

Offentlig upphandling av PR- och kommunikationstjänster

- En guide från PRECIS – Föreningen Public Relations Konsultföretag i Sverige – för dig som ska genomföra en offentlig upphandling av PR- och kommunikationstjänster från konsultföretag.

Varför görs denna guide?

Det ligger i både myndigheternas¹ och kommunikationskonsultföretagens intressen att offentliga upphandlingar blir så korrekta, rättvisa och effektiva som möjligt.

Denna guide är tänkt att underlätta för dig som upphandlar kommunikations- och PR-konsulttjänster inom offentlig förvaltning. Med klara mål, tydliga spelregler och rättvisa jämförelser ökar förutsättningarna för att korrekt bedöma olika offerter – och nå önskade resultat.

Med denna guide hoppas PRECIS också kunna underlätta för de kommunikationskonsultföretag som deltar i offentliga upphandlingar. De ska kunna bedöma omfattningen av det arbete som efterfrågas, lägga ner rimligt mycket tid på anbudsarbete och få sina förslag rättvist bedömda.

Denna guide berör framför allt LOU. Andra regler gäller för de verksamheter som upphandlar enligt LUF. Syftet med LOU (Lagen om Offentlig Upphandling) är ytterst att försäkra att skattebetalarnas pengar används så effektivt som möjligt. Det ska ske med konkurrensneutralitet och objektiv behandling. Det är något som är bra för alla parter.

Ytterligare bra och begriplig information om upphandlingar finns bl a på Upphandlingsmyndighetens och Konkurrensverkets webbplatser.

Vad är utmaningen med att upphandla PR- och kommunikationstjänster?

Svårigheten med att upphandla PR- och kommunikationstjänster är att du köper en tjänst som ofta skapas under arbetets gång. Det ligger i rådgivande tjänsters natur att värdet uppstår i interaktionen mellan kunden och konsultföretaget. Vi kan lova leverans, men inte alltid garantera utfall – exempelvis publicitet. Resultatet av de tjänster som upphandlats är beroende av det interaktiva samarbete som krävs mellan uppdragsgivare och konsultföretag. Det ställer i sin tur krav på såväl fungerande relationer som högt förtroende mellan uppdragsgivare och konsultföretag.

Olika uppdragsgivare har också olika behov. Ibland handlar det om enklare skribent- och PR-uppdrag, ibland ställs krav på strategisk rådgivning på ledningsnivå, som förutsätter specialistkunskap om uppdragsgivarens område. På samma sätt varierar inriktningen och kompetensen hos byråerna kraftigt. I dag finns det byråer som har en relativt stor bredd av tjänster medan andra är nischade inom

¹ När vi i denna skrift skriver myndighet menar vi också andra aktörer som lyder under LOU, t ex kommunala bolag.

ett specialområde. Den stora utmaningen i en upphandling är att hitta den byrå som bäst stämmer överens med de behov man har.

Timpriser kan utgöra en relevant jämförelse om den upphandlade tjänsten specificeras mycket noga. Det vanliga är att man som upphandlare ber företagen att ange priser för olika typer av tjänster, enklare som mer kvalificerade. Man kan också låta olika tjänster och deras timpriser viktas olika mycket, beroende på vilka tjänster man tror att man kommer att använda sig mer eller mindre av.

I de flesta fall omfattar upphandlingen dock ett långtgående samarbete och då är timpriser inte ett relevant pris per enhet eftersom leveransen kan skilja sig kraftigt. En mer relevant metod att jämföra priser är totalkostnad för ett specificerat projekt. En enkel tumregel är att ju mer kvalificerade uppdrag som efterfrågas, desto lägre vikt bör läggas vid pris.

Direktupphandling eller ramavtal?

Det finns flera olika möjligheter för myndigheter att upphandla kommunikationstjänster – direktupphandling eller ramavtal är de två vanligaste. Man kan också göra en upphandling för ett särskilt, avgränsat, projekt, t ex en kampanj.

Direktupphandling är endast möjligt om kostnaden för att utföra tjänsten understiger 586 900 kr under ett kalenderår (2018 och 2019). Enligt LOU ska myndigheten räkna in vad som köps totalt av tjänsten under ett kalenderår i det beloppet. En myndighet kan därför inte använda direktupphandling om de köper tjänsten av en leverantör för 300 000 kr och av en annan för 400 000 kr under samma kalenderår. Det är dock upp till myndigheten att se till att köpen håller sig inom beloppsgränsen. Om så är fallet finns möjlighet för myndigheten att slippa genomföra ett traditionellt upphandlingsförfarande, och istället vända sig direkt till ett begränsat antal byråer.

Ofta är det dock en fördel att mer långsiktigt knyta till sig ett eller ett begränsat antal konsultföretag, som man avser att lägga återkommande beställningar hos. Detta kan göras genom att teckna ett så kallat ramavtal med ett eller ett fåtal företag inom varje tjänsteområde som man avser att upphandla inom. Ofta är det vanligt att dela upp till exempel strategiska kommunikationstjänster och medieutbildning & medieträning i olika tjänsteområden och göra det möjligt för anbudsgivaren att antingen lämna anbud på ett eller flera tjänsteområden. En del myndigheter väljer dock att upphandla en bred palett av tjänster i en och samma upphandling. Det är i så fall viktigt att man gör en översiktlig marknadsanalys så att inte antalet potentiella anbudsgivare begränsas onödigt mycket.

Hur går man tillväga?

Den upphandlande myndigheten kan antingen genomföra upphandlingen i ett eller två steg. Väljer man det senare gör man vanligtvis en relativt enkel inbjudan till att ansöka om att få lämna anbud i det första steget, och väljer sedan ut ett hanterligt urval byråer som går vidare till steg två. Ofta består steg två av en muntlig presentation (pitch) där de utvalda byråerna får presentera hur de ser framför sig ett framtida samarbete och svara på frågor från den upphandlande myndigheten. Ofta kan det också ingå att byrån förväntas lösa ett fiktivt uppdrag, antingen i det underlag som lämnas in till myndigheten eller på plats under mötet. I vissa upphandlingar tillkommer även ett tredje steg som innebär att myndigheten

förhandlar med de anbudsgivare som uppfyllt de obligatoriska så kallade skallkraven.

Det finns olika principer för hur man väljer vilka leverantörer som ska få uppdrag i ramavtalsupphandlingar:

- En leverantör (per tjänsteområde). Detta kan vara ett sätt att få till stånd ett bra och nära samarbete mellan uppdragsgivare och konsult, och dessutom kunniga och engagerade konsulter. Samtidigt finns en sårbarhet i att bara välja en leverantör. Det är därför viktigt att redan i upphandlingen förvissa sig om att det finns tillräckligt med personella resurser på den utvalda kommunikationsbyrån, så att man inte blir allt för beroende av enstaka nyckelpersoner.
- Rangordning. Ofta väljer man tre byråer och rangordnar dem. Den byrå som kommer på första plats får då i första hand erbjudande om uppdrag. Enbart då denna byrå tackar nej till uppdrag får först den byrå som rangordnats som nummer två erbjudande om uppdrag, därefter den byrå som rangordnats som nummer tre. Rangordning används ofta när den upphandlande myndigheten spänner över ett så stort område, att man vet att en enda leverantör inte klarar av att genomföra alla uppdrag. Det finns också andra fördelningsprinciper, men utgångspunkten är att den som rangordnats som nummer ett också får flest uppdrag.
- Förnyad konkurrensutsättning. Det vanligaste är att man upphandlar cirka fem byråer och tecknar ramavtal med dem. Dessa byråer får sedan konkurrera sinsemellan om varje nya uppdrag under ramavtalsperioden. Detta förfarande är dock tidskrävande, för såväl den upphandlande myndigheten som för leverantörerna och redan investerad tid i kunskap riskerar att gå om intet. Samtidigt ger detta möjlighet att mer fritt välja bland de olika upphandlade leverantörerna, beroende på hur väl de möter kraven i den enskilda konkurrensutsättningen.
- En kombination av rangordning och förnyad konkurrensutsättning. I och med att en strikt tillämpning av förnyad konkurrensutsättning är så tidskrävande, väljer många upphandlande myndigheter att låta samtliga uppdrag som understiger en viss summa gå till den leverantör som rangordnats som nummer ett. Vid stora uppdrag, som överstiger detta belopp, tillämpar man dock förnyad konkurrensutsättning.

Vad är relevanta kriterier vid upphandling av PR-konsulttjänster?

Bedömningskriterierna är självfallet avhängiga av vilken uppgift som ska utföras. Det gäller att noggrant tänka igenom vilka kriterier som är viktiga för varje enskilt uppdrag, och att våga begränsa antalet kriterier till max fem. Kriterierna bör viktas, och inget kriterium bör ensamt få vara helt avgörande i bedömningen. Observera att många av de kriterier som idag är vanliga för offentliga upphandlingar för varor och andra tjänster inte är relevanta för denna typ av uppdrag.

Tänkbara kriterier och kvalifikationer för PR- och kommunikationskonsulttjänster är:

- Förståelse för uppdragsgivarens krav och önskemål
- Förmåga att analysera och komma med lösningar på komplexa kommunikationsbehov

- Kapacitet och kompetens för uppdraget
- Tillgänglighet och resurser
- Erfarenhet av specifika områden/ branscher
- Erfarenhet från liknande uppdrag
- Kunskap om kundens intressenter inkl medielandskapet
- Kreativ förmåga
- Rutiner för kvalitetssäkring
- Rutiner för att mäta och utvärdera resultat
- Företagskultur
- Samarbetsförmåga

I förfrågningsunderlaget ska det tydligt framgå hur anbudsgivaren ska bevisa att kriterierna uppfylls samt hur detta ska utvärderas.

Ramavtalets utformning

Själva ramavtalet reglerar samarbetet. Det är klokt att tänka igenom vilka villkor som ska gälla och vad som är skäligt för upphandlingen ifråga.

Om uppdraget kräver mycket resor är det rimligt och skäligt att betala såväl ersättning för restid som ersättning för reskostnader.

Krav på inställetid på en timme minskar antalet byråer som kan lämna anbud, i synnerhet om man befinner sig på en ort där det inte finns många etablerade kommunikationsbyråer.

Krav på tillgänglighet är relativt vanligt förekommande men bör stå i relation till hur omfattande uppdraget är.

Ytterligare att tänka på om du ska genomföra en offentlig upphandling

1. Framgångsrika kommunikationslösningar bygger på ett bra samarbete mellan uppdragsgivaren och de upphandlade konsulterna. Genom att lägga in en muntlig presentation som en del av utvärderingen ges möjligheter att träffa de företag som ska arbeta med uppdraget innan slutgiltigt beslut fattas.
2. Eftersom PR- och kommunikationskonsulttjänster upphandlas relativt sällan på en myndighet är det lämpligt att inköpsavdelningen ges ett särskilt stöd. De personer inom myndigheten som ska arbeta med konsultbyrån bör därför vara mycket aktiva i upphandlingsarbetet, inte minst när det gäller vilka behov man har och vilka kriterier som är viktiga för bedömningen.
3. En upphandling av PR- och kommunikationskonsulttjänster innebär att ett företag med sina medarbetare upphandlas. Givetvis kan de enskilda konsulterna uppfattas som väsentliga för valet, men den upphandlade myndigheten bör även bedöma den samlade personalstyrkan och konsultföretagets förmåga att ställa de rätta konsulterna till myndighetens förfogande.

4. Att anlita ett kommunikationskonsultföretag påminner mycket om processen att rekrytera en kvalificerad medarbetare. Att vara väl förberedd är nästan alltid en förutsättning för framgång. Du behöver veta vad du söker och tydligt kunna presentera vilka krav du har. Ju tydligare underlaget är, desto bättre blir upphandlingen.
5. Som köpare av konsulttjänster är det svårt att i detalj specificera uppdraget eftersom lösningen på uppgiften formas i uppdraget. Det är sällan färdiga tjänster eller standardlösningar som upphandlas. Därför handlar det ofta om att hitta det kommunikationskonsultföretag som mest sannolikt kan genomföra uppdraget på bästa sätt.
6. Ett bra sätt att bedöma sannolikheten för att de upphandlade byråerna ska kunna genomföra uppdrag på bästa sätt, är att ha ett fiktivt uppdrag som byråerna får lösa i upphandlingen. Detta fiktiva uppdrag bör vara så realistiskt som möjligt. Var noga med att ange enligt vilka kriterier det fiktiva uppdraget ska bedömas utifrån – till exempel analytisk och strategisk förmåga, kreativ höjd, tydlighet i framställan, förmåga att ta hänsyn till beställarens behov etc. Ange även vad som ska finnas med i beskrivningen – till exempel idé, strategi, kanalval, målgrupper, tidplan, budget, arbetsmetoder, behov av resurser samt utvärdering. Ange även maximalt antal sidor som anbudsgivaren har till förfogande för beskrivningen – lämpligtvis 2–4 sidor. Då detta slags fiktiva uppdrag innebär att kommunikationsbyråerna "skänker bort" kreativa idéer, är det dock viktigt att inte stjäla idéer från byråer som inte vinner upphandlingen.

Man kan också be byrån bevisa sin erfarenhet av den typ av tjänster som man vill upphandla, det område man önskar erfarenhet av etc genom att begära in beskrivningar av tidigare uppdrag, så kallade referensuppdrag. Dessa bör kunna vidimeras av tidigare uppdragsgivare och inte vara äldre än tre till fyra år. Kraven på referensuppdragen bör vara rimligt utformade för att inte begränsa antalet potentiella anbudsgivare i alltför hög grad. Krav på tidigare erfarenhet från offentliga uppdragsgivare får vägas mot behovet att få fler anbud att välja mellan.

7. Var redan i inledningsskedet tydlig med uppdragets mål och budget. Det ökar förutsättningen för att myndigheten får in förslag som både matchar behovet och plånboken.
8. När du upphandlar konsulttjänster är det naturligt att välja kriteriet "det ekonomiskt mest fördelaktiga anbud med hänsyn till bästa förhållandet mellan pris och kvalitet", inte enbart lägsta pris. Det innebär att du måste ta hänsyn till samliga kriterier som du har angivit som bedömningskriterier, inte bara priset. 3-4 bedömningskriterier är lagom. Enligt PRECIS bör priset inte utgöra mer än 30 procent av den totala bedömningen.
9. Har du anlitat ett konsultföretag för att göra en inledande utredning om vilka tjänster som kan komma att behöva köpas in, måste du initialt vara tydlig med huruvida detta uppdrag diskvalificerar konsultföretaget för fortsatt arbete. För att exkludera det först anlitade konsultföretaget måste det ha fått sådana affärsmässiga fördelar att det med fog kan hävdas att alla parter inte har fått jämbördiga spelregler.
10. Tänk på proportioner mellan den upphandlande tjänstens värde och kostnaderna för upphandlingsförfarandet. Att lämna ett seriöst anbud kostar mycket pengar. Att handla upp en tjänst kan – ogenomtänkt genomfört –

innebära en mycket tidskrävande arbetsinsats. I en större upphandling kan det därför vara värt att överväga om de kvalificerade leverantörerna ska få betalt för att lämna anbud. Detta för att säkerställa att det blir så bra anbud som möjligt.

11. De företag som har lämnat anbud har ofta lagt ner en stor arbetsinsats. Även om man inte fått uppdraget, har företagen rätt att få ta del av beslutsunderlaget till samtliga anbudsgivare.
12. Tänk på att det i vissa fall kan vara svårt att lämna referensuppdrag inom känsliga uppdragsområden, som till exempel kriskommunikation. Om man efterfrågar referensuppdrag inom sådana områden bör man därför fundera över om det till exempel kan finnas möjlighet att anonymisera referensuppdraget. Att garantera anbudsgivarna sekretess är ofta vanskligt, eftersom detta måste prövas vid varje enskild fall om en konkurrerande byrå begär att få ta del av anbudet.
13. Medlemskap i PRECIS innebär att företaget har sin kärnverksamhet inom PR och kommunikation och har en årlig byråintäkt på minst 5 miljoner kronor samt har bundit sig för att följa de etiska riktlinjer som föreningen antagit för branschen.