

Utvärdering upphandling av biblioteksverksamhet

Nacka kommun, 2015-09-25

Anna Drevenstam

Mattias Norling

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING.....	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Syfte och mål med utvärderingen.....	4
2.3	Metod och upplägg.....	5
3	OMVÄRLD	6
3.1	Upphandling av biblioteksverksamhet.....	6
3.2	Pågående förändringar gällande Lagen om offentlig upphandling.....	6
4	FORMALIA KRING UPPHANDLINGEN.....	8
4.1	Förberedande arbete.....	8
4.2	Val av modell.....	9
5	GENOMFÖRANDET AV UPPHANDLINGEN.....	12
5.1	Kommunens representanter.....	12
5.2	Anbudslämnarna	14
6	SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	17
6.1	Slutsatser	17
6.2	Rekommendationer inför ny upphandling.....	18

1 Sammanfattning

Sedan drygt tre år tillbaka är folkbiblioteksverksamheten i Nacka kommun konkurrensutsatt. Fortfarande är Nacka den enda kommunen i Sverige med privat drivna folkbibliotek. Syftet med denna upphandling var dels att erbjuda medborgarna nya former av bibliotek och dels att upphandla det folkbibliotek som sedan en tid tillbaka drivits av Dieselverkstaden på försök. Upphandlingen för tre år sedan resulterade i att tre bibliotek kom att drivas av Dieselverkstaden AB och tre av Nacka kommun.

Den upphandlingsform som valdes var konkurrenspräglad dialog, en vid tidpunkten ny form. Nacka kommun var den första myndigheten som valde att upphandla verksamhet med hjälp av denna upphandlingsform. I efterhand går det att konstatera att modellen var mycket tidskrävande och inte resulterade i den innovationsgrad som förväntades. Den biblioteksverksamhet som kom att levereras var av hög kvalitet men relativt likartad den som fanns innan upphandlingen.

Själva upphandlingen resulterade också i en del missförstånd och irritation som efter upphandlingen gjort det svårt att bygga en förtroendefull dialog och kommunikation mellan folkbiblioteken och beställaren. En viktig del i detta var att det fanns en begränsad budget som dock presenterades för leverantörerna först i slutet av upphandlingsprocessen. Därför finns det anledning att inför en ny upphandling se över såväl finansieringssystemet för biblioteken som formerna för upphandlingen.

Vi ser att det inför kommande upphandling behöver ske en dialog där Nacka kommun presenterar sina långsiktiga mål för biblioteksverksamheten i kommunen. Här behöver det finnas utrymme för biblioteksaktörer att ställa frågor och bygga en förståelse för vilka ambitionerna är i Nacka kommun. Det behöver också föras en dialog om hur finansieringsmodellen kan utformas så att den bäst stödjer såväl en riktning mot de långsiktiga målen som en hög grad av innovationer vid folkbiblioteken i Nacka.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Biblioteksverksamheten i Nacka kommun är sedan år 2012 konkurrensutsatt. Upphandlingen av biblioteksverksamheten genomfördes under 2011 och 2012 i enlighet med riktlinjerna för en konkurrenspräglad dialog. I dagsläget drivs de sex olika biblioteksenheterna av en privat anordnare (Dieselverkstaden AB) och en kommunal anordnare (Välfärd samhällsservice).

Eftersom det på några års sikt är aktuellt med en ny upphandling av biblioteksverksamheten önskar Nacka kommun göra en utvärdering. Denna ska kunna utgöra en del av förberedelserna inför kommande upphandling.

2.2 Syfte och mål med utvärderingen

Det övergripande syftet med utvärderingen är att dra lärdomar av genomförd biblioteksupphandling och på så sätt kunna utveckla arbetssättet vid kommande upphandling. Fokus kommer ligga på att dra lärdomar kring upphandlingsprocessen och utformningen av upphandlingen i första hand. Därmed kommer formalia kring upphandlingen att vara av underordnad betydelse. Utvärderingen ska i huvudsak i belysa två områden:

1. Formalia kring upphandlingen:
 - Genomförande, utformning av förfrågningsunderlag, urvalsprocess m.m.
 - Kommunikation, tidsåtgång vid genomförandet etc
 - Frågor i förfrågningsunderlag, var det rätt ambitionsnivå?
2. Processfrågor kring upphandlingen
 - Val av upphandlingsmetod (konkurrenspräglad dialog)?
 - Var det rimlig tidsåtgång i upphandlingsprocessen?
 - Kostnad kontra positiva effekter av upphandlingen?
 - Vilka alternativa processer hade kunnat användas?

Konsulternas bedömning ska omfatta två delar:

3. En bedömning av effekterna av det sätt upphandlingen genomfördes på
 - Positiva och negativa effekter
 - Utformning av ersättningsmodell
4. Ett förslag till hur kommande upphandling skulle kunna genomföras avseende upphandlingsprocessen i sin helhet inkluderande förslag till innehåll i förfrågningsunderlag och i avtal med leverantörer.

2.3 Metod och upplägg

Utvärderingen tar sin utgångspunkt i den tidigare upphandlingen. Formalia, utformning och genomförande av upphandlingen är centrala delar i utvärderingen. Den skriftliga informationen som legat till grund för analysen av upphandlingen är framför allt den som rör formalia kring upphandlingen. Men vi har också haft tillgång till dokumentation som gäller bibliotekens utveckling i stort i Nacka kommun, liksom regionala och nationella analyser av bibliotek.

Den egna datainsamlingen har bestått av intervjuer. Dessa har genomförts med ansvarig upphandlare samt med den förvaltningschef och de specialister som ingick i arbetsgruppen för upphandlingen. Vi har också intervjuat representanter för de huvudmän som driver verksamheten vid biblioteken idag samt ytterligare en av anbudslämnarna.

Informationskällor:

- Dokumentation inför upphandlingen
- Dokumentation av upphandlingens genomförande (minnesanteckningar, anbud, utvärderingar av anbud m.m.)
- Intervjuer av personer involverade i upphandlingen
- Intervjuer av representanter för anbudslämnare
- Intervjuer med externa aktörer (biblioteksexpertis, upphandlingsexpertis m.m.)

3 Omvärld

3.1 Upphandling av biblioteksverksamhet

När Nacka kommun valde att upphandla driften av biblioteksverksamheten i kommunen var det endast ett fåtal kommuner som tidigare övervägt denna möjlighet. Den enda kommunen som inlett en upphandling var Linköpings kommun som bjöd in intresserade att lämna anbud av sju stycken närbibliotek. Kommunens egna verksamheter vann den upphandlingen varför verksamheten kvarstod i förvaltningsform. Någon ny upphandling har därefter inte genomförts.

Uppmärksamheten när Nacka valde att upphandla biblioteksdriften var därför relativt stor. Det var mycket diskussion både i lokal och nationell media. Några år tidigare hade också Svensk Biblioteksförning fördjupat diskussionen kring frågan genom tillsättandet av Utvecklingsrådet för driftsformsfrågor. Rådet hade utrett frågan om privat drivna bibliotek och landat i ett ställningstagande om att

”inte ta ställning för eller emot bibliotek på entreprenad. [...] Svensk Biblioteksförning företräder en god offentligt finansierad biblioteksverksamhet, oberoende av huruvida verksamheten sker i offentlig eller privat regi. Föreningens bibliotekspolitiska synsätt ska vara driftsformsneutralt.”¹

Det som poängterades i den aktuella utredningen/översynen var att upphandlingar skulle genomföras på ett strukturerat sätt. Nationella föreskrifter och lagar, regionala och lokala styrdokument bör ligga till grund för upphandlingen. Särskilt framhålls i utredningen betydelsen av en lokal biblioteksplan.

Under våren 2015 beslutade regeringen att en nationell biblioteksstrategi ska arbetas fram. Uppdraget har lagts på Kungliga Biblioteket som ska slutredovisa uppdraget i april 2019. KB ska föreslå långsiktiga strategier och mål utifrån bibliotekslagens bestämmelser. Bland annat ingår det att belysa bibliotekarieyrkets roll och förutsättningar samt bibliotekens roll för att främja litteraturens ställning och det demokratiska samtalet. Det finns för Stockholms län en regional biblioteksplan som gäller för åren 2015-2017 och antogs i november 2014.²

3.2 Pågående förändringar gällande Lagen om offentlig upphandling

Sedan den föregående upphandlingen har upphandlingslagstiftningen förändrats på några punkter. Det har för det första blivit enklare att genomföra så kallad direktupphandling. Gränsvärdet för att genomföra direktupphandling har höjts och kriterierna har förtydligats något. Det pågår också ett arbete för att implementera EU:s upphandlingsdirektiv i svensk

¹ Svensk biblioteksförning. *Om bibliotek på entreprenad*. 2011

² Stockholms läns landsting, kulturförnämnden 2014-11-20. *Regional biblioteksplan och Regionalt biblioteksråd 2015-2017*.

lagstiftning. Den nya lagstiftningen är beräknad att träda i kraft 1 april 2016.³ I denna ska det bland annat göras enklare att använda sig av konkurrenspräglad dialog. I huvudsak kommer dock nuvarande lagstiftning inom området att bestå, med vissa förtydliganden, åtminstone inom de vanligaste formerna av offentlig upphandling.

De upphandlingsformer som fortsättningsvis kommer att vara möjliga att använda är:

1. öppet förfarande,
2. selektivt förfarande,
3. förhandlat förfarande med föregående annonsering,
4. förhandlat förfarande utan föregående annonsering,
5. konkurrenspräglad dialog, och
6. förfarande för inrättande av innovationspartnerskap.

Av dessa är det egentligen bara förfarandet om inrättande av innovationspartnerskap som är något genuint nytt i upphandlingssammanhang. En viss förändring har dock skett genom att lagstiftaren nu anser att den upphandlande myndigheten vid varje upphandling ska använda sig ”av det förfarande som är bäst lämpat för just den enskilda upphandlingen.” Kriterierna för vilken upphandlingsform som ska användas kommer dock i stort vara desamma som tidigare. Det har med andra ord inte blivit en större valfrihet avseende upphandlingsform.

Kontraktstilldelning ska göras utifrån det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten. Detta ska utvärderas på grundval av bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, kostnad eller pris. Begreppet ”ekonomiskt mest fördelaktiga” ska enligt utredningen ses som ett överordnat begrepp. Underkriterierna som kan användas för att avgöra vilket alternativ som är det ekonomiskt mest fördelaktiga ska förstås som:

- Pris = lägsta pris
- Kostnad = analys av kostnadseffektivitet, exempelvis livscykelkostnadsanalys
- Bästa förhållandet mellan pris och kvalitet = bedöms på grundval av tilldelningskriterier som är kopplade till varan eller tjänstens kvalitet, miljöaspekter eller sociala aspekter

Förändringen innebär att det förtydligats att myndigheter kan väga in flera olika områden i bedömningen av anbudsgivares tjänst eller vara, inklusive miljö och sociala aspekter.

³ Regeringen, Lagrådsremiss. *Nytt regelverk om upphandling*. 2015

4 Formalia kring upphandlingen

4.1 Förberedande arbete

I Nacka kommun beslutade kulturnämnden den 7 december 2010 att driften av de sex folkbiblioteken skulle upphandlas. Bakgrunden till upphandlingen var ett pågående arbete med att införa mer av kundval och privata alternativ i kulturverksamheten i Nacka. I enlighet med Nacka kommuns konkurrenspolicy skulle även kulturverksamheterna konkurransutsättas. Syftet med kulturlyftet var att utarbeta en ny finansieringsmodell med koppling mellan prestation och ersättning detta för att:

- Ge medborgarna ännu mer och bättre kultur för pengarna.
- Skapa en större mångfald av uttrycksformer.
- Skapa fler aktörer att välja mellan.
- Ge medborgarna ökad möjlighet att påverka förnyelsen av kulturutbudet.

För bibliotekens räkning kom Kulturlyftet dels att innebära ett nytt finansieringssystem med en prestationsbaserad ersättning (tidigare gällde årliga anslag). Denna finansieringsmodell skulle kunna innebära nya aktörer på biblioteksmarknaden. ”Ett nytt finansieringssystem ska möjliggöra för etablering av fler och nya aktörer. Utifrån medborgarnas efterfrågan ska nya former för biblioteksverksamheten kunna utvecklas.”⁴

Det fanns också ett behov av att formalisera överenskommelsen med Dieselverkstaden. Dieselverkstaden hade drivits i en form av försöksverksamhet genom en personalägd ekonomisk förening under ett antal år och därefter i bolagsform. I en utredning av verksamheten konstaterades att verksamheten behövde upphandlas för att kunna fortsätta drivas privat.⁵

Inför upphandlingen hade såväl ett ersättnings- och uppföljningssystem som en lokal biblioteksstrategi tagits fram. Allt i syfte att underlätta en tydligare styrning och uppföljning av biblioteken, oavsett driftsform. I och med Dieselverkstadens försöksverksamhet fanns det i kommunen viss erfarenhet av att följa upp bibliotek med en annan driftsform än kommunal. Denna uppföljning skulle i samband med upphandlingen utvecklas.

”Kommunen ska bredda och utveckla sin kvalitativa uppföljning av biblioteksverksamheten och se till att både bibliotekslag, kommunens biblioteksstrategi, regional biblioteksplan och nationella överenskommelser efterlevs, liksom att olika typer av samarbeten lokalt, nationellt och regionalt genomförs. Kommunen ska ha insyn i verksamheten för regelbunden och systematisk uppföljning och utvärdering och få del av handlingar som efterfrågas.”

⁴ Nacka kommun, *Kulturlyftet*. 2007

⁵ Ernst&Young. *Utredning av verksamheten på Dieselverkstadens bibliotek*. November 2010.

En viktig målsättning vid upphandlingen av driften av Nacka kommuns folkbibliotek var att ytterligare höja kvaliteten på de tjänster som erbjuds medborgarna. Exempelvis vad gällde medieinköp och bredd i utbud, medborgarinflytande och tjänster till de prioriterade grupper som utpekats i bibliotekslag och kommunens biblioteksstrategi. Följande målgrupper var särskilt prioriterade:

- Barn inom förskoleverksamheten
- Barn och unga på deras fritid
- Funktionshindrade
- Invandrare och personer med svenska som andraspråk
- Vuxenstuderande

Inför upphandlingen hade tjänstemän i Nacka kommun besökt Linköping för att lära av deras biblioteksupphandling. Man hade också kontakt med en del andra kommuner som funderade på att genomföra upphandlingar. I Linköping var det utöver kommunens egen verksamhet endast en annan aktör som hade lämnat anbud. Det här gjorde att det fanns en viss osäkerhet kring vilka aktörer som skulle komma att lämna in anbud. Det fanns enligt intervjuade dock förhoppningar om att nya aktörer skulle se möjligheter i att driva biblioteksverksamhet, exempelvis förlag eller andra kulturverksamheter.

4.2 Val av modell

Upphandlingen kom att genomföras i form av en konkurrenspräglad dialog enligt lagen om offentlig upphandling. Detta gjordes för att möjliggöra en högre grad av dialog med de tänkta anbudsgivarna om lösningar på service och genomförande. Här fanns också en förhoppning om att diskutera innovativa lösningar utifrån de behov som kommunen hade. Genom upphandlingen söktes nya sätt att bedriva folkbiblioteksverksamhet, gärna i form av nya kombinationer med andra verksamheter. Ungefär samtidigt som biblioteksupphandlingen genomfördes också upphandlingen av Kvarnholmsförbindelsen genom konkurrenspräglad dialog.

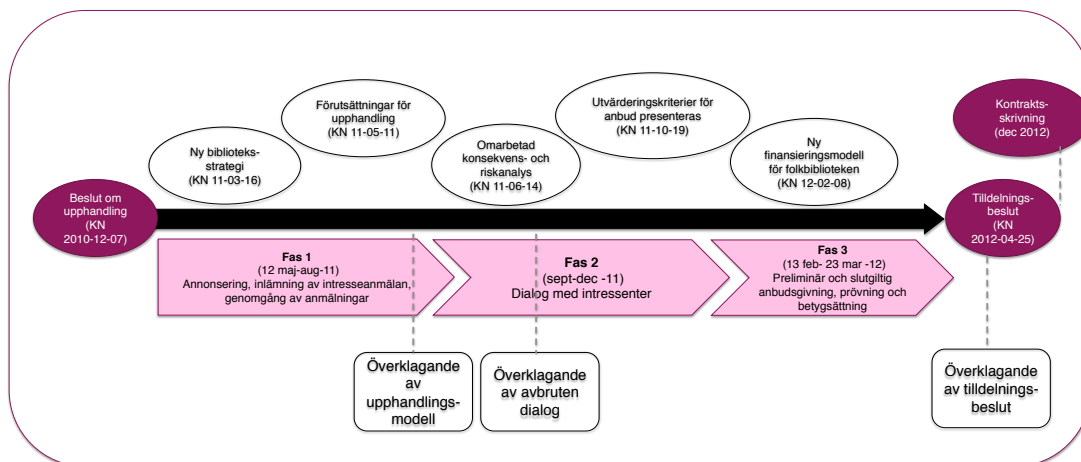
Valet av upphandlingsmodell var ett sätt att säkerställa en process som både gav utrymme för kreativitet och samtidigt innehöll en del viktiga skullkrav. Till följd av den stora uppmärksamheten kring upphandlingen blev det viktigt att ställa vissa grundläggande krav på biblioteken som skulle upphandlas. Inför upphandlingen genomfördes också en risk- och väsentlighetsanalys på kulturnämndens uppdrag. I denna poängterades vikten av tydliga mål, tydliga avtal och en konsekvent tillsyn/kontroll och uppföljning av verksamheten.

Metoden konkurrenspräglad dialog får enligt LOU användas vid ”särskilt komplicerade kontrakt”, det vill säga när det är svårt att på förhand avgöra hur en tjänst eller vara ska utformas. I och med att en av anbudslämnarna kom att överpröva valet av upphandlingsmodell gjordes ett uttalande om modellen i förhållande till biblioteksverksamhet av Förvaltningsrätten i Stockholm, i domen konstaterar rätten att syftet med upphandlingen ”inte främst är att uppnå konkurrens genom att biblioteken ska drivas vidare med annan huvudman, utan att finna alternativa och innovativa lösningar för

bibliotekens driftsformer.”⁶ Det viktigaste skälet för att använda den konkurrenspräglade dialogen var alltså att finna innovativa lösningar. Förvaltningsrätten beskriver vidare hur upphandlingsunderlag tydliggör de innovativa inslagen i upphandlingen:

”För att upphandlingen i sin helhet ska anses särskilt komplicerad bör emellertid krävas att ambitionen att ta fram innovativa lösningar, det komplicerade inslaget, har tillräckligt genomslag i upphandlingens tilldelningskriterier. Av det dokument som anger hur anbud ska poängsättas framgår att ’nya, innovativa lösningar ger högre poäng’ för ett flertal områden. Vid en sammantagen bedömning finner förvaltningsrätten att det kontrakt som upphandlingen avser är att anse som särskilt komplicerat på det sätt som avses i 4 kap. 10 och 11 §§ LOU. Kommunen har således haft skäl att använda sig av konkurrenspräglad dialog vid upphandlingen.”

Upphandlingen genomfördes av en arbetsgrupp bestående av en projektledare, en upphandlare och tre sakkunniga inom olika områden (bibliotek, ekonomi, kultur), även den dåvarande förvaltningschefen var involverad i hög grad. Inför upphandlingen var det en extern konsult med bibliotekskompetens inkopplad, denna konsult var inte med under genomförandet.



Figur 1. Genomförande av upphandlingen av biblioteksversamhet

I figuren ovan beskrivs hur processen kring upphandlingen gick till från beslut om upphandling till tilldelningsbesked. I och med att tilldelningen av kontrakt överklagades tog upphandlingen totalt ungefär ett och ett halvt år. Kontrakt med de upphandlade leverantörerna skrevs först i december 2012. I slutändan var det Dieselverkstaden AB som valdes som leverantör för att driva tre bibliotek, Dieselverkstaden, Älta och Saltsjöbaden. Tre bibliotek kom att kvarstå i kommunal drift, Forumbiblioteket, Orminge och Fisksätra.

⁶ Förvaltningsrätten i Stockholm. Dom 2012-03-09. Mål 25652-11.

I svarsformuläret till anbudsinvitan står det att ”Anbudssökanden ska vara eller ha varit verksam inom efterfrågat område samt ha tillräckliga resurser och biblioteksutbildad personal för tillhandahållande av efterfrågade tjänster senast vid den tidpunkt då kontrakt tecknas.” (Nacka kommun, Bilaga 2 Svarsformulär konkurrenspräglad dialog Upphandling bibliotek)

Totalt var det fem anbud som lämnades in, dessa var:

- Nacka kommun, Förskola, Fritid & Skola
- Dieselverkstaden AB i samarbete med Älta och Saltsjöbadens bibliotek
- Biblio Tjänstutveckling AB
- Orminge bibliotek ekonomisk förening
- Svenska boklån AB

I slutfasen var det Biblio tjänstutveckling AB, Dieselverkstaden AB samt Nacka kommun som kom att utvärderas. Svenska boklån AB gick inte vidare från de inledande dialogerna. Orminge bibliotek ekonomisk förening valde att dra tillbaka sitt anbud eftersom de inte var villiga att ta den ekonomiska risk, det skulle innebära att köpa loss inventarier.

De områden som skulle utvärderas genom en konkurrenspräglad dialog var:

1. Leverantörens kompetenser och strategier för kompetensutveckling
2. Leverantörens strategier för de prioriterade grupperna
3. Leverantörens strategier för utformning av aktiviteter/tjänster/utbud
4. Leverantörens strategier för medborgarnas medie- och informationsförsörjning
5. Leverantörens strategier för tillgänglighet och servicenivåer
6. Leverantörens strategier för att öka medborgarnas inflytande och medverkan
7. Leverantörens strategier för uppföljning och utvärdering

Områdena var inte viktade utan alla sju hade lika stor påverkan på den slutgiltiga bedömningen. Bedömningen gjordes enligt en poängskala 0-6. Utöver dessa kvalitetsområden ställdes ett antal skullkrav på exempelvis utbildad personal och beredskap för att ta över driften av bibliotek vid kontraktstecknande.

Den finansieringsmodell som skulle gälla för biblioteken var även den en del av den konkurrenspräglade dialogen. I den övergripande beskrivningen av upphandlingen (2011-05-11) anges att under den konkurrenspräglade dialogen:

”kommer finansieringsmodellen att diskuteras med anbudsgivarna och utvecklas. Kulturnämnden vill utveckla det prestationsbaserade ersättningssystemet till biblioteken att bättre motsvara de olika kvalitativa målsättningar för verksamheten som utpekats i biblioteksstrategin.”

Eftersom upphandlingen av biblioteksverksamheten var en omdebatterad fråga i Nacka, och även nationellt var det viktigt att den genomfördes korrekt och kunde kommuniceras tydligt. Enligt de intervjuade fanns det en kommunikationsplan upprättad för hur information skulle förmedlas gällande upphandlingen. Det fanns också en löpande återkoppling till politiken där biblioteksupphandlingen utgjorde en stående punkt på dagordningen vid kulturnämndens sammanträden.

5 Genomförandet av upphandlingen

5.1 Kommunens representanter

5.1.1 Upphandlingsformen

Skälen till att upphandla biblioteksverksamhet var flera. Först och främst de rent ideologiska, övertygelsen hos den politiska majoriteten om betydelsen av valfrihet för medborgarna. Ett annat avgörande skäl var att Dieselverkstadens bibliotek inte längre kunde drivas som en försöksverksamhet, en upphandling var nödvändig om man skulle följa LOU.

Beslutet blev att upphandla i enligt modellen om konkurrenspräglad dialog. Modellen uppfattades som tilltalande då den gav möjlighet att pröva en ny upphandlingsform som man uppfattade som lite ”mjukare”. Det fanns en möjlighet att under anbudsprocessens gång föra samtal med anbudslämnarna. Modellen skulle enligt de intervjuade också göra det möjligt att finna innovativa former för biblioteksdrift. Upphandlingsformen medger ett fokus på kvalitet snarare än på pris vilket också sågs som en fördel. Upphandlingsmodellen var, med ett undantag, oprövad i Nacka kommun.

5.1.2 Processen för upphandlingen

En arbetsgrupp bildades bestående av utbildningsdirektör, upphandlare samt specialister inom kultur, bibliotek och ekonomi. Under utformningen av förfrågningsunderlaget anlitate arbetsgruppen extern bibliotekskompetens, i övrigt var det helt och hållet interna resurser som ledde arbetet. Hela arbetsgruppen deltog inte vid alla dialoger, det styrdes av vilken/vilka strategier som skulle avhandlas vid respektive dialog.

Sammantaget tycker arbetsgruppen att upphandlingen som sådan gav ett bra resultat i så måtto att den gav kulturnämnden stor insikt i biblioteksverksamheten. Den fick nämnden att också bli tydlig med vad man vill få ut av verksamheten. Upphandlingen gjorde också att de befintliga biblioteken rannsokade sin verksamhet och tänkte till inte minst när det gäller de i biblioteksstrategin angivna prioriterade grupperna. För framtida upphandlingar anser man att en annan upphandlingsmodell än en konkurrenspräglad dialog bör användas.

I efterhand finns det hos de intervjuade funderingar på om man kanske skulle ha haft tillgång till extern bibliotekskompetens under hela processen. I arbetsgruppen finns lite olika åsikter av om extern bibliotekskompetens hade varit till nytta vid dialogmötena. Några tycker att kompetensen i gruppen var tillfyllest, andra tycker att det hade behövts extern kompetens inte minst för att skapa en trygghet i dialogerna. En fördel anser man vara att merparten av deltagarna i arbetsgruppen var nya i kommunen och därmed saknade relationer med biblioteken sedan tidigare. Det finns också synpunkter på att gruppen kanske var för stor och om det var nödvändigt att ha direktörsnivån representerad hela vägen. Kulturnämnden var mycket engagerade och fick kontinuerligt rapporter om hur arbetet forskred.

De flesta intervjuade ser att tidsåtgången var omfattande, många att den var mer omfattande än förväntat. Man hade dock inledningsvis via en noggrann genomgång med upphandlingsenheten fått en relativt god insikt i vad upphandlingsformen skulle kräva. I slutändan var det totalt fem personer som tillsammans beräknas ha lagt ner omkring 1000 timmar på upphandlingen.

Enligt en del hade det möjligen hade gått att driva arbetet mer effektivt om anbudsgivarna till fullo förstått upphandlingsformen och alla regler kring denna. Att de inte gjorde det resulterade i en frustration som arbetsgruppen hade att tackla.

I efterhand förstår arbetsgruppen att upphandlingen och den form den drevs i väckte förhoppningar om att det fanns pengar att hämta för att driva bibliotek i Nacka. När anbudsgivarna i slutet av upphandlingen insåg att det inte fanns nya pengar väckte det stor irritation.

”Det var lika mycket pengar i systemet, det var nog något som inte riktigt gick hem. Pengarna fördelades ju bara olika i systemet, om en ökade utlånen så var det någon annan som fick mindre pengar.”

Finansieringsmodellen beslutades först i slutet av anbudsprocessen. Detta gjordes medvetet för att dialogerna även skulle kunna omfatta innovativa förslag på hur den prestationsbaserade ersättningsmodellen kunde utvecklas. Den prestationsbaserade ersättningen som den ser ut idag rimmar enligt flera intervjuade illa med tanken om innovationer. Det finns helt enkelt inte särskilt stort utrymme för att utveckla verksamheten och att ersätta på basis av utlån och öppettider är inte innovationsfrämjande när det finns ett tak i ersättningen. Biblioteken ska fortsatt göra det som står i Bibliotekslag och i de kommunala styrdokumenterna men ska ersättas för boklån och öppettider. Det har varit svårt att finna de mätbara prestationer som pekar i biblioteksstrategins riktning.

I slutförhandlingarna fanns tre anbudsgivare kvar vilket några tycker var för få medan andra tycker att det stämmer med förväntningarna. I en framtida upphandling ser arbetsgruppen konkurrenspräglad dialog som osannolik upphandlingsform. Processen var alltför tidskrävande ställt i relation till de anbud som kom in.

Dialogerna med anbudslämnarna var en central del i upphandlingen. De innebar att anbudslämnarna skulle beskriva sin planerade verksamhet och de innovationer som skulle utveckla verksamheten. Det finns hos de intervjuade en samstämmig bild av att dialogerna inte ledde till att anbuderna utvecklades. Man tycker att anbuderna i hög grad bestod av en beskrivning av den verksamhet som biblioteken redan bedrev, och hos de anbudslämnare som inte bedrev bibliotek var det svårt att få grepp om hur konkreta de beskrivna insatserna var. Flera tycker samtidigt att upphandlingen satte fokus på prioriterade grupper och definitivt ledde till att företrädare för biblioteken fick tänka till i viktiga frågor. I övrigt finns det en besvikelse i arbetsgruppen över att det inte presenterades några innovationer i anbuderna.

När det gäller anbudens innovationsgrad är det lite olika uppfattningar bland de intervjuade. En del är besvikna på att det inte kom in mer innovativa idéer och nytänkande samarbetskonstellationer. Det finns också en viss besvikelse över att inte fler aktörer lämnade anbud. Samtidigt finns det andra som visar en förståelse för anbudslämnarnas situation och det faktum att det inte fanns någon utökad budget för nya satsningar.

”Det här med att biblioteken skulle komma med nya kreativa lösningar har ju inte så mycket med upphandlingsformen att göra. Men vi såg ju här att det var ganska mycket befintlig verksamhet de presenterade. Att det inte blev mer innovativt tror jag handlar om att budgeten var begränsad. Man kan bedriva en normal verksamhet för de pengarna, men om man ska göra mer så är det klart att det kostar pengar.”

Oavsett vad de intervjuade anser om möjligheten att vara innovativ inom biblioteksverksamheten finns det en samstämmighet hos det intervjuade av att det inte kom fram särskilt många innovativa förslag.

Hos någon intervjuad framhålls också problemet med att politiska behovet av att kontrollera innehållet i bibliotekens verksamhet och styra över dess lokalisering inte rimmar med en upphandlingsmodell som bygger på att man lämnar fritt för idéer om genomförande. Finansieringssystem måste vara genomtänkt och klart när en ny upphandling börjar. Avtalstiden finns det olika tankar om, idag 4 år med möjlig förlängning 1+1 år. Någon tycker tiden är för kort, det tar tid att genomföra förändringar. Andra ser risker i att binda sig i ett avtal som låser och riskerar att man blir fränsprungen den utveckling som sker i omvärlden.

5.2 Anbudslämnarna

5.2.1 Upphandlingsformen

När det gäller formalia kring upphandlingen är det i första hand upphandlingsmodellen som diskuteras av anbudslämnarna. Modellen konkurrenspräglad dialog var ny både för anbudslämnare och uppdragsgivaren. Över huvud taget var flera av anbudslämnarna ovana vid LOU. Det här gjorde att det fanns ett stort behov av att informera om själva processen: vilka steg den innehöll och vad de olika delarna betydde mer konkret. Exempelvis detta med att dialogen till stor del handlade om att anbudsgivarna skulle beskriva sina tänkta upplägg.

Det faktum att det var en av de första biblioteksupphandlingarna i landet gjorde att det fanns liten erfarenhet hos anbudslämnarna när det gällde att lämna offerter. I inledningsfasen krävdes det en del tydliggöranden via frågor och svar för att anbudslämnarna skulle förstå vilka krav som ställdes.

Två av anbudsgivarna har synpunkter på beskrivningen av personalgruppens kompetens och storlek. Det fanns enligt en av anbudslämnarna ett krav på att det skulle finnas av anbudslämnarna anställd personal från första dagen efter kontraktsskrivning. Det fanns ett begränsat antal skakrav i inbjudan till att lämna anbud. Ett av dessa gällde att kunna

uppställa ”tillräckliga resurser och biblioteksutbildad personal” senast vid tidpunkten för kontraktsskrivning. I anbudsutvärderingen poängsattes anbuden utifrån hur många i personalen som hade relevanta utbildningar. Här fanns dock biblioteksutbildning, andra högskoleutbildningar samt eventuella övriga utbildningar med som utvärderingskriterium.

5.2.2 *Processen kring upphandlingen*

Att genomföra upphandlingen i form av konkurrenspräglad dialog är något som alla upplevde som komplicerat och tidskrävande. Det som kom att känneteckna upphandlingen enligt de intervjuade anbudslämnarna var en omständlig process. När de ombetts att uppskatta tidsåtgången har det varit svårt såhär långt i efterhand. En av de intervjuade uppskattar dock att de lade ned ungefär 2 000 timmar sammantaget, för all inblandad personal. De andra är mer försiktiga i sina uppskattningar.

Flera intervjuade beskriver hur de dialoger som genomfördes under upphandlingsprocessen egentligen bara var presentationer. Själva begreppet dialog var därmed felvisande enligt dem. Det var anbudsgivarna som förväntades beskriva hur de skulle uppfylla de krav som ställdes på dem. Möjligheten att ställa frågor till uppdragsgivaren var begränsade vilket gjorde själva begreppet dialog lite felriktat.

”Vi kunde liksom inte kommunicera med dem och det var ganska burdus kommunikation från kommunens sida. Ofta blev det väldigt kort framförhållning till ett möte där man skulle presentera något. Det var därför svårt att ställa in sig på vad det var de ville ha.”

Den här upplevelsen av en ”burdus” kommunikation var något som framstod som extra tydligt för de representanter som bedrev bibliotek vid tidpunkten för upphandlingen. För dem innebar själva beslutet att upphandla verksamheten ett nytt utgångsläge. Det var så att säga en nollställning i förhållande till tidigare verksamhet. Om de tidigare bedrivit en uppskattad verksamhet uppfattades inte som relevant i upphandlingen utan upplevelsen från de intervjuade var att det nu gällde att beskriva vad man kunde göra mer.

En del i upphandlingen som innebar svårigheter för anbudslämnarna var detta med finansieringen. Enligt alla intervjuade var det omöjligt att få en tydlig bild av hur stor ersättningen skulle komma att bli. Det här ledde till att de fick beskriva aktiviteter och innovationer de skulle erbjuda utan att kunna räkna på om de hade ekonomisk ersättning som täckte dessa. En anbudslämnare valde också att dra tillbaka en del av de insatser som tidigare beskrivits i dialogerna när det var dags att lämna slutanbud. Detta sedan de förstod att det inte skulle utgå någon extra ersättning för de extra insatser som biblioteken önskade göra. Här fanns det en besvikelse över att processen innebar att det väcktes förhoppningar om att kunna få ersättning för extra aktiviteter som sedan grusades. En av de intervjuade beskriver hur biblioteken i Nacka lever på sparlåga.

”Det jag saknar är viljan att från deras håll skapa möjligheter för oss att utveckla ännu mer. Att titta på nya saker. Kista har blivit utsedda till världens bästa bibliotek, det är för att de satsar på andra sätt.”

Osäkerheten gällde också hela anbudsprocessen. Några av anbudslämnarna upplever att bibliotekskompetensen var för låg i upphandlingsteamet. Det fanns för liten erfarenhet av att driva biblioteksverksamhet hos dem som deltog i exempelvis dialogerna med anbudslämnarna. Det här gjorde enligt de intervjuade att upphandlande myndighet visserligen lärde sig mycket om biblioteksverksamheten, men också att biblioteksrepresentanterna kände sig osäkra på hur deras anbud skulle bedömas. En del förutsättningar ändrades också alldeles i slutet vilket gav upphov till ytterligare osäkerhet. Exempelvis att ersättningen till Forumbiblioteket höjdes med 1 mkr.

De intervjuade beskriver i samband med finansieringsfrågan också hur de skulle vilja att finansieringen utvecklades. Flera är inne på att ha en del som är fortsatt prestationsbaserad och en del som bygger på mer eller mindre tillfälliga medel för utveckling av nya insatser eller förändringar i verksamheten. Som ett slags investeringspott där biblioteken antingen ansöker om eller tar del av medel för att utveckla nya sätt att möta medborgarna på.

I samband med detta finns det också önskemål om att kulturnämnden ska sätta upp mål för vad man vill att biblioteken ska vara ett antal år framåt i tiden. Visioner för Nackabornas bibliotekstillgång efterfrågas.

6 Slutsatser och rekommendationer

6.1 Slutsatser

I den upphandlingsmodell som Nacka kommun valde att använda vid konkurrensutsättningen av biblioteksverksamheten var innovationer ett bärande inslag. Det fanns en förhoppning och en förväntan om att det skulle lockas nya aktörer med nya idéer och att de befintliga aktörerna skulle bli fria att utveckla sin verksamhet. När upphandlingen var avslutad var det samma aktörer som redan tidigare bedrivit bibliotek som stod kvar som leverantörer. Det kan därmed konstateras att modellen med konkurrenspräglad dialog inte hade avsedd effekt. Det kom inte upp några revolutionerande idéer om hur biblioteken kunde drivas och utvecklas.

Hos en del beskrivs detta som att innovationer av verksamheten uteblev. Samtidigt har Nacka fortfarande en biblioteksverksamhet med mycket hög kvalitet och med bra lokaler, nöjda besökare och gott samarbete med det omgivande samhället. Upphandlingen i sig innebar också att biblioteken i Nacka kommun tvingats tänka igenom sin verksamhet på ett genomgripande sätt. De tvingades i de genomförda dialogerna beskriva hur de skulle arbeta bland annat för att nå prioriterade grupper.

Det går också att konstatera att ett lärande har skett vad gäller möjligheterna att använda sig av modellen konkurrenspräglad dialog i Nacka. Kommunen har varit först med att använda denna upphandlingsform och har använt den framgångsrikt i en annan upphandling (Kvarnholmsförbindelsen) medan ytterligare en upphandling nu pågår (upphandling av boenden för ensamkommande flyktingbarn).

I genomförandet av upphandlingsprocessen kom det att uppstå missförstånd längs vägen. De viktigaste bestod i dels begreppet ”dialog” som misstolkades och dels en oklarhet kring finansieringsramarna för bibliotekens drift. När det gäller finansieringen var det uppenbart att finansieringsmodellen behövde vara uppe för diskussion med anbudslämnarna. Om anbudslämnarna ska kunna vara innovativa behöver de även ges möjlighet att fundera över innovativa läsningar avseende hur verksamheten ska finansieras. Denna diskussion ledde dock till missförstånd angående den totala budgeten för biblioteksdrift vilket var olyckligt.

Intäktsmöjligheterna var därmed begränsade för leverantörerna. Det var också svårt att på förhand avgöra om det fanns några egentliga affärsmöjligheter i att lämna anbud. Möjligen hade en utökning av budgeten kunnat locka fler aktörer till att lämna anbud. Samtidigt var marknaden begränsad vad gäller biblioteksdrift. Det existerade vid tidpunkten för upphandlingen inte några privat drivna bibliotek. Det gör det heller inte idag, bortsett från Dieselverkstadens tre bibliotek i Nacka.

Vår bedömning är att upphandlingsmodellen inte hade avsedd effekt. Särskilt inte i förhållande till den tidsåtgång den innebar. Biblioteksaktörerna som lämnade anbud var tvungna att vässa och beskriva sin verksamhet på ett tydligt sätt i förhållande till Nacka

kommuns biblioteksstrategi. Det var dock inga särskilt innovativa insatser som kom till stånd till följd av upphandlingen. Vi anser att detta framför allt beror på att det fanns alltför många begränsningar i hur och var biblioteken skulle drivas. Lokaler och i viss mån kompetens var givna förutsättningar i upphandlingen. Möjligen hade en utökad budget kunnat ge en större grad av innovativa förslag i upphandlingen.

En annan slutsats är att upphandlingen i sig innebar ett sämre samtalsklimat mellan kommunen som beställare och biblioteken som leverantörer. Det blev en del missförstånd under processens gång som sedan gjorde att de aktörer som trots allt fick driva bibliotek i Nacka i viss mån kände sig nedvärderade och ifrågasatta. Den stora fokuseringen på innovationer utan utökad budget bidrog i allra högsta grad till denna känsla.

6.2 Rekommendationer inför ny upphandling

6.2.1 Inriktning på upphandlingen

- Inför kommande upphandling. Bjud in potentiella leverantörer till ett samtal om vad Nacka kommun vill med bibliotekens utveckling i Nacka. Vilka är de långsiktiga målen För verksamheten? Diskutera även hur en förtroendefull dialog kan upprätthållas efter genomförd upphandling.
- Genomför upphandlingen med ett förenklat förfarande eller urvalsförfarande (traditionell upphandling). Det finns ingen anledning att tro att det idag finns fler potentiella leverantörer med nya idéer om hur bibliotek kan drivas än vid tidpunkten för förra upphandlingen. Därför är det en verksamhet av traditionellt snitt som kommer upphandlas.
- Förfrågningsunderlaget bör innehålla ett fåtal skakrav kopplade till lagstiftningen inom området. Därefter kan ett antal för kommunen viktiga områden läggas in som parametrar i utvärderingen av anbudena. Kommunen bör också utnyttja möjligheten att låta anbudsgivarna presentera sina anbud.
- Om Nacka kommun i samband med kommunens planerade tillväxt anser att nya bibliotek bör öppna kan det finnas anledning att fundera över modellen med konkurrenspräglad dialog.
- Säkerställ att det finns såväl upphandlings- som bibliotekskompetens (gärna extern) i kommunens upphandlingsteam.

6.2.2 Utvecklad finansieringsmodell

- Nacka kommun behöver utveckla finansieringsmodellen för biblioteken innan den kommande upphandlingen genomförs. Finansieringsmodellen måste också harmoniera med det kulturnämnden vill ha ut av biblioteken.
- Om ekonomin är begränsad är det knappast någon mening med att ha en prestationsbaserad del i ersättningsystemet. I dagsläget är det i princip

anslagsfinansiering som gäller eftersom många bibliotek redan slagit i taket när det gäller öppettider och det endast finns ett litet utrymme vad gäller ökning av utlån. Om prestationsbaserad ersättning ska användas även fortsättningsvis bör det finnas tydliga belöningar för dem som går i den riktning som prestationsmåttan pekar ut.

- Vi anser vidare att det skulle finnas en avsatt resurs för utveckling som biblioteken skulle kunna söka medel från när man vill pröva utvecklingsidéer. För att bidra till innovationer bör en del av finansieringsmodellen innefatta någon form av medel för försöksverksamhet. Hur finansieringen ska utformas i detalj bör diskuteras med potentiella biblioteksleverantörer.