterade rutiner att göra rätt. (Se även diskussionen nedan om när i upphandlingsprocessen krav ska ställas.)

Den andra förutsättningen enligt ovan, att utfallsmått är svåra att mäta, gäller per definition för icke verifierbar kvalitet. Ett exempel är kvalitet på utbildning; det är relativt lätt att mäta i varje fall den formella kompetensen hos en lärare, men det är betydligt svårare att mäta hur mycket elever eller studenter verkligen lärt sig.

Angående den tredje förutsättningen, så kan det ofta vara svårare att manipulera mått på resurser än mått på utfall. Ibland är det utföraren själv som mäter resultatet, som när läraren tillsammans med kollegor och i arbetsgivarens regi sätter betyg, vilket ofta sägs resultera i betygsinflation. Mer subtilt kan fokus på mätbara aspekter av resultat flytta fokus från det icke mätbara till det mätbara. Fenomenet kopplas i litteraturen till *multitasking*: en individ eller en organisation som utför flera olika uppgifter och som

²¹ I enlighet med en option förlängdes nyligen A-Trains koncession för Arlandabanan med tio år, vilket ger Arlanda Express ensamrätt fram till 2050. Det höga priset anses vara en huvudförklaring till att bara cirka en fjärdedel av resenärerna till Arlanda reser med tåg.

²² Nilsson (2008) diskuterar grundligt för- och nackdelar med olika upphandlingsmodeller för bygg- och anläggningsprojekt.

mäts och belönas för vissa men inte för andra, eller som mäts mer noggrant eller får större belöning för prestationer som hänger ihop med vissa uppgifter, kommer att ha incitament att prioritera dessa uppgifter framför andra.²³ Inom utbildningsområdet kallas fenomenet *teaching-to-the-test*²⁴ och uppstår framför allt när vissa prov är särskilt betydelsefulla, till exempel nationella prov eller examensprov. Snedvridning av incitament med alltför stort fokus på mätbara kvalitetsaspekter (eller resultat) diskuteras vidare i avsnittet om ersättningsystem med mera, där även kundval som förstärkande mekanism behandlas.

9.9 Förlängningsoptioner som belöning

Bland de mekanismer som en offentlig upphandlare kan använda för att upprätthålla kvalitet som inte låter sig verifieras nämndes ovan referenser och förlängningsoptioner. Möjligheten för den upphandlande organisationen att ensidigt bestämma om ett kontrakt ska förlängas eller inte öppnar en möjlighet att belöna och bestraffa. Leverantörer som gör ett bra jobb belönas med en eller flera förlängningar av kontraktet, medan upphandlaren kan välja att inte låta leverantörer som gör ett dåligt jobb fortsätta. Vid upphandling av drift av äldreboenden finns så gott som alltid minst en förlängningsoption. Emellertid förefaller det vara mycket ovanligt att kommunen väljer att inte förlänga kontraktet, även för utförare som håller jämförelsevis låg kvalitet.²⁵

Det förefaller troligt att pressade upphandlingsfunktioner väljer att förlänga kontrakt så länge kvalitén inte är alltför katastrofal. Troligen bidrar detta till att upprätthålla kvalitén på exempelvis upphandlad äldreomsorg, som enligt flera studier är betydligt bättre än sitt rykte.²⁶ Emellertid är det också troligt att ett strategiskt beslut att *inte* förlänga exempelvis den tiondel eller tjugondel av kontrakten som har sämst resultat skulle kunna leda till ännu bättre resultat.

9.10 Gemensamt referenssystem kan gynna kvalitet

Ett annat sätt att skapa en koppling mellan bra kvalitet idag och större volymer i framtiden vore att utveckla systemet med referenser. Det är visserligen mycket vanligt att anbudsgivare måste ange några referenser, men en svaghet är att anbudsgivaren vanligtvis tillåts välja dessa fritt. För tjänster som upphandlas upprepade gånger av flera upphandlande organisationer – exempelvis äldreomsorg som upphandlas av ett stort antal kommuner – finns möjlighet att standardisera referensgivningen. Sveriges kommuner skulle i princip kunna bestämma sig för ett gemensamt format för referenser för leverantörer av äldreomsorgstjänster, de skulle kunna införa en

²³ Holmström och Milgrom, 1991.

²⁴ Se exempelvis Koretz, 1991, och andra bidrag till symposiet "Effects of High-Stakes Testing on Instruction and Achievement" vid 1991 års möte för American Educational Research Association och National Council on Measurement in Education. Såväl inom den nationalekonomiska litteraturen som inom utbildningsvetenskapen finns ett närmast outtömligt antal studier om fenomenen.

²⁵ Opublicerade resultat av en intervjustudie författaren genomfört med ett stort antal svenska kommuner.

²⁶ Se till exempel Socialstyrelsen, 2012; Bergman och Jordahl, 2014; Bergman med flera, 2016.

gemensam betygsskala och de skulle till och med kunna göra referensgivning obligatorisk och lagra den i en gemensam databas.²⁷

En sådan modell skulle vara ett praktiskt sätt att implementera det som Albano med flera (2017) föreslår, det vill säga ett sätt att premiera utförare som levererar bra kvalitet i dimensioner som inte är verifierbara.

²⁷ Här bortses från eventuella juridiska problem, såsom att detta skulle kunna anses röja affärshemligheter, enligt domen i mål nr 6267-19 från Kammarrätten i Göteborg angående SCB:s möjlighet att lämna ut uppgifter som rör betygsresultat med mera vid friskolor.

10. Kända och okända kvalitetsmöjligheter

Ytterligare en produkttegenskap som påverkar hur en upphandling bör struktureras är i vilken grad produktens kvalitetsmöjligheter är kända eller okända. Ofta har köparen en god uppfattning om vilken typ av kvalitet som kan fås på marknaden och kan bedöma värdet av de olika varianterna. Detta kan uttryckas genom mervärden för produkter eller varianter av produkter som erbjuder kvalitetsmöjligheter som är bra att ha, men inte nödvändiga. Principen har diskuterats ovan.

Ibland gäller dock att de möjliga produktvarianterna inte är kända. Det kan gälla ännu inte utvecklade produkter, som nya IT- eller vapensystem, där det är svårt att i förväg tänka ut vilka extra funktionaliteter som är möjliga och bedöma deras värde. Det kan också gälla för komplexa bygg- eller anläggningsprojekt, där oväntade komplikationer uppstår eller där behov tillkommer eller ändras, vilka föranleder behov av tilläggsbeställningar.

En närliggande teoretisk distinktion är den mellan risk och osäkerhet. Vid risk går det att uppskatta sannolikheten för olika utfall; vid osäkerhet vet aktörerna inte ens vilka utfall som är möjliga. Inom spelteori urskiljs perfekt, imperfekt och ofullständig information. Vid perfekt information känner alla till alla förutsättningar och har därmed lika bra information. Vid imperfekt information är kunskapen om det rådande tillståndet mindre. Informationen kan vara asymmetrisk eller lika för alla. Aktörerna känner i princip till vilka handlingsalternativ som är möjliga, men de kan sakna information om kostnader och sannolikheter för att lyckas genomföra ett alternativt och så vidare. Vid ofullständig information vet aktörerna inte eller bara delvis vilka handlingsalternativ som är möjliga och vad de skulle leda till.

I teoretiska analyser av upphandlingar är ett vanligt antagande att utföraren känner till sina kostnader, medan dessa är okända för upphandlaren, vilket närmast är att likna med imperfekt (och asymmetrisk) information. Den typ av osäkerhet som följande avsnitt behandlar ligger närmare det spelteoretiska begreppet ofullständig information, liksom begreppet osäkerhet (som kontrast till risk).

11. Komplexa produkter och upphandlingsförfaranden med förhandling

När en komplex produkt ska köpas in, till exempel ett specialutvecklat IT-system, ett infrastrukturprojekt eller en stor byggnad, har säljaren eller säljarna ofta ett informationsövertag om vilka utvecklingsmöjligheter som står till buds.

Nationalekonomisk teori har analyserat om det i sådana situationer är bättre att använda sig av en traditionell upphandling och ta risken att omförhandlingar och tilläggsavtal leder till att kostnaden stiger påtagligt jämfört med det kontrakterade värdet – eller i stället använda ett förhandlat förfarande.

En traditionell upphandling ger enligt ovan bra förutsättningar för konkurrens och motverkar samtidigt korrupktion och favorisering. Bulow och Klemperer (1996) visade att auktioner i princip är bättre än förhandlingar, så länge informationen är verifierbar och så länge handlingsalternativen är kända och kan specificeras. Samtidigt visar empirin att privata företag ofta väljer att förhandla med en eller ett fåtal möjliga leverantörer. Enligt Bajari med flera (2009) är det mer än dubbelt så vanligt att privata företag förhandlar med en enda leverantör, som att de använder ett upphandlingsförfarande med tävlan mellan flera potentiella leverantörer.

Eftersom privata företag antas vara rationella kan det förmodas att det i praktiken faktiskt ofta är effektivare att förhandla, än att arrangera en auktion. Två rimliga förklaringar är att kvalitén inte är verifierbar eller att handlingsalternativen inte går att specificera. Problemet med icke verifierbar kvalitet har diskuterats ovan.

Herweg och Schmidt, 2017, har analyserat frågan om en förhandlingsmodell kan ge bättre utfall än en traditionell upphandling även om kvalitet är verifierbar. De dras slutsatsen att så är fallet när kostnaderna för att omförhandla avtal är stora, när det finns stora vinster av alternativa mer innovativa lösningar och produktvarianter som upphandlaren inte kan förutse och än mindre specificera i förväg, samt då upphandlaren har stor förhandlingsstyrka.

11.1 Komplexa kontrakt behöver ofta omförhandlas

Om upphandlaren inte kan förutse och beskriva alla tänkbara varianter av produkten som kan utvecklas eller inte kan väga in alla kostbara eventualiteter som kan uppstå under färdigställandet – och dessutom sätta ett rimligt värde på dem – finns behov av att kunna omförhandla ett redan ingått kontrakt. En sådan omförhandling kan i vissa situationer tänkas vara mer eller mindre kostnadsfri. Detta betyder inte att tillägget som sådant är gratis; det som avses är att *förhandlingen* om ett sådant tilläggsköp är enkel och smidig och inte förbrukar resurser, varken hos köparen eller säljaren.

I andra situationer kan omförhandlingen i sig vara omständlig och tidskrävande och därmed dyrbar. Det gäller om det råder oklarhet om i vilken utsträckning det

ursprungliga kontraktet täcker den nya varianten eller inte, om ansvarsförhållandena i övrigt är oklara eller om den nya idén ännu är så utvecklad att det är svårt att förutsäga om det kommer att krävas ytterligare omförhandlingar eller inte. Enligt Bajaris med flera (2014) studie av omförhandlingar vid vägbyggen i USA är omförhandlingar dyra; så pass dyra att leverantören faktiskt *förlorar* på att få tilläggsuppdrag. Till detta kommer också att lagstiftningen inte tillåter att kontrakt omförhandlas alltför mycket vilket i sin tur, ur ekonomisk synvinkel, kan ses som att omförhandlingar är så kostsamma att de inte alls eller bara i viss utsträckning är möjliga att genomföra.

När omförhandlingar inte förbrukar resurser leder de inte heller till några principiella problem. Teorin har dock en del att säga om vad som kan förväntas hända i upphandlingar som leder till kontrakt som omförhandlas (utan kostnad). Beroende på förhandlingsstyrkan kommer det överskottet, som det utvidgade uppdraget leder till, att fördelas olika. Ett enkelt antagande är att överskottet delas lika. Låt säga att det uppkommer en idé om ett utvidgat projekt som är värt 100 för köparen och som kostar 50 för säljaren att implementera. Överskottet är alltså 50, vilket enligt antagandet om jämn förhandlingsstyrka fördelas lika. Priset blir 75, vilket ger leverantören en vinst på 25 och köparen ett överskott på 25.²⁸

11.2 Tilläggsuppdrag kan skapa lönsamhet

På en väl fungerande marknad kommer leverantörerna att ta hänsyn till möjligheten att göra vinst på tilläggsuppdrag. Leverantören kanske inte visste exakt vilket tilläggsprojekt som skulle uppstå, men hade ändå en förväntan om att kunna göra en vinst på exempelvis 25. Om konkurrensen är hård kommer leverantörerna att vara tvungna att bjuda ett pris som kanske är så lågt att det medför förlust, försåvitt det inte kommer lönsamma tilläggsuppdrag. Leverantören kanske lägger ett anbud som medför en förlust på 15, i förväntan om att göra en vinst på 25 på tilläggsuppdraget.

För upphandlaren kan det se ut som att lönsamheten på tilläggsuppdraget är onödigt hög, men utan en (förväntan om) hög lönsamhet på tilläggsuppdragen skulle det ursprungliga anbudspriset stiga i motsvarande mån. En direkt konsekvens är också att den faktiska kostnaden systematiskt kommer att överskrida kontrakterat pris. Detta bör dock inte ses som ett problem, eftersom priset inte skulle ha blivit så lågt om det inte funnits en förväntan om vinst på tilläggsuppdrag. Situationen är analog med det som brukar kallas obalanserad budgivning (*unbalanced bidding*).²⁹

När omförhandlingar i stället förbrukar betydande resurser, är situationen annorlunda. Det blir viktigare att välja rätt specifikation innan kontraktet skrivs, även

²⁸ Med överskott menas här att värdet överstiger priset. Det kommer dock inte att uppstå något överskott i bokföringen; kostnaden för det utvidgade projektet är fortfarande 75.

²⁹ Se till exempel Nyström och Mandell, 2019, för en lättillgänglig analys och hänvisningar till tidigare litteratur. Vid obalanserad budgivning kan dock omförhandling av kontrakt leda till en felaktig resursanvändning, om priserna på olika varor och tjänster är snedvridna. Vid den typ av omförhandling som diskuteras här antas utfallet av förhandlingen bli rätt resursanvändning. Likheten mellan de två fallen är att den övervinst som utföraren kan tillskansa sig efter att avtalet slutits vid god konkurrens enbart är skenbar.

om det sker till priset av en sämre konkurrens. Upphandlaren kan välja ut en enda leverantör att förhandla pris och kvalitet med *innan* kontraktet skrivs. Därmed behövs ingen omförhandling och det totala överskottet blir större. Men samtidigt blir konkurrensen sämre, vilket ger upphandlaren en mindre del av överskottet. Ytterligare en effekt följer av att säljaren får en större del av överskottet: det ger säljaren starkare incitament att hitta förbättrade lösningar.

11.3 När förhandlat förfarande är möjligt

EU:s regler för offentlig upphandling tillåter ett förhandlat förfarande för produkter där det krävs formgivning eller innovativa lösningar, där tekniska specifikationer inte kan utarbetas av den upphandlande organisationen eller där det av andra omständigheter som har att göra exempelvis med komplexiteten i produkten inte kan ske en tilldelning av kontraktet utan förhandlingar.³⁰ Därtill får förhandlingar användas när upphandlingsförfarandet för innovationspartnerskap respektive det för konkurrenspräglad dialog används.³¹

³⁰ Se exempelvis LOU, 6 kap, § 5, 6 och 21. Även andra omständigheter kan leda till att tilldelning genom förhandling är tillåtet, såsom ensamrätt eller synnerlig brådska. Vidare är förhandling tillåten vid upphandling under tröskelvärdena.

³¹ Frydinger med flera, 2019, föreslår en strukturerad modell för att bygga långsiktiga leverantörsrelationer; ett slags formalisering av relationell upphandling med särskild inriktning på situationer då de bästa lösningarna inte är kända när kontraktet skrivs eller då behovet av flexibilitet av andra skäl är särskilt stort.

12. Förutbestämd kvalitet och kvalitet som bestäms i efterhand

För många produkter är kvalitén given. Det gäller framför allt varor som tillverkas i långa serier, som bilar, kameror, IT-utrustning och kontorsmöbler. I princip kan köparen uttrycka preferenser för olika kvalitetsnivåer, så att exempelvis en något bättre bil- eller kameramodell får ett mervärde jämfört med enklare alternativ. För objektiva mätbara egenskaper som motorstyrka, lastutrymme, antal pixlar och så vidare kan konkurrenssituationen jämnas ut genom att dessa värderas och dras av från anbudet, för att fastställa ett utvärderingspris.

För andra produkter gäller att kvalitén i huvudsak bestäms efter att kontraktet skrivits på. Det gäller exempelvis konsulttjänster, utveckling av nya IT-system, byggentreprenader och många andra produkter. Kopplingen mellan utvärderingskriterier och faktiskt levererad kvalitet blir svagare eller försvinner i värsta fall helt.

12.1 Dolt urval och dolda handlingar

Två begrepp som används för att analysera situationen då den part som har mer information kan exploatera den part som har mindre information är *adverse selection* och *moral hazard*, på svenska ibland dolt urval respektive dolda handlingar. I upphandlingar kan *adverse selection* vara ett problem när kvalitén är bestämd i förväg men inte kan observeras eller verifieras av upphandlaren. Upphandlingar kan vinnas av inkompetenta utförare eller av leverantörer som tillhandahåller undermåliga produkter.

När kvalitén bestäms i efterhand är problemet *moral hazard*: en i och för sig kompetent utförare väljer att inte anstränga sig i rimlig utsträckning utan ökar sin vinning genom låg ansträngning, genom att avdela oerfaren arbetskraft till uppdraget eller genom att leverera sämre produkter än köparen hade anledning att förvänta sig. Även *moral hazard* hänger ihop med icke verifierbar (eller observerbar) kvalitet. Diskussionen ovan om metoder för att hantera icke verifierbar kvalitet tar sikte just på en variant av *moral hazard*. Följande avsnitt handlar främst om den andra typen av problem, *adverse selection*.

12.2 Om kvalitet på produkten bestäms i efterhand

Problemet med kvalitet som bestäms i efterhand kan emellertid dyka upp på flera sätt, varför gränsen mellan produkter med förutbestämd kvalitet och produkter vars kvalitet som bestäms i efterhand inte är skarp. Standardprodukter, som bilar, datorer och kameror, kan ofta tillverkas i många varianter och enklare specifikationer kan väljas för de egenskaper som inte regleras i kontraktet. En dator kan ha få utgångar ("portar"), dåligt grafikkort eller dålig kamera, om upphandlaren inte tänkte på att specificera detta i detalj. Bilen kanske saknar utrustning som köparen trodde var standard.

Ett annat problem är att även varor köps tillsammans med ett visst tjänsteinnehåll. Det kan gälla leveranstidpunkt, sammansättning, support och garanti. Många varor, till exempel kontorsmateriel, sjukvårdsförnödenheter och matråvaror, köps genom grossistavtal och det är svårt att specificera varje enskild artikel. En morot har inte en entydig kvalitet och det finns många sorters pennor. Även om kvalitén kan specificeras (och verifieras), kan leverantören göra större eller mindre ansträngningar för att hålla så många artiklar som möjligt i lager. Lågt prissatta produkter kan göras svårtillgängliga och produkter med höga marginaler kan presenteras på ett sätt som inbjuder till inköp.

Exemplen visar att även produkter, som ser ut att vara sådana att kvalitén bestäms i förväg, kan drabbas av *moral hazard*. (Annorlunda uttryckt: gränsdragningen mellan *moral hazard* och *adverse selection* är inte helt tydlig.) En tolkning är att de i så fall säljs av en leverantör som har egenskapen att vara benägen att ägna sig åt att ta kostnadsbesparande genvägar.

13. Var i upphandlingsprocessen ska kvalitetskrav ställas?

Ett viktigt vägval vid strukturering av en upphandling är när kraven ska ställas och hur de ska riktas: mot leverantören (som ett kvalificeringskrav), som ett obligatoriskt krav (ett ”ska krav”) som ska gälla för produkten vid tilldelningsbeslutet, som ett utvärderingskriterium vid tilldelning eller som ett kontraktsvillkor som ska vara uppfyllt vid avtalstidens start eller vid någon annan tidpunkt.

Det framstår som rimligt att för produkter med förutbestämd kvalitet, där informationsproblemet är av kategorin *adverse selection*, bör lösningen sökas i kvalifikationskrav, det vill säga krav som riktar sig mot leverantören, eller i utvärderingskriterier, som riktar sig mot produkten. På samma sätt framstår det som rimligt att för produkter där kvalitet bestäms efter kontraktsskrivandet – produkter som kan drabbas av *moral hazard* – bör lösningen sökas i väl utformade kontraktsvillkor och i tillsyn.

13.1 Krav på resurser eller resultat?

Emellertid kompliceras problemet av att viktiga kvalitetsegenskaper antas vara icke verifierbara. Ett tidigare avsnitt har utförligt analyserat hur *moral hazard* kan motverkas när så är fallet, med tonvikt på att god kvalitet ska belönas i framtiden, då tillsyn och kontraktstillsyn närmast per definition blir tandlösa instrument givet antagandet att kvalitén inte går att verifiera. I detta avsnitt ligger tonvikten på *adverse selection* och på frågan om var i upphandlingsprocessen som krav ska ställa.

Enligt diskussionen ovan kan det ur ekonomisk utgångspunkt ibland vara ändamålsenligt att ställa krav på resurser, snarare än på resultat, även om resultatet normalt är det som egentligen har betydelse. Ett krav på resurser innebär i praktiken ofta ett krav på utföraren, snarare än på upphandlingsföremålet. Emellertid finns det juridiska begränsningar, enligt 14 kap. LOU, för vilka krav som kan ställas på utföraren. Ägarprövningsutredningen drar också slutsatsen att ”[d]et är svårare, och medför större risk, att ställa krav på leverantören [än på kontraktstillsynföremålet]” och att, med anledning av EU-rättens krav på likabehandling och icke-diskriminering, ”[u]trymmet för att genom nationell rätt ställa krav på leverantörer torde därför vara mycket begränsat.” (SOU 2015:7, avsnitt 9.4.1). Utredningen landar därför i slutsatsen att det kan behövas speciallagstiftning som komplement till den prövning av leverantören som kan göras inom ramen för en upphandling.

Ur samhällsekonomiskt hänseende framstår synpunkten om EU-rättens fokus på att skydda leverantörernas intressen här som alltför långtgående. Att små och nyetablerade företag med ringa erfarenhet värnas i så hög grad och att deras intressen att etablera sig som nykomlingar på en marknad ses som så angeläget medför i många fall problem. Enligt ekonomisk teori är det just små och nyetablerade företag som har de starkaste incitamenten att leverera med låg kvalitet. Mer väletablerade företag, med ett utarbetat rykte och ett gott varumärke, har mer att förlora på att exploatera

kunderna än små företag som saknar sådana tillgångar. Just inom välfärdsområdet kan det, som Ägarprövningsutredningen föreslår, vara framkomligt att komplettera med speciallagstiftning, men inom andra områden skulle detta vara mindre naturligt. Då EU-rätten inte lär ändra sig på den här punkten i första taget finns det därför behov av andra mekanismer för att hantera problemet.

13.2 Processkrav i stället för resultatkrav

Liksom det ibland är effektivt att ställa krav på resurser, även om det är resultatet som är målet, gäller på motsvarande sätt att det ibland är effektivt att ställa krav på goda processer. Det kan vara rimligt att kraven ska gälla vid tilldelningsbeslutet, snarare än fortlöpande under kontraktperioden, om syftet är att öka den relativa kostnaden för svaga utförare, jämfört med kostnaden för kompetenta utförare, och att sänka den relativa kostnaden för att leverera hög – snarare än låg – kvalitet. Processkrav, snarare än krav på resultat, bör väljas när det är enklare att konstatera om sådana mått är uppfyllda, än att fastställa om utfallet blev det önskade. Det torde exempelvis oftast vara enklare att avgöra om en leverantör har bra och väldokumenterade processrutiner vid tilldelningsbeslut, än att fortlöpande kontrollera att så är fallet.

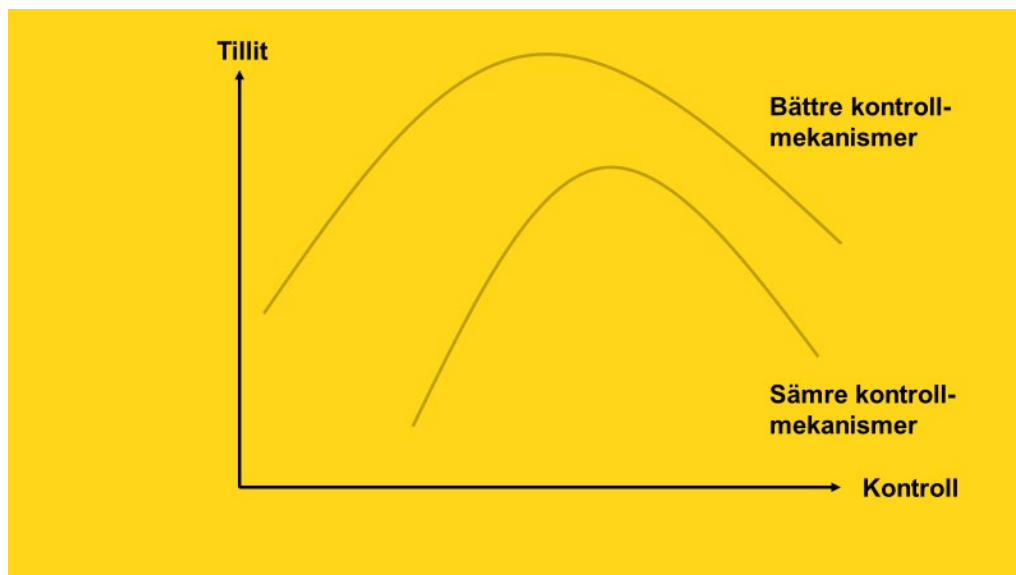
Ytterligare en aspekt är att de krav som ställs på en utförare bör uppfattas som legitima. Om inte finns en stor risk att utföraren väljer att leverera en kvalitetsnivå som bara precis når upp till de (mät- och verifierbara) kvalitetskrav som krävs för att kontraktet inte ska kunna hävas. Detta riskerar att leda in i spiraler av ömsesidigt mistroende, såsom beskrivits av Kelman respektive Helper och Henderson (se ovan); se även diskussionen i Bergman och Jordahl (2014) samt i Frydinger (2019).

13.3 Lagom grad av kontroll är önskvärd

Kravställandet bör varken bli för långtgående eller vara alltför svagt; båda ytterligheterna riskerar att bryta ner tilliten mellan utföraren och upphandlaren eller, mer allmänt, mellan agenten och principalen. Principen illustreras i Figur 3. Vid låg grad av kontroll ökar risken för fusk. När en utförare vinner ett kontrakt genom att tillhandahålla låg kvalitet ligger det nära till hands att konkurrenterna känner sig tvingade att också erbjuda låg kvalitet, vilket kan utlösa en negativ spiral med allt lägre tillit. En frånvaro av kontroll kan i sig utlösa misstankar om att andra fuskar, vilket kan leda till att någon faktiskt börjar fuska med kvalitén. Samtidigt kan en alltför nitisk kontroll förstöra tilliten mellan utförare och upphandlare.

Om kontrollerna är utformade på ett ändamålsenligt sätt, snarare än på ett klumpigt sätt, kan en högre grad av tillit uppnås vid en given nivå av kontroll. Det är också troligt att utförarna accepterar en högre grad av kontroll, om kontrollprocessen i sig upplevs som legitim. Power (1997) har beskrivits hur tillsyn och granskning i stor utsträckning är en illusion som upprätthålls genom de ritualer som etablerats – men menar likväl att tillsyn och granskning är nödvändig.

Figur 3. Tillit och kontroll



Figuren illustrerar ett antaget samband mellan kontroll och kvalitet, i ett förhållande mellan en "huvudman" (till exempel en upphandlande organisation) och en "agent" (till exempel en leverantör). När kontrollen är alltför låg är det lätt att fuska, vilket skadar tilliten. Ökad kontroll minskar fusk och slarv, vilket inledningsvis ökar tilliten. När kontrollen blir alltför hård skadar detta tilliten. Hur sambandet ser ut beror dock även på hur kontrollerna är utformade: med bättre kontrollmekanismer, som uppfattas mer legitima, blir utbytet mellan kontroll och tillit bättre.

Det är sannolikt så att kvalitetskontroll uppfattas som mer legitim när den utförs inför det att en uppdragstagare får sitt uppdrag, det vill säga i kvalificeringsfasen samt vid anbudsutvärderingen, snarare än fortlöpande under kontraktstiden, genom kontraktsuppföljning. Detta kan vara ett skäl till att kontraktsuppföljningen av externa bedömare ofta framställs som svag: de faktiska huvudmännen har måhända dragit slutsatsen att en alltför nitisk kontroll kan slå tillbaka.³² I Figur 3 kan den lägre liggande kurvan tänkas illustrera kontroll i förväg, med ett bättre utbyte mellan kontroll och tillit än det samband som illustreras av den övre kurvan, som kan tänkas gälla kontroll i efterhand.

13.4 Optimering av inträdeshinder bättre än minimering

Kvalitetskontroller inför tilldelning av kontrakt fungerar som ett inträdeshinder. En vanlig missuppfattning är att det är effektivitetsbefrämjande att minimera inträdeshinder, men ur en samhällsekonomisk synpunkt är detta inte fallet.³³ Inträdeshinder bör *optimeras*, snarare än *minimeras*. Alltför höga inträdeshinder leder förstås till begränsad konkurrens med de nackdelar detta medför. Alltför låga inträdeshinder

³² Av liknande skäl är den ökade omfattningen av granskning och kontroll av offentlig verksamhet, ofta utförd av specialiserade myndigheter, inte särskilt uppskattad av tjänstemän och professionella yrkesgrupper. Ökad granskning är antagligen den del av den styrningsmodell som brukar kallas *New Public Management* som är minst omtyckt.

³³ Jämför kommentaren ovan om EU-rättens syn på små leverantörer.

riskerar i stället att gynna opportunistiska företag, vars strategi är att göra kortsiktiga vinster genom att leverera så låg kvalitet de kan komma undan med. Inträdeshinder på lagom nivå har idealiskt sett den dubbla funktionen att de håller opportunistiska företag borta samtidigt som de tillåter seriösa företag att göra rimligt goda vinster, vilket i sin tur ger dem incitament att fortsätta att leverera med god kvalitet: god kvalitet idag blir en förutsättning för framtida vinster. För att få dessa gynnsamma effekter krävs också en mekanism som förhindrar eller motverkar att leverantörer med låg kvalitet får fortsätta att leverera.³⁴

En slutsats är att de samlade kraven som riktas mot utföraren bör ses i ett sammanhang, som delar i ett övergripande system som tar sikte på kvalitetskontroll. Krav som riktas mot utföraren eller som kommer till uttryck i anbudsvärderingen kan genom olika mekanismer förväntas påverka även kvalitet som i princip bestäms efter kontraktsskrivandet. Frånvaron av kontraktsuppföljning kan skada tilliten mellan utförarna och upphandlaren och leda såväl till *moral hazard* som till *adverse selection*, det vill säga både till att utföraren tar genvägar och till att fel utförare tenderar att vinna. Men alltför hård och framför allt missriktad kontraktsuppföljning kan leda till samma sak, i synnerhet när många viktiga kvalitetsaspekter är svåra att verifiera. Krav som till formen tar sikte på resurser och processer kan vara mer ändamålsenliga än krav på resultat, eller i varje fall vara viktiga komplement.

³⁴ Bergman, 2018, utvecklar resonemanget.

14. Ersättningsmodeller, kundval, viten och bonus

Hur utföraren ersätts, belönas och bestraffas kommer att påverka vilken kvalitet som levereras. Om upphandlingen ska avse en eller flera i förväg specificerade kvalitetsnivåer eller om det ska finnas inslag av förhandling har diskuterats utförligt ovan. Slutsatsen var att upphandling med förhandling, inklusive exempelvis konkurrenspräglad dialog och innovationspartnerskap, kan vara att föredra när det finns betydande osäkerhet om hur produkten kan utformas.

En relaterad fråga är om ersättningen ska vara fast eller på ”löpande räkning”, det som i litteraturen kallas *cost plus*. Bergman (2013) diskuterar för- och nackdelar i allmänhet med de två modellerna, liksom med kostnadsdelningsavtal, som är en mellanform av de två. I ett kostnadsdelningsavtal finns, i det typiska fallet, en fast ersättning som inte täcker leverantörens totala kostnader, men utöver den fasta ersättningen får leverantören en viss andel – exempelvis hälften – av sina kostnader ersatta av köparen.

Jämfört med ”löpande räkning” ger fastprisavtal bättre incitament för utföraren att hålla nere kostnaderna och minskar risken att denna tar betalt för onödigt eller kanske inte ens utfört arbete. Samtidigt innebär fastprisavtal att utföraren tar på sig en större risk, vilket måste kompenseras med ett högre pris, och det ger utföraren bättre möjlighet att utnyttja sitt informationsövertag om de verkliga kostnaderna. Det är alltså inte självklart att kostnaderna faktiskt blir lägre med fastprisavtal.

14.1 Fördelar med kostnadsdelningsavtal

När det gäller kvalitet som är svår att verifiera och avtala finns det mycket som talar för att *kostnadsdelningsavtal* är gynnsamma. Det blir mindre lockande att sänka kostnaderna genom att minska på resursinsatserna och därmed minskar risken att kvaliteten försämras som en konsekvens av starka incitament att reducera kostnaderna. Samtidigt är kostnadsdelningsavtal normalt utformade så att utföraren på marginalen ändå får en nettokostnad när resursinsatserna ökar, vilket i princip eliminerar incitamenten att utföra onödigt arbete. I praktiken är det dock ofta mer komplicerat. En utförare som säljer olika produkter med olika typer av incitamentskontrakt kan trots allt ha incitament att flytta kostnader mellan olika projekt, till exempel från fastpriskontrakt till ett kostnadsdelningskontrakt. I det förra står ju utföraren för hundra procent av kostnaden; i det senare för en lägre andel, till exempel hälften.

I praktiken är kostnadsdelningsavtal inte så vanliga, men ersättningen till vårdcentraler skulle kunna ses som en form av kostnadsdelning. Vårdcentralerna får betalt både per besök och per listad patient, med litet olika vikter i olika regioner. Om ersättningen per besök är lägre än marginalkostnaden för ett besök har vårdcentralen i princip inte anledning att stimulera till onödiga besök. Men i praktiken är detta inte en svart-vit fråga, eftersom marginalkostnaden per besök förstås varierar exempelvis med vårdcentralens kapacitetsutnyttjande. Det har också visat sig att ersättningsmodellen

påverkar hur många besök som görs, vilket tyder på att utförarna faktiskt delvis styr patienternas beteende.

14.2 För- och nackdelar med ersättning för resultat

Ersättning för resultat eller för kvalitet, ibland kallat P4P för *pay for performance*, har andra egenskaper. Det finns en omfattande forskning om resultatbaserad ersättning i många olika sammanhang. Forskningen pekar mot att resultatbaserad ersättning kan få väldigt olika effekter, beroende på detaljer i hur ersättningsystemet är utformat och på sammanhanget. Ersättning för kvalitet kan leda till högre kvalitet, men det kan också leda till motsatsen, eller i varje fall till oväntade negativa effekter. Ovan har principen om *multitasking* diskuterats liksom risken för *moral hazard* när "agenter" (uppdragstagare) har många sysslor att utföra och dessa sysslor är förenade med olika starka incitament. Enligt Holmström och Milgrom (1991) och efterföljande forskning tenderar agenterna – i det här fallet utförarna – att fokusera sina ansträngningar på de (kvalitets)aspekter som mäts och belönas, eller som mäts mer noga och belönas med hårdare incitament, medan övriga aspekter negligeras. Prendergast (1999) ger en översikt över den tidiga litteraturen.

Om kvalitets- eller resultatbaserad ersättning ska ha positiva snarare än negativa incitamenteffekter är det viktigt att det som mäts både är viktigt och svårt att manipulera. Ett exempel från skola kan illustrera poängen. Skolor och lärare skulle kunna ersättas för pedagogiskt resultat, vilket exempelvis skulle kunna mätas med betyg. Ett problem är dock att betyg beror på mycket annat, inte minst elevernas på socioekonomiska bakgrund. Ersättningsmodellen kan dock förfinas så att det istället är "pedagogiskt förädlingsvärde" som mäts, det vill säga hur bra elevernas betyg är i förhållande till det som kan förväntas, givet elevernas genomsnittliga socioekonomiska bakgrund.

Nästa problem är att en sådan ersättningsmodell givetvis ger starka incitament till betygsinflation. I princip kan den typen av negativa incitament motverkas med nationella prov (som finns i Sverige) med central rättning (vilket inte finns i Sverige, men däremot exempelvis i Finland och Storbritannien) eller med inträdesprov för antagning på nästa nivå.³⁵ Men inte heller en ersättningsmodell baserad på resultatet i centralt rättade prov och med justering för socioekonomisk bakgrund löser alla problem. Fortfarande kvarstår problemet med *teaching-to-the-test*, som diskuterats ovan.³⁶

14.3 Incitamentsmekanismer kan slå snett

Detta illustrerar den djupa poängen i litteraturen om *multitasking*: det är ibland bättre att låta agenterna agera utan incitamentsmekanismer, än att lägga på incitamentsmekanismer som bara täcker delar av de aktiviteter som huvudmannen vill stimulera. Det är visserligen svårt att manipulera resultaten i prov som administreras

³⁵ Högskoleprovet fyller delvis den funktionen.

³⁶ En mer generell beteckning är *multitask moral hazard*.

och rättas externt och eftersom dessa prov ofta är välkonstruerade så mäter de sannolikt viktiga förmågor. Men förmågan att göra bra ifrån sig på ett visst prov är långt ifrån den enda färdigheten som skolan ska förmedla. Det finns en risk att alltför mycket tid och resurser ägnas åt just dessa färdigheter, medan andra färdigheter som inte mäts och belönas på samma tydliga sätt försummas; exempelvis ämnen där nationella prov saknas.

Liknande problem har observerats inom sjukvården. Om läkare och vårdgivare får incitament baserade på medicinskt utfall finns tendenser till att i varje fall diagnosrapporteringen snedvrids, men i värsta fall även val av medicinska åtgärder. Gravelle med flera (2010) rapporterar hur läkare i England som gavs incitament att behandla patienter med en viss diagnos på ett visst sätt, i stället för att öka andelen som fick den önskade behandlingen, vilket var det önskade resultatet, ändrade diagnoserna på de patienter som fick en annan behandling. Därmed fick läkarna ökad ekonomisk ersättning utan att behöva ändra sitt sätt att arbeta.

Pyddoke (2020) ger en översikt över litteraturen om kvalitetsincitament, med särskilt fokus på kollektivtrafik.³⁷ Resultaten är blandade. Det finns ett visst stöd för att incitament har en positiv effekt, även om Pyddokes egen studie inte ger det resultatet. Det finns också visst stöd för att bonus har en mer gynnsam effekt än viten (Fehr och Schmidt, 2004 och 2007). En viktig poäng som framhålls är att utföraren inte bör belastas med risken för kvalitetsvariationer som denna inte kan styra över, exempelvis sådana som beror av naturkatastrofer, oväntade politiska beslut eller större konjunktur nedgångar. Det vill säga bonus och viten bör inte falla ut som en konsekvens av händelser som ligger bortom utförarens kontroll.

14.4 Hur stort ansvar ska utförare ha för kvalitetsvariationer?

Denna insikt öppnar genast för ett problem med gränsdragningsfrågor. I vilken utsträckning ska exempelvis ett bussföretag slippa ta ansvar för kvalitetsvariationer som orsakas av vädret? En sådan mekanism kan leda till att relationen mellan utföraren och – i det här fallet – trafikhuvudmannen blir ansträngd och utföraren kommer att vilja ha riskkompensation. Samtidigt kommer en frånvaro av väderrelaterad ersättning att ta bort utförarens incitament att parera vädrets effekter. Det finns också indikationer på att vite i verkligheten utkrävs för endast en relativt liten del av kvalitetsbristerna. Dessutom är det ofta utföraren själv som förväntas rapportera in avvikelser och kvalitetsbrister.

En mått på kvalitet som används i en del upphandlingar är kundnöjdhet. Trafikanalys (2018) anger exempelvis att bonus baserade på kundnöjdhet användes i 9 procent av de kontrakt för busstrafik de analyserat och Socialstyrelsen skickar varje år en enkät

³⁷ Se även Jansson och Pyddoke, 2010, och Nilsson, 2011.

till alla mottagare av äldreomsorg där de frågar om nöjdhet vad gäller en lång rad av kvalitetsaspekter.

14.5 Undersökningar kring kundnöjdhet inte alltid pålitliga

Kundnöjdhetsenkäter kan manipuleras, särskilt om de administreras av utföraren, till exempel genom att de strategiskt delas ut vid tillfällen då det kan förmodas att kunderna är särskilt nöjda eller på ett sätt som gör att kunderna känner sig pressade att svara positivt. En annan nackdel är att benägenheten att svara på enkäter är relativt låg och dessutom avtagande. Ytterligare en aspekt är att enkäter avseende tjänster inom omsorgsområdet ofta besvaras av anhöriga, exempelvis därför att den som behöver omsorg är dement eller minderårig. Trots dessa problem kan kundnöjdhet vara ett komplement till andra kvalitetsmått. En stor fördel med detta instrument är att det kvantifierar kvalitetsaspekter som annars är svåra att mäta och verifiera – exempelvis bemötande.

14.6 Intäkter via passagerarincitament

Kundval och ersättning kopplad till kundval kan också användas för att indirekt belöna god kvalitet. Inom just kollektivtrafikupphandling används ofta incitamentsbetalningar kopplade till passagerarantal. Enligt Vigren och Pyddoke (2020) finns sådana incitament i cirka en fjärdedel av kontrakten för busstrafik i Sverige och dessa kontrakt svarar sammantaget för mer än hälften av passagerarvolymen. Operatörerna får i medeltal 6 procent av sina intäkter via passagerarincitament. Medianersättningen per påstigande passagerare är cirka 5 kronor och genomsnittsbeloppet något högre. Enligt författarna empiriska analys förefaller incitamenten vara alltför svaga och möjligheterna för utförarna att påverka den tjänst de erbjuder alltför små, för att kontraktsmodellen ska ge mätbara effekter.

I princip är passagerarincitament en bra modell. Utförarna får viss frihet att modifiera exempelvis tidtabell och andra kvalitetsaspekter och belönas, genom ökad trafik och därmed högre ersättning, bara i den utsträckning potentiella passagerare reagerar positivt genom att bli faktiska passagerare. En svårighet är dock att många andra omständigheter, svåra att förutse och utom operatörens kontroll, har större påverkan på passagerarvolymen än de måttligt stora kvalitetsanpassningar som kan göras inom kontraktet.

14.7 Antalet brukare styr ersättning inom flera sektorer

I andra sammanhang, inte minst när det gäller välfärdstjänster, är ersättning som varierar med antal kunder en standardlösning. Det gäller framför allt de sektorer där kundval tillämpas: primärvård, tandvård, viss specialistvård, barnomsorg, skola och högre utbildning, äldreomsorg samt vissa andra tjänster inom omsorgsområdet, som personlig assistans och andra tjänster som rör social omsorg. Ersättningen är

beroende av antalet brukare och ska som utgångspunkt vara lika för alla som utför likadana tjänster och lika med den ersättning som utgår för egenregiverksamheten.³⁸ I den vetenskapliga litteraturen används ibland beteckningen kvasimarknader (Le Grand, 1991, 2007).

Valfrihetssystem har många fördelar när det gäller kvalitet. Ett sådant system öppnar för konkurrens genom kvalitet och kundanpassning, särskilt då ersättningen per kund eller per tjänst är fastställd, det vill säga då priset inte kan användas som konkurrensmedel och konkurrensen – i varje fall i idealfallet – sker i olika kvalitetsdimensioner. Exempelvis finner Cooper med flera (2011) och Gaynor med flera (2012) att reformer i Storbritannien som innebar ökad valfrihet i sjukvården ökade vårdkvalitén. Enligt Gaynor med flera (2013) skedde detta utan att kostnaderna ökade.³⁹

14.8 Kundval kan bidra till att viktiga kvalitetsaspekter uppmärksammas

Bergman (2013 och 2019) analyserar hur och när kundval kan bidra till högre kvalitet, särskilt när det gäller icke verifierbar kvalitet. Kunder – till exempel patienter, elever och deras föräldrar samt äldre med behov av omsorg och deras anhöriga – är fria att ta hänsyn till icke verifierbar kvalitet. De kan basera sina val på rykten och magkänsla på ett sätt som inte är möjligt för en professionell upphandlare, vilket förstås har både för- och nackdelar. Fördelen är att de kan reagera på viktiga kvalitetsaspekter som är svåra att mäta på ett rimligt objektivt sätt, men som kan vara avgörande för tjänsternas kvalitet, såsom bemötande och omtanke, pedagogisk förmåga och förmåga att inspirera, gott omdöme och lagom stor flexibilitet. Bland nackdelarna kan nämnas risk för favorisering och att utförarna väljer att konkurrera i tämligen ovidkommande dimensioner, såsom utformning av entrén i äldreboende eller skolresor med nöjeskaraktär, eller i dimensioner där samhällets intresse inte sammanfaller med brukarnas/kundernas, som betygsinflation.

Även när ett kundvalssystem är på plats och fungerar väl bör huvudmannen fortsatt kontrollera sådana kvalitetsaspekter som är svåra för enskilda att bevaka, såsom att hygienrutiner finns och följs och att skolans undervisning följer läroplanen. Bäst kan kundval förväntas fungera i situationer då kostnaden för att byta utförare är relativt låg, då kundens/brukarens och samhällets intressen i stor utsträckning sammanfaller, då information om tjänsterna går att sammanställa och sammanfatta på ett överskådligt sätt, när omfattningen av tjänsten är väldefinierad, då kostnaden för outnyttjad kapacitet är begränsad och då inträdeskostnaderna på marknaden är lagom höga. (Bergman, 2013, 2014, 2018 och 2019.)

³⁸ Konkurrensverket, 2011.

³⁹ Se Bergman, 2018 och 2019 för fler referenser, exempelvis till elevvalets betydelse för kvalitet i skolan.

15. Ramavtal och kontrakt

Enligt 7 kap. LOU får upphandlande organisationer ingå ramavtal. Ett ramavtal skiljer sig på två principiellt viktiga sätt från vanliga upphandlade avtal: den volym som ska köpas behöver inte vara fastställd i förväg och det kan ske en förnyad konkurrensutsättning bland ramavtalsparterna när som helst under avtalets löptid. Ett ramavtal får i normalfallet gälla för högst fyra år och kan ingås mellan en eller flera upphandlande organisationer och en eller flera leverantörer.

15.1 Tilldelning av kontrakt inom ramavtal

Om ramavtalet omfattar en leverantör ska tilldelning av kontrakt – det vill säga beställning av faktiska volymer – göras enligt de villkor som fastställts i ramavtalet. Om ramavtalet omfattar fler än en leverantör kan tilldelning av kontrakt ske på tre sätt. Den kan göras enligt de villkor som slagits fast innan upphandlingen genomförs och som måste vara objektiva. (Exempelvis kan leverantörerna rangordnas.) Tilldelning kan för det andra göras delvis efter förnyad konkurrensutsättning, vilket innebär att den upphandlande organisationen kan välja att i vissa fall tilldela kontrakt utan och i vissa fall med förnyad konkurrensutsättning. I så fall ska det redan vid upphandlingen framgå vilka av villkoren i ramavtalet som kan bli föremål för förnyad konkurrensutsättning – exempelvis priset – och vilka objektiva villkor som ska användas för att bestämma om det ska ske en förnyad konkurrensutsättning eller inte. Exempelvis kan förnyad konkurrensutsättning ske för stora kontrakt men inte för små.

Tilldelning kan för det tredje göras efter förnyad konkurrensutsättning, det vill säga en ny tävlan om att få ett specifikt kontrakt tilldelat sig, som bara är öppen för ramavtalsparterna. Kriterierna som ska användas för att avgöra vilken ramavtalspart som ska tilldelas kontraktet ska anges i upphandlingsdokumenten inför ramavtalsupphandlingen, medan villkoren för det tilldelade avtalet delvis kan bestämmas i den förnyade konkurrensutsättningen. Exempelvis kan priset vara konkurrensmedlet mellan leverantörerna som har ramavtal.

Ramavtal som omfattar två eller fler upphandlande organisationer, så kallad samordnad upphandling, kan antingen organiseras som ett tillfälligt samarbete mellan organisationer eller genom en bestående inköpsorganisation, en så kallad inköpscentral.

15.2 Dynamiska inköpssystem i stället för ramavtal

Ett ramavtal sträcker sig över en viss tidsperiod, som alltså kan vara som längst fyra år, och har samma avtalsparter under hela kontraktstiden. Som ett alternativ kan ett dynamiskt inköpssystem inrättas. Ett sådant fungerar ungefär som ett ramavtal, med den skillnaden att såväl köpare (upphandlande organisationer) som säljare (leverantörer) kan ansluta sig till (eller lämna) samarbetet efter hand. Upphandlande organisationer kan dock enbart ansluta sig till redan verksamma dynamiska inköpssystem som drivs av inköpscentraler. Vidare finns ingen begränsning för hur lång tid ett dynamiskt inköpssystem kan drivas.

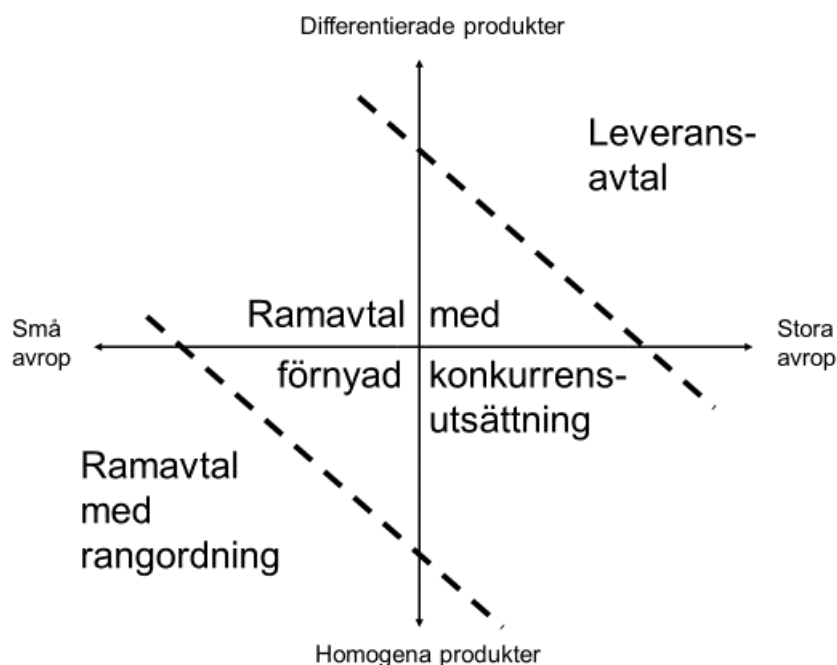
Inför varje tilldelning av kontrakt inom ett dynamiskt inköpssystem sker en förnyad konkurrensutsättning. Till skillnad från ramavtal måste tilldelningen av kontrakt ske elektroniskt. För att detta ska vara möjligt gäller enligt 8 kap. 17 § LOU att anbudena ska rangordnas med en matematisk formel. Detta innebär i sin tur att tilldelningskriterierna måste vara kvantitativa, eller i varje fall inte kräva kvalitativa bedömningar.

15.3 Skillnader mellan ramavtal och upphandlade kontrakt

Ur ekonomisk synpunkt finns det, som nämnts, framför allt två principiellt intressanta skillnader mellan ramavtal och vanliga upphandlade kontrakt. För det första att volymen inte är (inte behöver vara) fastställd och för det andra att tilldelning kan ske genom förnyad konkurrensutsättning, vilket innebär att övriga kontraktsvillkor, inklusive pris, inte heller behöver vara fastställda.

Bergman (2010) analyserar ramavtalsupphandlingar och kommer till slutsatsen att ramavtal, till skillnad från leveransavtal (vanliga avtal), är att föredra när de enskilda avropen (tilldelningarna av kontrakt) är relativt små och när de produkter som upphandlas är relativt homogena eller i varje fall förutsebara. En fördel med ramavtal (och än mer med dynamiska inköpssystem) är att den förnyade konkurrensutsättningen kan göras på ett administrativt enkelt sätt, det vill säga med låga transaktionskostnader. En kontraktstilldelning är enklare att genomföra än en fullständig upphandling och kan göras snabbare. Nackdelen med ramavtal är att kontraktet inte kan anpassas på ett lika flexibelt sätt som vid en upphandling. Figur 4, återgiven från Bergman (2010), visar avvägningen.

Figur 4. Valet mellan leveransavtal och ramavtal med rangordning eller förnyad konkurrensutsättning



Ramavtal med rangordning är ändamålsenliga för homogena produkter där varje avrop är litet, nedåt till vänster i figuren. Leveransavtal – det vill säga separata upphandlingar för varje "beställning" – är ändamålsenliga när varje avrop/beställning har ett stort värde och när produkterna är differentierade, det vill säga olika för varje beställning. I figuren representeras detta av området uppåt till höger. Däremellan finns ett område där ramavtal med förnyad konkurrensutsättning är ändamålsenlig, för produkter som delvis är differentierade och där värdet varken är mycket lågt eller mycket högt.

15.4 Volymer och produkttegenskaper bör styra val av avtal

För riktigt stora avtal eller när behoven är väldigt specifika (när produkterna i hög grad är differentierade), är leveransavtal och därmed en reguljär upphandling att föredra. När anbudsgivarna vet att de kommer att få ett stort kontrakt kan priserna pressas och övriga kontraktsvillkor och produktspecifikationer kan skräddarsys för den upphandlande organisationens behov.

För små avrop av standardprodukter är det ändamålsenligt att använda ett ramavtal med en enda avtalspart eller ett ramavtal som omfattar flera leverantörer men där rangordningen är fastställd. (Alternativt kan ett dynamiskt inköpssystem användas.)

För måttligt stora inköpsvolymer och när de egna kraven på produkten varierar måttligt mycket, det vill säga när produkterna inte är rena standardprodukter men inte heller extremt differentierade, kan ramavtal med förnyad konkurrensutsättning vara den mest lämpliga modellen. Transaktionskostnaderna blir mindre än vid vanliga

upphandlingar, men inte lika små som när det bara finns en ramavtalsleverantör eller när flera leverantörer är rangordnade eller när ett dynamiskt inköpssystem används. Samtidigt gäller att viss anpassning till de egna specifika behoven kan göras, genom att vissa kontraktsvillkor kan anpassas, men anpassningen inte kan bli lika långtgående som den skulle kunna bli vid en vanlig upphandling.

Valet mellan upphandling av ramavtal och upphandling av vanliga kontrakt (eller leveranskontrakt) bör i huvudsak styras av produktens egenskaper, av hur stora volymer som behövs och av hur väl behoven kan förutses. I vissa fall torde ramavtalsupphandlingar vara den enda möjligheten; i andra fall gäller det omvända. I de situationer då båda alternativen är möjliga bör valet mellan ramavtalsupphandling och vanlig upphandling framför allt ses som ett val mellan å ena sidan lägre transaktionskostnader och å andra sidan större möjligheter att anpassa produkten till de specifika behoven. När volymen för varje enskilt kontrakt är stor och kan förutses en tid i förväg är det också sannolikt att lägre priser kan nås genom ett vanligt upphandlingsförfarande. Den empiriska undersökning som presenteras i Bergman (2010) tyder inte på att den statliga samordnade ramavtalsupphandlingen uppnådde lägre priser än vad som kunde uppnås vid vanliga upphandlingar med betydligt lägre volymer.

16. Referenser

- Albano, Gian Luigi, Bernardino Cesi, och Alberto Iozzi, 2017. Public procurement with unverifiable quality: The case for discriminatory competitive procedures, *Journal of Public Economics* 145 s. 14-26.
- Asker, John och Estelle Cantillon, 2008. Properties of scoring auctions, *RAND Journal of Economics* 39 s. 69-85.
- Asker, John, och Estelle Cantillon, 2010. Procurement when price and quality matter, *RAND Journal of Economics* 41(1) s. 1-34.
- Bajari, Patrick, Robert McMillan och Steven Tadelis, 2009. Auctions versus negotiations in procurement: An empirical analysis, *Journal of Law, Economics, and Organization* 25(2) s. 372-399.
- Bandiera, Oriana, Andrea Prat och Tommaso Valletti, 2009. Active and passive waste in government spending: Evidence from a policy experiment, *American Economic Review* 99(4) s. 1278-1308.
- Bergman, Mats A., 2010. *Samordnade ramavtal – en empirisk undersökning*, uppdragsforskningsrapport 2010:5, Konkurrensverket.
- Bergman, Mats A., 2013. *Upphandling och kundval av välfärdstjänster: en teoribakgrund*, Uppdrag Välfärd.
- Bergman, Mats A., 2018. Bli det inte mindre pengar till välfärden med vinstsyftande företag? i *I stället för vinstförbud. Bättre reglering av välfärdsföretag* (Red. Andreas Bergström), Fores Policy Brief 2018:4.
- Bergman, Mats A., 2019. *How and when consumer choice drives efficient competition in publicly funded services*, promemoria för OECD Workshop on Competition in Publicly Funded Markets, 27 February 2019.
- Bergman, Mats A., Tobias Indén, Sofia Lundberg och Tom Madel, 2011. *Offentlig upphandling – på rätt sätt och till rätt pris*. Studentlitteratur.
- Bergman, Mats A., Per Johansson, Sofia Lundberg och Giancarlo Spagnolo, 2016. Privatization and quality: Evidence from elderly care in Sweden, *Journal of Health Economics* 49 (September) s. 109-119.
- Bergman, Mats A. och Henrik Jordahl, 2014. *Goda år på ålderns höst. En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Bergman, Mats A. och Sofia Lundberg, 2009. *Att utvärdera anbud - Utvärderingsmodeller i teori och praktik*, Konkurrensverket.

Bergman, Mats A. och Sofia Lundberg, 2013. Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement, *Journal of Purchasing and Supply Management* 19(2) s. 73-83.

Besanko, D., Dranove, D., Shanley, M., & Schaefer, S., 2013. *Economics of Strategy* (6:e upplagan). Hoboken.

Björnerstedt, Jonas, 2006. *Konkurrens och kvalitet – en översikt*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2006:5.

Bulow, Jeremy och Paul Klemperer, 1996. Auctions versus negotiations, *American Economic Review* 86(1) s. 180–194.

Che, Yeon-Koo, 1993. Design competition through multidimensional auctions, *RAND Journal of Economics*, s. 668-680.

Cooper, Zack, Stephen Gibbons, Simon Jones och Alistair McGuire, 2011. Does hospital competition save lives? Evidence from the English NHS patient choice reforms, *Economic Journal* 121(554) s. F228–F260.

Fehr, Ernst, och Schmidt, K. M., 2004, Fairness and incentives in a multi-task principal-agent model, *Scandinavian Journal of Economics*, 106(3), s. 453–474.

Fehr, E., och Klaus M. Schmidt, 2007. Adding a stick to the carrot? The interaction of bonuses and fines, *American Economic Review* 97(2) s. 177–181.

Frydlinger, David, Oliver Hart och Kate Vitasek, 2019. A new approach to contracts: How to build better long-term strategic partnerships, *Harvard Business Review* 97(5) s. 116-126.

Gaynor, Martin, Rodrigo Moreno-Serra och Carol Propper, 2012. Can competition improve outcomes in UK health care? Lessons from the past two decades, *Journal of Health Services Research & Policy* 17 (49) s. 49–54.

Gaynor, Martin, Rodrigo Moreno-Serra och Carol Propper, 2013. Death by market power: Reform, competition, and patient outcomes in the National Health Service, *American Economic Journal: Economic Policy* 5(4) s. 134-66.

Gravelle, Hugh, Matt Sutton och Ada Ma, 2010. Doctor behaviour under a pay for performance contract: Treating, cheating and case finding? *Economic Journal* 120 s. F129–F156.

Health Navigator, 2013. *Stora möjligheter att stärka kvaliteten i äldreomsorgen genom bättre upphandlingar – Hur värderar kommuner kvalitet vid upphandling av särskilt boende?*

Helper, Susan och Rebecca Henderson, 2014. Management practices, relational contracts, and the decline of General Motors, *Journal of Economic Perspectives* 28(1) s. 49-72.

- Herweg, Fabian, och Klaus M. Schmidt, 2017. Auctions versus negotiations: The effects of inefficient renegotiation, *RAND Journal of Economics* 48(3) s. 647-672.
- Holmström, Bengt och Paul Milgrom, 1991. Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7, s. 24–52.
- Hyytinen, Ari, Sofia Lundberg och Otto Toivanen, 2018. Design of public procurement auctions: Evidence from cleaning contracts, *RAND Journal of Economics* 49(2) s. 398-426.
- Jansson, Kjell och Roger Pyddoke, 2010. Quality incentives and quality outcomes in procured public transport – Case study Stockholm, *Research in Transportation Economics* 29(1) s. 11-18.
- Kelman, Steven, 2001. Remaking the federal procurement, *Public Contract Law Journal* 31 s. 581.
- Klein, Benjamin och Keith B. Leffler, 1981. The role of market forces in assuring contractual performance, *Journal of Political Economy* 89 s. 615–641.
- Konkurrensverket, 2011, *Lagen om valfrihetssystem – en introduktion*.
- Koretz, Daniel M., 1991. The effects of high-stakes testing on achievement: Preliminary findings about generalization across tests, bidrag till symposiet *Effects of High-Stakes Testing on Instruction and Achievement* vid 1991 års möte för American Educational Research Association och National Council on Measurement in Education.
- Le Grand, Julian, 1991. Quasi-markets and social policy, *Economic Journal* 101(408) s. 1256–1267.
- Le Grand Julian, 2007. *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton: Princeton University Press.
- Lundberg, Sofia och Mats A. Bergman, 2017. Tendering design when price and quality is uncertain, *International Journal of Public Sector Management* 30(4) s. 31+-327.
- Manelli, Alejandro M. och Daniel R. Vincent, 1995. Optimal procurement mechanisms, *Econometrica* 63 s. 591–620.
- Molander, Per, 2009. *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2009:2, Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- Nilsson, Jan-Eric, 2008. *Upphandling, avtalsutformning och innovationer*, Konkurrensverkets rapportserie.
- Nilsson, Jan-Eric, 2011. *Kollektivtrafik utan styrning*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2011:6, Finansdepartementet, Regeringskansliet.

Nyström, Johan och Svante Mandell, 2019. Skew to win, not to profit—unbalanced bidding among informed bidders, *Journal of Public Procurement* 19(1) s. 6–54.

Power, Michael, 1997. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press, Oxford.

Prendergast, Canice, 1999. The provision of incentives in firms, *Journal of Economic Literature* 37(1) s. 7–63.

Pyddoke, Roger, 2020. Penalties as incentives for punctuality and regularity in tendered Swedish public transport, *Research in Transportation Economics* 83, 100948.

Roberts, John och Paul Milgrom, 1992. *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Socialstyrelsen, 2012. *Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll? En jämförelse av utförare av vård och omsorg om äldre*.

Stake, Johan, 2015. *Essays on quality evaluation and bidding behavior in public procurement auctions*, doktorsavhandling, Örebro universitet.

Trafikanalys, 2018. *Avtal för upphandlad kollektivtrafik 2015*, rapport.

Vigren, Arne och Roger Pyddoke, 2020. The impact on bus ridership of passenger incentive contracts in public transport, *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 135 s. 144-159.

Weitzman, Martin L., 1974. Prices vs. quantities, *Review of Economic Studies* 41(4) s. 477-91.



Box 1194, 171 23 Solna
Besöksadress: Svetsarvägen 10
Telefon: +46 (0)8-586 217 00
E-post: info@uhmynd.se
upphandlingsmyndigheten.se