

Upphandlingsstödet framtid

Betänkande av Upphandlingsstödsutredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:32

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23731-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Stefan Attefall

Regeringen beslutade den 8 september 2011 att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda hur upphandlingsstödet bör samordnas i syfte att öka kompetens, tillgänglighet, enhetlighet och synlighet gentemot upphandlingsmarknadens aktörer, direktiv 2011:78. Samma dag utsågs Hans Jeppson till särskild utredare.

Utredningen antog namnet Upphandlingsstödsutredningen (S 2011:09).

Uppdraget skulle redovisas senast den 1 mars 2012. Regeringen beslutade om tilläggsdirektiv den 2 februari 2012, direktiv 2012:1. Enligt tilläggsdirektivet förlängdes utredningstiden till senast den 1 maj 2012.

Som experter i utredningen förordnades den 12 oktober 2011 upphandlingschefen Björn Bergström, departementssekreteraren Charlotte Brunlid, departementssekreteraren Johanna Carnö, juristen Ulrika Dyrke, utredningssekreteraren Åsa Edman, kanslirådet Ellen Hausel Heldahl, juristen Birgitta Laurent, förbundsjuristen Magnus Ljung, kanslirådet Katarina Magnusson, departementssekreteraren Anna Odebäck och departementssekreteraren Ida Åhrén.

Ellen Hausel Heldahl entledigades fr.o.m. den 1 december 2011 och samma dag förordnades kanslirådet Rickard Falkendal. Katarina Magnusson entledigades fr.o.m. den 1 februari 2012. Samma dag förordnades kanslirådet Erik Murray som expert i utredningen. Anna Odebäck entledigades fr.o.m. den 19 mars 2012 och samma dag förordnades departementssekreteraren Anders Hedberg.

Stadsadvokaten Malin Lindvall förordnades fr.o.m. den 10 oktober 2011 som sekreterare i utredningen.

Textredigering har utförts av assistenten Lisbeth Lindin.

Utredningen överlämnar här sitt betänkande, Upphandlings-
stödet framtid (SOU 2012:32).

Stockholm i april 2012

Hans Jeppson

/Malin Lindvall

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	31
Utredningens uppdrag	43
1 Bakgrund	47
1.1 Syftet med offentlig upphandling	47
1.2 Upphandlingslagstiftningen	49
1.2.1 Historisk bakgrund	49
1.2.2 EU direktiven.....	51
1.2.3 Upphandlingslagstiftningen efter EU medlemskapet	52
1.3 Upphandlingsstödet utveckling	53
1.3.1 Nämnden för offentlig upphandling	53
1.3.2 Verket för högskoleservice	58
1.3.3 Kammarkollegiet – upphandlingsstöd och inköpssamordning	59
1.4 Statskontorets rapport ”En ny upphandlingsmyndighet”	61
2 Dagens aktörer	65
2.1 Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet.....	65
2.1.1 Uppgifter och uppdrag.....	65
2.1.2 Organisation och finansiering.....	67
2.1.3 Information om upphandling	68
2.1.4 E-upphandling	73

2.1.5	Andra uppdrag.....	73
2.1.6	Samarbete med andra myndigheter.....	74
2.2	Konkurrensverket	74
2.2.1	Uppgift och uppdrag	74
2.2.2	Organisation och finansiering.....	76
2.2.3	Information på upphandlingsområdet.....	77
2.2.4	Forskningsprojekt.....	81
2.2.5	Europeiskt samarbete	82
2.2.6	Samarbete med andra myndigheter.....	83
2.3	AB Svenska Miljöstyrningsrådet	83
2.3.1	Uppgifter och uppdrag	83
2.3.2	Organisation och finansiering.....	86
2.3.3	Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier.....	86
2.3.4	Övriga uppgifter.....	87
2.3.5	Samarbete med andra myndigheter.....	88
2.4	Tillväxtverket.....	88
2.4.1	Uppgifter och uppdrag	88
2.4.2	Organisation och finansiering.....	89
2.4.3	Tillväxtverket och offentlig upphandling	89
2.4.4	Samarbete med andra myndigheter.....	95
2.5	Vinnova.....	96
2.6	Statens energimyndighet.....	99
2.6.1	Teknikupphandling.....	100
2.6.2	Utveckling av förnybar energi i EU:s medlemsstater.....	100
2.7	Exportrådet.....	101
2.8	Kommerskollegium.....	103
2.9	Sveriges Kommuner och Landsting	104
3	Upphandlingsstöd i vissa andra länder	107
3.1	Norge	107
3.2	Storbritannien.....	109
3.3	Nederländerna	112

4	Parallella utredningar och utvecklingen inom EU.....	115
4.1	Upphandlingsutredningen 2010.....	115
4.1.1	Upphandlingsutredningens uppdrag.....	115
4.1.2	Upphandlingsutredningens bedömning av behovet av upphandlingsstöd.....	116
4.1.3	Upphandlingsutredningens översyn av upphandlingsstatistiken.....	117
4.2	Riksrevisionens rapport ”Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?”....	117
4.3	Utvecklingen inom EU	119
4.3.1	Europa 2020 m.m.....	119
4.3.2	Förslag till nya upphandlingsdirektiv.....	120
4.3.3	Kommissionens förslag till förordning om tredje lands tillträde till offentlig upphandling.....	126
5	Upphandlingsstödet huvuduppdrag.....	129
5.1	Ett bredare synsätt	130
5.2	Aspekter	134
5.2.1	Strategiska aspekter	135
5.2.2	Ekonomiska aspekter	139
5.2.3	Miljöaspekter	140
5.2.4	Sociala aspekter.....	142
5.2.5	Innovationsaspekter	143
5.2.6	Hänsyn till små och medelstora företag.....	144
5.2.7	Upphandlingsjuridiska aspekter	144
5.2.8	Uppföljningsaspekter	145
5.2.9	Utvärderingsaspekter	146
5.3	Målgrupper och relationer	147
5.3.1	Upphandlare.....	149
5.3.2	Strategiska beslutsfattare.....	151
5.3.3	Verksamhetsföreträdare	153
5.3.4	Leverantörer.....	154
5.3.5	Potentiella leverantörer	155
5.3.6	Rådgivare m.fl.	156
5.3.7	Relationsgrupper.....	157

5.4	Verktyg	162
5.4.1	Webbplats	163
5.4.2	Vägledning	163
5.4.3	Goda exempel	165
5.4.4	Nyhetsbrev	165
5.4.5	Helpdesk	166
5.4.6	Branschvillkor	167
5.4.7	Informationspaket	168
5.4.8	Seminarier	168
5.4.9	Nätverk för upphandlare	169
5.4.10	Upphandlingsråd	170
6	Upphandlingsstödet övriga arbetsuppgifter	173
6.1	Stabsstöd	173
6.1.1	Arbetet inom EU	175
6.1.2	Överträdelseärenden	178
6.1.3	Medverkan i annat internationellt samarbete	180
6.1.4	Utredningar, utvärderingar och uppföljningar	182
6.1.5	Experter till förfogande	183
6.1.6	Underlag för interpellations- och frågesvar	184
6.1.7	Stöd med annat underlag	185
6.1.8	Remissvar	185
6.2	Statistikfrågor	186
6.2.1	Nuvarande ansvarsfördelning	186
6.2.2	Upphandlingsutredningens överväganden	187
6.2.3	Det samordnade upphandlingsstödet ansvar för statistik	189
6.3	Forskning om offentlig upphandling	191
6.3.1	Oförändrade anslag	193
6.3.2	Väsentligt ökade anslag	194
6.4	Uppgifter i förslagen till nya upphandlingsdirektiv	196
6.4.1	e-Certis	196
6.4.2	Europeiskt upphandlingspass	197
6.4.3	Administrativt samarbete	199

7	Viktiga frågor och avgränsningar	201
7.1	Upphandling av vård och omsorg	202
7.1.1	Upphandlingsstödjande insatser för upphandling av vård och omsorg.....	204
7.2	Förutsättningarna för miljö- och sociala hänsyn	205
7.3	Miljöhänsyn.....	208
7.3.1	Övergripande ansvaret för information och vägledning om miljöhänsyn i offentlig upphandling	209
7.3.2	Eventuell notifieringsplikt enligt EU-direktivet 98/34.....	211
7.3.3	Informationen om AB Svenska Miljöstyrningsrådets kriterier	213
7.3.4	Information om olika livscykelkostnadsberäkningsmetoder.....	214
7.3.5	Samarbetsformer mellan det samordnade upphandlingsstödet och AB Svenska Miljöstyrningsrådet	216
7.4	Sociala hänsyn	217
7.4.1	Ansvaret för stöd och vägledning avseende social hänsyn i offentlig upphandling	220
7.5	Innovationsfrågor	222
7.5.1	Samverkan mellan Vinnova och det samordnade upphandlingsstödet	224
7.6	Insatser för att öka små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling	227
7.6.1	Upphandlingsstödet insatser för att påverka upphandlande myndigheter.....	228
7.6.2	Upphandlingsstödet insatser för små och medelstora företag	230
7.6.3	Samverkan mellan Tillväxtverket och det samordnade upphandlingsstödet	235
7.7	Frågor om korruption och andra oegentligheter vid offentlig upphandling	238
7.8	Gränsdragning mot Konkurrensverket	241

7.9	Gränsdragning mellan upphandlingsstöd och marknaden	244
7.9.1	AB Svenska Miljöstyrningsrådets vägledningsverksamhet	247
8	Organisationsalternativ	249
8.1	Verksamhetens omfattning vid det samordnade Upphandlingsstödet	249
8.1.1	Upphandlingsstödsuppgiften	250
8.1.2	Stabsstödsuppgiften	252
8.1.3	Statistikuppgiften	252
8.1.4	Uppgifter i förslagen till nya upphandlingsdirektiv	253
8.1.5	Forskning	254
8.1.6	Beräkning av verksamhetsökningen	254
8.2	Olika alternativ	256
8.2.1	Alternativ 0 – ett samordnat upphandlingsstöd placerat vid Kammarkollegiet	258
8.2.2	Alternativ 1 – ett samordnat upphandlingsstöd placerat vid Konkurrensverket	262
8.2.3	Alternativ 2 – ett samordnat upphandlingsstöd placerat i egen myndighet	264
8.2.4	Alternativ 3 – ett samordnat upphandlingsstöd placerat inom Statens Servicecenter	267
8.2.5	Alternativ 4 – ett samordnat upphandlingsstöd placerat inom Tillväxtverket	271
8.2.6	Alternativ 5 – ett samordnat upphandlingsstöd placerat inom Ekonomistyrningsverket	273
8.2.7	Alternativ 6 – ett samordnat upphandlingsstöd placerat inom Statskontoret	275
8.2.8	Alternativ X – En ny myndighet omfattande Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet och Statens inköpscentral	278
8.2.9	Sammanfattande bedömningar av de olika alternativen	280

9	Jämförelse mellan två alternativ för det samordnade upphandlingsstödet framtida organisation	283
9.1	Utredningens uppdrag att jämföra alternativ.....	283
9.2	Utgångspunkter för jämförelsen.....	284
9.2.1	Personalbehov oavsett organisationsalternativ.....	285
9.2.2	Nuvarande kostnader för Kammarkollegiets avdelning för upphandlingsstöd.....	286
9.2.3	Anslag till nuvarande upphandlingsstödsverksamhet.....	288
9.2.4	Tillkommande kostnader som är oberoende av organisationsalternativ	290
9.2.5	Merkostnader om upphandlingsstödet ges ställning som fristående myndighet.....	292
9.2.6	Omställningskostnader om upphandlingsstödet ges ställning som egen myndighet.....	294
9.3	För- och nackdelar med organisationsalternativen 2 och 0.....	295
9.4	Utredningens slutsats och förslag.....	297
9.5	Möjligheter till finansiering.....	297
9.5.1	Kammarkollegiets anslag.....	297
9.5.2	Ändrad verksamhet vid Konkurrensverket.....	298
9.5.3	Ändrad verksamhet vid AB Svenska Miljöstyrningsrådet	299
9.5.4	Anslaget Bidrag till folkhälsa och sjukvård.....	300
9.5.5	Anslaget för Näringslivsutveckling	300
9.6	Utredningens förslag till finansiering av en ny Upphandlingsstödsmyndighet	301
9.7	Behovet av resursförstärkning.....	302
10	Konsekvensbeskrivningar	305
10.1	Skyldighet att redovisa konsekvenser.....	305
10.1.1	Kommittéförordningens bestämmelser	305
10.1.2	Utredningens direktiv	305
10.2	Samhällsekonomiska konsekvenser	306
10.2.1	Kostnaden för upphandlade varor eller tjänster	307

10.2.2	Transaktionskostnader	308
10.2.3	Leverantörernas kostnader	308
10.3	Kostnader för staten.....	309
10.4	Konsekvenserna för berörda aktörer som lämnar över verksamhet och resurser	309
10.4.1	Kammarkollegiet	309
	Konsekvenser för personalen	310
10.4.2	Konkurrensverket	311
10.4.3	AB Svenska Miljöstyrningsrådet	312
10.4.4	Tillväxtverket.....	312
10.5	Konsekvenserna för den myndighet som ansvarar för det samordnade upphandlingsstödet.....	313
10.5.1	Alternativ 2 – Upphandlingsstödmyndighet.....	313
10.5.2	Alternativ O – Kammarkollegiet	314
10.6	Konsekvenserna för upphandlande myndigheter på lokal, regional och nationell nivå.....	314
10.7	Konsekvenser för leverantörer	315
10.8	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	316
10.9	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	316
10.10	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	317
10.11	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	317
10.12	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen	318
10.13	Konsekvenser för miljön.....	318
10.14	Konsekvenser för vård och omsorg.....	319
	Särskilt yttrande.....	321

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2011:78.....	325
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv 2012:11.....	333

Sammanfattning

Upphandlingsstödet bör arbeta med information och vägledning kring både upphandlingsjuridiska frågor och andra aspekter som ekonomi, miljöhänsyn, sociala hänsyn och innovationer, liksom strategiska frågor såsom organisation och resurser för offentlig upphandling. Verksamheten ska vända sig till både upphandlande myndigheter och leverantörer. Utredningen menar att det är helt avgörande att verksamheten blir synlig och trovärdig. Därför föreslår utredningen att det bildas en *Upphandlingsstödsmyndighet*. Myndigheten som bör ha minst 25 medarbetare beräknas kosta cirka 40 miljoner kronor per år, varav utredningen visar på finansiering för huvuddelen.

Uppdraget

Upphandlingsstödsutredningen uppdrag är att utreda hur upphandlingsstödet bör samordnas i syfte att öka kompetens, tillgänglighet, enhetlighet och synlighet gentemot upphandlingsmarknadens aktörer. Regeringen understryker att det är viktigt att de satsningar som regeringen gör inom upphandlingsområdet kommer upphandlande myndigheter eller enheter samt leverantörer, särskilt små och medelstora företag, till godo och att stödet bidrar till att stärka kompetensen hos dessa. Vidare understryks att väl fungerande upphandlingssystem kan bidra till att påskynda utvecklingen mot till exempel likabehandling, icke-diskriminering, jämställdhet och integration. Upphandlingsstödet behöver således även stödja kunskapsbehov avseende miljö- och sociala hänsyn vid offentlig upphandling. I första hand bör den upphandlingsstödjande verksamheten samordnas inom ramen för en befintlig myndighet. Om ingen befintlig myndighet skulle visa sig lämplig kan utredaren även överväga inrättandet av en ny myndighet.

Därtill kan utredaren föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna att bistå Regeringskansliet med stabsstöd med t.ex. utredningar och framtagande av beslutsunderlag.

Behovet av upphandlingsstöd

Omfattningen av den offentliga upphandlingen m.m.

Offentlig upphandling får allt större betydelse. Driften av viktiga funktioner i samhället och investeringar är föremål för offentlig upphandling. Problem vid upphandlingar och kring kontrakt mellan upphandlande myndigheter och leverantörer har fått allt mera uppmärksamhet.

Det finns en bred enighet om att en väl fungerande offentlig upphandling är mycket viktig för den offentliga sektorns funktion och därmed för medborgarnas service och omsorg. Dålig upphandling är slöseri med skattepengar och skadar allmänhetens förtroende för både offentliga institutioner och för de privata företag som är leverantörer. Ogenomtänkta upphandlingsstrategier kan negativt påverka konkurrens och utveckling inom näringslivet. Offentlig upphandling kan emellertid också medverka till att uppfylla olika slags mål t.ex. beträffande hållbarhet och innovation, men detta kräver väl avvägda överväganden.

Värdet av den totala årliga upphandlingen i Sverige uppskattas till mellan 480 och 580 miljarder kronor. De totala transaktionskostnaderna för de upphandlande organisationerna som tillämpar LOU eller LUF uppskattas till ungefär 1,1 miljard kronor. En effektiv vägledning om offentlig upphandling leder till lägre kostnader för enskilda upphandlande myndigheter och företag samt för samhället i stort.

Upphandling under stark utveckling

Offentlig upphandling är ett av EU prioriterat område som kräver aktiva åtgärder för att kunna utvecklas på ett sätt som främjar den tillväxt som är nödvändig för att förbättra den ekonomiska situationen i Europa. Den lagstiftning som reglerar upphandlingsförfarandet har utsatts för kritik på grund av dess komplexitet. Genom EU-kommissionens förslag till nya direktiv ska regelverket

förenklas men även upphandlingsförfarandet förbättras genom olika åtgärder.

EU-kommissionens förslag till nya upphandlingsdirektiv, som nu är föremål för förhandlingar i rådet och behandling i Europaparlamentet, avser främst fem huvudområden; förenkling av och ökad flexibilitet för upphandlingsregler, strategisk användning för att möta nya utmaningar, bättre tillgång till marknaden för små och medelstora och nystartade företag, sunda förfaranden och styrning (tillsyn och vägledning). Inom området styrning föreslår kommissionen att varje medlemsstat ska utse dels ett nationellt tillsynsorgan, dels kunskapscentra som ska tillhandahålla professionellt stöd vid upphandlingar. Bakgrunden till detta förslag är behovet av att höja kompetensen hos upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer för att förbättra upphandlingsförfarandet. Kommissionens förslag innehåller även regler om bl.a. utbyte av information mellan medlemsstater.

En viktig åtgärd är att höja kompetensen hos upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer. De förbättringar som nu föreslås i regelverket på upphandlingsområdet kräver, för att effekterna ska bli de förväntade, effektiva satsningar i medlemsstaterna när det gäller tillsyn och vägledning.

Upphandlingsområdet är sålunda under stark utveckling

Upphandlingsutredningen 2010

Upphandlingsutredningen 2010 tillsattes i september 2010 med uppdrag att bl.a. genomföra en utvärdering av upphandlingsregelverket. Den konstaterar i sitt delbetänkande¹ att det finns behov av upphandlingsstödjande åtgärder på flera områden.

Upphandlingsstödet huvuduppdrag

Det breda synsättet

Upphandlingsutredningen 2010 konstaterar även i sitt delbetänkande att kontakter med olika intressenter givit vid handen att det i särklass högst prioriterade målet är att göra ”goda affärer”. Med den goda affären avses sammanfattningsvis att tillgodose verk-

¹ På jakt efter den goda affären SOU 2011:73.

samheternas behov, inklusive kvalitativa aspekter, till lägsta möjliga totalkostnad. I behovet inbegrips varornas och tjänsternas kvalitativa egenskaper samt att de tillhandahålls när behovet uppstår. Den goda affären inkluderar också ett medborgarperspektiv, eftersom merparten av det som upphandlas på ett eller annat sätt, syftar till att möjliggöra god service till medborgarna.

Denna utredning ansluter sig till Upphandlingsutredningens synsätt att det primära målet med en offentlig upphandling är den "goda affären". Det har funnits en stark strävan "att göra rätt", dvs. att följa lagstiftningen. Olika intressenter efterlyser emellertid "att köpa rätt", d.v.s. att inom ramen för lagstiftningens krav kunna göra just den form av goda affärer som nämns ovan. Utredningen menar att förutsättningarna för att göra "goda affärer" kräver upphandlingsstödjande insatser inom hela upphandlingsprocessen. Därför finns skäl att tydliggöra att upphandlingsstödet bör arbeta utifrån det synsättet. Utredningen kallar detta *det breda synsättet*.

Upphandlingsstödet har hittills varit mest fokuserat på upphandlingsförfarandet. Eftersom upphandlingsförfarandet styrs av lagstiftning och rättspraxis, och det för en effektiv upphandlingsverksamhet är nödvändigt med en korrekt tillämpning av regelverket kommer upphandlingsjuridiken alltid vara av central betydelse för verksamheten. Det samordnade upphandlingsstödet ska ge vägledning för hur upphandlande myndigheter och leverantörer skall agera för att i sina upphandlingar uppfylla de upphandlingsjuridiska kraven. Upphandlingsstödet måste arbeta både med ökad bredd och ökat djup när det gäller vägledning i upphandlingsjuridiska frågor i syfte att ge information och vägledning till upphandlande myndigheter och leverantörer.

Men ökad insikt och bättre kunskaper behövs både om de moment i upphandlingsprocessen som regleras i lagstiftningen och om de överväganden och åtgärder som i övrigt behövs för att kunna genomföra upphandlingar på ett ändamålsenligt sätt.

Några exempel på det breda synsättet:

- Det samordnade upphandlingsstödet bör medverka till att upphandlande myndigheter i högre utsträckning betraktar upphandling som en viktig strategisk fråga.
- Insatser behövs för att stödja de upphandlande myndigheternas i deras överväganden om övergripande frågor inom myndigheten som är kopplade till upphandling såsom policies, organisation, resurser, kontrollsystem m.m.

- Ekonomiska frågor är givetvis helt fundamentala för offentlig upphandling eftersom det handlar om att använda skattebetalarnas pengar på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det samordnade upphandlingsstödet bör därför ge stöd och vägledning beträffande ekonomiska aspekter av offentlig upphandling.
- Det finns ett stort intresse att ta miljöhänsyn vid offentlig upphandling. Detta kan vara ett viktigt instrument som både minskar miljöpåverkan och medverkar till att förändra förutsättningarna på marknaderna. Upphandlingsstödet bör ha det övergripande ansvaret för att ge vägledning och stöd beträffande miljöhänsyn vid offentlig upphandling
- Det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta med vägledning och stöd beträffande sociala aspekter vid offentlig upphandling.
- Under senare år har allt fler upphandlande myndigheter blivit medvetna om att de ofta har bristfälliga system för kontraktsuppföljning. Det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta med att visa hur upphandlande myndigheter kan arbeta med sådan uppföljning.

Upphandlingsstödet målgrupper

Upphandlingsstödet bör arbeta mot följande målgrupper:

- *Upphandlande myndigheter*
 - Upphandlare
 - Strategiska beslutsfattare
 - Verksamhetsföreträdare
- *Företag (företrädesvis små och medelstora företag)*
 - Leverantörer
 - Potentiella leverantörer
- *Övriga*
 - Rådgivare

Upphandlingsstödet verktyg

Det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta med ett antal olika verktyg.

- Det finns behov av vägledningar och informationsmaterial som är anpassat till upphandlare med förhållandevis basala kunskaper, men det är också viktigt att beakta att det finns ett behov av vägledning även i ”svåra” frågor.
- Det samordnade upphandlingsstödet bör genom exempel och kommentarer visa hur särskilda situationer kan hanteras och då avseende hela upphandlingsprocessen. Sådan konkretisering bedömer utredningen efterfrågas av både mindre vana och erfarna upphandlare samt deras rådgivare.
- Det samordnade upphandlingsstödet bör löpande informera om utvecklingen på upphandlingsområdet. Informationen bör omfatta tolkningar och ändringar av lagen, rättsfall från EU-domstolen och vägledande nationell rättspraxis. Vidare bör nyhetsbrevet redovisa det samordnade upphandlingsstödet uppfattning i principiella frågor och i återkommande frågor av allmänt intresse.
- Utredningen anser att det är naturligt att det samordnade upphandlingsstödet upprätthåller och vidareutvecklar en helpdesk-funktion som är lätt att nå för upphandlande myndigheter och leverantörer.
- Till det samordnade upphandlingsstödet bör knytas ett *upphandlingsråd* som utgörs av personer som har erfarenhet av offentlig upphandling eller sakkunskap i upphandlingsfrågor. Rådets funktion ska vara att vid behov bistå det samordnade upphandlingsstödet med råd i frågor av principiell art och i återkommande frågor av allmänt intresse.

Övriga arbetsuppgifter

I utredningens direktiv skriver regeringen att myndigheten på ett effektivt sätt ska kunna bistå regeringen med stabsstöd.

- Det samordnade upphandlingsstödet bör bemannas för att kunna vara Regeringskansliet behjälpligt med arbetet inom EU.

- Det är väsentligt att det samordnade upphandlingsstödet har kompetens och kapacitet att kunna genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar beträffande frågor som avser offentlig upphandling.
- Det samordnade upphandlingsstödet bör få det övergripande ansvaret för statistik beträffande offentlig upphandling.
- Ansvaret för forskningsfrågor är beroende av om ytterligare medel tillskjuts till forskning om offentlig upphandling. Om det görs ett substantiellt tillskott av medel till forskning om offentlig upphandling förordar utredningen att det samordnade upphandlingsstödet får ta ansvar för dessa medel. Därvid behöver myndigheten tillsätta ett särskilt råd för forskning.

Viktiga frågor

Vård och omsorg

Upphandling av vård- och omsorgstjänster är komplicerat och ställer höga krav på kompetens. Behovet av upphandlingsstödjande insatser för upphandling av vård och omsorg kommer att vara stort åtminstone under de närmaste åren. Det är viktigt att upphandlingsstödet har adekvata resurser att arbeta med i dessa frågor. Arbetet kommer att kräva ett nära samarbete med framför allt Socialstyrelsen. Andra viktiga aktörer att samverka med är Sveriges Kommuner och Landsting och företrädare för branschen.

Miljöhänsyn

Många upphandlande myndigheter vill beakta miljöhänsyn i sina upphandlingar men det råder en osäkerhet om när kraven är lämpliga och relevanta att ställa och hur de kan utformas. Det finns ett omfattande behov av upphandlingsstöd. Det finns också ett uttalat önskemål om ett sammanhållet stöd eftersom det ofta är svårt för den enskilde upphandlaren att kombinera olika upphandlingsverktyg och vägledningar. Det samordnade upphandlingsstödet bör därför ha det övergripande ansvaret för information och vägledning om miljöhänsyn i offentlig upphandling.

Sociala hänsyn

Sociala hänsyn kan innefatta många olika slags aspekter och kräver en vid kompetens. Det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta med vägledning på detta område.

Små och medelstora företag

Det samordnade upphandlingsstödet bör rikta sig till upphandlande myndighet med vägledningar och information om hur upphandlingar kan utformas för att små och medelstora företag ska kunna lägga anbud.

Genom att öka kunskaperna om offentlig upphandling hos leverantörer och potentiella leverantörer ökar de små och medelstora företagens möjligheter att konkurrera. Det samordnade upphandlingsstödet arbete med att stödja leverantörer och potentiella leverantörer behöver bedrivas i samarbete med olika bransch- och intresseorganisationer liksom andra organ och myndigheter.

Innovationsfrågor

Att medvetandegöra upphandlande myndigheter om vikten av att vara öppen för innovationer och nya lösningar är en naturlig uppgift för det samordnade upphandlingsstödet. Det är väsentligt att det samordnade upphandlingsstödet kan belysa både varför det kan vara fördelaktigt för upphandlande myndigheter att beakta innovationsaspekterna vid sina upphandlingar och hur innovationsvänliga upphandlingar kan genomföras..

Avgränsningar

Konkurrensverket

Det samordnade upphandlingsstödet bör ha huvudansvaret för information och vägledning om offentlig upphandling. Konkurrensverket ska informera om sin tillsynsverksamhet och om de ställningstaganden verket har anledning att göra utifrån denna roll. Konkurrensverkets arbete med statistik bör övertas av det samordnade upphandlingsstödet.

Miljöstyrningsrådet

De miljökriterier som AB Svenska Miljöstyrningsrådet har i uppdrag att ta fram och förvalta avser olika produkter och tjänsters miljöpåverkan och är delvis av teknisk karaktär. Utredningen har bedömt att det är en fördel om de handläggare på Miljöstyrningsrådet som har ansvar för att förvalta kriterierna även har möjlighet att vara behjälpliga med att lämna information om dessa. AB Svenska Miljöstyrningsrådet bör därför ge information och vägledning beträffande de miljökriterier som bolaget tagit fram.

Upphandlingsstödet bör överta ansvaret för information och vägledning beträffande livscykelkostnadsanalys och andra beräkningsmetoder.

Utredningens förslag innebär att AB Svenska Miljöstyrningsrådet arbete med sociala hänsyn, inklusive den s.k. CSR kompassen, överförs till det samordnade upphandlingsstödet.

AB Svenska Miljöstyrningsrådets vägledningsverksamhet bör ske i nära samarbete med det samordnade upphandlingsstödet. Detta bör ta sig praktiskt uttryck, t.ex. i form av gemensamt telefonnummer till en Helpdesk-funktion.

Tillväxtverket

Tillväxtverket har en nyckelroll för det samordnade upphandlingsstödet uppgift att nå målgrupperna leverantörer och potentiella leverantörer. Tillväxtverket bör fortsätta med olika insatser beträffande offentlig upphandling riktade till små- och medelstora företag. Fortsättningsvis bör det samordnade upphandlingsstödet stå för den underliggande informationen kring upphandlingsjuridiska frågor. De två myndigheterna bör samråda och även vid behov samarbeta kring utredningar och studier beträffande leverantörer.

Vinnova

Det samordnade upphandlingsstödet bör ha ansvar för frågor kring innovationsvänlig upphandling. Vinnova bör ha ansvar för frågor kring innovationsupphandling. Myndigheterna bör samarbeta. Om EU-kommissionens förslag beträffande Innovationspartnerskap förverkligas bör initialt ansvaret för information om detta för-

farande delas mellan Vinnova och det samordnade upphandlingsstödet.

Verksamhetens omfattning

Utredningen bedömer att det krävs personaltillskott för att långsiktigt klara att ta ansvar för upphandlingsstödsuppgiften. Den personella stommen bör bestå av personalen vid Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet. Den kompetens som finns där i dag behöver förstärkas och kompletteras. Utredningen bedömer att verksamheten behöver utökas med minst cirka 10 personer. Denna beräkning har inte tagit hänsyn till det personalbehov som kan komma uppstå som ett resultat de pågående förhandlingarna om de nya EU-direktiven. Behovet av personal påverkas även av vilken ambitionsnivå och organisationsmodell som väljs för det framtida systemet för statistik om offentlig upphandling.

Avgörande för om verksamheten blir framgångsrik och får avsedd effekt för offentlig upphandling i Sverige är att den lyckas bygga upp ett förtroendekapital. För det krävs rekrytering av ytterligare personal med spetskompetens som ger tyngd och trovärdighet till verksamhetens arbete. Kompetenförstärkningsbehovet bör avspeglars i rekrytering av mera seniora medarbetare.

Utredningen beräknar att kostnaden för det samordnade upphandlingsstödet kommer att öka med cirka 20 miljoner kronor per år.

Organisationsform

Utredningen utgick tidigt i sitt arbete från tre olika möjliga alternativa organisationsformer.

0. Det samordnade upphandlingsstödet placeras inom Kammarkollegiet.
1. Det samordnade upphandlingsstödet placeras inom Konkurrensverket.
2. Det samordnade upphandlingsstödet placeras i en egen myndighet.

Under utredningens gång har det framkommit skäl att även undersöka fyra ytterligare alternativ.

3. Det samordnade upphandlingsstödet placeras inom Statens Servicecenter.
4. Det samordnade upphandlingsstödet placeras inom Tillväxtverket.
5. Det samordnade upphandlingsstödet placeras inom Ekonomistyrningsverket.
6. Det samordnade upphandlingsstödet placeras inom Statskontoret.

Slutligen har utredningen även funnit skäl att beskriva ytterligare ett alternativ, oaktat att detta förslag inte kan anses rymmas inom ramen för utredningens direktiv:

Det samordnade upphandlingsstödet placeras i en ny myndighet tillsammans med Statens inköpscentral.

Utredningen menar att en fortsatt förläggning av verksamheten till Kammarkollegiet inte är lämplig. En avgörande faktor är svårigheten att göra verksamheten synlig. Förutsättningarna att utveckla verksamheten och att därmed visa upphandlande myndigheter och leverantörer hur väsentligt det är med förstärkt kompetens och ökade resurser för bättre offentlig upphandling kan bäst tillfredsställas inom ramen för en egen myndighet. Upphandlingsområdet är under stark utveckling. Denna utveckling ställer stora krav på upphandlingsstödet och torde därför bäst tillgodoses i en myndighet med uppdrag att driva utvecklingen framåt.

Alternativ 0 utgör dock ”noll-alternativ” som skall mätas mot det mest lämpade alternativet. Att organisera det samordnade upphandlingsstödet i en egen myndighet kommer att bli något mera kostsamt än 0-alternativet. Utredningen beräknar dessa merkostnader till mellan 2 och 3 miljoner kr/år. Vid en samlad bedömning av organisationsalternativen måste dock en rad andra aspekter än skillnader i kostnader mellan alternativen vägas in. Båda organisationsalternativen har för- och nackdelar.

<i>Fördelar med alternativ 2 – en Upphandlingsstödsmyndighet</i>	<i>Fördelar med alternativ 0 – upphandlingsstöd vid Kammarkollegiet</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Synlighet mot målgrupper • Tydlighet att det finns en myndighet som ha det övergripande ansvaret. • Markering av att insatserna för bättre offentlig upphandling nu genomförs. • En myndighetschef har bättre förutsättningar att få genomslag och tyngd i det utåtriktade arbetet än en avdelningschef. • Lättare att rekrytera personal med spetskompetens till myndighet med tydlig roll och profil. • Fördel för uppgiften att ge stabsstöd och för ansvaret för statistik att verksamheten bedrivs i en egen myndighet. • Enklare och mera transparent myndighetsstyrning. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontinuitet • Tillgång till Kammarkollegiets administrativa funktioner. • Möjlighet till kompetensutbyte med Statens inköpscentral.
<p><i>Nackdelar med alternativ 2 – en Upphandlingsstödsmyndighet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Något högre kostnader. • Sårbarhet med liten myndighet. • Omställningskostnader främst behovet att finna lokaler. 	<p><i>Nackdelar med alternativ 0 – upphandlingsstöd vid Kammarkollegiet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dålig synlighet • Svårare för myndighetschefen att engagera sig i verksamhetens utåtriktade arbete och sämre förutsättningar för genomslag och tyngd i det utåtriktade arbetet för en avdelningschef än för en myndighetschef. • Svårare att rekrytera personal med spetskompetens till en myndighet med otydlig roll och profil. • Risk för intressekonflikter mellan Statens inköpscentral och Upphandlingsstödet.

Utifrån den ovan beräknade merkostnaden för att organisera det samordnade upphandlingsstödet som en egen myndighet rekommenderar utredningen alternativet med en Upphandlingsstödsmyndighet. Detta alternativ ger fördelar beträffande synlighet, möjlighet att rekrytera personal med hög kompetens och är lämpligt ur myndighetsstyrningssynvinkel. Merkostnader för detta alternativ är fullt motiverad.

Inrättandet av en Upphandlingsstödsmyndighet

Utredningen föreslår att en *Upphandlingsstödsmyndighet* inrättas för att ta ansvar för det samordnade upphandlingsstödet och för att kunna svara för ett antal olika stödfunktioner beträffande offentlig upphandling.

Myndigheten kan förväntas behöva cirka 25 anställda. Utgångspunkten är att verksamheten vid Kammarkollegiet avdelning för upphandlingsstöd överförs till den nya myndigheten. Att organisera en ny myndighet kräver givetvis att en rad åtgärder behöver vidtas. Det är viktigt att understryka att denna process underlättas av ett bra samarbete mellan organisationskommittén för den nya myndigheten och Kammarkollegiet.

Den nya myndigheten bör lokaliseras till Stockholm. En annan lokalisering skulle medföra stora personalavgångar samt omfattande och långvariga verksamhetsstörningar. Också på lång sikt skulle verksamheten inte kunna fungera tillfredställande. Upphandlingsstödet framtida verksamhet förutsätter aktiva kontakter med olika experter på offentlig upphandling och olika intresseorganisationer vilka är samlade i Stockholm.

Konsekvensanalys

Beträffande de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen bedömer utredningen att det finns en stor potential för besparingar genom bättre offentlig upphandling. Ett förbättrat Upphandlingsstöd bör kunna medverka till att upphandlande myndigheter genomför sina upphandlingar på ett sätt som sänker myndigheternas kostnader. Även om endast 10 procent av upphandlingarna förbättrades och att kostnaderna i dessa i genomsnitt sänktes med blott 1 procent så skulle detta leda till minskade

kostnader för upphandlande myndigheter motsvarande inte mindre än ½ miljard kronor per år.

Utredningen menar att det förstärkta upphandlingsstödet kommer att ha positiva effekter för i princip alla upphandlande myndigheter. Ökad tillgång till information och vägledning kommer att underlätta för dessa myndigheter att följa upphandlingslagstiftningen. På sikt tror utredningen att det kan vara än mer värdefullt om upphandlingsstödet betonar på de breda synsättet kan medverka till mera effektiva upphandlingar.

Utredningens förslag medför ingen inskränkning av den kommunala självstyrelsen och innebär inga förpliktelser för kommuner. Däremot får kommunerna tillgång till bättre information och vägledning.

De förslag som utredningen lägger fram innebär inte några nya regler eller pålagor för företag. Däremot kommer företag som redan deltar, eller överväger att delta i offentlig upphandling att få tillgång till bättre information och vägledning. Ett förstärkt upphandlingsstöd kommer att vara till nytta för leverantörer i allmänhet. Tillgång till bättre information och vägledning bör leda till att fler företag väljer att delta i offentlig upphandling, vilket medför ökad konkurrens.

Utredningen vill understryka att förslagen innebär förstärkta möjligheter att ge vägledning till upphandlande myndigheter och leverantörer avseende möjligheter att ta miljöhänsyn vid offentlig upphandling. Detta är positivt för miljön.

Utredningens förslag innebär att Upphandlingsstödet bygger upp kompetens för att kunna ge vägledning beträffande användning av sociala krav vid offentlig upphandling.

Upphandling av vård och omsorg är komplicerat. Utredningen bedömer att det kommer att finnas ett stort behov av upphandlingsstödande insatser för att medverka till att ytterligare förbättra upphandling av vård- och omsorgstjänster. Utredningens förslag är positiva för utveckling av kvalitet och kostnadseffektivitet inom vård- och omsorg.

Utredningens förslag innebär behov av ökade anslag. De tillkommande kostnaderna för utredningens förslag i enlighet med alternativ 2 – egen myndighet beräknas till cirka 21 miljoner kronor. Utredningen har indikerat att det kan finnas förutsättningar att finansiera delar av den ökade kostnaden genom omfördelning av anslag bl.a. utifrån förändrade arbetsuppgifter. Dock

återstår cirka 6,5 miljoner kr vartill det saknas förslag till finansiering.

Utredningens förslag får märkbara konsekvenserna för Kammarkollegiet. En avdelning med 14 anställda bortfaller. Vidare innebär utredningens förslag en minskning av anslaget till Kammarkollegiet som överstiger den av Kammarkollegiet budgeterade kostnaden för avdelningen för Upphandlingsstöd, jämte budgeterade overheadkostnader.

Utredningens förslag till ändrade arbetsuppgifter påverkar Konkurrensverket i begränsad utsträckning. Utredningens förslag till finansiering kommer däremot att få konsekvenser för Konkurrensverkets verksamhet. Utredningen föreslår att anslaget minskas med 2 miljoner kronor. Anledningen är att medel ursprungligen tilldelats verket för informationsinsatser.

Utredningens förslag om ökad samordning och en klar gränsdragning mellan Upphandlingsstödet och AB Svenska Miljöstyrningsrådet kommer att underlätta för Miljöstyrningsrådet. Utredningen bedömer att den minskning av bidraget med ½ miljon kronor som föreslås i sig kommer att få begränsade negativa konsekvenser för rådets verksamhet.

Summary

Public procurement in Sweden

Public procurement in Sweden is decentralised. Some 290 local government entities (responsible for primary and secondary school education, social services, water and sanitation, etc.) and 20 regions/counties (responsible for health care and public transport) conduct public procurement. More than 300 government agencies enjoy a high degree of operational autonomy from the ministries and have conduct their own public procurement.

Local and regional government can choose to use framework agreements provided by *SKL Kommentus* (a central purchasing body owned *the Swedish Association of Local Authorities and Regions*) and central government agencies can use framework agreements provided by *the National Procurement Services* (a central purchasing body that is a department of *the Legal, Financial and Administrative Services Agency*).

Legislation on public procurement in Sweden is based on EU directives. All public procurement is regulated. Regulation of public procurement below the threshold amount (but above 15 per cent of the threshold) and the awarding of B-Services contracts are regulated in a way that resembles the regulation derived from the directives. Hence, procurement supervision and procurement assistance is aimed at all procurement above 15 per cent of the threshold amount.

In 2010, 19 000 notices for tender were published. About 75 per cent were for contracts below the EU threshold amount.

A supplier may request a review procedure at an administrative court, and consequently also appeal to an administrative court of

appeal and finally to the Supreme Administrative Court. In 2011, no less than 2 750 court cases were initiated.

A supplier may under some circumstances make a damages claim against a contracting authority that has illegally awarded a contract. Such claims are not handled by the Administrative Court System, but are the responsibility of the district courts.

A public procurement damages fine (at most 10 per cent of the value of the contract and no more than approximately EUR 1.1 million) may be imposed if a contract has been illegally directly awarded.

The objective of the Inquiry

The Inquiry's mission is to propose how procurement assistance should be coordinated in order to increase competence, availability, consistency and visibility for procurement market participants. The Government emphasizes that it is important that the contracting authorities or entities, as well as suppliers, especially small and medium-sized enterprises, are provided with assistance to help strengthen the skills of these groups. Procurement assistance is also essential for increasing the level of knowledge regarding environmental and social considerations in public procurement. As a starting point, the Inquiry should consider placing responsibility for procurement assistance activities on an existing government authority. If no existing authority should prove suitable, the Inquiry may also consider the establishment of a new authority.

Additionally, the Inquiry should propose measures to improve the possibilities of providing the Government Offices with support, such as studies as well as staff to participate in various EU meetings on public procurement.

Background

In 1996, when Sweden joined the EU and the directives on public procurement were implemented in national legislation, a small special body, *The National Board for Public Procurement*, was established to oversee public procurement and provide information and guidance. In 2007, the Board was terminated and its responsibilities were transferred to *the Swedish Competition Authority*.

In 2009, a *National Procurement Assistance and Development Department* (Upphandlingsstödet) was established at *the Legal, Financial and Administrative Services Agency* (Kammarkollegiet). This body now has a staff of 14 people. Over the past 1.5 years, it has produced 19 guidance documents on various topics related to public procurement. The department has also established a website and operates a helpdesk for contracting authorities and suppliers.

However, *the Swedish Competition Authority* has to some extent continued to produce information material on public procurement.

The Swedish Environmental Management Council (SEMCo) is a company that is partially owned (85 per cent) by *the Ministry of the Environment*. SEMCo provides ready-to-use criteria for making environmental requirements available to a broad range of professionals. These procurement criteria contain suggestions for different environmental requirements that can be included in calls for tender. SEMCo also provides advice and information on the use of its criteria.

In 2010, the Government ordered *the Swedish Agency for Public Management* (Statskontoret), which analyses central government activities and agencies in terms of efficiency and provides documentation for review and rationalisation, to review the organisational structure of public procurement assistance and services. The agency proposed an amalgamation of almost all framework agreement procurement for central government agencies into one authority and that the procurement assistance function should also be included in this new authority.

The Government partially acted on this proposal and concentrated almost all framework procurement at a new organisation, *the National Procurement Services*, established in January 2011 as a department of *the Legal, Financial and Administrative Services Agency* (Kammarkollegiet).

Problems

As expressed in the directives from the Government to this Inquiry, there is concern that procurement assistance is too fragmented. The Inquiry has concluded that despite very good progress with writing guidance documents from *the National Procurement Assistance and Development Department*, the role of this function is still not well-known by procurement officers and

suppliers. At the same time, there is a growing concern over problems in public procurement. This has been especially highlighted in the media with revelations of problems in the procurement of health care and nursing home services.

Proposals regarding the objective and work of the procurement assistance function

A broad approach

The Inquiry has concluded that it is essential that the future procurement assistance function should work from a *broad approach*.

Various stakeholders have made it clear that for them the primary objective by far is '*value for money*' or '*good business practice*'. This concept is not only a matter of commercial conditions, but also of taking environmental and social consideration and of including a citizen's perspective.

The primary goal of public procurement is to achieve '*good business practice*'. There has been a strong desire to '*to do right*', that is to follow legislation. Various stakeholders, however, are seeking to '*buy right*', that is to be able to conduct precisely the type of good business practice within the framework of the legislative requirements as mentioned above.. The Inquiry concludes that the conditions for doing "*good business*" involve procurement assistance throughout the entire procurement process.

The procurement process must begin with needs, which should be subject to proper analysis. Thereafter, the contracting authority should obtain relevant knowledge about market conditions. This is followed by considerations that may be described as tactical; it is about how the contracting authority may buy a particular good or service by reference to its objectives, in the most beneficial way. In this context, the contracting authority should be able to take into account a number of different aspects including sustainability. The tactical considerations determine the requirements and conditions that are appropriate and relevant to set for the procurement.

Then the legal procurement process follows. Later on, some aspects of the procurement process lie outside procurement law, such as those relating to controlling deliveries and the final evaluation of the procurement. All these stages are interconnected

and partially parallel. Based on this “*broad approach*” it is natural that procurement assistance should cover all these aspects.

Guidance – not advice

The procurement assistance function shall offer guidance, not advice. There is a general principle in Sweden that public authorities do not give advice in individual cases. However, they can offer guidance of a general nature, which can be applicable in a specific setting.

Target groups

The Inquiry recommends the following target groups for procurement assistance:

- Contracting authorities
 - Purchasers
 - Strategic decision-makers
 - Line management
- Companies – mainly SMEs
 - Suppliers
 - Potential suppliers
- Other
 - Advisors

Tools

Guidance documents

The Inquiry concludes that the procurement assistance function should continue to publish guidance documents, the content and format of which must be adapted to different target groups. The publication of guidance documents should cover issues in the entire procurement process in accordance with the broad view. The Inquiry also believes that there is a need for guidance documents that are more in-depth and do not shy away from complicated issues. Such guidance documents would be welcomed by both less and more experienced purchasers, suppliers and their advisers.

Good practices

The Inquiry's contacts with purchasers have shown that there is strong interest in learning from good examples. The procurement assistance function should provide good practices. However the concept of "*good practice*" does not refer to entire tender documents. Instead, the procurement assistance function should show how specific issues can be handled by providing examples and comments.

Newsletter

The procurement assistance function should provide information on recent developments in the area of public procurement. This information should include interpretations of amendments to the law, case law from the ECJ and guiding national court cases. Furthermore, the newsletter should present the opinion of the procurement assistance function in fundamental issues and recurring questions of general interest.

Helpdesk

The Inquiry concludes that it is essential that the procurement assistance function maintains a 'helpdesk' for guidance. The helpdesk function is not intended to convey legal or other advice in individual contracts, but should be able to give general guidance based on issues raised by contracting authorities and suppliers. The helpdesk function must have a high degree of accessibility.

Industry standards and agreements

The Inquiry considers it would be useful if the procurement assistance function promoted the development of party negotiated contract terms and common classifications in industries where this is lacking.

Information packages

The procurement assistance function should continue to work with information packages that can be used by procurement officers to spread knowledge of public procurement to a wider circle of people. Information packages can consist of PowerPoint presentations, movies, questionnaires, etc. and are to be used in conjunction with existing guidance documents.

Advisory Board on Public Procurement

There should be an Advisory Board on Public Procurement as a part of the procurement assistance function. Its members should consist of people who have experience in procurement or expertise in procurement matters. The Board shall provide opinions on matters of principle, and on recurring questions of general interest. The Board shall not issue comments or provide opinions in its own name, but act as an advisory expert body for the procurement assistance function.

Division of responsibilities

The Swedish Competition Authority

The Inquiry concludes that the procurement assistance function should be responsible for the main bulk of information about public procurement. *The Swedish Competition Authority's* information should be based on its supervisory role. *The Swedish Competition Authority* should provide information on:

- the Swedish Competition Authority's role to supervise public procurement
- the regulatory framework and case law on procurement damages fines
- the Swedish Competition Authority's supervisory activities in general and the conclusions regarding the application of procurement law that the authority has made from its supervisory role

Hence, *the Swedish Competition Authority* should not in the future issue guidance documents or provide general information about the public procurement process.

Swedish Environmental Management Council (SEMCo)

The Inquiry proposes that the procurement assistance function should be responsible for general information and guidance on environmental considerations in public procurement.

The Swedish Environmental Management Council should provide information and guidance on the environmental criteria for various products and services that the company has developed. This information is partly technical. The Inquiry has hence concluded that it would be advantageous if the *SEMCo* officer responsible for the management criteria also had the opportunity of assisting in communicating them.

The procurement assistance function should be responsible for the information and guidance on lifecycle cost analysis and other methods of calculation.

The Inquiry also concludes that *SEMCo's* work on social considerations, including the *CSR Compass*, should be transferred to the procurement assistance function.

The Swedish Environmental Management Council's guidance activities should be conducted in close cooperation with the procurement assistance function. This should take on a practical expression, such as a single number to the Helpdesk function and regular staff meetings.

Considerations on the organisation of the procurement assistance function

The Inquiry started considering three different possible options:

0. The procurement assistance function remains at *the Legal, Financial and Administrative Services Agency* (Kammarkollegiet).
1. The procurement assistance function is placed at *the Swedish Competition Authority*.
2. The procurement assistance function is placed at a new separate agency.

During its work, the Inquiry found that there were reasons to also examine four additional options.

3. The procurement assistance function is placed at *the National Service Centre*.
4. The procurement assistance function is placed at *the Swedish Agency for Economic and Regional Growth* (Tillväxtverket).
5. The procurement assistance function is placed at *the Swedish National Financial Management Authority* (Ekonomistyrningsverket (ESV)).
6. The procurement assistance function is placed at *the Swedish Agency for Public Management* (Statskontoret).

Finally, the Inquiry also found reason to describe yet another option, notwithstanding that this alternative does not fit within the scope of the Inquiry directive:

Option X: The procurement assistance function and *the National Procurement Services* are placed together in a new authority.

The Inquiry concluded that the present situation – option 0 – is not suitable for the future development of the procurement assistance function. The main reason is the low visibility attained as a department of *the Legal, Financial and Administrative Services Agency*. This agency has a very wide scope of responsibilities, covering about 30 different roles. *The Procurement Assistance Department* has made good efforts to establish their own external profile, such a website www.upphandlingsstodet.se separate from the main website of the agency. However, the Inquiry believes that the procurement assistance function will be hampered by being a part of *the Legal, Financial and Administrative Services Agency*.

Also, the Inquiry has reviewed options 1 and 3–6, and concluded that the procurement assistance function would not be better placed in any of those agencies.

The Inquiry is of the opinion that the prerequisites for developing the operations of the procurement assistance function, and thereby show contracting authorities and suppliers how important it is to achieve better public procurement, can be attained within a new single-purpose procurement assistance agency. The instruction from Government specifies that the Inquiry should compare different options.

To organise the procurement assistance function as an independent authority will be somewhat more costly than option 0.

The Inquiry calculates that these additional costs will be approximately EUR 270 000 per year. In an overall assessment of the organisational options, however, a number of aspects other than the cost differences between the alternatives were considered. Both organisational options have pros and cons.

<i>Advantages of option 2 – A Procurement Assistance Agency</i>	<i>Advantages of option 0 – The procurement assistance function remains at the Legal, Financial and Administrative Services Agency</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Visibility vis-à-vis target groups • A clear sign that there is one single authority for assistance on public procurement. • Highlights that efforts now have been taken to improve public procurement. • A head of an agency has higher visibility and a better chance of influencing. • Improved possibilities of recruiting highly qualified staff to an agency that is dedicated to public procurement. • Easier to provide support to the Government Offices and to take charge of statistics on public procurement. • Simpler and more transparent steering and management from the ministry responsible for public procurement policy and legislation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuity • Access to administrative services of a larger authority. • Exchange of competence with the National Procurement Services.
<i>Disadvantages of option 2 – A Procurement Assistance Agency</i>	<i>Disadvantages of option 0 – The procurement assistance function remains at the Legal, Financial and Administrative Services Agency</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Slightly higher costs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inadequate visibility.

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • The vulnerability that follows from being a small authority. | <ul style="list-style-type: none"> • Difficult for the head of the agency to take an active role in promoting better public procurement due to so many other roles for the Legal, Financial and Administrative Services Agency. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Relocation and reorganisation costs. | <ul style="list-style-type: none"> • Difficult to recruit highly qualified staff due to vague role of the Legal, Financial and Administrative Services Agency. • A possible conflict of interests between the Procurement Assistance and the National Procurement Services. |

The Inquiry concludes that there are strong reasons for establishing a new agency for procurement assistance.

A new Procurement Assistance Agency

The new agency is expected to have a staff of about 25 people, around 10 more than are presently working at the *Procurement Assistance Department at the Legal, Financial and Administrative Services Agency*. The annual cost of the new agency is expected to be about EUR 4.6 million.

However, neither the expected staff increase nor the projected costs are certain. Additional requirements may follow as a result of the on-going negotiations on the new directives. Increased administrative cooperation and requirements may require more staff. Additionally, the future structure for collecting and analysing statistics on public procurement is presently under review. This may give *the Procurement Assistance Agency* new tasks. The responsibility for research on public procurement is also an open issue awaiting the Government's proposals for research policy.

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är, enligt direktiven (dir. 2011:78), att undersöka möjligheterna att stärka det allmänna upphandlingsstödet genom ökad samordning.

Syftet med ett samordnat upphandlingsstöd är att öka kvaliteten, synligheten, tillgängligheten och enhetligheten hos upphandlingsstödet. Det är viktigt att de satsningar som görs inom upphandlingsområdet kommer upphandlande myndigheter eller enheter samt leverantörer, särskilt små och medelstora företag, till godo och att stödet bidrar till att stärka kompetensen hos dessa grupper. Utredarens förslag ska utgå från att detta uppnås på bästa sätt. Detta bör ske genom att i första hand samordna den upphandlingsstödjande verksamheten inom ramen för en befintlig myndighet. Om ingen befintlig myndighet skulle visa sig lämplig kan utredaren även överväga inrättandet av en ny myndighet.

I dag ansvarar Kammarkollegiet för en övervägande del av arbetet med det allmänna upphandlingsstödet, medan Konkurrensverket och Miljöstyrningsrådet ansvarar för mindre delar. Det kan också finnas andra aktörer med upphandlingsstödjande verksamhet.

Miljöstyrningsrådets arbete med att utveckla och uppdatera konkreta miljökriterier för olika produktgrupper omfattas inte av uppdraget.

Utredaren ska bl.a. se över vilka verksamheter som bör samordnas och redovisa såväl de ekonomiska som personella konsekvenserna av samordningen av berörda myndigheternas verksamhet och Miljöstyrningsrådet.

Utredaren kan även föreslå andra åtgärder som bidrar till att effektivisera upphandlingsstödet.

Utredaren kan även föreslå andra åtgärder som bidrar till att effektivisera och stärka upphandlingsstödet, i syfte att höja kompetensen hos upphandlare och leverantörer. Därtill kan utredaren föreslå

åtgärder som förbättrar möjligheterna att bistå Regeringskansliet med stabsstöd med t.ex. utredningar och framtagande av beslutsunderlag. Utredningens direktiv återfinns i bilaga 1.

Utredningens arbete

Utredningen har hållit fyra sammanträden med utredningens experter. Utredningen har fört dialog med företrädare för kommuner, statliga myndigheter, vissa departement, EU-kommissionen, näringslivsorganisationer och andra intresseorganisationer, leverantörer, advokater, upphandlingskonsulter och företag som tillhandahåller tjänster kopplade till offentlig upphandling.

Utredningen har gjort studieresor till Oslo i Norge, Norwich i Storbritannien, och Haag i Nederländerna.¹ Utredningen har också deltagit och medverkat vid konferenser.

I enlighet med utredningens direktiv har utredningen bedrivit arbetet i dialog med berörda myndigheter, Miljöstyrningsrådet, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Företagarna och Upphandlingsutredningen 2010. Kontakterna med sekretariatet för Upphandlingsutredningen 2010 har varit omfattande och av stort värde för utredningens arbete.

Utredningen har samrått med Arbetsgivarverket. Utredningen har vidare hållit berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och gett dem möjligheter att framföra sina synpunkter.

Betänkandets disposition

I det inledande kapitlet finns en historiebakgrund och bakgrundsfakta som är relevant för utredningens senare bedömningar. I kapitel 2 redogörs för de upphandlingsstödande verksamheter som Kammarkollegiet, Konkurrensverket och AB Svenska Miljöstyrningsrådet bedriver. Även upphandlingsstödande verksamhet som andra aktörer bedriver redovisas.

I kapitel 3 redovisas hur upphandlingsstödsverksamheten bedrivs i de länder som utredningen besökt inom ramen för uppdraget. I kapitel 4 redogörs för Upphandlingsutredningen 2010 och dess slutsatser om behovet av upphandlingsstöd. I det kapitlet

¹ Upphandlingsstöd i andra länder redovisas i kapitel 3.

redovisas också EU-kommissionens förslag till nya upphandlingsdirektiv som för närvarande är föremål för förhandlingar i rådet och behandling i EU-parlamentet.

Centralt är kapitel 5 i vilket utredningen beskriver utifrån vilket synsätt det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta, vilka målgrupper verksamheten bör rikta sig till och vilka verktyg som utredningen bedömer kan vara aktuella att arbeta med.

I kapitel 6 redovisas utredningens överväganden i vilken utsträckning verksamheten bör svara för ytterligare arbetsuppgifter utöver huvuduppgiften upphandlingsstöd till upphandlande myndigheter och leverantörer. Övervägandena avser s.k. stabsstöd, statistik och forskning.

Det finns ett antal viktiga frågor som kommer att kräva speciella insatser från det samordnade upphandlingsstödet såsom upphandling av vård och omsorg. Utredningens överväganden om det redovisas i kapitel 7 tillsammans med en beskrivning av gränsdragningen mellan det samordnade upphandlingsstödet och verksamheter som andra myndigheter/bolag bedriver. I kapitlet finns även ett avsnitt om gränsdragningen mot marknaden.

I kapitel 8 redovisas utredningens överväganden om behovet av personal vid det samordnade upphandlingsstödet. Övervägandena utgår från slutsatserna om arbetsuppgifternas art och omfattning i kapitel 5–7. I kapitel 8 redovisar utredningen sina överväganden om hur verksamheten bör organiseras. Olika alternativa lösningar presenteras och värderas.

En jämförelse av kostnaderna mellan utredningens första- och andrahandsalternativ görs i kapitel 9.

I betänkandets kapitel 10 ges en beskrivning av konsekvenserna av utredningens förslag.

Utredningen har valt att publicera ett par texter i bilageform: utredningens direktiv (bilaga 1) och bestämmelserna om tillsyn och rådgivning i förslagen till nya upphandlingsdirektiv (bilaga 2).

En del uppgifter förekommer på flera ställen i betänkandet. Texterna har avsiktligt utformats så för att underlätta läsningen.

Läsaren bör notera att i förenklingsyfte avses:

- Upphandlande myndighet eller enhet när utredningen skriver Upphandlande myndighet.
- Upphandlingsutredningen 2010 när utredningen skriver Upphandlingsutredningen.

1 Bakgrund

1.1 Syftet med offentlig upphandling

Medborgarna möter ständigt verksamheter och varor som stat, kommuner och landsting anskaffat genom offentlig upphandling. Gatan är asfalterad av entreprenörer upphandlade av kommunen. Bussen körs av ett företag som efter en offentlig upphandling utför trafiken på uppdrag av länstrafikbolaget. Körkortet framställs av ett bolag som vunnit en offentlig upphandling som Transportstyrelsen genomfört. Hemtjänsten kan utföras av ett företag som deltagit i en upphandling enligt lagen om valfrihetssystem. Det nya kulturhuset kan ha ritats av en arkitektfirma som vunnit en projekttävling inom ramen för upphandlingslagstiftningen. Även utanför den offentliga sektorn finns understundom inslag av offentlig upphandling; elkabeln som det privata eldistributionsföretaget gräver ner är inköpt i enlighet med upphandlingslagstiftningen eftersom företaget har en monopolställning.

I dag är offentlig upphandling ett ständigt inslag i all offentlig verksamhet, och allt oftare uppmärksammas problem och förseningar i samband med upphandling.

Värdet av den totala årliga upphandlingen i Sverige uppskattas till mellan 480 och 580 miljarder kronor¹. Den totala transaktionskostnaden för de upphandlande organisationerna som lyder under LOU eller LUF uppskattas till ungefär 1,1 miljard eller 2 075 heltids årsarbeten.²

¹ Berman, Mats, *Offentlig upphandling och offentliga inköp*, Konkurrensverkets uppdragsforskning, Konkurrensverket, Stockholm 2008.

Upphandlingsutredningen 2010 skriver i sitt delbetänkande, se nedan, s. 70, att den uppskattning som professor Mats Bergman gjorde för 2006 förefaller fortfarande vara ett rimligt antagande.

² Holm, Jerker, *En analys av transaktionskostnader vid offentlig upphandling*, 2011. Rapport utförd på uppdrag av Upphandlingsutredningen.

Regeringen har senast i budgetpropositionen för 2012 angivit ett övergripande mål för den offentliga upphandlingen. Där anges att

[d]en offentliga upphandlingen ska vara effektiv och rättssäker och har till syfte att tillvarata konkurrensen på marknaden så att skattemedlen används på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet.

Syftet med upphandlingen är att tillvarata konkurrensen, vilket antas leda till att skattemedlen används på bästa sätt till nytta för medborgarna och samhället i övrigt.

Upphandlingsutredningen 2010³ som presenterade sitt delbetänkande⁴ före årsskiftet, har genom möten med beslutsfattare, upphandlare, företag och olika intresseorganisationer funnit att dessa genomgående anser att det viktigaste målet med den offentliga upphandlingen är ”att göra goda affärer”.

Upphandlingsutredningen menar att med den ”goda affären” avses sammanfattningsvis att tillgodose verksamheternas behov, inklusive kvalitativa aspekter, till lägsta möjliga totalkostnad. Den goda affären inkluderar också enligt upphandlingsutredningen ett medborgarperspektiv, eftersom merparten av det som upphandlas på ett eller annat sätt, syftar till att möjliggöra god service till medborgarna.⁵

Denna utredning ansluter sig till Upphandlingsutredningens synsätt att det primära målet med en offentlig upphandling är den ”goda affären”. Samtidigt är det enligt Upphandlingsutredningen en viktig aspekt att den offentliga upphandlingen inte undergräver marknadernas funktion, och om möjligt även bidrar till att utveckla ett dynamiskt och innovativt näringsliv, och bidrar till andra samhällsmål såsom ett hållbart samhälle och bättre sociala förhållanden.

³ Regeringen tillsatte den 9 september 2010 en utredare med uppdrag att utvärdera upphandlingsregelverket och genomföra en översyn av upphandlingsstatistiken. Anders Wijkman utsågs till utredare. Utredningen antog namnet Upphandlingsutredningen 2010 (Fi2010:06). Upphandlingsutredningen 2010 ska utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv. Syftet är att utreda om upphandlingsreglerna i tillräcklig utsträckning möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att göra goda ekonomiska affärer genom att tillvarata konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag. Utredningen ska ta fram underlag för eventuella författningsändringar och föreslå andra nödvändiga åtgärder inom det aktuella området. Utredningen ska lägga fram sitt slutbetänkande före den 1 december 2012.

⁴ *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*, SOU 2011:73, november 2011.

⁵ *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*, SOU 2011:73, s. 12 och 42.

1.2 Upphandlingslagstiftningen

1.2.1 Historisk bakgrund

Den svenska upphandlingslagstiftningen sträcker sig lite mer än ett sekel bakåt i tiden. 1893 utfärdades den första Kungliga förordningen angående statens samlade upphandlings- och entreprenadväsen. Kritiken mot detta regelverk ökade efterhand och 1913 uttalade sig riksdagen för en modernare och mera centraliserad upphandling. Tongivande riksdagsmän förespråkade en upphandlingsmyndighet för statens inköpsbehov. Ett av motiven för en sådan centralisering var att större upphandlade volymer skulle stimulera svenska företag att satsa på att utveckla och tillverka varor för statens räkning.

Men regeringen ville undvika en upphandlingsmyndighet och 1916 lämnade istället en särskild kommitté ett förslag till upphandlingsreglemente, som sedermera trädde i kraft 1920. Vid upphandlingen skulle myndigheterna särskilt beakta betydelsen av den inhemska produktionen. Om den svenska varan eller arbetet (tjänsten) var av erforderlig beskaffenhet skulle den anskaffas i stället för en utländsk. Regeringen kunde medge undantag från huvudregeln.

1952 utfärdades en ny upphandlingskungörelse (SFS 1952:496) som ställde större krav på affärsmässiga upphandlingar. Regler infördes som i stort sett liknar det regelverk som fanns intill LOU:s tillkomst. Enligt kungörelsen skulle besluten grundas enbart på affärsmässiga bedömningar och svenska leverantörer skulle inte längre ha företräde framför utländska. Trots att det inte längre fanns ett obligatoriskt företräde för svenska tillverkare så fortsatte staten att i mycket stor utsträckning att vända sig enbart till svenska leverantörer. Ett skäl var totalförsvarsplaneringen, som innebar att myndigheter skulle planera för att kunna upprätthålla verksamheten även vid en långvarig avspärrning av Sverige. Därför var kraven på produkter ofta att reservdelar skulle tillverkas i Sverige.

Under 1950- och 60-talet fanns det ett omfattande tekniskt och ekonomiskt samarbete mellan å ena sidan vissa statliga affärsverk och myndigheter och å andra sidan svenska företag. En del framgångsrika svenska exportprodukter härstammar från detta nära samarbete.⁶

⁶ Se Innovationsupphandlingsutredningen betänkande *Innovationsupphandling*, SOU 2010:56 för närmare redovisning.

1973 trädde en ny upphandlingskungörelse (SFS 1973:600) i kraft. Upphandlingskommittén som utarbetat förslaget till lagstiftning samverkade under arbetets gång med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet för att även utforma ett normalreglemente för kommunal upphandling. Även om vissa kommuner hade egna upphandlingsreglementen kom under mitten av 1970-talet samtliga kommuner att omfattas av ungefär likalydande upphandlingsreglementen.

Statlig upphandling kunde inte prövas i domstol eller överklagas till regeringen. Däremot kunde myndigheten i vissa sällsynta fall ändra ett beslut. Under vissa omständigheter var det möjligt att begära laglighetsprövning av ett kommunalt upphandlingsbeslut. Det var dock inte leverantörer som hade möjlighet att begära laglighetsprövning, utan enbart kommunmedlemmar.

Statlig upphandling var inte föremål för internationell reglering förrän på 1960-talet. I EFTA-konventionen som undertecknades 1960 fanns ett principiellt förbud mot diskriminering av övriga EFTA-länders företag vid offentlig upphandling. Dock saknades rättsmedel för leverantörer.

I början av 1960-talet påbörjades ett arbete inom OECD i syfte att minska handelshinder till följd av diskriminerande statlig upphandling. Det arbetet, som dock aldrig slutfördes, syftade till en multilateral kod avsedd att reglera OECD-ländernas regler för offentliga inköp.

Frågan om statlig upphandling introducerades istället i de multilaterala handelsförhandlingarna inom GATT⁷ i samband med den s.k. Tokyo-rundan på 1970-talet. 1979 kunde ett antal länder (EG samt en del av OECD:s övriga medlemsländer, däribland Sverige) inom ramen för GATT sluta ett avtal, det s.k. GPA-avtalet,⁸ som innebar den första internationella regleringen av offentlig upphandling. Konventionen krävde att länderna, i likhet med vad Sverige redan hade gjort, skulle ta bort diskriminering av utländska anbudsgivare. Konventionen gällde endast ett antal uppräknade större statliga myndigheter och endast upphandlingar som översteg cirka 2,7 miljoner

⁷ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), föregångaren till World Trade Organization (WTO).

⁸ General Procurement Agreement (GPA) i den nuvarande versionen trädde i kraft 1996. Förutom EU är Kanada, Hong Kong, Island, Israel, Japan, Sydkorea, Liechtenstein, Norge, Singapore, Schweiz och USA anslutna till avtalet. Vissa länder har dock gjort reservationer beträffande en del typer av upphandlingar där länderna förbehåller sig rätten att bibehålla diskriminerande regler.

kronor i dagens penningvärde. För dessa myndigheter var det dock betydande förändringar, bl.a. genom ett antal nya formkrav avseende annonsering och striktare krav kring anbudsunderlag och anbud. Dessa regler trädde i kraft 1983.⁹ Dåvarande myndigheten Riksrevisionsverket (RRV) var tillsynsmyndighet med rätt att utfärda föreskrifter.

Upphandlingsförordningen ändrades åter 1986 till följd av författningsförordningen, varvid Riksrevisionsverket fick rätt att utfärda föreskrifter (som var bindande för de statliga myndigheterna) samt allmänna råd och kommentarer. Men ännu reglerades kommunal upphandling enbart av kommunernas egna upphandlingsreglementen.

1.2.2 EU direktiven

EU-rättens regler om offentlig upphandling kan härledas till Romfördraget 1957, vars allmänna formuleringar om att avlägsna kvantitativa begränsningar för inbördes handel och om den fria etableringsrätten givit den rättsliga grunden för senare detaljerade upphandlingsdirektiv. Under 1970-talet kom de första direktiven. Dessa var början på den europeiska upphandlingslagstiftningen. Efter den organisatoriska förändringen genom Enhetsakten 1985 som möjliggjorde en snabbare utveckling av EG kom de direktiv om offentlig upphandling vars krav i väsentliga delar återfinns i dagens lagstiftning. En mycket viktig utveckling var antagandet av rättsmedelsdirektiven för ett tjugotal år sedan.

Senare har direktiven reviderats och för närvarande är det direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster, samt direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet) som tillsammans med det s.k. rättsmedelspaketet styr hur den svenska lagstiftningen kan utformas.

⁹ SFS 1983:38.

1.2.3 Upphandlingslagstiftningen efter EU medlemskapet

Under de första åren på 1990-talet närmade sig Sverige snabbt EG. När det stod klart, oavsett om samarbetsformen blev ett EES-avtal eller ett fullt medlemskap, att EG:s inre marknadsregler skulle få fullt genomslag i den svenska lagstiftningen, tillsattes en arbetsgrupp inom finansdepartementet som arbetade fram förslag till hur den svenska offentliga upphandlingslagstiftningen borde utformas för att motsvara de regler som fanns inom EG. Arbetsgruppens förslag innebar att även för upphandlingar som låg under tröskelvärdena för direktivens tillämpning skulle den svenska lagstiftningen bygga på samma principer som fanns i upphandlingsdirektiven. Detta innebar att den svenska lagstiftningen, till skillnad från förhållandena i många andra medlemsländer, även beträffande upphandlingar under tröskelvärdena ställde krav som i många avseenden liknade de större "Europa-upphandlingarna". Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling antogs 1992 och trädde i kraft 1 januari 1994 samtidigt som EES-avtalet

De senare EU-direktiven har implementerats i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och lagen (LOU) (2007:1092) om offentlig upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). De senaste ändringarna i LOU och LUF trädde i kraft den 15 juli 2010 varvid det blev möjligt att ogiltigförklara upphandlingskontrakt som ingåtts i strid med lagen. En helt ny sanktion infördes, upphandlingsskadeavgift, som kan dömas ut av en förvaltningsdomstol efter ansökan av Konkurrensverket. Vidare infördes bestämmelser om att upphandlande myndigheter och enheter bör ta miljöhänsyn och sociala hänsyn om upphandlingens art motiverar detta. Ändringar gjordes även för att möjliggöra inköpscentraler.

Vid sidan om EU:s regelverk har Sverige även infört ett särskilt regelverk för valfrihetssystem. Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) trädde i kraft den 1 januari 2009. LOV reglerar vad som ska gälla när upphandlande myndigheter konkurrensutsätter delar av sin verksamhet genom att överlåta till brukaren att välja utförare bland leverantörer i ett valfrihetssystem. Lagen gäller för kommuner och landsting när de inför valfrihetssystem för hälsovård- och socialtjänster. Det är frivilligt för kommuner att införa valfrihetssystem men obligatoriskt för landstingen inom primärvården. Från 2010 gäller även LOV för Arbetsförmedlingen vid tillhandahållande av valfrihetssystem med etableringslotsar för nyanlända

invandrare samt inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Införandet av valfrihetssystem med etableringslotsar är obligatoriskt medan valfrihetssystem inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är frivilligt.

Den 1 november 2011 trädde lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet i kraft. Denna lag är tillämplig i första hand för inköp som försvarsmakten genomför, men i vissa fall berörs även en del andra myndigheter, såsom Kustbevakningen och Polisen av lagen. Lagen baseras på direktiv 2009/81/EG.

1.3 Upphandlingsstödet utveckling

Något mera omfattande informationsarbete kring upphandlingskungörelserna förefaller inte ha förekommit. I samband med arbetet med att kommuner antog normalreglemente för kommunal upphandling var dåvarande Kommun- och Landstingsförbunden aktiva och informerade om vikten av upphandlingsreglementen som överensstämde med det framarbetade förslaget.

Senare inrättades delegationen för offentlig upphandling knuten till Riksrevisionsverket. Denna utgav under 1992 och 1993 kortfattade nyhetsbrev. På grundval av samarbetet inom denna delegation gav Riksrevisionsverket, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet ut en skrift om miljöhänsyn vid offentlig upphandling.¹⁰ I denna 20-sidiga vägledning gavs exempel på hur statliga myndigheter, kommuner och landsting genom att ta miljöhänsyn vid upphandling kunde verka för en bättre miljö.

1.3.1 Nämnden för offentlig upphandling

1993 beslutade riksdagen i enlighet med regeringens proposition 1992/93:88 om offentlig upphandling förutom om den nya upphandlingslagstiftningen också om att en ny myndighet, Nämnden för offentlig upphandling (NOU), skulle inrättas. Regeringens förslag motiverades med att Sverige stod inför en omläggning av upphandlingssystemet som skulle innebära att regelmängden ökades mycket markant. Det skulle även åligga en större krets av upphand-

¹⁰ *Miljöhänsyn vid upphandling*, RRV mars 1991.

lare än dittills att tillämpa regelverket. Därför fanns behov av en särskild myndighet för bevakning av området och för tillsyn av att upphandlingslagens regler följdes. Behovet av stöd och hjälp, särskilt i inledningsskedet av omläggningen, bedömdes bli mycket stort. Vidare menade regeringen att reglerna skulle komma att vara under kontinuerlig utveckling och förändring.

Riksdagens beslut innebar att nämnden skulle vara en självständig myndighet, som dock administrativt skulle vara inordnad i Riksrevisionsverket. Skälet var att nämnden skulle kunna nyttiggöra de erfarenheter verket fått som tillsynsmyndighet inom det statliga området. Nämnden skulle också kunna utnyttja verkets administrativa expertfunktioner. Personalen hämtades också inledningsvis från verket.

Någon administrativ anknytning till Riksrevisionsverket kom dock inte att finnas, istället hade nämnden avtal med Statskontoret om olika slags administrativt stöd.

Enligt instruktion (1993:98) skulle nämnden (1 §):

- utöva tillsyn över den offentliga upphandlingen enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och förordningen (1980:849) om tillämpningen av GATT-överenskommelsen om statlig upphandling,
- följa utvecklingen på upphandlingsområdet inom den Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA), Europeiska gemenskaperna (EG), Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), GATT och WTO-överenskommelsen om statlig upphandling,
- lämna information och allmänna råd inom nämndens tillsynsområden och följa tillämpningen av de nationella leveransbestämmelserna samt verka för en enhetlig tillämpning av dessa,
- samla in och bearbeta uppgifter för statistikändamål samt
- verka för en effektiv offentlig upphandling.

Nämnden skulle enligt instruktionen bestå av högst åtta ledamöter som skulle vara sakkunniga i upphandling inom stat och kommun. Ordföranden var under hela nämndens verksamhet en kammarrättslagman. Ledamöterna kom 1998 från Kommerskollegium, Finansdepartementet, Sveriges Industriförbund, Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Luftfartsverket och Partena AB. Trots att det i propositionen anfördes att nämnden skulle bestå av sakkunniga, hade dock inte alla praktisk erfarenhet av offentlig upphandling. De flesta ledamöter kom från offentliga organisationer.

När ledamöter slutat utsågs oftast en ny nämndledamot från samma organisation.

Till nämnden var knutet ett kansli som 2007 hade 10 anställda. Nämnden sammanträdde cirka 9–10 gånger per år och behandlade då alla remisser, avgav vid begäran yttranden över mål i Regeringsrätten samt Kammarrätterna och beslutade om anslagsframställningar hos regeringen, årsberättelser och verksamhetsberättelser. Nämnden behandlade även yttranden och information till myndigheter, organisationer eller allmänheten som hade principiell betydelse.

NOU hade redan från början dubbla uppgifter, dels att vara en tillsynsmyndighet, dels att ansvara för information till upphandlande myndigheter. Vid nämndens tillkomst förutsattes att nämnden skulle ge ut allmänna råd och rekommendationer. Nämndens uppgift skulle vara att stödja offentliga upphandlare genom information om lagen. Vidare skulle nämnden genom exempel och kommentarer visa hur särskilda situationer kunde hanteras.

Riksdagens revisorers granskning 1998¹¹ gav vid handen att kansliet då menade att detta inte kunnat förverkligas eftersom allmänna råd och rekommendationer kräver stor säkerhet i yttrandena, och att sådan rådgivning därför nästan enbart kan avse uttalanden från EG-domstolen

Målet för nämndens information och rådgivning var vid tiden för revisorernas granskning 1998 att informera främst upphandlande enheter om användningen av lagen och av upphandlingsavtalet inom Världshandelsorganisationen.

Informationen och rådgivningen gjordes på olika sätt, både skriftligt och per telefon. Telefonrådgivningen gavs till såväl upphandlare som leverantörer.

Nämnden gav även ut ett s.k. nyhetsbrev – NOU info¹² – med uppgifter bl.a. om tolkningar och ändringar av lagen och om aktuella rättsfall från EG-domstolen och nationella domstolar. I nyhetsbreven redovisades även principiella frågor och återkommande frågor av allmänt intresse.

Nämnden hjälpte Regeringskansliet att anpassa den svenska upphandlingslagen till EG-direktiven och bistod även Regeringskansliet i dess kontakter med EG-kommissionen. NOU deltog tillsammans med Finansdepartementet i Rådgivande kommittén inom kommissionen. Vidare utnyttjades NOU av regeringen för olika utred-

¹¹ 1997/98:RR10.

¹² NOU info distribuerades 2007 i pappersform till nästan alla upphandlande enheter.

ningar och för att ta fram rapporter som berörde offentlig upphandling, t.ex. användningen av antidiskrimineringsklausuler i upphandlingskontrakt, statliga bolags tillämpning av LOU och ekologiskt hållbar upphandling.

Riksdagens revisorer konstaterade vid sin granskning 1998 att nämnden inte genomförde någon organiserad kontroll av att upphandlingsreglerna efterlevdes. Enligt revisorernas definition hade nämnden därmed inte bedrivit någon tillsyn över offentlig upphandling. Inte heller hade anvisningar till ledning för upphandlare om hur särskilda situationer kunde hanteras tagits fram utan nämnden hade huvudsakligen ägnat sig åt rådgivning och information till enskilda och grupper som hört sig för hos nämnden och genom spridning av NOU info.

Revisorernas bedömning var att alla frågor om upphandling och konkurrens borde samlas i en myndighet.

I Upphandlingskommitténs (Fi 1998:08)¹³ första delbetänkande¹⁴ behandlades frågan om tillsyn över den offentliga upphandlingen. Här noterades kritiken mot NOU och dess organisationsform. Myndigheten ansågs vara otillräckligt dimensionerad och "tandlös" med hänsyn till att den inte förfogade över några egentliga sanktioner. Den kollektiva beslutsformen ansågs vara ineffektiv. Genom att de flesta handläggarna var jurister utan praktisk erfarenhet av upphandling blev verksamheten mindre inriktad på praktisk vägledning. Myndigheten ansågs med hänsyn till sin ringa storlek känslig och sårbar. Den fanns vidare en risk att myndigheten inte kunde följa det ekonomiadministrativa regelverket. Det fanns även en risk med hänsyn till nämndens sammansättning att tillsynsärendena framstod som ett resultat av lämplighetsöverväganden och kompromisser mellan partsföreträdare i stället för ett uttryck för en strikt rättstillämpning.

Utredningen föreslog att NOU skulle slås samman med Konkurrensverket, som skulle ombildas till Konkurrens- och upphandlingsverket.

¹³ Kommittén (Fi 1998:08), tillsattes redan 1998 med uppgift att utreda organisationen av Nämnden för offentlig upphandling och tog då namnet NOU-utredningen. Utredningen fick 1999 tilläggsdirektiv med ett mera övergripande uppdrag beträffande den svenska upphandlingslagstiftningen. Samtidigt övergick utredningen till att vara en parlamentarisk kommitté som antog namnet Upphandlingskommittén.

¹⁴ SOU 1999:139 Effektivare offentlig upphandling.

I Upphandlingskommitténs andra betänkande¹⁵ behandlades frågor om information och vägledning. Utredningen skrev:

Kommittén anser att såväl upphandlande enheter och leverantörer skulle tjäna på att etablera ett permanent kvalitets- och utvecklingsråd för offentlig upphandling. Ett sådant råd skulle kunna knyta till sig företrädare för kommunerna, landstingen, staten, offentliga företag, privata företag inom försörjningssektorerna och näringslivet. Syftet skulle vara att främja utvecklingen av kvaliteten i den offentliga upphandlingen. Detta kan ske genom framtagande av mallar för förfrågningsunderlag, kravspecifikationer och kontraktsvillkor för olika områden.

En viktig uppgift skulle kunna vara att utarbeta ett "gemensamt språk" mellan upphandlare och leverantörer. Begrepp måste ha samma betydelse i upphandlingar som rör samma sak. Miljökrav och kvalitetskrav bör utformas på ett enhetligt och tydligt sätt i kravspecifikationerna. Utvärderingskriterier och kvalitetsindikatorer bör likaså utformas på ett sätt som främjar en objektiv anbudsprövning.

Rådet kan sprida goda exempel och systematisera sådana goda exempel i handböcker för offentlig upphandling. Rådet skulle kunna utarbeta normer för "god offentlig upphandlingssed". En möjlig uppgift kan vara att fungera som medlare om en upphandlande enhet och en leverantör på frivillig väg önskar få till stånd medling av en uppkommen tvist.

Rådet är inte tänkt att ta över tillsynsmyndighetens uppgifter även om ett visst samarbete kan förekomma. Rådet är inte tänkt att ägna sig åt myndighetsutövning och inte heller sådan rådgivning som ankommer på branschorganisationer, konsultföretag och advokatbyråer.

Kommittén anser att ett kvalitets- och utvecklingsråd för offentlig upphandling bör organiseras som ett privaträttsligt organ, t.ex. ideell förening, med ett råd med företrädare för den offentliga sektorn och näringslivet och ett kansli. Kansliet bör ha personal med juridisk, och ekonomisk kompetens. Dessa bör ha praktisk erfarenhet från upphandling inom olika fält. Till rådet kan även knytas vetenskaplig kompetens.

Efter Upphandlingskommitténs arbete anslöt sig andra offentliga utredningar till förslaget att NOU:s verksamhet borde överföras till Konkurrensverket.

Byggkommissionen¹⁶ skrev 2002:

Ge Konkurrensverket ansvar för tillsyn av hur lagen om offentligupphandling efterlevs samt för information om hur lagen kan tillämpas.

¹⁵ SOU 2001:31 Mera värde för pengarna.

¹⁶ SOU 2002:115 *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn.*

Förtroendekommissionen¹⁷ skrev i sitt betänkande¹⁸:

NOU bör enligt kommissionens mening avvecklas och dess uppgifter föras över till Konkurrensverket. Konkurrensverket får tillsyns- och samordningsansvar för offentlig stödgivning. Ansvaret för att övervaka den offentliga stödgivningen ligger i dag på regeringen. Ett samlat tillsynsansvar över den offentliga stödgivningen hos Konkurrensverket, inkluderat efterlevnaden av den föreslagna s.k. transparenslagen, skulle öka slagkraften och trovärdigheten i denna del av konkurrenspolitiken.

2007 lade regeringen förslag om en förändrad organisation för tillsyn och information om offentlig upphandling. Regeringen anförde i proposition 2006/07:100 (tilläggsbudgeten) att:

Tillsynen av den offentliga upphandlingen bör effektiviseras och utvecklas. Upphandlingskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1999:139) en sammanslagning mellan Nämnden för offentlig upphandling och Konkurrensverket. Regeringen delar kommitténs bedömning att en sammanslagning skulle bidra till att tillsynen över offentlig upphandling får en ökad tyngd och blir mindre sårbar. Vidare bedömdes ett samgående vara utvecklande för konkurrens- och upphandlingsfrågorna. Det bör också leda till att kvaliteten i verksamheten höjs.

Riksdagen tillstyrkte den av regeringen föreslagna omfördelning av medel och NOU:s verksamhet¹⁹ inordnades i Konkurrensverket per den 1 september 2007.

1.3.2 Verket för högskoleservice

Verket för högskoleservice, VHS, erbjöd utöver universitet och högskolor, även andra statliga myndigheter konkret hjälp på upphandlingsområdet.

VHS Upphandling var en enhet med två skilda verksamheter – ramavtal och konsultverksamhet.

Inom konsultområdet återfanns enbart två procent av kunderna i universitets- och högskolesektorn, övriga 98 procent av kunderna var andra statliga myndigheter. Årligen genomförde VHS Upphandling konsultuppdrag åt cirka 70 statliga myndigheter.

¹⁷ Regeringen tillsatte 2002 en kommission för att analysera behovet av åtgärder som säkerställer förtroendet för det svenska näringslivet.

¹⁸ SOU 2004:47 *Näringslivet och förtroendet*.

¹⁹ NOU:s årliga ramanslag uppgick 2007 till 8 247 000 kronor.

Konsultverksamheterna delades in i upphandlingsstöd, utbildning och utveckling. Tjänster som erbjöds var telefonrådgivning, genomförande av upphandlingar, inköpsprocessanalyser och skraddarsydda utbildningar.

Regeringen beslutade den 23 juni 2010 att konsultverksamhetens skulle avvecklas senast den 31 december 2011. Tidigare beslutade regeringen att myndighetens ramavtalsverksamhet skulle flyttas till Kammarkollegiet senast den 31 december 2010.

1.3.3 Kammarkollegiet – upphandlingsstöd och inköpssamordning

Upphandlingsstödet

Kammarkollegiet tillfördes i myndighetsinstruktionen från januari 2009 uppdraget att utveckla och förvalta ett upphandlingsstöd samt driva utvecklingen av den elektroniska upphandlingen och delta i standardiseringsarbetet på området.

Upphandlingsstödet aviserades första gången i budgetpropositionen för år 2009 och presenterades då som ett praktiskt nationellt upphandlingsstöd, det vill säga ett stöd som skulle erbjudas upphandlande myndigheter och enheter i hela den offentliga sektorn samt leverantörer. Verksamheten vid upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet beskrivs i avsnitt 2.1.

Inköpssamordningen – Statens inköpscentral

I förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning finns bestämmelser om samordning av statliga myndigheters inköp i syfte att åstadkomma besparingar för staten. Förordningen gäller för myndigheter under regeringen. Enligt förordningen ska det för varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden, finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna. Därvid ska små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingar beaktas. En myndighet ska använda avtalen om myndigheten inte finner att en annan form av avtal sammantaget är bättre.

Fram till och med 2010 var arbetet med de statliga ramavtalen uppdelat på 12 olika myndigheter.²⁰ Regeringen angav inte vilken myndighet som skulle svara för ramavtal inom ett specifikt segment. De myndigheter som tog på sig denna uppgift inom ramen för den statliga inköpssamordningen hade kommit överens om detta med Statskontorets samordningsfunktion, eller den tidigare samordningsansvariga myndigheten Kammarkollegiet.²¹

Regeringen gav 2008 Statskontoret uppdrag att granska den statliga inköpssamordningen. Statskontoret la 2009 fram ett förslag²² om inrättande av en ny myndighet med uppgift att upphandla och förvalta ramavtal för statsförvaltningens räkning

Kammarkollegiet²³ fick från och med januari 2011 ansvar för upphandling samt samordning och hantering av de statliga ramavtalen förutom de avtal som Riksgäldskontoret har ansvar för samt de ramavtal avseende ekonomistyrning m.m. som Ekonomistyrningsverket har ansvar för. Verksamheten bedrivs under namnet *Statens inköpscentral*.

Statens inköpscentral upphandlar och förvaltar ramavtal för statliga myndigheter. Inom området IT och telekommunikation kan även kommuner och landsting ansluta sig till ramavtalen. Verksamheten ska bidra till effektivisering av myndigheters inköpsprocess.

Statens inköpscentral förvaltar 1 100 avtal. Ramavtalen kan nyttjas av över 600 myndigheter inom cirka sextio ramavtalsområden. De ramavtal Statens inköpscentral tillhandahåller omsätter årligen drygt 11 miljarder kronor.

Statens inköpscentral består av:

²⁰ Arbetsmarknadsstyrelsen, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarmakten, Lantmäteriverket Riksgäldskontoret, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Statskontoret och Verket för högskoleservice.

²¹ Systemet med samordnade inköp blev föremål för Riksvärnsverkets granskning 2005 (*Samordnade inköp*, RiR 2005:10).

²² *En effektivare statlig inköpssamordning* Statskontoret 2009:12.

²³ I förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet framgår att myndigheten fr.o.m. den 1 januari 2011 ska ansvara för upphandlingen av ramavtal för den offentliga förvaltningen inom området informationsteknik. Myndigheten ska enligt förordningen verka för att bästa möjliga villkor skapas för anskaffning och användning av informationsteknik inom den offentliga sektorn, samt att den offentliga förvaltningen använder gemensamma funktioner och lösningar. Därutöver har Regeringen beslutat att Kammarkollegiet får ansvar för upphandlingsverksamheten inom den statliga inköpssamordningen och för att ingå ramavtal om varor och tjänster som är avsedda för andra statliga myndigheter. I detta arbete ska myndigheten särskilt beakta intresset av innovationer och teknikneutrala lösningar. När en myndighet avser att upphandla utan att använda ramavtalen ska Kammarkollegiet underrättas om skälen till detta.

- Enheten för IT-upphandling med 9 anställda
- Enheten för upphandling av varor och tjänster med 12–13 anställda
- Enheten för ramavtalsförvaltning med 14 anställda
- Enheten för upphandlings och avtalsjuridik med 5 anställda
- Stabsfunktion

Sammanlagt arbetar cirka 50 personer i verksamheten. Personalen utgörs av jurister, ekonomer, civilingenjörer och statsvetare. De resurser som lagts på konsultinsatser motsvarar en utökning av personalen med 10–15 personer.

Verksamheten är avgiftsfinansierad genom att leverantörerna till Kammarkollegiet erlägger en avgift, oftast beräknad utifrån en viss fraktion av fakturerade leveranser enligt ramavtalet.

1.4 Statskontorets rapport "En ny upphandlingsmyndighet"²⁴

Regeringen gav i maj 2010 Statskontoret i uppdrag att utreda bl.a. hur upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi skulle kunna samordnas.²⁵ Statskontoret skulle

- kartlägga vilka statliga aktörer som bedriver upphandlingsstödjande verksamhet och vilken slags verksamhet de bedriver,
- analysera för- och nackdelar med att i en gemensam organisation samla den statliga inköpssamordningen och övriga upphandlingsstödjande verksamheter som bedrivs i statlig regi,
- föreslå hur den samlade upphandlingsstödjande verksamheten bör följas upp,
- med beaktande av verksamheternas art och omfattning, föreslå i vilken form som de upphandlingsstödjande verksamheterna ska bedrivas och finansieras.

Statskontoret genomförde uppdraget helt utifrån de statliga myndigheternas perspektiv.

²⁴ Statskontorets rapport *En ny upphandlingsmyndighet* 2010:23.

²⁵ Uppdraget till statskontoret avsåg även en granskning av den statliga inköpssamordningen som ovan nämnts.

Statskontorets rapport överlämnades den 1 november 2010. I denna konstaterade Statskontoret att:

För närvarande uppvisar det statliga stödet till den offentliga upphandlingen en splittrad bild. Statskontorets kartläggning visar att ett flertal statliga aktörer, främst myndigheter men också ett bolag, erbjuder leverantörer, upphandlande myndigheter och enheter stöd på upphandlingsområdet. I vissa fall förekommer överlappningar mellan de olika verksamheterna, vilket visat sig kunna leda till att staten ibland lämnar motstridiga besked. Dessutom har upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer ibland svårt att hitta fram till stödet, eftersom flera aktörer är verksamma på området.

Såväl Statskontorets kontakter med upphandlande myndigheter som den enkät till 146 statliga upphandlande myndigheter som genomfördes indikerade ett stort behov av stöd.²⁶ Likaså påpekade Statskontoret att ett flertal av de intervjuade också fört fram åsikten att det är viktigt att det finns en kontaktpunkt inom staten med hög kompetens på upphandlingsområdet.

Myndighetens slutsats var att den nuvarande organisationen inte är optimal och att den till viss del hindrar den upphandlingsstödjande verksamheten från att utvecklas ytterligare. För att åtgärda dessa brister och skapa förutsättningar för utveckling och effektivisering av den offentliga upphandlingen förordade Statskontoret att nuvarande system med upphandlingsstödjande verksamheter fördelade på ett flertal statliga myndigheter och ett statligt bolag avvecklas. I stället föreslog Statskontoret att en ny myndighet för statlig upphandling och upphandlingsstöd skulle bildas. Den nya myndigheten skulle således både överta uppgifterna som ligger inom Statens inköpscentral som arbetet med upphandlingsstöd vid Kammarkollegiets avdelning för upphandlingsstöd och andra myndigheter och vid AB Svenska Miljöstyrningsrådet.

En koncentration av den generella upphandlingsverksamheten till en ny myndighet skulle enligt Statskontoret skapa goda förutsättningar för att staten får tillgång till en hög kompetens på upphandlingsområdet. En sådan lösning skulle också understryka att upphandlingskompetens är en kärnkompetens inom staten. Vidare kan en sådan lösning leda till effektivitetsvinster och att det skapas

²⁶ Enkäten, som hade en 95 procent svarsfrekvens visade att 95 procent av de tillfrågade myndigheterna genomförde egna upphandlingar och att 60 procent hade egna ramavtal. Nästan hälften av respondenterna upphandlade för mellan 11 och 30 procent av myndighetens totala budget, och nästan en femtedel upphandlade för ännu större andelar. I enkäten definierades inte vad som avsågs med stöd.

goda förutsättningar för att förverkliga den offentliga upphandlingens tillväxtpotential.

Inrättandet av en ny myndighet skulle enligt Statskontorets bedömning leda till en rad positiva effekter. En ny upphandlingsmyndighet skulle bland annat föra med sig en ökad synlighet, tydlighet och enhetlighet. Förutsättningarna för en effektiv styrning och uppföljning av verksamheten förbättras. Dessutom menade Statskontoret att förändringen kunde förväntas leda till en förbättrad kompetensutveckling och kompetensförsörjning. En upphandlingsmyndighet skulle också få större möjligheter att vårda leverantörsmarknaderna och se till att små och medelstora företag inte stängs ute från deltagande bland annat i ramavtalsverksamheten.

Statskontoret överlämnade i början av januari 2011 promemorian *Ett utvecklat upphandlingsstöd*²⁷ där bl.a. frågan om s.k. stabsstöd utvecklades. Statskontoret konstaterade att det inte finns någon tydlig definition som anger vilken verksamhet som är att betrakta som stabsstöd på statens område. Men att stabsstöd kan innebära att en myndighet eller ett annat organ ger mer direkt stöd till Regeringskansliet, till exempel genom att ta fram olika former av beslutsunderlag eller att följa upp olika verksamheter. Med stabsstöd kan emellertid också menas sådant stöd som ges till andra statliga myndigheterna i deras arbete med att genomföra statsmakternas politiska ambitioner.

Statskontorets kartläggning som omfattade intervjuer med företrädare från ett antal departement och från de myndigheter som i någon mening uppfattades ge stabstöd gav vid handen att det finns en rad olika former av stabsstöd, till exempel

- stöd för att kunna delta i och påverka utvecklingsarbetet på EU-nivå,
- stöd när EU initierar ett så kallat överträdelseärende gentemot Sverige,
- stöd i annat internationellt samarbete,
- stöd genom utredningar, utvärderingar och uppföljningar,
- stöd genom att ställa experter till förfogande,
- stöd genom att ta fram olika former av underlag för interpellations- och frågesvar,
- stöd vid svar på enkäter m.m.,

²⁷ Statskontorets promemoria *Ett utvecklat upphandlingsstöd* 2010/95-5.

- besvarande av remisser och så kallade delningar samt
- löpande informella kontakter, till exempel via e-post och telefon.

Statskontoret gjorde en kartläggning av verksamheten vid olika myndigheter och drog slutsatsen att den av Statskontoret tidigare föreslagna nya upphandlingsmyndigheten – förutom stöd till upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer – även borde svara för ett förstärkt och ändamålsenligt stabsstöd till regeringen och Regeringskansliet. Man menade att myndighetens medarbetare skulle komma att ha såväl teoretiska som praktiska erfarenheter av upphandlingsfrågor. De skulle även komma att ha kännedom om merparten av de olika perspektiv som ryms inom området, som hållbar utveckling, tillväxt, små och medelstora företags medverkan i upphandlingar och ett innovationsfrämjande klimat. Slutligen menade Statskontoret att myndigheten borde kunna erbjuda ett kvalificerat stabsstöd på det juridiska området.

Statskontoret konstaterade även att inrättandet av en ny upphandlingsmyndighet sannolikt skulle innebära att regeringens och Regeringskansliets behov av stabsstöd från andra myndigheter beträffande offentlig upphandling minskade, men inte helt skulle komma att bortfalla. Den föreslagna organisatoriska lösningen innebar att Konkurrensverket i egenskap av tillsynsmyndighet skulle fortsätta att ge stabsstöd parallellt med den nya upphandlingsmyndigheten. Statskontoret ansåg att det föll sig mest naturligt för Konkurrensverket att ge sådant stabsstöd som rör tillämpningen av regelverket och andra tillsynsrelaterade frågor, medan en ny upphandlingsmyndighet skulle svara för merparten av det övriga stödet.

2 Dagens aktörer

2.1 Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet

2.1.1 Uppgifter och uppdrag

Kammarkollegiet är en myndighet som inrättades 1639. Myndigheten har cirka 300 anställda och har mycket heterogena uppgifter.

Kammarkollegiet förvaltar kapital åt myndigheter, stiftelser med statlig eller kyrklig anknytning och fonder, administrerar det interna statliga försäkringssystemet och stöder myndigheterna i deras riskhantering. Myndigheten lämnar även ekonomiadministrativt stöd till statliga myndigheter, som fakturahantering och bokslut, driver in andra myndigheters fordringar.¹ Kammarkollegiet handlägger även vissa anspråk på ersättning från staten. Kammarkollegiet värderar och redovisar statens aktier som förvaltas av Regeringskansliet.

Vidare beslutar Kammarkollegiet om de garantier som researrangörer är skyldiga att ställa, auktoriserar tolkar och översättare, svarar för registrering av trossamfund samt förordnar vigsselförrättare för trossamfund och fastställer i vissa fall begravningsavgifter. Myndigheten beslutar även om permutation av stiftelsers stadgar liksom ändringar i gåvobrev och testamenten. Kammarkollegiet bevakar i vissa fall allmänna miljö- och naturvårdsintressen från juridiska utgångspunkter och för talan vid stämpelskattebeslut. Kammarkollegiet utreder och beslutar i vissa fall om ändringar av kommun- och landstingsgränser.

Myndigheten förvaltar även Allmänna arvsfondens kapital och handlägger ansökningar om stöd ur denna fond. Slutligen har Kammarkollegiet även sedan århundraden ansvar för att förvara och vårda rikets regalier.

¹ Utredningen har erfarit att Kammarkollegiets informerats om regeringens intention att ge Kammarkollegiet i uppdrag att tillsammans med den nybildade servicemyndigheten Statens Servicecenter förbereda en övergång av all verksamhet vid Kammarkollegiet avdelning för Administrativ Service till den nya myndigheten Statens Servicecenter. Något datum för övergången har inte fastställts.

Som framgår i avsnitt 1.3.3 ansvarar Kammarkollegiet sedan januari 2011 för Statens inköpscentral.

I myndighetsinstruktionen från januari 2009 tillfördes myndigheten uppdraget att utveckla och förvalta ett upphandlingsstöd samt driva utvecklingen av den elektroniska upphandlingen och delta i standardiseringsarbetet på området.

I Kammarkollegiets regleringsbrev för år 2012 beskrivs målen för Upphandlingsstödet på följande sätt:
Myndighetens upphandlingsstöd ska bidra till att:

- upphandlingens strategiska betydelse för den offentliga verksamhetens stärks,
- förebygga korruption och jäv i offentlig upphandling,
- målen om en långsiktig hållbar utveckling uppnås samt
- den innovationsfrämjande upphandlingen uppmuntras.²

I regleringsbrevet för 2012 anges att Kammarkollegiet som återrapportering ska redovisa:

- i vilken omfattning målgrupperna har använt sig av upphandlingsstödet,
- resultatet av det upphandlingsstödjande arbetet,
- hur myndigheten medverkat till att hela inköpsprocessen ska kunna genomföras elektroniskt och vilket standardiserings-

² Regeringens styrning av verksamheten har successivt minskat.

I Kammarkollegiets regleringsbrev för 2009 beskrevs målen för upphandlingsstödet:

1. Ett upphandlingsstöd som bidrar till en mer effektiv, kvalitetsmedveten och rättssäker offentlig upphandling, där konkurrensen på marknaden bättre tas tillvara så att skattemedlen kan användas på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet.

2. Ett upphandlingsstöd som bidrar till en förenklad upphandlingsprocess till gagn för såväl upphandlande myndigheter och enheter som för leverantörer.

3. Genomarbetade, välfrankrade och välspredda metoder och hjälpmedel för upphandlingsprocessen, exempelvis mer enhetliga förfrågningsunderlag för olika produktkategorier.

4. Metoder och hjälpmedel som utvecklas inom upphandlingsstödet bör särskilt syfta till att upphandlande myndigheter och enheter ska

- stärka upphandlingens strategiska betydelse för den offentliga verksamheten,
- involvera verksamhetsnära kompetens på ett tidigt stadium av anskaffningsprocessen, beakta utvärderingar av tidigare inköp, samt analysera vilka behov som upphandlingen är avsedd att tillgodose, exempelvis användbarhet,
- ges bättre förutsättningar att prioritera hög kvalitet,
- uppmuntras till innovationsfrämjande upphandling,
- underlätta för små och medelstora företag att delta i upphandlingarna, samt
- bidra till en långsiktig hållbar utveckling i offentlig upphandling, målen om en långsiktig hållbar utveckling uppnås, samt den innovationsfrämjande upphandlingen uppmuntras

arbete myndigheten deltagit i samt hur de mindre leverantörernas perspektiv har integrerats i myndighetens arbete.

Enligt regleringsbrevet ska Kammarkollegiet fortsätta arbetet med att utveckla samt aktivt sprida vägledning för upphandling inom vård och omsorg. I uppdraget ingår att se över behov och ta fram kravspecifikationer för de områden myndigheten finner lämpliga. Myndigheten ska vidare kartlägga målgruppens kännedom om och användning av vägledningen.

Kammarkollegiet ska driva en nationell databas för annonsering av valfrihetssystem inom hälso- och sjukvård, socialtjänster och andra områden där lagen (2008:962) om valfrihetssystem tillämpas. Kammarkollegiet ska fortsätta att utveckla databasen så att den svarar mot de behov av lättillgänglig och sökbar information som uttrycks i propositionen Lag om valfrihetssystem (2008/09:29).

2.1.2 Organisation och finansiering

Upphandlingsstödet är en avdelning inom Kammarkollegiet. På avdelningen arbetade i februari 2012 12 personer. Kompetensprofilen hos personalen är jurister, statsvetare och socionomer. Enligt myndigheten föreligger på grund av personalavgångar ett rekryteringsbehov av en person med kvalificerad kunskap om regelverket och en med erfarenhet som upphandlare.

Verksamheten omfattar fem områden:

1. Vägledning och stöd för upphandling av varor, tjänster och bygg-entreprenader
2. Vägledning och stöd för upphandling av hälso- och sjukvård och omsorg
3. Valfrihetswebben
4. Elektronisk upphandling
5. Webb och kommunikation

Finansieringen av verksamheten redovisas i avsnitt 9.2.3.

2.1.3 Information om upphandling

Upphandlingsstödet arbetar till stor del med information som förmedlas genom webbplatsen www.upphandlingsstod.se. Upphandlingsstödet erbjuder genom hemsidan bl. a. vägledningar, nyhetsbrev, grundläggande information om regelverket, Frågor och svar, ordlista, länkar till branschvillkor och standardavtal samt ett dokumentbibliotek och ett länkbibliotek. Hösten 2011 inrättade Upphandlingsstödet en helpdesk. Upphandlingsstödet anordnar vidare konferenser och seminarier, håller föreläsningar samt medverkar vid andra arrangemang.

Upphandlingsstödet ser beslutsfattare (politiker och chefer), beställare, upphandlare, inköpare (avropare) samt leverantörer med fokus på mindre företag som målgrupper för stödet. Primära målgrupper är upphandlare och leverantörer.

Vägledningar

Upphandlingsstödet har hittills tagit fram 19 Vägledningar.

Tabell 2.1 Upphandlingsstödet's vägledningar

Titel	Publiceringsdatum
Upphandlingsprocessen steg för steg- vägledning för leverantörer	30 december 2011
Att förebygga korruption i offentlig upphandling	20 december 2011
Att underlätta för småföretag att delta i offentlig upphandling	15 december 2011
Upphandlingsprocessen steg för steg- vägledning för leverantörer	28 november 2011
Kontraktsuppföljning	17 november 2011
Lagen om valfrihetssystem (LOV)-vägledning för utförare	27 oktober 2011
Direktupphandling	3 oktober 2011
Utformning av förfrågningsunderlag vid upphandling av varor och tjänster	18 februari 2011
Upphandling enligt LOV- en process beskrivning	14 februari 2011
Utformning av förfrågningsunderlag vid upphandling enligt LOV	12 januari 2011
Kravspecifikation för upphandling av primärvård enligt LOV	12 januari 2011

Anbudsutvärdering vid upphandling av byggtjänster	21 december 2010
Anbudsutvärdering vid upphandling av varor och tjänster	21 december 2010
Utformning av förfrågningsunderlag vid upphandling av byggentreprenad	7 december 2010
Offentlig upphandling inom byggsektorn – för leverantörer	3 november 2010
Offentlig upphandling inom byggsektorn – för upphandlande myndigheter	3 november 2010
Kravspecifikation vid upphandling av hemtjänst enligt LOV	29 oktober 2010
Konkurrenspräglad dialog	1 september 2010
Elektronisk auktion	1 september 2010

Vägledningarna tas fram av handläggare på upphandlingsstödet med stöd av representanter från upphandlande myndigheter, leverantörer och intresseorganisationer. Vägledningarna granskas innan publicering av någon av verksamhetens jurister som inte varit delaktig i att ta fram vägledningen. Upphandlingsstödet's målsättning är att dessa vägledningar ska uppdateras två gånger per år.

Vägledningarna trycks och finns också som nedladdningsbara pdf-filer.

Enligt verksamhetsplanen 2012 ska fem nya vägledningar tas fram för upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader samt fyra för upphandling av hälso- och sjukvård samt vård och omsorg. Följande vägledningar är planerade:

- Dialog före, under och efter upphandling
- Innovationsvänlig upphandling
- Hantera ramavtal (rangordning/förnyad konkurrensutsättning)
- Livscykelkostnad
- Krav vid upphandling inom vård och omsorg
- Krav vid upphandling av hälso- och sjukvård
- Ersättningsmodell vid upphandling inom vård och omsorg samt hälso- och sjukvård
- Modeller och verktyg att använda vid avtalsuppföljning av vård och omsorg.

Nyhetsbrev

Under 2011 publicerade Upphandlingsstödet fem nyhetsbrev. Nyhetsbreven ska fortsättningsvis ges ut 1 gång per månad och innehåller information om den verksamhet som Upphandlingsstödet bedriver (nya vägledningar, konferenser m.m.). Nyhetsbrevet hade i januari 2012 420 prenumeranter och målsättningen för året är 800.

Information om regelverket, Frågor och Svar

På webbplatsen lämnas en översiktlig beskrivning av de regelverk som tillämpas vid offentlig upphandling. Länkar finns till lagtext och direktiv samt till Konkurrensverkets databas med domstolsavgöranden och till EUR-Lex som är en databas med domstolsavgöranden från EU-domstolen.

Under ”Frågor och Svar” lämnas svar på vanliga frågor om offentlig upphandling. Frågorna är indelade i kapitel som motsvarar stegen i upphandlingsprocessen.

Ordlista

Ordlistan med relevanta begrepp inom upphandling har tagits fram i samverkan med bland andra Konkurrensverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

Verktyg

På webbplatsen anges att Upphandlingsstödet samlar praktiska verktyg som kan underlätta i arbetet med upphandlingar för upphandlare och leverantörer. De verktyg som presenteras är eCertis³ och CSR-kompassen⁴.

³ Se avsnitt 6.6.1.

⁴ Se avsnitt 7.4.1.

Branschvillkor och standardavtal

Här samlar Upphandlingsstödet länkar till branschvisa standardavtal, leveransvillkor, riktlinjer och vägledningar⁵.

Dokumentbibliotek och länkbibliotek

I dokumentbiblioteket finns rapporter och utredningar från bland andra Konkurrensverket, Miljöstyrningsrådet, Tillväxtverket, Sveriges Kommuner och Landsting samt Företagarna.

I länkbiblioteket lämnas en överblick över organisationer som bedriver verksamhet inom offentlig upphandling och besläktade områden med länkar till organisationernas webbplatser. Exempel är länkar till Avropa.se, Konkurrensverket, Skatteverket, Sveriges domstolar (vägledande avgöranden), Sveriges Offentliga Inköpare, Tillväxtverket, Miljöstyrningsrådet, Svenskt Näringsliv, Företagarna, länkar till offentliga annonsdatabaser samt Europeiska kommissionens webbplatser om offentlig upphandling och grön upphandling.

Helpdesk

Helpdesken är öppen för telefonförfrågningar enbart måndagar, onsdagar och fredagar kl. 9–11. Varje pass är bemannat med en person och fyra anställda delar på uppgiften. Helpdesken är avsedd att lämna grundläggande information om upphandlingsprocessen och ge stöd i praktiska upphandlingsfrågor till både upphandlande myndigheter och leverantörer. Frågor kan även ställas per e-post. Frågeställaren kan lämna sitt telefonnummer i ett kontaktformulär för att senare bli uppringd.

Enligt arbetsplanen för 2012 ska alla frågor som kommer till Upphandlingsstödet åtgärdas inom två arbetsdagar.

⁵ Länkar finns till standardavtal/leveransvillkor inom branscherna byggsektorn, grafik, hotell/konferens, IT, kollektivtrafik och teknik. Länk finns vidare till vägledning för upphandling av avfallshantering.

Konferenser, seminarier, föreläsningar

Upphandlingsstödet genomförde 2011 tre konferenser med följande ämnesrubriker:

- Förfrågningsunderlag för den goda affären
- Konkurrenspräglad dialog
- Upphandlingsstödsdagen

Upphandlingsstödet har också medverkat i konferenser anordnade av andra samt hållit föreläsningar på universitet och högskolor, handelskammare m.m.

Planerat upphandlingsstöd

Utöver de vägledningar som planeras 2012 ska Upphandlingsstödet ge ut en broschyr som vänder sig till politiker och andra beslutsfattare inom offentlig sektor och som beskriver vikten och vinsten av att behandla upphandling som en strategisk fråga för organisationen.

Fokus för arbetet 2012 kommer annars att vara på leverantörerna. Ett informations- och utbildningspaket om LOU ska distribueras mars/april 2012. Syftet är att nå ut till befintliga samt potentiella leverantörer och informera om de affärsmöjligheter som finns samt att förse företagen med relevant och tillgänglig information om vad offentlig upphandling innebär. Informations- och utbildningspaketet kommer bl.a. att bestå av en film, powerpointpresentationer, manualer och underlag för workshops. Materialet kommer att bl.a. att spridas genom att Tillväxtverket avser att använda det inom sin verksamhet och Upphandlingsstödet hoppas att olika näringslivsorganisationer ska vilja använda paketet. Tillväxtverket ska besöka olika platser i landet under året och informera om LOU varvid Upphandlingsstödet ska medverka i det arbetet med material och personal.

Under 2012 avser Upphandlingsstödet att anordna fyra frukostmöten riktade till leverantörer.

2.1.4 E-upphandling

Upphandlingsstödet ska enligt regeringens uppdrag driva utvecklingen av elektronisk upphandling inom offentlig förvaltning. Den långsiktiga målsättningen är en helt obruten elektronisk inköpsprocess från förfrågningsunderlag fram till faktura. Upphandlingsstödet arbetar bl.a. med vägledning och praktiskt stöd till de myndigheter som planerar att gå över till elektronisk upphandling.

I Upphandlingsstödet uppdrag ingår också att delta i standardiseringsarbetet inom elektronisk upphandling. Det arbetet sker i samverkan med Ekonomistyrningsverket och Sveriges Kommuner och Landsting via SFTI (Single Face To Industry)⁶.

Upphandlingsstödet har på uppdrag från Regeringskansliet deltagit i EU-kommissionens arbetsgrupp för e-upphandling; E-procurement group. Myndigheten uppger att den uppgiften tillsammans med standardiseringsarbetet har i arbetstid motsvarat en heltidsanställning.

Upphandlingsstödet planerar att 2012 ta fram:

- en referensmodell för upphandlingsprocessen,
- råd och rekommendationer vid införande av e-upphandling,
- rekommendationer för krav på IT-säkerhet/tillgänglighet,
- en referensmodell för e-avrop från ramavtal vid inköpscentraler samt
- en vägledning om diarieföring och arkivering av elektroniska upphandlingsunderlag.

2.1.5 Andra uppdrag

Upphandlingsstödet har tagit fram ett antal rapporter såsom kartläggning av upphandlingsstöd och kommersiella informationsbaser, kartläggning av förfrågningsunderlag avseende primärvård samt rapporter om hur elektronisk upphandling används och om en framtida arkitektur för elektronisk upphandling.

Upphandlingsstödet har lämnat remissvar vid sex tillfällen under 2010 och 2011.

⁶ SFTI- (Single Face To Industry) är ett projekt som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Ekonomistyrningsverket (ESV) och Kammarkollegiet gemensamt driver för att främja förutsättningarna för elektronisk handel. Detta för att skapa kostnadseffektivare hantering av inköps- och fakturaprocesserna.

2.1.6 Samarbete med andra myndigheter

Som framgått under rubriken *Planerat upphandlingsstöd* finns ett etablerat samarbete med Tillväxtverket.

Ett nätverk för arbetet med mindre företag ska skapas med deltagare från Konkurrensverket, Tillväxtverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

När det gäller upphandling av vård och omsorg samarbetar Upphandlingsstödet med Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen. Vidare finns ett samarbete med Vinnova kring arbetet med att ta fram en vägledning för innovationsvänlig upphandling. Upphandlingsstödet har samarbetat med Miljöstyrningsrådet i flera projekt och verksamheterna har löpande kontakt med varandra när det gäller kommunikation.

2.2 Konkurrensverket

2.2.1 Uppgift och uppdrag

Konkurrensverket är förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och den offentliga upphandlingen. Som framgår i avsnitt 1.3.1 inordnades NOU:s verksamhet i Konkurrensverket den 1 september 2007.

Instruktionen för myndigheten⁷ anger att Konkurrensverket är förvaltningsmyndighet för den offentliga upphandlingen och tillsynsmyndighet för lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2007:1092) om upphandling inom försörjningsområdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF), lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Verket ska arbeta för en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknads aktörer. Konkurrensverket ska uppmärksamma hinder mot en effektiv offentlig upphandling, lämna förslag till regelreformer samt följa upp utvecklingen på upphandlingsområdet. Enligt instruktionen ska Konkurrensverket inom sina verksamhetsområden och i lämplig omfattning utfärda allmänna råd.

Konkurrensverket ska vidare bidra till den internationella utvecklingen på upphandlingsområdet. Verket ska inom sitt verksamhets-

⁷ Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

område bistå Regeringskansliet inom ramen för det europeiska och nordiska samarbetet.

I instruktionen stadgas också att Konkurrensverket i lämplig omfattning ska informera företag, upphandlande myndigheter, upphandlande enheter och andra berörda om avgöranden i upphandlingsärenden och om tillämpningen av upphandlingslagarna och Europeiska unionens upphandlingsregler. Konkurrensverket ska verka för en enhetlig tillämpning av de nationella upphandlingsreglerna.

Konkurrensverket ansvarar för att samla in statistik om offentlig upphandling och arbetar för att utveckla statistikinsamlingen och göra statistiken mera användbar.⁸

Till Konkurrensverket är ett råd för upphandlingsfrågor knutet. Rådets medlemmar utses av verket bland personer som har erfarenhet av offentlig upphandling eller sakkunskap i upphandlingsfrågor. Rådet ska utgöra ett forum för erfarenhetsutbyte i fråga om såväl allmänna upphandlingsfrågor som frågor om behovet av åtgärder för att stödja utvecklingen mot en effektiv offentlig upphandling.

Inom verkets ansvar på upphandlingsområdet ska enligt regleringsbrevet för budgetåret 2012 särskild vikt läggas vid åtgärder för att öka förutsättningarna för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar. Tillsynsverksamheten ska vara prioriterad och vid tillsynen bör otillåtna direktupphandlingar vara i fokus. Särskild vikt ska läggas vid talan om upphandlingsskadeavgift. Regeringen begär återrapportering på ett antal punkter:

Inom verkets ansvar rörande den offentliga upphandlingen ska områden som varit föremål för tillsyn och åtgärder som vidtagits för ökad regel efterlevnad redovisas. Inom tillsynsverksamheten ska ärenden i vilka frågan om upphandlingsskadeavgift aktualiserats redovisas. Det handlar om ärenden som är eller har varit föremål för domstolsprövning och hos verket avslutade ärenden. Lagstiftning och praxis som motverkar en effektiv offentlig upphandling ska uppmärksammas och förslag till åtgärder redovisas. Den rättsliga utvecklingen inom den offentliga upphandlingen både nationellt och internationellt ska följas och redovisas. Förutsättningarna för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar ska rapporteras.

Till Konkurrensverket är även ett råd för forskningsfrågor knutet. Rådet har till uppgift att stimulera forskningen på konkurrens- och upphandlingsområdet samt att tillföra verket sådana resultat från

⁸ Så här arbetar Konkurrensverket med upphandlingsfrågor-strategi för år 2010 och 2011, PM 2010-07-15.

utvecklingen främst inom de ekonomiska och juridiska vetenskaperna som kan ha betydelse för verksamheten.

2.2.2 Organisation och finansiering⁹

Frågor beträffande offentlig upphandling berör olika avdelningar inom Konkurrensverket. Verket har uppgett nedanstående kostnader för verksamheten:

- Avdelningen för tillsyn om offentlig upphandling har enligt bemanningsplanen en personalstyrka på 15 personer. Lönekostnaden inklusive sociala avgifter samt overheadkostnader är cirka 16,6 miljoner kronor per år.
- Konkurrensverkets roll som tillsynsmyndighet för LOV (lagen om valfrihetssystem) utövats av Konkurrensavdelning 4. Två personer på avdelningen arbetar med den uppgiften vilket verket uppger motsvarar en kostnad inklusive sociala avgifter samt overheadkostnader på 2,2 miljoner per år.
- Därtill arbetar sju personer på verket (juridiska avdelningen samt avdelningen för verksamhetsstöd (informatörerna)) med upphandlingsfrågor. Dessa personers lönekostnader inklusive sociala avgifter samt overheadkostnader beräknas av Konkurrensverket uppgå till 7,7 miljoner kronor per år.
- Vidare har Konkurrensverket redovisat att kostnaden för statistik-tjänster från SCB för den statistik som Europeiska kommissionen kräver av Sverige¹⁰ uppgår till cirka 315 tkr per år.

Totalt summerar Konkurrensverket kostnaderna för verkets verksamhet med offentlig upphandling till 26 815 000 kronor.¹¹

⁹ Uppgifter lämnade av Konkurrensverket i PM daterade 2011-10-12 respektive 2011-12-07.

¹⁰ Enligt direktiv (2004/18 artikel 75-76 och 2004/17 artikel 67).

¹¹ I budgetpropositionen (Prop. 2007/08:1 utgiftsområde 24 sidan 39) skrev regeringen:
Anslag 1:7 Nämnden för offentlig upphandling under utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning som NOU disponerat flyttas till utgiftsområde 24 Näringsliv vilket innebär att Konkurrensverkets ramanslag 38:14 Konkurrensverket höjs med motsvarande belopp från 2008.

Detta belopp uppgick till 8 310 000 kr. Vidare skrev regeringen,
Regeringen anser att en prioriterad uppgift för Konkurrensverket ska vara att öka förutsättningarna för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar. Regeringen föreslår därför att Konkurrensverkets anslag förstärks med 5 miljoner kronor årligen från 2008

I regleringsbrevet för år 2008 (regeringsbeslut 07-12-19 I 37) är budgeten utökad med 5 miljoner kronor mot föregående års regleringsbrev men i det står ingen hänvisning till varför medlen utökades och de är inte öronmärkta.

I budgetpropositionen (Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 24 sidan 64) står

Konkurrensverket har infört en slags tidredovisning enligt vilken 83 procent av myndighetens tid fördelas på ärenden som kan hänföras till konkurrensfrågor och resterande 17 procent på ärenden som kan hänföras till upphandling. Konkurrensverket har till utredningen uppskattat att 2011 års kostnader inom upphandlingsområdet fördelade sig på ungefärligen följande sätt; lagtillämpning/tillsyn cirka 75 procent, statistik/forskning cirka 5 procent och information cirka 20 procent.

Utredningen återkommer i kapitel 7 till frågan om gränsdragningen mellan upphandlingsstödjande verksamhet och tillsynsverksamhet, samt i kapitel 9 till frågan om Konkurrensverkets kostnader för vägledning och information som övertas av det samordnade upphandlingsstödet.

2.2.3 Information på upphandlingsområdet

Konkurrensverkets information om upphandling finns främst på verkets webbplats¹² www.konkurrensverket.se. Målgrupperna för informationen är enligt Konkurrensverket upphandlare och leverantörer. Inom ramen för sitt informationsuppdrag fokuserar verket på allmän information om den rättsliga utvecklingen, både vad avser nya rättsfall från svenska och utländska domstolar, men även med avseende på Konkurrensverkets egna avgöranden och prioriteringar. Verket menar att de tillsyns- och informationsåtgärder

I samband med översynen av rättsmedel vid offentlig upphandling överväger regeringen att ge Konkurrensverket talerätt i upphandlingsmål. Eftersom det innebär nya resurskrävande arbetsuppgifter för myndigheten, föreslår regeringen att anslaget 1:17 Konkurrensverket tillförs 5 miljoner kronor för 2009 och 10 miljoner kr för 2010 respektive 2011. Vidare föreslår regeringen att anslaget 1:17 Konkurrensverket tillförs 3 miljoner kr årligen från och med 2009 för att förstärka och utveckla verkets informationsverksamhet särskilt vad gäller upphandlingsreglerna.

För 2011 överfördes 400 000 kronor från utgiftsområde 14 Arbetsmarknad vissa tillkommande uppgifter och initiala kostnader till följd av lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. Detta var ett engångsanslag. För 2012 tillfördes anslaget 4 000 000 kronor för att finansiera uppdrag till Konkurrensverket om en uppföljning av konkurrensförhållanden i valfrihetssystemen i kommunerna.

Konkurrensverket erhåller enligt regleringsbrevet för 2012 ett ramanslag på Utgiftsområde 24 Näringsliv, som uppgår till 132,8 miljoner. Därtill kommer 18 miljoner för att finansiera kostnader med anledning av mål och ärenden som avser överklagande av Konkurrensverkets beslut eller vari Konkurrensverket för talan.

Vidare får Konkurrensverket ett anslag på 13,5 miljoner kronor för bidrag till forskningsprojekt med en klar anknytning till Konkurrensverkets verksamhetsområden med forskare företrädesvis vid universitet och högskolor. Medlen får användas av verket för uppdragsforskning, seminarier och informationsinsatser på konkurrens- och upphandlingsområdet.

¹² Hemsidan har 500 000 besökare per år.

Konkurrensverket har vidtagit och planerar att genomföra beaktar särskilt små och medelstora företags möjlighet att delta vid offentliga upphandlingar.

På webbplatsen finns förutom generell information om upphandlingsprocessen, även information om verkets publikationer (nyhetsbrev, rapporter och informationsmaterial), lagar och förordningar, upphandlingsskadeavgift, domstolsavgöranden, ordlista, Frågor och Svar samt länkar till andra webbplatser med upphandlingsinformation. Vidare finns snabbänkar till myndighetens egna tillsynsbeslut, yttranden och yttranden till domstol. Alla sådana beslut publiceras i diariet som är sökbart.

Nyhetsbrev

Konkurrensverket publicerar en gång i månaden ett elektroniskt nyhetsbrev om offentlig upphandling. Antalet prenumeranter var i december 2011 cirka 3 000. Nyhetsbrevet innehåller bl.a. information om ny lagstiftning, om verkets tillsynsärenden med länkar till yttranden och inlagor, information om och länkar till rapporter och informationsskrifter, information om och länkar till verkets yttranden till domstolar samt intervjuer.

Rapporter

Konkurrensverket publicerar även resultat av verkets bidragsforskning och uppdragsforskning om konkurrens och offentlig upphandling i form av rapporter¹³. Konkurrensverkets skrifter distri-

¹³ Exempel på rapporter från 2010-och 2011 som syftar till att öka kunskapen om upphandling och om marknader som är viktiga vid offentlig upphandling:

- Inträdeshinder för privata vårdcentraler - erfarenheter från valfrihetsreformen inom primärvård
- Osund strategisk anbudsgivning i offentlig upphandling
- Bättre statistik om offentliga upphandlingar
- Fallgropar vid entreprenadupphandlingar
- Siffror och fakta om offentlig upphandling
- Mat och marknad - från bonde till bordoffentlig upphandling
- Studie i överprövningsmål - livsmedelsupphandlingar under åren 2007-2010
- Konkurrens och makt i den svenska livsmedelskedjan
- Konkurrensstryckets och konkurrenskraftens inverkan på livsmedelskedjans prisbildning - Sverige i internationell jämförelse
- Pristransmission inom den svenska livsmedelskedjan
- Samordnade ramavtal - en empirisk undersökning
- The Pros and Cons of Standard Setting

buerats till cirka 4 000 mottagare, främst upphandlingsansvariga hos upphandlande myndigheter och kommunpolitiker. Följande informationsmaterial finns nu tillgängligt om upphandling:

- Upphandlingsreglerna – en introduktion
- Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling
- Lagen om valfrihetssystem – en introduktion
- Swedish Public Procurement Act¹⁴

Information om upphandlingsreglerna och upphandlingsprocessen, Frågor och Svar

I *Upphandling – steg för steg* har Konkurrensverket på sin webbplats sammanställt den viktigaste informationen om upphandlingsreglerna och upphandlingsprocessen. På webbplatsen finns också länkar till aktuella lagar och förordningar. Under *Frågor och Svar* lämnas svar på frågor om regelverket.

Domstolsavgöranden m.m.

På webbplatsen finns sedan 2008 en databas med domar. Vidare finns snabbänkar till Konkurrensverkets yttranden till Regeringen, andra myndigheter och till domstolar.

-
- Uppföljning av vårdval i primärvården. Valfrihet, mångfald och etableringsföretag. Slutrapport
 - Företagens förväntningar inför och erfarenheter av vårdvalssystemets införande. Rapport 2 - Erfarenheter
 - Djupintervjuer om LOV - valfrihetssystem inom primärvården
 - Vilken utformning av vårdvalssystem ger mest nyetablering? Erfarenheter från vårdvalsreformen inom primärvård
 - Val av primärvård: resultat från en brukarundersökning baserad på invånarepaneler
 - Finns det behov av att utvidga talerätten, stärka tillsynen samt införa sanktionsmöjligheter i LOV?
 - Competition Policy and Green Growth - Interactions and challenges
 - Uppföljning av vårdval i primärvården - Landstingens vårdvalssystem och erfarenheter, delrapport 2
 - Djupintervjuer om LOV - valfrihetssystem inom primärvården

¹⁴ Översättningen av lagen om offentlig upphandling till engelska efterfrågas av utländska leverantörer.

Information om upphandlingsskadeavgift

På webbplatsen informeras särskilt om reglerna om upphandlingsskadeavgift.¹⁵ Konkurrensverkets ansökningar om upphandlingsskadeavgift finns tillgängliga på webbplatsen.

Tipsfunktion

Konkurrensverket inrättade hösten 2009 en tipsfunktion dit personer kan vända sig per telefon, brev och e-post med frågor och med information och tips om otillåtna direktupphandlingar eller andra allvarliga överträdelser av upphandlingslagstiftningen. Tipsfunktionen har dock till betydande del kommit att fungera som en frågefunktion. De som ringer önskar information om regelverket för offentlig upphandling. Funktionen är bemannad med tre personer varav en från upphandlingsavdelningen och svarar på frågor om både konkurrens och upphandling.

Antalet frågor per e-post avseende upphandling uppgick t.o.m. tredje kvartalet 2011 till 244. Antal telefonsamtal varierar mellan 5 till 30 per dag. Enklare frågor per e-post ska besvaras senast inom 10 arbetsdagar och motsvarande telefonfrågor senast inom fem arbetsdagar.

Konkurrensverket ger inte råd i specifika upphandlingsärenden, utan enbart allmän vägledning och information om regelverket på upphandlingsområdet. Enligt verkets egna uppskattningar är hälften av de som ringer leverantörer och hälften upphandlare i statliga myndigheter, kommuner eller landsting.

Informationsmöten, konferenser

Konkurrensverket har sedan 2008 hållit informationsmöten om regelverket och om Konkurrensverkets tillämpning. Informationsmötena har ägt rum på 4–8 olika platser i landet varje år.

Under 2011 anordnade Konkurrensverket i januari en konferens med 400 deltagare om nyheterna i upphandlingslagstiftningen. I augusti anordnades en stor konferens med forskarinriktning.

¹⁵ Reglerna om upphandlingsskadeavgift infördes genom lag 2010:571 som trädde i kraft 15 juli 2010. Allmän förvaltningsdomstol får på ansökan av Konkurrensverket besluta om att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift bl.a. vid otillåten direktupphandling.

2.2.4 Forskningsprojekt

Konkurrensverket får ett anslag på 13,5 miljoner kronor för bidrag till forskningsprojekt med en klar anknytning till Konkurrensverkets verksamhetsområden med forskare företrädesvis vid universitet och högskolor. Medlen får användas av verket för uppdragsforskning, seminarier och informationsinsatser på konkurrens- och upphandlingsområdet. Verket anger att ungefär hälften av medlen går till forskning om offentlig upphandling.

Forskningsanslaget används i huvudsak till bidragsforskning som fördelas efter ansökan från forskare med stöd av verkets forskningsråd.¹⁶ Rådet ska delta i beredningen av ärenden om fördelning av medel från anslaget för konkurrens- och upphandlingsforskning.¹⁷ Rådets förslag föreläggs Generaldirektören för beslut.

I år delar Konkurrensverket ut drygt fem och en halv miljoner kronor till nio nya forskningsprojekt och lika många som får fortsatt finansiering. Avsikten med att stödja forskningen är att öka och sprida kunskapen om konkurrens- och upphandlingsfrågor.

Ett projekt som får forskningsbidrag 2012 och som avser upphandling gäller kvalitetsuppföljning av upphandlad äldreomsorg.¹⁸

Ett annat projekt har rubriken ”Marknadsstaten och valfrihetssystemen”.¹⁹

Offentliga organisationers styrning av underleverantörer vid offentlig upphandling är ett annat projekt.

En mindre del av forskningsanslaget används till s.k. uppdragsforskning. Myndigheten styr valet av den typen av forskningsuppdrag. Under 2011 slutfördes t.ex. ett sådant uppdrag ”Osund strategisk anbudsgivning i offentlig verksamhet” och 2010 ”Samordnade ramavtal – en empirisk undersökning.

¹⁶ Rådet som leds av Konkurrensverkets generaldirektör består av fem professorer/docenter i nationalekonomi och fyra i juridik.

¹⁷ Konkurrensverket uppger att rådets ledamöter ”poängsätter” ansökningarna. Det gör även en panel bestående av handläggare vid verket. Resultatet vägs sedan samman och ligger till grund för beslut om tilldelning av medel.

¹⁸ Uppdraget ska utföras av Ulrika Winblad Spångberg vid Uppsala universitet.

¹⁹ Tobias Indén vid Syddansk universitet leder det arbetet. Bland annat ska danska och svenska valfrihetssystem studeras för att utröna hur marknadens funktionssätt påverkas i olika situationer.

2.2.5 Europeiskt samarbete

Public Procurement Network

Sverige är ordförande från 1 juli 2011 till 31 december 2012 i Public Procurement Network (PPN). Detta arbete leds av Konkurrensverket i samråd med Socialdepartementet. PPN är ett informellt europeiskt nätverk som tar sikte på att, genom bl.a. utbyte av erfarenheter och idéer, förbättra tillämpningen och implementeringen av de gemensamma upphandlingsreglerna. Nätverket syftar även till att skapa ett effektivt informellt samarbete för att lösa gränsöverskridande problem på upphandlingsområdet. Medlemskapet är öppet för alla EU-medlemsstater, EES-länder, kandidat och associeringsländer. Kommissionen, EBRD och SIGMA²⁰ deltar som observatörer.

Konkurrensverket har utövat det svenska ordförandeskapet. Bl.a. har myndigheten inom ramen för PPN anordnat en internationell konferens i Stockholm på temat ”The Cost of Different Goals of Public Procurement”. Konferensen attraherade deltagare från ett 25-tal länder.

Sverige angav fyra fokusområden för utbytet inom PPN under ordförandeskapet;

1. De nya EU direktiven om upphandling och tjänstekoncessioner
2. Frågor kring reciprocitet beträffande tredje-lands företags tillträde till EU:s upphandlingsmarknad
3. Otillåten direktupphandling
4. Sociala hänsyn vid offentlig upphandling

Kommissionen

Baserat på förordnande av Socialdepartementet deltar Konkurrensverket i arbetet inom Rådgivande kommitténs arbetsgrupp för ekonomi och statistik (ESWG) som normalt äger rum fyra gånger per år i Bryssel. Under mötet träffas representanter från EU-medlemsländerna och EES- och kandidatländerna för att diskutera bl.a. implementering, tillämpning och erfarenheter av upphandlingsdirektivets bestämmelser. Konkurrensverket deltar

²⁰ SIGMA (Support för Improvement in Governance and Management); är ett gemensamt projekt som drivs av OECD och EU) och som syftar till att förbättra offentlig förvaltning i EU:s kandidat och partnerskapsländer.

också i Rådgivande kommitténs arbetsgrupp för elektronisk upphandling (EPWG). Se vidare kapitel 6.

OECD

Konkurrensverket deltar i olika arbetsgrupper inom OECD och när det uppstår frågor knutna till offentlig upphandling bidrar Konkurrensverket med synpunkter på texter till rekommendationer och vägledningar.

Nordiska möten

Ungefär vart tredje kvartal träffas de fem nordiska länderna på departements och/eller myndighetsnivå beroende på organisation och diskuterar aktuella upphandlingsrättsliga frågor.

2.2.6 Samarbete med andra myndigheter

Konkurrensverket samarbetar med andra myndigheter i upphandlingsfrågor, bland annat med Tillväxtverket när det gäller information till små och medelstora företag. Dessutom bedriver verket ett samarbete om e-upphandling och e-annonser tillsammans med Kammarkollegiet, ESV och ett antal andra berörda myndigheter.

När det gäller frågor om råd och stöd på upphandlingsområdet hänvisar Konkurrensverket också allt mer till Kammarkollegiets upphandlingsstöd.

2.3 AB Svenska Miljöstyrningsrådet

2.3.1 Uppgifter och uppdrag

AB Svenska Miljöstyrningsrådet bildades år 1995 som huvudman och registreringsorgan i Sverige för EU:s miljölednings- och miljörevisionsordning (EMAS). Bolaget ägs gemensamt av staten, Sveriges Kommuner och Landsting och Svenskt Näringsliv. Staten är huvudägare med 85 procent av aktierna och Miljödepartementet är bolags-

förvaltare.²¹ Ägarstyrning sker genom ägardirektiv, bolagsordning och samarbetsavtal. Miljödepartementet har en representant i Miljöstyrningsrådets styrelse liksom också Naturvårdsverket.

Miljöstyrningsrådets arbete med miljökrav i offentlig upphandling fastställs i bolagets bolagsordning och ägardirektiv. Av ägardirektivet framgår att AB Svenska Miljöstyrningsrådets verksamhet ska främja en frivillig förbättring av näringslivets och den offentliga sektorns miljöarbete. Miljöstyrningsrådet ska enligt ägardirektivet förvalta och utveckla system för en hållbar offentlig och i övrigt professionell upphandling baserad på bolagets uppdrag att administrera det så kallade EKV-verktyget. Arbetet ska bedrivas i samklang med vad som anges i regeringens skrivelse Miljöanpassad offentlig upphandling, det vill säga regeringens handlingsplan för ökade miljökrav i offentlig upphandling som presenterades 2007.²²

Handlingsplanen innehöll följande tre inriktningsmål:

- Andelen offentliga upphandlingar med välformulerade krav borde öka.
- Andelen statliga ramavtal med välformulerade krav borde öka.
- Andelen myndigheter inom stat, kommun och landsting som regelbundet ställer välformulerade krav borde öka.

För att nå dessa tre inriktningsmål pekade regeringen ut fyra strategiska områden.

1. Det första området handlade om statliga myndigheter, styrning och kompetens. Regeringen angav att förordningen (1998:796) om statlig inköpsordning borde ses över i syfte att undersöka förutsättningarna för att komplettera förordningen med krav på att ställa kostnadseffektiva och välformulerade miljökrav i de statliga ramavtalen. Regeringen angav vidare att ramavtalsmyndigheterna borde ges skräddarsydda utbildningar.
2. Det andra strategiska området handlade om att engagera politiker och beslutsfattare på lokal och regional nivå. Regeringen angav i skrivelsen att en informationskampanj riktad till politiker och

²¹ Ägarutredningen (Fi 2011:06) har i sitt betänkande *Ekonomisk värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning* SOU 2012:14 förslagit att statens ägande i AB Svenska Miljöstyrningsrådet ska överföras till vad utredningen benämner Förvaltningsbolag 2 som ska förvalta bolaget med mål att skapa största möjliga samhällsnytta med beaktande av de ekonomiska krav som fastställs för varje bolag. Utredningen skriver dock att för några enstaka bolag i denna kategori kan övervägas om det är mest ändamålsenligt att de ingår i Förvaltningsbolag 2 eller om syftet med deras verksamhet kan uppnås enklare och bättre om de även fortsättningsvis förvaltas direkt av närmast berört fackdepartement.

²² *Miljöanpassad offentlig upphandling*, skr 2006/07:54.

andra beslutsfattare på lokal och regional nivå borde genomföras eftersom ledningens stöd är en förutsättning för att lyckas med miljöanpassad offentlig upphandling.

3. Det tredje strategiska området handlade om att säkerställa upphandlarnas kompetens. Regeringen föreslog bland annat att Miljöstyrningsrådet skulle inrätta en helpdesk och utveckla utbildningsmaterial.
4. Det fjärde strategiska området handlade om att erbjuda ett effektivt och enkelt verktyg för att underlätta för upphandlare att ställa miljökrav. Regeringen föreslog att Miljöstyrningsrådet skulle utveckla det redan framtagna EKV-verktyget med målsättningen att erbjuda förslag till miljökrav för en komplett uppsättning produktgrupper för offentlig upphandling. Regeringen ansåg att kravnivån på kriterierna i verktyget var för låg och för ojämn samt att användarvänligheten och funktionaliteten behövde bli bättre. Regeringen föreslog vidare att ett arbete med så kallade spjutspetskriterier skulle påbörjas, för att ge stöd till de upphandlare som vill ställa högre miljökrav än den gängse kravnivån.

Regeringen utsåg AB Svenska Miljöstyrningsrådet som nyckelaktör för att driva utvecklingen av miljöanpassad upphandling framåt och regeringen underströk att samarbetet med Europeiska kommissionen var av särskild vikt i detta arbete. Regeringen slog också fast att mål och åtgärder bör följas upp och att handlingsplanen vid behov borde revideras. Naturvårdsverket gavs ansvaret för att kontinuerligt följa upp utvecklingen av miljökrav vid offentlig upphandling.

Naturvårdsverkets uppföljning²³ av handlingsplanen visade bl.a. att sex av tio av de offentliga upphandlarna alltid eller oftast ställer miljökrav i sina upphandlingar. Baserat på intervjuer med upphandlande myndigheter och centrala nyckelorganisationer identifierades tre nyckelfaktorer som tycktes vara avgörande för om miljökrav ställs eller inte i offentliga upphandlingar:

1. Politiskt stöd. Ett formaliserat stöd genom en väl förankrad, implementerad – och gärna nedbruten – miljöpolicy tycks vara centralt för miljöanpassning av offentlig upphandling.

²³ *Miljöanpassad offentlig upphandling – En fråga om att kunna, vilja och förstå* Naturvårdsverket rapport 6326 januari 2010.

2. Osäkerheten om hur miljökrav kan ställas i förhållande till det regelverk som styr offentlig upphandling. Rädslan för överprövning utgör ett direkt hinder, särskilt för de som ställer miljökrav mindre regelbundet.
3. Det individuella engagemanget hos medarbetare, både hos verksamhetsutövare och upphandlare

2.3.2 Organisation och finansiering

För närvarande arbetar 14 tillsvidareanställda och två projektanställda vid AB Svenska Miljöstyrningsrådet. Cirka 10 av de anställda arbetar med kriterieframtagning och rådgivning. En av de anställda arbetar halvtid med juridiska frågor och halvtid med sociala krav. Övrig personal är civilingenjörer och kemister och en är ekonom.²⁴

Till Miljöstyrningsrådet är knutet ett råd - ”Miljö- och upphandlingsjuridiska rådet” - med personer från Sveriges Kommuner och Landsting, Företagarna, Almega, Naturvårdsverket, Kammarkollegiets Upphandlingsstöd, Stockholms Universitet, Advokatfirman Delphi och Difi²⁵. Rådet träffas fyra gånger per år och fungerar som ”bollplank”.

Verksamheten med kriterieframtagning och rådgivning vid AB Svenska Miljöstyrningsrådet finansieras genom ett statligt bidrag på 11,5 miljoner kronor.²⁶

2.3.3 Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier

En av de viktigaste uppgifterna för Miljöstyrningsrådet är att utveckla förslag till kriterier som upphandlande myndigheter kan använda för att utforma miljökrav. Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier syftar till att göra det enklare för upphandlare att ställa miljökrav, men också till att upplysa leverantörer och anbudsgivare om vilka miljökrav som kan förekomma i en upphandling.

²⁴ Möte med Miljöstyrningsrådet 2011-12-12.

²⁵ Difi – Direktoratet för förvaltning og IKT som lyder under Norges *Fornynings-, administrasjons- og kirkedepartementet* Se avsnitt 3.1.

²⁶ I Regleringsbrevet för Naturvårdsverket anges att verket ska betala ut 11 500 000 kronor till AB Svenska Miljöstyrningsrådet för arbetet med miljökrav vid offentlig upphandling. Medlen anvisas under Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.

Upphandlande myndigheter väljer själv vilka miljökriterier som ska användas i upphandlingen.

Kriterierna tas fram i en förankringsprocess där intressenter från forskning, näringsliv, intresseorganisationer och offentlig sektor öppet bjuds in att delta. De olika deltagarna får ingen ersättning för arbetet. Processen med att ta fram ett kriterium kan ta från ett halvår upp till två år och avgörs genom ett konsensusförfarande. Kriteriearbetet avslutas med en öppen remissbehandling.

För närvarande finns upphandlingskriterier för tio produktområden på Miljöstyrningsrådets webbplats. Dessa omfattar i sin tur en rad underproduktgrupper. Under varje produktområde finns ett antal produktgrupper med tillhörande kriteriedokument. Till varje kriteriedokument finns tillhörande information om bakgrund och motiv. Miljöstyrningsrådet förvaltar 77 kriteriedokument. Kriterierna förvaltas och uppdateras löpande för att anpassas exempelvis till ändringar i lagstiftning och teknisk utveckling. För flera produkter finns kriterier utformade på olika ambitionsnivåer: basnivå, avancerad nivå och spjutspetsnivå. Till varje nivå finns även förslag till verifikat som upphandlaren kan kräva för att styrka att leverantören uppfyller kraven.

Upphandlingskriterierna kan laddas ned kostnadsfritt från Miljöstyrningsrådets webbplats www.msr.se/. I övrigt informerar Miljöstyrningsrådet om kriterierna via konferenser, utbildningar, samt genom rådgivning via telefon och e-post. Telefonrådgivningen ges genom en Helpdesk som är öppen kl. 10–12 varje dag.

De största användarna av kriterierna är upphandlare i landstingen och kommunerna. Minst används kriterierna av statliga myndigheter. Statens inköpscentral använder kriterierna i sina ramavtalsupphandlingar medan t.ex. Trafikverket och FMV anser sig ha egen kompetens för att ställa miljökrav vid sina upphandlingar.

2.3.4 Övriga uppgifter

AB Svenska Miljöstyrningsrådet har flera uppgifter utöver att utarbeta kriterier för miljökrav.

Bland annat är AB Svenska Miljöstyrningsrådet ansvarigt organ för EMAS²⁷ i Sverige, vilket innefattar att sprida information om

²⁷ EMAS är EU:s frivilliga miljölednings- och miljörevisionsordning vilket är ett instrument för företag och myndigheter att visa att man bedriver ett strukturerat och förebyggande miljöarbete. EMAS bygger på den internationella miljöledningsstandarden ISO 14001.

EMAS och hur man går till väga för att EMAS-registreras. Miljöstyrningsrådet för officiellt register över EMAS-registrerade organisationer och representerar Sverige i det gemensamma EU-arbetet kring EMAS.

Miljöstyrningsrådet är även huvudman och registreringsorgan för ett internationellt system för miljö- och klimatdeklarationer – det internationella EPD²⁸-systemet.

Dessa uppgifter är dock av betydligt mindre omfattning än arbetet med kriterier.²⁹

2.3.5 Samarbete med andra myndigheter

Miljöstyrningsrådet samarbetar med Kammarkollegiets Upphandlingsstöd genom att sitta med i deras referensgrupper. Upphandlingsstödet hänvisar till Miljöstyrningsrådet när det gäller miljökrav vid upphandling. Avdelningschefen för Kammarkollegiets avdelning för upphandlingsstöd sitter med i Miljö- och upphandlingsjuridiska rådet.

2.4 Tillväxtverket

2.4.1 Uppgifter och uppdrag

Tillväxtverket är en tillväxtpolitisk myndighet med rollen att stärka regional utveckling och underlätta företagande och entreprenörskap i Sverige. I instruktionen³⁰ anges att verket ska

utveckla och genomföra insatser som främjar entreprenörskap, ökad konkurrenskraft och tillväxt i företag, samt utvecklingskraft i alla delar av landet, med stärkt nationell, regional och lokal konkurrenskraft.

Tillväxtverket har en uttalad vägledningsroll. I instruktionen anges att verket ska

²⁸ *Environmental Product Declaration*, EPD, är ett informationssystem för att faktamässigt beskriva miljöegenskaper hos produkter och tjänster i ett livscykelperspektiv. Ett av de viktigaste användningsområdena för miljövarudeklarationer är inom miljöanpassad anskaffning. Systemet följer principerna för internationell standardisering för livscykelanalys och så kallade Typ III-deklarationer.

²⁹ Under 2010 uppgick intäkterna i form av registreringsavgifter och bidrag från staten för arbetet med EMAS och EPD till 2,1 miljoner kronor.

³⁰ Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

på ett enkelt och samordnat sätt erbjuda myndighetsinformation som är relevant för företag och vägleda blivande och redan etablerade företagare till andra myndigheter, organisationer och aktörer.

Kopplat till detta har Tillväxtverket ett antal uppdrag inom regel-förenkling med det gemensamma syftet att undanröja tillväxthinder och sänka de administrativa kostnaderna.

2.4.2 Organisation och finansiering

Tillväxtverket har cirka 350 medarbetare. I verket finns fyra sak-avdelningar samt en avdelning med en särskild ställning som arbetar med olika EU-program. Verket bedriver verksamheten från kontor i Stockholm, Östersund och Arvidsjaur.³¹

Myndigheten har för 2012 ett förvaltningsanslag på cirka 240 miljoner kronor³², medan anslaget för Näringslivsutveckling 2012, som till del disponeras av Tillväxtverket och till del disponeras av regeringen, uppgår till 649 miljoner kronor. Ur detta anslag kan Tillväxtverket finansiera olika insatser.

2.4.3 Tillväxtverket och offentlig upphandling

Tillväxtverkets fokusområden är:

- Affärsutveckling i små och medelstora företag
- Enklare att starta och utveckla företag
- Kapitalförsörjning och finansiering
- Regional tillväxt och innovation
- Marknaderna för hälsa, vård och omsorg
- Miljödrivna marknader
- Rese- och upplevelsedrivna marknader

Inom varje fokusområde finns kopplingar till offentlig upphandling. Tillväxtverkets roll inom offentlig upphandling bygger på verkets tillväxtpolitiska roll och uppdrag. Det betyder att dess insatser inom offentlig upphandling främst utgår från målen att stärka tillväxten i små och medelstora företag samt att förenkla för företag.

³¹ Därtill finns åtta programkontor som ansvarar för Tillväxtverkets uppdrag som förvaltande och attesterande myndighet för de åtta regionala strukturfondsprogrammen.

³² Efter avräkning av medel öronmärkta för Almi.

Tillväxtverket har inom ramen för kontroll av utgifter i stöd-givning också ett speciellt uppdrag som rör offentlig upphandling. Det berör särskilt strukturfondsverksamheten där gemenskapens institutioner påtalar vikten av efterlevnad av bestämmelser om upphandling i beviljade projekt. Tillväxtverkets uppdrag är att verka för att fler företag ska ges möjlighet att genom konkurrensutsättning delta i strukturfondsfinansierade projekt.

Affärsutveckling i små och medelstora företag

Tillväxtverket har ett uppdrag att arbeta med regelförenkling. Inom ramen för detta har Tillväxtverket mätt företagens administrativa kostnader inom 18 olika rättsområden däribland offentlig upphandling.

Verket har haft ett uppdrag från Upphandlingsutredningen att belysa företagets vanligaste erfarenheter av regelverket och dess tillämpning. Vidare har Tillväxtverket redogjort för positiva och negativa erfarenheter som upphandlande myndigheter och enheter har av att använda offentlig upphandling som medel för ökad medverkan av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar. Verket har knutit en extern referensgrupp till arbetet med insatsen bestående av branschorganisationer, kommuner och regioner samt upphandlingsstödjande myndigheter såsom upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet, Vinnova och Miljöstyrningsrådet.

Tillväxtverket bedriver inom området Regelförenkling insatsen *Offentlig upphandling – helt enkelt* som riktar sig till små och medelstora företag och till upphandlande myndigheter som kommuner, och landsting/regioner. Syftet är att underlätta för små och medelstora företag att delta i upphandlingar och därmed bidra till ökade affärsmöjligheter. Företag ska informeras om affärsmöjligheterna, känna sig trygga med regelverken och erhålla bra service.

Inom insatsen avser Tillväxtverket under 2012 och 2013 anordna informationsseminarier om offentlig upphandling gentemot kommuner och företag i samverkan med kommuner och landsting, samt upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet. Seminarierna har som mål att kommunernas företrädare ska få kunskap om företagets förutsättningar att delta i offentliga upphandlingar, samt sprida erfarenheter av insatser för att främja en ökad medverkan av små och medelstora företag. Informationen riktar sig till politiker och

tjänstemän i kommuner som arbetar med frågor kopplade till offentlig upphandling och näringslivsutveckling.

Företag ska vid dessa seminarier få information om de affärsmöjligheter som finns i offentliga upphandlingar, vad de bör tänka på, hur man lämnar anbud och var de kan hitta information. Vid seminarierna finns det möjligheter för företagen att föra en dialog med politiker och tjänstemännen.

Inom *Offentlig upphandling – helt enkelt* ska Tillväxtverket också utöka och förbättra den information om offentlig upphandling som finns på www.verksam.se som är en portal som verket driver tillsammans med Bolagsverket och Skatteverket. Där finns bland annat information om offentlig upphandling. Nu hänvisar Tillväxtverket härvidlag i stor uträkning till Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet och Konkurrensverkets information om upphandlingsprocessen samt upphandlingsregelverken.

Tillväxtverket bedriver också insatser inom *Socialt företagande* för att främja utvecklingen av och i arbetsintegrerande sociala företag. Verket ger arbetsintegrerade sociala företag³³ möjligheter att söka medel för affärsutveckling och för utveckling och kommersialisering av sociala innovationer. Inom *Socialt företagande* planerar Tillväxtverket att 2012 ta fram en guide för kommuner som vill utarbeta en policy för arbetsintegrerande socialt företagande varvid upphandling med sociala hänsyn kan komma att användas. Vidare ska Tillväxtverket göra en översyn av de arbetsintegrerande sociala företagens och andra ideella organisationers hinder och möjligheter att lämna anbud i offentliga upphandlingar.

Tillväxtverket har också tagit fram en publikation om samhälls- målgång med offentlig upphandling som medel.

Regional tillväxt och innovation

Tillväxtverket har inom programmet *Lokalt och regionalt tillväxtarbete 2008–2010* gett projektmedel till 24 projekt. Målet för programmet var att bidra till att länka samman insatser på lokal, regional och nationell nivå, och främja lärandet för olika aktörer.

³³ Arbetsintegrerande sociala företag har som övergripande mål att skapa arbetstillfällen till dem som står utanför, eller som inte fått tillträde till arbetsmarknaden, på grund av funktionsnedsättning eller andra arbetshinder.

Projekten avsåg att utveckla arbetssätt och metoder för att stärka näringslivets utveckling i alla delar av landet.³⁴

Tillväxtverket menar att det finns ett stort intresse från kommunerna i Sverige att utveckla sina arbetssätt när det gäller att medverka till att utveckla det lokala näringslivet genom offentlig upphandling. Programmet *Lokalt och regionalt tillväxtarbete* har inför utvecklandet av den nya programperioden fått många förfrågningar om projekt från kommuner gällande området offentlig upphandling som tillväxtfaktor.

Inom fokusområdet regional tillväxt och innovation bedrivs också insatsen *Kommersiell och offentlig service* där Tillväxtverkets uppdrag är att främja tillgängligheten till kommersiell och offentlig service för företag och medborgare i servicegleasa områden. Tillväxtverket arbetar främst via andra aktörer såsom länsstyrelser och kommuner.

Inom ramen för insatsen finns programmet *Lokala service-lösningar* där Tillväxtverket har bedrivit projektet *Lärande om innovativ upphandling* tillsammans med Länsstyrelserna i Dalarna och Västerbotten, Region Skåne samt Västra Götalandsregionen. Seminariedagar har anordnats i syftet att stärka kommunernas arbete med offentliga upphandling samt att skapa bättre förutsättningar även för mindre företag. Fokus har främst inriktats på livsmedelssektorn där många lokala leverantörer verkar.

Marknaderna för hälsa, vård och omsorg

Dåvarande Nutek hade ett regeringsuppdrag att ta fram en vägledning för upphandlingar av vård och omsorg. Inom ramen för detta tog Nutek bland annat fram ett förslag till handlingsprogram för entreprenörskap och förnyelse i vård och omsorg 2009–2013 samt en rapport om vilka förenklingar och effektiviseringar som är möjliga att genomföra genom att använda elektroniska upphandlingssystem.³⁵

³⁴ De 24 projekten var fördelade på fem teman varav ett var; *Offentlig upphandling – åtgärder i kommunerna för att underlätta för även mindre företag i regionen att delta i konkurrensen om upphandling av varor och tjänster*. Inom programmet finansierades två projekt med bäring på *Upphandling som en strategisk utvecklingsfråga* i Sigtuna kommun samt Sollefteå kommun. Projekten har syftat till att utveckla upphandlingsprocesser i kommunerna samt att förbättra förutsättningarna för lokala företag att konkurrera.

³⁵ Tillväxtverket drev mellan 2008–2010 ett program för att utveckla entreprenörskap och företagande inom vård och omsorg. Totalt 30 miljoner kronor fördelades till 11 projekt runt om i landet. Programmets huvudmålgrupp var offentligt anställda inom vård- och omsorgs-

Tillväxtverket har bedrivit tre program inom hälsa, vård och omsorg varav ett är ett projekt att informera om LOV. Projektet avslutades januari 2012.

Syftet med Tillväxtverkets regeringsuppdrag var att informera om LOV för att stimulera fler att etablera sig och verka som leverantörer inom omsorgs- och hälso- och sjukvårdssektorerna. Verket skulle sprida information om vad lagen innebär och vilka eventuella affärsmöjligheter som lagen möjliggör. Målgrupper var potentiella och befintliga leverantörer av omsorg och hälso- och sjukvård, företagare såväl som kooperativ och ideella organisationer. Kommuner, politiker och tjänstemän i kommuner var också en målgrupp då seminarierna genomförts med programmet *Kunskapsutveckling om entreprenörskap inom vård och omsorg*.

Tillväxtverket har varit huvudarrangör till 40 seminarier sedan 2009 och mer än 75 kommuner har deltagit under seminarieserien. Tillväxtverket har också tagit fram en branschguide på www.verksam.se som vänder sig till potentiella och befintliga företagare inom vård och omsorg.

Tillväxtverket bedriver programmet *Utvecklingscheckar - av tjänster, arbetssätt och varor till små företag i vård och omsorg*. Tillväxtverket ger därigenom småföretag som är eller vill bli verk-samma inom vård och omsorg möjlighet att utveckla en ny eller befintlig tjänst, ett arbetssätt eller en vara. Syftet är att stimulera till konkurrenskraftiga företag och att öka tillväxten i små företag samt främja en positiv utveckling av antalet innovationer i branschen. Programmet omfattar cirka 16 miljoner kronor under perioden 2011–2013 och genomförs i samarbete med fyra lokala partnerskap.

Miljödrivna marknader

Tillväxtverket har på regeringens uppdrag bedrivit programmet *Miljödrivna marknader* mellan 2009–2010. Tillväxtverket har sedan fortsatt programmet även under 2011. Miljödrivna marknader har riktat sig till svenska små och medelstora företag som säljer miljöanpassade varor och tjänster.

Genom programmet har företag fått möjlighet att arbeta tillsammans i nätverk eller i samarbete med andra aktörer för att skapa

sektorn samt företagsrådgivare och insatserna var fokuserade på anställda som ville starta företag. Några projekt riktade sig också till politiker och tjänstemän som nyckelaktörer för förutsättningarna att bedriva offentligt finansierad vård i privat regi.

affärsutveckling. Stora företag har haft möjlighet att medverka som partner i projekt men har inte fått ta del av det ekonomiska stödet. Stödet har riktats till nätverk och grupper av företag. Enskilda företag har därmed inte kunnat söka stöd.

Programmet har stött följande områden:

- Nätverk och matchmaking
- Miljödriven affärsutveckling
- Utveckling av systemlösningar
- Stöd och samordning vid upphandling

För stöd och samordning vid upphandling har företag har kunnat söka stöd för:

- Kartläggning av kundernas behov inför upphandlingar
- Utformning av attraktiva erbjudanden
- Samordning av gemensamma anbud
- Rådgivning vid anbuds- eller offertskrivning
- Kompetensutveckling
- Matchning av kundernas behov med lämpliga leverantörer

Fyra projekt beviljades medel där offentlig upphandling har varit en del av en större kontext. Sammantaget har projekten haft som mål att utveckla gemensamma systemlösningar och affärsutveckling där upphandling ingått som en del i form av utbildning/coaching till de deltagande företagen.³⁶

³⁶ De fyra projekten som erhållit stöd från Tillväxtverket var;

1. *Systemförsäljning av miljöteknik till offentliga aktörer*

Tillväxtverket finansierade tillsammans med Regionförbundet Östsam ett projekt 2010 och 2011. Tillväxtverkets stöd var 1 200 000 kronor. Projektägare var Miljöteknikcentrum i Östergötland AB.

I projektet ingick kursdagar om lagen om offentlig upphandling samt marknadsanalyser om den offentliga marknaden..

2. *Referensmiljöer för framtida produkter*

Tillväxtverket finansierade via strukturfonder tillsammans med Jämtlands läns landsting och Länsstyrelsen Jämtland ett projekt 2010–2013. Tillväxtverkets stöd är 1 200 000 kronor och projektägare är Jegrelius – Institutet för tillämpad Grön Kemi som är en del av Jämtlands läns landsting.

I projektet ingår seminarier och workshops inom miljödriven offentlig upphandling, skapandet av mötesplatser och kommunikation mellan leverantörer och upphandlande kunder samt uppvisning av produkter hos potentiell kund inom offentlig sektor via referensmiljöer. Syftet är att samordna och stödja minst 20 små och medelstora företag som vill få ut sina produkters miljöprestanda mot kunder i Jämtlands län och Västernorrlands län.

3. *Utbildning och stöd i LOU*

Tillväxtverket finansierade ett projekt 2010–2011 med 800 000 kronor. Projektägare var Svensk Miljöbas.

I projektet ingick utbildning och konsultation om lagen om offentlig upphandling samt utveckling av manual till stöd för företagen vid anbudsgivning.

Tillväxtverket har fått i uppdrag av regeringen att fortsätta sitt arbete inom miljödrivna marknader och arbetar nu med att påbörja nästa programperiod. Tillväxtverket har 30 miljoner kronor inom programmet som kommer att heta *Miljödriven tillväxt 2012*. Detta stöd kan fördelas på tre pelare:

- Miljödriven affärsutveckling (matchmaking, rådgivning, paketering av systemlösning samt stöd och samordning vid upphandling)
- Miljödriven produktutveckling
- Miljödriven export

2.4.4 Samarbete med andra myndigheter

Tillväxtverket uppger att det har initierat ett nätverk bestående av Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet, Vinnova och Miljöstyrningsrådet samt Konkurrensverket och Sveriges Kommuner och Landsting. Målet är att möjliggöra ökad samverkan mellan offentliga organisationer med upphandlingsstödjande verksamhet så att mindre företags deltagande i offentliga upphandlingar underlättas. Nätverket ska träffas cirka 4 gånger årligen och säkerställa att dubbelarbete undviks samt att insatserna gentemot små och medelstora företag blir så effektiva som möjligt.

Tillväxtverket har även initierat ett LOV-nätverk med Konkurrensverket, Kammarkollegiet, Sveriges Kommuner och Landsting, Socialstyrelsen, Statskontoret, Socialdepartementet, Miljöstyrningsrådet samt Vårdanalys. Genom att hålla kontinuerliga möten avser myndigheterna/organisationerna att informera varandra och hitta samverkansmöjligheter kring bland annat informationsinsatser.

4. Testbed Skåne

Tillväxtverket finansierade ett projekt under 2009 med 201 000 kronor. Projektägare var Sustainable Business Hub Scandinavia AB.

I projektet ingick kunskap om hur processen med offentlig upphandling fungerar, verifiering av produkten, träffar med kommunala tjänstemän med ansvar för upphandling, testköp av nya produkter i kommunen samt referens hos en kund.

2.5 Vinnova

Vinnovas³⁷ huvuduppgift är att främja hållbar tillväxt och stärka Sveriges konkurrenskraft. Detta ska enligt verkets instruktion³⁸ ske genom finansiering av behovsmotiverad forskning, utveckling av effektiva innovationssystem samt genom att verka för att forskningsresultat kommer till nytta för samhället.

Vinnova ska vidare stärka universitet och högskolor, industri-forskningsinstitut, företag och offentliga organisationer i det svenska innovationssystemet och utveckla samarbetet mellan dem. Detsamma gäller för viktiga sektorer i innovationssystemet. Vinnova ska stimulera internationellt samarbete för att ytterligare stärka svensk forskning och innovation. Inom ramen för EU:s ramprogram för forskning och utveckling ska Vinnova främja, samordna och utvärdera svenskt deltagande samt sprida information och vara rådgivande.

Verket har tidigare endast i begränsad utsträckning givit stöd till projekt kopplade till offentlig upphandling.³⁹ Under de senaste åren har emellertid s.k. efterfrågestyrda innovationsprocesser allt mera uppmärksammas både i den akademiska litteraturen och i det praktiska arbetet hos innovationsmyndigheter i olika länder. Därvid har det också varit naturligt att beakta innovationsefterfrågan inom offentlig sektor.⁴⁰ Inspiration har hämtats från SBIR⁴¹ programmet i USA. I både Storbritannien och Nederländerna har statliga organ under 4–5 år arbetat med innovationsupphandling.

2009 tillsatte regeringen Innovationsupphandlingsutredningen som året därpå avgav sitt betänkande Innovationsupphandling

³⁷ Verket för Innovationssystem. Verket inrättades 2001, då det övertog arbetsuppgifter från Nutek.

³⁸ SFS 2009:1101.

³⁹ Regeringen gav redan 2006 Nutek och Vinnova i uppdrag att i samråd med NOU utreda hur offentlig upphandling kan bidra till ökad innovation och kreativ förnyelse. Redovisning skulle utformas så att den kunde utgöra underlag för en policy med riktlinjer för offentlig upphandling som drivkraft för innovation och förnyelse.

Vinnova och Nutek redovisade varsitt svar. Nutek föreslog att den nationella supportstrukturen inom upphandlingsområdet borde förstärkas och utvecklas för att underlätta tillämpningen av en mer innovationsfrämjande nationell upphandlingspolicy.

⁴⁰ Fram till 1980-talet var offentlig efterfrågan och offentliga beställningar av ny teknik ofta ett viktigt innovationsinstrument i en del länder. I Sverige genomförde de affärsdrivande verken och försvaret teknikupphandling redan i slutet av 1800-talet. Se vidare SOU 2010:56 Innovationsupphandling.

⁴¹ Small Business Innovation Research som startade redan 1982 är egentligen inte ett system för upphandling utan snarare en arbetsmetod för att lägga ut utvecklings- och innovationsuppdrag på små privata företag för att dessa senare skall kunna sätta ut nya produkter på marknaden. En stor del av SBIR:s ekonomiska resurser kommer från försvarsanslagen.

(SOU 2010:56). Innovationsupphandlingsutredningen använde sig av två begrepp:

- Innovationsvänlig upphandling
- Innovationsupphandling

Innovationsvänlig upphandling handlar om upphandlingsprocesser som tillåter varor eller tjänster som kan betecknas som innovationer att vara med i konkurrensen. Innovationsvänlig upphandling innebär att den upphandlande myndigheten eller enheten aktivt beaktar möjligheten att det kan finnas produkter baserade på nya innovationer som redan finns på marknaden eller som är så utvecklade att de vid upphandling kan utgöra ett alternativ till etablerade produkter.

I betänkandet konstaterades

Om mer innovationsvänlig upphandling ska kunna uppnås behövs förändrade upphandlingsprocedurer hos upphandlande myndigheter och enheter. För att sådana förändringar ska kunna komma till stånd är det nödvändigt att beslutsfattare inom olika upphandlande myndigheter och enheter generellt sett får bättre information om olika möjligheter och alternativ i samband med upphandlingsbeslut. Därför behövs ett mera aktivt upphandlingsstöd. Även många företag behöver få bättre kunskaper om offentlig upphandling.

Vid *innovationsupphandling* arbetar den upphandlande myndigheten för att göra en upphandling som leder till innovationer. Innovationsupphandling handlar om att myndigheten ”köper” en ny lösning på ett specifikt problem. Därefter kan myndigheten gå vidare och köpa en vara eller tjänst baserade på denna nya lösning. Regeringen skrev i Innovationsupphandlingsutredningens direktiv att

med innovationsupphandling avses upphandling av i förväg okända lösningar på ett definierat problem eller behov för vilka det ibland ännu inte har etablerats någon marknad.

Det bör understrykas att innovationsupphandling inte behöver innefattas av upphandlingslagstiftningen.

Innovationsupphandlingsutredningen pekade på den av EU-kommissionen föreslagna metoden *förkommersiell upphandling*⁴², som är en

⁴² KOM(2007) 799 Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén samt Regionkommittén; *Förkommersiell upphandling: Att driva på innovation för att få offentliga tjänster av hög kvalitet i Europa.*

metod att genomföra en upphandling av ett innovationsarbete som inte innefattas av upphandlingsdirektivets bestämmelser, men där samtidigt upphandlingselementet gör att ersättning till företag inte betraktas som statsstöd. Därför möjliggör förkommersiell upphandling att en upphandlande myndighet kan betala för framtagningen av en testserie, något som normalt inte är möjligt om projektet hade finansierats genom bidrag.

Innovationsupphandlingsutredningen lade i sitt betänkande⁴³ inte fram konkreta förslag till hur Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet borde arbeta med innovationsvänlig upphandling. Vid tiden för betänkandets slutförande arbetade Statskontoret med det ovan nämnda uppdraget och Innovationsupphandlingsutredningen skrev därför att den utgick från att Statskontoret vid genomförandet av sitt uppdrag skulle ta hänsyn till behovet av att ge förutsättningar för mera innovationsvänliga upphandlingsformer. Statskontoret kom dock inte att behandla frågan om upphandlingsstödet arbetsuppgifter på ett sätt som gav ledning i denna fråga.

Beträffande innovationsupphandling rekommenderade Innovationsupphandlingens betänkande att det vid sidan om det vanliga upphandlingsstödet borde det finnas en särskild kompetenskraftsamlings kring innovationsupphandling. Utredningen föreslog att Vinnova borde få denna uppgift.

I budgetpropositionen 2011/12:1 skrev regeringen att den anser att offentlig upphandling kan vara en drivkraft för innovation och därmed bland annat bidra till förbättringar av offentliga tjänster. Satsningar på information om möjligheterna att upphandla innovationer behövs, menade regeringen. Riksdagen beslutade senare i enlighet med propositionen och Vinnova tillfördes 24 miljoner kronor under 2011 och därefter 9 miljoner kronor årligen för att stötta uppbyggnaden och utbytet av kompetens, metod och erfarenhet för innovationsupphandling, som komplement till det ordinarie upphandlingsstödet.

Vinnova bygger nu upp en verksamhet för att främja användningen av innovationsupphandling i Sverige. Vinnova rekryterar för närvarande personal för att kunna genomföra insatserna. Vinnova planerar en serie seminarier med kommuner för att redovisa möjligheterna med innovationsupphandling för att lösa behov inom offentlig sektor. Vinnova avser också ta fram fallstudier och exempelsamlingar. Likaså tänker man sig kunna bistå de myndigheter som genomför

⁴³ *Innovationsupphandling* SOU 2010:56.

innovationsupphandlingar med underlagsmaterial och studier. I det fall som innovationsupphandlingen kommer att göras genom förkommersiell upphandling behövs det avtalskonstruktioner mellan myndighet och företag. Sådana avtal har aldrig funnits i Sverige och utländska erfarenheter behöver nyttjas och anpassas. Vinnova planerar insatser för att skapa trovärdighet kring sådana avtal. Myndigheten avser att hela tiden vara beredd att bistå myndigheter som genomför innovationsupphandlingar med råd.

Utredningen har inhämtat att Vinnova har överenskommit om att samarbeta med några upphandlande myndigheter, bl.a. Region Skåne, Inköp Gävleborg och Västerås stad i innovationsupphandlingsprojekt.

Vinnova har förhoppningar om att kunna ha ett bra samarbete med upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet och med Tillväxtverket samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Beträffande innovationsvänlig upphandling framhåller Vinnova att det är väsentligt att det finns ett tydligt ansvar och olika insatser inleds. Myndigheten vill gärna medverka med sin innovationskompetens men ser att det finns viktiga roller för det samordnade upphandlingsstödet och för Tillväxtverket.

2.6 Statens energimyndighet

Statens energimyndighet är förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi. Enligt instruktionen⁴⁴ skall myndigheten

verka för att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Myndigheten ska vidare inom sitt verksamhetsområde verka för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv energiförsörjning, båda med en låg negativ inverkan på hälsa, miljö och klimat. Myndigheten ska bidra till omställningen till ett ekologiskt uthålligt energisystem. Stränga krav ska ställas på säkerhet och omsorg om hälsa och miljö vid omvandling och utveckling av all energiteknik.

⁴⁴ SFS 2007:1153.

2.6.1 Teknikupphandling

Statens energimyndighet har sedan början av 1990-talet initierat, delfinansierat och deltagit i närmare 60 olika projekt som benämns teknikupphandlingar.⁴⁵ Syftet har varit att påskynda utvecklingen mot mer energieffektiva produkter och system.

2.6.2 Utveckling av förnybar energi i EU:s medlemsstater

Energimyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att samordna arbetet med energieffektiva åtgärder för myndigheter. Arbetet regleras i förordning (2009:893) om energieffektiva åtgärder för myndigheter⁴⁶, som gäller för domstolar och för förvaltningsmyndigheter under regeringen med undantag för myndigheter som har färre än 25 personer anställda, eller som endast tillfälligt hyr lokaler för sin verksamhet, eller inte har regelbunden verksamhet.

Förordningens syfte är att bidra till en effektiv energianvändning i den offentliga sektorn. Myndigheter ska aktivt och löpande arbeta med energieffektivisering. Detta kan ske genom åtgärder i lokaler, vid upphandling av utrustning, eller genom effektivisering av tjänster som handlas upp eller tillhandahålls.

⁴⁵ Den teknikupphandling som Statens energimyndighet har arbetat med är en slags tävlings- och anbudsprocess som ska stimulera och skynda på utveckling av ny teknik.

Vanligtvis börjar en teknikupphandling med en förstudie för att undersöka marknaden och se vilken potential till förbättring som finns. I ett tidigt skede kontaktas olika beställare, ofta både upphandlande myndigheter och privata företag som har ett intresse och behov av att driva utvecklingen framåt och anskaffa ny förbättrad teknik inom ett specifikt teknikområde, t.ex. energibesparingsåtgärder i lokaler. Denna beställargrupp formulerar de krav som de vill att produkten eller systemet ska uppfylla. Leverantörer kan inkomma med förslag som beskriver i vilken mån de anser sig kunna uppfylla kraven. De tillverkare som beställargruppen bedömer kommer att kunna uppfylla kraven får ytterligare tid på sig att utveckla en prototyp. Prototyperna utvärderas och provas därefter i laboratorium och/eller i fält. Den eller de prototyper som uppfyller kravspecifikationen utses som vinnare av beställargruppen. Privata företag i beställargruppen anskaffar, i enlighet med en tidigare underhandsutfästelse, produkten. Beställargruppens upphandlande myndigheter genomför däremot en upphandling där de av prototypen uppnådda funktionerna ställs uppsatts som krav. I sig finns ingen utfästelse från de upphandlande myndigheternas sida att vinnarna i teknikupphandling ska tilldelas kontrakt i den efterföljande offentliga upphandlingen. Både beställare och tillverkarna sprider information om teknikupphandlingen för att fler beställare ska efterfråga den nya tekniken.

En teknikupphandling är ett styrinstrument för att börja en marknadsomställning och för att sprida ny effektiv teknik (nya produkter, system eller processer). Det räcker dock inte med att ta fram ny teknik. Utvecklingen måste följas av en rad olika åtgärder för spridning och användning av de nya produkterna, systemen eller processerna, och det krävs att den som driver teknikupphandlingen har god marknadskänedom och goda kontakter med de marknadsaktörer som kan komma att vilja anskaffa tekniken.

⁴⁶ Denna förordning implementerar krav ställda i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster.

Varje myndighet skall välja och registrera vilka åtgärder man avser nyttja. Åtgärderna väljs ur listan i förordningen

Åtgärd 2 enligt förordningen, en åtgärd som myndigheterna således kan välja, är att

köpa in utrustning på grundval av förteckningar som Statens energimyndighet tillhandahåller och som innehåller energieffektiva produkt-specifikationer för olika kategorier av utrustning.

Hänvisning till denna förteckning återfinns i Statens Energimyndighets riktlinjer för energieffektiva myndigheter⁴⁷ där det stadgas:

För att uppfylla åtgärden ska myndigheter kontinuerligt och i alla upphandlingar upphandla energieffektiva produkter på de områden Miljöstyrningsrådet (MSR) har tagit fram energikrav för. Detta gäller i den mån inget annat kan påvisa att dessa produkter negativt påverkar funktion, kvalitet och miljö. En produktförteckning över de områden som gäller denna åtgärd samt länkar till upphandlingskriterierna finns på www.msr.se/energi. Myndigheter ska minst handla upp enligt Miljöstyrningsrådet avancerade nivå För definition på kravnivåer, se vidare <http://www.msr.se/sv/Upphandling/Kriterier/om/>. I de fall kriterier saknas eller egna kriterier används, ska dessa motsvara MSR:s avancerade nivå.

Även för uppfyllande av valmöjlighet 3 där det stadgas att myndigheter skall ”köpa in utrustning med effektiv energianvändning i alla lägen, även i viloläge”, hänvisar Energimyndigheten till samma produktförteckning på www.msr.se/energi. Energimyndigheten säger även här att upphandlande myndigheter som omfattas av förordningen ska minst upphandla enligt Miljöstyrningsrådets avancerade nivå.

2.7 Exportrådet

Exportrådet bildades efter att riksdagen⁴⁸ 1972 beslutat godkänna att regeringen ingått ett avtal mellan staten och Sveriges Allmänna Exportförening.⁴⁹ Exportrådet kan således sägas ägas gemensamt av staten och näringslivet, men är vare sig en myndighet, eller ett bolag eller en ekonomisk förening. Exportrådet har svenska och utländska medarbetare på plats på 60 marknader.

⁴⁷ Diarienummer 2010-1135, Senaste rev. 2011-04-04.

⁴⁸ Prop 1972:31.

⁴⁹ Numera Sveriges Allmänna Utrikeshandelsförening.

Syftet med Exportrådet är att tillhandahålla professionella tjänster till svenska företag. Exportrådet debiterar företagen för sina tjänster. Därtill finns ett av staten finansierat uppdrag att främja svensk export. Detta omfattar bland annat avgiftsfri exportinformation samt riktade satsningar på mindre företag, strategiska branscher och särskilt intressanta tillväxtmarknader.

Utrikesdepartementet antog 2010 en handlingsplan för regeringskansliets agerande på upphandlingsområdet i de internationella finansinstitutionerna, FN och EU 2010–2012. Exportrådet har fått i uppdrag att vara nationell kontaktpunkt; en central, samlande funktion för aktörer med intresse av att delta i multilateralt biståndsfinansierade upphandlingar, genom internationella finansinstitutionerna⁵⁰, liksom upphandlingar som görs av olika FN organ och upphandlingar inom EU:s institutioner. Därför har Exportrådet personal på en handfull platser som bevakar dessa institutioners upphandlingar och kontakter lämpliga svenska företag. Svenska företag kan kostnadsfritt prenumerera på information om sådana upphandlingar. Exportrådet anordnar även kurser och seminarier kring hur svenska företag skall kunna delta i denna form av upphandlingar.⁵¹

Utrikesdepartementet ger även stöd till samverkansgruppen SWEUNB (Swedish Association for UN Business), som består av svenska företag med intresse av att delta i FN organens upphandlingar.

Beträffande stöd för svenska företag att delta i offentlig upphandling i olika länder så kan detta i viss utsträckning ges inom ramen för det ovan nämnda statliga uppdraget, annars kan Exportrådet sälja detta som en debiterbar tjänst. För att kunna ge mera omfattande råd måste Exportrådets olika handelskontor ofta nyttja inhemsk expertis.

Exportrådet har ett visst utbyte med Kommerskollegiet.

Eftersom Exportrådet i utlandet går under namnet Swedish Trade Council får man någon enstaka gång in frågor om svensk offentlig upphandling till handelskontoren.

⁵⁰T.ex. Världsbanken, Nordiska Investeringsbanken, Interamerikanska Investeringsbanken.

⁵¹ Under 2011 deltog t.ex. 25 personer från 18 företag i ett program på FN, Interamerikanska Utvecklingsbanken och Världsbanken för att lära sig mer om respektive organisations upphandlingar. Både storföretag och mellanstora bolag deltog.

2.8 Kommerskollegium

Kommerskollegium, som tillkom redan 1651 som "Generalhandels- eller Kommerskollegium", har ansvar för frågor om utrikeshandel och handelspolitik och är i dessa frågor regeringskansliets stabsmyndighet. Enligt instruktionen⁵² ska Kommerskollegium inom ramen för regeringens arbete och prioriteringar, bistå regeringen med expertstöd, i såväl långsiktigt som i löpande arbete, genom underlag, utredningar och yttranden samt vid behov genom deltagande i internationella möten och förhandlingsprocesser. Myndigheten ska upprätthålla samlade kunskaper om regelverk. Kommerskollegium ska granska och påverka utformningen av såväl utländska som svenska förslag till tekniska föreskrifter och, när det gäller utländska förslag anmälda enligt direktiv 98/34/EG, aktivt bevaka svenska handelsrelaterade intressen.

Kommerskollegium ska hjälpa företag och enskilda som stöter på handelshinder globalt samt handelshinder och andra typer av problem på den inre marknaden. Bl.a. har myndigheten rollen som Sveriges SOLVIT-center⁵³, men har också en roll som kontaktpunkt⁵⁴ för Sverige enligt tjänstedirektivet.

Kommerskollegium tar också emot klagomål beträffande handelshinder inom ramen för WTO regelverken, vari ingår WTO:s plurilaterala avtal om offentlig upphandling – GPA (Government Procurement Agreement).⁵⁵

⁵² SFS 2009:894.

⁵³ Det finns ett Solvit-center i varje EU/EES-medlemsland. Dessa tar emot anmälningar om hinder i en gemensam databas för att sedan analysera problemet och i samarbete med varandra och myndigheten i det land där problemet uppstått försöka komma tillrätta med det. En lösning på problemet kan vara att myndigheten ändrar sitt agerande, men ett resultat av Solvits arbete kan också vara ett konstaterande att inget EU-rättsligt brott har begåtts. Ett utländskt företag som upplever att företaget möter hinder att delta i offentlig upphandling i Sverige kan anhängiggöra detta som ett ärende till det svenska Solvit-centret.

⁵⁴ I varje EU-land finns kontaktpunkter för tjänster som ingår i det europeiska nätverket EUGO. Kontaktpunkterna medverkar till tjänsteföretag från andra medlemsländer kan:

- hitta information om vilka krav som gäller för olika tjänsteverksamheter i EU-länderna
- komma i kontakt med myndigheten som ansvarar för en viss tjänsteverksamhet
- hitta blanketter för ansökningar och andra formaliteter
- hitta information om rådgivande organisationer i respektive land

⁵⁵ Offentlig upphandling regleras varken i WTO:s varuhandelsavtal, GATT, eller i tjänstehandelsavtalet GATS utan endast i det plurilaterala, och därmed frivilliga, GPA i vilket ett 40-tal länder överenskommit om att, åtminstone till viss del, öppna sina upphandlingar för leverantörer, varor och vissa tjänster från andra GPA-an slutna länder.

EU förhandlar nu om frihandelsavtal med ett antal utvecklade länder och liksom vissa utvecklingsländer. I dessa frihandelsavtal önskar EU inkludera bestämmelser om offentlig upphandling.⁵⁶

Kommerskollegium uppger att det i praktiken inte förekommer klagomål mot Sverige beträffande möjligheterna för utländska företag att delta i offentlig upphandling. Inte heller förekommer det ofta klagomål från svenska företag mot andra länder. Detta menar Kommerskollegium kan bero på att svenska företag inte förväntar sig att ett klagomål till en svensk myndighet har förutsättningar att ändra förhållanden i andra länder.

Kommerskollegiet har en viktig roll att bevaka möjligheterna för att öppna upp offentlig upphandling i samband med frihandelsavtalsförhandlingarna.

2.9 Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Kommuner och Landsting – SKL - är en arbetsgivar- och intresseorganisation för Sveriges 290 kommuner och 21 landsting/regioner.⁵⁷ Organisationen ska enligt dess stadgar bl.a.

- vara en aktiv bevakare av medlemmarnas intressen nationellt och internationellt,
- främja och utveckla samverkan mellan medlemmarna samt
- med hög kompetens bidra till utvecklingen av medlemmarnas verksamhet.

Sveriges Kommuner och Landsting har en kansliorganisation med cirka 400 medarbetare. Flera olika avdelningar inom kansliet berörs av frågor kring offentlig upphandling.

Avdelningen för juridik⁵⁸ består av cirka 25 jurister. Servicen från avdelningen för juridik omfattar bl.a. utbildning om nyheter i lagstiftningen och utförande av uppdrag för enskilda kommuner, landsting och regioner.

Inom bl.a. offentlig upphandling arbetar avdelningen⁵⁹ med:

⁵⁶ EU-länderna har i dag inte några begränsningar för företag från tredje land att delta i offentlig upphandling, så förhandlingarna avser att dessa länder skall öppna sin offentliga upphandling.

⁵⁷ Kommunerna betalar en årlig avgift till SKL som är 0,1351 promille av medelskattkraften i riket per kommuninvånare.

⁵⁸ Avdelningen arbetar med juridisk intressebevakning och service till medlemmarna i kommunalrättsliga, civilrättsliga och skatterättsliga frågor.

⁵⁹ Den tid avdelningen arbetar med upphandlingsjuridiska frågor uppges motsvara fem heltidstjänster.

- juridisk rådgivning till kommuner, landsting och regioner, varvid varje kommun/landsting har rätt till en timmes kostnadsfri rådgivning i ett ärende.
- generell information till kommuner, landsting och regioner i form av cirkulär och andra skrifter,
- juridiska uppdrag för enskilda kommuner, landsting och regioner,⁶⁰
- utbildningar om såväl nyheter i lagstiftningen som gällande rätt,
- intressebevakning i förhållande till staten och EU,
- förhandlingar med näringslivets organisationer eller andra intressenter,
- nyhetsbrev på webben inom olika områden som ger information om ny lagstiftning och rättspraxis samt
- utvecklings- och förändringsarbete inom det juridiska området.

I nyhetsbrevet ”Rättspraxis m.m. inom upphandlingsområdet” finns information om ny lagstiftning, nya rättsfall och om SKL:s kursutbud inom upphandlingsområdet. Fyra nummer ges ut per år.

⁶⁰ Det kan gälla exempelvis konsultuppdrag i enskilda ärenden, rättsutredningar eller rättsutlåtanden eller processer i allmän domstol och förvaltningsdomstol.

3 Upphandlingsstöd i vissa andra länder

3.1 Norge

Sedan fyra år finns i Norge myndigheten Difi – Direktoratet for forvaltning og IKT som lyder under Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). Difi har sex avdelningar varav en är Anskaffelser¹. Upphandling är en strategisk fråga för den norska regeringen och syftet med avdelningen är att samla arbetet med införlivandet av regeringens mål och strategier beträffande upphandling på ett ställe.

I Norge finns inte någon motsvarighet till den statliga inköpsamordningen. Alla myndigheter sköter sina egna inköp. Bara i staten finns det 1 000 upphandlande myndigheter och behovet av information och vägledning är stort.

På avdelningen Anskaffelser arbetar 35 personer varav sex är jurister medan övrig personal har antingen praktisk upphandlingserfarenhet eller kompetens inom IT. Avdelningens budget är cirka 70 miljoner norska kronor inklusive löner.

Fokus för verksamheten är *Det gode innkjop*. Enligt den norska upphandlingslagstiftningen² ska hänsyn till miljö, livscykelkostnader och universell utformning³ beaktas vid upphandling. Vidare följer av lagstiftningen⁴ att upphandlande myndigheter vid upphandling av tjänster och byggtreprenader ska ställa krav på att anställda hos leverantören och dess underleverantörer inte ska ha sämre löne- och arbetsvillkor än som följer av landsomfattande

¹ Utredningen besökte Difi den 17 november 2011.

² Lov om offentlige anskaffelser av 16 juli 1999 nr. 69 (LOA) § 6.

³ Med universell utformning avses att alla produkter, tjänster och byggnader ska planläggas så att de kan användas på lika villkor av så många som möjligt.

⁴ FOR 2008-02-08 nr 112: Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

*tariffavtale*⁵. Det är vidare på förslag att krav på socialt ansvar ska tas in i lagen.

Målgruppen för verksamheten är inköpare, och då i första hand statliga, verksamhetsansvariga och leverantörer. Information om upphandling finns på hemsidan www.anskaffelser.no med 9 000 besökare per månad. Där finns information om varje fas i upphandlingsprocessen med relevanta mallar, vägledningar, ”goda exempel”, avgöranden från Kofa⁶ samt olika verktyg som CSR-kompassen om sociala krav och ”Green and social supply chains” för uppföljning av miljö- och sociala krav.

På hemsidan informeras om miljökrav för 20 produkt- och tjänsteområden. Avsikten är att övergå till EU:s miljökriterier.

Verksamheten tillhandahåller i dag inga chatsidor för upphandlare och/eller leverantörer men frågan är under övervägande. Det som verksamheten ska ta ställning till är vilken kvalitetssäkring av innehållet som i så fall kommer att krävas.

Det finns ingen etablerad helpdesk men avdelningen har ändå som service att svara på telefonfrågor. Den uppgiften sysselsätter en hel- och en halvtidstjänst.

Anskaffelser anordnar kurser om miljö, strategi och internkontroll. I kursutbudet finns exempelvis en kurs om ledning och styrning av upphandlingsprocessen med inköpschefer och personal med ansvar för strategi och internkontroll som målgrupp. Utbildningar i upphandling anordnas inte utan det tillhandahålls av marknaden. Verksamheten bedriver nu ett projekt med certifiering av upphandlare.

En upphandlingskonferens anordnas årligen. Antalet deltagare på konferensen 2011 var 500.

Vidare görs en stor satsning på E-handel med en budget för uppgiften på 15 miljoner norska kronor.

Anskaffelser arbetar inte med forskning. Avdelningen ansvarar för statistik på upphandlingsområdet.

Övriga uppgifter för avdelningen är att ansvara för den nationella annonseringsplatsen www.doffin.no.

I EU:s upphandlingsarbete företräds Norge av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet men svaret på Kommissionens senaste grönbok om offentlig upphandling togs fram av Anskaffelser.

⁵ Motsvarar kollektivavtal.

⁶ Klagenemnda for offentlige anskaffelser.

3.2 Storbritannien⁷

Offentlig upplandling ligger inom Cabinet Office⁸ ansvarsområde. Det finns en strategisk upplandlingsfunktion⁹ på enheten Efficiency and Reform Group (ERG). Ansvarig minister är Francis Maude som har ett starkt engagemang för upplandlingsfrågor.

Det tidigare upplandlingsstödet var placerat inom OGC (Office of Government Commerce)¹⁰ som upphörde 2010.

Inom den funktionen som är ansvarig för upplandling arbetar 45 personer varav ingen är jurist. Fokus för verksamheten är den statliga upplandlingen. Upplandlingsfunktionen förhandlar för närvarande EU-direktiven, handlägger överträdelseärenden, tar fram policies samt genomför utbildningsinsatser riktade till statliga upplandlare.

I november 2010 fattades beslut om en översyn (*a Lean review*) av upplandlingsprocessen inom den centrala statliga förvaltningen. Upplandlingsfunktionen har som ett resultat av översynen fått i uppdrag att utforma en förbättrad, mer enhetlig och förenklad upplandlingsprocess. Våren 2012 kommer ett dokument med titeln "Lean sourcing manual" att publiceras.

Francis Maude är ingen anhängare av den typ av vägledning som OGC gav ut. Han anser att de var för många och för långa. Den typen av vägledning kommer därför inte längre att tas fram. Information om upplandling finns på www.cabinetoffice.gov.uk med sökordet *Procurement*. Kortfattad information lämnas i form av Procurement Policy Notes (PPN) som publiceras på hemsidan. På det sättet har under 2011 exempelvis informerats om åtgärds paket för att underlätta för små och medelstora företag, slutsatser från översynen, ändringar i regelverket och andra nyheter. På hemsidan finns också ett urval av de vägledning som OGC gav ut samt olika rapporter på upplandlingsområdet.

⁷ Den brittiska statliga och regionala strukturen är komplicerad. Skottland och Nordirland är riksdelar som åtnjuter en hög grad av autonomi. Även för Wales finns en särskild politisk- och administrativ struktur. Beträffande offentlig upplandling kan det innebära att dessa politiska organ tar beslut som påverkar regelverk och administrativa regler kring offentlig upplandling. Skottland bedriver ett ambitiöst arbete med offentlig upplandling. Beskrivningen nedan avser förhållanden i England.

⁸ Cabinet Office är ett stabsdepartement med uppgift att understödja den brittiske premiärministern, och den biträdande premiärministerns verksamhet har det övergripande ansvaret för nationella säkerhetsfrågor och är även ansvarigt för statsförvaltningen. Vid senaste regerings skiftet övertog Cabinet Office ett antal frågor som handlar om övergripande reformarbete. Ungefär 2 000 personer arbetar vid Cabinet Office.

⁹ Utredningen besökte den 30 november 2011 upplandlingsfunktionen som är placerad i Norwich.

¹⁰ OGC var en avdelning inom the Treasury som kan sägas motsvarar ett finansministerium.

Francis Maude har satt upp som målsättning att tidsåtgången med upphandlingsprocessen ska minska med 40 procent. I dag tar t.ex. en konkurrenspräglad dialog i snitt 450 dagar. I översyn av upphandlingsprocessen har konstaterats att skälen till tidsåtgången har varit bristen på kompetent personal och ineffektiva beslutsvägar.

Utbildningsinsatsen riktade till statliga inköpare genomförs tillsammans med CIPS (Chartered Institute of Purchasing and Supply). CIPS tillhandahåller en 2-årig utbildning för inköpare och en del av utbildningen riktar sig mot offentlig sektor. Utbildningsinsatsningen kallas "Licence to source" och hittills har 1 000 av 5 500 anställda inom statlig förvaltning gått utbildningen. En kommande utbildningsinsatsning är "Licence to contract management".

En prioriterad uppgift är att underlätta för små och medelstora företag att delta i offentlig upphandling. Som ett led i det arbetet förordas att selektivt upphandlingsförfarande används i mindre utsträckning än tidigare. För att få ner antalet anbud i ett arbetsbesparande syfte ställdes tidigare höga krav i kvalificeringen vilket hade negativa konsekvenser för de små och medelstora företagen. Istället används numera öppet förfarande med lägre kvalificeringskrav och kontroll mot ställda kvalificeringskrav görs endast avseende den/de anbudsgivare som myndigheten avser att tilldela kontraktet.

För att öka öppenheten med offentlig upphandling har en annonsplats skapats med namnet *Contracts Finder*, www.contractsfinder.businesslink.gov.uk. På annonsplatsen annonseras alla upphandlingar över 10 000 pund som genomförs av de flesta statliga organ, inklusive NHS¹¹ samt alla avtal med kontraktvärden över 10 000 pund.

I arbetet med att underlätta för små och medelstora företag har Francis Maude initierat tävlingar om nya lösningar. Nästa åtgärd är att paketera IT-upphandlingar i mindre kontrakt.

En tipstelefon har öppnats som kallas *the Mystery Shopper*. Antal ärenden som anmäldes det första halvåret uppgick till 100. I 70 procent av fallen har upphandlingsfunktionen påpekanden lett till rättelser. Det enda verktyget som finns att tillgå i förhållande till kommunala myndigheter är hot om publicering i pressen.

Personalen på upphandlingsfunktionen är indelade i olika team. Sex personer förhandlar direktiven, handlägger överträdelseärenden och GPA-frågor. Lika många arbetar med olika policies. Ett team

¹¹ National Health Service, det brittiska sjukvårdssystemet.

på tre personer arbetar med transparens-frågor och ett annat är "the lean team" med fyra till fem personer som tar fram "the Leaning sourcing manual". Vidare finns ett team på åtta personer som arbetar med små och medelstora företag och ett på sex personer som arbetar med utbildning. Enheten har tillgång till ett par jurister som är baserade i London.

Som ett led i arbetet med att förbättra upphandlingsprocessen har upphandlingsfunktionen ett personalutbyte med näringslivet.

Rådgivning ges på konkreta frågor och då svarar man även på frågor från kommuner. Svaren ges utifrån den information som lämnas. Frågor ställs per e-post eller telefon till en central Service-desk på Cabinet Office som i sin tur vidarebefordrar de frågor som inte kan besvaras där till upphandlingsfunktionen.

E-upphandling är inte en prioriterad fråga.

Utöver upphandlingsfunktionen finns inom Cabinet Office även en statlig inköpsverksamhet, the Government Procurement Services¹², med cirka 270 anställda. Government Procurement Services har verksamheterna dels i Norwich där den är samlokaliserad med upphandlingsfunktionen, dels i Liverpool. Inköpsverksamheten upphandlar 9 kategorier/avtalsområden. Avtalen är tvingande att användas av statlig förvaltning och kan användas av lokala myndigheter. Som ett led i att få ner kostnaderna garanteras numera volymer i vissa ramavtal.

Miljökriterier utarbetas av Defra (Department for Environment, Food and Rural Affairs) som vid framtagandet av kriterierna samråder med the Government Procurement Services som har marknadskännedom. Den statliga inköpsverksamheten ställer inte sociala krav i sina upphandlingar.

Cabinet Office och Frances Maude arbetar även rent konkret med olika upphandlingar. Vissa typer av upphandlingar, t.ex. större köp av IT-konsulter ska underställas ministern för godkännande. Under det senaste året har även kontrakt med ett antal stora leverantörer omförhandlats i syfte att sänka statens kostnader. Cabinet Office uppger att man under 2011 uppnådde cirka 800 miljoner pund i besparingar genom sådana omförhandlingar.

¹² Tidigare kallades verksamheten Buying Solutions.

3.3 Nederländerna

Det nederländska upphandlingsstödet *PIANOo* är en verksamhet som lyder under Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie¹³. Verksamheten påbörjades 2005 och har fram till nu bedrivits utifrån ett brett perspektiv med fokus på ”*value for money*” och ”*value for taxpayers*” och med föremålet för upphandlingen som utgångspunkt. Den visionen tillsammans med ett upphandlarnätverk har varit nyckeln till framgång menar verksamhetens chef.

PIANOo har en hemsida www.pianoo.nl med information, råd, olika verktyg och ”model documents”. Hemsidan har cirka 3 700 besökare i veckan. På hemsidan publiceras rättsfall, de 100 mest intressanta, med slutsatser för upphandlarna. Rättsfallsanalyserna köps in av privata aktörer.

PIANOo:s verksamhet har byggt på ett nätverk för upphandlare, ”PIANOo-desk”, som etablerades 2005 och som i dag har 3 000 deltagare. Nätverket är endast öppet för upphandlare, inte för leverantörer och konsulter. Nätverket är stabilt och växer. Deltagare utesluts om man inte har loggat in på tre månader. Deltagarna kan utbyta dokument, erfarenheter, information, diskutera olika ämnen, samarbeta och planera projekt. Till nätverket finns ett arkiv med dokument som deltagarna kan ladda ner och varje dag lämnas 10–15 ”bidrag”. I begränsad omfattning modererar handläggarna vid PIANOo diskussionerna och bidrar ibland med slutsatser. Pianodesk hanteras av två personer på PIANOo.

Tidigare fanns ett ”bibliotek” på nätet med kataloger med olika kravspecifikationer som var öppet för både offentliga och privata inköpare. Avsikten var att aktörerna skulle bidra med utveckling av kraven. Verktyget har lagts ner eftersom det inte använts i någon större utsträckning.

PIANOo publicerar ett nyhetsbrev på nätet som kommer ut var 14 dag, PIANOo-Alert.

PIANOo har två expertgrupper kopplade till sig, en juridisk och en ekonomisk, som består av praktiker och akademiker. Ordförande för respektive grupp är universitetsprofessorer. Deltagarna i grupperna medverkar utan ersättning. Respektive grupp träffas sex gånger per år. Båda grupperna träffas tillsammans en gång per år.

Expertgrupperna ger ut vägledningar och exempel härpå är vägledningar om anbudstider, förhandlad upphandling utan föregående

¹³ Utredningen besökte PIANOo och departementet den 2 december 2011.

annonsering, innovationsvänlig upphandling, skiljelinjerna mellan bidragsgivning och upphandling, hur uteslutning av leverantörer/anbud ska motiveras, inhouse-undantag, offentliggörande av anbudspriser samt inköpssamverkan.

Upphandlare kan ställa frågor till PIANOo på nätet och frågor ska besvaras inom tre dagar. Svar lämnas på specifika frågor på grundval av den information som lämnas.

Hittills har myndigheten ordnat månatliga lunchmöten om olika frågeställningar. Vidare arrangeras regionala möten två gånger per år på olika platser i landet. Varje år ordnas en PIANOo kongress som leds av deltagare från nätverket (cirka 800 deltagare). Senast omfattade evenemanget 35 workshops. Evenemanget är gratis för deltagarna men departementet vill att deltagarna i framtiden ska betala.

PIANOo anordnar Market Meetings med både köpare och säljare och senast deltog 25 aktörer från varje sida. Hittills har 20 möten hållits. P.g.a. att verksamheten ska bantas kommer antalet möten att minska.

PIANOo tillhandahåller en annonsdatabas för upphandling av B-tjänster under tröskelvärdena, www.TenderNed.nl. I dag finns inget krav på att annonsera upphandlingar under tröskelvärdena men om man gör det ska annonseringen ske på den nationella annonseringsplattformen.

PIANOo anordnar ingen utbildning förutom en årlig rättsfalls-genomgång. Genomgången är gratis och rättsfallen ställs samman och går igenom av en anställd på departementet.

I Nederländerna finns en privat inköpsorganisation, Nevi, som anordnar inköpsutbildning i två nivåer. PIANOo har tillsammans med Nevi påbörjat ett arbete med certifiering av upphandlare.

PIANOo arbetar med att stimulera samarbete mellan små upphandlande enheter. I dag finns 18 sammanslutningar för inköps-samordning. Två anställda hos PIANOo arbetar med samordningen.

PIANOo arbetar inte med forskning.

Det finns ett stort fokus på grön upphandling. Målet är att miljökrav ska ställas i alla upphandlingar där kriterier finns framtagna. Miljökriterier tas fram av Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Kriterier finns för 46 produktgrupper och är mer omfattande än EU:s kriterier. I upphandlingarna används kriterierna i kravspecifikationerna för varan/tjänsten, inte som tilldelnings-

kriterier. PIANOo informerar om kriterierna. Ministeriet följer upp användandet av miljökriterier/grön upphandling.

Innovationer är också ett fokusområde för Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. PIANOo har tagit fram fyra broschyrer om innovationsupphandling varav två översatts till engelska¹⁴.

I dag har PIANOo 20 anställda men verksamheten personal ska bantas till 12. Verksamheten vid PIANOo kommer att genomgå betydande förändringar under 2012. Beslut har fattats om att verksamheten numera bara ska svara för juridiska frågor. Den delen av verksamheten som bygger på upphandlarnätverket vill departementet ska hanteras av någon annan aktör. En del av verksamheten kommer dock att vara kvar genom att PIANOo har hittat extern finansiering.

Det föreligger ett också lagförslag om att PIANOo ska ansvara för sekretariatsfunktion till en klagonämnd.

Inom Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie svarar en enhet för lagstiftningsfrågor och utarbetar policies samt ansvarar för statistik.

Lagstiftningsarbete för upphandlingar under tröskelvärdena har påbörjats (lagförslag är framlagt till parlamentet). Avsikten är att reglera de grundläggande principernas tillämpning utanför det direktivstyrda området. I förslaget anges att annonsering är frivilligt men om det sker ska annonsering ske i Tendered. Det är ett problem för små och medelstora företag att det inte finns någon reglering i dag. I lagstiftningspaketet ingår även vägledning om de grundläggande principernas tillämpning (i förarbetesform).

¹⁴ *Innovation-driven procurement: Practical Lessons och Procurement for Innovative Proposals.*

4 Parallella utredningar och utvecklingen inom EU

4.1 Upphandlingsutredningen 2010¹

4.1.1 Upphandlingsutredningens uppdrag

Regeringen tillsatte i september 2010 en utredning med uppdrag att genomföra en utvärdering av upphandlingsregelverket och en översyn av upphandlingsstatistiken. Utredningen som tagit namnet Upphandlingsutredningen 2010 har fått uppdraget förlängt till den 30 november 2012. Utredningens möjligheter att då lägga fram förslag påverkas givetvis av det pågående arbetet med att revidera EU-direktiven.

Upphandlingsutredningens huvudsakliga uppdrag är att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv samt se över systemet för insamling av upphandlingsstatistik och vilka uppgifter som ska samlas in.

Det närmare syftet med utredningens uppdrag är att utreda om dagens regelverk i tillräcklig utsträckning möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att göra goda affärer genom att tillvarata konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag.

Syftet med statistikuppdraget är att föreslå metoder för regelbunden insamling av statistiskt underlag, samt utreda och föreslå vilka uppgifter som är nödvändiga för att den nationella upphandlingsstatistiken ska kunna användas för att utvärdera och följa upp upphandling och bedöma effekterna av framtida reformer på området.

¹ Fi2010:06 Som ovan nämnts så benämns Upphandlingsutredningen 2010 genomgående endast som Upphandlingsutredningen i detta betänkande.

Utredningen överlämnade i november 2011 delbetänkandet På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen (SOU 2011:73).

Delbetänkandet är omvärlds- och problembeskrivande. Utredningen har prioriterat ett antal frågeställningar/problemområden varav förbättrad upphandlingskompetens är ett.

4.1.2 Upphandlingsutredningens bedömning av behovet av upphandlingsstöd

Upphandlingsutredningen bedömer att det finns behov av upphandlingsstödjande åtgärder på flera områden. Med upphandlingsstödjande åtgärder avses framför allt nya uppgifter och resursförstärkning av det statliga upphandlingsstödet. Utredningen understryker att det är angeläget att eventuella åtgärder – förutom att beakta juridiska utgångspunkter – även ska ta hänsyn till relevant ekonomisk forskning.

Exempel på områden som utredningen bedömer att det finns behov av upphandlingsstödjande åtgärder inom är utformning av kontrakt och då särskilt när det gäller olika tillvägagångssätt för att hantera felaktiga leveranser, dröjsmål och underlåtenhet att leva upp till andra villkor. Vidare bör det statliga upphandlingsstödet kunna bidra till att underlätta de upphandlande myndigheternas och enheternas arbete med att ställa och utvärdera olika kvalitetskrav. Utredningen konstaterar att viss vägledning redan finns men det är möjligt att den kan behöva utvecklas. Utredningen överväger även behovet av upphandlingsstödjande åtgärder när det gäller utvärderingsmodeller, uppföljning av kontrakt, dialog och förhandlingar, utvärdering av upphandlingar, hjälp och stöd vid utformning av kontraktsvillkor om minimilöner och arbetsvillkor, arbetsmiljökrav och krav på att ILO:s kärnkonventioner följs.

Upphandlingsutredningen har i samband med sitt utåtriktade arbete också fått kännedom om att det finns omfattande behov av upphandlingsstödjande åtgärder framför allt på det sociala/etiska området men även i viss mån på miljöområdet. Det föreligger ett stort behov av hjälp och stöd beträffande spårbarhet och uppföljning, särskilt när det gäller ställda miljö- och etiska krav. Det finns också enligt Upphandlingsutredningen ett uttalat önskemål om ett sammanhållet stöd eftersom det ofta är svårt för den enskilde upp-

handlaren att kombinera olika upphandlingsverktyg och vägledningar.

Upphandlingsutredningen konstaterar att Naturvårdsverket i en enkätundersökning funnit att en viktig orsak till att miljöhänsyn inte tas i den offentliga upphandlingen beror på osäkerhet om hur miljökrav får utformas i förhållande till det regelverk som styr den offentliga upphandlingen.

Upphandlingsstödjande åtgärder, inklusive information och vägledning, bör enligt Upphandlingsutredningen inte bara komma upphandlande myndigheter och enheter till godo. Även anbudsgivare och leverantörerna bör få tillgång till hjälp och stöd. Näringslivsorganisationerna har uppmärksammat Upphandlingsutredningen på att särskilt de mindre företagen möter svårigheter när det ställs krav på uppföljning av sociala krav och miljökrav i deras underleverantörsled.

4.1.3 Upphandlingsutredningens översyn av upphandlingsstatistiken

Upphandlingsutredningen anser att det finns goda förutsättningar för en bättre utvecklad nationellupphandlingsstatistik och kommer att lägga förslag härom.

I Upphandlingsutredningens fortsatta arbete med förslag beträffande nationell upphandlingsstatistik ska nyttan av statistiken vägas mot de resurser som krävs för att samla in och hantera denna. Upphandlingsutredningen gör bedömningen att flertalet intressenter på området – staten, enskilda upphandlande myndigheter och enheter, potentiella leverantörer och forskare – har nytta av en förbättrad statistik. Utredningen återkommer i kapitel 6 till frågan om ansvar för statistik om offentlig upphandling

4.2 Riksrevisionens rapport "Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?"²

Riksrevisionen har granskat om regeringen, berörda myndigheter och Miljöstyrningsrådet använder styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling på ett effektivt sätt så att det bidrar till etappmålet för

² *Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?* RiR 2011:29.

år 2020 för det nationella miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan.³

Riksrevisionens övergripande slutsats är att styrningen av arbetet med miljökrav i offentlig upphandling behöver stärkas i syfte att öka effektiviteten. Vidare konstateras att grundläggande förutsättningar för styrmedlet behöver utvecklas och stärkas för att upphandlaren ska kunna använda miljökrav i upphandlingen på ett effektivt sätt. Det är enligt Riksrevisionen bland annat viktigt med ett enkelt upphandlingsstöd och en tydligare riktning i arbetet med miljökrav i offentlig upphandling.⁴

Det saknas enligt rapporten ett utpekat samordningsansvar för området miljökrav i offentlig upphandling. Flera departement och myndigheter samt Miljöstyrningsrådet arbetar på något sätt med miljökrav i offentlig upphandling. Området är dessutom i utveckling med nya tillkommande mål och uppgifter både nationellt och inom EU. En bättre samordning skulle enligt Riksrevisionen kunna tydliggöra vilka mål som miljökrav i offentlig upphandling ska bidra till och effektivisera arbetet med styrmedlet.

Med hänvisning till Upphandlingsstödsutredningens uppdrag anförs att Riksrevisionen delar regeringens bedömning att upphandlingsstödet bör samordnas. I dag riskerar enligt Riksrevisionen den bristande samordningen på området skapa en otydlighet i den information som ges till upphandlande myndigheter och därmed minska effektiviteten i arbetet.

Regeringen har svarat på rapporten i skrivelse 2011/12:134. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i sin rapport. Bland annat anförs regeringen följande:

Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens övergripande iakttagelse att styrningen av arbetet med miljökrav i offentlig upphandling behöver stärkas i syfte att öka effektiviteten. Det i rapporten berörda området är dock för närvarande föremål för ett flertal initiativ. Regeringen har bl.a. tillsatt två utredningar som berör flertalet av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Området berörs dessutom av det

³ Riksdagen beslutade 2009 i enlighet med proposition 2008/09:162 att beträffande miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan ska etappmålet för 2020 vara att utsläppen för Sverige då bör vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990. Målet gäller för de verksamheter som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter. Detta innebär att utsläppen av växthusgaser år 2020 ska vara ca 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter lägre för den icke handlande sektorn i förhållande till 1990 års nivå. Minskningen sker genom utsläppsreduktioner i Sverige och i form av investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer som CDM.

⁴ *Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?* RiR 2011:s. 12.

pågående arbetet inom EU med utarbetande av nya upphandlingsdirektiv. Regeringen anser att det, inför det vidare arbetet med styrmedlet, är av vikt att beakta de förändringar av upphandlingslagstiftningen som pågår på unionsnivå, samt att, i berörda delar, invänta betänkanden i de utredningar som för närvarande genomförs på upphandlingsområdet. Regeringen bedömer att regeringens handlingsplan för ökade miljökrav vid offentlig upphandling härefter bör ses över. Det kan då också vara relevant se över om handlingsplanen kan och bör knytas tydligare till miljö kvalitetsmålen och riktas mer mot prioriterade miljöproblem.

4.3 Utvecklingen inom EU

4.3.1 Europa 2020 m.m.

Den inre marknaden är grunden i EU-samarbetet och stärkandet av den inre marknads funktion en viktig väg ur den ekonomiska krisen. Kommissionen anger i meddelandet – Europa 2020, en strategi för smart och uthållig tillväxt för alla⁵ – prioriteringar, mål och initiativ för att möta den ekonomiska krisen och långsiktiga utmaningar som globalisering, ansträngda resurser och demografisk utveckling. I strategin anges att politiken för offentlig upphandling måste garantera att offentliga medel utnyttjas så effektivt som möjligt och att marknaderna för offentliga upphandling är öppna över hela EU.

Vidare har kommissionen för att främja tillväxten i Europa tagit fram den s.k. Inre marknadsakten⁶ som innehåller åtgärder för att stimulera tillväxten och stärka förtroendet för den inre marknaden. Förbättrad offentlig upphandling utgör en av de förslagna åtgärderna. Inom ramen för Inre marknadsakten har kommissionen lagt fram förslag till nya direktiv på upphandlingsområdet, se nedan för att bl.a. förenkla och skapa ett mer flexibelt upphandlingsförfarande.

Med hänsyn till EU:s behov av tillväxt uppmanade Europeiska rådet i oktober 2011 att de tolv nyckelåtgärderna i Inre marknadsakten skulle hanteras i ett fast track-förfarande som skulle leda till antagande av förslagen före utgången av 2012. Denna uppmaning följdes upp av kommissionen i den årliga tillväxtrapporten och även

⁵ Kommissionens meddelande *Europa 2020 – en strategi för smart och uthållig tillväxt för alla*, Bryssel 3.3.2010; KOM(2010)2020).

⁶ Kommissionens meddelande *Inre marknadsakten – Tolv åtgärder för att stimulera tillväxten och stärka förtroendet för inre marknaden*, ”Gemensamma insatser för att skapa ny tillväxt” Bryssel den 13 april 2011, KOM (2011)206 slutlig).

i december 2011 av Europeiska rådet. Vid ett informellt möte den 30 januari 2012 i Europeiska rådet nämndes offentlig upphandling som ett av de initiativ som förväntas antas under 2012.

4.3.2 Förslag till nya upphandlingsdirektiv

Kommissionens grönbok⁷ som publicerades i januari 2011 innehöll en mängd frågeställningar om offentlig upphandling, om det klassiska upphandlingsdirektivet och om försörjningsdirektivet. Grönbokens avsikt var att uppnå en rad målsättningar, så som att öka effektiviteten i de offentliga utgifterna och öka möjligheterna att använda offentlig upphandling till stöd för politiken på andra områden. I grönboken övervägdes också bl.a. en utveckling av regelverket för att förhindra och bekämpa korruption. Medlemsstater, intresseorganisationer och andra lämnade synpunkter på de frågeställningar som kommissionen väckt i Grönboken. I Sverige medverkade Upphandlingsutredningen med att ta fram ett svar från den svenska regeringen.

Kommissionen presenterade den 20 december 2011 dels förslag till nya direktiv om offentlig upphandling som ska ersätta det s.k. klassiska och försörjningsdirektivet och dels ett förslag till direktiv om koncessioner.

Förslagen kommer nu att behandlas inom såväl ministerrådet som i Europaparlamentet innan dessa två organ kan ta ett gemensamt beslut om nya direktiv. Det är inte möjligt att exakt förutse hur lång tid denna process kommer att pågå. Arbetet med förhandlingar inom rådsarbetsgruppen fortskrider för närvarande under det danska ordförandeskapet efter en ambitiös tidsplan. Såväl ordförandeskapet som EU-kommissionen uttrycker förhoppningen om att medlemsstaterna skall kunna enas före första läsningen i Europaparlamentet under senhösten 2012.-Denna tidsplan skulle kunna leda till att direktiven för offentlig upphandling beslutas redan under våren 2013. I så fall skulle ändringarna i den svenska lagstiftningen kunna beslutas redan under 2014.⁸

Det bör dock understrykas att det är svårt att bedöma hur realistisk en sådan tidsplan är.

⁷ Grönboken om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad KOM(2011) 15 slutlig.

⁸ Enligt kommissionens förslag skall direktiven vara implementerade i nationell lagstiftning senast den 30 juni 2014.

Förslagets innehåll⁹

Förslagen till direktiv¹⁰ som avses ersätta direktiven 2004/18/EG och 2004/17/EG har två kompletterande mål:

- Att öka effektiviteten i offentliga utgifter för att säkra bästa möjliga upphandlingsresultat när det gäller att få valuta för pengarna. Detta innebär framför allt att förenkla de nuvarande reglerna för offentlig upphandling och göra dem mer flexibla. Rationaliserade och mer effektiva förfaranden är till fördel för alla ekonomiska aktörer och gör det lättare för små och medelstora företag och anbudsgivare från andra länder att delta.
- Att ge upphandlare bättre möjligheter att använda offentlig upphandling till stöd för gemensamma samhällliga mål, såsom skyddet av miljön, högre resurs- och energieffektivitet, kampen mot klimatförändringar, främjande av innovation, sysselsättning och social integration samt säkerställande av bästa tänkbara villkor för tillhandahållande av sociala tjänster av hög kvalitet.

Förslagen innehåller fem huvudområden;

- förenkling av och ökad flexibilitet för upphandlingsreglerna,
- strategisk användning för att möta nya utmaningar,
- bättre tillgång till marknaden för små- och medelstora och nystartade företag,
- sunda förfaranden och
- förvaltning (tillsyn och vägledning).

Förslagen till förändringar är i stort sett desamma för både den s.k. klassiska sektorn och försörjningssektorerna.

Förenklade och mer flexibla upphandlingsregler

Kommissionen föreslår att tillämpningsområdet förtydligas, bl.a. genom att delar av Europeiska domstolens rättspraxis som avgränsar tillämpningsområdet främst den s.k. in house-praxisen om offentligt-offentligt samarbete förs in i direktiven samt genom att uppdelningen mellan A- och B-tjänster avskaffas. Kommissionen föreslår även vissa ändringar av de upphandlande myndigheternas verktygs-

⁹ 2011/12:FPM90 Nya direktiv på upphandlingsområdet.

¹⁰ KOM (2011) 895-897.

låda för att underlätta e-upphandling. För myndigheter under central nivå, som regionala och lokala myndigheter, föreslår kommissionen förenklade regler.

E-upphandling föreslås också främjas genom att annonser och upphandlingsdokument ska göras tillgängliga elektroniskt. Kommissionen föreslår också en rad moderniseringar av upphandlingsförfarandet som bl.a. att åtskillnaden mellan kvalificering och utvärdering, dvs. granskning av anbudsgivarna respektive av anbudena, har tonats ned för att möjliggöra prövning av anbudena före prövning av anbudsgivarna. Det föreslås bli möjligt att utesluta leverantörer på grundval av egen erfarenhet från utförandet av tidigare kontrakt. Det föreslås också bli möjligt att justera kontrakt under löpande kontraktperiod.

Strategisk användning för att möta nya utmaningar

Kommissionens förslag syftar till att möjliggöra för upphandlande myndigheter och enheter att använda sin köpkraft för att upphandla varor och tjänster som främjar innovation, respekt för miljön och bekämpa klimatförändringarna och samtidigt förbättra sysselsättning, hälsa och sociala villkor. Utvärderingskriterierna ändras så att utvärderingskriteriet lägsta pris ändras till lägsta kostnad, dvs. den upphandlande myndigheten eller enheten har möjlighet att köpa det som visats innebära den lägsta kostnaden. Förslagen möjliggör därigenom tilldelning baserad på livscykelkostnader för produkterna. Livscykeln rymmer alla stadier under en produkts, en tjänst eller byggtreprenads livstid från råvaru- och resursanskaffning till bortskaffande, röjning och avslutande. I kostnaden får även externa kostnader för miljön beaktas om de kan beräknas och verifieras. Alla faktorer som är direkt kopplade till produktionsprocessen får ingå i de tekniska specifikationerna och i tilldelningskriterierna. Detta utesluter enligt kommissionens förslag krav som inte är relaterade till produktionsprocessen som allmänna krav på att entreprenören ska visa socialt ansvar i hela sin verksamhet. Upphandlande myndigheter får däremot kräva att leverantören uppfyller vissa nationella eller multinationella miljö-, sociala- eller andra krav som ekologisk märkning eller som utvisar att produkten inte tillverkats genom t.ex. barnarbete. Det föreslås också att upphandlande myndigheter ska ha möjlighet att utesluta leverantörer som bryter mot EU-rättsliga krav på det sociala

området och inom arbets- och miljörätten samt en skyldighet att utesluta anbudet om det är onormalt lågt på grund av överträdelser av unionens lagstiftning inom de nämnda områdena.

Kommissionen har efter en utvärdering funnit att sociala tjänster och utbildningstjänster och tjänster inom hälso- och sjukvården är av ett särskilt slag, att utförandet av dem varierar starkt mellan medlemsstaterna och att de har begränsat gränsöverskridande intresse. Medlemsstaterna bör ha stor frihet att organisera valet av utförare. Förslagen innehåller därför särskilda och enklare regler samt ett högre tröskelvärde för sociala och andra personliga tjänster.

Ett nytt upphandlingsförfarande (innovationspartnerskap) introduceras i syfte att främja innovationsupphandling.

Bättre tillgång till marknaden för små, medelstora och nystartade företag

Kommissionen konstaterar att små, medelstora och nystartade företag har stor potential för att skapa arbetstillfällen, tillväxt och innovation. Att underlätta deras tillgång till upphandlingsmarknaderna kan hjälpa dem att frigöra denna potential samtidigt som upphandlande myndigheter får tillgång till fler leverantörer. Kommissionen föreslår därför bl.a. att självdeklarationer ska kunna användas som bevis vid kvalificeringen, att det ska bli obligatoriskt att kontinuerligt uppdatera verktyget e-Certis, att de upphandlande myndigheterna endast får kräva sådana bevis och intyg som finns tillgängliga i e-Certis, att ett s.k. europeiskt upphandlingspass ska kunna användas som bevis på leverantörens kapacitet och att upphandlande myndigheter ska tvingas överväga om kontrakten kan delas upp. Vidare föreslås att en medlemsstat kan föreskriva att underleverantörer ska kunna kräva direktbetalning från den upphandlande myndigheten. Ett tak föreslås för hur stor omsättning som den upphandlande myndigheten kan kräva att leverantören har i förhållande till kontraktsvärdet.

Kommissionens förslag om e-Certis och det europeiska upphandlingspasset har direkt betydelse för utredningens överväganden om det samordnade upphandlingsstödet arbetsuppgifter. Utredningen återkommer till dessa förslag i avsnitten 6.6.1 och 6.6.2.

Sunda förfaranden

Kommissionen pekar ut upphandling som ett riskområde för osunda affärsmetoder som intressekonflikter, favorisering och korruption. Förslagen innehåller därför ett antal skyddsåtgärder mot dessa risker i form av jävsbestämmelser och bestämmelser om oseriöst beteende. Förslaget innebär att leverantörer ska uteslutas om de försöker att påverka beslutsprocessen på ett otillbörligt sätt eller träffar överenskommelser med andra deltagare för att manipulera resultatet av förfarandet. Detta gäller även leverantörer som inte har skött betalning av skatter och sociala avgifter.

Möjligheterna till att göra marknadsundersökningar före upphandlingar föreslås regleras för att säkerställa att de leverantörer som deltar i analyserna inte ges fördelar.

Tillsyn och rådgivning

Förslagen beträffande rådgivning har givetvis stor betydelse för utredningens överväganden om det samordnade upphandlingsstödet arbetsuppgifter och dess dimensionering.

Enligt kommissionens förslag ska varje medlemsstat utse dels ett nationellt tillsynsorgan, dels kunskapscentra som ska tillhandahålla professionellt stöd vid upphandlingar.

Tillsynsorganet ska ha ett antal specifika uppgifter och ska årligen till kommissionen sammanställa det aktuella läget på upphandlingsområdet i medlemsstaten. Organet ska även på begäran av kommissionen utföra vissa uppgifter som att granska pågående enskilda ärenden. Alla slutna varu- och tjänsteavtal som uppgår till minst 1 miljon euro och alla byggtreprenader som uppgår till minst 10 miljoner euro ska lämnas in till tillsynsorganet som därigenom kan granska dem och på begäran lämna ut dem till enskilda.

Förslagen innehåller också regler om utbyte av information mellan medlemsstater via informationssystemet för den inre marknaden (IMI). Utredningen återkommer om reglerna om utbyte av information i avsnitt 6.6.3.

Koncessioner

Förslaget till direktiv för koncessioner syftar till att skapa rättslig klarhet på området som hittills reglerats enbart genom fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och att skapa bättre tillgång till marknaden för koncessioner. Förslaget ger större frihet att utforma kvalificerings- och utvärderingskriterierna och slår inte fast några förfaranden eller absoluta tilldelningskriterier. Direktivets regler ska tillämpas vid koncessioner som uppgår till minst 5 miljoner euro. För tjänstekoncessioner inträder dock en skyldighet att annonsera kontrakt vid 2 500 000 euro. I likhet med förslagen till de övriga direktiven innehåller detta förslag regler som klargör när offentligt–offentligt samarbete utesluter tillämpningen av direktivets regler samt särskilda och enklare regler för sociala och andra personliga tjänster. I förslaget har förtydligats att en koncession innebär att leverantören tagit över en betydande del av den ekonomiska risken i avtalet. Rättsmedlen föreslås kunna göras tillämpliga på koncessioner.

Närmare om förslagen om tillsyn och rådgivning

Bestämmelserna om tillsyn och rådgivning återfinns i artikel 84–88 i förslaget till direktiv om offentlig upphandling¹¹ och i artikel 92–97 i förslaget till direktiv om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.¹²

Kommissionens förslag innebär att stödstrukturer ska finnas till förfogande för att ge juridisk och ekonomisk rådgivning, vägledning och stöd till företag, upphandlande myndigheter och enheter samt hjälp med att förbereda och utföra upphandlingar.

Regeringens ståndpunkt¹³ är att när det gäller förslagen om tillsyn och vägledning rör det förhållandet mellan Sverige och EU. Tillsyn och vägledning är enligt regeringen viktigt och regler om det ska finnas i direktiven. Förslagen om tillsyn, utbildning, vägledning och stöd för de som upphandlar och för företagen måste dock bedömas med hänsyn bl.a. till att organiseringen av myndigheterna är ett svenskt ansvar och till vad som behövs för främjandet av den inre marknaden. Kommissionens förslag till direktiv har

¹¹ KOM (2011) 896.

¹² KOM (2011) 895.

¹³ 2011/12:FPM90 Nya direktiv på upphandlingsområdet.

prövats av riksdagen¹⁴ utifrån tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Riksdagen uttalar i ett motiverat yttrande att den i likhet med regeringen anser att de delar av förslaget som handlar om tillsyn och vägledning är viktiga. Enligt riksdagens mening bör det dock vara en uppgift för varje medlemsstat att inrätta ett system för tillsyn och kunskapscentrum för stöd och vägledning. Detta kan då utformas utifrån de konstitutionella förutsättningarna i varje medlemsstat.

Det av kommissionen föreslagna regelverket i avdelning IV Styrning kommer att bli föremål för omfattande modifieringar.¹⁵

4.3.3 Kommissionens förslag till förordning om tredje lands tillträde till offentlig upphandling

De 21 mars 2012 lade EU-kommissionen fram ett förslag till förordning beträffande tredje lands tillträde till offentlig upphandling.¹⁶

I sina slutsatser av den 23 oktober 2011 uppmanade Europeiska rådet kommissionen att lägga fram ett förslag till ett EU-instrument för att öppna den offentliga upphandlingen. De enligt EU-kommissionen viktigaste punkterna i det nu framlagda förslaget till förordning är följande:

- Den betydande öppenheten på EU:s marknad för offentlig upphandling slås fast.
- När det gäller kontrakt på över 10 miljoner euro kan EU-kommissionen godkänna att de upphandlande myndigheterna utesluter anbud som omfattar en betydande andel utländska varor och tjänster om dessa kontrakt inte täcks av befintliga internationella avtal.
- Vid upprepad och allvarlig diskriminering av europeiska företag i länder utanför EU får EU-kommissionen begränsa tillträdet till EU-marknaden om det berörda landet inte vill förhandla om det obalanserade marknadstillträdet. Alla typer av begränsande

¹⁴ Utlåtande 2011/12:FiU45, Beslut 2012-02-29.

¹⁵ Den 25 mars 2012 publicerade det danska ordförandeskapet på Ministerrådets webbplats ett s.k. clusterpapper avseende avdelning IV i EU-kommissionens förslag till direktiv. I detta kompromissförslag från ordförandeskapet har det skett omfattande förändringar i hela avsnitt IV och artikel 87 Stöd till upphandlande myndigheter och företag, är struken.

¹⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillträdet för varor och tjänster från tredjeländer till unionens inre marknad för offentlig upphandling och förfaranden till stöd för förhandlingar om tillträde för varor och tjänster från unionen till tredjeländers marknader för offentlig upphandling KOM(2012) 124 slutlig.

åtgärder kommer att föranleda åtgärder, t.ex. genom att anbud med ursprung i ett land utanför EU utesluts eller påförs prisstraff.

- Slutligen ökas insynen när det gäller onormalt låga anbud, för att bekämpa illojal konkurrens från företag utanför EU på den europeiska marknaden.

Kommissionens förslag kommer nu att bli föremål för förhandlingar mellan medlemsstaterna och behandlas i Europaparlamentet.

Oaktat att det finns ett intresse från EU-länderna att deras företag ska kunna konkurrera om offentlig upphandling i tredje land så finns det kritik mot att EU inför restriktiva åtgärder. Kritiken avser både principen och den praktiska tillämpningen.

Kommerskollegium presenterade redan i november 2011 en rapport som redovisade problematiken kring denna form av restriktioner.¹⁷

Det bör också noteras att den 15 december 2011 slöts en överenskommelse inom ramen för GPA-avtalet (*Government Procurement Agreement* ett avtal inom WTO undertecknat av EU och 14 länder) som om länderna ratificerar denna överenskommelse skulle innebära betydligt förbättrat tillträde till offentlig upphandling i dessa länder.

Utredningen kan konstatera att det för närvarande inte går att avgöra om hela eller delar av EU-kommissionens förslag kommer att genomföras. Om EU inför regler av detta slag kan den svenska upphandlingsjuridiken tillföras helt nya och komplicerade element som kommer att kräva upphandlingsstödjande insatser.

¹⁷ Cross-border public procurement – an EU perspective.

5 Upphandlingsstödet huvuduppdrag

Regeringen skriver i utredningens direktiv att:

Syftet med ett samordnat upphandlingsstöd är att öka kvaliteten, synligheten, tillgängligheten och enhetligheten hos upphandlingsstödet. Det är viktigt att stödet bidrar till att stärka kompetensen hos såväl upphandlande myndigheter eller enheter som leverantörer. Myndigheten ska på ett effektivt sätt kunna bistå regeringen med stabsstöd. Det är viktigt att de satsningar som regeringen gör inom upphandlingsområdet kommer upphandlande myndigheter eller enheter samt leverantörer, särskilt små och medelstora företag, till godo.

Vidare understryker regeringen att:

Ett effektivt statligt upphandlingsstöd utgör ett värdefullt komplement för att stärka upphandlarnas och leverantörernas kompetens. Väl fungerande upphandlingssystem kan bidra till att påskynda utvecklingen mot till exempel likabehandling, icke-diskriminering, jämställdhet och integration. Upphandlingsstödet behöver således även stödja kunskapsbehov avseende miljö- och sociala hänsyn vid offentlig upphandling.

Utifrån dessa utgångspunkter har utredningen övervägt vad som kan göras för att stärka kvaliteten, synligheten, tillgängligheten och enhetligheten hos upphandlingsstödet och därigenom skapa ett effektivt statligt upphandlingsstöd.

I detta kapitel utvecklas utifrån vilket synsätt det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta med upphandlingsstöd, liksom vilka aspekter som bör beaktas för att uppnå det som Upphandlingsutredningen kallar ”*den goda affären*”. Vidare diskuteras vilka målgrupper som Upphandlingsstödet bör rikta sig till och vilka verktyg som utredningen bedömer kan vara aktuella att nyttja.

5.1 Ett bredare synsätt

Utredningens bedömning:

Upphandlingsstödet har hittills varit mest fokuserat på upphandlingsförfarandet. Eftersom upphandlingsförfarandet styrs av lagstiftning och rättspraxis, och det för en effektiv upphandlingsverksamhet är nödvändigt med en korrekt tillämpning av regelverket kommer upphandlingsjuridiken alltid vara av central betydelse för verksamheten. Men synsättet behöver breddas. Ökad insikt och bättre kunskaper behövs både om de moment i upphandlingsprocessen som regleras i lagstiftningen och om de överväganden och åtgärder som i övrigt behövs för att kunna genomföra upphandlingar på ett ändamålsenligt sätt.

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet verksamhet bör ge stöd och vägledning för hela upphandlingsprocessen.¹ Upphandlingsjuridiken måste alltid vara av central betydelse för verksamheten.

Det finns en bred enighet om att en väl fungerande offentlig upphandling är mycket viktig för den offentliga sektorns funktion och därmed för medborgarnas service och omsorg. Dålig upphandling är slöseri med skattepengar och skadar allmänhetens förtroende för både offentliga institutioner och för de privata företag som är leverantörer. Ogenomtänkta upphandlingsstrategier kan negativt påverka konkurrens och utveckling inom näringslivet. Offentlig upphandling kan emellertid också medverka till att uppfylla olika

¹ Med upphandlingsprocessen avses i detta betänkande följande

- Behovsanalys
- Marknadsanalys
- Taktiska överväganden
 - *I vilket innefattas följande aspekter:*
 - Ekonomi
 - Miljöhänsyn
 - Sociala hänsyn
 - Innovationshänsyn
 - Hänsyn till små och medelstora företag
- Förfrågningsunderlag och annonsering
- Anbudsutvärdering
- Tilldelningsbeslut
- Ev. överprövning
- Upphandlingskontrakt
- Kontraktsuppföljning
- Utvärdering av upphandlingen

Givetvis kan det framtida samordnade upphandlingsstödet finna det meningsfullt att nyttja andra begrepp.

slags mål t.ex. beträffande hållbarhet och innovation, men detta kräver välavvägda överväganden.

Som redovisas i avsnitt 1.1 uppskattas värdet av den totala årliga upphandlingen i Sverige till mellan 480 och 580 miljarder kronor. Den totala transaktionskostnaden för de upphandlande organisationerna som lyder under LOU eller LUF uppskattas till ungefär 1,1 miljard eller 2 075 heltids årsarbeten. En effektiv vägledning om offentlig upphandling leder till lägre kostnader för enskilda upphandlande myndigheter och företag samt för upphandlingen och samhället i stort.

Att det behövs vägledning för att upphandlingsreglerna ska fungera effektivt har uppmärksammats av kommissionen. Enligt förslagen till nya direktiv ska, som framgår i avsnitten 4.3.3 och 4.3.4, varje medlemsstat utse dels ett nationellt tillsynsorgan, dels kunskapscentra som ska tillhandahålla professionellt stöd vid upphandlingar.

Upphandlingsutredningen konstaterar i sitt delbetänkande² att kontakter med olika intressenter givit vid handen att det i särklass högst prioriterade målet är att göra ”goda affärer”. Med den ”goda affären” avser Upphandlingsutredningen sammanfattningsvis att tillgodose verksamheternas behov, inklusive kvalitativa aspekter, till lägsta möjliga totalkostnad. I behovet inbegrips varornas och tjänsternas kvalitativa egenskaper samt att de tillhandahålls när behovet uppstår. Den goda affären inkluderar också ett medborgarperspektiv, eftersom merparten av det som upphandlas på ett eller annat sätt, syftar till att möjliggöra god service till medborgarna.

Upphandlingsstödsutredningen menar att det har funnits en stark strävan ”att göra rätt” d.v.s. att följa lagstiftningen. Men att det som olika intressenter efterlyser är ”att köpa rätt”, d.v.s. att inom ramen för lagstiftningens krav kunna göra just den form av goda affärer som nämns ovan.

Utredningen konstaterar att det förekommer att upphandlande myndigheter har uppfattningen att det rättsliga regelverket lägger hinder i vägen för att göra ”goda affärer”. Utredningen har respekt för denna uppfattning, men menar dock att upphandlande myndigheter har möjlighet att inom ramen för gällande lagstiftning göra ”goda affärer”. Det kräver dock goda kunskaper, tillräckliga resurser och ordentlig framförhållning.

² På jakt efter den goda affären SOU 2011:73.

Som redovisas i avsnitt 4.1.2 bedömer Upphandlingsutredningen att det finns behov av upphandlingsstödjande åtgärder på flera områden. Upphandlingsstödsutredningen gör samma bedömning. Förutsättningarna för att göra ”goda affärer” kräver upphandlingsstödjande insatser inom hela upphandlingsprocessen.

Upphandlingsprocessen måste börja med verksamhetens behov, som bör bli föremål för en ordentlig analys och avvägningar mellan olika verksamhetsmål i förhållande till resurser. Därefter måste den upphandlande myndigheten skaffa relevant marknadskunskap. Att känna till utbud och ungefärliga kostnadsnivåer är en förutsättning för en effektiv upphandlingsprocess. Det är även viktigt för leverantörer att den upphandlande myndigheten är medveten om olika leverantörers utbud och lösningar. I de fall upphandlingen inte syftar till att tillgodose ett internt behov utan till att ge service till medborgarna är det angeläget att behovs- och marknadsanalysen omfattar medborgar-/brukarperspektivet. Sedan följer överväganden som kan beskrivas som taktiska; det handlar om hur den upphandlande myndigheten kan anskaffa en viss vara eller tjänst, på det, utifrån myndighetens sammanvägda mål, mest fördelaktiga sättet. I detta sammanhang måste hänsyn tas till ett antal olika aspekter, bl.a. hållbarhetsaspekter. De taktiska övervägandena bestämmer de krav och villkor som är lämpliga och relevanta att ställa i upphandlingen. Sedan följer själva upphandlingsförfarandet och därefter den del av processen som ligger utanför upphandlingslagstiftningen. Sådana aspekter avser kontroll av leveranser och därefter en slutlig utvärdering av upphandlingen. Alla dessa led är sammanlänkade och delvis parallella. Utifrån detta ”breda synsättet” är det naturligt att ett samordnat upphandlingsstöd täcker alla dessa aspekter.

De upphandlingsjuridiska frågorna kommer givetvis alltid vara mycket viktiga och där kommer med naturlighet även det framtida upphandlingsstödet tyngdpunkt att ligga.

Utredningen har funnit att det finns ett brett stöd för att det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta utifrån ett bredare synsätt. Under senare år har också mer och mer av debatten kring offentlig upphandling kommit att handla om frågor som inte i strikt mening ligger inom det upphandlingsjuridiska området, även om det givetvis alltid finns en koppling till de begränsningar som lagstiftningen uppställer.

Både frågor av strategisk betydelse, behovet av behovs- och marknadsanalyser och frågor om kontroll av leverantörernas leveranser har blivit allt mera betydelsefulla. Många upphandlande myndigheter

försöker nu förbättra sina strukturer för att kunna hantera även dessa aspekter. En del upphandlande myndigheter har kommit långt i sitt arbete med att skapa förutsättningar för att arbeta med hela upphandlingsprocessen, men likväl är det uppenbart att det generellt återstår mycket arbete för att skapa bättre förutsättningar för hög kvalitet i hela upphandlingsprocessen för både upphandlande myndighet och leverantörer.

Det bör understrykas att för upphandlingsprocessen krävs det samverkan mellan olika slags kompetenser. Vid överväganden om vilka krav som är lämpliga och relevanta att ställa på produkten eller tjänsten, på leverantören i finansiellt och tekniskt hänseende, vid val av utvärderingsmodell och vid formulering av avtalsvillkoren behövs både juridiska och ekonomiska överväganden.

Utredningen har övervägt om det kan finnas principiella invändningar mot att det samordnade upphandlingsstödet arbetar utifrån ett bredare synsätt.

Det finns få statliga verksamheter som arbetar med stöd till offentliga organ, och därför är det svårt att jämföra upphandlingsstödet med annan statlig verksamhet. Men även om delar av upphandlingsprocessen inte är reglerad så berörs givetvis hela upphandlingsprocessen av det upphandlingsjuridiska regelverket. Därför finns det en stark koppling mellan de delar av upphandlingsprocessen som tidsmässigt ligger före, respektive efter upphandlingsförfarandet. Detta menar utredningen är ett starkt argument för att det samordnade upphandlingsstödet skall arbeta utifrån det bredare synsättet. När upphandlingsstödet arbetar utifrån det breda synsättet med frågor som ligger utanför upphandlingslagstiftningen handlar det inte om att styra upphandlande myndigheter utan att ge dem stöd för att själva kunna ta beslut. Upphandlingsstödet kan visa på exempel på hur upphandlande myndigheter kan organisera upphandling och hur man kan hantera olika frågor och avvägningar, men det är alltid den upphandlande myndigheten som själv, utifrån sina förutsättningar och intressen, beslutar.

Ett argument mot ett bredare synsätt skulle kunna vara att det finns en privat marknad för olika slags rådgivare. Utredningen vill framhålla att det av utredningens direktiv framkommer att regeringen inte menar att upphandlingsstödet ska arbeta med konkret rådgivning i specifika ärenden, och utredningen lägger inte heller något sådant förslag. Därmed kommer det att fortfarande finnas en marknad för entreprenörer som erbjuder upphandlande myndigheter specifik rådgivning. Snarast menar utredningen kan en ökad vägledning

avseende hela upphandlingsprocessen stimulera upphandlande myndighet att utveckla sin upphandlingsverksamhet vilket även kan leda till ett ökat intresse att inhämta råd från privata företag.

5.2 Aspekter

Aspekter handlar i detta sammanhang om övergripande frågor som behöver beaktas för att offentlig upphandling ska fungera bra, både för upphandlande myndigheter och för leverantörer. Upphandlande myndigheter behöver överväga:

- Övergripande strategi beträffande myndighetens upphandlingsverksamhet
- Taktiska överväganden inför varje upphandling:
 - Ekonomiska aspekter
 - Miljö aspekter
 - Sociala aspekter
 - Innovationsaspekter
 - Näringspolitiska aspekter (förutsättningar för små och medelstora företag)
- Upphandlingsrättsliga aspekter vid varje upphandling
- Uppföljningsaspekter
- Utvärderingsaspekter

Det är givet att det finns överlappningar mellan olika aspekter.

För leverantörer kommer upphandlingsstödet huvudsakligen att bidra med förståelse kring dels hur de upphandlande myndigheternas taktiska övervägande påverkar krav som ställs inom ramen för upphandlingsförfarandet, dels de upphandlingsrättsliga aspekterna.

Utredningen väljer att använda begreppet taktik. Taktik handlar i detta sammanhang om de val som den upphandlande myndigheten gör vid en specifik upphandling, till skillnad från den strategiska aspekten som handlar om hur myndigheten på ett övergripande sätt hanterar upphandling. Taktiken innefattar således en rad överväganden om vilka krav som är lämpliga och relevanta att ställa på produkten eller tjänsten, på leverantören i finansiellt och tekniskt hänseende, val av utvärderingsmodell och vid formulering av avtalsvillkoren.

Det finns enligt utredningens mening ingen principiell konflikt mellan att genomföra juridiskt korrekta upphandlingar och att

samtidigt beakta hur en enskild upphandling skall kunna genomföras för att leda till ett för den upphandlande myndigheten fördelaktigt resultat.

5.2.1 Strategiska aspekter

Utredningens bedömning:

Det finns en bred samstämmighet i bedömningen att upphandlande myndigheter i högre utsträckning bör betrakta upphandling som en viktig strategisk fråga.

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet bör medverka till att upphandlande myndigheter i högre utsträckning betraktar upphandling som en viktig strategisk fråga. Insatser behövs för att stödja de upphandlande myndigheternas i deras överväganden om övergripande frågor inom myndigheten som är kopplade till upphandling såsom policies, organisation, resurser, system m.m.

Under de senaste åren har det blivit allt mer uppenbart att upphandlingsfrågorna bör ses som strategiska frågor för upphandlande myndigheter. Så är dessvärre dock ännu inte fallet i många upphandlande myndigheter, vare sig på den statliga eller på den kommunala sidan. Även om insikten om dessa aspekter finns så har ofta inte denna insikt omsatts i åtgärder.

Upphandlingsutredningen skriver i sitt delbetänkande:³

Företrädare för upphandlande myndigheter och företag, deras respektive intresseorganisationer samt upphandlingsstödjande myndigheter och andra organisationer har samtliga framfört till utredningen att offentlig sektor inte förstår den offentliga upphandlingens strategiska värde och man har även påpekat vikten av att ledningen tar ansvar för upphandlingarna i respektive myndighet. Det är enligt intressenterna nödvändigt för att säkerställa att upphandlingarna står i överensstämmelse med ledningens mål för att den goda affären – för offentlig sektor och medborgare – ska bli verklighet.

Upphandlingsutredningen konstaterar även att den upphandlande myndighetens eller enhetens ledning måste på ett medvetet sätt axla köparrollen som skiljer sig åt från att bedriva verksamhet i egen regi:⁴

³ På jakt efter den goda affären SOU 2011:73 avsnitt 14.1.

⁴ På jakt efter den goda affären SOU 2011:73, avsnitt 2.7.1.

Vad som är rätt kvalitet kan endast avgöras av de som ska använda varan eller dem som tjänsten är till för. En del upphandlade varor och tjänster, som till exempel kontorsmaterial, har som primärt syfte att möta de upphandlande myndigheternas och enheternas interna behov. Men merparten av varorna och tjänsterna syftar till att möjliggöra god service till medborgarna. Detta måste stå klart för den upphandlande myndighetens eller enhetens ledning innan den beslutar att upphandla varor och tjänster. Den upphandlande myndigheten eller enheten måste därför på ett medvetet sätt axla köparrollen vilket markant skiljer sig från att bedriva verksamhet i egen regi. I köparrollen behövs andra kunskaper och färdigheter, om exempelvis marknaden, kontraktskrivning och uppföljning, för att verksamheternas och medborgarnas behov ska tillgodoses på bästa sätt.

Utredningen anser därför att det är mycket viktigt att det framtida samordnade upphandlingsstödet arbetar med att stimulera upphandlande myndigheter till att betrakta sin upphandlingsverksamhet som en viktig strategisk fråga för myndigheten och därmed vidta olika åtgärder. Det innebär i praktiken att de upphandlande myndigheterna behöver överväga ett antal generella övergripande frågor, t.ex. upphandlingspolicy, organisationsstrukturer och befogenheter, personalresurser och kompetens, incitament och styrinstrument, finansiering, kontrollmekanismer och utvärderingsmetoder.

Dessa strategiska överväganden påverkar förutsättningarna för att arbeta med olika delar av upphandlingsprocessen.

Det är viktigt att inse att det framtida samordnade upphandlingsstödet insatser för att lyfta fram de strategiska aspekterna inte innebär att staten har för avsikt att föreskriva vissa specifika synsätt eller metoder för de upphandlande myndigheterna. För det första varken finns, eller bör det finnas, någon ambition från en statlig myndighet att införa samma synsätt hos alla upphandlande myndigheter. Kommuner har en rätt att själva besluta kring dessa frågor utifrån de begränsningar lagstiftningen upp ställer. Statliga myndigheters verksamhet styrs förutom av lagstiftningen även genom myndighetsinstruktioner, anslagsgivning och uppdrag, men myndigheterna har ett stort mått av självbestämmande.

För det andra skiljer sig de objektiva förhållandena mellan olika myndigheter utifrån deras uppgifter och förutsättningar.⁵ Det finns

⁵ Statliga myndigheter har olika uppgifter och arbetar därmed utifrån dessa. Alla kommuner har visserligen samma lagstadgade skyldigheter mot staten och medborgarna men förhållandena skiljer sig i stor utsträckning från en kommun till en annan beroende på storlek,

helt enkelt inte praktiska möjligheter att tillämpa samma synsätt inom all offentlig upphandling. Vissa myndigheter har förutsättningar och skäl att allokera betydande resurser till att planera, genomföra och följa upp upphandlingar, medan andra som har mindre resurser men likväl skall genomföra korrekta upphandlingar, kanske måste arbeta med de strategiska frågorna på ett enklare sätt.

Oaktat detta är det dock viktigt att varje upphandlande myndighet medvetet beslutar om hur de skall arbeta med offentlig upphandling, samt att ledning och medarbetare har kunskaper för att kunna göra dessa medvetna strategival.

Det bör understrykas att det framtida samordnade upphandlingsstödet målsättning måste vara att kvaliteten i upphandlingsarbetet skall stärkas i alla upphandlande myndigheter. I vilken utsträckning som en myndighet upphandlar tjänster eller utför dem i egen regi är däremot politiska beslut, som i kommuner och landsting beslutas av politiska förtroendevalda och i fråga om statliga myndigheter är en fråga för regeringen eller i förekommande fall för den upphandlande myndighetens ledning. Men oaktat politiska preferenser beträffande lämpligheten att upphandla en tjänst eller ej, så ligger det i allas intressen att de upphandlingar som genomförs är effektiva och rättssäkra, och har till syfte att tillvarata konkurrensen på marknaden så att skattemedlen används på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet.

Arbetet med att sprida medvetande om den strategiska vikten av upphandling och de därav följande behoven av olika beslut, måste huvudsakligen göras genom att stimulera en diskussion och genom att sprida exempel.

Regeringen angav i direktivet till utredningen tydligt att upphandlingsstödet även skall vända sig till leverantörer, särskilt små och medelstora företag. Utredningen återkommer till detta i nedanstående avsnitt om målgrupper. Det finns dock skäl att redan i detta avsnitt understryka att det är oundvikligt att det, vid beaktande av de strategiska aspekterna, kommer att föreligga en viss asymmetri i upphandlingsstödet arbete i förhållande till upphandlande myndigheter respektive i förhållande till företag. Medan det enligt utredningens förmenande finns starka skäl att arbeta med det breda synsättet som således omfattar hela upphandlingsprocessen, är det i

geografisk belägenhet, demografisk utveckling och ekonomisk ställning, men även utifrån traditioner och politisk målsättning.

praktiken så att för företagens del blir det till stor del de upphandlingsjuridiska frågorna som kommer att vara det område där upphandlingsstödet kan erbjuda företag ett stöd.

Företag måste givetvis också göra viktiga strategiska val, t.ex. beträffande till sitt utbud av varor och tjänster, liksom vilka potentiella kunder företaget riktar sig till. På samma sätt så finns det också starka skäl för företag att efter fullgörandet av ett kontrakt utvärdera det affärsmässiga resultatet av företagets leverans och försöka dra lärdomar inför nya upphandlingar eller försäljning till andra kunder. Men i dessa fall handlar det till största delen om företagens affärskoncept. Upphandlingsstödet kan knappast på ett meningsfullt sätt medverka till att stärka enskilda företags arbete med sina affärskoncept. Däremot kan upphandlingsstödet genom att förklara hur upphandlande myndigheter kan tänkas arbeta, medverka till att förstärka kompetensen hos små och medelstora företag så att de kan vända sig till potentiella kunder inom offentlig sektor.

Inom denna aspekt bör också frågor om hur korruption inom offentlig upphandling skall kunna motverkas beaktas.⁶ Det handlar om att skapa rutiner som försvårar för korruption och metoder för att kunna följa upp misstankar om felaktigheter. Detta berörs i avsnitt 7.7.

Ett område som är viktigt att beakta är det som kallas elektronisk upphandling. Som redovisats i avsnitt 2.1.4 så har regeringen i uppdraget till Kammarkollegiet understrukit att den långsiktiga målsättningen är en helt obruten elektronisk inköpsprocess från förfrågningsunderlag fram till faktura.

Sverige ligger mycket väl framme vad gäller elektronisk upphandling i snäv bemärkelse. I EU-kommissionens förslag till nya direktiv kommer det att bli obligatoriskt med elektronisk kommunikation vid ingivning av anbud. Detta kommer knappast att utgöra något problem för svensk del.

Däremot återstår mycket arbete för att olika myndigheter skall kunna integrera sitt arbete med offentlig upphandling med olika ekonomiska och administrativa system som myndigheten använder. Statens Inköpscentral och Ekonomistyrningsverket arbetar med dessa frågor. Det är även en arbetsuppgift för E-delegationen och E-legitimationsnämnden. Inom den kommunala sektorn har vissa kommuner redan gjort stora ansträngningar. För att det skall vara möjligt att nå en hög grad av integration krävs även samverkan från

⁶ Upphandlingsstödet publicerade i december 2011 vägledningen *Att förebygga korruption i offentlig upphandling*.

näringslivet i olika frågor, som t.ex. användning av e-fakturor och utvecklingsarbete i de företag som tillhandahåller olika systemlösningar.

Integrationen kommer att ge upphandlande myndigheter bättre överblick och nya uppföljningsmöjligheter. Därför är detta viktiga arbetsuppgifter för det samordnade upphandlingsstödet.

5.2.2 Ekonomiska aspekter

Utredningens bedömning:

Ekonomiska frågor är givetvis helt fundamentala för offentlig upphandling. Det finns ett starkt intresse både från upphandlande myndigheter och från leverantörer att upphandlingarna skall kunna präglas av de värden som avspeglas i begreppet "den goda affären".

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet bör ge stöd och vägledning beträffande ekonomiska aspekter av offentlig upphandling.

Det är givet att offentlig upphandling i grunden handlar om ekonomi. Stat och kommun måste nyttja skattebetalarnas pengar på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det betyder, vilket ovan framhållits, att en upphandlande myndighet i sin strävan efter "den goda affären" måste göra en lång rad taktiska överväganden. Dessa, till stor del, affärsmässiga överväganden har i mycket liten utsträckning uppmärksammats inom det nuvarande upphandlingsstödet.

Det finns också taktiska överväganden om upphandlingars storlek med hänsyn till de specifika marknadsförutsättningarna, avtalens längd, olika prismekanismer t.ex. indexering, bonus och vitessystem. Överväganden måste också göras kring krav beträffande leverantörernas ekonomiska och finansiella ställning.

De upphandlande myndigheterna måste givetvis ägna stor uppmärksamhet kring de ekonomiska konsekvenserna av sina överväganden. Därför är det enligt utredningens förmenande naturligt att den upphandlingsstödande verksamheten även skall kunna ge stöd och vägledning i frågor av ekonomisk natur.

Samtidigt så är det naturligtvis bara de upphandlande myndigheterna som utifrån den specifika situationen vid en upphandling kan bedöma vilken ekonomisk taktik som är mest ändamålsenlig.

Upphandlingsstödet roll är att ge exempel som hjälper upphandlande myndigheter att överväga dessa frågor på ett strukturerat sätt.

5.2.3 Miljöaspekter

Utredningens bedömning:

Det finns ett stort intresse att ta miljöhänsyn vid offentlig upphandling. Utredningen anser att detta kan vara ett viktigt instrument som både minskar miljöpåverkan och medverkar till att förändra förutsättningarna på marknaderna.

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet bör ha det övergripande ansvaret för att ge vägledning och stöd beträffande miljöhänsyn vid offentlig upphandling.

Det finns ett stort intresse av att ta miljöhänsyn vid offentlig upphandling.

I förslaget till nytt upphandlingsdirektiv skriver EU kommissionen att

Offentlig upphandling spelar en viktig roll i Europa 2020-strategin som ett av de marknadsbaserade instrument som ska användas för att uppnå strategins mål genom att förbättra företagsklimatet och villkoren för företagens innovationskapacitet samt genom att främja en mer utbredd användning av miljöanpassad upphandling som stöder övergången till en resurseffektiv och koldioxidnsål ekonomi.⁷

Att ställa miljö- och sociala krav vid offentlig upphandling kan vara ett viktigt instrument för att stimulera framväxten av mera hållbara varor och tjänster. Efterfrågan från offentliga köpare kan främja innovationer och leda till marknadsintroduktion av varor och tjänster som kan efterfrågas även på den privata marknaden. Det finns ett stort intresse hos upphandlande myndigheter att ställa krav beträffande miljöegenskaper vid upphandling, och många myndigheter har kommit långt med att använda sådana krav vid sin upphandling av varor och tjänster.

⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om offentlig upphandling KOM(2011) 896 slutlig, s. 2.

När en upphandlande myndighet ställer miljökrav är det viktigt att dessa är effektiva.⁸ Effektiva krav förutsätter ofta att dessa ställs utifrån de förutsättningar som föreligger för varje upphandling, d.v.s. en taktisk bedömning om lämpligheten att ställa krav.⁹

Då är det viktigt att de upphandlande myndigheterna kan få hjälp kring miljöfrågor. Det samordnade upphandlingsstödet bör kunna hjälpa till genom att visa hur en upphandlande myndighet kan göra de relevanta avvägningarna för att kunna ställa miljökrav.

Miljöaspekterna handlar inte enbart om taktik, det finns även skäl att beakta denna aspekt i det övergripande strategiska arbetet. Det kan handla om policy eller resurser för att kunna arbeta med miljöaspekter.

Miljöaspekterna måste vara en viktiga för upphandlingsstödet. Utredningen återkommer i avsnitt 7.3 till frågan om hur upphandlingsstödet bör arbeta med miljöaspekter och ansvarsfördelningen mellan det samordnade upphandlingsstödet och den verksamhet som bedrivs av AB Svenska Miljöstyrningsrådet.

⁸ Naturvårdsverket konstaterade i oktober 2009 i rapport 5997 *Tar den offentliga sektorn miljöhänsyn vid upphandling?* baserad på en enkätstudie att ungefär 60 % av de upphandlande myndigheterna uppgav att de alltid eller oftast ställde miljökrav vid upphandlingar. Utredning har också erfarit att Naturvårdsverket enbart betecknade ungefär hälften av de uppställda miljökraven som effektiva.

⁹ Dock bör noteras att det mycket väl kan vara effektivt att ställa samma eller likartade krav som andra upphandlande myndigheter, t.ex. genom att nyttja Miljöstyrningsrådets kriterier.

5.2.4 Sociala aspekter

Utredningens bedömning:

Det finns ett tydligt behov av vägledning beträffande förutsättningarna för att kunna ta sociala hänsyn inom offentlig upphandling.

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta med vägledning och stöd beträffande sociala aspekter vid offentlig upphandling.

Det är först under de senaste åren som de sociala aspekterna diskuterats i samband med offentlig upphandling i Sverige. Därför är det naturligt att det för närvarande råder en ganska stor oklarhet om begreppet ”sociala hänsyn”.¹⁰

Upphandlingsutredningen skriver i sitt delbetänkande:

Upphandlingsutredningen har i samband med sitt utåtriktade arbete fått kännedom om att det finns omfattande behov av upphandlingsstödande åtgärder framför allt på det sociala/etiska området men även i viss mån på miljöområdet. Det finns också ett uttalat önskemål om ett sammanhållet stöd eftersom det ofta är svårt för den enskilde upphandlaren att kombinera olika upphandlingsverktyg och vägledningar. Som redovisats ovan föreligger ett stort behov av hjälp och stöd beträffande spårbarhet och uppföljning, särskilt när det gäller ställda miljö- och etiska krav.¹¹

Därför är det viktigt att de sociala aspekterna beaktas och att det samordnade upphandlingsstödet arbetar med att ge vägledning på detta område. Sådan vägledning är givetvis värdefull för upphandlande myndigheter men det är även väsentligt att leverantörer förstår hur sociala aspekter kan beaktas vid offentlig upphandling och vilka krav leverantör kan möta.

Det är dock viktigt att komma ihåg att sociala aspekter vid offentlig upphandling inte enbart handlar om krav av olika slag. En upphandlande myndighet kan ibland låta sociala hänsyn påverka t.ex. upphandlingens omfattning.¹²

¹⁰ I 1 kap 9a § LOU och 1 kap 24 a LUF stadgas att upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.

¹¹ *På jakt efter den goda affären* SOU 2011:73, s. 230.

¹² Det bör noteras att de sociala aspekterna kan omfatta många olika slags frågor. I Europeiska kommissionen, *Socialt ansvarsfull upphandling- En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*, 2011 räknas t.ex. hänsyn till små- och medelstora företag som en social fråga.

Utredningen återvänder i avsnitt 7.4 till hur det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta med sociala hänsyn.

5.2.5 Innovationsaspekter

Utredningens bedömning:

Det är viktigt att innovationsaspekterna beaktas vid offentlig upphandling. Upphandlande myndigheter bör vara öppna för nya lösningar.

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet bör medverka till att stärka de upphandlande myndigheternas medvetenhet om vikten av att genomföra innovationsvänliga upphandlingar.

Innovationsupphandlingsutredningen¹³ visade i sitt betänkande på vikten av att göra innovationsvänliga upphandlingar, liksom möjligheten att kunna göra innovationsupphandlingar. Utredningen påpekade att det finns en risk för att arbetsformerna kring offentlig upphandling i myndigheterna riskerar att leda till att det uppstår en teknologiklyfta mellan privat och offentlig sektor. Därför menade den utredningen att det är viktigt att upphandlande myndigheter är medvetna om det finns ett övergripande intresse att upphandlingar utformas så att det är möjligt för leverantörer med nya lösningar att kunna konkurrera. Det är till fördel för upphandlande myndigheter även om det även innebär ett visst risktagande i den enskilda upphandlingen. Det är ett taktiskt övervägande för en upphandlande myndighet att utforma sina upphandlingar på ett innovationsvänligt sätt.

Utredningen redovisar i kapitel 2 det arbete som Vinnova för närvarande bedriver med innovationsupphandling och återkommer i avsnitt 7.5 till frågan om ansvarsfördelning mellan det samordnade upphandlingsstödet och Vinnova.

¹³ *Innovationsupphandling* SOU 2010:56.

5.2.6 Hänsyn till små och medelstora företag

Utredningens bedömning:

Upphandlande myndigheter bör inför varje upphandling beakta förutsättningarna för små och medelstora företag att medverka som leverantörer.

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet bör medverka till att stärka medvetenheten hos upphandlande myndigheter om hur hänsyn kan tas till små och medelstora företags förutsättningar att medverka som leverantörer.

Det finns en bred enighet om att det är viktigt att små och medelstora företag har goda möjligheter att medverka i offentlig upphandling. Upphandlande myndigheter kan utforma upphandlingarna så att förutsättningar skapas för de mindre företagen att vara med och lägga anbud. Samtidigt skall understrykas att sådana åtgärder inte får utformas så att leverantörer behandlas olika.

Utredningen diskuterar det samordnade upphandlingsstödet insatser med avseende på de små och medelstora företagen i avsnitt 7.6.

5.2.7 Upphandlingsjuridiska aspekter

Utredningens bedömning:

All offentlig upphandling måste genomföras inom de ramar som lagstiftningen uppställer. Upphandlande myndigheter måste vid offentlig upphandling göra en lång rad avvägningar av upphandlingsjuridisk karaktär. Det finns ett stort behov av vägledning.

Leverantörer har utifrån sina perspektiv skäl att ha goda kunskaper om upphandlingslagstiftningen, dels för att på ett adekvat sätt kunna visa att de uppfyller de krav den upphandlande myndigheten ställer, dels för att kunna utnyttja sina rättigheter i förhållande till upphandlande myndigheter.

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet ska ge vägledning för hur upphandlande myndigheter och leverantörer skall agera för att i sina upphandlingar uppfylla de upphandlingsjuridiska kraven. Upphandlingsstödet måste arbeta både med ökad bredd och ökat djup när det gäller vägledning i upphandlingsjuridiska frågor.

Som tidigare konstaterats innebär inte det bredare synsättet att den del av upphandlingsprocessen som är lagreglerad får mindre betydelse. De olika delarna i upphandlingsprocessen står i relation till det regelverk som är givet av lagar och rättspraxis. Målsättningen måste alltid vara att all offentlig upphandling skall genomföras på ett juridiskt korrekt sätt.

Det betyder att det samordnade upphandlingsstödet i framtiden måste kunna tillse att verksamheten har förutsättningar att ge konkret vägledning för hur upphandlande myndigheter och leverantörer skall agera för att i sina upphandlingar uppfylla de upphandlingsjuridiska kraven.

Utredningen kommer i nedanstående avsnitt och kapitel 8 och 9 återkomma till det behov av resurs- och kompetensförstärkning som utredningen menar är en förutsättning för att de upphandlingsjuridiska aspekterna skall kunna tillgodoses.

5.2.8 Uppföljningsaspekter

Utredningens bedömning:

Under senare år har allt fler upphandlande myndigheter blivit medvetna om att de ofta har bristfälliga system för uppföljning av kontrakten. Därför finns ett ökande intresse att organisera kontraktsuppföljning på ett adekvat sätt. En bättre uppföljning bör leda till bättre kvalitet. Även leverantörer behöver utveckla förtroendegivande system för egenkontroll.

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta med att visa hur upphandlande myndigheter kan arbeta med kontraktsuppföljning.

Under de senaste åren har vikten av kontraktsuppföljning allt mera börjat uppmärksammas.

Under Upphandlingsutredningens arbete har leverantörer och näringslivsorganisationer framfört att kontrakt och genomförda upphandlingar alltför sällan följs upp eller utvärderas. Det har påtalats av många intressenter att kontraktsuppföljning måste ske för att offentlig sektor ska kunna försäkra sig om att få de varor och tjänster till det pris och den kvalitet som kontraktet stipulerar. Många företag framhåller betydelsen av uppföljning och utvärdering. Om uppföljning inte sker finns det risk för att mindre nogräknade

företag anger att de lever upp till ställda krav trots att så inte är fallet.¹⁴

Ett fungerande uppföljningssystem kräver normalt att myndigheten redan vid planering av en upphandling också har genomtänkta planer för kontraktsuppföljning. Ur en uppföljningsaspektssynvinkel är det viktigt att avtalsvillkoren är ändamålsenligt utformade för att möjliggöra för myndigheten att begära rättelse eller kompensation av leverantören.

Utredningen anser att det är viktigt att upphandlande myndigheter blir mera medvetna om kontrollaspekten. Upphandlingsstödet bör kunna peka på exempel på hur kontroller kan organiseras och resultaten användas.

Även för leverantörer är det viktigt att beakta uppföljningsaspekterna. För en leverantör kan den upphandlande myndighetens kontraktsuppföljning motsvaras av egenkontroll och rutiner för att säkerställa att leverantören uppfyller avtalsvillkoren.

5.2.9 Utvärderingsaspekter

Utredningens bedömning:

Enligt utredningens förmenande skulle förbättrad utvärdering vara till nytta för upphandlande myndigheter, leverantörer och för upphandlingskonsulter. Eftersom merparten av det som upphandlas på ett eller annat sätt syftar till att möjliggöra god service till medborgarna är det också angeläget att upphandlingar utvärderas ur ett medborgar-/brukarperspektiv.

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet bör medverka till att stärka utvärderingsaspekterna genom att visa på exempel på hur

¹⁴ Svaren i Upphandlingsutredningens upphandlingsenkät (se *På jakt efter den goda affären* SOU 2011:73, avsnitt 1.7) visar att en bred majoritet av de upphandlande myndigheterna och enheterna anger att de inte har noterat några brister vid utförande av de kontrakt som ingicks under 2010. I delbetänkandet s. 148 anges följande:

Bilden är skenbart positiv eftersom den huvudsakliga anledningen till att inga brister uppmärksammats torde vara att kontrakten inte följts upp. Endast i 24 procent av enkätsvaren anges att kontrakten kontinuerligt följs upp. Det är också hos dessa upphandlande myndigheter och enheter som bristerna identifierats. Av enkätsvaren framkommer också att 51 procent av myndigheterna och enheterna uttrycker en önskan att följa upp kontrakten, men anser sig sakna resurser till detta. Denna situation torde, enligt Holm, lämna utrymme för opportunistiskt beteende bland leverantörerna vilket innebär risk för att leverantörerna avviker från utlovad kvalitet i syfte att tjäna mer pengar.

Professor Jerker Holm har på uppdrag av Upphandlingsutredningen tagit fram en rapport, *En analys av transaktionskostnader vid offentlig upphandling*, 10 september 2011.

myndigheter skall kunna genomföra utvärderingar och även hur sådana utvärderingar kan nyttjas.

Upphandlande myndigheter arbetar givetvis med upphandlingar utifrån egen erfarenhet och förvärvade kunskaper. Svårigheten ligger dock ofta i att hantera erfarenheter och överföra erfarenheter. Såvitt utredningen förstår så är det fortfarande vanligt att en ny upphandling påbörjas utan att man utvärderat tidigare upphandling och kontrakt, d.v.s. huruvida det tidigare upphandlade kontraktet tillgodosåg den upphandlande myndighetens behov och om upphandlingsprocessen var optimal eller skulle tjäna på att förändras i något hänseende. Sådana processer bör enligt utredningens mening kunna medverka till att identifiera såväl problem som positiva erfarenheter.

Därför bör det samordnade upphandlingsstödet medverka till att visa exempel på hur myndigheter skall kunna genomföra utvärderingar och även hur sådana utvärderingar kan nyttjas i första hand inom den aktuella myndigheten, men det kan även finnas förutsättningar att sprida erfarenheter. Enligt utredningens förmenande skulle förbättrad utvärdering vara till nytta för upphandlande myndigheter, leverantörer och för upphandlingskonsulter. Eftersom merparten av det som upphandlas på ett eller annat sätt syftar till att möjliggöra god service till medborgarna är det också angeläget att upphandlingar utvärderas ur ett medborgar-/brukarperspektiv.

5.3 Målgrupper och relationer

Utredningens bedömning:

Ett samlat upphandlingsstöd måste arbeta för att nå ut till olika personer i såväl upphandlande myndigheter som hos leverantörer liksom även till andra delar av samhället, för att stärka deras kunskaper och intresse för upphandlingsprocessen. För att systematiskt kunna genomföra sådana insatser behöver upphandlingsstödet arbeta med definierade målgrupper. Både budskap och kanaler för att nå fram måste utformas utifrån de förutsättningar som råder för varje målgrupp.

Utredningen förslår:

Det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta gentemot definierade målgrupper.

För det samordnade upphandlingsstödet kommer kommunikation att vara helt avgörande. Framgångsrik kommunikation kräver att budskapets utformning anpassas till mottagarna. För att kunna utforma budskapen på ett adekvat sätt och för att kunna finna former för att förmedla budskapet är det nödvändigt för det framtida upphandlingsstödet att definiera målgrupper och i ett senare skede även prioritera utifrån dessa målgrupper.

Att utredningen nu väljer att definiera olika målgrupper beror på att det är viktigt, dels för dimensioneringen av verksamheten, dels för att verksamheten i det samordnade upphandlingsstödet skall ha en utgångspunkt för sitt arbete. Sedan måste ett samordnat upphandlingsstöd i sin löpande verksamhet givetvis göra prioriteringar mellan olika målgrupper. Regeringen kan även välja att ändra målsättningar beträffande målgrupper och även låta myndigheten själv utifrån vunna erfarenheter revidera sina målgrupper.

Det är väsentligt att målgrupperna blir någorlunda väl avgränsade för att möjliggöra en effektiv spridning av upphandlingsstödet budskap.

Utredningen förordar följande målgrupper:

- Målgrupper:
 - *Upphandlande myndigheter*
 - Upphandlare
 - Strategiska beslutsfattare
 - Verksamhetsföreträdare
 - *Företag* (företrädesvis små och medelstora företag)
 - Leverantörer
 - Potentiella leverantörer
 - *Övriga*
 - Rådgivare

Förutom målgrupper måste det samordnade upphandlingsstödet även ta hänsyn till, och kommunicera med en del andra grupper. Här handlar det inte primärt om att utarbeta information till stöd för dessa grupper, men väl att vara behjälplig med att hjälpa andra att nå dessa grupper. I en del fall kan det dock också vara motiverat att göra specifika men resursmässigt begränsade informationsinsatser.

- Relationsgrupper
 - *Upphandlande myndigheter*
 - Förtroendevalda i kommuner och landsting

- Fackliga företrädare i upphandlande myndigheter och enheter
- Revisorer i upphandlande myndigheter och enheter
- *Företag*
 - Stora företag
 - Utländska företag
- *Övriga*
 - Högskolor
 - Journalister

5.3.1 Upphandlare

Utredningens bedömning:

Upphandlare är en självklar målgrupp för upphandlingsstödet. Upphandlingsstödet måste vidare uppmärksamma upphandlande myndigheter på vikten av att organisera avrop på ett bra sätt och tillse att avropare har nödvändiga kunskaper och stöd.

Det finns ingen solklar definition av begreppet upphandlare men likväl så är det en tydlig grupp. Praktiskt taget alla kommuner och många statliga myndigheter har en eller flera tjänstemän som arbetar med upphandling.

Upphandlaren är för sitt arbete beroende av företrädare för de verksamheter inom myndigheten vars behov upphandlingen ska täcka. Det krävs ett väl fungerande samarbete vid förberedelse och genomförande av en upphandling.

Utredningen konstaterar att många kommuner och statliga myndigheter nu väljer att stärka sin kompetens genom att rekrytera fler upphandlare. Även upphandlarnas organisatoriska ställning inom främst kommunerna förefaller stärkas.

Det finns ingen allmänt etablerad eller efterfrågad utbildningsform för upphandlare¹⁵, inte heller finns det någon dominerande utbildningsbakgrund för de som i dag arbetar som upphandlare.¹⁶

¹⁵ I Storbritannien finns en 2-årig utbildning för inköpare CIPS (Chartered Institute of Purchasing and Supply) och en del av utbildningen riktar sig mot offentlig sektor.

¹⁶ Det finns en professionell organisation för upphandlare; SOI – Sveriges Offentliga Inköpare, är en allmännyttig och ideell förening bildad 1979 med medlemmar verksamma inom området offentlig upphandling. Antalet medlemmar uppgår till närmare 1 100. Föreningen är en medlemsorganisation vars ändamål är att aktivt verka för utveckling och effektivisering av den offentliga upphandlingen och hela inköpsprocessen. Detta sker bland annat genom att stödja medlemmarnas kompetensutveckling, genom opinionsbildning, debatter och remissyttranden. Viktiga inslag för att nå föreningens mål är engagemang och medverkan i lokala, regionala och

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har i stor utsträckning haft upphandlare som den tänkta målgruppen när det hittills utformat sina vägledningar till stöd för upphandlande myndigheter. Enligt uppgift uppfattade Kammarkollegiet ursprungligen att deras primära målgrupper skulle vara ”mindre vana upphandlare”.

Utredningen anser att upphandlare är en självklar målgrupp för upphandlingsstödet. Detta är en grupp befattningshavare som behöver stöd i form av information och vägledningar. Det finns behov av vägledningar och informationsmaterial som är anpassat till upphandlare med förhållandevis basala kunskaper. Men vid arbetet med målgruppen upphandlare är det också viktigt att beakta att det finns ett behov av vägledning även i ”svåra” frågor. Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har i någon av de senare vägledningarna visat att det är möjligt att utforma dessa på ett sätt att även vana upphandlare finner dem värdefulla. Utredningen tror att det samordnade upphandlingsstödet ytterligare behöver utveckla sitt material för att möta även den erfarne upphandlaren behov av stöd.

Avropare

Med avropare menas personer med befogenhet inom sin organisation att beställa varor och tjänster utifrån ramavtal. Detta är en väldigt stor grupp.

Denna grupp har sällan diskuterats i samband med offentlig upphandling. Utredningen finner att det är viktigt att understryka avroparnas roll för att systemet med ramavtal skall fungera tillfredställande. Det åligger varje upphandlande myndighet att tillse att alla dess avropare har entydiga befogenheter och erforderliga kunskaper. Inom de allra flesta kommuner och inom många myndigheter strävar man nu efter att övergå till e-upphandling och e-avrop vilket kommer att leda till att personer som har avroparbefogenheter kommer att kunna identifieras även inom stora myndigheter. Därmed öppnas också möjligheterna för anpassad information och utbildning.

Avroparens roll avgörs endast till en liten del av upphandlingslagstiftningen, och huvudsakligen av ramavtalens utformning och av interna regler inom respektive upphandlande myndighet. Det är därför naturligt att respektive upphandlande myndighet måste

nationella nätverk samt genom dialog och samverkan med berörda myndigheter och branschorganisationer.

utforma information och instruktioner till sina avropare utifrån de för myndigheten gällande förhållandena

Upphandlingsstödet måste uppmärksamma upphandlande myndigheter på vikten av att organisera avrop på ett bra sätt och tillse att avropare har nödvändiga kunskaper och stöd. Upphandlingsstödet's allmänna informationsmaterial kan säkerligen nyttjas av respektive upphandlande myndighet.

5.3.2 Strategiska beslutsfattare

Utredningens bedömning:

Strategiska beslutsfattare inom upphandlande myndigheter bör vara en målgrupp för uppdraget.

Med strategiska beslutsfattare avser utredningen personer som har en tydligt ledande roll inom en upphandlande myndighet och därigenom kan påverka övergripande upphandlingsstrategier liksom organisatoriska frågor som ansvars- och samarbetsstrukturer samt resursallokering inom den upphandlande myndigheten. Inom statliga myndigheter är det i princip generaldirektörer¹⁷ som kan räknas till denna grupp. Inom kommunerna är det i första hand kommunstyrelseordföranden och andra kommunalråd¹⁸ liksom kommundirektörer¹⁹, samt dess motsvarigheter inom regioner och

¹⁷ Rektorer vid universitet och högskolor har detta sammanhang samma roll som generaldirektör. Det finns även ett antal andra chefer som tillhör samma kategori, t.ex. VD:ar i statliga bolag som är upphandlande myndigheter t.ex. Specialfastigheter Sverige AB. Det finns även en liten grupp chefer i verksamheter som inte är underställda regeringen men som är upphandlande myndigheter, t.ex. Sveriges Radio.

Nästan alla generaldirektörer är chefer för s.k. enrådighetsverk. Det betyder att, inom ramen för lagar, författningar, instruktioner och regleringsbrev, har en generaldirektör en stor frihet att fatta beslut t.ex. om hur myndigheten skall vara organiserad och hur resurser internt ska fördelas. Därmed är generaldirektörer strategiska beslutsfattare med möjlighet att bestämma hur myndigheten skall arbeta med offentlig upphandling.

¹⁸ Det är givetvis så att kommunalråd i de flesta fall inte har en egen beslutskompetens på det sätt som en generaldirektör har. Men samtidigt har kommunalråd en framträdande roll och genom sin möjlighet att initiera en beslutsprocess i sin kommun har de en reell men ej nödvändigtvis formell särställning inom de kommunala beslutsorganen.

¹⁹ Kommundirektörer eller kommunchefen är en funktion som finns i de allra flesta kommuner. Kommundirektören har vanligen en övergripande och samordnande roll mellan de olika kommunala förvaltningarna. Ofta är det just på den nivån där det kan finnas skäl att överväga frågor beträffande kommunens arbete med offentliga upphandling. Därför menar utredningen att det finns skäl nämna kommundirektörer under rubriken strategiska beslutsfattare även om en kommundirektör inte nödvändigtvis har möjlighet att fatta egna beslut hur offentlig upphandling hanteras inom kommunen.

landsting. Även ledningen i de bolag²⁰ som omfattas av upphandlingslagstiftningen²¹ bör räknas till denna målgrupp.

Det är således en förhållandevis liten grupp personer. Samtidigt är det en grupp som utsätts för en mycket stor informationsanstormning. Många olika organisationer, inklusive statliga myndigheter vill få genomslag för sina budskap.

Upphandlingsstödet bör sträva efter att ge denna grupp strategiska beslutsfattare, dels en övergripande förståelse för vad offentlig upphandling innebär och vilka principiella skillnader som finns i förhållande till de förutsättningar som gäller på den privata marknaden, dels en insikt om att upphandling i alla kommuner och landsting och i många statliga myndigheter spelar en mycket viktig roll för verksamheten och att detta bör avspeglas inom respektive myndighets organisation. Kort sagt, beslutsfattarna behöver förstå att de genom övergripande beslut om strategier men framförallt om organisation har möjlighet att ge förutsättningar för bättre upphandlingar till gagn för medborgarna.

Även om målgruppen inte är större än att alla personer i princip kan namnges så kommer upphandlingsstödet inte kunna förlita sig enbart på sig egen förmåga att få fram budskapen. Det framtida samordnade upphandlingsstödet måste samarbeta med andra aktörer, t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting och olika länsvisa organisationer. På den statliga sidan är det givet att det upphandlingsstödet bör kunna påräkna ett stöd från Regeringskansliet när det gäller att uppmärksamma statliga myndighetschefer på vikten att aktivt arbeta för att förbättra sina myndigheters upphandlingsstrukturer.

²⁰ Det finns även ett antal stiftelser, t.ex. Skansen och ekonomiska föreningar som omfattas av lagstiftningen.

²¹ Med upphandlande myndighet avses enligt 2 kap 19 § LOU statliga och kommunala myndigheter och med myndighet jämställs offentligt styrda organ som avses enligt 2 kap 12 § d.v.s. sådana bolag, föreningar, delägarförvaltningar, särskilt bildade samfällighetsföreningar och stiftelser som tillgodoser behov i det allmänna intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och

1. som till största delen är finansierade av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet,
2. vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet, eller
3. i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet.

5.3.3 Verksamhetsföreträdare

Utredningens bedömning:

Verksamhetsföreträdare inom upphandlande myndigheter bör vara en målgrupp för upphandlingsstödet.

En upphandling syftar till att varor eller tjänster kan nyttjas i viss verksamhet som en upphandlande myndighet ansvarar för. Upphandlingsarbetet kräver oftast ett samspel mellan å ena sidan tjänstemän som företräder verksamheten och därmed har kännedom om de krav och villkor som måste uppställas i en upphandling, och å den andra sidan upphandlare som är behjälplig med specifik upphandlingskunskap. Utredningen har, i likhet med Innovationsupphandlingsutredningen²² kunnat konstatera att detta samspel är helt avgörande för hur upphandlingar genomförs och vilket resultat som erhålls.

Gruppen verksamhetsföreträdare²³ är mycket stor och omfattar personer på olika nivåer inom upphandlande myndigheter. Kunskaperna om offentlig upphandling varierar mycket inom denna grupp. En del har stor upphandlingserfarenhet och är mycket väl förtrogna med det upphandlingsjuridiska regelverket liksom andra aspekter. Andra har bristande kunskaper om både lagstiftning och de mera övergripande frågorna. Sådana brister kan ibland resultera i konflikter mellan verksamhetsföreträdare och upphandlare, konflikter som t.o.m. kan resultera i att verksamhetschefer sanktionerar otillåtna direktupphandlingar eller andra former av felaktigheter. Ibland har företrädare för olika verksamheter en alltför förenklad bild av LOU och kan därmed komma att planera upphandlingsprocesser och upprätthålla strukturer för upphandling som inte är ändamålsenliga.

Gruppen är mycket stor, omfattar 1 000-tals personer till övervägande del inom den kommunala sektorn. Vilka personer inom en verksamhet, t.ex. en kommuns fastighetsförvaltning som har ansvar för att planera en upphandling går inte att avgöra genom tjänstetitel eller likande. Det kommer oftast inte vara möjligt för ett framtida upphandlingsstöd att nå direkt till dessa personer, utan

²² *Innovationsupphandling*, SOU 2010:56.

²³ Hur dessa personer skall benämnas är inte enkelt. Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet använder i sin nu gällande kommunikationsplan ordet linjechefer. Ordet överensstämmer med benämningar i många organisationsstrukturer, men i många verksamheter kan det reella arbetet med en upphandling givetvis utföras av en person underställd en s.k. linjechef. Utredningen har valt det måhända något diffusa ordet verksamhetsföreträdare.

man måste använda sig av olika kanaler, som ledningarna i de upphandlande myndigheterna, upphandlare, fackpress och professionella föreningar. Det är viktigt att mottagarna uppfattar att de har konkret nytta av den information eller de erfarenheter som förmedlas. Målet måste vara att få dessa personer att bättre förstå offentlig upphandling och veta var de kan få fördjupad information. Syftet är att dessa kan medverka till att göra bättre affärer åt sina arbetsgivare.

5.3.4 Leverantörer

Utredningens bedömning:

Leverantörer till upphandlande myndigheter skall vara en målgrupp för upphandlingsstödet.

Med leverantörer avses här företag som redan har deltagit i offentlig upphandling. Målgruppen är individer inom dessa företag som medverkar i beslutsprocessen där företaget tar ställning till att lägga anbud i offentlig upphandling.²⁴ Det anses att det är mindre och medelstora företag som är i behov av vägledning för att kunna delta i offentlig upphandling. Detta återspeglas också i regeringens uppdrag till Upphandlingsstödet vid Kammakollegiet och till Tillväxtverket. I arbetet med att nå denna målgrupp är det således de mindre och medelstora företagens intressen och frågeställningar som bör stå i centrum.

Att dessa företag är leverantörer i den betydelsen att de har deltagit i anbudsgivning vid offentlig upphandling och kanske även vunnit kontrakt betyder inte att de inte behöver information och vägledning. Upphandlande myndigheter byter strategier och utvecklar sina krav. Därför behöver företagen ofta fördjupa sina kunskaper. Inte minst så kan det förväntas att många traditionella leverantörer kommer att behöva vägledning för att kunna delta i upphandlingar där miljö- och sociala krav ställs på varor eller tjänster. Även på andra områden kan mindre och medelstora företag behöva ökad kompetens för att t.ex. kunna utvärdera olika avtalsvillkor.

Att hitta företag som deltagit i offentlig upphandling kräver en del arbete men det bör gå att identifiera dessa företag. Men arbetet måste vara bredare. För att uppnå sådan bredd i insatser mot mål-

²⁴ Inom LOV är handlar det om att företaget lämnar en ansökan om att leverera tjänster i enlighet de villkor som föreligger för en LOV upphandling.

gruppen leverantörer är det nödvändigt att det framtida upphandlingsstödet drar nytta olika organisationer som t.ex. branschföreningar.

I avsnitt 5.4.6 föreslår utredningen att i upphandlingsstödet roll bör ingå att främja framtagandet av partsförhandlade branschstandarder, avtalsmallar och liknande. Upphandlingsstödet bör i det arbetet sträva efter medverkan från små och medelstora företag.

5.3.5 Potentiella leverantörer

Utredningens bedömning:

Företag som har förutsättningar att bli leverantörer till statlig och kommunal sektor skall vara en målgrupp för upphandlingsstödet.

Denna målgrupp står ofta i centrum för diskussioner om upphandlingsstödet insatser för företag. Det finns en vision om att ett öka antalet företag deltar i offentlig upphandling. Den bakomliggande tanken är att det bland Sveriges cirka 420 000 småföretagare finns ett stort antal företag, som utifrån sina förutsättningar skulle kunna delta som anbudsgivare i offentlig upphandling, men som hittills avstått. Utredningen delar detta antagande, även om det kan konstateras att det kan finnas väl överlagda skäl för att företag, även i branscher där offentlig upphandling är aktuell, väljer att avstå från att lägga anbud. Det kan handla om kompetens men kanske i än högre utsträckning om resurser och risktagande.

Utredningen gör bedömningen att det finns potentiella leverantörer inom i stort sätt alla områden där små och medelstora företag är aktiva, men de huvudsakliga möjligheterna torde ligga inom tjänstesektorn.

Att arbeta mot en så vid och diffus målgrupp som potentiella leverantör är givetvis en svår utmaning för det framtida samordnade upphandlingsstödet. Det kommer att vara svårt att nå fram till företagen. Svårigheten att nå små företag är inte unik för upphandlingsstödet. Andra myndigheter kan också ha svårt att få i genom budskap till små företagare, särskilt om det handlar om möjligheter för företagen. Det finns ingen samordnad rådgivningsstruktur till småföretag i Sverige. Tillväxtverket har ett övergripande ansvar och skall enligt sin instruktion på ett enkelt och samordnat sätt erbjuda myndighetsinformation som är relevant för företagen och vägleda blivande och redan etablerade företagare till

andra myndigheter, organisationer och aktörer som främjar företagsutveckling.

På det regionala planet arbetar Almi bl.a. med rådgivning till företag. Det finns även olika lokala/regionala strukturer som nyföretagarcentrum, småföretagarnätverk o dyl. som har medarbetare som ger råd till företag hur dessa bör utvecklas.

Några statliga verk²⁵ har förenats kring en gemensam internetportal (www.verksamt.se). Genom denna portal går det på olika sätt att finna information om offentlig upphandling Utredningen kommer i avsnitt 7.6 diskutera insatser för små och medelstora företag och gränsdragningen mellan det samordnade upphandlingsstödet och Tillväxtverket.

Utredningen bedömer att det kommer att bli nödvändigt för det samordnade upphandlingsstödet att nyttja en rad olika kanaler för att komma i kontakt med potentiella leverantörer. Olika näringslivsorganisationer som Företagarna, Branschförbunden inom Svenskt Näringsliv, Handelskammare och företagsföreningar är exempel på möjliga privata samarbetspartners.²⁶

Det är väsentligt att olika offentliga organ som ger information kring offentlig upphandling drar nytta av upphandlingsstödet arbete.²⁷

5.3.6 Rådgivare m.fl.

Utredningens bedömning:

Olika slags rådgivare till upphandlare och leverantörer bör ingå bland det samordnade upphandlingsstödet målgrupper.

Det finns personer som inte är upphandlare men som i sitt arbete behöver tillgång till kvalificerad information om upphandling. Till den gruppen hör rådgivare såsom myndigheters upphandlingsjurister, advokater, upphandlingskonsulter samt jurister hos intresse-

²⁵ Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket. Information som är knuten till portalen hjälper nystartade företag genom registrering hos Bolagsverket och Skatteverket. Där finns också viss vägledning kring skatter. Tillväxtverkets bidrag till portalen består av information kring en rad frågor av intresse för företag och länkar till olika strukturer där företag under vissa förutsättningar kan ansöka om stöd eller få vägledning.

²⁶ Organisationen Företagarna har en del information kring offentlig upphandling riktad till sina medlemmar och erbjuder även sina medlemsföretag juridisk rådgivning. Även Almega arbetar aktivt med rådgivning till sina medlemsföretag.

²⁷ Det är också väsentligt att det inte finns "cyberskrot" på olika aktörers internetsidor, d.v.s. information som inte längre är aktuell.

och näringslivsorganisationer. Även domstolsjurister behöver tillgång till sådan information.

Som utredningen konstaterar i avsnitt 5.1 kommer upphandlingsjuridiken alltid vara av central betydelse för det samordnade upphandlingsstödet men ökad insikt och bättre kunskaper behövs dock både om de moment i upphandlingsprocessen som regleras i lagstiftningen och om de överväganden och åtgärder som i övrigt behövs för att kunna genomföra upphandlingar på ett ändamålsenligt sätt.

Den information som den här målgruppen och erfarna upphandlare efterfrågar är information om tolkningar och ändringar av lagen, rättsfall från EU-domstolen och vägledande nationell rättspraxis, uttalanden i principiella frågor och i återkommande frågor av allmänt intresse.

I avsnitt 5.4.4 föreslår utredningen att det samordnade upphandlingsstödet ger ut ett nyhetsbrev med information av det slaget.

För den uppgiften och för att målgruppen och erfarna upphandlare ska uppleva det samordnade upphandlingsstödet som en informationskälla med tyngd och trovärdighet kommer det samordnade upphandlingsstödet att behöva förstärkningar resurs- och kompetensmässigt både när det gäller upphandlingsjuridiken som i frågor av ekonomisk natur. Utredningen återkommer om bemaningen i kapitel 8.

5.3.7 Relationsgrupper

Relationsgrupperna omfattar dels grupper som på eget initiativ söker sig till upphandlingsstödet, dels grupper som behöver ta del av övergripande information men där upphandlingsstödet måste förlita sig på att något annat organ förmedlar informationen till en sådan relationsgrupp.

Upphandlingsstödet måste relatera till dessa grupper och kan vid tillfällen rikta sig till dessa grupper med information, företrädesvis genom att samarbeta med andra organ.

Förtroendevalda i kommuner och landsting

Utredningens bedömning:

Förtroendevalda i kommuner och landsting är en viktig relationsgrupp för upphandlingsstödet.

Det finns cirka 14 000 personer som är valda till kommun- och landstingsfullmäktige och ytterligare cirka 30 000 personer som är förtroendevalda ledamöter i nämnder, styrelser och andra kommunala organ. Många av dessa kommer i sin egenskap av politiker i kontakt med offentlig upphandling. Ofta beslutas de övergripande frågorna kring upphandlingar i olika kommunala organ, i en del fall kan även en kommunal nämnd eller kommunstyrelsen godkänna förfrågningsunderlag och/eller fatta tilldelningsbeslut.

Många kommunalpolitiker har behov och vilja att bättre förstå såväl de övergripande strategiska aspekterna kring upphandling som en del av de mera specifika aspekterna. De förtroendevalda företrädarnas syn på offentlig upphandling är givetvis mycket viktig och avspeglas också i olika övergripande beslut. Det är väsentligt att kommunala politiker vet var de kan inhämta mera kunskaper. Inte minst är det viktigt för den kommunala demokratin att de övergripande upphandlingsstrategiska aspekterna kan bli föremål för en lokal politisk debatt.

Det är enligt utredningens bedömning mest effektivt att kommuner och landsting förmedlar information och utbildar sina förtroendevalda. Det samordnade upphandlingsstödet bör kunna bidra genom att tillhandahålla utbildningspaket, introduktionsmaterial och dylikt. I arbetet med denna relationsgrupp är det nödvändigt att samarbeta med Sveriges Kommuner och Landsting.

Revisorer

Utredningens bedömning:

Förtroendevalda revisorer i kommuner och landsting bör betraktas som en relationsgrupp för upphandlingsstödet. Även auktoriserade revisorer som har kommuner, landsting eller dess bolag som uppdragsgivare kan vara en relationsgrupp.

En särskild grupp förtroendevalda i kommuner och landsting är revisorerna. Dessa genomför en granskning av verksamheten inom

respektive kommun/landsting. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomiskt synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Revisorerna kan sedan rikta kritik mot t.ex. bristande måluppfyllelse, ohörsamhet till mål och riktlinjer fastlagda av fullmäktige, olagliga beslut, bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll, obehörigt beslutsfattande, och otillräcklig beredning av ärenden. Revisionen berör all kommunal verksamhet inklusive offentlig upphandling.

Kommuner upphandlar normalt även revisionstjänster från revisionsbyråer. Deras granskning görs i enlighet med det uppdrag som de förtroendevalda revisionerna fastställt.

Både förtroendevalda kommunala revisorer och upphandlade revisorer bör ha goda kunskaper kring offentlig upphandling så de kan göra välgrundade bedömningar. Upphandlingsstödet kan bidra till detta. I arbetet med denna målgrupp är det naturligt att samarbeta med Sveriges Kommuner och Landsting och FAR.²⁸

Fackliga företrädare i upphandlande myndigheter

Utredningens bedömning:

Fackliga företrädare i upphandlande myndigheter bör betraktas som en relationsgrupp för upphandlingsstödet.

Många upphandlingar är givetvis rutin och uppmärksammas i ringa omfattning. Emellertid finns det i de flesta upphandlande myndigheter upphandlingar som är kontroversiella internt eller externt. En typ av kontroversiella upphandlingar gäller sådana som resulterar i avtal med leverantörer med dåligt förtroende hos den upphandlande myndighetens anställda. Ibland kan anställda uppleva att deras intressen av att påverka viktiga aspekter i deras yrkesroll, t.ex. skyddsutrustning, instrument eller kvaliteten i supporttjänster inte beaktats i upphandlingsprocessen.

Oavsett om den upphandlande myndigheten gjort en dålig upphandling eller inte så kan missnöje över upphandlingen bidra till missnöje och en försämrad upplevd arbetsmiljö. Därför bör det vara viktigt för upphandlande myndigheter att deras anställda och i

²⁸ FAR är branschorganisationen för revisorer och rådgivare.

synnerhet de fackliga företrädarna får en bättre förståelse för vilka begränsningar och möjligheter som upphandlingslagstiftningen ger. Det borde kunna öka förutsättningar att både skapa bättre upphandlingsunderlag men även att vinna acceptans för resultatet av upphandlingar.

Därför bör även fackliga företrädare betraktas som en relationsgrupp. Upphandlingsstödet kan förväntas samarbeta både med fackliga centralorganisationer och med Sveriges Kommuner och Landsting och statliga myndigheter för att nå ut med information.

Som anges i avsnitt 5.3 kan det för relationsgrupperna vara motiverat att göra specifika men resursmässigt begränsade informationsinsatser. Ett exempel på det är en vägledning om fackliga organisationers medverkan vid upphandling. Enligt utredningens bedömning finns ett behov av ökad kunskap om detta både hos målgrupperna och hos de fackliga företrädarna.

Stora företag

Utredningens bedömning:

Stora företag är otvivelaktigt en relationsgrupp för upphandlingsstödet, men normalt bör insatserna utformas utifrån de små och medelstora företagens förutsättningar.

Upphandlingsstödet bör normalt inte aktivt arbeta med att nå ut specifikt till stora företag. Många stora företag har kompetens och erfarenhet att arbeta mot offentlig sektor, både i Sverige och ofta även på andra marknader. Men givetvis kan stora företag ta del av information och medverka i olika slags aktiviteter som det samordnade upphandlingsstödet genomför.

Det förekommer givetvis också hela tiden att nya arbetstagare börjar arbeta med anbud inom ramen för offentlig upphandling och då är det material och de verktyg som det samordnade upphandlingsstödet utarbetat åt målgruppen leverantörer relevanta även för stora företag.

Men de stora företagen är i andra sammanhang en viktig relationsgrupp för det samordnade upphandlingsstödet. Ett exempel gäller upphandlingsstödet roll att främja framtagandet av partsförhandlade branschstandarder och liknande (se avsnitt 5.4.6 nedan) där givetvis medverkan från såväl stora som små aktörer är väsentlig.

Utländska företag

Utredningens bedömning:

Utländska företag är en relationsgrupp för upphandlingsstödet, och grundläggande information bör finnas på tillgänglig på engelska.

Offentlig upphandling skall givetvis göras i enlighet med Sveriges åtaganden både inom ramen för Europeiska Unionen och inom WTO. Det finns i Sverige ett brett politiskt stöd för frihandel och att Sverige inom EU aktivt skall arbeta för att undanröja olika handelshinder.

Det kan finnas fördelar för en upphandlande myndighet att uppmuntra anbud från utländska leverantörer, men varje upphandlande myndighet beslutar själv om den vill ge information (förutom annonsering i TED) på andra språk än svenska och om anbud kan lämnas på andra språk.

Det är naturligt att det samordnade upphandlingsstödet har grundläggande information om svenska regler för offentlig upphandling tillgängligt även på engelska. I övrigt får antas att utländska leverantörer själva får finna vägar att tillgodogöra sig ytterligare information.

Som ovan omnämnts la EU-kommissionen den 21 december 2011 fram förslag till nya upphandlingsdirektiv. I dessa förslag finns ganska långtgående stadganden²⁹ om information till utländska företag. En mindre del tillhandahålls redan i dag genom principen om ”*Point of Single Contact*” i tjänstedirektivet.³⁰ Om Sverige åläggs att sådan generell information ska tillhandahållas på andra språk än svenska (och engelska) torde det behövas någon slags gemensamt europeiskt system för att göra informationen tillgänglig, t.ex. en EU-gemensam informationsdatabas.

Utredningen kan inte föregripa de pågående förhandlingarna. Först när resultatet föreligger blir det möjligt att ta ställning till hur

²⁹ I EU-kommissionens förslag till direktiv om offentlig upphandling KOM(2011) 896 slutlig stadgas i artikel 87 (3):

Medlemsstaterna ska se till att berörda ekonomiska aktörer lätt kan få tillgång till lämplig information om skyldigheter i fråga om skatt, miljöskydd, social lagstiftning och arbetsmarknadslagstiftning som gäller i den medlemsstat, region eller ort där byggentreprenaden ska utföras eller tjänsterna tillhandahållas och som kommer att vara tillämpliga på byggentreprenaden på plats eller på de tjänster som tillhandahålls under kontraktets genomförande.

Utredningen bedömer att det slutliga direktivet inte fullt ut kommer att överensstämma med den av kommissionen framlagda förslaget till artikel 87.

³⁰ Direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

information till leverantörer med gränsöverskridande handel ska utformas och vilka myndigheter som bör ha ansvar.

5.4 Verktyg

Regeringen skriver i utredningens direktiv:

Med allmänt upphandlingsstöd avses verksamhet som syftar till att underlätta, stärka kvaliteten i och effektivisera offentlig upphandling för upphandlande myndigheter eller enheter och leverantörer, t.ex. verksamheter som utvecklar och tillhandahåller allmän information, hjälpmedel, verktyg, metodik, system och statistik m.m.

Utredningen har funnit det ändamålsenligt att gemensamt beteckna de ovan nämnda verksamheterna som verktyg. Verktyg för att nå upphandlande myndigheter eller enheter och leverantörer och att därigenom hjälpa dessa att stärka kvaliteten i och effektivisera offentlig upphandling.

Dock avser inte utredningen att redovisa någon uttömmande lista över verktyg som det samordnade upphandlingsstödet bör nyttja. Det är i framtiden i första hand en fråga för myndigheten själv, även om regeringen naturligtvis kan ge det samordnade upphandlingsstödet i uppdrag att arbeta med ett specifikt verktyg.

För dimensionering av det samordnade upphandlingsstödet redovisar utredningen nedan likväl ett antal olika verktyg som utredningen i nuläget bedömer är lämpliga för det samordnade upphandlingsstödet att använda.

Det samordnade upphandlingsstödet huvuduppgift är att ge vägledning och sprida information kring bättre offentlig upphandling. Denna uppgift kräver att verksamheten har en hög grad av synlighet i förhållande till de olika målgrupperna.

Synlighet handlar om teknik, men i stor utsträckning handlar det också om att väcka intresse. Den bästa förutsättningen för att det samordnade upphandlingsstödet skall få genomslag för sin verksamhet är att de olika verktygen har ett sådant sakligt innehåll att målgrupperna blir intresserade och nyfikna.

5.4.1 Webbplats

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet skall ha en webbplats med aktuell och relevant information om upphandlingslagstiftningen och länkar till vägledningar, exempel, nyhetsbrev m.m.

Webbplatsen är ett mycket viktigt instrument för att sprida information.

Som framgår av kapitel 2 har Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet och Konkurrensverket webbplatser med bl.a. information om upphandlingsförfarandet, länkar till publikationer, lagar och förordningar, ordlistor, Frågor och Svar samt länkar till andra webbplatser med upphandlingsinformation. Det är självklart att det samordnade upphandlingsstödet att ha en överskådlig och lättillgänglig webbplats med aktuell och relevant information utifrån det breda synsättet som ovan diskuterats. Webbplatsen ska ge möjlighet att hämta vägledningar, exempelsamlingar och annat informationsmaterial.

5.4.2 Vägledningar

Utredningen förslag:

Vägledningar är ett mycket viktigt verktyg som bör utvecklas ytterligare. Det samordnade upphandlingsstödet bör fortsätta att arbeta med vägledningar. Innehåll och format behöver utvecklas för att anpassas till olika målgrupper. Vägledningar bör avse hela upphandlingsprocessen utifrån det breda synsättet.

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har som framgår av avsnitt 2.1.3 sedan hösten 2010 till årsskiftet 2011/12 tagit fram 19 olika vägledningar. Några av dessa finns även i en kortversion. Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet uppger att man under det pågående verksamhetsåret 2012 avser att ta fram ytterligare fem vägledningar. Därtill kommer man att regelbundet stämna av behovet av att uppdatera framtagna vägledningar.

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet uppger att vägledningarna huvudsakligen är skrivna utifrån den ovane upphandlarens

och småföretagen behov. Några vägledningar har tagits fram i två olika versioner; såväl för upphandlande myndigheter som för leverantörer. I förorden till vägledningarna anges att de är generellt utformade och att det därför alltid är nödvändigt att identifiera de unika förutsättningarna i den enskilda upphandlingen. Vidare anges att vägledningen inte ersätter att upphandlande myndigheter och leverantörer vid behov inhämtar kompetens för att genomföra upphandlingar på ett rättssäkert och effektivt sätt. I flera av vägledningarna anges också att avsikten med dessa inte är att ge svar på oklara rättsfrågor.

Utredningen bedömer att det är en grundläggande uppgift för ett samlat upphandlingsstöd att ge ut vägledningar och att det kommer att finnas ett behov av ett antal ytterligare sådana. De kortversioner av vägledningarna som Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet producerat liksom uppdelningen i olika vägledningar för upphandlande myndigheter och leverantörer är exempel på anpassning till olika målgrupper. Utredningen bedömer att sådana målgruppsanpassningar kommer att vara viktiga, inte minst för att kunna få förbättrat genomslag inom målgrupperna verksamhetsföreträdare och leverantörer/potentiella leverantörer.

Utredningen bedömer att det också finns behov av vägledningar som inte är generellt utformade utan som ger förslag till hur olika krav och villkor kan formuleras. Sådan konkretisering är det stöd som utredningen bedömer både den mindre vane och den erfarna upphandlaren samt deras rådgivare efterfrågar. För de senare kategorierna bör hänvisningar göras till relevanta rättsfall.

Vägledningarna skall sträva efter att öka medvetandet och bidra till att upphandlande myndigheter och leverantörer kan utveckla sitt arbete med alla delar av upphandlingsprocessen.

Vidare är det viktigt att det finns en klar struktur för vägledningar och att vägledningar regelbundet uppdateras och vid behov även utmönstras.³¹

³¹ Erfarenheterna från Storbritannien ger vid handen att det kan finnas problem om ett upphandlingsstöd producerar så många vägledningar, rekommendationer, exempelsamlingar och dylikt att målgrupperna inte kan överblicka dessa.

5.4.3 Goda exempel

Utredningens förslag:

Utredningen bedömer att det samordnade upphandlingsstödet bör förmedla goda exempel.

Utredningens kontakter med upphandlare har givit vid handen att det finns ett stort intresse av att ta del av goda exempel.

I dag sprids förfrågningsunderlag mellan olika upphandlande myndigheter dels genom olika, formella eller informella regionala nätverk, dels genom att upphandlande myndigheter laddar ner underlag från annonsdatabaserna. Denna spridning av exempel är viktig. Det har emellertid framförts önskemål om att det även vore bra om det samordnade upphandlingsstödet arbetade med att finna goda exempel och sprida dessa.

Begreppet ”*goda exempel*” avser inte hela förfrågningsunderlag. Det samlade upphandlingsstödet kan istället genom exempel och kommentarer visa hur särskilda situationer kan hanteras och då avseende hela upphandlingsprocessen. Utredningen bedömer att efterfrågan på den typen av stöd är stort.

Det kan vara svårt för en myndighet att ”gå i god för” kvaliteten i en specifik upphandling men utredningen bedömer att det vore värdefullt om det samordnade stödet kunde identifiera och informera om upphandlingar som sammantaget bedöms som framgångsrika. Av intresse är förstås en analys av dessa upphandlingars framgångsfaktorer.

Givetvis bör det samordnade upphandlingsstödet när det visar på formuleringar, metoder eller andra lösningar som kan betraktas som goda exempel, understryka att alla formuleringar måste ses utifrån det sammanhang där de nyttjas och att varje upphandlande myndighet alltid själva måste bedöma exemplens värde.

5.4.4 Nyhetsbrev

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet bör löpande informera om utvecklingen på upphandlingsområdet. Denna information bör omfatta tolkningar och ändringar av lagen, rättsfall från EU-domstolen och vägledande nationell rättspraxis. Vidare bör nyhets-

brevet redovisa det samordnade upphandlingsstödet uppfattning i principiella frågor och i återkommande frågor av allmänt intresse.

Utredningens kontakter har givit vid handen att det finns en stor efterfrågan på information om utvecklingen på upphandlingsområdet. Det finns förvisso en medial bevakning,³² och olika informationstjänster såsom JP Infonet, men enligt utredningens uppfattning är det en naturlig och viktig uppgift för ett samordnat upphandlingsstöd att informera om utvecklingen på upphandlingsområdet.

Informationen bör omfatta tolkningar och ändringar av lagen, rättsfall från EU-domstolen och vägledande nationell rättspraxis. Vidare bör nyhetsbrevet redovisa det samordnade upphandlingsstödet uppfattning i principiella frågor och i återkommande frågor av allmänt intresse. I enlighet med det samordnade upphandlingsstödet uppdrag ska informationen självfallet inte begränsas till upphandlingsjuridiken utan även förmedla information om nyheter och rön om hela upphandlingsprocessen.

5.4.5 Helpdesk

Utredningens förslag:

Utredningen anser att det är väsentligt att det samordnade upphandlingsstödet upprätthåller en s.k. helpdesk för vägledning. Helpdesk-funktionen är inte avsedd att förmedla juridisk eller annan rådgivning vid enskilda upphandlingar, utan skall kunna ge generell vägledning utifrån frågor som väcks av upphandlande myndigheter eller leverantörer. Helpdesk-funktionen ska ha en hög grad av tillgänglighet.

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet upprätthåller som ovan redovisats en helpdesk-funktion. Även Konkurrensverket svarar på frågor som ställs till verket på telefon eller med mail, denna

³² Det har funnits två månadstidningar som varit specialiserade på att bevaka utvecklingen inom offentlig upphandling; *AnbudsJournalen* och *Upphandling24*. Upplagorna var under 2010; 2 000 respektive 13 300 exemplar. Utgivningen av *AnbudsJournalen* har nu upphört. Även SKL:s tidning *Dagens samhälle* har en aktiv kontinuerlig bevakning av utvecklingen inom upphandlingsområdet. Tidningen *Offentliga Affärer* som utkommer med 6 nummer per år och en upplaga på omkring 15 000 har också bevakning av aktuella upphandlingsfrågor, de två senare tidningarnas bevakning är dock av mer översiktlig karaktär.

funktion kallas dock för tipsfunktion. Miljöstyrningsrådet upprätthåller också en funktion som besvarar frågor.

Dessa tre funktioner är tillgängliga för såväl upphandlande myndigheter som för leverantörer.

För kommuner finns möjligheter att utan särskild kostnad få en kortare juridisk rådgivning av Sveriges Kommuner och Landsting. Beträffande leverantörer erbjuder Företagarna, vissa handelskammare, Almega och några andra branschförbund juridisk rådgivning till sina medlemsföretag.

Det är likväl uppenbart att det finns en stor efterfrågan på den service som tillhandahålls av Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet, Konkurrensverket och AB Svenska Miljöstyrningsrådet. Utredningen anser att det är naturligt att det samordnade upphandlingsstödet bör upprätthålla och vidareutveckla denna service. En helpdesk-funktion skall vara lätt att nå för upphandlande myndigheter och leverantörer. Det samordnade upphandlingsstödet bör sträva efter att utveckla kapaciteten att kunna ta emot frågor. Helpdesk-funktionen bör ge konkret och användbar information mot bakgrund av frågeställarens faktiska problem.

5.4.6 Branschvillkor

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet bör främja framtagandet av partsförhandlade avtalsvillkor och gemensam nomenklatur i branscher där det saknas.

Det finns standardavtal och leveransvillkor inom ett antal branscher. Syftet med standardavtal är bl.a. att minska transaktionskostnaderna för att upprätta ett specifikt avtal och att öka förutsebarheten vad gäller innehållet i ett avtal.

Utredningen bedömer att det vore värdefullt om det samordnade upphandlingsstödet främjade framtagandet av partsförhandlade avtalsvillkor och gemensam nomenklatur i branscher där detta helt eller delvis saknas. Ett exempel på en sådan bransch är vård och omsorg.

I avsnitt 7.1 redogörs för det arbete som påbörjats med att ta fram dokument om upphandling av vård och omsorg. Inom ramen för det arbetet skulle det samordnade upphandlingsstödet kunna

verka för att partsförhandlade villkor och en gemensam nomenklatur tas fram.

5.4.7 Informationspaket

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta med informationspaket som befattningshavare i olika målgrupper eller relationsgrupper kan använda för att sprida kunskap om offentlig upphandling till en vidare krets personer.

Det behövs ökade kunskaper om offentlig upphandling, både utifrån det upphandlingsjuridiska och utifrån det bredare perspektivet. Samtidigt är målgrupper och intressegrupper så stora att det kommer att vara nödvändigt att nyttja olika förmedlare. Enkla informationspaket som vid behov kan anpassas och sättas in i olika sammanhang skulle underlätta sådan kunskapsförmedling. Det kan t.ex. vara till nytta för en upphandlare som vill sprida kunskap till verksamhetsföreträdare i sin myndighet. Informationspaketet kan bestå av t.ex. powerpointunderlag, filmer, frågor och används tillsammans med existerande vägledningar.³³

5.4.8 Seminarier

Utredningens förslag:

Det samlade upphandlingsstödet bör också inom ramen för sitt uppdrag kunna anordna seminarier kring offentlig upphandling. Personalen bör även kunna medverka i konferenser anordnade av andra, samt i mån av resurser kunna hålla anföranden på universitet och högskolor, handelskammare m.m.³⁴

³³ Som framgår i avsnitt 2.1.3 har Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet tagit fram ett informations- och utbildningspaket om LOU som ska distribueras från våren 2012. Syftet är att nå ut till befintliga samt potentiella leverantörer och informera om de affärsmöjligheter som finns samt att förse företagen med relevant och tillgänglig information om vad offentlig upphandling innebär. Informations- och utbildningspaketet kommer bl.a. att bestå av en film, powerpointpresentationer, manualer och underlag för workshops.

³⁴ Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet arbetar som framgår i avsnitt 2.1.3 med verktyg av det slaget.

Sådana arrangemang medverkar till att sprida information, men det är även viktigt för upphandlingsstödet trovärdighet att dess personal deltar i den allmänna diskussionen om offentlig upphandling.

5.4.9 Nätverk för upphandlare

Utredningens bedömning

Elektroniska nätverk för erfarenhetsutbyte skulle kunna vara till nytta för upphandlare. Emellertid gör utredningen bedömningen att det samordnade upphandlingsstödet inte kan administrera ett nätverk som inte är öppet för alla. Utredningen kan därför inte förorda att det samordnade upphandlingsstödet upprättar ett interaktivt nätverk som är öppet enbart för upphandlare. Däremot finns det inget hinder mot att det samordnade upphandlingsstödet har en allmänt tillgänglig interaktiv internetfunktion om man bedömer att det vore lämpligt.

Som framgår i avsnitt 5.4.3 har utredningens kontakter med upphandlare givit vid handen att det finns ett stort intresse av att ta del av goda exempel. I dag sprids förfrågningsunderlag mellan olika upphandlande myndigheter dels genom olika, formella eller informella regionala nätverk, dels genom att upphandlande myndigheter laddar ner upphandlingsunderlag genom en av annonsdatabaserna.

I avsnitt 3.3 redogörs för det nätverk som det nederländska upphandlingsstödet PIANOo tillhandahåller.

Som framgår i avsnitt 3.1 tillhandahåller Difi i Norge i dag inga chatsidor för upphandlare och/eller leverantörer men frågan är under övervägande. Det som den norska upphandlingsstödsverksamheten ska ta ställning till är vilken kvalitetssäkring av innehållet som i så fall kommer att krävas.

Sveriges Kommuner och Landsting har i en promemoria³⁵ gett sin syn på handlingsoffentlighetens räckvidd när kommuner och landsting använder sig av sociala medier. Som sociala medier betecknas aktiviteter som kombinerar teknologi, social interaktion och användargenererat innehåll t.ex. chatfunktioner, bloggar och diskussionsforum. Sveriges Kommuner och Landsting finner sammanfattningsvis att alla inlägg som görs på ett socialt medium torde

³⁵ *Sociala medier och handlingsoffentligheten* Sveriges Kommuner och Landsting, Avdelningen för juridik, 2010-04-28.

vara att betrakta som allmänna handlingar om det sker inom ramen för myndighetens verksamhet.

Utredningens bedömning är också att inlägg som görs inom ramen för ett nätverk, som en myndighet tillhandahåller den tekniska plattformen för, är att betrakta som allmänna handlingar.³⁶

Genom att kommunikationen på nätverket skulle utgöra allmänna handlingar omfattas den av offentlighetsprincipen. Utredningens bedömning är offentlighetsprincipen innebär att det inte är möjligt med nätverk som inte är öppna för alla. Utredningen kan därför inte förorda att det samordnade upphandlingsstödet upprättar ett interaktivt nätverk som är öppet enbart för upphandlare. Däremot finns det inget hinder mot att det samordnade upphandlingsstödet har en allmänt tillgänglig interaktiv internetfunktion om man bedömer att det vore lämpligt.

5.4.10 Upphandlingsråd

Utredningens förslag:

Till det samordnade upphandlingsstödet bör knytas ett *Upphandlingsråd*. Rådets medlemmar ska utgöras av personer som har erfarenhet av offentlig upphandling eller sakkunskap i upphandlingsfrågor. Rådets funktion ska vara att vid behov bistå det samordnade upphandlingsstödet med råd i frågor av principiell art och i återkommande frågor av allmänt intresse.

Utredningen har noterat att det bland olika intressenter har efterlysts att det till det samordnade upphandlingsstödet knyts ett råd med experter som kan bistå myndigheten med råd i frågor av prin-

³⁶ Enligt 2 kap 3 § första stycket TF är en handling allmän, om den förvaras hos myndigheten och enligt 6 eller 7 §§ är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Grundkriteriet som utvisar att en handling är allmän är dess förvaring hos en myndighet.

En upptagning anses förvarad hos myndigheten om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (2 kap 3 § andra stycket TF).

Frågan om kravet på förvaring är uppfyllt vid användning av sociala medier ska bedömas utifrån om kommunikation på det sociala mediet är tillgänglig för myndigheten så att det är möjligt att med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar överföra den till läsbar eller annan uppfattbar form.

Inlägg på ett discussionsforum ska anses inkomna till myndigheten så snart de gjorts tillgängliga för myndigheten så att det är möjligt att med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar överföra dem till läsbar eller annan uppfattbar form.

Utgångspunkten för utredningens bedömning är att kommunikationen på ett tänkt nätverk för upphandlare skulle vara tillgänglig för myndigheten, dvs. med tekniskt hjälpmedel och den är då att betrakta som förvarad hos myndigheten.

ciptuell art och i återkommande frågor av allmänt intresse. Utredningen har uppfattat att det nederländska upphandlingsstödet PIANOo har stått som förebild för dessa tankar.

Som framgår i avsnitt 3.3 har PIANOo två expertgrupper kopplade till sig, en juridisk och en ekonomisk, som består av praktiker och akademiker. Ordförande för respektive grupp är universitetsprofessorer. Deltagarna i grupperna medverkar utan ersättning. Respektive grupp träffas sex gånger per år. Båda grupperna träffas tillsammans en gång per år.

Expertgrupperna ger ut vägledningar och exempel härpå är vägledningar om anbudstider, förhandlad upphandling utan föregående annonsering p.g.a. ensamrätt, innovationsvänlig upphandling, skilljelinjerna mellan bidragsgivning och upphandling, hur uteslutning av leverantörer/anbud ska motiveras, inhouse-undantag, offentliggörande av anbudspriser och inköpsövervakning.

Även om det är PIANOo:s expertgrupper som inspirerat intressenterna har utredningen inte uppfattat att det finns önskemål om två grupper med olika kompetenser, inte heller att expertgruppen skulle ge ut vägledningar eller uttala sig i eget namn. Istället har önskemålen gällt en expertgrupp bestående av akademiker och praktiker med olika kompetenser som tillsammans täcker hela upphandlingsprocessen, d.v.s. både upphandlingsjuridiken och frågor som aktualiseras av andra aspekter, inte minst ekonomiska. Expertgruppen bör inte heller uttala sig i eget namn utan är avsedd att bistå myndighetens i dess upphandlingsstödjande verksamhet.

Som framgår i avsnitt 5.1. anser utredningen att det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta med hela upphandlingsprocessen. Av avsnitt 7.3 och 7.4 framgår vidare att utredningen anser att det är det samordnade upphandlingsstödet som ska svara för upphandlingsstödjande insatser när det gäller sociala hänsyn och miljöhänsyn, det senare med undantag för information om Miljöstyrelsens miljökriterier.

Det samordnade upphandlingsstödet kommer att besitta egen kompetens i de frågor som omfattas av uppdraget och vägledningar kommer troligtvis på samma sätt som görs vid Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet att tas fram med stöd av representanter från upphandlande myndigheter, leverantörer samt intresseorganisationer och kvalitetssäkras av myndighetens egna jurister.

De förväntade förändringarna av lagstiftningen på området kommer dock att medföra ett behov av omfattande upphandlingsstödjande insatser. Även om det är domstolarna som ytterst ska

uttolka regelverket, kan det innan vägledande rättspraxis finns att tillgå, stärka myndigheten i dess arbete om det finns en expertgrupp att vända sig till vid tolkningen av det nya regelverket.

Även i andra frågor som omfattas av det samordnade upphandlingsstödet uppdrag kan myndigheten komma att behöva en kompetensförstärkning i form råd av en expertgrupp.

För att syftet med en expertgrupp ska uppnås är det avgörande att medlemmarna i gruppen besitter ”den yttersta kunskapen” inom området. Gruppen bör bestå av både akademiker och praktiker.

I NOU kom, vilket Riksdagens revisorer³⁷ redan några år efter nämndens tillkomst konstaterade, ledamöterna, oaktat att de var tänkta att vara utsedda utifrån deras personliga kompetens, likväl att uppfattas som företrädare för olika intresseorganisationer. Till undvikande av att samma kritik kan riktas mot expertgruppen är det angeläget den som rekryteras inte har en roll som företrädare för någon intresseorganisation.

Det förefaller inte lämpligt att företrädare för tillsynsorganet, Konkurrensverket, ingår i gruppen eftersom den medlemmens ställningstagande skulle kunna uppfattas som föregripande en eventuell senare behandling av Konkurrensverket. Däremot måste det samordnade upphandlingsstödet ha nära och omfattande kontakter med Konkurrensverket. Tillsynsverksamhetens syn på rättsliga frågor är givetvis synnerligen betydelsefull.

Utredningen förordar således att det till det samordnade upphandlingsstödet knyts en expertgrupp som har kvalificerad kunskap i de frågor som omfattas av det samordnade upphandlingsstödet uppdrag. Gruppens roll skulle vara rådgivande i frågor av principiell art och i återkommande frågor av allmänt intresse. Gruppen ska inte uttala sig eller avge yttranden i eget namn. Utredningen förslår att expertgruppen benämns *Upphandlingsråd*.

³⁷ 1997/98:RR10.