

## 6 Upphandlingsstödetts övriga arbetsuppgifter

Upphandlingsstödet till upphandlande myndigheter och leverantörer är det samordnade upphandlingsstödetts huvuduppgift. Därutöver bör verksamheten även ha några ytterligare arbetsuppgifter. Det handlar om vad som kan kallas stabsstöd samt ansvaret för statistik och för forskning om offentlig upphandling.

Vidare finns skäl att överväga om det samordnade upphandlingsstödet bör ha ansvar för uppgifterna som kan komma att föreskrivas i de kommande upphandlingsdirektiven om administrativt samarbete, bl.a. beträffande e-Certis och hanteringen av kommunikationsverktyget Internal Market Information System (IMI) för samarbete om offentlig upphandling.

Vilken roll det samordnade upphandlingsstödet kommer att ha för dessa frågor har betydelse för verksamhetens dimensionering och organisation.

### 6.1 Stabsstöd

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

Utredningsdirektivet ger ingen tydlig vägledning om vilka uppgifter som kan tänkas ingå i detta begrepp. Vägledning kan dock fås av Statskontorets promemoria Ett utvecklat upphandlingsstöd<sup>1</sup> som refereras till i avsnitt 1.4. Statskontoret konstaterar att det inte finns någon tydlig definition som anger vilken verksamhet som är att betrakta som stabsstöd på statens område. Enligt Statskontoret kan stabsstöd innebära att en myndighet eller ett annat organ ger mer direkt stöd till Regeringskansliet, till exempel genom att ta

---

<sup>1</sup> *Ett utvecklat upphandlingsstöd* Statskontoret, 2010/95-5.

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.

Uppgiften att ge stöd till andra myndigheter är det samordnade upphandlingsstödet huvuduppgift. Regeringens uppdrag avser således stabsstöd i betydelsen att vara Regeringskansliet behjälplig med ett antal olika uppgifter. Utifrån Statskontorets redovisning kan följande uppgifter identifieras:

- stöd för att kunna delta i och påverka utvecklingsarbetet på EU-nivå,
- stöd när EU initierar ett så kallat överträdelseärende gentemot Sverige.
- stöd för Sveriges deltagande i annat internationellt samarbete om offentlig upphandling,
- stöd genom att genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar och 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.,
- besvarande av remisser och så kallade delningar samt
- löpande informella kontakter.

Utredningen menar att Statskontorets bedömning väl avspeglar den varierande naturen av arbetsuppgifter som kan anses ingå i stabsstödsrollen. Samtidigt är det viktigt att hålla i minnet att det inte alls är givet att Regeringskansliet alltid har behov att påkalla stöd från någon myndighet för dessa arbetsuppgifter. Regeringskansliet har givetvis många gånger – eller skulle kunna ha – egen kapacitet för dessa uppgifter.

Inte heller är det nödvändigtvis så att det samordnade upphandlingsstödet kan ta alla de uppgifter som kan benämnas stabsstöd. Utifrån sin tillsynsuppgift kommer Konkurrensverket att behöva vara regeringskansliet behjälpligt.

Det är också viktigt att understryka att det samordnade upphandlingsstödet kan behöva utföra arbetsuppgifter inte bara utifrån de behov som det departement som ansvarar för lagstiftning om offentlig upphandling (Socialdepartementet) har, utan även utifrån andra departements behov. Offentlig upphandling berör alla departe-

ments ansvarsområden och det kan uppstå situationer när det behövs kompetens om offentlig upphandling.

### 6.1.1 Arbetet inom EU

#### Kommittologin

I normalfallet bedrivs arbetet med upphandlingsfrågor inom ramen för den s.k. kommittologin<sup>2</sup>.

Den Rådgivande kommittén för offentlig upphandling är en permanent kommitté med företrädare för medlemsstaterna. Kommittén sammanträder normalt två gånger per termin.

Kommittén är formellt uppdelad i två delar:

1. Den verkliga kommittén som behandlar kommittologifrågor som sammanhänger med lagstiftningen.
2. Expertgruppen (*Commission Government Expert Group on Public Procurement*) som förutom företrädare för medlemsstaterna även omfattar företrädare för EES-länderna, kandidatländerna och Europaparlamentet. Det är dock enbart medlemsländerna som har beslutanderätt.

Dessa två konstellationer sammanträder samma dag.

Under Rådgivande kommittén sorterar två arbetsgrupper:

- ESWG – den rådgivande kommitténs arbetsgrupp för ekonomi och statistik
- EPWG – den rådgivande kommitténs arbetsgrupp för elektronisk upphandling

Båda dessa arbetsgrupper sammanträder normalt i anslutning till Rådgivande kommitténs möten.

I den Rådgivande kommittén företräds Sverige normalt av tjänstemän från Regeringskansliet, men det finns även förordnande för tjänstemän vid Konkurrensverket<sup>3</sup> att vid behov representera Sverige.

---

<sup>2</sup> Kommittologi kallas det system av kommittéer som bistår EU-kommissionen vid kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter.

<sup>3</sup> Konkurrensverket ska enligt 6 § förordningen (2007:1117) med instruktion för verket inom sitt verksamhetsområde bistå Regeringskansliet inom ramen för det europeiska och nordiska samarbetet.

I EPWG har Sverige företrätt av upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet och Konkurrensverket, och i ESWG av Konkurrensverket.

Under den närmaste tiden förhandlas de nya upphandlingsdirektiven. Dessa förhandlingar sker inom Rådet under ordförandeskapets ledning. Varken Kammarkollegiet eller Konkurrensverket medverkar i förhandlingsarbetet, men båda har i viss utsträckning biträtt med rättslig analys.

## PPN

The Public Procurement Network (PPN)<sup>4</sup> är ett informellt europeiskt nätverk inom offentlig upphandling som skapades 2003. Syftet med nätverket är:

- att stärka och underlätta tillämpningen av reglerna för offentlig upphandling
- informellt utbyte av erfarenheter, kunskap och goda exempel
- möjlighet för medlemmarna att lösa gränsöverskridande problem kopplade till offentlig upphandling

Sverige företräds i PPN av Konkurrensverket. Från halvårsskiftet 2011 till årsskiftet 2012/2013 är Sverige ordförande i PPN. Konkurrensverket har under ordförandetiden avsatt speciella personella resurser för att kunna driva ordföranderollen i PPN.

## AB Svenska Miljöstyrningsrådet

AB Svenska Miljöstyrningsrådet deltar i

- EU-kommissionens expertgrupp för miljöanpassad offentlig upphandling med deltagande av representanter från alla EU:s medlemsländer (EU GPP<sup>5</sup> Expert Group). Naturvårdsverket är svenska företrädare men personal från Miljöstyrningsrådet deltar vid mötena.

---

<sup>4</sup> Nätverket består i dag av de 27 medlemsländerna i EU vilka har fullt medlemskap, samt 2 EES länder, Schweiz, 5 kandidatländer samt 4 potentiella kandidatländer, vilka har status av associerade medlemsländer. EU-kommissionen stödjer verksamheten och deltar i arbetet med status som observatör.

<sup>5</sup> *Green Public Procurement*, är en verksamhet under DG Environment. Se [http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en)

- Styrgruppen för miljöanpassad upphandling inom ramen för EU:s aktivitet med ETAP (Environmental Technology Action Plan).

Dessa två grupper är informella, således inte en del av kommittologin. Verksamheten är inriktad på dels kriteriearbete, dels på ny miljöteknik. Därmed innefattas inte deltagande i dessa grupper av utredningens uppdrag.

### Framtida hantering av arbetet inom EU

**Utredningens bedömning:**

Det samordnade upphandlingsstödet bör bemannas för att kunna vara Regeringskansliet behjälpligt med arbetet inom EU. Arbetsfördelningen mellan det samordnade upphandlingsstödet och Konkurrensverket måste dock i flera fall löpande göras av Regeringskansliet med hänsyn till vilka frågor som ska behandlas.

**Utredningens förslag:**

Det samordnade upphandlingsstödet ska bygga upp en bemanning med kompetens att kunna företräda Sverige i olika organ inom EU.

Vem som företräder Sverige i EU-samarbetet är en fråga för Regeringskansliet. Det betyder att det i många fall kan vara lämpligt att det är Regeringskansliets tjänstemän som deltar i rådets arbetsgrupper och i kommittologin. Beroende på ärendenas karaktär och med hänsyn till arbetsbelastningen inom Regeringskansliet, inkluderande representationen i Bryssel, kan det vara ändamålsenligt att företrädare för olika myndigheter deltar i arbetet.

För beredningen av de olika ärendena före sammanträdena är det viktigt att myndigheterna kan tillhandahålla erforderligt underlag inför svenska ställningstaganden.

Därför krävs det ett väl fungerande samarbete mellan, i första hand, Regeringskansliet och det samordnade upphandlingsstödet respektive Konkurrensverket.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> I vissa frågor kan även andra myndigheter, t.ex. Kommerskollegium behöva medverka i samarbetet.

Generellt sätt kan sägas att Konkurrensverket i första hand behöver vara behjälplig när det gäller tillsyn och kontroll, medan det samordnade upphandlingsstödet behöver medverka i frågor som gäller stöd och vägledning, men även, som utredningen utvecklar nedan, ifråga om statistikinsamling. Det är svårt att beräkna resursåtgången för uppgifterna eftersom behovet av medverkan från det samordnade upphandlingsstödet i den Rådgivande kommittén för offentlig upphandling är svårt att bedöma. Däremot måste resurser beräknas för medverkan i EPWG respektive ESWG.

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet uppger att medverkan i EPWG, bl.a. beroende på Sveriges ambitioner inom e-upphandling, motsvarar ungefär en tjänst.

### 6.1.2 Överträdelseärenden

#### Om överträdelseförfaranden

EU-kommissionen ska säkerställa att unionsrätten följs och har därför getts befogenhet att föra fördragsbrottstalan mot medlemsstaterna<sup>7</sup>.

Överträdelseärenden kan kräva ett omfattande arbete för medlemsstaten i det fall att den inte inledningsvis kan nå samförstånd med EU-kommissionen. Kommissionen har inlett ett fåtal överträdelseärenden mot Sverige inom ramen för upphandlingsdirektiven.

Överträdelseärenden kan gälla att Sverige inte implementerat en rättsakt i den svenska lagstiftningen, men det kan även gälla hur lagstiftningen varigenom rättsakten implementerats tillämpas i

---

<sup>7</sup> Om kommissionen har fått ett välgrundat klagomål eller på annat sätt uppmärksammat något som kan vara fördragsbrott kan den inleda ett överträdelseförfarande mot medlemsstaten ifråga. Överträdelseförfarande föregås normalt av ett informellt förfarande med en dialog med departement och myndigheter i medlemsstaten för att kunna nå en lösning på problemet. Uppnås ingen lösning kan kommissionen besluta att inleda det formella förfarandet. I så fall sänder kommissionen en formell underrättelse till medlemsstaten. Medlemsstaten kan rätta sig efter kommissionens krav eller upplysa den om sin inställning till påståendena.

Är kommissionen fortfarande övertygad om att ett fördragsbrott föreligger tillstår den medlemsstatens regering ett s.k. motiverat yttrande. Detta utgör en sammanfattning av omständigheter, bevismedel och rättsliga överväganden som belyser det påstådda fördragsbrottet. Medlemsstaten anmodas att inom en bestämd frist upphöra med fördragsbrottet och att informera kommissionen om de åtgärder som vidtagits i detta syfte. Om så inte sker kan EU-kommissionen väcka talan om fördragsbrott mot medlemsstaten vid EU-domstolen. Då får medlemsstaten inför EU-domstolen möjlighet att argumentera för att medlemsstaten inte har brutit mot fördragsrätten.

verkligheten. Ett överträdelseärende kan gälla en enskild upphandling.

I det senare fallet måste normalt sakförhållanden klarläggas. Detta kan kräva att Konkurrensverket<sup>8</sup> inhämtar uppgifter från berörd upphandlande myndighet för att bistå med utredningen i ärendet.

Efter Konkurrensverkets redovisning har Regeringskansliet att ta ställning till Kommissionens argumentation I denna process, kan även andra än Konkurrensverket vara regeringen behjälplig med argumentation och underlag.

Det bör understrykas att kommissionen har inlett mycket få överträdelseärenden mot Sverige inom detta område. Det finns ingen anledning att förvänta sig någon förändring. Svensk lag och rättspraxis ger klagande leverantörer enkel tillgång till en rättslig prövning i Sverige. Sverige har också byggt upp en fungerande tillsynsorganisation och givit den rättsliga befogenheter att i vissa fall driva mål mot felande upphandlande myndigheter. Enligt var utredningen erfarit uppfattar kommissionens tjänstemän Sverige som en av länderna med den bästa tillämpningen av direktiven.

---

<sup>8</sup> I 18 kap LOU finns regler om tillsyn som anger att regeringen meddelar föreskrifter om vilken myndighet som utövar tillsyn. Att Konkurrensverket är tillsynsmyndighet, framgår av verkets instruktion. Vid sin tillsyn får Konkurrensverket inhämta alla nödvändiga upplysningar för sin tillsynsverksamhet från upphandlande myndigheter.

Konkurrensverket har således en laglig rätt att kräva in uppgifter från upphandlande myndigheter och dessa är skyldiga enligt LOU att överlämna de upplysningar som Konkurrensverket begär. Konkurrensverket kan om det skulle behövas koppla detta till ett föreläggande.

Regeringskansliet behöver således Konkurrensverkets hjälp vid klarläggandet av sakförhållande. I utredningens direktiv framgår klart att tillsynsärenden ska hanteras av Konkurrensverket. Inhämtande av uppgifter i överträdelseärende är en del av tillsynsverksamheten.

## Hantering av överträdelseärenden

**Utredningens bedömning:**

Överträdelseärenden är arbetskrävande men det finns ingen anledning att tro att Sverige kommer att bli föremål för påtagligt fler överträdelseärenden i framtiden. Konkurrensverket har som tillsynsmyndighet en given roll att biträda Regeringskansliet om överträdelseärendet avser tillämpning av regelverket.

**Utredningens förslag:**

Den kompetensuppbyggnad inom det samordnade upphandlingsstödet som utredningen föreslår gör att verksamheten kan vara Regeringskansliet behjälplig vid överträdelseärenden i det fall Regeringskansliet finner att det är lämpligt. Arbetsuppgiften är inte av karaktären att den påverkar dimensioneringen av det samordnade upphandlingsstödet.

Kommissionen vänder sig till Sverige regering. Regeringskansliet måste avgöra hur Sverige ska agera och kan därvid ta hjälp av olika myndigheter. Det samordnade upphandlingsstödet ska då kunna medverka i detta arbete liksom andra myndigheter.

Den goda upphandlingsjuridiska kompetensen som utredningen menar är nödvändig för att kunna utföra det samordnade upphandlingsstödet huvuduppgift, upphandlingsstöd, kommer också att kunna användas för att vara Regeringskansliet behjälplig med argumentation i överträdelseärenden.

### 6.1.3 Medverkan i annat internationellt samarbete

**Utredningens förslag:**

Konkurrensverket bör delta i internationellt samarbete med huvudsaklig inriktning på tillsyn av offentlig upphandling. Det samordnade upphandlingsstödet bör delta i internationellt samarbete som handlar huvudsakligen om att utveckla och förbättra offentlig upphandling och understödja gränsöverskridande upphandling. Det samordnade upphandlingsstödet bör även delta i internationellt samarbete kring sociala hänsyn vid offentlig upphandling och övergripande miljöaspekter. AB Svenska Miljöstyrningsrådet bör delta i internationellt samarbete som



handlar om krav på produkter och tjänster och kriterier för upphandling utifrån miljöhänsyn.

Det finns ett nordiskt nätverk för upphandlingsfrågor. I detta nätverk ingår såväl företrädare för regeringskanslierna som för myndigheter med uppgifter på upphandlingsområdet, i Sverige Konkurrensverket. Om möjligt bör både Konkurrensverket och det samordnade upphandlingsstödet ges möjlighet att medverka.

Som ovan redovisats deltar Konkurrensverket i viss mån i arbete inom OECD.

AB Svenska Miljöstyrningsrådet följer arbetet i Nordiska ministerrådets så kallade IPP-grupp (miljöorienterad produktpolitik). Det handlar bland annat om att ge synpunkter och råd på den nordiska strategin för hållbar upphandling.

AB Svenska Miljöstyrningsrådet deltar vidare i en styrkommitté till the International Green Purchasing Network (IGPN)<sup>9</sup>. Nätverkets verksamhet består bland annat i att anordna årliga konferenser, ge ut handböcker om gröna produkter och ge stöd vid upphandling.

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har i begränsad omfattning deltagit i internationellt arbete.

I framtiden bör de tre berörda organen Konkurrensverket, det samordnade upphandlingsstödet och AB Miljöstyrningsrådet samarbeta kring sitt internationella samarbete, så att alla tre organen kan dra nytta av det erfarenhetsutbyte och samarbetsprojekt som sker inom ramen för internationellt samarbete. Det huvudsakliga ansvaret ska utgå från respektive organs arbetsuppgifter.

---

<sup>9</sup> Detta internationella nätverk består huvudsakligen av organisationer och myndigheter i länderna kring Stilla Havet.

#### 6.1.4 Utredningar, utvärderingar och uppföljningar

**Utredningens bedömning:**

Det är väsentligt att det samordnade upphandlingsstödet har kompetens och kapacitet att kunna genomföra rättsutredningar och andra utredningar, utvärderingar och uppföljningar beträffande frågor som avser offentlig upphandling.

**Utredningens förslag:**

Dimensioneringen av personalstyrkan vid det samordnade upphandlingsstödet liksom de ekonomiska resurserna bör utgå från ett behov av att kontinuerligt kunna genomföra denna typ av arbetsuppgifter.

Regeringen har ett behov att få klarläggande uppgifter om förhållanden på olika områden. Det samordnade upphandlingsstödet har också ett eget behov av att identifiera problem inom offentlig upphandling. Därför behövs det ett utredande arbete inom ramen för det samordnade upphandlingsstödet. Denna arbetsuppgift är betydelsefull och arbetskrävande.

Av Statskontorets PM framgår att när det gäller stabsstöd i form av utredningar och uppföljningar har Konkurrensverket inom ramen för sitt tillsynsuppdrag lämnat förbättringsförslag gällande offentlig upphandling till regeringen.<sup>10</sup>

Den svenska upphandlingslagstiftningen kommer att ändras som ett resultat av de kommande ändringarna i upphandlingsdirektiven. Det är även sannolikt att Upphandlingsutredningens arbete kan leda till vissa ändringar i lagstiftningen. Det betyder, vilket ovan understrukt, att Upphandlingsstödet får viktiga uppgifter att ge vägledning till hur de nya lagbestämmelserna ska tolkas och tillämpas. Det gäller även stöd avseende förbättrade upphandlingsförfaranden.

Men det finns även skäl att följa upp vad ändringarna innebär i praktiken för upphandlande myndigheter och leverantörer. De ändringar som genomförs bör utvärderas. Det är viktigt att det finns en organisation för att ta ansvar för en ordnad utvärderingsprocess. Eftersom det kommer att dröja några år innan dessa för-

<sup>10</sup> Konkurrensverket ska enligt sin instruktion lämna förslag till regelreformer. Som exempel nämns promemorian *Effektivisering och regelförenkling av offentlig upphandling* (dnr 383/2008). I denna promemoria uppmärksammar Konkurrensverket regeringen på åtgärder som behöver vidtas för att effektivisera den offentliga upphandlingen med fokus på de svenska reglerna för upphandling under tröskelvärdena. Ett annat exempel som anges är rapporten *Upphandling av avfallstjänster*.

väntade lagändringar kommer att träda i kraft finns förutsättningar för att kunna lägga grunden en ordentlig utvärdering.

Även i andra avseenden bedömer utredningen att det finns skäl att ha god kapacitet för att kunna genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar in ramen för det samordnade upphandlingsstödet. Det kan t.ex. gälla hur prissättningen fungerar på marknader där varor och tjänster upphandlas. Sådana insatser bör kunna ske både på eget initiativ och på uppdrag från regeringen.

För att kunna genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar krävs en bred kompetens. Utredningens nedan i avsnitt 8.1 redovisade förslag att bygga upp en nationalekonomisk kompetens liksom en miljökompetens är betydelsefull för förmågan att kunna genomföra denna typ av arbetsuppgifter. Även om det kan finnas skäl att ibland nyttja extern kompetens för hela eller delar av uppgifterna så är det en absolut förutsättning att det finns en grundläggande kompetens hos det samordnade upphandlingsstödet.

Avgränsningen mellan uppgiften att stimulera forskning om offentlig upphandling, som diskuteras nedan, och uppgifter att genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar är av naturliga skäl flytande. Ofta kan det finnas en givande interaktion. Dock är det viktigt att notera att när det samordnade upphandlingsstödet utför ett uppdrag åt regeringen, eller hänvänder sig till regeringen, så är det självfallet myndigheten själv som måste redovisa sina slutsatser och förslag även om en rapport från forskare eller konsulter kan vara en väsentlig del av beslutsunderlaget.

Att det samordnade upphandlingsstödet i framtiden bör ha kompetens att genomföra utredningar och utvärderingar är inget hinder för att Konkurrensverket utifrån sin kompetens och sitt tillsynsansvar kan arbeta med utredningar och utvärderingar. Konkurrensverket kan också utifrån sin roll ha anledning att göra framställningar till regeringen med olika förslag.

### 6.1.5 Experter till förfogande

**Utredningens bedömning:**

I takt med att det samordnade upphandlingsstödet utvecklas kommer fler och fler av dess medarbetare att ha en kompetens som efterfrågas för olika slags projekt och arbetsgrupper. Detta är värdefullt för att sprida erfarenheter kring offentlig upphandling. I vilken utsträck-

ning som det samordnade upphandlingsstödet kan ställa experter till förfogande avgörs till stor del av resurser och arbetsbelastning.

Statskontoret har även noterat att en del av ett stabsstöd kan vara att ställa experter till förfogande. Det kan gälla experter i en offentlig utredning, men det kan givetvis även gälla deltagandet i mera informella arbetsgrupper som regeringen eller olika myndigheter organiserar.

Det kan även finnas ett intresse av experter t.ex. i det svenska biståndsarbetet eller inom EU och internationella organisationer. Ibland kan det även vara motiverat att företrädare för det samordnade upphandlingsstödet medverkar som experter även utanför den statliga sfären, i konstellationer som organiseras t.ex. av Sveriges Kommuner och Landsting eller olika intresseorganisationer.

Det skulle givetvis vara positivt om de frågor som det samordnade upphandlingsstödet arbetar med får ett ökat genomslag och därför är det i grunden positivt att myndighetens personal efterfrågas i olika sammanhang. När det gäller deltagande som experter i offentliga utredningar och i Regeringskansliets arbetsgrupper är det givetvis en uppgift som det samordnade upphandlingsstödet alltid måste fullgöra. När det gäller annat deltagande är det ett beslut som myndigheten måste göra med hänsyn till resurser och arbetsbelastning och till vilken nytta, t.ex. kompetensutveckling eller nya kontakter, som det samordnade upphandlingsstödet har av insatsen.

#### 6.1.6 Underlag för interpellations- och frågesvar

##### Utredningens bedömning:

Det samordnade upphandlingsstödet ska vara Regeringskansliet behjälplig med information som krävs för att statsråd ska kunna besvara frågor och interpellationer.

Samspelet mellan riksdagen och regeringen innebär att ansvariga statsråd inom bestämda tidsramar måste besvara frågor<sup>11</sup> och interpellationer.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Frågor ställs skriftligt av en riksdagsledamot som vill ta upp vissa problem och besvaras skriftligt av statsrådet. Svarstiden kan vara mycket kort, i värsta fall från fredag till onsdag förmiddag.

<sup>12</sup> En interpellation ställs skriftligen. Statsrådet måste svara på frågan både skriftligt och muntligt i kammaren. När ministern svarat i kammaren blir det debatt mellan ledamoten och

Vidden av frågor är omfattande och i en del fall kan Regeringskansliets tjänstemän ha behov att inhämta upplysningar från berörda myndigheter. Arbetet måste med tanke på tidsgränserna ske skyndsamt. Det samordnade upphandlingsstödet ska givetvis kunna vara Regeringskansliet behjälpligt.

### 6.1.7 Stöd med annat underlag

**Utredningens bedömning:**

Det samordnade upphandlingsstödet ska kunna vara Regeringskansliet behjälpligt med information och underlag på det sätt som är sedvanligt för myndigheter. Det samordnade upphandlingsstödet måste ha rutiner för detta.

Statsråd måste ofta svara på frågor och delta i olika möten och debatter. Det är naturligt att Regeringskansliet då kan ha ett behov av att inhämta information från olika myndigheter. Det är även fördel för myndigheten att kunna delta i denna process då den kan medverka till att korrekta uppgifter sprids.

Informationsöverföringen från en myndighet till Regeringskansliet kan ske på olika sätt, givetvis med full respekt för gällande regelverk.

### 6.1.8 Remissvar

**Utredningens bedömning:**

Att besvara remisser är en plikt för statliga myndigheter. I det fall som det samordnade upphandlingsstödet organiseras som en egen myndighet blir denna uppgift något mera betungande.

Samtliga statliga myndigheter har skyldighet att lämna svar på remisser. När en remiss berör myndighetens ansvarsområde så förväntas myndigheten lägga ner ett omfattande arbete på att utarbeta ett utförligt remissvar som kan medverka till ett bättre slutresultat.

Beträffande remisser föreligger det en skillnad beroende på om det samordnade upphandlingsstödet är en egen myndighet eller om det samordnade upphandlingsstödet är en del av större myndighet. I det senare fallet behöver det samordnade upphandlingsstödet bara

---

statsrådet. Alla ledamöter som vill får delta i debatten. Interpellationssvar ska vara Riksdagen tillhanda inom 14 dagar.

arbeta med de remisser som har en direkt koppling till offentlig upphandling, medan i det förstnämnda fallet måste det samordnade upphandlingsstödet ha resurser för att själva kunna ta ställning till samtliga remisser som regeringen tillställer myndigheten.

## 6.2 Statistikfrågor

Upphandlingsutredningen har som ovan redovisats fått ett uppdrag att se över systemet för insamling av nationell upphandlingsstatistik och vilka uppgifter som ska samlas in. En mer ändamålsenlig och omfattande statistik kan leda till en mer livlig och saklig diskussion om den offentliga upphandlingens roll och effekter. Även för näringslivet vore det önskvärt med en ökad kännedom om den stora marknad som offentlig upphandling utgör och om de regler och rutiner som i flera avseenden skiljer den från andra marknader.

### 6.2.1 Nuvarande ansvarsfördelning

Ansvar för statistik beträffande offentlig upphandling är i dag splittrat. Enstämmiga uppgifter ger vid handen att statistiken i dag inte är tillfredställande. Det bör understrykas att en stor del av bristerna beträffande statistiken inte beror på de ansvariga myndigheterna utan på andra begränsningar.

### Konkurrensverkets roll

Konkurrensverket ska enligt sin instruktion samla in statistik på upphandlingsområdet. Myndigheten har gett Statistiska Centralbyrån (SCB) i uppdrag att samla in de uppgifter som Sverige enligt EU:s direktiv och GPA är skyldiga att publicera i Tenders Electronic Daily (TED).<sup>13</sup> Det är i huvudsak uppgifter om upphandlingar som överstiger tröskelvärdena som samlas in, men för statliga myndigheter och upphandlingar inom försörjningssektorerna omfattas även upphandlingar under tröskelvärdena.

---

<sup>13</sup> Tenders Electronic Daily (TED) är EU:s gemensamma elektroniska databas för annonsering och efterannonsering av upphandlingar som överstiger tröskelvärdena.

## Kammarkollegiets roll

Kammarkollegiet driver som framgår av avsnitt 2.1.1 valfrihetswebben för annonsering inom de områden som regleras av LOV. Valfrihetswebben genererar inte någon systematiserad och sökbar statistik på de upphandlingar som annonserats där. Det som finns är bristfälliga uppgifter om antalet annonser på Valfrihetswebben. Det går inte av den befintliga informationen att utläsa hur många och vilka valfrihetssystem som finns i Sverige. Det saknas också information om hur många och vilka leverantörer som är anslutna till valfrihetssystemen.

## Ekonomistyrningsverkets roll

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av regeringen utvecklat en transaktionsdatabas (TDB) som innehåller uppgifter om statliga myndigheters inköp av varor och tjänster från utomstatliga leverantörer. Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvärderat TDB.<sup>14</sup> Uppskattningsvis omfattar TDB 50 procent av de statliga inköpen. Statskontoret rapporterar att en hel del av inköpen inte klassificeras på ett adekvat sätt vilket gör att en stor andel av inköpen hamnar i kategorin ”övrigt”. Statskontoret menar vidare att de koder som används inte på ett rättvisande sätt visar vilka varor och tjänster som köps. Det saknas också information om inköpet är ett avrop från ett statligt ramavtal eller någon annan form av upphandling. Detta begränsar TDB:s användbarhet.

### 6.2.2 Upphandlingsutredningens överväganden<sup>15</sup>

Konkurrensverket har i samband med Upphandlingsutredningens arbete genomfört ett pilotprojekt om insamling av upphandlingsstatistik ur annonser och tilldelningsmeddelanden och publicerat sina slutsatser i Konkurrensverkets rapportserie 2011:5 *Bättre statistik om offentliga upphandlingar*. I rapporten konstaterar Konkurrensverket att:

Den statistik som samlas in ger dock inte någon fullständig eller representativ bild av upphandlingen i Sverige, och är därför inte sär-

---

<sup>14</sup> *Ett utvecklat upphandlingsstöd*, Statskontoret, 2010/95-5, 2010.

<sup>15</sup> *På jakt efter den goda affären* SOU 2011:73 kapitel 6.

skilt användbar som underlag för uppföljning, forskning och analys. Bland annat är statistiken behäftad med följande brister:

- Statistiken speglar inte den offentliga upphandlingens omfattning.
- Statistiken omfattar inte all offentlig upphandling.
- Uppgifter om värden är ofta osäkra eller saknas.
- Statistiken ger inte underlag för bedömningar av effektivitet och konkurrens.

Upphandlingsutredningen har studerat statistikfrågorna och analyserat behovet av statistik kring offentlig upphandling för olika ändamål, liksom förutsättningarna att samla in och bearbeta statistik. Upphandlingsutredningen presenterade i sitt delbetänkande tre alternativa nivåer på upphandlingsstatistiken som utgångspunkt för sitt fortsatta arbete. De tre nivåerna varierar i hur omfattande statistiken kan vara.

1. Utgår i princip från att rutinerna förbättras för den statistikinsamling som Sverige är ålagd att göra inom ramen för upphandlingar över tröskelvärdena och att informationen enbart baseras på de variabler som genereras via de standardformulär som utgör grunden för rapporteringen till EU.
2. Innebär att alternativ 1 utökas med upphandlingar under tröskelvärdena med motsvarande innehåll i statistiken som i alternativ 1.
3. Innebär en utökning av alternativ 2 med variabler som skapas från andra upphandlingsdokument än standardformulären (förfrågningsunderlag, anbudssammanställning etc.).

Oavsett vilket alternativ som diskuteras kan statistikinsamlingen utökas med att också omfatta uppgifter från ekonomisystem och överprövningar.

Upphandlingsutredningen kommer i sitt fortsatta arbete att överväga om och i så fall hur direktupphandlingar ska ingå i statistiken. En annan viktig fråga för deras fortsatta arbete är hur och för vem statistiken ska vara sökbar. Upphandlingsutredningen har också i sitt fortsatta arbete att överväga om, och i så fall i vilken omfattning, privatägda upphandlande enheter som omfattas av LUF bör omfattas av utredningens förslag och inte minst beräkna kostnaderna för en nationell upphandlingsstatistik.

Remissvaren till Upphandlingsutredningens delbetänkande visar att det finns ett starkt stöd för en bättre statistik över offentlig upphandling.



### 6.2.3 Det samordnade upphandlingsstödet ansvar för statistik

**Utredningens bedömning:**

Upphandlingsutredningen kommer att föreslå ett mer utvecklat system för insamling och bearbetning av statistik beträffande offentlig upphandling. Beroende på hur ansvarsfördelningen blir mellan olika aktörer kommer det att behövas kontinuerliga insatser för att vidmakthålla statistikinsamling och statistikproduktion. Hur stora resurser som krävs går inte att nöjsamt beräkna förrän ambitioner och regelverk klarlagts.

**Utredningens förslag:**

Det samordnade upphandlingsstödet bör få det framtida övergripande ansvaret för statistik beträffande offentlig upphandling. I samband med uppbyggnaden av det samordnade upphandlingsstödet bör Konkurrensverkets nuvarande ansvar för statistik beträffande offentlig upphandling överföras till det samordnade upphandlingsstödet. Därmed bör även ekonomiska resurser överföras från Konkurrensverket till det samordnade upphandlingsstödet.

Utredningen kan konstatera att den nuvarande ansvarsuppdelningen inte är ändamålsenlig. Utifrån den inriktning som Upphandlingsutredningen visar finns det skäl att samla ansvaret för statistik beträffande upphandlingar enligt LOU, LUF och LOV till en myndighet. Syftet med statistiken är till stor del att öka kunskaperna om offentlig upphandling. Därför är det naturligt att det är en myndighet som arbetar med offentlig upphandling som också får det övergripande ansvaret för statistiken.<sup>16</sup>

Därav följer att det finns två alternativ för statistikansvaret; antingen Konkurrensverket eller det samordnade upphandlingsstödet.

Konkurrensverket har ett antal års erfarenhet av arbete med statistik men hittills har statistiken på grund av de brister som redovisats i ovan nämnda rapport inte varit speciellt användbar vare

<sup>16</sup> Mycket av det mera handgripliga arbetet med insamling och bearbetning av statistik kan givetvis göras av andra aktörer. Som ovan redovisats arbetar SCB i dag med insamling och sammanställning av statistiska uppgifter på Konkurrensverkets uppdrag. Upphandlingsutredningen redovisar även exempel på hur ett privat bolag i Skottland samlar in och bearbetar statistik på uppdrag av Scottish Government.

sig för Konkurrensverkets egen verksamhet eller för den upphandlingsstödjande verksamheten.

Bearbetad statistik kan ge Konkurrensverket indikationer om behov av tillsynsåtgärder. I sig kan man också tänka sig att en analys av data på individuell uppgiftslämnarnivå skulle kunna leda till tillsynsinskrivande mot en specifik uppgiftslämnande myndighet. I sig skulle sådana rutiner kunna vara effektiva för Konkurrensverket.

Nackdelen skulle emellertid vara att i det fall Konkurrensverket nyttjar insamlade uppgifter som underlag för tillsyn, finns det en risk att upphandlande myndigheters vilja att medverka vid insamling av statistiska data minskar. Några remissinstanser har i sina svar med anledning av Upphandlingsutredningens delbetänkande angivit att det är viktigt att statistikinsamlingen organiseras så att tillsynsmyndigheten inte kan få direkt tillgång till individuella uppgifter. Även utredningens kontakter har bekräftat att det finns ett motstånd mot att Konkurrensverket skulle få ansvaret för den nya mera detaljerade statistiken.

Utredningen finner även att med tanke på de uppgifter för det samordnade upphandlingsstödet beträffande utredningar, utvärderingar och uppföljningar som utredningen ovan föreslår är det mycket naturligt att det samordnade upphandlingsstödet även får ansvaret för statistik beträffande de frågor som myndigheten har att analysera.

Utredningen har erfarit att Upphandlingsutredningen bedömer att förändringarna beträffande uppgiftslämnande för statistiska ändamål bör genomföras de närmaste åren. Därmed bör det enligt Upphandlingsstödsutredningens mening kunna vara möjligt att tidsmässigt samordna detta arbete med tillskapandet av det samordnade upphandlingsstödet.<sup>17</sup>

Utredningen anser därför att den delen av ansvaret för statistik om offentlig upphandling som i dag ligger hos Konkurrensverket bör föras över till det samordnade upphandlingsstödet i samband med att det samordnade upphandlingsstödet verksamhet påbörjas. Det finns i dag en kompetens kring statistikfrågor hos Konkurrensverket

---

<sup>17</sup> I den ovannämnda rapporten från Konkurrensverket *Bättre statistik om offentliga upphandlingar* 2011:5 säger verket att

... nya regler kan förväntas gälla från den 1 januari 2014. Helårsstatistik baserad på utredningens förslag kan i så fall presenteras tidigast våren 2015.

Vi anser att behoven av upphandlingsstatistik som kan läggas till grund för uppföljning och analyser av upphandlingar är stora redan nu. Regeringen bör därför ge den myndighet som kommer att ha ansvar för upphandlingsstatistiken i framtiden i uppdrag att påbörja insamlingen av en mer omfattande upphandlingsstatistik.

som inte motsvaras av kompetens inom upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet. Det är väsentligt att detta beaktas.

### 6.3 Forskning om offentlig upphandling

**Utredningens bedömning:**

Utredningen bedömer att det föreligger ett stort behov av forskning om offentlig upphandling. Forsknings- och innovationspropositionen 2012 innebär en möjlighet för ökade anslag till detta forskningsområde. Utfallet i denna prioritering har avgörande betydelse för hur forskning om offentlig upphandling bör organiseras under de närmaste åren.

**Utredningens förslag:**

Om substantiella nya medel tillskjuts för forskning om offentlig upphandling bör dessa disponeras av det samordnade upphandlingsstödet. Den då ansvariga myndigheten ska inrätta ett särskilt råd för forskning.

Om däremot inga substantiella nya medel tillskjuts bör Konkurrensverket behålla ansvaret för forskning om offentlig upphandling. I det fallet bör myndigheten med ansvar för det samordnade upphandlingsstödet nominera tre av ledamöterna i Konkurrensverkets råd för forskning. Likaså bör personal från det samordnade upphandlingsstödet delta i beredningen av forskningsansökningar utifrån samma förutsättningar som Konkurrensverkets tjänstemän.

Utredningen bedömer att det föreligger ett stort behov av forskning om offentlig upphandling. Det faktum att upphandlingsfrågorna hittills varit föremål för begränsad akademisk analys gör behovet extra stort.

Upphandlingsverksamheten behöver analyseras ur ett flertal olika perspektiv exempelvis frågor om medborgarinflytande och hållbarhet, sociala hänsyn, de små och medelstora företagens roll, de rättsliga ramarna och, inte minst, de ekonomiska incitamenten. Forskning behövs således bl.a. inom discipliner som nationalekonomi, företagsekonomi, rättsvetenskap, miljövetenskap, och beteendevetenskap. Många av de problem och frågeställningar som berörs förutsätter att kunskaper och metoder från olika discipliner kombineras.

Utredningen har erfarit att Upphandlingsutredningen avser att behandla frågor kring forskning om offentlig upphandling i sitt

slutbetänkande. Emellertid har Upphandlingsutredningen redan i en skrivelse till Utbildningsdepartementet inför departementets arbete med Forsknings- och innovationspropositionen 2012 anført behovet av ökade anslag till forskning om offentlig upphandling.

Utredningen instämmer i den bedömning som Upphandlingsutredningen gör att det skulle vara lämpligt att utöka anslaget för forskning om offentlig upphandling med cirka 10 miljoner kronor per år.

Utredningen har utifrån sitt uppdrag att överväga vilken roll det samordnade upphandlingsstödet bör ha beträffande forskning om offentlig upphandling.

I detta sammanhang vill utredningen framhålla att det är väsentligt att den forskning som bedrivs håller hög kvalitet. En väsentlig faktor är att det finns väl utvecklade förfaranden för bedömning av ansökningar.<sup>18</sup>

Det är uppenbart att samhällsvetenskapliga forskare upplever att det finns problem med ”stuprör” och det finns en allmän oro för att myndigheter som har anslag för forskning om sina ansvarsområden kan komma att anlägga alltför smala perspektiv. Det är otvivelaktigt att det föreligger en viss överlappning mellan forskning om konkurrens på marknader och forskning om offentlig upphandling. Konkurrensverkets tillsynsuppdrag avseende offentlig upphandling avser enbart upphandlingsjuridiska aspekter. Däremot har verket utifrån sitt uppdrag beträffande konkurrens skäl att beakta effekterna för konkurrensen på marknaden vid offentlig upphandling.

Det samordnade upphandlingsstödet ska enligt utredningens förslag arbeta utifrån ett bredare synsätt.

Utredningen menar att det är givet att forskning om offentlig upphandling kan göras utifrån det bredare synsättet. I viss mån har Konkurrensverket vid sin bedömning av forskningsansökningar haft detta synsätt.

Fri forskning är väsentlig och olika forskare ska kunna konkurrera med olika förslag till forskningsprojekt. Samtidigt är hela tanken bakom möjligheten för olika myndigheter att finansiera

---

<sup>18</sup> Regeringen har nyligen låtit kartlägga den forskning och utveckling som bedrivs vid statliga myndigheter och bl.a. jämfört myndigheternas metoder för kvalitetssäkring med de metoder som används av forskningsråden. Betänkandet *Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter* SOU 2012:20 avlämnades i mars 2012. Utredaren konstaterade att han ansåg att det är ett fullgott kvalitetssäkringsförfarande att såsom Konkurrensverket ha ett forskningsråd knutet till organisationen för att bedöma kvaliteten på inkomna ansökningar.

forskning givetvis att forskningen skall vara relevant för den verksamhet som myndigheten bedriver. Detta avspeglar sig i de villkor olika myndigheter ställer upp.

Konkurrensverket har reserverat 20 procent av de medel som i regleringsbrevet anvisas till forskningsinsatser, till uppdragsforskning.

Utredningen menar att frågan huruvida ytterligare resurser kommer att tillföras för forskning om offentlig upphandling är väsentlig för frågan om hur ansvaret för denna forskning bör organiseras.

### 6.3.1 Oförändrade anslag

I dagsläget, vilket framgår i avsnitt 2.2.4, erhåller Konkurrensverket enligt regleringsbrevet för 2012 ett anslag på 13 516 000 kronor för forskning. Enligt regleringsbrevet bör forskningen huvudsakligen anslås till forskningsprojekt med en klar anknytning till verkets verksamhetsområden med forskare företrädesvis vid universitet och högskolor. Medel får användas av verket för uppdragsforskning, seminarier och informationsinsatser på konkurrens- och upphandlingsområdet. Kostnader för arvoden m.m. för ledamöterna i råden för forskningsfrågor respektive upphandlingsfrågor ska också belasta anslaget.

Utredningen bedömer att det inte vore till gagn för forskning om offentlig upphandling om detta anslag delades mellan Konkurrensverket och den myndighet som ansvarar för det samordnade upphandlingsstödet. Det anslag som stod till förfogande för det samordnade upphandlingsstödet skulle vara så pass begränsat att det knappast vore meningsfullt att bygga upp ett råd för forskning på det sätt som förordas i betänkandet Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter (SOU 2012:20).

Utredningen finner istället skäl att pröva om det samordnade upphandlingsstödet och Konkurrensverket skulle kunna samverka kring urval och beslut beträffande forskning inom offentlig upphandling. Som framgår i avsnitt 2.2.4 arbetar Konkurrensverket med ett system för bedömning av ansökningar som bygger på omdömen av såväl experter i Konkurrensverkets råd för forskning, som verkets egna tjänstemän. Därefter beslutar generaldirektören om tilldelning av bidrag. Systemet bygger på att generaldirektören skall kunna förlita sig på att bedömningen av ansökningar håller så hög kvalitet.

I syfte att undvika att skapa stuprörsfinansieringar för forskningen bör Konkurrensverket och det samordnade upphandlingsstödet samarbeta kring forskning. Detta bör ske på sätt som är permanent och stabilt.

- Konkurrensverket bör bibehålla ansvaret för forskning om både konkurrens och offentlig upphandling.
- Det samordnade upphandlingsstödet bör få nominera tre av ledamöterna i Konkurrensverkets råd för forskning.
- Tjänstemän från det samordnade upphandlingsstödet bör delta i beredningen av forskningsansökningar beträffande offentlig upphandling utifrån samma förutsättningar som Konkurrensverkets tjänstemän.

Utredningen menar att om inga nya medel tillskjuts utan anslaget ligger kvar kring nuvarande nivå, kan en sådan modell tillfredsställa intressena hos såväl Konkurrensverket som det samordnade upphandlingsstödet.

### 6.3.2 Väsentligt ökade anslag

Om, som ett resultat av forskningspropositionen, ökade anslag kommer att vara tillgängliga för forskning specifikt avseende offentlig upphandling, skulle ovanstående modell med forskningsansvaret inom Konkurrensverket inte vara en tillfredställande lösning. Om medel tillskjuts för forskning om offentlig upphandling så är det ju naturligt att dessa medel också nyttjas till sådan forskning och att detta är ett tillskott utöver vad som tidigare varit tillgängligt inom ramen för Konkurrensverkets anslag till forskning.

Om Konkurrensverket tog ansvar även för tillkommande medel skulle huvuddelen av de medel som Konkurrensverket har att använda till bidrag till forskare behöva ges till forskning om offentlig upphandling. Det skulle då vara märkligt att den myndighet som har ansvar för kunskapsuppbyggnaden beträffande offentlig upphandling, d.v.s. det samordnade upphandlingsstödet, inte hade ansvar för dessa medel. Ett sådant skifte skulle inte vara till gagn för forskning om konkurrensfrågor.

Därför menar utredningen att i det fall substantiella nya medel tillförs för forskning om offentlig upphandling vore det lämpligt att detta görs genom ett anslag till den myndighet som ansvarar för det samordnade upphandlingsstödet. Den myndigheten ska i så fall

upprätta ett råd för upphandlingsforskning som jämte upphandlingsstödet egna tjänstemän kan ta ställning till ansökningar.<sup>19</sup> I likhet med vad som nu tillämpas för Konkurrensverkets anslag till forskning, bör en andel, förslagsvis 20–25 procent av medlen kunna nyttjas för uppdragsforskning.<sup>20</sup>

Det betyder att det kommer att finnas medel för forskning om offentlig upphandling vid det samordnade upphandlingsstödet, samtidigt som Konkurrensverket har kvar medel för forskning om konkurrens och offentlig upphandling.

Utredningen har därför övervägt om det vore ändamålsenligt att Konkurrensverket helt upphörde att finansiera forskning om offentlig upphandling och att förslagsvis 5 miljoner kronor överfördes till myndigheten med ansvar för det samordnade upphandlingsstödet. Samtidigt är det otvivelaktigt så att det finns kopplingar mellan konkurrens och upphandling. Vidare så har Konkurrensverket tillsynsansvar och motivet för att myndigheter skall kunna finansiera forskning är just att forskningen skall ha klar anknytning till myndighetens verksamhet. Utredningen bedömer att utifrån Konkurrensverkets roll som tillsynsmyndighet över offentlig upphandling och dess roll att vaka över företagens åttlydnad av konkurrenslagen kommer myndigheten att ha fortsatt nytta av att kunna finansiera forskning som berör offentlig upphandling.

Att forskare kan söka finansiering för sina projekt från flera olika statliga källor är vanligt. Emellertid är det lämpligt att de två myndigheterna både gör en arbetsfördelning sinsemellan beträffande vilka slags projekt som passar den ena respektive den andra myndigheten och även samarbetar kring sina urvalskriterier.

---

<sup>19</sup> Erfarenheterna från Konkurrensverket bör tas tillvara. Utredningen föreslår i avsnitt 5.4.4 att det inrättas ett Upphandlingsråd. Dessa två råd skulle ha olika uppgifter och olika sammansättning även om det rimligen inte skulle kunna finnas principiella hinder att samma person är medlem i båda råden. Rådet för forskning om offentlig upphandling bör till helt övervägande del bestå av personer med forskningskompetens. Det är viktigt för att säkra kvaliteten på det arbete som finansieras.

<sup>20</sup> I detta sammanhang betyder det att myndigheten utifrån sina behov utformar ett forskningsuppdrag och därefter finner för ändamålet lämplig forskare. I och med att resultatet publiceras och den ökade kunskapen kan vara till nytta inte enbart i myndighetens eget arbete är det i enlighet med upphandlingslagstiftningen 1 kap 6 § 6. LOU möjligt för myndigheter att finansiera uppdragsforskning utan föregående upphandling.

## 6.4 Uppgifter i förslagen till nya upphandlingsdirektiv

Som framgår i avsnitt 4.3. föreslår EU-kommissionen en rad åtgärder som syftar till att underlätta tillgången till upphandlingsmarknaderna för små, medelstora och nystartade företag. Kommissionen föreslår 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 samt att ett s.k. europeiskt upphandlingspass ska kunna användas som bevis på leverantörens kapacitet. Vidare föreslås administrativt samarbete i form av utbyte av information mellan medlemsstater via informationssystemet för den inre marknaden (IMI).

### 6.4.1 e-Certis

eCertis är ett informationsverktyg som syftar till att såväl upphandlande myndigheter som leverantörer ska få tillgång till detaljerad information och kunna identifiera olika dokument som används/är nödvändiga för kvalificering av leverantörer i de olika medlemsstaterna och för att kunna matcha dessa dokument mot den nationella motsvarigheten.

Databasen är helt Internetbaserad, öppen för alla samt tillgänglig på alla EU-språk. Informationen är grupperat efter typ, baserat på vilken del av direktivet den svarar mot.

Som ett exempel på funktionaliteten kan en upphandlande myndighet söka på ett utländskt nyckelord för att få en uppfattning av vad dokumentet innebär. Det finns även en möjlighet att jämföra dokument från olika länder bredvid varandra.

Skapandet av informationsverktyget e-Certis är ett led i European Procurement Working Group (EPWG) arbete för att ytterligare förbättra förutsättningarna för gränsöverskridande upphandling.

Varje medlemsstat har fått i uppdrag att tillsätta ett redaktionellt team som ska ansvara för den landsspecifika informationen som ska finnas tillgänglig i databasen. En *validator* granskar och godkänner den information som *contributor* föreslagit ska finnas tillgänglig i databasen.



Det svenska redaktionella teamet består av en koordinator från Socialdepartementet, en contributor från Kammarkollegiet och en validator från Konkurrensverket. Vidare har en person från E-delegationen knutits till teamet.

I förslaget till nya upphandlingsdirektiv<sup>21</sup> anges att information om intyg och andra skriftliga bevis som registreras i e-Certis ska uppdateras kontinuerligt. Hittills har uppdateringen varit frivillig för medlemsstaterna men nu föreslås den bli obligatorisk. Vidare föreslås att det ska bli obligatoriskt att använda e-Certis och senast två år efter sista dag för implementering, som är tänkt att vara den 30 juni 2014, ska de upphandlande myndigheterna endast kräva sådana typer av intyg eller former av skriftliga bevis som finns tillgängliga i e-Certis.

Enligt utredningens uppfattning är det lämpligt att det samordnade upphandlingsstödet svarar för uppgiften att vara contributor i det svenska redaktionella teamet och att Konkurrensverket behåller sin roll som validator. Uppgifterna har ett naturligt samband med respektive myndighets övriga uppgifter. Det är svårt att uppskatta arbetsinsatsen för respektive uppgift men merparten av arbetet bör ligga på contributorn som ska skapa och uppdatera informationen i verktyget.

#### 6.4.2 Europeiskt upphandlingspass

Enligt kommissionens förslag<sup>22</sup> ska medlemsstaternas myndigheter på begäran av en ekonomisk aktör utfärda ett upphandlingspass. Det är en myndighet i det land som den ekonomiska aktören är etablerad i som utfärdar passet.

Det Europeiska upphandlingspasset ska innehålla<sup>23</sup> intyg på att den ekonomiska aktören eller dess företrädare inte genom laga-kraftvunnen dom är dömd för viss i direktivet angiven brottslighet, intyg om att den ekonomiska aktören inte är föremål för insolvens- eller likvidationsförfaranden och, i förekommande fall, intyg om att den ekonomiska aktören är inskriven i ett yrkes- eller handelsregister eller har för sin verksamhet erforderligt tillstånd eller medlemskap i en särskild organisation.

---

<sup>21</sup> Artikel 58 i KOM(2011) 896.

<sup>22</sup> Artikel 59 i KOM(2011)896.

<sup>23</sup> Bilaga XIII till direktivet.

Passet ska också innehålla uppgift om giltighetstid, som inte ska vara kortare än sex månader.

Enligt förslaget är det i första hand myndigheten som utfärdar passet som ska inhämta informationen direkt från berörda myndigheter, inte den ekonomiska aktören.

Medlemsstaterna ska på begäran tillhandahålla all information som är relevant för att bedöma passets äkthet och innehåll. Det kan uppkomma situationer när en upphandlande myndighet i en annan medlemsstat hyser tvivel om ett pass äkthet och då bör uppgifterna kunna kontrolleras. Begärd information ska lämnas i enlighet med bestämmelserna om administrativt samarbete mellan medlemsstaterna.<sup>24</sup>

En svårighet för svensk del med de föreslagna reglerna att den utfärdande myndigheten kommer att behöva bedöma hur de svenska brottsrubriceringarna förhåller sig till EU:s rättsakter som hänvisas till i artikel 55.<sup>25</sup> Samtidigt torde det som regel vara företag vars företrädare inte förekommer i brottsregistret som skulle ansöka om Europeiskt upphandlingspass och svårigheterna att hantera uppgiften som utfärdande myndighet bör därför inte överdrivas.

Såsom regelverket är utformat i EU-kommissionens förslag till direktiv ser inte utredningen att uppgiften har något givet samband med det samordnade upphandlingsstödet övriga uppgifter. Snarare bör övervägas om detta inte är en uppgift för Konkurrensverket. Emellertid pågår för närvarande förhandlingar mellan medlemsstaterna om direktivets lydelse och det är inte osannolikt att förslaget om Europeiskt upphandlingspass kommer att modifieras eller att det kommer att ersättas av någon annan form av administrativt samarbete för möjliggöra för upphandlande myndigheter att göra adekvata prövningar av anbudsgivare från andra medlemsstater. Därför kan inte utredningen bedöma vilken eller vilka myndigheter som bör ha ansvar för dessa frågor.

---

<sup>24</sup> Artikel 88 i KOM(2011)896 och artikel 97 i KOM (2011) 895.

<sup>25</sup> Även om hänvisningarna till dem finns redan i dag i 10 kap 1 § LOU har det i praktiken inte inneburit något problem eftersom det inte finns någon generell skyldighet för en upphandlande myndighet att kontrollera förekomsten av eventuella domar.

### 6.4.3 Administrativt samarbete

Som anges i avsnitt 4.3.2 innehåller förslagen till nya direktiv också regler om utbyte av information mellan medlemsstater via informationssystemet för den inre marknaden (IMI).<sup>26</sup>

Enligt förslagen ska varje medlemsstat utse en eller flera kontaktpunkter för utbyte av information. Tillsynsorganet ska ansvara för samordningen av dessa kontaktpunkter. Via kontaktpunkterna ska upphandlande myndigheter kunna inhämta information om olika bevismedel som anbudsgivare åberopat till styrkande av att skäl för uteslutning inte föreligger och om den tekniska och ekonomiska kapaciteten.

Av förslagen framgår inte klart vilken information som ska utbytas och inte heller hur samarbetet ska fungera i praktiken.<sup>27</sup> Tillräckligt underlag för att i dag bedöma om det samordnade upphandlingsstödet ska bli en kontaktpunkt för informationsutbytet och vilka resurser som i så fall skulle krävas för uppgiften finns därför inte. Först när ambitioner och regelverk har klarlagts kan en sådan bedömning göras.

---

<sup>26</sup> Artikel 88 i KOM(2011)896 och artikel 97 i KOM (2011) 895.

<sup>27</sup> Kommissionens utgångspunkt är att plattformen för samarbetet redan finns genom IMI och att det därför inte finns något behov av att bygga upp nya strukturer. Utredningen kan inte bedöma om IMI skulle fungera utan justeringar för det tänkta samarbetet.

## 7 Viktiga frågor och avgränsningar

Regeringen fastslog i prop. 2010/11:1 utgiftsområde 2 avsnitt 4.4 att tillämpningen och kunskapen om upphandlingsregelverket ska förbättras och att regeringens ambition är att reglerna om offentlig upphandling ska vara effektiva och rättssäkra, att små och medelstora företags deltagande ska öka samt att otillåtna direktupphandlingar ska minska. Regeringen konstaterade att den upphandlingsstödjande verksamheten i dag bedrivs av flera olika organisationer och att splittringen av det statliga upphandlingsstödet drabbar främst dem som är i störst behov av det. Regeringen bedömde att ett samlat upphandlingsstöd bör bidra till att sprida hjälpmedel som väger samman och balanserar angelägna politiska önskemål om bl.a. en hållbar utveckling för miljö och samhälle, små och medelstora företags medverkan samt innovationsfrämjande klimat vid upphandlingar.

Detta återspeglas i direktivet till denna utredning där regeringen skriver att uppdraget är:

... att utreda hur upphandlingsstödet bör samordnas i syfte att öka kompetens, tillgänglighet, enhetlighet och synlighet gentemot upphandlingsmarknadens aktörer.

Regeringen skriver vidare:

Ett väl fungerande upphandlingssystem kan bidra till att påskynda utvecklingen mot till exempel lika-behandling, icke-diskriminering, jämställdhet och integration. Upphandlingsstödet behöver således även stödja kunskapsbehov avseende miljö- och sociala hänsyn vid offentlig upphandling

Det finns således ett antal viktiga frågor som kommer att kräva speciella insatser från det samordnade upphandlingsstödet. I en del fall handlar det också om gränsdragningen mellan verksamheten vid det samordnade upphandlingsstödet och andra myndigheter/bolag/organisationer.

## 7.1 Upphandling av vård och omsorg

Under senare tid har konkurrensutsättningen av vård och omsorg fått stor uppmärksamhet i media. Enligt kritiken beror brister i vård och omsorg som drivs av privata vårdgivare på dåligt genomförda upphandlingar och/eller att kommunen inte följer upp sina avtal.

Allt fler tjänster upphandlas av kommunerna och efter att lagen om valfrihet (LOV) trädde i kraft den 1 januari 2009 har olika typer av valfrihetssystem införts i syfte att öka den enskildes valfrihet och mångfalden i utbudet av välfärdstjänster. I dag har ett drygt 90-tal kommuner valfrihetssystem i drift, företrädesvis hemtjänst inom äldreomsorgen. Ytterligare ett 70-tal kommuner har fattat beslut om att införa valfrihetssystem.

Utvecklingen ställer ökade krav på kompetens både när det gäller upphandling enligt LOU och tillämpningen av de regler som gäller enligt LOV. I båda fallen är förfrågningsunderlagen av central betydelse, eftersom det är i dessa underlag som beställaren (kommunen) anger den kvalitet som ska uppnås. Vidare är det viktigt att det klart och tydligt framgår på vilket sätt verksamheten ska följas upp.

En effektiv kontraktsuppföljning förutsätter självfallet att kraven och de kvalitativa aspekterna på uppdraget är väl definierade. Att krav och kvalitet inom vård och omsorg är svåra att formulera är ett faktum.

Kammarkollegiet fick i mars 2009 i uppdrag av regeringen att utveckla vägledning för upphandling inom vård och omsorg i syfte att underlätta upphandlingsprocessen för upphandlande myndigheter och leverantörer. Uppdraget har senare förlängts i regleringsbrev för 2010 och för 2011.

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har, på grundval av önskemål som framkom i samband med en enkät till kommuner och landsting som genomfördes 2011, identifierat behovet av fyra vägledningar inom området hälso- och sjukvård samt vård och omsorg:

1. Krav vid upphandling av vård- och omsorgstjänster
2. Krav vid upphandling av hälso- och sjukvård
3. Kontraktsuppföljning inom hälso- och sjukvård
4. Ersättningsmodeller

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet startade projektet med att ta fram en vägledning gällande krav vid upphandling av vård- och omsorgstjänster under oktober–november 2011. Vägledningen kommer att omfatta insatserna särskilt boende och dagverksamhet för äldre enligt socialtjänstlagen samt bostad med särskilt stöd och service och daglig verksamhet för funktionshindrade enligt LSS.<sup>1</sup> Medlemmarna i projektgruppen arbetar med upphandling och kvalitetsutveckling och företräder kommuner (både små och stora) och privata utförare (såväl vinstsyftande som non-profit). Materialet kommer även att granskas av forskare från Karolinska Institutet samt Stockholms Universitet. Planeringen syftar till publicering av vägledningen under juni 2012.

Regeringen gav i december 2011 Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett vägledande underlag för upphandling enligt LOU, förfrågningsunderlag enligt LOV samt en vägledning för uppföljning av insatser, inklusive insatser som annan utförare än kommunen utför. Uppdraget gäller omsorg om äldre personer enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvård enligt 18 § hälso- och sjukvårdslagen. Socialstyrelsen ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2013.

I sitt beslut skriver regeringen att det är av central betydelse att de specifika kvalitetskrav som gäller för äldreomsorg enligt socialtjänstlagen och för kommunal hälso- och sjukvård tydliggörs i såväl upphandlingsprocessen som i tillämpningen av valfrihetssystem. Syftet med det vägledande underlaget är att säkerställa att de ovan beskrivna kvalitetskraven alltid finns med i upphandlingsprocessen och i tillämpningen av valfrihetssystem. Underlaget ska på så sätt utgöra ett metodstöd i arbetet med att säkerställa god kvalitet i verksamheten. Underlaget ska vidare tydliggöra hur kommunen kan följa upp att den enskilde får de insatser som han eller hon har beviljats och med den kvalitet som avtalats, oavsett om verksamheten bedrivs i kommunal eller i privat regi. I uppdraget ingår att ge exempel på olika typer av uppföljningsmetoder som kommunerna kan använda i syfte att kvalitetssäkra verksamheten, såväl ur ett individperspektiv, som ur ett verksamhetsperspektiv. I denna del bör t.ex. ingå hur man kan styra genom avtal, löpande avstämningar, avvikelshantering, uppföljning av hantering av klagomål och synpunkter, tillämpning av bestämmelserna om lex

---

<sup>1</sup> Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Sarah samt hantering av påföljder. En annan viktig del i uppdraget är att ta fram vägledande exempel för när kvalitetsbrister bedöms vara så grava att det finns grund för att häva avtalet. Det behövs även vägledning och metodstöd för hur ett hävande av ett avtal ska genomföras.

Socialstyrelsen ska enligt regeringsbeslutet ta del av det arbete som Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet ska ta fram under våren 2012 och även i övrigt samarbeta med Kammarkollegiet i genomförandet av uppdraget. I uppdraget ingår också att Socialstyrelsen ska samverka med Sveriges Kommuner och Landsting och föra dialog med relevanta branschorganisationer. Socialstyrelsen ska även i relevanta delar kartlägga och ta del av arbete som utförs av andra myndigheter och organisationer.

### 7.1.1 Upphandlingsstödjande insatser för upphandling av vård och omsorg

#### Utredningens bedömning

Behovet av upphandlingsstödjande insatser för upphandling av vård och omsorg kommer att vara stort åtminstone under de närmaste åren.

#### Utredningens förslag

Med tanke på den stora omfattningen av dessa upphandlingar och den inverkan som dessa har på enskilda individer, både vård- och omsorgstagare och anställda, är det viktigt att upphandlingsstödet har adekvata resurser att arbeta med i dessa frågor. Arbetet kommer att kräva ett nära samarbete med framförallt Socialstyrelsen. Andra viktiga aktörer att samverka med är Sveriges Kommuner och Landsting och företrädare för branschen samt organisationer som företräder brukarna.

Som framgår ovan finns sedan att antal år en medvetenhet om behovet av vägledning vid upphandling av vård och omsorg. Arbetet med att ta fram vägledning om upphandlingsprocessen och uppföljning har påbörjats. Det finns anledning att anta att behovet av upphandlingsstödjande insatser när det gäller upphandling av vård och omsorg kommer att vara fortsatt stort åtminstone under de närmaste åren.

Utredningen bedömer att det uppdrag som Socialstyrelsen nu har bara kan ge ett bidrag till utvecklingen. Frågorna är, som reger-

ingen uppdrag väl visar, mycket komplicerade och det kommer att ta tid att utveckla vägledning och andra verktyg till stöd för upphandlande myndigheter och företag.

Frågor kring upphandling av vård och omsorg måste därför vara en viktig uppgift för det samordnade upphandlingsstödet. Den kompetens det samordnade upphandlingsstödet kommer att svara för avser närmast upphandlingsjuridiska frågor, inklusive kontraktsuppföljningen, men även upphandlande myndigheters strategiska överväganden när det gäller organisation och resurser för upphandling av vård och omsorg bör vara ett område för det samordnade upphandlingsstödet att arbeta med. Att utveckla och förvalta det arbete med kvalitetsaspekter som har påbörjats enligt ovan bör också vara en uppgift där det samordnade upphandlingsstödet bör kunna bidra.

Utredningen bedömer att detta kommer att vara en resurskrävande verksamhet för det samordnade upphandlingsstödet.

Arbetet kommer att kräva ett nära samarbete mellan framförallt det samordnade upphandlingsstödet och Socialstyrelsen.<sup>2</sup> Andra viktiga aktörer att samverka med är Sveriges Kommuner och Landsting och företrädare för branschen och brukarna.

## 7.2 Förutsättningarna för miljö- och sociala hänsyn

I Upphandlingsutredningens uppdrag ingår att kartlägga och analysera erfarenheterna av olika åtgärder som syftar till att verka för att samhällspolitiska mål nås.<sup>3</sup> De prioriterade målen är miljöhänsyn, sociala och etiska hänsyn samt ökad medverkan av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Statens vård- och omsorgsutredning (S 2011:01) har till uppgift att lägga förslag på hur ansvarsfördelningen kan tydliggöras och effektiviteten ökas såväl för de enskilda myndigheterna som för staten som helhet. I arbetet ska utredaren särskilt analysera och granska Socialstyrelsens uppdrag, funktion och ändamålsenlighet i vård- och omsorgssystemet. En utgångspunkt för utredarens granskning och förslag är att myndighetens uppgifter ses över. Utredaren ska lämna förslag på hur myndighetsstrukturen kan effektiviseras. Utredningen lämnar inom kort sitt förslag som kan komma att leda till förändrad statlig myndighetsstruktur för vård- och omsorgssystemet.

<sup>3</sup> Upphandlingsutredningen har i sitt arbete lagt ut olika uppdrag till myndigheter, organisationer och forskare. Ett uppdrag har utförts av AB Miljöstyrningsrådet. Bolaget publicerade januari 2012 Rapport 2012:1 *Miljö-, ekonomiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling*. Denna rapport innefattar en sammanställning av information kring frågorna, Miljöstyrningsrådets bedömningar och ett antal förslag.

<sup>4</sup> *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*, SOU 2011:73 s. 183.



Som redovisas i avsnitt 4.1 har Upphandlingsutredningen 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 föreligger enligt Upphandlingsutredningen ett stort behov av hjälp och stöd beträffande spårbarhet och uppföljning, särskilt när det gäller ställda sociala och etiska krav.<sup>5</sup> Det konstateras vidare att det också finns ett uttalat önskemål om ett sammanhållet stöd eftersom det ofta är svårt för den enskilde upphandlaren att kombinera olika upphandlingsverktyg och vägledningar.

I 2004 års upphandlingsdirektiv beskrivs möjligheterna att på frivillig basis ställa miljökrav vid offentlig upphandling. EU-direktiven medger att miljökrav får ställas i olika faser av upphandlingsprocessen under förutsättning att de är förenliga med de grundläggande principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsägbarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

I LOU och LUF finns sedan 2010 bestämmelser enligt vilka upphandlande myndigheter och enheter *bör* beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.<sup>6</sup> I propositionen 2009/10:180 Nya rättsmedel på upphandlingsområdet anges att motivet till bestämmelserna är den ökade betoningen av miljöhänsyn och sociala aspekter i unionsrätten samt Sveriges inställning i dessa frågor. Målsättningsbestämmelserna syftar till att skapa incitament för upphandlande myndigheter som ännu inte prövat möjligheten att integrera miljöhänsyn och sociala hänsyn i sina upphandlingar. Att miljöhänsyn och sociala hänsyn bör beaktas om upphandlingens art motiverar detta innebär enligt förarbetena framför allt att eventuella krav ska vara relevanta och förenliga med EU-rätten.

---

<sup>5</sup> *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*, SOU 2011:73 s. 228.

<sup>6</sup> 1 kap 9 a § LOU och 1 kap 24 a LUF.

Stöd finns i LOU och LUF att beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn i upphandlingens olika faser:

- sådan hänsyn kan anges i de tekniska specifikationerna,<sup>7</sup>
- vid uteslutning av leverantörer,<sup>8</sup>
- krav på bevis vid val av deltagare i ett upphandlingsförfarande,<sup>9</sup>
- kriterier som de upphandlande myndigheterna och enheterna kan använda sig av vid anbudsutvärderingen<sup>10</sup> samt
- villkor för utförande av kontraktet.

Gemensamt för samtliga typer av krav och kriterier är att de ska vara förenliga med de EU-rättsliga principerna för (offentlig) upphandling som kommer till uttryck i 1 kap 9 § LOU och 1 kap 24 § LUF. De krav myndigheterna avser att ställa upp ska vara uppföljningsbara och kontrollerbara.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> I 6 kap. 1 § andra stycket i båda lagarna anges att specifikationerna bör när det är möjligt bestämmas med hänsyn till kriterier avseende tillgänglighet för personer med funktionshinder eller utformning med tanke på samtliga användares behov. Av 6 kap. 3 § framgår också att miljöegenskaper kan beaktas i de tekniska specifikationerna. I 6 kap. 7 § anges under vilka omständigheter en upphandlande myndighet eller enhet kan använda sig av miljömärken vid krav om miljöegenskaper. Som framgår av andra stycket av bestämmelsen kan den upphandlande myndigheten eller enheten ställa krav på att specificerade kriterier för miljömärken ska vara uppfyllda och att miljömärket är ett bevis på att kraven är uppfyllda. Dock måste även annat lämpligt bevis godtas av den upphandlande myndigheten eller enheten. Av 6 kap. 4 § framgår i vilken utsträckning en upphandlande myndighet eller enhet kan ställa krav på tillverkning eller särskilt framställningssätt. I 6 kap. 12 § LOU och 6 kap. 13 § LUF finns bestämmelser om information om bl.a. miljöskydd, arbetarskydd och arbetsvillkor samt krav om arbetarskydd och arbetsvillkor. I båda lagarna finns bestämmelser om särskilda villkor för fullgörande av kontrakt (6 kap. 13 § LOU och 6 kap. 14 § LUF). Bestämmelserna anger att den upphandlande myndigheten eller enheten får ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt får fullgöras.

<sup>8</sup> I 10 kap. LOU och LUF finns bestämmelser om uteslutning av leverantörer. Av 10 kap 2 § första stycket 3 och 4 LOU och 10 kap. 3 § första stycket 3 och 4 LUF framgår att en leverantör får uteslutas från att delta i upphandlingen om leverantören genom lagakraftvunnen dom är dömd för brott avseende yrkesutövningen respektive har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen och den upphandlande myndigheten eller enheten kan visa detta. De relaterade bestämmelserna avser inte uttryckligen miljöhänsyn och sociala hänsyn, men är tillämpliga på brott mot miljölagstiftning och social lagstiftning samt allvarliga fel i yrkesutövningen som rör miljöfrågor och sociala frågor.

<sup>9</sup> Vid valet av deltagare i ett upphandlingsförfarande kan den upphandlande myndigheten enligt 11 kap. 11 § andra stycket 7 LOU ställa krav på bevis om de miljöskyddsåtgärder som leverantören kommer att tillämpa när kontraktet fullgörs. Bestämmelsen gäller vid upphandling av byggentreprenader och tjänster. Motsvarande bestämmelse återfinns inte i LUF men sådana krav kan ställas upp även inom försörjningssektorerna. Av 11 kap. 15 § LOU och 11 kap. 12 § LUF framgår i vilken utsträckning leverantören kan krävas uppfylla standarder för miljöledning.

<sup>10</sup> I 12 kap. 1 § andra stycket båda lagarna anges exempel på kriterier som de upphandlande myndigheterna och enheterna kan använda sig av vid anbudsutvärderingen. Bland annat anges miljöegenskaper som ett sådant kriterium.

<sup>11</sup> EU-domstolens dom i mål C-448/01, punkterna 47–52.

Som redovisas i avsnitt 4.3.2 har EU-kommissionens förslag till direktiv, som avses ersätta direktiven 2004/18/EG och 2004/17/EG, två kompletterande mål varav det ena är att ge upphandlare bättre möjligheter att använda offentlig upphandling till stöd för gemensamma samhällsliga 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.

### 7.3 Miljöhänsyn

EU-kommissionen<sup>12</sup> har i ett meddelande<sup>13</sup> definierat miljöanpassad offentlig upphandling som

en process där offentliga organisationer upphandlar varor, tjänster och entreprenader med låg miljöpåverkan under sin livscykel jämfört med varor, tjänster och entreprenader med samma funktioner som annars skulle upphandlas utan dessa miljöaspekter.

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.<sup>14</sup>

Som framgår i avsnitt 2.3.1 uttalades 2006 i den svenska handlingsplanen, *Miljöanpassad offentlig upphandling*, att miljökrav dittills inte ställs i den utsträckning som är möjlig.<sup>15</sup>

Riksrevisionen har, som redovisas i avsnitt 4.2, granskat<sup>16</sup> om regeringen, berörda myndigheter och Miljöstyrningsrådet numera använder styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling på ett effek-

---

<sup>12</sup> "Grön upphandling" berörs även i den konsultation om medel för att uppnå mer hållbar konsumtion och produktion som EU-kommissionen genomförde under början av 2012.

<sup>13</sup> KOM(2008) 400 slutlig *Offentlig upphandling för en bättre miljö*.

<sup>14</sup> Upphandlingsutredningens delbetänkande s. 231.

<sup>15</sup> *Miljöanpassad offentlig upphandling*, Regeringens skrivelse. 2006/07:54).

<sup>16</sup> *Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?* RiR 2011:29.

tivt sätt så att det bidrar till etappmålet för år 2020 för det nationella miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.

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.

Med hänvisning till Upphandlingsstödsutredningens direktiv skriver Riksrevisionen, att den 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.

Det finns redan i dag stöd av olika verktyg och vägledning avseende hur upphandlande myndigheter kan integrera miljöhänsyn i sina upphandlingar:

- EU kommissionen publicerade i november 2011 en ny version av *Buying green!*<sup>17</sup>, en vägledning för upphandlande myndigheter beträffande miljöhänsyn vid offentlig upphandling.
- Konkurrensverket publicerade 2011 en ny version av en vägledning beträffande möjligheterna att ställa miljökrav.<sup>18</sup>
- AB Svenska Miljöstyrningsrådet har på sin hemsida information om miljöhänsyn vid offentlig upphandling. Därutöver finns även två s.k. webbutbildningar, som kan beskrivas som enkla vägledningar.

### 7.3.1 Övergripande ansvaret för information och vägledning om miljöhänsyn i offentlig upphandling

#### Utredningens bedömning:

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 omfatt-

<sup>17</sup> European Commission, *Buying green! A handbook on green public procurement* 2nd Edition 2011.

<sup>18</sup> Konkurrensverket, *Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling*, 2011.

ande 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

**Utredningens förslag:**

Det samordnade upphandlingsstödet bör ha det övergripande ansvaret för information och vägledning om miljöhänsyn i offentlig upphandling.

För att råda bot på den osäkerhet som idag finns om hur miljökrav får utformas i förhållande till det regelverk som styr den offentliga upphandlingen behövs, som komplement till Miljöstyrningsrådets kriteriearbete, upphandlingsstödjande insatser i form av information och vägledning

Ökade kunskaper behövs både om de moment i upphandlingsprocessen som regleras i lagstiftningen och om momenten behovs- och marknadsanalys samt kontraktsuppföljning.

Att ställa krav utifrån Miljöstyrningsrådets kriterier är det mest använda instrumentet för miljöhänsyn men det finns även andra instrument. Det finns t.ex. kriterier framtagna på uppdrag av EU-kommissionen. Upphandlande myndigheter kan även ha skäl att själva ta fram miljökrav. Men även andra instrument kan användas såsom fördjupade behovsanalyser för att klarlägga upphandlingarnas omfattning, förbättrad marknadsanalys för att kunna använda substitutionsmöjligheter, liksom förbättrad kontraktsuppföljning för att säkerställa att miljökrav som ställts vid upphandlingen uppfylls.

Enligt utredningens uppfattning ska det samordnade upphandlingsstödet uppgift vara att, som en integrerad del i den övriga upphandlingsstödjande verksamheten, svara för information och vägledning kring miljöhänsyn vid offentlig upphandling. Däremot ska inte det samordnade upphandlingsstödet arbeta med framtagandet av miljökrav.

Utredningen föreslår att det samordnade upphandlingsstödet bygger upp en kompetens för att kunna svara för denna övergripande information kring miljöhänsyn vid offentlig upphandling.

### 7.3.2 Eventuell notifieringsplikt enligt EU-direktivet 98/34

**Utredningens bedömning:**

Notifieringsplikten är inte i sig ett hinder för att det samordnade upphandlingsstödet lämnar information och vägledning beträffande AB Svenska Miljöstyrningsrådets kriterier.

Utredningen har under sitt arbete erfarit att det väckts frågor om de miljökriterier som AB Svenska Miljöstyrningsrådet nu har ansvar för, skulle vara notifieringspliktiga enligt EU-rätten, samt huruvida en förändring av arbetet med information och vägledning kring dessa skulle kunna innebära ändringar med avseende på notifieringsplikten.

Grunden för notifieringsplikten står att finna i 100a, 213 och 43 i gamla EU-fördraget. Utifrån denna rättsliga grund har Europaparlamentets och Rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter antagits. I preambeln till detta direktiv anförs bl.a. följande motiv:

För att den inre marknaden ska kunna fungera smidigt bör man säkerställa att nationella initiativ till nya tekniska standarder eller föreskrifter är öppna för så stor insyn som möjligt. Handelshinder orsakade av tekniska föreskrifter för produkter får tillåtas endast om föreskrifterna är nödvändiga för att uppfylla väsentliga krav samt har ett mål av allmänt intresse som de är den huvudsakliga garantin för. Kommissionen måste ha tillgång till nödvändig information innan den beslutar om tekniska föreskrifter. Följaktligen måste medlemsstaterna, som enligt artikel 5 i fördraget är skyldiga att underlätta kommissionens uppgift, anmäla sina utkast till tekniska föreskrifter till denna.

Syftet med direktiv 98/34/EG är således att förhindra att medlemsstaterna uppställer handelshinder genom att anta tekniska standarder eller föreskrifter. Miljökriterierna hindrar inte i sig möjligheterna för ett företag att sätta produkter eller tjänster på marknaden i Sverige, men för vissa produkter eller tjänster kan hela den nationella marknaden utgöras av produkter eller tjänster som upphandlas av en eller flera upphandlande myndigheter.

Enligt LOU och LUF bör upphandlande myndigheter beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.<sup>19</sup> Detta stadgande är inte bind-

<sup>19</sup> Om den rättsliga grunden, se avsnitt 7. 2.

ande utan ska ses som en allmän viljeyttring från statens sida som inte inskränker varje upphandlande myndighets egen rätt att besluta. Miljökriterierna är ett hjälpmedel som upphandlande myndigheter kan använda om de så finner lämpligt. Men det är viktigt att framhålla att frågan om det är tillåtet för en upphandlande myndighet att använda ett miljökriterium vid en specifik upphandling alltid kan prövas utifrån EU-rätten.<sup>20</sup> Detta alldeles oavsett om notifieringsplikt föreligger eller inte.

Principen i notifieringsplikten ger vid handen att om regeringen, eller en av regeringen utsedd myndighet, överväger att besluta om att kriterierna *ska* tillämpas vid alla upphandlingar av viss sorts varor eller tjänster ska denna åtgärd i förväg notifieras till EU-kommissionen. Notifieringsplikten innebär att EU-kommissionen och övriga medlemsstater i förväg får möjlighet att göra en prövning av om ett sådant beslut skulle utgöra ett handelshinder som medlemsstaten saknar rättslig grund att uppställa. Kriterier behöver inte utgöra handelshinder och Sverige kan också i vissa fall ha rättslig grund att vidta åtgärder till skydd för hälsa och miljö.

Utredningen vill här således understryka att för det fall regeringen önskar göra AB Svenska Miljöstyrningsrådets kriterier obligatoriska vid vissa upphandlingar torde notifieringsplikt gälla. Men utredningen utgår emellertid från att varje myndighet även i framtiden har möjlighet att utifrån den specifika upphandlingens förutsättningar besluta huruvida kriterier framställda av AB Svenska Miljöstyrningsrådet ska användas.

Utredningen har vidare dragit slutsatsen att om ett kommunalt organ beslutar om en generell användning av dessa kriterier vid upphandlingar är detta beslut inte heller notifieringspliktigt eftersom det inte kan anses omfatta en större del av Sverige.<sup>21</sup>

Utredningen anser därmed att frågan om notifieringsplikten inte innebär några hinder för förändringar av uppgifter mellan Miljöstyrningsrådet och ett samordnat upphandlingsstöd.

Utredningens direktiv föreskriver dock att Miljöstyrningsrådets arbete med att utveckla och uppdatera konkreta miljökriterier för olika produktgrupper inte omfattas av uppdraget. Således är det

---

<sup>20</sup> Jörgen Hettne, som är forskare i juridik och ställföreträdande direktör för SIEPS forskar om EU:s konstitutionella utveckling och frågor rörande utvecklingen av EU:s inre marknad. Han har skrivit en analys åt Upphandlingsutredningen; *Legal Analysis of the Possibilities of Imposing Requirements in Public Procurement that go beyond the Requirements in EU Law*. Denna analys belyser väl hur komplex frågan om miljökrav vid offentlig upphandling är.

<sup>21</sup> Se direktiv 98/34/EG Artikel 1(9).

Miljöstyrningsrådets nuvarande verksamhet med att sprida och ge vägledning kring användningen av kriterierna som är föremål för utredningens överväganden. Detta övervägande kan således göras utifrån vad som skapar bäst förutsättningar för ett väl fungerande upphandlingsstöd.

### 7.3.3 Informationen om AB Svenska Miljöstyrningsrådets kriterier

**Utredningens bedömning:**

De kriterier som AB Svenska Miljöstyrningsrådet har i uppdrag att ta fram och förvalta avser olika produkters 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.

**Utredningens förslag:**

AB Svenska Miljöstyrningsrådet bör ge information och vägledning beträffande de miljökritier som bolaget tagit fram.

Miljöstyrningsrådets kriteriearbete ligger utanför ramen för utredningens uppdrag men däremot inte frågan om vem som ska svara för informationen om kriterierna. Utredningen har därför övervägt om det vore ändamålsenligt att samla alla informationsinsatser om kriterierna till det samordnade upphandlingsstödet. Detta skulle givetvis underlätta för upphandlande myndigheter och leverantörer samtidigt som risken för oklarheter kring tolkning av upphandlingslagstiftning och gemenskapsrätten skulle minska.

AB Svenska Miljöstyrningsrådet har anfört att det är lämpligt att den personal som arbetat med ett specifikt kriterium i första hand ska svara på frågor beträffande detta.

Utredningen bedömer att det är lämpligast och effektivast att den information som erfordras för att upphandlande myndigheter på bästa sätt ska kunna använda miljökritiererna tillhandahålls av Miljöstyrningsrådet eftersom frågorna om kriterierna till viss del är av teknisk karaktär.



### 7.3.4 Information om olika livscykelkostnadsberäkningsmetoder

**Utredningens bedömning:**

Livscykelkostnadsanalys är en etablerad metod för att utvärdera investeringar. Att nyttja sådana metoder för att kunna utvärdera olika anbud ingår i det utredningen kallar upphandlingstaktiska frågor. Livscykelanalys befinner sig däremot ännu under utveckling och möjligheterna att nyttja denna typ av beräkningar vid anbudsutvärdering är för närvarande oklara.

**Utredningens förslag:**

Det samordnade upphandlingsstödet bör överta ansvaret för information och vägledning beträffande livscykelkostnadsanalys och andra beräkningsmetoder.

Miljöstyrningsrådet har på sin hemsida information kring LCC<sup>22</sup> – livscykelkostnadsanalyser. Bolaget har utvecklat några produktspecifika mallar för LCC-beräkningar. Dessa avser ekonomisk livscykel och beräkningarna tar därmed endast med kostnader som belastar den upphandlande myndigheten och alltså inte andra miljökostnader som belastar samhället. Miljöstyrningsrådet rekommenderar att verktyget används som ett komplement till Miljöstyrningsrådets miljökriterier.

Upphandlingsutredningen har i sitt delbetänkande tagit upp frågan om LCA<sup>23</sup> – Livscykelanalys. För närvarande föreligger oklarhet om användning av LCA vid offentlig upphandling<sup>24</sup> konstaterar Upphandlingsutredningen och anger att den har för avsikt att noga följa utvecklingen på området beträffande LCA och bistå regeringen i den vidare dialogen med EU-kommissionen och därvid framhålla betydelsen av att kunna välja varor och tjänster vars miljöpåverkan är lägst ur ett livscykelperspektiv.

<sup>22</sup> LCC - Livscykelkostnaden är kostnaden för en viss utrustning under hela dess livslängd, från att den installeras till att den slutligt tas ur bruk. Det innebär att analysen uppskattar kostnader för t.ex. drift, underhåll, kontroll och avveckling.

<sup>23</sup> Livscykelanalys eller Life Cycle Assessment (LCA) är en metod för att åstadkomma en helhetsbild av hur stor den totala miljöpåverkan är under en produkts livscykel från råvaruutvinning, via tillverkningsprocesser och användning till avfallshanteringen, inklusive alla transporter och all energiåtgång i mellanleden. Syftet med en LCA är att kunna jämföra olika alternativ och komma fram till vilken lösning som är mest resurseffektiv ur ett miljö- och kostnadsperspektiv.

<sup>24</sup> Upphandlingsutredningen skriver att oklarheten framför allt avser EU-domstolens praxis om att krav som ställs på en produkt måste vara kopplade till kontraktets föremål.

Upphandlingsstödsutredningen kan inte i dag bedöma om LCA kan komma att bli ett användbart verktyg i framtiden. Metoderna för LCA-beräkningar befinner sig ännu bara på utvecklingsstadiet och det kommer att krävas mycket omfattande information och svåra överväganden för att sådana beräkningar skulle kunna bli praktiskt användbara för utvärdering av anbud vid offentlig upphandling. Troligen måste LCA-beräkningar grundas på internationella eller europeiska överenskommelser om beräkningsmetoder.<sup>25</sup>

LCC-beräkningar är visserligen väl etablerade kalkylinstrument för investeringsbeslut både i privat verksamhet och inom offentlig sektor, men det finns likväl en hel del svårigheter att göra sådana beräkningar.

Utredningen konstaterar att LCC i sig i vissa fall har en naturlig koppling till upphandlingar i vilka Miljöstyrningsrådets miljökriterier används men LCC är en metod som kan och bör nyttjas även i andra sammanhang. Om metoden ska användas är en upphandlingstaktisk fråga. I enlighet med utredningens bedömning att det samordnade upphandlingsstödet ska ge vägledning om upphandlingstaktiska frågor bör upphandlingsstödet överta arbetet med vägledning beträffande LCC från Miljöstyrningsrådet.

Utifrån utredningens ställningstagande att det samordnade upphandlingsstödet ska ha ansvar för den övergripande informationen och vägledningen kring miljöhänsyn vid offentlig upphandling är det också naturligt att eventuellt framtida arbete med att ge vägledning om användning av LCA vid offentlig upphandling bör vara en uppgift för det samordnade upphandlingsstödet. Givetvis kommer eventuella framtida metoder för att mäta och värdera miljöeffekter genom LCA eller andra metoder att vara relevanta för Miljöstyrningsrådets kriteriearbete. Kompetens inom AB Svenska Miljöstyrningsrådets kan eventuellt komma att vara intressant för det konkreta arbetet med att beräkna underlag för LCA-analyser.

Den kompetensuppbyggnad beträffande ekonomi och miljö som utredningen föreslår inom det samordnade upphandlingsstödet gör dock det samordnade upphandlingsstödet mera lämpat att i framtiden utveckla vägledningar kring LCC, LCA och andra kalkylmodeller.

---

<sup>25</sup> EU kommissionens generaldirektorat för miljö arbetar med hjälp av the Institute for Environment and Sustainability (en del av EU kommissionens Joint Research Centre (JRC)) med ett projekt som heter *Environmental footprint of products*. Detta syftar till en harmoniserad metodologi för beräkningar av miljöeffekter av olika produkter. Institutet har genomfört testberäkningar för ett 10 tal produkter. En preliminär andra version av en beräkningsmodell presenterades vid ett möte under slutet av 2011.

### 7.3.5 Samarbetsformer mellan det samordnade upphandlingsstödet och AB Svenska Miljöstyrningsrådet

**Utredningens förslag:**

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 Helpdesk-funktionen. Samarbetsskyldigheten bör komma till uttryck i ägardirektiv och instruktion för respektive verksamhet.

Utredningen gör sammantaget bedömningen att den förstärkta juridiska och ekonomiska kompetens vid det samordnade upphandlingsstödet som utredningen föreslår och som är avsedd att kunna ge vägledning avseende hela upphandlingsprocessen, inklusive upphandlingsrättsliga frågor och mera övergripande ekonomiska frågor, även bör omfatta information och vägledning kring övergripande miljöfrågor i samband med offentlig upphandling. Miljöfrågor bör i största möjliga utsträckning utgöra en integrerad del i den övriga upphandlingsstödjande verksamheten. Därför bör upphandlingsstödet om miljöhänsyn, i enlighet med regeringens intentioner, och i samstämmighet med rekommendationerna från Riksrevisionen, i först hand ges av ett samordnat upphandlingsstöd.

AB Svenska Miljöstyrningsrådets medverkan genom att svara för information om sitt kriteriearbete är dock mycket viktig. Det finns ett betydande intresse för att använda dessa kriterier vid upphandlingar. Informationen och vägledningen som Miljöstyrningsrådet svarar för ska dock ges i nära samverkan med det samordnade upphandlingsstödet.

För att i möjligaste mån uppnå målet att skapa ett samlat och enhetligt upphandlingsstöd i förhållande till upphandlande myndigheter och leverantörer bör AB Svenska Miljöstyrningsrådet i framtiden ha ett väl utvecklat institutionellt samarbete med det samordnade upphandlingsstödet. Utredningen har därför övervägt om det kan finnas praktiska exempel på ett sådan närmare samarbete. AB Svenska Miljöstyrningsrådet gav i sitt remissvar på ovannämnda rapport från Statskontoret själva förslag om utökat samarbete med den upphandlingsstödjande verksamheten och en

gemensam telefonväxel.<sup>26</sup> Utredningen delar i detta avseende Miljöstyrningsrådets bedömning av värdet av ett utökat samarbete mellan verksamheterna.

AB Svenska Miljöstyrningsrådets information om miljökriterier bör kunna nås genom det samordnade upphandlingsstödet webbplats. AB Svenska Miljöstyrningsrådet bör även samarbeta med det samordnade upphandlingsstödet genom att ta emot telefon- och mailförfrågningar som ställts till det samordnade upphandlingsstödet helpdesk-funktion. För synligheten och tillgängligheten vore det lämpligt med ett gemensamt telefonnummer till verksamheterna.

Ledningarna för det samordnade upphandlingsstödet respektive AB Svenska Miljöstyrningsrådet bör regelbundet mötas så att Miljöstyrningsrådets informations- och vägledningsverksamhet kan samordnas med det samordnade upphandlingsstödet insatser. Det är även viktigt med kontakter mellan de två verksamheternas personal så att erfarenheter kan utbytas och en samsyn byggs upp kring miljöhänsyn inom offentlig upphandling.

## 7.4 Sociala hänsyn

Under 2010 publicerade EU kommissionen en vägledning om socialt ansvarsfull upphandling med syfte att förtydliga vilka möjligheter som finns att beakta sociala hänsyn.<sup>27</sup> Sociala hänsyn kan enligt vägledningen avse en eller flera av följande sociala aspekter:

- sysselsättningsmöjligheter
- anständigt arbete, överensstämmelse med sociala rättigheter och arbetstagares rättigheter
- social integration (inbegripet personer med funktionshinder), lika möjligheter, utformning som ger tillgänglighet åt alla

---

<sup>26</sup> I remissvaret från 2011-01-14 säger bolaget;

Miljöstyrningsrådet har påtalat värdet av en samordningsfunktion vid båda de workshops som anordnades under utredningen gång och även beskrivit detta i en av sina inlagor till Statskontorets utredare genom förslaget att inrätta av en central koordineringsfunktion/särskild telefonväxel på Kammarkollegiet samt regelbundna avstämningar av olika aktörers hemsidor för att undvika överlappande och motsägelsefull information.

<sup>27</sup> *Socialt ansvarsfull upphandling- En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*, Europeiska kommissionen 2011. Handledningen baserad på kommissionens arbetsdokument SEK(2010) 1 258 slutlig togs fram gemensamt av Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter och Generaldirektoratet för inre marknaden och tjänster.

- beaktande av hållbarhetskriterier
- frågor om etisk handel och ett bredare frivilligt iakttagande av företagens sociala ansvar (CSR<sup>28</sup>)

Vägledningen följer upphandlingsprocessen steg för steg och redovisar vilket utrymme som finns för att beakta sociala hänsyn. I handledningen ges exempel på sociala hänsyn som skulle kunna vara relevanta vid upphandling. Exempel som lämnas är främjande av möjligheter till anställning genom att verka för sysselsättning bland ungdomar, för en jämn könsfördelning och för möjligheter till anställning för långtidsarbetslösa och äldre arbetstagare. Andra exempel är främjande av tillgänglighet och design för alla genom tvingande bestämmelser i de tekniska specifikationerna samt att ta hänsyn till frågor som har med etisk handel att göra.

Konkurrensverket har tagit fram ett informationsmaterial om lagarna om offentlig upphandling och möjligheterna att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling.<sup>29</sup> Även den informationen hänför sig till upphandlingsprocessen steg för steg fr.o.m. behovsanalys och marknadsanalys t.o.m. kontraktuppföljning.

När det gäller sociala hänsyn som har samband med anställnings- och arbetsvillkor för den personal som ska fullgöra kontraktet är i allmänhet det lämpligaste stadiet i förfarandet för detta de särskilda kontraktsvillkoren. Konkurrensverket konstaterar att när en upphandlande myndighet i sin marknadsanalys överväger vilka sociala hänsyn som är relevanta och lämpliga bör myndigheten skaffa sig kunskap om arbetsmarknadens förutsättningar inom det område där kontraktet ska utföras och att detta exempelvis omfattar hur arbetsförhållandena är reglerade och vilka arbetsmiljörisker som finns.

Det finns således i dag viss vägledning hur upphandlande myndigheter kan integrera sociala hänsyn i sina upphandlingar. Av Konkurrensverkets information framgår att överväganden om sociala hänsyn ställer krav på kunskap hos den upphandlande myndigheten om exempelvis det arbetsrättsliga regelverket.

Möjlighet finns att vid upphandling av varor, under vissa förutsättningar, ta hänsyn till hur arbetsmiljöförhållanden ser ut vid tillverkningen om denna sker utanför EU, det vill säga i tredje land.

---

<sup>28</sup> CSR – Corporate Social Responsibility vanligen betecknat som företagens sociala ansvar, eller ansvarsfullt företagande.

<sup>29</sup> *Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling*, Konkurrensverket, 2011.

EU-direktiven anger<sup>30</sup> som exempel på ett särskilt villkor att bestämmelser i ILO:s<sup>31</sup> åtta kärnkonventioner ska följas även om dessa inte har införlivats med nationell lagstiftning. Det finns därmed vissa möjligheter att begära att en leverantör ska tillse att dessa kärnkonventioner<sup>32</sup> följs vid produktion inom ramen för ett kontrakt.

Upphandlingsutredningen har, som framgått ovan, konstaterat att behovet av upphandlingsstödande insatser när det gäller sociala hänsyn är stort och det gäller bl.a. hur kraven på efterlevnad av ILO:s kärnkonventioner kan utformas. En annan problematik som uppmärksammas är svårigheterna att följa upp sociala och etiska krav.<sup>33</sup>

När det gäller uppföljning av sociala och etiska krav finns verktyget CSR-kompassen som är en stegvis uppföljningsmodell.<sup>34</sup> CSR-kompassen är i huvudsak inriktad på varor och tjänster producerade i tredje land.<sup>35</sup> Främst handlar det om att leverantören ska verka för att respektera ILO:s kärnkonventioner, FN:s barnkonvention, nationell lagstiftning för minimilöner och övertidsarbete, samt grundläggande miljö-, hälso- och säkerhetskrav. I beskrivningen av verktyget rekommenderas att krav ställs som särskilda kontraktsvillkor.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> Beaktandesats 33 och artikel 26 i direktiv 2004/18/ EG respektive beaktandesats 44 och artikel 38 i direktiv 2004/17.

<sup>31</sup> ILO - International Labour Organization – Internationella arbetsorganisationens grundläggande konventioner:

- Nr 29 Om tvångs- eller obligatoriskt arbete
- Nr 87 Om föreningsfriheten och organisationsrätten
- Nr 98 Om organisationsrätten och kollektiva förhandlingsrätten
- Nr 100 Om lika lön för män och kvinnor
- Nr 105 Om avskaffande av tvångsarbete
- Nr 111 Om diskriminering vid anställning och yrkesutövning
- Nr 138 Om minimiålder för arbete
- Nr 182 Förbud mot värsta formerna av barnarbete

<sup>32</sup> ILO-konventionerna syftar till att de länder som ratificerat en konvention ska implementera dess materiella innehåll i nationell lagstiftning. Hänvisning till ILO-konventionerna utifrån CSR-perspektivet syftar till att leverantörerna ska uppträda som om konventionens bestämmelser återspeglades i nationell lag.

<sup>33</sup> *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*, SOU 2011:73 s. 227.

<sup>34</sup> <http://www.csr-kompassen.se/>

<sup>35</sup> Länder utanför EU/EES området. I princip är givetvis de åtta kärnkonventionerna bindande även för EU/EES länder.

<sup>36</sup> Enligt detta förslag till villkor ska leverantören ha rutiner i leverantörskedjan för att produktionen av de varor som levereras under avtalstiden sker under sådana förhållanden som är förenliga med grundläggande arbetsvillkor. Varor som levereras ska vara producerade under förhållanden som är förenliga med ILO:s kärnkonventioner, FN:s barnkonvention, nationell lagstiftning för minimilöner och övertidsarbete, samt grundläggande miljö-, hälso- och säkerhetskrav.

### 7.4.1 Ansvaret för stöd och vägledning avseende social hänsyn i offentlig upphandling

#### Utredningens bedömning:

Sociala hänsyn kan innefatta många olika slags aspekter. Det samordnade upphandlingsstödet har i framtiden större förutsättningar att utveckla kompetens att kunna arbeta med vägledning på detta område än AB Svenska Miljöstyrningsrådet.

#### Utredningens förslag:

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

Det finns som framgår ovan redan i dag visst stöd i vägledningar och verktyg när det gäller att bestämma hur upphandlande myndigheter kan integrera sociala hänsyn i sina upphandlingar. Av Upphandlingsutredningens slutsatser i delbetänkandet framgår dock att behovet av upphandlingsstödjande insatser på området är särskilt stort.

Sociala hänsyn kan handla om många olika slags krav, men även andra åtgärder, t.ex. anpassning av upphandlingens storlek. Det kommer att krävas en rad olika kompetenser för att kunna ge vägledning om sociala hänsyn. Tillämpning av sociala hänsyn kan exempelvis kräva kunskaper om arbetsrättsliga regelverk. Andra hänsyn kan kräva information om förhållanden i tredje land. Förslaget till nya upphandlingsdirektiv innehåller också bestämmelser om obligatoriska sociala hänsyn.<sup>37</sup>

---

Under kontraktperioden ska uppdragsgivaren ha rätt till insyn och rätt att kontrollera och rapportera kring leverantörens uppföljning av de sociala kraven. Leverantören ska utan anmodan efter avtalsstart inkomma med svar på frågor om hur man lever upp till sociala krav i leverantörskedjan. Om avvikelser uppdragas, ska leverantören inom en överenskommen tidsfrist vidta åtgärder till förbättringar enligt en handlingsplan. Om åtgärder inte vidtas inom avtalad tid, kommer detta betraktas som att leverantören väsentligen har brutit mot avtalsvillkoren och uppdragsgivaren kan komma att häva avtalet. Se vidare <http://offentlig.csr-kompassen.se/sarskilda-kontraktsvillkor>

<sup>37</sup>I artikel 40 i förslaget till det klassiska direktivet stadgas;

För alla upphandlingar där kontrakt föremålet ska användas av personer, vare sig av allmänheten eller personal vid den upphandlande myndigheten, ska de tekniska specifikationerna, utom i vederbörligen motiverade fall, fastställas för att ta hänsyn till kriterier avseende tillgänglighet för funktionshindrade eller formgivning med tanke på samtliga användares behov.

Innebörden av bestämmelsen för upphandlande myndigheter är oklar. Det kan antas att bestämmelsen kan komma att kräva betydande upphandlingsstödjande insatser.

Liksom för miljöhänsyn kan det vidare vara svårt för upphandlande myndigheter att avgöra om det sätt man vill integrera sociala hänsyn är förenliga med de grundläggande principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsägbarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Här behövs enligt utredningens bedömning vägledning om hur detta kan tolkas och omsättas i praktiken.

AB Svenska Miljöstyrningsrådet har arbetat med sociala hänsyn genom arbetet med att anpassa CSR-kompassen till offentlig upphandling. Miljöstyrningsrådet har även lagt in sociala krav i tio av sina kriterier.<sup>38</sup> Bolaget har vidare deltagit i en arbetsgrupp som kallas *European Working Group on Ethic Public Procurement*.<sup>39</sup>

Utredningen bedömer att intresset att genomföra upphandlingar med sociala hänsyn kommer att öka i framtiden. En form av sociala hänsyn avser krav på förhållande vid tillverkningen av en vara i tredje land. Detta är emellertid endast en form av sociala hänsyn. Sociala hänsyn är ett vidare begrepp som inte begränsas till information i leverantörskedjor och som inte heller alltid måste vila på den slags gemensamma branschmässiga grund som behövs vid framtagningen av miljökriterier. Utredningen kan konstatera att de miljökriterier som AB Svenska Miljöstyrningsrådet utarbetat är produktspecifika, medan de sociala krav som finns i dessa kriterie-

<sup>38</sup> I dessa ställs krav på att varor som levereras ska vara producerade under förhållanden som är förenliga med:

- ILO:s kärnkonventioner om tvångsarbete, barnarbete, diskriminering och föreningsfrihet samt organisationsrätt (nr 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 och 182),
- den arbetsmiljölagsstiftning som gäller i tillverkningslandet,
- samt den arbetsrätt, inklusive lagstiftning om minimilön samt det socialförsäkrings-skydd som gäller i tillverkningslandet.

I vissa kriterier hänvisas på samma sätt till artikel 32 i FN:s barnkonvention. Denna stadgar:

1. Konventionsstaterna erkänner barnets rätt till skydd mot ekonomiskt utnyttjande och mot att utföra arbete som kan vara skadligt eller hindra barnets utbildning eller äventyra barnets hälsa eller fysiska, psykiska, andliga, moraliska eller sociala utveckling.
2. Konventionsstaterna skall vidta lagstiftningsadministrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i upplysningssyfte för att säkerställa genomförandet av denna artikel. För detta ändamål och med beaktande av tillämpliga bestämmelser i andra internationella instrument skall konventionsstaterna särskilt
  - (a) fastställa en miniålder eller miniåldrar som minderåriga skall ha uppnått för tillträde till arbete;
  - (b) föreskriva en lämplig reglering av arbetstid och arbetsvillkor;
  - (c) föreskriva lämpliga straff eller andra påföljder i syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av denna artikel.

<sup>39</sup> Gruppen bildades av *British Medical Association*, dvs. det brittiska Läkarförbundet, och omfattar företrädare för några ideella organisationer men även de italienska och nederländska miljöministerierna.



dokument inte är kopplade till produkterna, utan är av generell karaktär. Motsvarande krav används i olika upphandlingar av ett antal upphandlande myndigheter både i Sverige och i andra EU länder.

Utredningen konstaterar också att överväganden om sociala hänsyn omfattar fler aspekter än de som CRS-kompassen täcker in. Uppgiften att utveckla information och vägledning kring sociala hänsyn förutsätter en annan kompetens än som krävs för miljökriteriarbetet eller som har behövts för att anpassa CRS-kompassen.

Utredningen noterar att det inte heller finns stöd i regeringens direktiv till utredningen för att Miljöstyrningsrådet skulle få nya arbetsuppgifter. Enligt utredningens uppfattning är det därför lämpligt att det samordnade upphandlingsstödet svarar för information och vägledning beträffande sociala hänsyn som en integrerad del i den övriga upphandlingsstödjande verksamheten. Som ett led i att uppnå ökad tillgänglighet och enhetlighet hos upphandlingsstödet anser utredningen att det vore lämpligt att ansvaret för CSR-kompassen fördes över till det samordnade upphandlingsstödet. Det är viktigt att det samordnade upphandlingsstödet därvid drar nytta av de erfarenheter som Miljöstyrningsrådet vunnit under sitt arbete.

I en del fall kan det finnas direkta kopplingar mellan miljökrav och specifika sociala krav vid tillverkning av en vara eller odling av livsmedel. I sådana fall är det naturligt att Miljöstyrningsrådet kan överväga att inkludera krav av båda slag i sina kriterier.

## 7.5 Innovationsfrågor

Som framgår i avsnitt 2.5 använde Innovationsupphandlingsutredningen<sup>40</sup> sig av två begrepp:

- Innovationsvänlig upphandling<sup>41</sup>
- Innovationsupphandling<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Innovationsupphandling SOU 2010:56.

<sup>41</sup> *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 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.

<sup>42</sup> Vid *innovationsupphandling* arbetar den upphandlande myndigheten för att göra en upphandling som leder till innovationer. Innovationsupphandling handlar om att myndigheten

Vinnova tillfördes för innevarande budgetår 24 miljoner kronor och därefter 9 miljoner kronor årligen för att stötta uppbyggnaden och utbytet av kompetens, metoder och erfarenhet för innovationsupphandling, som komplement till det ordinarie upphandlingsstödet.<sup>43</sup>

I regleringsbrevet för Tillväxtverket anges att verket ska samverka med Vinnova i Vinnovas uppdrag om insatser för kompetens- och metodutveckling för innovationsupphandling vad gäller informations spridning till och återkoppling av erfarenheter från små och medelstora företag.

Vinnova har nu inlett ett arbete för att i samarbete med upphandlande myndigheter genomföra pilotprojekt för innovationsupphandling. Likaså avser Vinnova på olika sätt sprida information om innovationsupphandling till upphandlande myndigheter och till innovativa företag. Några svenska regioner/landsting och kommuner har intresse för att pröva innovationsupphandling. Även i andra nordiska länder pågår arbete med att använda innovationsupphandling som innovationspolitiskt instrument.

Regeringen beslutade den 19 april 2012 att ge Trafikverket, Energimyndigheten och Vinnova i uppdrag att arbeta med innovationsupphandling. Myndigheterna ska bidra till att stärka svensk innovationskraft genom att använda upphandling som ett verktyg. Trafikverket som är en stor aktör inom offentlig upphandling får i uppdrag att analysera hur innovationsupphandling kan användas för att driva på utvecklingen av effektivare processer och ny teknik samt även prova detta praktiskt. Energimyndigheten och Vinnova ska tillsammans med berörda aktörer inleda ett arbete med innovationsupphandling som kan driva på nya och bättre miljölösningar inom angelägna områden, där transporter är ett. Satsningen är en del av regeringens miljöteknikstrategi och omfattar 30 miljoner kronor fram till 2014.

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet förbereder en vägledning beträffande innovationsvänlig upphandling under 2012. Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet och Vinnova har kontakter i denna fråga.

---

”köper” en ny lösning på ett specifikt problem. Därefter kan myndigheten gå vidare och köpa en vara eller tjänst baserade på denna nya lösning. Innovationsupphandling kan, som redovisats i avsnitt 2.5, genomföras som en förkommersiell upphandling och omfattas då inte av det upphandlingsrättsliga regelverket.

<sup>43</sup> Budgetpropositionen för 2012 prop 2011/12:1 utgiftsområde 24.

I EU-kommissionens förslag till nytt upphandlingsdirektiv finns en ny upphandlingsform som kallas Innovationspartnerskap (Artikel 29). Kommissionen anför att

Detta direktiv bör bidra till att underlätta offentlig upphandling av innovation och hjälpa medlemsstaterna att uppnå innovationsunionens mål. Ett särskilt upphandlingsförfarande bör därför föreskrivas som gör det möjligt för upphandlande myndigheter att ingå långsiktiga innovationspartnerskap för utveckling och efterföljande köp av nya, innovativa produkter, tjänster eller byggentreprenader, förutsatt att dessa kan levereras till överenskomna kapacitetsnivåer och kostnader. Partnerskapet bör struktureras på ett sådant sätt att de kan ge det nödvändiga efterfrågetrycket på marknaden som ger incitament till utveckling av en innovativ lösning utan att för den skull avskärma marknaden.

Om Innovationspartnerskap kommer att bli en del av det nya direktivet innebär det att det kommer att finnas ytterligare en möjlighet att genomföra innovationsupphandling.

### 7.5.1 Samverkan mellan Vinnova och det samordnade upphandlingsstödet

#### Utredningens bedömning:

Innovationsvänlig upphandling handlar om förfaranden som berör en stor del av den offentliga upphandlingen. Innovationsupphandling kommer, även om pågående initiativ och insatser blir framgångsrika, likväl att vara en marginell företeelse sett ur upphandlingssynvinkel, men kan komma att vara värdefullt ur innovationssynvinkel.

#### Utredningen förslår:

Det samordnade upphandlingsstödet bör ha ansvar för frågor kring innovationsvänlig upphandling.

Vinnova bör ha ansvar för frågor kring Innovationsupphandling. Myndigheterna bör samarbeta. Samarbetsskyldigheten bör komma till uttryck i respektive myndighets instruktion.

Om förslaget beträffande artikel 29 beträffande Innovationspartnerskap i kommissionens förslag förverkligas bör initialt ansvaret för information och vägledning om detta förfarande delas mellan Vinnova och det samordnade upphandlingsstödet. Eftersom detta är en upphandlingsform inom ramen för upphandlingslag-

stiftningen är det nödvändigt att all upphandlingsjuridisk vägledning emanerar från det samordnade upphandlingsstödet.

### *Innovationsvänlig upphandling*

Att medvetandegöra upphandlande myndigheter om vikten att vara öppna för innovationer och nya lösningar är en naturlig uppgift för det samordnade upphandlingsstödet. Det handlar om upphandlingstaktiska aspekter. 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. Någon omfattande kompetens specifikt beträffande hur innovationsprocesser fortgår är däremot knappast nödvändig. Den erforderliga kompetensen bör kunna erhållas genom att det samordnade upphandlingsstödet samarbetar med Vinnova.

### *Innovationsupphandling*

Insatserna för att initiera innovationsupphandling hos olika upphandlande myndigheter avviker väsentligt från de vanliga upphandlingsstödjande insatserna. Däremot finns det en koppling till olika upphandlande myndigheters insatser för forskning, strategisk kompetensförsörjning och verksamhetsutveckling. Vinnova har innovationsprocesskompetensen och har även möjligheter att nyttja olika stödformer om det efter en inledande analys skulle visa sig vara mera ändamålsenligt.<sup>44</sup>

Innovationsupphandling är ett instrument genom vilket upphandlande myndigheter försöker anskaffa en ny lösning. Samtidigt är innovationsupphandling ett innovationsinstrument. Innovationsupphandling kommer, åtminstone de närmaste åren, att kräva olika slags stödinsatser och bör vara en del av de olika innovationsstödjande insatserna. Därför är det enligt utredningen givet att Vinnova fortsätter arbeta med Innovationsupphandling.

Även på detta område behövs det samarbete mellan det samordnade upphandlingsstödet och Vinnova. I den mån Vinnovas

<sup>44</sup> I vissa fall kan bidragsgivning också vara en form av slags innovationsupphandling i betydelsen att det handlar om en efterfrågestyrd innovationsverksamhet med specifika mål.

vägledning kring innovationsupphandling berör upphandlingsrättsliga frågor bör det samordnade upphandlingsstödet svara för denna. Vinnova bör inte bygga upp en egen kompetens för att bistå upphandlande myndigheter med upphandlingsjuridisk vägledning.

### *Innovationspartnerskap*

Kommissionens förslag innebär en ny upphandlingsform införs. I sig är det enligt kommissionens förslag valfritt för medlemsstater att införa innovationspartnerskap. Med tanke Sveriges roll som ett av Europa mest innovativa länder och de problem som Innovationsupphandlingsutredningen belyste utgår utredningen från att artikeln, om den kommer att finnas med i de slutliga direktiven, också kommer att implementeras i den svenska lagstiftningen.

Det går inte att på nuvarande stadium bedöma om Innovationspartnerskap enbart kommer att nyttjas för ett fåtal innovationsprojekt eller om regelverket kan komma att få en vidare tillämpning.

Om Innovationspartnerskap införs i de nya direktiven utgår utredningen från att implementering av dessa regler kommer att ske inom upphandlingslagstiftningen. Därmed kommer det att behövas upphandlingsjuridisk kompetens för att kunna skriva vägledningar om hur ett innovationspartnerskap ska kunna organiseras. Samtidigt sägs i direktivförslaget att partnerskapets struktur, särskilt varaktigheten av och värdet på de olika etapperna, ska avspegla graden av innovation hos den föreslagna lösningen och de forsknings- och innovationsverksamheter som krävs. Detta indikerar, enligt utredningen, att det kommer att behövas även innovationskompetens för att kunna ge vägledning om innovationspartnerskap. Detta kommer att ställa stora krav på gott samarbete mellan det samordnade upphandlingsstödet och Vinnova.

I sig är det sällan en tillfredställande lösning att dela ansvaret för en fråga mellan två myndigheter. Men med tanke på det oklara läget om hur reglerna om innovationspartnerskap kommer utformas och hur förfarandet kommer att nyttjas bedömer utredningen att det likväl är mest ändamålsenligt.

## 7.6 Insatser för att öka små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling

Det finns flera skäl för att det är viktigt att fler företag deltar i offentlig upphandling.

- Ökad konkurrens genom fler anbudsgivare förbättrar möjligheten att göra en god affär.
- För enskilda småföretag kan deltagande i offentlig upphandling leda till en breddad kundkrets och därmed bättre expansionsmöjligheter.
- Ur en näringspolitisk synvinkel är det positivt om småföretag kan utvecklas. Nya och växande småföretag skapar tillskott av idéer och ökat entreprenörskap. Därmed bidrar de till generellt bättre dynamik och förnyelse i näringslivet och till ekonomisk tillväxt.
- Genom att fler företag deltar i offentlig upphandling kan arbetsmarknaden för personer som arbetar inom berörda områden växa och utvecklas. Inte minst är detta relevant för tjänster inom vård och omsorg.

Både inom EU och i Sverige understryks betydelsen av att små och medelstora företag i högre utsträckning kan bli leverantörer till offentlig sektor. 2008 publicerade EU kommissionen ett arbetsdokument<sup>45</sup>, som hade två syften:

- Att ge medlemsstaterna och deras upphandlande myndigheter vägledning när det gäller hur gemenskapens rättsliga ramar kan tillämpas på ett sätt som underlättar små och medelstora företags deltagande i förfaranden för kontraktstilldelning.
- Att fästa uppmärksamheten på nationella regler och praxis som skulle förbättra små och medelstora företags tillträde till offentliga kontrakt.

I budgetpropositionen 2008/2009:1 skrev regeringen:

För att uppnå en enhetlig och konsekvent tillämpning av lagstiftningen är det angeläget att klagörande information om upphandlingslagreglerna tas fram och når ut till alla som har att förhålla sig till upphandlingsregelverket. Bättre kunskaper om regelverket minskar risken

---

<sup>45</sup> (SEC(2008) 2193) *Europeisk kodex för bästa praxis för att underlätta små och medelstora företags tillträde till offentlig upphandling.*

för att upphandlingen blir föremål för överprövning vilket bidrar till att minska den administrativa bördan för såväl leverantör som upphandlande myndigheter och enheter. Bättre kunskaper om regelverket kan också öka användandet av innovationsfrämjande upphandling där särskilda hänsyn tas till små och medelstora företag.

Denna vilja att underlätta för små och medelstora företag återspeglas även i Upphandlingsutredningens direktiv där regeringen skriver om ökad medverkan av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar. I gällande regleringsbrev för Konkurrensverket anges att inom verkets ansvar ska särskild vikt läggas vid åtgärder för att öka förutsättningarna för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar. I regleringsbrevet för Kammarkollegiet anges att myndigheten ska redovisa hur de mindre leverantörernas perspektiv har integrerats i myndighetens arbete avseende offentlig upphandling.

Utredningen konstaterar att det behövs två ansatser för att kunna arbeta med frågan om de små- och medelstora företagens deltagande i offentlig upphandling:

- Den första ansatsen gäller upphandlande myndigheters möjlighet att påverka förutsättningarna för dessa företag att delta i offentlig upphandling,
- Den andra ansatsen avser företagets kompetens att kunna delta i offentlig upphandling.

### 7.6.1 Upphandlingsstödet insatser för att påverka upphandlande myndigheter

#### **Utredningens bedömning:**

Det är viktigt att offentlig upphandling bedrivs på ett sätt som ger små och medelstora företag möjlighet att konkurrera. Upphandlande myndigheter kan bidra till att ge mindre företag bättre möjligheter att delta i offentlig upphandling. Den förstärkta insatsen kring statistik bör ge förutsättningar för upphandlingsstödet att särskilt följa utvecklingen beträffande de små och medelstora företagens roll som leverantörer.

#### **Utredningens förslag:**

Det samordnade upphandlingsstödet bör rikta sig till upphandlande myndighet med vägledning och information om hur upp-

handlingar kan utformas för att små och medelstora företag ska kunna lägga anbud.

Organisationen Företagarna har i två rapporter under 2011<sup>46</sup> belyst frågor kring småföretag och offentlig upphandling. Företagarnas undersökningar, baserade bl.a. på enkäter till små företag, indikerar främst följande hinder för de små företagen;

- Upphandlingarna avser så stora kontrakt att små företag inte klarar åtagandena.
- Upphandlingarna är krångliga för företagen.
- Upphandlande myndigheter ställer irrelevanta krav.

Att upphandlingarna upplevs som krångliga av små företag kan dels bero på att i dessa företag inte finns tillräckliga kunskaper om lagstiftningen och att därför processen att delta i en upphandling upplevs som onödigt komplicerad, dels kan det bero på att upphandlande myndigheten utformat upphandlingen på ett mindre lämpligt sätt.

Utredningen har uppfattat att det ofta finns en politisk vilja i kommunerna att vara positiva till att fler små och medelstora företag blir leverantörer till kommunen. Därmed tror utredningen att det finns en god grogrund för information och vägledning riktade till strategiska beslutsfattare inom den kommunala sektorn. Som ovan diskuterats i avsnitt 5.3.3 så är det också viktigt att nå ut till verksamhetsföreträdare, så att redan tidigt i upphandlingsprocessen för de enskilda upphandlingarna, alla inblandade beaktar hur även mindre företag ska kunna få möjligheter att vara leverantörer.

Därför måste det samordnade upphandlingsstödet arbeta med att påverka upphandlande myndigheter. En upphandlande myndighet kan inte i sig inrikta en upphandling enbart gentemot små företag – en sådan upphandling vore inte tillåten. Däremot är det oftast fullt möjligt att utforma upphandlingen så att även små företag kan lägga anbud. Det samordnade upphandlingsstödet kan understödja detta. Goda exempel riktade till upphandlande myndigheter kan medverka till att ge krav som är bättre anpassade till mindre företag. En diskussion om upphandling som en strategisk

<sup>46</sup> Rapporter från Företagarna under 2011

- *Stora upphandlingar och små företag »*
- *Offentlig upphandling - något för små företag?*



fråga kan leda till uppdelning på flera mindre kontrakt, vilket kan ge bättre förutsättningar för mindre företag att konkurrera.

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har redan givit ut en vägledning<sup>47</sup> riktad till strategiska och taktiska beslutsfattare och upphandlare i syfte att sprida medvetenhet om hur upphandlande myndigheter kan skapa goda förutsättningar för små och medelstora företag att lämna anbud och konkurrera om kontrakten. Beträffande arbetet med att nå kommunala beslutsfattare bör det samordnade upphandlingsstödet söka samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting.

### 7.6.2 Upphandlingsstödet insatser för små och medelstora företag

**Utredningens bedömning:**

Genom att öka kunskaperna om offentlig upphandling hos leverantörer och potentiella leverantörer ökar de små och medelstora företagens möjlighet att konkurrera.

**Utredningens förslag:**

Det samordnade upphandlingsstödet arbete behöver bedrivas i samarbete med olika bransch- och intresseorganisationer liksom andra organ och organisationer som har till uppgift att främja utvecklingen av företag.

I avsnitt 5.3.4. och 5.3.5. diskuteras det samordnade upphandlingsstödet arbete i förhållande till leverantörer och potentiella leverantörer. Utredningen bedömer att särskilt den senare målgruppen kommer att vara en särskild utmaning.

Tillväxtverket publicerade 2011 studien Offentlig upphandling företagens deltagande – Företagens villkor och verklighet. Denna studie visar att det finns en rad olika orsaker till att små företag inte väljer att delta i offentlig upphandling även när de bedriver verksamhet som efterfrågas vid upphandlingar.

Utredningen bedömer att flera av de hinder som redovisats skulle kunna påverkas genom vägledning och spridning av goda exempel. Upphandlingsstödet insatser har förutsättningar att få

---

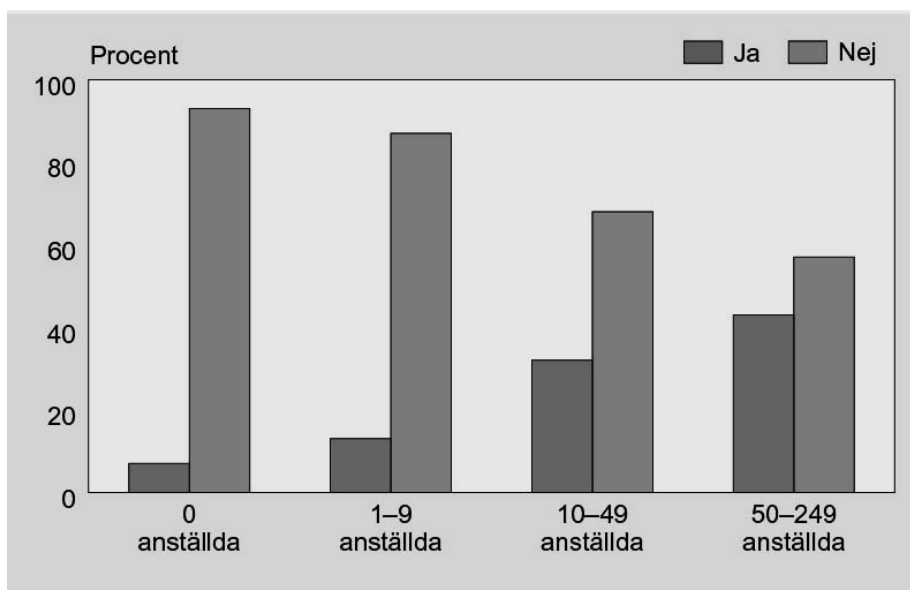
<sup>47</sup> Vägledning 2011:10. Att underlätta för småföretag att delta i offentlig upphandling.

betydelse. Några exempel är att vägledningar riktade till leverantörer kan medverka till att göra arbetet med anbud mera effektivt.

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har arbetat med dessa frågor och har bl.a. givit ut vägledningar riktade till leverantörer.

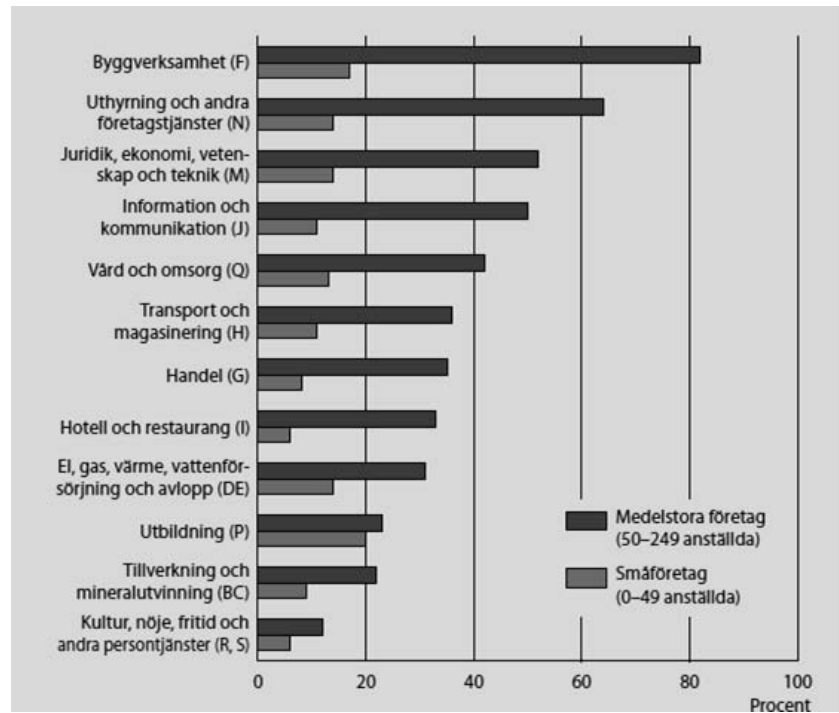
Tillväxtverket gör regelbundet enkäter bland svenska företag. Enkäten 2011 visade att hela 43 procent av de medelstora företagen (50–249 anställda) uppger att de deltagit i en offentlig upphandling. För mindre företag är andelen lägre. Tillväxtverkets enkät 2011 visar att endast 12 procent av de små företagen (0–49 anställda) lämnat anbud i offentliga upphandlingar.

Diagram 7.1 Andel av företagen som deltagit i en offentlig upphandling de senaste 12 månaderna, storleksklasser



Källa: Tillväxtverket, Företagens villkor och verklighet 2011.

Diagram 7.2 Andel av företagen som deltagit i en offentlig upphandling de senaste 12 månaderna, branscher



Anmärkning: Näringsgrensindelning: NACE.

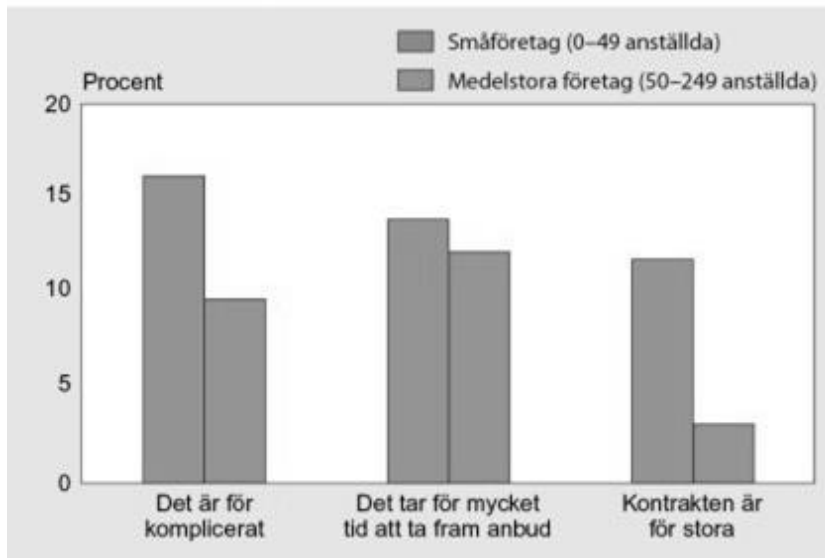
Källa: Tillväxtverket, Företagens villkor och verklighet, 2011.

Enligt Företagarnas undersökning ligger de små företagens deltagande i offentlig upphandling kvar på cirka 25 procent deltagande. Denna siffra är högre än den som framkommit i Tillväxtverkets enkät. Detta kan delvis förklaras av att frågeställningarna i enkäterna inte är helt identiska. Sammantaget visar dock resultaten av dessa olika undersökningar att det finns ett påtagligt behov av att göra offentlig upphandling mer tillgänglig för de små företagen.

Företagarna menar att svaren i deras enkät indikerar att uppemot 75 procent av de små företagen verkar inom områden där det förekommer offentlig upphandling, varför organisationen menar att det finns en stor potential för att fler små företag skulle kunna delta. Detta styrks av att det i Företagarnas enkät är 31 procent av de svarande företag som i dag inte deltar i offentlig upphandling som uttryckligen har svarat att det skulle vara intressant att göra det i framtiden.

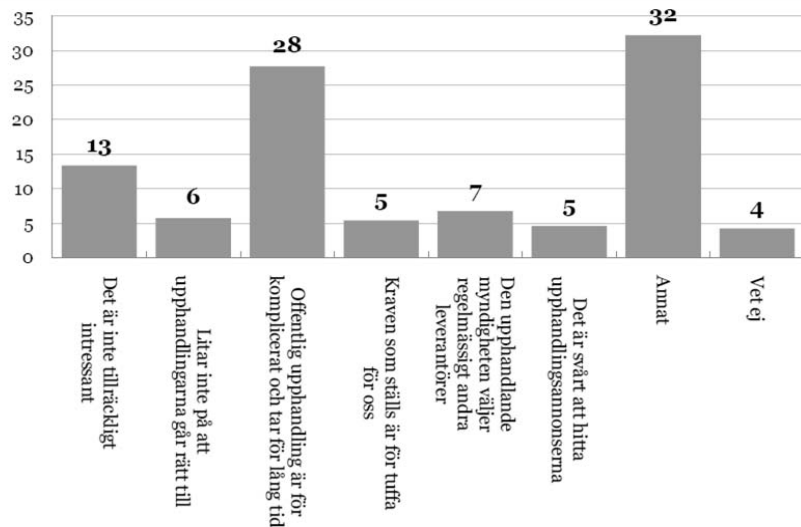
En viktig orsak till att företag inte lämnar anbud är att upphandlingarna uppfattas som krångliga. Detta styrks av både Tillväxtverkets ovannämnda studier och rapporter från Företagarna. Dock visar båda källorna att det också finns andra orsaker till att företag avstår från att lämna anbud.

Diagram 7.3 De skäl företagen anger till att inte delta i någon offentlig upphandling de senaste 12 månaderna



Källa: Tillväxtverket, Företagens villkor och verklighet, 2011.

Diagram 7.4 Orsak till att inte delta i offentliga upphandlingar



Källa: Offentlig upphandling – något för små företag? Rapport från Företagarna juli 2011.

Utredningen konstaterar att även om de små företagen i dessa undersökningar lyfter fram ett antal olika anledningar till att de avstår från att delta i offentlig upphandling så finns det goda skäl att utgå från att många företag har behov av att öka sina kunskaper om upphandlingsprocessen och om upphandlingsjuridiska aspekter. Därför måste detta vara en viktig uppgift för det samordnade upphandlingsstödet att nå ut till de små företagen. Utredningen bedömer att även medelstora företag (50–200 anställda) har likartade behov av ökade kunskaper om offentlig upphandling.

Personer i små och medelstora företag är ofta intresserade av information och vägledning som berör deras bransch. Utredningen ser en potential i att det samordnade upphandlingsstödet kan samarbeta med bransch- och intresseorganisationer för att nå ut med relevant vägledning till små och medelstora företag.

Det finns dock också skäl att understryka att små och medelstora företag ofta medverkar som underleverantörer till större företag som är leverantörer till offentlig sektor. En roll som underleverantör kan både innebära fördelar och nackdelar för ett litet företag. Ur näringspolitisk synvinkel är det viktigt att beakta även underleverantörsrollen.

Ur upphandlingsstödssynvinkel bör beaktas att krav som den upphandlande myndigheten ställer på leverantören, i vissa fall även kommer att gälla underleverantörer. Därmed kommer det att finnas en krets av företag som visserligen inte själva har för avsikt att delta i offentlig upphandling men som i sin roll som underleverantörer har anledning att ta till sig information från upphandlingsstödet, kanske främst beträffande miljö- och sociala krav vid offentlig upphandling.

Som ovan redovisats finns det skäl att tro att statistiken över offentlig upphandling kommer att utvecklas under de närmaste åren. Bättre statistiska underlag bör kunna ge det samordnade upphandlingsstödet bättre kunskaper om små och medelstora företags roller som anbudsgivare och i vilken utsträckning som sådana företag vinner anbud. Uppdraget till Konkurrensverket om att följa utvecklingen för små och medelstora företags deltagande i upphandling bör därför avspeglas även i uppdrag till det samordnade upphandlingsstödet. Eftersom de små företagens konkurrensförmåga påverkas av en rad olika förhållanden<sup>48</sup> bör regeringen överväga att ersätta det nuvarande uppdraget till Konkurrensverket att följa utvecklingen för små och medelstora företags deltagande i upphandling med ett gemensamt uppdrag till Konkurrensverket, det samordnade upphandlingsstödet och Tillväxtverket att avrapportera utvecklingen och analysera vilka faktorer som påverkar de mindre företagen.

### 7.6.3 Samverkan mellan Tillväxtverket och det samordnade upphandlingsstödet

**Utredningens bedömning:**

Tillväxtverket har en nyckelroll för det samordnade upphandlingsstödet uppgift att nå målgrupperna leverantörer och potentiella leverantörer. De upphandlingsstödjande insatserna till denna målgrupp ligger helt i linje med Tillväxtverkets vägledningsroll och dess fokus på affärsutveckling i små och medelstora företag. Därför finns det särskilt goda förutsättningar till ett gott

<sup>48</sup> Det kan gälla t.ex. företagets kunskaper om offentlig upphandling liksom upphandlingarnas utformning vilket är frågor som primärt berör det samordnade upphandlingsstödet, men frågor kan även gälla konkurrenssituationen på den specifika marknaden, vilket primärt berör Konkurrensverket och de små företagens allmänna villkor, vilket till stora delar är en fråga där Tillväxtverket har en roll att följa utvecklingen.

samarbete mellan Tillväxtverket och det samordnade upphandlingsstödet.

**Utredningens förslag:**

Tillväxtverket bör fortsätta med olika insatser beträffande offentlig upphandling riktade till små och medelstora företag. Detta är viktiga insatser. Arbetsfördelningen mellan Tillväxtverket och det samordnade upphandlingsstödet bör dock tydliggöras. Företagsvis bör det samordnade upphandlingsstödet stå för den underliggande informationen kring upphandlingsjuridiska frågor. De två myndigheterna bör samråda och vid behov samarbeta kring utredningar och studier beträffande leverantörer. Myndigheternas samarbetskyldighet bör formaliseras i respektive myndighetsinstruktion.

Tillväxtverket har till uppgift att utveckla och genomföra insatser som främjar entreprenörskap, ökad konkurrenskraft och tillväxt i företag. Verket har under några år bedrivit ett betydande arbete med att informera mindre företag om möjligheterna att delta i offentlig upphandling. I samband med introduktionen av LOV har verket fått ett särskilt uppdrag att stimulera fler att etablera sig och verka som leverantörer inom omsorgs- och hälso- och sjukvårdssektorerna.

Som tydligt framgår av redovisningen i avsnitt 2.4.3. har Tillväxtverket under de senaste åren haft en mångfacetterad verksamhet beträffande offentlig upphandling. Insatserna har till största delen riktat sig till företag, men vissa insatser har även handlat om att påverka upphandlande myndigheter, i första hand kommuner. Tillväxtverket och Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har samarbetat kring LOV-uppdraget och även i andra projekt inom Tillväxtverket som berör offentlig upphandling. Så vitt utredningen erfarit har detta samarbete fungerat väl och utvecklats. Båda myndigheterna anser sig ha dragit nytta av kompetens i den andra myndigheten.

Emellertid har Tillväxtverkets insatser haft den oavsiktliga konsekvensen att det för företag och kommuner varit svårt att förstå ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter beträffande upphandlingsstödjande insatser. Tillväxtverket har genomfört insatser med olika partner och projektägare. Det har inte funnits möjlighet till någon strukturerad kvalitetskontroll avseende upphandlings-

juridiska aspekter. Utredningen har inte detaljstuderat de olika insatserna.

Inför framtiden är viktigt att alla statligt finansierade insatser beträffande offentlig upphandling samordnas med det samordnade upphandlingsstödet och att det finns mekanismer för kvalitetskontroll.

Utredningen menar att ett väl fungerande samarbete mellan det samordnade upphandlingsstödet och Tillväxtverket är av stor vikt för ett väl fungerande upphandlingsstöd i förhållande till leverantörer. Genom ett samarbete kan de två myndigheterna undvika dubbelarbete, därigenom undviks också att det finns olika statliga myndigheter som publicerar vägledningar, exempelsamlingar, seminarier eller likande om regelverket för offentlig upphandling med divergerande innehåll.

Fortsättningsvis bör det samordnade upphandlingsstödet stå för den underliggande informationen kring upphandlingsjuridiska frågor. Däremot är det givet att Tillväxtverket inom ramen för olika satsningar, t.ex. insatser mot företag i en specifik bransch eller i viss region, kan medverka till att särskilt förstärka företagens kunskaper om offentlig upphandling.

Det kommer att behövas ett regelbundet samråd och informationsutbyte mellan de två myndigheterna.

Den roll för det samordnade upphandlingsstödet som utredningen beskriver i kapitel 6 innebär att det kommer att finnas kapacitet för utredningsarbete. Det är därvid naturligt att det samordnade upphandlingsstödet tar huvudansvaret för utredningar och studier som avser upphandlande myndigheter. När det gäller studier av leverantörer så är det sannolikt att frågeställningarna i många fall är komplexa och berör även frågor utanför det samordnade upphandlingsstödet kompetensområde. Därför är det naturligt att det samordnade upphandlingsstödet och Tillväxtverket när så är lämpligt samråder och vid behov samarbetar.



## 7.7 Frågor om korruption och andra oegentligheter vid offentlig upphandling

### Utredningens bedömning:

Misstankar om att det förekommer korruption och andra oegentligheter vid offentlig upphandling underminerar förtroendet för upphandlande myndigheter och för leverantörer i allmänhet. Det är viktigt att korruption i samband med offentlig upphandling bekämpas.

### Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet bör medverka till att motverka korruption genom stöd och vägledning. Upphandlingsstödet bör samarbeta med olika myndigheter och organisationer.

Det europeiska regelverket för offentlig upphandling har utformats bl.a. för att motverka korruption och otillbörligt gynnande av vissa leverantörer. Sverige betraktas som ett av de länder med lägst korruptionsbenägenhet i världen. Därför har inte heller frågor om korruption och korruptionsbekämpning varit prioriterade.

Under senare år har det dock blivit uppenbart att Sverige inte är helt förskonat från korruption. Korruption kopplat till offentlig upphandling förekommer och några ärenden är föremål för rättslig prövning. Det är svårt att uppskatta hur vanligt det är med korruption i samband med offentlig upphandling i Sverige. Även om det finns goda skäl att anta att offentlig upphandling i allmänhet genomförs på ett sätt som står sig mycket bra i jämförelse med andra europeiska länder, finns det anledning att upphandlande myndigheter liksom kontrollerande myndigheter och rättsväsendet blir medvetna om de risker som finns för korruption vid offentlig upphandling.

Under senare tid har riskerna med korruption vid offentlig upphandling belysts dels av media, dels av Brottsförebyggande rådet.<sup>49</sup>

Regeringen har lämnat förslag till reformerad mutbrottslagstiftning.<sup>50</sup> Förslaget syftar till att ge en tydligare reglering och

<sup>49</sup> Omfattningen av korruption har bl.a. belysts av Brottsförebyggande rådet (Brå). Rapporten *Korruptionens struktur i Sverige 'Den korrupte upphandlaren' och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk* (Rapport 2007:2 1) är en inledande studie i vilken en genomgång görs av ärenden, under år 2003–2005 vid Riksenheten mot korruption.

Rapporten *Karteller och korruption. – Otillåten påverkan mot offentlig upphandling* (Rapport 2010:9) är en rapport av förstudiekaraktär i vilken intervjuer gjorts med 28 personer som bedöms ha insikt om problem med korruption och kartellbildning.

<sup>50</sup> Prop 2011/12:79.

skapa förutsättningar för en effektivare brottsbekämpning på området. Dessutom straffbeläggs vissa ytterligare korruptionshandlingar.<sup>51</sup>

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet publicerade hösten 2011 vägledningen 2011:11 Att förebygga korruption i offentlig upphandling, som visar på risker för korruption vid offentlig upphandling och medel för att minska dessa risker. Vägledningen togs fram bl.a. i samarbete med riksenheten mot korruption inom Åklagarväsendet och Institutet mot Mutor.<sup>52</sup>

Upphandlande myndigheter behöver stöd och vägledning för att kunna motverka korruption. Även andra oegentligheter kan förekomma vid leveranser i samband med offentligt upphandling som t.ex. användande av svart arbetskraft, skattebrott och bedrägeri.

Det samordnade upphandlingsstödet har därför anledning att samarbeta med olika myndigheter som Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Åklagarväsendet och Polisen<sup>53</sup> liksom olika bransch- och näringslivsorganisationer för att kunna stärka stödet inom detta område.

Kompetensrådet för utveckling i statens verksamhet (Krus)<sup>54</sup> ska i enlighet med uppdrag i rådets regleringsbrev samordna det statliga nätverket mot korruption.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Regeringens förslag innebär bland annat följande. Den krets av personer som kan dömas för att ha tagit emot eller gett en muta utvidgas och anges på ett enklare sätt i lagen. Straff ska nu kunna dömas ut när en muta tas emot av eller ges till arbetstagare och alla typer av uppdragstagare. Straff för tagande eller givande av muta ska då kunna dömas ut även om mottagaren inte är att anse som arbetstagare eller uppdragstagare. Så kallad handel med inflytande straffbeläggs. Därigenom träffas bland annat det fallet att en närstående till en beslutsfattare tar emot en muta för att påverka honom eller henne i beslutsfattandet. Enligt en ny regel ska vidare straff kunna dömas ut för vårdslös finansiering av mutbrott. Ansvar ska till exempel träffa en näringsidkare som ger pengar till en anlitad företrädare och genom att brista i sina kontrollåtgärder främjar att företrädaren begår mutbrott inom ramen för sin syssla. De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 2012.

<sup>52</sup> Institutet Mot Mutor (IMM) är en ideell näringslivsorganisation som inrättades 1923 med uppgift att:

- verka för god sed för beslutspåverkan inom näringslivet liksom samhället i övrigt, och
- söka motverka användningen av mutor och andra otillbörliga förmåner som medel för sådan påverkan.

IMMs huvudmän är Stockholms Handelskammare, Svensk Handel och Svenskt Näringsliv och femton organisationer som är stödjande medlemmar.

<sup>53</sup> I början av 2012 organiserades en nationell korruptionsgrupp vid Rikskriminalpolisen.

<sup>54</sup> Myndigheten har till uppgift att bistå regeringen i frågor som rör den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen.

<sup>55</sup> Nätverket som bildades 2007 av Riksenheten mot korruption och dåvarande Verva, består av drygt 100 medlemmar utsedda av respektive myndighetsledning. Nätverket träffas en gång per år.

Statskontoret fick i juni 2011 regeringens uppdrag att under ett års tid ta fram ett samlat underlag som ger en bild av rättspraxis, forskning och uppfattningen kring förekomsten av korruption i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda företag. I regeringens uppdraget ingår att Statskontoret med utgångspunkt i vad som framkommer i dess undersökningar, både när det gäller uppfattningar och befintligt regelverk, ska analysera behovet av åtgärder som skulle kunna bidra till att minska förekomsten av korruption samt redovisa vilka dessa åtgärder skulle kunna vara. Statskontoret ska också redovisa goda exempel på lokala åtgärder mot korruption. Utredningen menar att det är väsentligt att upphandlingsstödet tillvaratar det arbete som Statskontoret utför.

EU-kommissionen pekar ut upphandling som ett riskområde för osunda affärsmetoder som intressekonflikter, favorisering och korruption. Ambitionen att motverka korruption återspeglas även i kommissionens förslag till nya upphandlingsdirektiv.<sup>56</sup> Tillkommande skyldigheter för medlemsstaterna kan eventuellt leda till nya arbetsuppgifter för det samordnade upphandlingsstödet.

---

<sup>56</sup> I artikel 55 i förslaget till direktiv om offentlig upphandling stadgas att det utgör skäl till uteslutning om en upphandlande myndighet får kännedom om att en anbudssökande eller anbudsgivare eller en företrädare för denne enligt en lagkraftvunnen dom är dömd för bestickning enligt EU:s rättsakter eller korruption enligt definition i nationell lagstiftning i den upphandlande myndighetens eller den ekonomiska aktörens land.

En nyhet i förslaget är bestämmelsen om "självsanering". En anbudssökande eller anbudsgivare får enligt artikel 55 p 4 lämna bevis till den upphandlande myndigheten som visar dess tillförlitlighet, trots att det föreligger skäl för uteslutning. I detta syfte ska anbudssökanden eller anbudsgivaren visa att de har ersatt eventuella skador som orsakats av brottet, att de har klagat förhållanden och omständigheter på ett uttömmande sätt och aktivt samarbetar med de utredande myndigheterna samt har vidtagit lämpliga konkreta tekniska, organisatoriska och personliga åtgärder för att förhindra ytterligare brott. Den upphandlande myndigheten ska bedöma de åtgärder som vidtagits av anbudssökanden och anbudsgivaren och ta hänsyn till allvaret och de särskilda omständigheterna kring brottet.

Medlemsstaterna ska se till att upphandlande myndigheter och ekonomiska aktörer lätt kan erhålla information och hjälp med avseende på tillämpningen av artikeln genom den kontaktpunkt som ska finnas i varje land.

En annan bestämmelse i förslaget med bäring på korruption är artikel 84. Enligt p 2 ska ett av medlemsstaten utsett tillsynsorgan årligen upprätta en rapport över genomförandet och tillämpningen av bestämmelserna i direktivet. Den årliga rapporten ska bl.a. innehålla centraliserade uppgifter om rapporterade fall av bedrägeri, korruption, intressekonflikt och andra allvariga fel av oegentligheter inom området för offentlig upphandling. Tillsynsorganet ska vidare enligt artikel 84 p 3 (d) inrätta och tillämpa omfattande indikatorsystem för "rödflagging" för att förebygga, upptäcka och på lämpligt sätt rapportera fall av bedrägerier, korruption, intressekonflikt och liknande fall av oegentligheter i samband med offentlig upphandling.

## 7.8 Gränsdragning mot Konkurrensverket

**Utredningens bedömning:**

Konkurrensverket och det samordnade upphandlingsstödet olika roller kommer att återspeglas i den information verksamheterna lämnar.

**Utredningens förslag:**

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.

Som framgår i avsnitt 2.2.1 stadgas i instruktionen för Konkurrensverket att verket utöver sin tillsynsroll 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.

I avsnitt 2.2.4 har verkets arbete med information och vägledning kring offentlig upphandling beskrivits.

Konkurrensverkets tillsynsverksamhet är mycket viktig för efterlevnaden av regelverket. Möjligheten för Konkurrensverket att ansöka om upphandlingsskadeavgift vid otillåten direktupphandling har medfört förbättrade möjligheter för verket att utöva sin tillsyn. Tillsynen omfattar dock inte bara otillåtna direktupphandlingar utan avser att identifiera alla förfaranden som upphandlande myndigheter tillämpar i strid med upphandlingslagstiftningen.

Utredningen bedömer att tillsynsverksamheten kommer att få ökad betydelse i framtiden, troligen även som ett resultat av de pågående förhandlingarna om nya direktiv.

Konkurrensverket har till utredningen framhållit att information om upphandling är ett betydelsefullt medel för att uppnå syftet med tillsynsverksamheten och att information har ett allmänpreventivt syfte för att uppnå bättre följsamhet av upphandlingslagstiftningen och rättspraxis. Utredningen delar denna uppfattning.

Dock menar utredningen att det samordnade upphandlingsstödet bör svara för den huvudsakliga informationen kring offent-

lig upphandling. Konkurrensverkets information bör enligt utredningens bedömning ske utifrån verkets tillsynsroll. Konkurrensverket bör ge information om:

- Konkurrensverkets roll att utöva tillsyn över offentlig upphandling
- regelverket och rättspraxis avseende upphandlingsskadeavgift
- Konkurrensverkets tillsynsverksamhet i övrigt och vilka slutsatser beträffande tillämpningen av upphandlingslagstiftningen som verket drar av denna

Konsekvensen av gränsdragningen blir att Konkurrensverket inte bör ge ut allmänna vägledningar eller tillhandahålla generell information om upphandlingsprocessen. Det slaget av information bör det samordnade upphandlingsstödet svara för.

Konkurrensverkets tipsfunktion, som beskrivit i avsnitt 2.2.3. fungerar i dag i praktiken, inte bara som en funktion där Konkurrensverket tar emot uppgifter som kan vara relevanta för verkets tillsynsroll, utan även som en slags helpdesk. Upphandlare och leverantörer vänder sig till denna med frågor kring upphandlingslagstiftningen. I dag hänvisar Konkurrensverket på sin hemsida de som söker vägledning till Kammarkollegiets upphandlingsstöd. I takt med att det samordnade upphandlingsstödet utvecklas kommer frågor från upphandlande myndigheter, leverantörer och upphandlingsexperter i ökad utsträckning att riktas dit. Emellertid har Konkurrensverkets personal en skyldighet att svara på frågor och lämna information.<sup>57</sup> Det är viktigt för Konkurrensverket att upprätthålla tipsfunktionen. Utredningen menar att det kommer att vara möjligt att driva tipsfunktionen på ett sätt skiljer sig från

---

<sup>57</sup> Skyldigheten följer av reglerna om myndigheternas serviceskyldighet i 4–5 §§ Förvaltningslagen (1986:223);

4 § Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt.

Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.

5 § Myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt.

Myndigheterna skall också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt.

den vägledning som det samordnade upphandlingsstödet kommer att erbjuda i sin helpdesk.

Som framgår i avsnitt 5.4.4 föreslår utredningen att det samordnade upphandlingsstödet utöver uppgiften att ta fram vägledningar ska informera om tolkningar och ändringar av lagen, rättsfall från EU-domstolen och vägledande nationell rättspraxis. Vidare föreslår utredningen att det samordnade upphandlingsstödet ska uttala sig i principiella frågor och i återkommande frågor av allmänt intresse.

Konkurrensverket har framfört att det är olämpligt att någon annan myndighet än tillsynsmyndigheten uttalar sin uppfattning i olika frågor och tolkar lagstiftning och rättspraxis. Det finns enligt Konkurrensverket en risk för intressekonflikter och otydligheter om myndigheterna har olika uppfattningar i en fråga.

Utredningen anser att invändningen om risken att myndigheterna har olika uppfattningar är relevant men bedömer att risken inte bör överdrivas. För det första kommer det att krävas en hög juridisk kompetens hos det samordnade upphandlingsstödet redan genom uppgiften att ta fram vägledningar som utredningen menar i en framtid måste bli mindre generella och även ge förslag på hur olika krav och villkor kan formuleras. Därför kommer det samordnade upphandlingsstödet att ha kompetens för att kunna göra denna form av uttalanden. Upphandlingsstödet kommer också att ha hjälp av det i avsnitt 5.4.10 förslagna Upphandlingsrådet.

För det andra så kommer Konkurrensverkets bedömning i upphandlingsjuridiska frågor alltid tillmätas stor vikt. Utredningen utgår från att det samordnade upphandlingsstödet och Konkurrensverket har ett gott samarbete och att Konkurrensverkets ställningstaganden därför alltid är väl kända för det samordnade upphandlingsstödet. Upphandlingsstödet information och vägledning måste givetvis alltid vara väl förankrad i rättspraxis. Om de två verksamheterna skulle göra olika tolkningar torde det bero på att rättsläget är oklart och ytterst är det då domstolarna som ska uttolka regelverket. Om rättsläget är oklart måste detta återspeglas i den information som det samordnade upphandlingsstödet ger till upphandlande myndigheter och leverantörer.

Utredningen menar att Konkurrensverket bör behålla databasen för domstolsavgöranden. Konkurrensverket måste ha dessa uppgifter från domstolarna för att kunna fullgöra sitt tillsynsuppdrag.

Det samordnade upphandlingsstödet bör överta Konkurrensverkets nuvarande uppdrag om statistik. Utredningens överväganden i den delen redovisas i avsnitt 6.2.3.

Beträffande forskningsfrågorna hänvisas till avsnitt 6.3.

Det måste finnas ett väl utvecklat samarbete mellan Konkurrensverket och det samordnade upphandlingsstödet. Utifrån sina respektive arbetsuppgifter har båda verksamheterna till uppgift att arbeta för en bättre offentlig upphandling i Sverige.

Instruktionen för Konkurrensverket bör anpassas till den föreslagna arbetsfördelningen mellan Konkurrensverket och det samordnade upphandlingsstödet.

## 7.9 Gränsdragning mellan upphandlingsstöd och marknaden

I utredningens direktiv framgår som redovisats ovan att syftet med ett samordnat upphandlingsstöd är att öka kvaliteten, synligheten, tillgängligheten och enhetligheten hos upphandlingsstödet. Enligt regeringen är det viktigt att stödet bidrar till att stärka kompetensen hos såväl upphandlande myndigheter eller enheter som leverantörer. Regeringen skriver:

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.

Regeringen fastslog i prop. 2010/11:1 utgiftsområde 2 avsnitt 4.4 att tillämpningen och kunskapen om upphandlings-regelverket ska förbättras och att regeringens ambition är att reglerna om offentlig upphandling ska vara effektiva och rättssäkra, att små och medelstora företags deltagande ska öka samt att otillåtna direktupphandlingar ska minska. Regeringen konstaterade att den s.k. upphandlingsstödjande verksamheten i dag bedrivs av flera olika organisationer och att splittringen av det statliga upphandlingsstödet drabbar främst dem som är i störst behov av det. Regeringen bedömde att ett samlat upphandlingsstöd bör bidra till att sprida hjälpmedel som väger samman och balanserar angelägna politiska önskemål om bl.a. en hållbar utveckling för miljö och samhälle, små och medelstora företags medverkan samt innovationsfrämjande klimat vid upphandlingar.

Regeringen anför således ett antal tydliga skäl för behovet av ett statligt upphandlingsstöd. I direktivet görs dock följande avgränsning för det samordnade upphandlingsstödet roll och uppgifter:

I begreppet allmän upphandlingsstödjande verksamhet ingår inte tillsynsverksamhet eller rådgivning i upphandlande myndigheters eller enheters enskilda upphandlingar.

Utifrån dessa utgångspunkter har utredningen i kapitel 5 övervägt vad som inom ramen för ett samordnat upphandlingsstöd kan göras för att stärka kvaliteten, synligheten, tillgängligheten och enhetligheten hos upphandlingsstödet och därigenom skapa ett effektivt statligt upphandlingsstöd.

Under senare år har det vuxit fram en marknad för olika tjänster som har koppling till offentlig upphandling. Det gäller såväl informationstjänster som rådgivning. Det finns också ett utbud av konferenser och kurser som anordnas av privata företag. Det är givetvis positivt att upphandlande myndigheter och leverantörer har fått ökad tillgång till tjänster av detta slag.

Detta till trots är det uppenbart att det finns ett starkt önskemål hos såväl upphandlande myndigheter som leverantörer om ett effektivt statligt upphandlingsstöd för att tillämpningen och kunskapen om upphandlingsregelverket ska förbättras.

Utredningen har erfarit att det har gjorts gällande att tillskapandet av ett samordnat statligt upphandlingsstöd snedvrider konkurrensen på marknaden genom att upphandlingsstödet skulle komma att erbjuda samma tjänster som marknaden. Enligt denna uppfattning skulle verksamheten vid upphandlingsstödet eventuellt kunna komma att strida mot konkurrenslagens bestämmelser om offentlig säljverksamhet.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> I konkurrenslagen (2008:579) stadgas i 3 kap:

27 § Staten, en kommun eller ett landsting får förbjudas att i en säljverksamhet som omfattas av 1 kap. 5 § första stycket tillämpa ett visst förfarande, om detta

1. snedvrider, eller är ägnat att snedvrider, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller
2. hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Förbud får inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt.

En kommun eller ett landsting får även förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet i fall som avses i första stycket. En sådan verksamhet får dock inte förbjudas, om den är förenlig med lag.

Ett förbud gäller omedelbart, om något annat inte bestäms. Lag (2009:1280).

28 § Det som sägs i 27 § gäller även ett förfarande eller en verksamhet i en annan juridisk person om staten, en kommun eller ett landsting direkt eller indirekt har ett dominerande inflytande över den juridiska personen genom ägarskap, finansiell medverkan, gällande regler eller på annat sätt. Det som sägs om staten, en kommun eller ett landsting tillämpas då på den juridiska personen. Lag (2009:1280).

Dessa bestämmelser infördes i konkurrenslagen 2009 som ett resultat av förslag i proposition 2008/09:231 Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.



Bestämmelserna om offentlig säljverksamhet är så utformade att domstol på initiativ av Konkurrensverket eller ett företag kan besluta om att ett visst förfarande som en offentlig myndighet utför kan förbjudas om förfarandet snedvrider eller hämmar förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden. Ett förfarande som är försvarbart ur allmän synpunkt kan dock inte förbjudas.

Utredningen menar att det finns starka skäl för ett statligt upphandlingsstöd. Både Upphandlingsutredningen och denna utredning har funnit att det finns en efterfrågan på vägledning kring offentlig upphandling. Även remissvaren på Statskontorets rapport<sup>59</sup> En ny upphandlingsmyndighet visar att det finns en vitt spridd önskan om en upphandlingsstödjande verksamhet.

Utredningen utgår från att regeringen i myndighetsinstruktion tydliggör syftet med upphandlingsstödet. Regeringen kan även i myndighetsinstruktionen och/eller regleringsbrevan anvisa olika specifika arbetsuppgifter. Detta kommer givetvis att vara relevant vid bedömningen om ett enskilt förfarande, t.ex. ett av de verktyg som nämns i avsnitt 5.4, kan anses vara försvarbart ur allmän synpunkt, även om efterfrågan på kommersiellt tillgängliga tjänster skulle kunna komma att påverkas.

Utredningen vill emellertid framhålla att den inte ser att det finns fog för farhågor om att ett samordnat statligt upphandlingsstöd skulle snedvrider eller hämma förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden.

Upphandlingsstödet huvuduppgift är att ge information och vägledning om upphandlingsprocessen och avsikten är inte att upphandlingsstödet ska ge rådgivning i enskilda upphandlingar. Utredningen lägger inte heller något sådant förslag. Därmed kommer det fortfarande att finnas en marknad för entreprenörer som erbjuder upphandlande myndigheter och leverantörer rådgivning.

Snarast menar utredningen kan en ökad vägledning avseende hela upphandlingsprocessen stimulera upphandlande myndigheter att utveckla sin upphandlingsverksamhet vilket även skulle kunna leda till ett ökat intresse att inhämta råd från privata företag. Ökad kunskap om offentlig upphandling hos mindre företag torde sannolikt även leda till ett växande intresse hos dessa för de tjänster som privata rådgivare erbjuder på marknaden. Som framgår i avsnitt

---

<sup>59</sup> Statskontorets rapport 2010:23.

5.3.6 ser också utredningen rådgivare till upphandlande myndigheter och leverantörer som en målgrupp för upphandlingsstödet.

Ett av verktygen som utredningen föreslår är att Upphandlingsstödet ska anordna seminarier. Utredningen menar att det är viktigt att det samordnade upphandlingsstödet inom ramen för sitt uppdrag kan bedriva sådan verksamhet. Att initiera och stimulera en öppen diskussion kring offentlig upphandling är en naturlig del av det samordnade upphandlingsstödet uppgifter, och det är viktigt för upphandlingsstödet trovärdighet och genomslagsförmåga.

Utredningen menar också att upphandlingsstödet kommer att främja bredare och djupare kunskaper om offentlig upphandling vilket snarast kommer att leda till en ökad efterfrågan av kurser, seminarier och konferenser med offentlig upphandling som tema. Utredningen vill också framhålla att upphandlingsstödet sannolikt kommer att ha skäl att låta dess medarbetare medverka vid arrangemang som andra anordnar, inklusive olika kommersiella aktörer.

### 7.9.1 AB Svenska Miljöstyrningsrådets vägledningsverksamhet

#### Utredningens förslag

Samma principer för gränsdragning beträffande informations- och vägledningsverksamheten ska gälla för Miljöstyrningsrådet som för det samordnade upphandlingsstödet.

I kontakter med utredningen har ledningen för Miljöstyrningsrådet gjort gällande att bolaget inte ägnar sig åt rådgivning utan vägledning. Dock noterar utredningen att bolaget i sitt remissvar<sup>60</sup> med anledning av Statskontorets rapport<sup>61</sup> angav att bolaget gav konkret rådgivning i enskilda upphandlingsärenden. Bl.a. skrev bolaget;

Miljöstyrningsrådets kärnverksamhet med detaljerad och konkret rådgivning i upphandlande myndigheters och enheters enskilda upphandlingar genom utarbetande av miljökrav att direkt ingå i förfrågningsunderlag, Helpdesk och utbildningar, inte kan inrymmas i myndighetsarbete.

<sup>60</sup> Miljöstyrningsrådet 2011-01-14.

<sup>61</sup> En ny upphandlingsmyndighet (2010:23).

Utredningen menar att AB Svenska Miljöstyrningsrådets verksamhet beträffande information och vägledning kring bolagets kriterier innefattas av regeringens ovan redovisade viljeyttring beträffande rådgivning. Därmed ska även Miljöstyrningsrådet tillse att rådgivning i upphandlande myndigheters eller enheters enskilda upphandlingar inte sker.

Utredningen menar att utifrån regeringens ställningstagande det även finns skäl att understryka att sådan rådgivning inte heller ska ges till leverantörer.

Samtidigt är det nödvändigt att inse att personalen i stor utsträckning måste ge vägledning i frågor som ställs av upphandlande myndigheter och leverantörer utifrån specifika problem. Då ska konkret och användbar information mot bakgrund av frågeställarens faktiska problem kunna lämnas. Den vägledning som Miljöstyrningsrådet i framtiden kommer att kunna erbjuda torde därför inte ge sämre förutsättningar för upphandlande myndigheter och leverantörer att förstå Miljöstyrningsrådets kriterier än vad som är fallet i dag.

## 8 Organisationsalternativ

Utredningen har att ta ställning till olika organisationsalternativ för det samordnade upphandlingsstödet. För att kunna bedöma olika alternativ är det väsentligt att förstå vilken omfattning som verksamheten kan förväntas få.

### 8.1 Verksamhetens omfattning vid det samordnade Upphandlingsstödet

I kapitel 5 har utredningen redovisat grunderna för den förändrade verksamheten. Utredningen föreslår att det samordnade upphandlingsstödet:

- arbetar utifrån ett bredare synsätt än den verksamhet som nu bedrivs inom upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet,
- vänder sig mot tydligare definierade och delvis nya målgrupper samt,
- använder delvis nya verktyg för sitt arbete.

I kapitel 6 har utredningen redovisat sin bedömning om de övriga tillkommande arbetsuppgifter som det samordnade upphandlingsstödet behöver ha kapacitet och kompetens att hantera.

I kapitel 7 har utredningen redovisat dels ett antal viktiga frågor som kommer att kräva insatser från det samordnade upphandlingsstödet sida, dels gränsdragningen mellan det samordnade upphandlingsstödet och annan verksamhet.

Utifrån detta behov av utökad verksamhet vid upphandlingsstödet finns det anledning att bedöma dels hur stora resurser som krävs, dels hur det samordnade upphandlingsstödet bör vara organiserat.

Utifrån den nedan redovisade bedömningen beträffande verksamhetens omfattning är det sedan möjligt att värdera olika organisatoriska lösningar.

### 8.1.1 Upphandlingsstödsuppgiften

Utifrån de överväganden utredningen ovan redovisar i kapitel 5 framgår att upphandlingsstödet får väsentligt utökade uppgifter vad avser upphandlingsstödet roll, dvs. behovet av ett bredare synsätt och att beakta ett antal olika aspekter. Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har endast till en del arbetat utifrån ett sådant bredare synsätt. Utredningen bedömer att det krävs resurstillskott för att klara att långsiktigt ta ansvar för upphandlingsstödsuppgiften och ha möjlighet att nyttja de i kapitel 5 beskrivna verktygen.

Utredningen bedömer att utgångspunkten för verksamheten vid det samordnade upphandlingsstödet är den verksamhet som i dag bedrivs vid Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet. Den kompetens som finns där i dag behöver förstärkas och kompletteras.

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har under 2010 och 2011 visat förmåga att ta fram vägledningar. Under förhållandevis kort tid har Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet producerat 19 vägledningar.

Utredningen bedömer att det, såsom också framkommit i Upphandlingsutredningens arbete, kommer att finnas behov av ytterligare ett antal vägledningar i olika frågor. Behovet av nyttkommande vägledningar kommer dock successivt att minska. Utredningen bedömer dock att existerande och tillkommande vägledningar kommer att behöva både fördjupas och förenklas för att nå olika målgrupper. Vidare måste givetvis vägledningarna kontinuerligt revideras för att återspegla utvecklingen.

Det är viktigt att hålla i minnet att den nya lagstiftning som sannolikt kommer att bli resultatet av den pågående revisionen av EU:s upphandlingsdirektiv kommer att kräva betydande insatser.

Det samordnade upphandlingsstödet behöver göra viktiga upphandlingsjuridiska insatser. Det kommer därför att finnas ett behov att rekrytera personer med upphandlingsjuridisk spetskompetens.

Därtill vill utredningen understryka vikten av arbetet med upphandlingar av vård och omsorg. Detta arbete bedöms som nämns i

avsnitt 7.1 vara omfattande under åtminstone de närmaste åren. Med tanke på den stora omfattningen av dessa upphandlingar och den inverkan som dessa har på enskilda individer, såväl vård- och omsorgstagare som anställda, är det viktigt att upphandlingsstödet har adekvata resurser att medverka i arbetet med dessa frågor.

Upphandlingsstödet har i dag begränsad företagsekonomisk och nationalekonomisk kapacitet och kompetens. I ett arbete utifrån det bredare perspektivet kommer det att behövas kompetens för att förstå hur marknader fungerar och vilka överväganden som upphandlande myndigheter och leverantörer ställs inför.

Utredningen har ovan föreslagit att det samordnade upphandlingsstödet ska ha ett övergripande ansvar för information och vägledning kring miljöhänsyn. Information och vägledning som specifikt avser de av AB Svenska Miljöstyrningsrådet framtagna kriterierna ska bolaget svara för. Miljöhänsyn är ett stort område och det finns ett antal avvägningar i förhållande till upphandlingslagstiftningen och gemenskapsrätten. Därför är det viktigt att det samordnade upphandlingsstödet har kapacitet och en stark kompetens på detta område. Däremot är det givetvis inte det samordnade upphandlingsstödet uppgift att bygga upp en kompetens kring enskilda miljöproblem. Upphandlingsstödet insatser handlar om hur miljöaspekter kan beaktas inom offentlig upphandling.

Utredningen har ovan även föreslagit att det samordnade upphandlingsstödet ska ha ansvar för information och vägledning kring sociala hänsyn. Som konstaterats i avsnitt 7.4 är detta område mycket mångfacetterat. Det finns inte heller någon mera omfattande erfarenhet att falla tillbaka på vare sig i Sverige eller i andra medlemsländer. Samtidigt finns det ett påtagligt politiskt intresse av att kunna beakta sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Det samordnade upphandlingsstödet måste därför bygga upp kapacitet och utveckla kompetens för att kunna bistå med vägledning på detta område.

Beträffande vad som kan kallas informationskompetens finns denna givetvis redan i dag hos Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet. Det finns emellertid skäl att understryka att detta är en absolut nyckelkompetens för det framtida samordnade upphandlingsstödet. Information och idéer måste spridas till de olika målgrupperna. Detta är det samordnade upphandlingsstödet grundläggande roll. Därför krävs en verksamhet som har förmågan att verka genom olika kanaler. Utredningen bedömer därför att det finns ett

behov av personella resurser men också ekonomiska resurser för marknadsförings- och informationsspridningsinsatser.

Utredningen har funnit att Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet inte i tillräcklig omfattning uppfattas som ”synligt” eller som en informationskälla med tillräcklig tyngd.<sup>1</sup> Detta är en nyckelfråga för det framtida samordnade upphandlingsstödet. Verksamheten måste få förutsättningar att arbeta både utifrån ett bredare synsätt och arbeta på ett djupare sätt med de upphandlingsjuridiska aspekterna.

Den verksamhet som det samordnade upphandlingsstödet i framtiden bör bedriva kräver således både kompetens- och kapacitetstillskott.

### 8.1.2 Stabsstödsuppgiften

I avsnitt 6.1 redovisas utredningens överväganden om stabsstödsuppgiften. Dessa uppgifter är av skiftande karaktär och efterfrågan kommer att variera. Därför kommer det troligen inte vara meningsfullt att genomgående organisera personalen specifikt för dessa uppgifter utan de kommer huvudsakligen att behöva utföras parallellt med de upphandlingsstödjande uppgifterna. Utredningen bedömer att den kapacitets- och kompetensförstärkning som redovisats i föregående avsnitt i huvudsak är adekvat även för stabsstödsuppgifterna. Kapacitetsmässigt kräver stabsstödsuppgifterna att det finns förutsättningar för viss flexibilitet vid genomförande av upphandlingsstödsuppgifterna.

### 8.1.3 Statistikuppgiften

Som ovan redovisats finns det skäl att förvänta att Sverige inom relativt kort tid kan komma att få ett nytt och betydligt ambitiösare system för upphandlingsstatistik och att ansvaret för arbetet med detta bör ligga inom det samordnade upphandlingsstödet. Såsom redovisats i kapitel 6 bedömer utredningen att det

---

<sup>1</sup> Som tidigare påpekats har utredningen inte haft förutsättningar att genomföra någon brukarenkät, men utredningens informella kontakter ger en entydig bild. Samtidigt bör understrykas att utredningen inte har erfarit att någon kritik riktats mot felaktigheter i den information och de vägledningar som Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet producerat. Önskemålen har gällt att vägledningarna i ökad utsträckning bör behandla även ”svåra frågor”.

samordnade upphandlingsstödet bör ha ansvaret för upphandlingsstatistiken.

Eftersom det inte finns något färdigt förslag till hur statistiken skall samlas in eller bearbetas är det givetvis mycket svårt att uppskatta personal- och resursbehovet. I vilken uträkning det kommer att krävas personella resurser för insamling, kvalitetskontroll och statistiken avgörs av vilken modell som väljs. I vilket fall som helst behöver resurser skjutas till, dvs. oavsett om statistikinsamlingen sker av myndigheten själv eller om den kommer att upphandlas.<sup>2</sup> Utredningen beräknar att det dock under alla omständigheter kommer att behövas kompetens inom myndigheten för att dels delta i det europeiska samarbetet kring upphandlingsstatistik, dels kunna analysera statistiken och redovisa slutsatser.

#### 8.1.4 Uppgifter i förslagen till nya upphandlingsdirektiv

Som framgår av avsnitt 4.3.2 föreslår EU-kommissionen en rad åtgärder som syftar till att underlätta tillgången till upphandlingsmarknaderna för små, medelstora och nystartade företag. Kommissionens förslag innehåller också stadganden som syftar till att underlätta för leverantörer att delta i upphandling i andra EU-länder.

Kommissionen föreslår bl.a. att det ska bli obligatoriskt att kontinuerligt uppdatera verktyget e-Certis samt att ett s.k. europeiskt upphandlingspass ska kunna användas som bevis på leverantörens kapacitet.

Som anges i avsnitt 6.4.1 är det enligt utredningens uppfattning lämpligt att det samordnade upphandlingsstödet inom e-Certis svarar för uppgiften att vara *contributor* och att Konkurrensverket behåller sin roll som *validator*. Det är svårt att uppskatta arbetsinsatsen för respektive uppgift men merparten av arbetet bör ligga på contributorn som ska skapa och uppdatera informationen i verktyget.

---

<sup>2</sup> Upphandlingsutredningen har beställt en rapport *Nationell statistik om offentlig upphandling enligt skotsk förebild* som beskriver hur statistikinsamlingen är organiserad i Skottland. Där har uppgiften att samla in, kvalitetskontrollera och sammanställa statistiken upphandlats från ett privat bolag. Om en sådan lösning väljs så skulle upphandlingsstödet inte behöva bygga upp egen kompetens för dessa arbetsuppgifter, men väl ha ekonomiska resurser för att kunna upphandla tjänsten.



I avsnitt 6.4.2 redovisar utredningen förslaget till ett s.k. eu-pass för leverantörer. Utredningen har anledning att tro att förslaget kommer att förändras under det nu pågående förhandlingarna om direktivförslagen. Det går nu inte att bedöma vilken omfattning det administrativa samarbetet som redovisas i avsnitt 6.4.3 kommer att ha. Inte heller vilken ansvarsfördelning mellan olika myndigheter som är lämplig.

### 8.1.5 Forskning

Som redovisas i avsnitt 2.2.4 ansvarar Konkurrensverket i dag för forskning både om konkurrensfrågor och om upphandlingsfrågor. Som framgår i avsnitt 6.3 menar utredningen att ansvaret för forskningsfrågor är beroende av om ytterligare medel tillskjuts till forskning om offentlig upphandling.

I det fallet att inga nya medel tillkommer menar utredningen att det är mest ändamålsenligt att ansvaret för forskning ligger kvar vid Konkurrensverket. Då skulle, enligt utredningens förslag, personal från det samordnade upphandlingsstödet medverka vid bedömningen av olika framställningar om forskningsanslag. Omfattningen av denna arbetsuppgift torde dock inte erfordra något personaltillskott.

Om däremot 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. Det kommer också att behövas kapacitet för att kunna handlägga ansökningar. Detta kan beräknas till ungefär en ½ tjänst.

Regeringens prioriteringar beträffande forskning kommer att presenteras senare under året.

### 8.1.6 Beräkning av verksamhetsökningen

#### Utredningens bedömning:

Regeringen har i utredningens direktiv slagit fast att syftet med ett samordnat upphandlingsstöd är att öka kvaliteten, synligheten, tillgängligheten och enhetligheten hos upphandlingsstödet. Detta för att upphandlingsstödet ska kunna underlätta, stärka kvaliteten i och effektivisera offentlig upphandling för upphandlande myndigheter

eller enheter och leverantörer. Det samordnade upphandlingsstödet behöver tillföras ökade resurser i jämförelse med Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet för att kunna utföra den verksamhet som utredningen bedömer krävs för att utföra uppdraget.

**Utredningens förslag:**

Det behövs en utökning av personalen och utökad verksamhet. Utredningen beräknar behovet till ca 10 personer. Därtill kommer personal för utökad hantering av statistik, eventuellt ansvar för forskning samt arbetsinsatser för de uppgifter som kan bli följderna av de kommande nya upphandlingsdirektiven. Det går inte nu att bedöma behovet av detta personaltillskott.

Utifrån ovanstående beräknar utredningen att det samordnade upphandlingsstödet bör tillföras resurser för utökad verksamhet. Utredningen bedömer att detta resurstillskott i betydande uträkning kommer att nyttjas för en utökning av personalen. Det samordnade upphandlingsstödet kommer också att behöva nyttja extern kompetens för ett antal olika arbetsuppgifter. Så t.ex. kommer det samordnade upphandlingsstödet att behöva anlita externa experter för att medverka i arbetet med vissa vägledningar. Men det är viktigt att understryka att trovärdigheten för det samordnade upphandlingsstödet verksamhet måste bygga på att det finns en god institutionell kompetens i verksamheten. Detta kräver ökad kapacitet. Överslagsmässigt kan denna utökning beräknas till cirka 10 personer.

Som ovan framhållit kan det tillkomma behov av ytterligare personal. Utgångspunkten för utredningens överväganden nedan om organisationsform är därför att denna organisationsform skall vara lämplig för en verksamhet med 25–35 anställda.

Därtill bör kompetenförstärkningsbehovet också avspeglas i rekrytering av mera seniora medarbetare både vid nyrekrytering och när vakanser uppstår, vilket också ökar kostnaderna för verksamheten.

Det bör understrykas att den ambitionsökning som utredningen ser som nödvändig inte kan genomföras inom ramen för nuvarande resursram.

Utredningen kommer nedan att redovisa i vilken mån resurser skulle kunna överföras från andra verksamheter. Storleken på sådana överföringar är dock väsentligt lägre än den resursökning som krävs till det samordnade upphandlingsstödet.

## 8.2 Olika alternativ

Utifrån den ovan uppskattade omfattningen av det samordnade upphandlingsstödet har utredningen att ta ställning till hur verksamheten skall organiseras.

Regeringen skriver i utredningens direktiv:

I första hand ska utredaren undersöka möjligheten att samordna upphandlingsstödet inom en befintlig myndighet. Om ingen befintlig myndighet skulle visa sig lämplig, kan utredaren även överväga inrättandet av en ny myndighet.

Samt

Utredaren ska föreslå i vilken befintlig myndighet frågorna om upphandlingsstöd bör samlas. Utredaren ska beakta behovet av att upphandlingsfrågorna kan inordnas på ett bra sätt och får en framträdande roll i myndighetens verksamhet. Om ingen befintlig myndighet skulle visa sig lämplig kan utredaren överväga inrättandet av en ny myndighet.

Vidare skriver regeringen i direktivet:

I dag ansvarar Kammarkollegiet för en övervägande del av arbetet med det allmänna upphandlingsstödet, medan Konkurrensverket och Miljöstylningsrådet ansvarar för mindre delar. Utredaren ska bl.a. se över vilka verksamheter som bör samordnas och redovisa såväl de ekonomiska som personella konsekvenserna av samordningen av berörda myndigheters verksamhet och Miljöstylningsrådet.

Utredningen tolkar uppdraget på följande sätt:

- Uppdraget avser upphandlingsstöd och regeringen pekar på att detta i dag i varierande former bedrivs vid Kammarkollegiet, Konkurrensverket och Miljöstylningsrådet.<sup>3</sup> Således torde utredningen kunna föreslå hur sådana upphandlingsstödjande verksamheter kan flyttas för att uppnå ett samordnat upphandlingsstöd.
- Denna verksamhet, det samordnade upphandlingsstödet, ska i första hand förläggas till en befintlig myndighet. Om detta inte är lämpligt kan utredningen överväga inrättandet av en ny myndighet. Därmed får anses att detta avser en ny myndighet för upphandlingsstöd.

---

<sup>3</sup> Utredningen har dock funnit att även Tillväxtverket bedriver och finansierar upphandlingsstödjande verksamhet.

Utredningen har inte närmare beaktat möjligheten att skapa ett statligt bolag.<sup>4</sup>

Inte heller har direktivet givit utredningen skäl att närmare pröva om det skulle gå att låta upphandla hela eller delar av verksamheten från privata bolag. Dock menar utredningen att en lösning med privat entreprenör inte skulle kunna erbjuda vare sig trovärdighet eller långsiktighet till upphandlingsstödsuppgiften.

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:

- X. Det samordnade upphandlingsstödet placeras i en ny myndighet tillsammans med Statens inköpscentral som i dag finns inom Kammarkollegiet.

---

<sup>4</sup> Statskontoret gjorde i sin rapport En ny upphandlingsmyndighet (2010:23) bedömningen att bolagsformen inte var en lämplig organisationsform för statligt upphandlingsstöd.

### 8.2.1 Alternativ 0 – ett samordnat upphandlingsstöd placerat vid Kammarkollegiet

**Utredningens bedömning:**

Alternativ 0, innebär att verksamheten förblir en avdelning inom Kammarkollegiet. Utredningen menar att en fortsatt förläggning av verksamheten till Kammarkollegiet inte är ändamålsenlig och inte lämplig. En avgörande faktor är svårigheten att göra verksamheten synlig och att inför framtiden tillgodose behovet av erforderligt stöd till aktörerna på upphandlingsmarknaden. Vidare torde förutsättningarna för att vidareutveckla verksamheten vara begränsad jämfört med alternativ 2.

Alternativ 0 utgör dock ”noll-alternativ” som skall mätas mot det mest lämpade alternativet.

Utifrån utredningens direktiv är det givet att i första hand pröva möjligheten att det samordnade upphandlingsstödet utvecklas från den verksamhet som i dag bedrivs vid avdelningen för upphandlingsstöd vid Kammarkollegiet och att verksamheten även i fortsättningen finns kvar inom Kammarkollegiet.

#### Fördelar med alternativ 0

Verksamheten vid avdelningen för upphandlingsstöd vid Kammarkollegiet har nu pågått sedan 2009. Utredningen kan konstatera att avdelningen under den första tiden genomförde ett ambitiöst program för att kartlägga behovet av stöd. Samtidigt var verksamheten under det första året hämmat av att rekrytering av personal tog tid och att arbetsuppgifterna inte var tillräckligt tydliga. Under hösten 2010 genomfördes en omorganisation bl.a. med avseende på avdelningens ledning. Verksamheten kom också att till stor del koncentreras till framställning av vägledningar, i första hand till en målgrupp av icke vana upphandlare och leverantörer. Senare har vissa vägledningar även utformats med tanke på andra målgrupper.

Utredningen bedömer att trots personalomsättning har ledningen lyckats utveckla verksamheten på ett positivt sätt. Detta är en faktor som talar för alternativ 0.

Kammarkollegiet är, som ovan redovisats en myndighet med många olika arbetsuppgifter, så många att myndigheten inte påtag-

ligt förknippas med någon av dessa arbetsuppgifter. Det är en faktor som talar för att det samordnade upphandlingsstödet skulle kunna utvecklas som en av många verksamheter utan att nödvändigtvis överskuggas av myndighetens andra uppgifter.

Statens inköpscentral är som ovan redovisats i avsnitt 1.3.3. en annan avdelning vid Kammarkollegiet. Delvis efterfrågar de båda verksamheterna personal med likartad kompetens. Det kan vara en fördel att personal kan flyttas mellan de båda avdelningarna för att skapa så effektiv verksamhet som möjligt.

Rent organisatoriskt finns det fördelar med att det redan finns strukturer på plats som understödjer verksamheten; Upphandlingsstödet nyttjar i dag Kammarkollegiets IT-enhet för delar av IT-stödet, samtidigt som avdelningen för upphandlingsstöd har behov av extern kompetens som Kammarkollegiet upphandlat.

Upphandlingsstödet nyttjar de myndighetsgemensamma funktionerna vid Kammarkollegiet såsom registratur, kontorsservice, ekonomiadministration, löneadministration, HR-stöd m.m. Det är en fördel att kan dra nytta av Kammarkollegiets gemensamma funktioner.

Det är givetvis en fördel med alternativ 0 att verksamheten kan vidareutvecklas successivt utifrån dagens verksamhet.

### Nackdelar med alternativ 0

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet är fortfarande inte känt av alla upphandlare. Utredningens kontakter ger vid handen att verksamheten uppfattas som "osynlig". Utredningens kontakter med upphandlare ger vidare tydligt vid handen att Konkurrensverket uppfattas som en trovärdig informationskälla medan Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet inte uppfattas ha samma tyngd.

Kammarkollegiet är som ovan nämnts en myndighet med väldigt många och sinsemellan helt olika arbetsuppgifter. Det betyder också att det finns en avsevärd risk för oklarhet om vad Kammarkollegiet har för uppgifter. I synnerhet i förhållande till kommuner och till leverantörer kan det vara svårt för dessa att förknippa Kammarkollegiet med vägledning kring offentlig upphandling, eftersom som myndigheten arbetar med så många andra frågor.

Utredningen bedömer att det med tanke på Kammarkollegiets mångskiftande verksamhet är svårt för verkets generaldirektör att aktivt engagera sig i upphandlingsstödet utåtriktade arbete. Det

innebär att verksamhetens ”ansikte utåt” är avdelningschefen vilket inte ger samma tyngd vid exempelvis uttalanden.

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har försökt skapa en egen profil, främst genom att informationen om offentlig upphandling finns på internetsidan [www.upphandlingsstodet.se](http://www.upphandlingsstodet.se) i stället för Kammarkollegiets vanliga hemsida [www.kammakollgegiat.se](http://www.kammakollgegiat.se).

Dessa åtgärder till trots bedömer utredningen att ett av problemen med den nuvarande ordningen för upphandlingsstöd är att Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet inte uppfattas som en självklar källa för information och vägledning beträffande offentlig upphandling. Ett skäl till detta står att finna i att verksamheten är en avdelning inom en statlig förvaltningsmyndighet vars uppgifter är oklara för de flesta aktörer.

En annan nackdel är att en myndighet med otydlig roll och profil inte framstår som en intressant arbetsgivare i förhållande till den spetskompetens som utredningen bedömer att det samordnade upphandlingsstödet bör rekrytera.

Ytterligare en nackdel med alternativ 0 är svårigheterna för regeringskansliet att utöva en tydlig myndighetsstyrning. Enheten för upphandlingsrätt vid Socialdepartementet har ett behov att utöva myndighetsstyrning i förhållande till det samordnade upphandlingsstödet. Detta är komplicerat, eftersom Kammarkollegiet är en myndighet som Finansdepartementet har ansvar för, men som arbetar med många olika frågor som ligger under flera olika departements ansvarsområden.

Det finns ytterligare invändningar mot alternativ 0. Trots den kompetensmässiga kopplingen är Upphandlingsstödet och Statens inköpscentralen helt olika verksamheter, verksamheter som till en del kan stå i konflikt med varandra.

En del leverantörer har varit kritiska mot de statliga ramavtalens utformning. Det finns en pågående debatt om ramavtalens roll och utformning.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> *Centraliserad och samordnad upphandling – kritik.*

Upphandlingsutredningen redogör i sitt delbetänkande *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen* (SOU 2011:73) s. 124–125 för kommissionens utvärdering av ramavtal.<sup>A</sup>I den framhålls både för- och nackdelar med ramavtal och samordnade upphandlingar. Förutom lägre kostnader anger de upphandlande myndigheterna att avtalens flexibilitet beträffande volymer, behovet av färre formella förfaranden och tidsbesparing är några av fördelarna med ramavtal. Ramavtalen kritiserar ur konkurrensperspektiv då att de kan leda till att vissa marknader stängs för – inte minst mindre – företag som inte är part i ramavtalet. Upphandlingsutredningen menar dock att konkurrens-

Under alla omständigheter har många leverantörer ett partsförhållande till inköpscentralen. Därför kan det vara svårt för en leverantör att känna förtroende för ett upphandlingsstöd som är kopplat till Statens inköpscentral. Problemet är också relevant för alternativ X.

Vidare finns det en motsättning som grundas på två olika finansieringsmodeller. Inköpscentralen är för sin finansiering helt beroende av att statliga myndigheter<sup>6</sup> väljer att använda dess ramavtal. Just valet mellan att använda ett centralt ramavtal eller att göra en egen upphandling är en viktig upphandlingstaktisk fråga för statliga myndigheter.

---

problematiken kan bemästras genom en professionell hantering, men att detta kräver kompetens.<sup>B</sup>

I sitt remissvar på Upphandlingsutredningens delbetänkande uttrycker Konkurrensverket sin oro över den utveckling som finns mot alltmer centraliserade former av upphandling. Konkurrensverket pekar på att rapporter som verket publicerat tyder på att stora ramavtal inte medför bättre villkor för de upphandlande myndigheterna än individuellt upphandlade avtal.<sup>C</sup> Vidare anförs att företrädare för mindre leverantörer återkommande gör gällande att samordnade ramavtal minskar möjligheterna för deras medlemmar att framgångsrikt delta i offentlig upphandling.<sup>D</sup>

Vidare har näringslivsorganisationen Företagarna framfört kritik från ett konkurrens- och småföretagsperspektiv mot stora, samordnade ramavtal, se t.ex. rapporten *Stora upphandlingar och små företag* (jan 2011) samt organisationens yttrande över Upphandlingsutredningens delbetänkande).

<sup>A</sup> *Evaluation Report, Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*, del 1, Commission staff working paper, 27 June 2011, SEC(2011)853 final, s. 124.

<sup>B</sup> Att det senare kan vara fallet bekräftades vid utredningens besök i Storbritannien. Där arbetades aktivt med att ”paketera” ramavtalen geografiskt och i produktgrupper i syfte att underlätta för små och medelstora företag. I samma syfte ställdes lägre kvalificeringskrav än tidigare. Volymgarantier lämnades också i ramavtalen.

<sup>C</sup> Konkurrensverkets yttrande 2012-01-19, dnr 763/2011.

<sup>D</sup> Advokat Pernilla Norman, Lindskog Malmström Advokatbyrå, doktorand vid juridiska fakulteten framförde i en artikel *Ramavtal – att vara eller inte vara - analys* publicerad på JP Upphandlingsnet 2011-12-05 samma kritik. Analysen gäller den nationellt samordnade ramavtalsupphandlingen med vilken avses samordnad upphandling som inköpscentraler genomför och som avser spridda geografiska områden. Enligt Norman utgör dessa upphandlingar ett hinder eller en begränsning för små och medelstora företag att sälja till offentlig sektor.

<sup>6</sup> Även kommuner och landsting har rätt att avropa från de statliga ramavtalen inom IT-området. För dessa produkter och tjänster finns det således vanligtvis möjlighet för kommuner och landsting att välja mellan att nyttja ramavtal antingen från Statens Inköpscentral eller från SKL Kommentus.



### 8.2.2 Alternativ 1 – ett samordnat upphandlingsstöd placerat vid Konkurrensverket

**Utredningens bedömning:**

Alternativ 1, innebärande att Konkurrensverket tar ansvar för ett samordnat upphandlingsstöd, är inte ett lämpligt alternativ.

Detta alternativ skulle i praktiken innebära en återgång till den ordning som fanns mellan 2007 och 2009 när Konkurrensverket hade ansvar både för tillsyn och för information, ett ansvar som för övrigt fortfarande kvarstår i instruktionen för Konkurrensverket.

Såsom påtalats i utredningens direktiv och som redovisats i avsnitt 2.2 bedriver Konkurrensverket en del verksamhet som överlappar verksamheten vid Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet.

#### Fördelar med alternativ 1

Den stora fördelen med alternativ 1 är den kompetenskoncentration som alternativet kan erbjuda. Genom att lägga samman vägledning och information med tillsyn och de ovannämnda stabsstödsuppgifterna kan det skapas en upphandlingsavdelning vid Konkurrensverket som är stor och där det finns möjlighet att utveckla kompetens på olika upphandlingsjuridiska områden. Utredningen bedömer att sammanslagna funktioner skulle ha lättare att rekrytera personal än endera av dagens två verksamheter.

En annan fördel är givetvis att en struktur där samma myndighet har både tillsyns- och upphandlingsstödsuppgifterna medför en enhetlighet genom att myndighetens bedömning av rättsläget blir densamma i tillsynsrollen som i dess vägledning. En tredje fördel är att europeiska och internationella kontakter underlättas av en gemensam myndighet. Andra länder kan i framtiden välja att kombinera tillsyn och upphandlingsstöd i samma myndigheter och samarbete med dessa länder skulle underlättas.

En fjärde fördel är att stabsstödsuppgifterna underlättas av att samla alla kompetens i en organisation.

## Nackdelar med alternativ 1

Tillsynen över offentlig upphandling har successivt förstärkts, inte minst genom möjligheten, och i vissa fall även skyldigheten, för Konkurrensverket att driva ärenden om upphandlingsskadeavgift. Den tillsyn som Konkurrensverket i dag kan utöva i förhållande till upphandlande myndigheter kan inte jämföras med den tillsyn NOU en gång utövade. Den växande skillnaden mellan tillsyn och stöd utgör en allvarlig nackdel för alternativ 1.

Utifrån upphandlande myndigheter och leverantörers synvinkel skulle det vara svårt att förstå att en myndighet kan ha en sådan dubbelroll. Konkurrensverket tillsyn är och skall givetvis ha en allmänpreventiv roll som medverkar till att upphandlande myndigheter ökar sina ansträngningar att uppfylla alla lagstiftningens krav.

Tillsynsrollen skulle säkerligen göra det svårare att finna lämpliga samarbetsformer med upphandlande myndigheter och leverantörer och deras intresseorganisationer.

Även om helpdesk-funktionen inte är avsedd för att ge rådgivning i enskilda upphandlingar så ställs frågorna givetvis utifrån en verklighetsbakgrund. Upphandlande myndigheter kan vara ovilliga att ställa frågor kring vissa förfaranden eller förhållanden till ett upphandlingsstöd som samtidigt är tillsynsmyndigheten.

Statskontoret har i en nyligen publicerad studie<sup>7</sup>, gjort en del övergripande reflektioner kring tillsynsverksamheten i allmänhet. Statskontoret konstaterar att

inom svensk förvaltningspolitik har renodling av verksamheten utifrån funktion länge varit en trend. Ur ett renodlingsperspektiv är rådgivning, men också tillstånds- respektive normgivning, problematiska aktiviteter för en tillsynsmyndighet.

Utredningen finner häri argument för att inte samla både tillsynsverksamhet och vad Statskontoret benämner rådgivning, i samma myndighet.

Vidare har utredningen i kapitel 5 understrukt vikten av att det samordnade upphandlingsstödet arbetar utifrån det breda synsättet. Det innebär att upphandlingsstödet insatser sträcker sig utanför det upphandlingsjuridiska området. Konkurrensverkets tillsynsroll avser enbart upphandlingsjuridiska frågor. Utredningen bedömer

---

<sup>7</sup> *Tänk till om tillsynen - Om utformningen av statlig tillsyn*, Statskontoret mars 2012.

att även i detta avseende kommer det att finnas en risk för en kulturkonflikt.

Ur myndighetsstyrningssynvinkel är det i sig en fördel att de två viktiga uppgifterna tillsyn och stöd samlas i samma myndighet. Samtidigt är det en nackdel att dessa uppgifter i så fall skulle utföras av en myndighet vars huvuduppgift avser konkurrens- lagstiftningen och ligger under Näringsdepartementet.

### Alternativ 1 är inte en lämplig struktur

Utredningen har mött ett i stort sett samstämmigt avståndstagande från tanken att Konkurrensverket skulle ta ansvar för upphandlingsstödet. Uppfattningen är att upphandlingsstödet bör bedrivas fritt från tillsynsverksamheten. Utredningen delar denna uppfattning. Det vore inte lämpligt att ge Konkurrensverket ansvar för upphandlingsstödsverksamheten.

Utredningen vill understryka att tillsyn och stöd är två viktiga och nödvändiga verksamheter för att skapa bra offentlig upphandling. Utredningens bedömning av gränsdragningen mellan det samordnade upphandlingsstödet och Konkurrensverket redovisas i avsnitt 7.6.

### 8.2.3 Alternativ 2 – ett samordnat upphandlingsstöd placerat i egen myndighet

#### Utredningens bedömning:

Att organisera det samordnade upphandlingsstödet i egen myndighet vore ur flera synvinklar fördelaktigt för verksamheten. 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.

Utredningen förordar detta alternativ under förutsättning att merkostnaderna är rimliga.

Alternativet innebär att dagens Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet bryts ut ur Kammarkollegiet för att utgöra basen för en ny egen myndighet – preliminärt kallad *Upphandlingsstödsmyndigheten*.

## Fördelar med alternativ 2

En Upphandlingsstödsmyndighet kan göra upphandlingsfrågorna mer synliga och få mer genomslag än om verksamheten ligger kvar i Kammarkollegiet. Redan åtgärden att skapa en egen myndighet är en stark markering av den vikt som upphandlingsfrågorna bör tillmätas. Ett sådant initiativ går även i takt med den starka utveckling av upphandlingsområdet som nu pågår.

Rollen att ge vägledning kring offentlig upphandling till upphandlande myndigheter och till leverantörer riskerar inte att förväxlas med andra roller som Kammarkollegiet, eller andra befintliga myndigheter har. Detta är en klar och entydig fördel med alternativ 2.

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 personal med spetskompetens som ger tyngd och trovärdighet till verksamhetens arbete. Personer med sådan kompetens har en lukrativ alternativ arbetsmarknad med löner som det offentliga har svårt att konkurrera med. Att inrätta en myndighet med ett tydligt uppdrag och därmed en tydlig roll och profil kan dock öka attraktiviteten och underlätta rekryteringen.

En egen myndighet ger dess chef en betydligt bättre möjlighet att genom sitt engagemang öka medvetenheten om offentlig upphandling bland strategiska beslutsfattare och i den allmänna samhällsdebatten. En avdelningschef vid en myndighet har inte samma förutsättningar att delta i den offentliga debatten, samtidigt som generaldirektören för Kammarkollegiet givetvis måste engagera sig på alla områden där kollegiet har arbetsuppgifter. Även i detta avseende föreligger en klar fördel för alternativ 2.

Uppgiften att ge s.k. stabsstöd till Regeringskansliet som redovisats i kapitel 6 bör enligt utredningens förmenande underlättas av att verksamheten bedrivs inom ramen för en Upphandlingsstödsmyndighet

Även för arbetet med statistik vore det en fördel för att ansvaret ligger på en myndighet inriktad på att understödja väl fungerande offentlig upphandling. Detta är också förhållanden som talar till förmån för alternativ 2.

Myndighetsstyrningen, d.v.s. den roll som regeringen utövar för att tillse att en verksamhet bedrivs på ett sätt som överensstämmer med myndighetens instruktion och regleringsbrev och att samarbetet mellan myndigheten och Regeringskansliet fungerar väl,

skulle underlättas av att verksamheten bedrivs i en egen myndighet.<sup>8</sup> Transparensen och insyn underlättas också av att upphandlingsstödet då skulle finansieras genom ett eget anslag. Även detta är fördelar med alternativ 2.

Internt inom det samordnade upphandlingsstödet kan det vara en fördel med de snabba beslutsvägar som torde finnas i en liten myndighet. Det kan också vara lättare att anpassa olika organisatoriska beslut till de förhållanden som gäller för de anställda vid upphandlingsstödet.

Upphandlingsområdet är under stark utveckling. För att offentlig upphandling ska vara den tillväxtfaktor som aviserats av europeiska kommissionen behövs för framtiden kraftfulla åtgärder på området. En sådan utveckling ställer stora krav på organisationen och torde därför bäst tillgodoses i en myndighet med uppdrag att driva utvecklingen framåt.

## Nackdelar med alternativ 2

Som ovan redovisats bör organisationen passa en verksamhet med 25–35 personer. En myndighet med det antalet anställda kan betraktas som en liten myndighet, men det bör understrykas att det inte handlar om någon ”mikromyndighet” med en handfull anställda. Likväl finns det skäl att beakta nackdelen med egen myndighet med 25–35 anställda.

Om några nyckelpersoner lämnar myndigheten eller inte kan fullgöra sina arbetsuppgifter på ett tillfredställande sätt drabbas verksamheten.<sup>9</sup> I en mindre myndighet finns sällan möjligheter att omplacera arbetstagare.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Finansdepartementet har ansvar för Kammarkollegiet. Socialdepartementet har ansvar för upphandlingsfrågor. Kammarkollegiet utför som tidigare nämnts viktiga arbetsuppgifter inom en rad olika samhällsområden, frågor som flera olika departement har ansvar för. Givetvis finns det former för styrning av Kammarkollegiets arbete med dessa frågor, men utredningen bedömer att det i realiteten kan vara svårt för Socialdepartementet att styra Kammarkollegiets upphandlingsstödsverksamhet och det är även svårt att ta hänsyn till synpunkter på upphandlingsstödsverksamheten från andra departement, t.ex. beträffande miljöhänsyn.

<sup>9</sup> I sig föreligger delvis samma problem inom alternativen 3–6 eftersom upphandlingsstödsverksamheten skulle vara så pass särskild från övrig verksamhet i dessa myndigheter. I alternativen 0 och X finns liknande kompetens inom Statens inköpscentral och i alternativ 1 inom tillsynsverksamheten.

<sup>10</sup> Möjligheterna till omplacering av en arbetstagare beror på dennes individuella förutsättningar men ökar generellt med myndighetens storlek.

Ett ofta anfört argument mot små myndigheter är förvaltningslagens krav på registratur och öppettider skapar praktiska problem och merkostnader för små myndigheter. Likaså måste en liten myndighet ordna egna lokaler, kontorsmöbler och utrustning, IT utrustning och support, ekonomi- och löneadministration och HR-stöd. Det kan till del ske genom avtal med andra myndigheter, till del genom upphandling.

Detta är förhållanden som är nackdelar med alternativ 2.

### Alternativ 2 är en lämplig struktur

Utredningen bedömer att fördelarna med alternativ 2 klart överväger nackdelarna. Utifrån de den roll för det samordnade upphandlingsstödet som tidigare diskuteras i kapitel 5 till 7 konstaterar utredningen att möjlighet till genomslag och synlighet är helt avgörande. Detta kan bäst uppnås genom att skapa en *Upphandlingsstödsmyndighet*.

Samtidigt är det givet att den ofta anförda merkostnaden för att bedriva verksamheten som en egen myndighet är en viktig faktor. Utredningen menar därför att det krävs en ekonomisk jämförelse mellan de bäst lämpade alternativen för att kunna ta ställning till hur det samordnade upphandlingsstödet bör organiseras. En sådan jämförelse redovisas nedan i kapitel 9.

#### 8.2.4 Alternativ 3 – ett samordnat upphandlingsstöd placerat inom Statens Servicecenter

##### Utredningen bedömning:

Det är inte lämpligt att förlägga upphandlingsstödet till Statens Servicecenter. Det finns inga synergieffekter. Inte heller möjligheten att Statens Servicecenter i framtiden skulle erbjuda genomförandestöd vid myndighets-specifika upphandlingar talar för alternativet.

##### Om Statens Servicecenter

Statens Servicecenter är en helt nystartad myndighet vars verksamhet påbörjas vid det kommande halvårsskiftet. Servicecenterutredningen föreslog i betänkandet "Ett myndighetsgemensamt servicecenter"

(SOU 2011:38) att regeringen borde inrätta ett servicecenter som erbjuder tjänster inom ekonomi och personaladministration samt stöd för e-beställningar för statliga myndigheter.<sup>11</sup> Regeringen beslutade i enlighet med förslaget.

Servicecentrets tjänsteutbud består initialt av löneadministration, rese- och utläggsadministration, beslutsskrivning, tjänstepensionsadministration, kundfakturerering och kundreskontra, leverantörsreskontra, anläggningsredovisning, löpande redovisning och bokslut, stöd för e-beställningar samt tidredovisning. Servicecenterutredningen menade att på sikt bör även andra tjänsteområden övervägas, såsom e-arkiv, e-diarium, genomförandestöd vid myndighetsspecifika upphandlingar, kontorsstöd och IT-stöd.

Ekonomienheten inom Skatteverkets verksamhetsstöd samt delar av Försäkringskassans verksamhetsstöd utgör grunden för servicecentret och därför lokaliserar servicecentrets produktion inledningsvis till Gävle och Östersund där de respektive myndigheterna nu bedriver sådant verksamhetsstöd.

Tanken är att 25 myndigheter eller motsvarande 25 procent av alla statligt anställda bör anslutas under perioden 2012–2015. På sikt bör merparten av de statliga myndigheterna anslutas, menade Servicecenterutredningen. Myndigheters anslutning till servicecentret ska i första hand ske på frivillig basis. En utgångspunkt ska dock vara att myndigheter som inte vill ansluta sig måste visa att den aktuella verksamheten sköts minst lika effektivt i egen regi eller på annat sätt.

Servicecentret ska finansieras med intäkter från anslutande kundmyndigheter. Prismodellen ska baseras på full kostnadstäckning och prislistan ska i grunden vara lika för alla.

#### *Servicecenterutredningens förslag om en upphandlingsroll*

Beträffande möjligheten att ge genomförandestöd vid myndighetsspecifika upphandlingar skriver Servicecenterutredningen att den i sitt arbete funnit att:

---

<sup>11</sup> Servicecenterutredningen bedömde att ett servicecenter på sikt leder till en årlig kostnadsbesparing på 295 mnkr. En lönsamhetsbedömning baserad på myndigheter med ca 25 procent av alla statligt anställda visade en besparingspotential på 55 miljoner kronor per år, vilket motsvarar en genomsnittlig effektiviseringspotential på 33 procent.

Mindre myndigheter påpekar att det är mycket svårt att kunna skaffa tillräcklig kompetens inom upphandlingsområdet för att kunna genomföra en korrekt upphandlingsprocess. Även de större myndigheterna anser att det är svårt att såväl bygga upp som att underhålla den kompetens som krävs för att kunna täcka upphandlingskompetens inom samtliga områden. Exempelvis kan de vara svårt att inneha kompetens för upphandling av lokaler eller vissa IT-stöd som upphandlas sällan. Detta gäller även om det finns ramavtal at utgå från, då förnyad konkurrensutsättning krävs i vissa fall.

Konsulttjänster för genomförandestöd vid upphandling finns i dag etablerat på marknaden. För att kunna utnyttja den privata marknaden behövs dock en hög beställarkompetens i myndigheterna. Denna kompetens är svår att upprätthålla för många myndigheter, såväl för mindre som medelstora myndigheter. Att upphandla upphandlingsstöd är inte nödvändigtvis enklare än att genomföra upphandlingen i egen regi.

Att samla kompetens för genomförande av upphandlingar i servicecentret skulle kunna vara en möjlig väg att stärka statens samlade kravställarkompetens i upphandlingsprocessen. Servicecentret skulle bistå med ett mervärde i form av särskild förståelse för myndigheters behov, och skulle kunna skraddarsy ”paketupphandlingar” utifrån kundmyndighetens behovsbild. Kundmyndigheten skulle då bara behöva ha kontakt med en motpart i stället för många, och varje myndighet skulle inte behöva återuppfinna hjulet för mer sällan förekommande upphandlingar. Servicecentret skulle i sin tur kunna använda privata leverantörer för hela eller delar av leveransen. Ett sådant stöd till myndigheterna skulle kunna vara ett komplement till de generella ramavtalsupphandlingar och expertstöd inom LOU frågor som utförs på annat håll inom statsförvaltningen. Genomförandestöd vid myndighetsspecifika upphandlingar är därför enligt utredningen ett tänkbart tjänsteområde för servicecentret i framtiden ”

I det uppdrag som nu föreligger för Servicecentret ingår dock inte genomförandestöd vid myndighetsspecifika upphandlingar.

### Alternativ 3 är inte en lämplig struktur

Utredningen kan konstatera att kärnan i Statens Servicecenter är administrativa rutiner som initialt hämtas från två av de allra största myndigheterna och som genom Servicecentret kommer att kunna göras tillgängliga för alla myndigheter. Det är därför rimligt att verksamheten kommer att inriktas mot att säkra kvalitet och effektivitet i processflöden.

Upphandlingsstödet verksamhet saknar helt anknytning till den verksamhet som Servicecentret kommer att bedriva. Upphand-



lingsstödet kan beskrivas som intellektuellt och kommunikativt samt med en stort beroende av enskilda medarbetares kompetens och engagemang. Kulturkonflikten mellan två de verksamhetsgrenarna skulle inte skapa goda förutsättningar för att utveckla ett väl fungerande samordnat upphandlingsstöd.

Servicecentret kommer att ha en utförare-kund relation till vissa statliga myndigheter, men helt sakna kontakter med många statliga myndigheter. Servicecentret kommer inte några kontakter med kommunal verksamhet och inte heller några kontakter med leverantörer.

Servicecentrets verksamhet är förlagd utanför Stockholm. Upphandlingsstödet måste bedrivas i Stockholm. Endast där finns förutsättningar att knyta de för verksamheten nödvändiga kontakterna med upphandlingsexperter och intresseorganisationer.

Det finns inga synergieffekter mellan verksamheten vid Statens Servicecenter och Upphandlingsstödet.

Ur myndighetsstyrningssynvinkel föreligger dock en viss fördel med Servicecentret eftersom i nuvarande organisation finns både ansvaret för den statliga förvaltningen och ansvaret för upphandlingsfrågorna på Socialdepartementet.

Även om frågan ligger utanför denna utrednings uppdrag vill dock utredningen framhålla att Servicecenterutredningens problemställning beträffande mindre myndigheters arbete med upphandlingar är relevant och att regeringen bör vidare överväga om det finns skäl att ge mindre myndigheter möjligheter att inom ramen för någon statlig verksamhet få genomförandehjälp vid myndighetsspecifika upphandlingar.

Utredningen anser dock att det vore olämpligt om det samordnade upphandlingsstödet skulle genomföra enskilda upphandlingar åt statliga myndigheter. Således är inte heller möjligheten att Statens Servicecenter i framtiden skulle kunna komma att erbjuda genomförandestöd vid myndighetsspecifika upphandlingar ett argument som talar för alternativ 3.

### 8.2.5 Alternativ 4 – ett samordnat upphandlingsstöd placerat inom Tillväxtverket

**Utredningens bedömning:**

Det är inte lämpligt att förlägga upphandlingsstödet till Tillväxtverket. Däremot är det mycket viktigt med ett nära och varaktigt samarbete mellan det samordnade upphandlingsstödet och Tillväxtverket för att nå målgrupperna leverantörer och potentiella leverantörer.

Tillväxtverkets verksamhet och dess arbete med offentlig upphandling beskrivs i avsnitt 2.4.

Tillväxtverket har till uppgift att 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. Härvid finns givetvis en klar koppling till målet att de små och medelstora företagens ställning vid offentlig upphandling skall stärkas.

Som ovan redovisats bedriver Tillväxtverket ett antal olika verksamheter som faller inom ramen för begreppet upphandlingsstöd eller som ligger mycket nära detta. Tillväxtverkets verksamhet är dock givetvis huvudsakligen inriktat mot företag<sup>12</sup>, dvs. i detta sammanhang leverantörer.<sup>13</sup>

Utredningen har konstaterat att målgruppen potentiella leverantörer är en grupp som kommer att vara mycket svår för det samordnade upphandlingsstödet att nå. Tillväxtverket har i många avseenden en likartad uppgift att nå ut till små och medelstora företag och medverka till att stärka dessa företags konkurrenskraft och därmed skapa tillväxt. Utredningen konstaterar därför att det kommer att vara nödvändigt med ett nära samarbete med Tillväxtverket.

Nutek och dess efterträdare Tillväxtverket har tidigare uppfattats som lämpliga att arbeta med upphandlingsfrågor i förhållande till företag, något som också återspeglas i det arbete på området som Tillväxtverket utfört under senare år.

Därför kan frågan ställas om det skulle finnas sådana synergier mellan verksamheterna att Tillväxtverket skulle kunna ta ansvar för ett samordnat upphandlingsstöd.

<sup>12</sup> Tillväxtverket arbetar förutom med vanliga företag även med arbetsintegrerande sociala företag. Det kan vara ideella föreningar, eller personalkooperativ som bedriver verksamhet som aktiebolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar eller stiftelser.

<sup>13</sup> Inom ramen för arbetet med LOV har dock Tillväxtverket även anordnat seminarier för kommuner.

Tillväxtverket arbetar i likhet med det samordnade upphandlingsstödet med information, men Tillväxtverket arbetar även med bidrag. Med få undantag är inte offentlig sektor Tillväxtverkets egentliga målgrupp. Tillväxtverket arbetar med många olika samarbetspartners och ger ofta bidrag till dessa för olika insatser som avser mindre företag.

Tillväxtverket har redan en omfattande ”portfölj” med uppgifter. Ett samordnat upphandlingsstöd inom ramen för Tillväxtverket skulle bli en av ett stort antal uppgifter som Tillväxtverket arbetar med. Utredningen bedömer att detta inte skulle öka synligheten eller möjligheten till genomslag för verksamheten utom möjligen i förhållande till målgrupperna leverantörer och potentiella leverantörer. Med tanke på hur viktigt det är att nå de övriga målgrupperna som till stor del är personer i upphandlande myndigheter bedömer utredningen att även om det skulle kunna finnas ett antal effektivitetsvinster beträffande administration, ekonomi, IT, information och liknande så väger det inte upp risken för att behovet av synlighet och genomslag för offentlig upphandling inte kan tillgodoses. Utredningen bedömer därför att det inte är lämpligt att placera det samordnade upphandlingsstödet i Tillväxtverket.

#### **Alternativ 4 är inte en lämplig struktur**

Utredningen bedömer att målet om ett synligt Upphandlingsstöd inte skulle kunna förverkligas inom ramen för Tillväxtverket. Alternativ 4 är således inte en lämplig struktur. Däremot är det mycket viktigt att bygga vidare på det nuvarande goda samarbetet mellan Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet och Tillväxtverket i syfte nå ett nära och varaktigt samarbete i första hand kring leverantörer. Hur utredningen anser att detta samarbete bör utvecklas finns beskrivet i avsnitt 7.6.3.

### 8.2.6 Alternativ 5 – ett samordnat upphandlingsstöd placerat inom Ekonomistyrningsverket

**Utredningens bedömning:** Det är inte lämpligt att förlägga upphandlingsstödet till Ekonomistyrningsverket

Ekonomistyrningsverket är en central förvaltningsmyndighet under Finansdepartementet. Ekonomistyrningsverket utvecklar den ekonomiska styrningen för statliga myndigheter samt gör analyser och prognoser för statens ekonomi. Verket har drygt 180 anställda placerade i centrala Stockholm.

Myndigheten svarar för god redovisningssed och samordnar internrevisionen i staten, samt utvecklar och förvaltar det statliga koncernredovisningssystemet HERMES. Ekonomistyrningsverket utvecklar det ekonomiadministrativa regelverket och ger ut föreskrifter och allmänna råd och verket ansvarar också för metodutveckling och rådgivning kring konsekvensutredningar i samband med regelgivning. Varje år genomför Ekonomistyrningsverket en ekonomiadministrativ värdering av samtliga myndigheter.

En annan av verkets uppgifter är att samla in och tillhandahålla uppgifter om myndigheters köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggtreprenader eller tjänster från andra än statliga myndigheter.

Ekonomistyrningsverket och bedriver en utbildnings-, stöd- och konsultverksamhet inom sina verksamhetsområden. Dessa verksamheter riktar sig till statliga myndigheter och Regeringskansliet.

Ekonomistyrningsverket har även ansvar för samordnade statliga ramavtalsupphandlingar av ekonomisystem, med tillhörande tjänster för driftservice och underhåll, liksom löne- och PA-system, rapporterings- och analysverktyg samt budgetsysteem och även projektstyrnings- och tidsrapporteringssystem.

#### Alternativ 5 är inte en lämplig struktur

Utredningen kan konstatera att Ekonomistyrningsverket genom att både ställa upp redovisningsnormer och samla in ekonomisk information har en mycket stark roll inom statlig förvaltning. Samtliga statliga myndigheter har således kontakt med Ekonomistyrningsverket. Däremot har myndigheten en begränsad roll i förhållande till den kommunala sektorn.

I sig finns det för de statliga myndigheterna vissa kopplingar mellan Ekonomistyrningsverkets verksamhet och upphandlingsstödet. Ekonomistyrningsverket strävar efter enhetlig tillämpning, god redovisningssed och effektiv budgetprocess inom alla statliga myndigheter. Upphandlingsstödet ska ha som mål att all upphandling ska göras på ett korrekt sätt. Men utredningen har ovan tydligt visat behovet av att Upphandlingsstödet arbetar med ett brett synsätt. Både Upphandlingsutredningen och denna utredning har understrukt vikten av att upphandlingsfrågorna betraktas som strategiska frågor inom upphandlande myndigheter. Ekonomistyrningsverket har en mycket stark kultur som kännetecknas av att säkerställa god kontroll på hela den statliga ekonomin. Utredningen bedömer att detta skulle finnas risk för en besvärlig kulturkonflikt mellan detta synsätt och upphandlingsstödet breda synsätt. Att göra Ekonomistyrningsverket till ansvarig för upphandlingsstödet skulle knappast gagna det breda synsättet.

Ekonomistyrningsverket har förutom ramavtalsupphandling av ekonomisystem, och myndighetens egna upphandlingar begränsade kontakter med privata företag.

Intressekonflikten mellan ramavtalsuppgiften och en upphandlingsstödsuppgift är begränsad, eftersom Ekonomistyrningsverkets roll är begränsad till några få ramavtal och berör ett fåtal leverantörer.

Myndigheten har upphandlingskompetens för de ovannämnda statliga ramavtalen och för att genomföra myndighetsspecifik upphandling. Eventuella synergieffekter ifråga om kompetens skulle inte uppväga det faktum att den upphandlingsstödjande verksamhet som utredningen föreslår skulle vara artfrämmande i förhållande till myndighetens roll i övrigt. Beträffande myndighetsstyrningen skulle denna likna den som nu föreligger beträffande styrningen av Kammarkollegiet, dock med skillnaden att Ekonomistyrningsverket inte såsom Kammarkollegiet har en hel portfölj av uppgifter.

Utredningen slutsats är att det inte innebär några fördelar att förlägga det samordnade upphandlingsstödet till Ekonomistyrningsverket.

### 8.2.7 Alternativ 6 – ett samordnat upphandlingsstöd placerat inom Statskontoret

#### Utredningens bedömning:

En placering av det samordnade upphandlingsstödet inom Statskontoret skulle inte vara fördelaktigare än om verksamheten bildar en egen myndighet. I nuvarande läge anser inte heller utredningen att det finns tillräckliga skäl att flytta upphandlingsstödsverksamheten från Kammarkollegiet till Statskontoret.

Statskontoret är en myndighet med cirka 80 anställda på Kungsholmen i Stockholm.<sup>14</sup> Dess viktigaste uppgifter är att bistå regeringen med utredningar och utvärderingar av statlig och statligt finansierad verksamhet. Kostnadmässigt svarar utredningarna för 80 procent av verksamheten. Under 2011 arbetade myndigheten med 91 utredningar varav 52 färdigställdes under året.

Statskontoret arbetar mycket nära regeringen och lämnar också förslag på utredningar, utvärderingar och uppföljningar. Statskontoret har också ett förvaltningspolitiskt uppdrag som bl.a. omfattar att följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling. Statskontoret tar inom ramen för detta uppdrag också fram skrifter inom det förvaltningspolitiska området och anordnar seminarier om viktiga förvaltningspolitiska frågor. Vidare följer och analyserar Statskontoret den strategiska kompetensförsörjningen i staten samt bevakar vissa kvalitets- och verksamhetsutvecklingsfrågor. Myndigheten svarar också för att följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning.

<sup>14</sup> I samma lokaler som Statskontoret finns Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus), en liten stabsmyndighet som bistår regeringen i vissa frågor som rör strategisk kompetensförsörjning i statsförvaltningen. Krus arbetar med tre regeringsuppdrag:

- *Offentligt etos – utveckling av den statliga värdegrunden.* Ett uppdrag med syfte att tydliggöra, anpassa och utveckla den statliga värdegrunden och rollen som statstjänsteman.
- *Jämställd karriär.* Ett uppdrag som har som mål att uppnå en jämn fördelning av kvinnor och män på chefsnivå och i expertfunktioner.
- *Privat på jobbet?* Kompetenssatsning i statsförvaltningen för att förebygga porsurfning och köp av sexuella tjänster i samband med tjänst.

Krus tillhandahåller också information och träning för svensk medborgare som vill göra ett uttagningsprov, s.k. *concour*, för att kunna söka anställning vid en EU:s institutioner.

Krus arbetar med en slags vägledningsverksamhet men dess nuvarande verksamhet saknar den trovärdighet som är nödvändig för upphandlingsstödet. I dagsläget finns inte några synergieffekter.

I anslutning till Statskontorets lokaler finns även SIEPS – Svenska institutet för europapolitiska studier, en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor.

Statskontoret arbete utgår bl.a. från den förvaltningspolitiska propositionen 2009/10:175. där målet för förvaltningspolitiken anges:

En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

### För- och nackdelar med alternativ 6

För närvarande arbetar inte Statskontoret med vägledning till statliga eller kommunala befattningshavare. Statskontoret arbetar till stor del med projekt i form av granskningar och studier men även viss kompetensutveckling i form av skrifter och seminarier. Statskontorets personal består till största delen av statsvetare, nationalekonomer och jurister. Verksamheten präglas av att myndighetens anställda förväntas ha förmågan att sätta sig in i förhållanden inom olika samhällssektorer. Detta skulle i sig kunna vara en fördel för upphandlingsstödsverksamheten.

Statskontoret har dock inte någon specifik upphandlingskompetens. Inte heller torde Statskontoret med nuvarande bemanning kunna erbjuda expertis inom för upphandlingsstödet viktiga områden som hälso- och sjukvård eller miljö. Det finns således fördelar ur kompetenssynvinkel, men utredningen bedömer dessa som relativt begränsade. Vad avser möjligheten att rekrytera personer med upphandlingserfarenhet torde det inte vara någon fördel att förlägga upphandlingsstödet till Statskontoret jämfört med alternativ 0.

Myndigheten ger stöd till Regeringskansliet genom att medverka i EUPAN<sup>15</sup> och OECD:s projekt *Government at a Glance*. Upphandlingsstödet behöver utveckla en kompetens att biträda Regeringskansliet vid Europeiskt och internationellt samarbete kring offentlig upphandling.

---

<sup>15</sup> EUPAN – EU:s nätverk för förvaltningsfrågor – är ett informellt nätverk för myndighetschefer och generaldirektörer i EU:s medlemsstater.

Samarbetet sker på tre nivåer:

- Politisk nivå: Ministrar och den EU-kommissionär som är ansvarig för offentlig förvaltning.
- Chefsnivå: Generaldirektörer och förvaltningschefer.
- Sakfrågor: Arbetsgrupper som arbetar med personalfrågor, nyskapande offentliga tjänster och e-förvaltning.

Utredningen bedömer att en fördel med att låta Statskontoret ta hand om upphandlingsstödsuppgifterna avser myndighetsstyrningen. Den skulle underlättas om en myndighet med inriktning på statlig förvaltning fick ansvaret för verksamheten.

Eftersom myndigheten inte har så många skiftande arbetsuppgifter som Kammarkollegiet är det möjligt att synligheten för upphandlingsstödet skulle kunna öka något. Men även inom Statskontoret skulle det vara svårt att tydliggöra upphandlingsstödsrollen. Myndigheten har också en inriktning på statliga myndigheter vilket kan inverka negativt på synliggörandet av upphandlingsstödet i förhållande till kommuner och landsting. En annan nackdel är att Statskontoret inte har kontaktvägar till leverantörer.

Med tanke på Statskontorets utvärderingsroll kan det vidare finnas en risk att statliga myndigheter kan ha en benägenhet att vara mindre öppna i sina kontakter vilket skulle kunna vara negativt för den upphandlingsstödjande verksamheten.

Utredningen menar att det också kan finnas en intressekonflikt mellan Statskontorets roll att utvärdera myndigheter och arbetet med upphandlingsstöd. Givetvis är offentlig upphandling en viktig uppgift för många statliga myndigheter. Om Statskontoret skulle arbeta med upphandlingsstöd så kan det vara svårt för myndigheten att förutsättningslöst utvärdera en myndighets arbete med offentlig upphandling. I detta avseende är det således mindre lämpligt för Statskontoret att också åläggas en upphandlingsstödjande roll.

### **Alternativ 6 är inte en lämplig struktur**

Utredningens sammantagna slutsats är att en placering av det samordnade upphandlingsstödet på Statskontoret inte skulle vara fördelaktigare än om verksamheten bildar en egen myndighet. I nuvarande läge anser inte heller utredningen att det finns tillräckliga skäl att flytta upphandlingsstödsverksamheten från Kammarkollegiet till Statskontoret.



### 8.2.8 Alternativ X – En ny myndighet omfattande Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet och Statens inköpscentral

**Utredningens bedömning:**

Alternativ X ligger inte inom ramen för utrednings uppdrag och utredningen överväger därför inte detta alternativ. Utredningen finner emellertid att det är motiverat att upplysningsvis kortfattat beskriva alternativet X.

Under utredningens arbete har rests frågan om att det alternativ som Statskontoret förordade i sin utredning<sup>16</sup>, dvs. en *Upphandlingsmyndighet* som kombinerar Statens inköpscentral och upphandlingsstödsverksamheten, borde bli föremål för utredningens överväganden. Utredningen finner dock att den knappast skulle kunna lägga fram ett sådant förslag, eftersom det skulle innebära att flytta uppgifter från Kammarkollegiet som inte kan betecknas som uppgifter kopplade till upphandlingsstöd. Inte heller skulle en sådan ny Upphandlingsmyndighet ha som huvuduppgift att arbeta med upphandlingsstöd – den dominerande arbetsuppgiften vore rollen som Statens inköpscentral.

#### Fördelar med alternativ X

Det finns dock flera argument för att samordna Upphandlingsstödet och Statens inköpscentral i en ny myndighet. Statens inköpscentral har mycket stor praktisk erfarenhet av att genomföra ramavtalsupphandlingar och ger viss vägledning till upphandlande statliga myndigheter som deltar i ramavtalen.

Båda verksamheter har sin kompetens inom samma område-offentlig upphandling. Därför borde de två verksamheterna kunskapsmässigt kunna stärka varandra. Det kan finnas synergieffekter mellan Inköpscentralens praktiker och Upphandlingsstödet teore-

---

<sup>16</sup> I Statskontorets rapport *En ny upphandlingsmyndighet* 2010:23 föreslogs att en ny myndighet för både upphandlingsstöd och statlig inköpssamordning skulle inrättas. Enligt Statskontorets bedömning skulle förslaget leda till en rad positiva effekter, bl.a. en ökad synlighet, tydlighet och enhetlighet. Statskontoret menade att organisationsalternativet skulle öka förutsättningarna för kompetensutveckling och ge regeringen bättre möjligheter att styra och följa upp verksamheten. Ett stärkt upphandlingsstöd bedöms sammantaget bidra till en mer effektiv och rättssäker offentlig upphandling.

tiker.<sup>17</sup> Det skulle också kunna medföra intressanta möjligheter för personalen att växla mellan verksamheterna. Det kan vara lättare att rekrytera personal till en större myndighet än om verksamheten ligger i en liten myndighet.

För upphandlande myndigheter inom den statliga sektorn kan det vara naturligt att det finns en myndighet för upphandlingsfrågor, oavsett om det gäller vägledning eller möjligheten att avropa från någon av statens ramavtal.

En ny myndighet kan göra upphandlingsfrågorna mer synliga och få mer genomslag än om verksamheterna ligger kvar i Kammarkollegiet.

En gemensam myndighet skulle bli en myndighet med cirka 75–90 medarbetare. En sådan större myndighet är mindre sårbar personellt och ekonomiskt än en myndighet som endast omfattar upphandlingsstödet (alternativ 2).

Som en del i större myndighet bör overheadkostnader för upphandlingsstödet del kunna sänkas något jämfört med alternativ 2. Men samtidigt är det sannolikt att overheadkostnaderna är ännu lägre i alternativen 0 och 1 samt 3–7 där upphandlingsstödsverksamheten inordnas i befintliga myndigheter. Även i övrigt bör noteras att fördelarna med alternativ X till del bör kunna uppnås inom ramen för alternativ 0.

Ur myndighetsstyrningssynvinkel är det en fördel att skapa en egen myndighet.

## Nackdelar med alternativ X

Den principiella intressekonflikt som föreligger mellan upphandlingsstödet och Statens inköpscentral har beskrivits ovan under alternativ 0.

Alternativ X, en lösning med en Upphandlingsmyndighet, skulle i än högre grad än alternativ 0 ge intrycket att upphandlingsstödet är en verksamhet för upphandlande myndigheter. Om samma myndighet som förvaltar mer än 1 100 statliga ramavtal som omfattar över med 700 leverantörer ska ge vägledning till leverantörer är det svårt att inför företag framstå som en opartisk aktör.

---

<sup>17</sup> I dag drar verksamheterna nytta av varandra bl.a. genom att Inköpscentralens ibland medverkar i referensgrupper för Upphandlingsstödet arbete med att ta fram vägledningar.

Det bör också noteras att, oaktat finansieringen av verksamheten vid Statens inköpscentral och möjliga intressekonflikter, finns även risken att Inköpscentralen, som kommer att ha avsevärt större personalstyrka än upphandlingsstödet, kommer att över-skugga upphandlingsstödsverksamheten. Detta reser frågor om en gemensam upphandlingsmyndighet skulle kunna skapa synlighet för upphandlingsstödetns frågor.

### 8.2.9 Sammanfattande bedömningar av de olika alternativen

Utredningens uppdrag ger vid handen att utredningen ska bedöma om någon befintlig myndighet skulle kunna utgöra en lämplig placering för den aktuella uppgiften. Om ingen befintlig myndighet skulle visa sig lämplig kan utredaren överväga inrättandet av en ny myndighet.

Utredningens bedömning är att alternativ 0, dvs. att det samordnade upphandlingsstödet placeras inom Kammarkollegiet, inte är ett lämpligt alternativ.

Utredningens slutsats är att det för närvarande inte heller finns någon annan befintlig myndighet som framstår som lämplig för uppgiften.

Utan att ta hänsyn till kostnadsaspekten förordar utredningen alternativ 2, dvs. att det samordnade upphandlingsstödet placeras i en egen myndighet, som det mest lämpliga alternativet.

De alternativ som framstår som möjliga alternativ till egen myndighet är i första hand Alternativ 0 och Alternativ 6 (Statskontoret). Dessa är dock inte i dagsläget lämpligare än alternativet egen myndighet. Det ingår inte i utredningens uppdrag att överväga andra lösningar än egen myndighet eller befintliga myndigheter. Utredningen har därför inte tagit ställning till Alternativ X eller övervägt att från olika myndigheter samla in i sig helt olika arbetsuppgifter som i något avseende företer vissa likheter med upphandlingsstödet för att skapa någon ny organisation.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> I sig finns det en del verksamheter som är spridda på flera olika myndigheter som företer vissa likheter med den verksamhet som ska bedrivas vid Upphandlingsstödet. Det gäller verksamhet som syftar till kompetens- och metodutveckling för främst statlig sektor men i viss utsträckning även för kommunal verksamhet.

Ett exempel är E-delegationen som arbetar med E-förvaltning. Delegationen har åtta anställda och ger ut kortare vägledningar. Delegationen ska avsluta sitt arbete under 2014. Ett annat exempel är ovannämnda Krus.

Det kan eventuellt finnas synergier mellan dessa olika verksamheter. Samtidigt är det viktigt att upphandlingsstödet som arbetar med mycket mer konkreta frågeställningar än de flesta andra verksamheterna kan vara en synlig verksamhet i förhållande till sina målgrupper.

## 9 Jämförelse mellan två alternativ för det samordnade upphandlingsstödet framtida organisation

### 9.1 Utredningens uppdrag att jämföra alternativ

I utredningens direktiv står att:

I första hand ska utredaren undersöka möjligheten att samordna upphandlingsstödet inom en befintlig myndighet. Om ingen befintlig myndighet skulle visa sig lämplig, kan utredaren även överväga inrättandet av en ny myndighet. I båda fallen ska frågor om vilka verksamheter som berörs, konsekvenser, kostnader m.m. utredas. Föreslår utredaren en ny myndighet ska utredaren redovisa de kostnader som uppstår för staten på kort och lång sikt.

Vidare står det att:

Utredaren ska redovisa [...] – eventuella kostnader som det innebär att bilda en ny myndighet.

Därutöver anges:

Utredaren ska föreslå i vilken befintlig myndighet frågorna om upphandlingsstöd bör samlas. Utredaren ska beakta behovet av att upphandlingsfrågorna kan inordnas på ett bra sätt och får en framträdande roll i myndighetens verksamhet. Om ingen befintlig myndighet skulle visa sig lämplig kan utredaren överväga inrättandet av en ny myndighet. Vid ett sådant övervägande ska en analys redovisas jämte såväl de ekonomiska som personella konsekvenserna.

Utredningen uppfattar uppdraget att i det fall utredningen förordar inrättandet av en ny myndighet skall konsekvenser och kostnader jämföras med alternativet att upphandlingsstödet finns inom en befintlig myndighet.

I kapitel 8 har utredningen konstaterat att de två alternativ som utredningen finner anledning att jämföra är:

- Alternativ 0 – Att det samordnade upphandlingsstödet förblir en avdelning inom *Kammarkollegiet*.
- Alternativ 2 – Att det samordnade upphandlingsstödet utgör en egen *Upphandlingsstödsmyndighet*.

Utredningen anser att alternativ 0, den nuvarande ordningen där upphandlingsstödet är en del av Kammarkollegiet, inte är lämplig. Det finns i stället starka skäl för det senare alternativet. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 9.3 nedan.

Men utredningen har att väga de fördelar som finns med en sådan förändring mot de kostnader som kan förknippas med att organisera verksamheten som en egen myndighet.

## 9.2 Utgångspunkter för jämförelsen

De kostnadsuppgifter som redovisas beträffande Kammarkollegiets avdelning för upphandlingsstöd är huvudsakligen hämtade från 2012 års budget för avdelningen. Såväl direkta kostnader som overheadkostnader redovisas. Med overheadkostnader avses i det följande kostnader som till följd av odelbarheter eller av andra skäl inte direkt kan kopplas till avdelningens verksamhet utan måste fördelas med hjälp av ett schablonmässigt påslag på de direkta kostnaderna.

De bedömningar som görs av merkostnader om upphandlingsstödet ges ställning som självständig myndighet bygger främst på en konsultrapport till utredningen<sup>1</sup> och på rapporter som har framtagits av Statskontoret och ESV. Det bör dock redan nu betonas att det är svårt att kvantifiera många av de merkostnader som uppstår om en mindre verksamhet ges ställning som fristående myndighet jämfört med om den är en del av en större myndighet.

---

<sup>1</sup> Utredningen har anlitat Ulf Wennerberg Konsult AB för att göra uppskattningar om kostnader för att bedriva upphandlingsstödsverksamheten i egen myndighet.

### 9.2.1 Personalbehov oavsett organisationsalternativ

**Utredningens bedömning:**

Utredningens ekonomiska kalkyler utgår från behovet att öka verksamhetens kapacitet som kan beräknas leda till ett personaltillskott om cirka 10 personer. Personalstyrkan kan behöva öka ytterligare beroende på tillkommande uppgifter som för närvarande inte kan uppskattas.

Utredningen beräknar att personalstyrkan, med hänsyn till de arbetsuppgifter som det samordnade upphandlingsstödet bör ha, kan komma att uppgå till cirka 25 årsarbetskrafter i det förstnämnda alternativet och några fler om man skapar en fristående myndighet. Beroende på vilka uppgifter som de nya direktiven ålägger Sverige kan personalstyrkan behöva öka ytterligare. Likaså kan ansvaret för statistikfrågorna och forskning också komma att kräva ytterligare personal. Det kan innebära att verksamheten kan behöva en personalstyrka upp till cirka 35 personer. Utredningens ekonomiska kalkyler nedan utgår dock från ett personaltillskott om cirka 10 personer.

Utredningen ser det inte som sin uppgift att göra en detaljerad organisationsplan för det samordnade upphandlingsstödet. De arbetsuppgifter som diskuterats i ovanstående kapitel ställer dock vissa krav på organisationen varför det kan vara meningsfullt att illustrera en övergripande struktur för de olika kompetenserna inom det samordnade upphandlingsstödet oavsett vilket organisatoriskt alternativ som väljs.

Bilden beskriver kompetensområden, inte nödvändigtvis verksamhetsgrenar<sup>2</sup> eller enheter. Men utredningen har i avsnitt 8.1 redovisat en bedömning om behovet av att förstärka kompetensen inom det samordnade upphandlingsstödet.

---

<sup>2</sup> Storleken på rutorna motsvarar inte något tänkt exakt antal tjänster inom olika kompetensområden, dock måste den juridiska kompetensen ses som en grundpelare för verksamheten och det är naturligt att det samordnade upphandlingsstödet måste ha en betydande del av sin kompetens inom detta område.

Diagram 9.1 Kompetensområden för Upphandlingsstödet



Oavsett vilket organisationsalternativ som väljs kommer en verksamhet som uppgår till cirka 25 eller fler personer att behöva en administrationsfunktion. Dess storlek påverkas dock av vilket organisationsalternativ som väljs. I alternativ 2 – självständig myndighet – kan den administrativa verksamheten eventuellt behöva samlas i en mindre grupp, annars kan det eventuellt räcka med en person.

### 9.2.2 Nuvarande kostnader för Kammarkollegiets avdelning för upphandlingsstöd

Kammarkollegiets upphandlingsstöd inrättades den 1 januari 2009. Verksamheten är samlad inom en avdelning vid myndigheten och har för närvarande 14 anställda. Medellönen är ungefär 41 000 kronor per anställd (exklusive lönekostnadspålägg).

Kostnaderna för verksamheten under 2011 uppgick till cirka 17,3 miljoner kronor.



Tabell 9.1 Kostnader för Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet

Bokslut 2011	
Löner	9 051 650
Verksamhetspecifika kostnader	3 574 956
Lokaler	1 212 831
Verksamhetsgemensamma kostnader (OH)	1 287 168
Intern administration (OH)	2 236 334
<b>Summa</b>	<b>17 362 939</b>

Kammarkollegiet har budgeterat för en ökad verksamhet under innevarande år, vilket avspeglas i budget för 2012 som ligger cirka 3 miljoner kronor högre än bokslutet för 2011.

Tabell 9.2 Budgeterade kostnader<sup>3</sup> för Kammarkollegiets avdelning för upphandlingsstöd

KOSTNAD	Budget 2012 (tkr)	Kommentar
Lön och sociala avgifter	10 811	Lön, övertid och sociala avgifter för anställd personal
Personalrelaterade kostnader	534	Utbildning, personalrepresentation, m.m.
Planeringskonferenser	75	
Resor, logi och traktamenten	320	Biljetter, hotell och logi, traktamenten, taxi, bilersättning, m.m.
Bemanningskonsulter	1 270	Avser användning av konsulter för arbete med vägledning. Videoproduktion till utbildningspaket.
Utvecklingskonsulter	920	Utveckling av Valfrihetswebben samt <a href="http://www.upphandlingsstod.se">www.upphandlingsstod.se</a> , Konsulter för utveckling av kunddatabas och IT-säkerhetsfrågor kopplade till uppdrag om e-upphandling. Externa föreläsare.
IT-kostnader	160	Datorer, licenskostnader, dataprogram, m.m. Drift av valfrihetswebben.
Köp av övriga tjänster	1 120	Mobiltelefoni, transporter, porto, köp av bilder och tryckkostnad för vägledningarna samt bidrag till SFTI
Övriga verksamhetspecifika kostnader	80	Prenumerationer, övriga varor, avskrivningar, m.m.
Externt inriktad information, utbildning eller representation	670	Annonsering, kataloger, mässor och seminarier, extern representation, m.m.
<b>Summa kostnader för avdelningen</b>	<b>15 960</b>	
Overheadkostnader	4 415	Overheadkostnadernas andel av avdelningens totala kostnader är således ca 22 %.
<b>Summa</b>	<b>20 375</b>	

<sup>3</sup> Uppgifterna har tagits fram av Ulf Wennerberg Konsult AB. Underlaget för tabellen utgörs av budget 2012 för Kammarkollegiets avdelning för upphandlingsstöd.

Som framgår av tabellen ovan utgör de direkta personalkostnaderna (lön och lönekostnadspåslag) en stor del av avdelningens kostnader. Personalkostnadernas andel inklusive lönekostnadspålägg av de avdelningsspecifika kostnaderna är 68 procent. Om man räknar in overheadkostnaderna<sup>4</sup> är andelen 53 procent.

### 9.2.3 Anslag till nuvarande upphandlingsstödsverksamhet

#### Utredningens bedömning:

Det bör finnas ett ekonomiskt utrymme för 2013 för upphandlingsstödsverksamheten på cirka 25 miljoner kronor vilket bör utgöra grunden för finansieringen vare sig en ny myndighet inrättas eller det samordnade upphandlingsstödet ligger inom Kammarkollegiet.

Kammarkollegiet har som visas i tabell 9.2 budgeterat all verksamhet vid avdelningen för upphandlingsstöd till cirka 16 miljoner kronor<sup>5</sup>, vartill kommer overheadkostnader som budgeteras till 4 415 000 kronor. Sammanlagt kan därmed Kammarkollegiets kostnader för att bedriva upphandlingsstödsverksamheten beräknas till omkring 20,4 miljoner kronor.

Verksamheten är anslagsfinansierad från tre olika finansieringskällor.

1. Arbetet med vägledning och stöd vid upphandling av varor tjänster och byggtreprenader, e-upphandling samt kommunikation och webb finansieras inom ramen för Kammarkollegiets ordinarie anslag.<sup>6</sup> Enligt vad utredningen erfarit disponerar avdelningen för upphandlingsstöd inom Kammarkollegiet enligt budget för 2012 13 625 000 kronor för fullgörandet av uppdraget under denna punkt.
2. Arbetet med vägledning och stöd vid upphandling av vård och omsorg samt hälso- och sjukvård görs i enlighet med ett särskilt

<sup>4</sup> Overheadkostnaderna omfattar lokaler, centralt IT-stöd, HR, ekonomi- och löneadministration, växel, vaktmästeri och verksamhetsledning. Avdelningens del av lokalkostnaderna är beräknade till 1 347 000 kr per år (2 400 kr/m<sup>2</sup>/år). Avdelningen sitter i ett kontorslandskap och delar ett våningsplan i Kammarkollegiets lokaler på Birger Jarlsgatan med Statens Inköpscentral.

<sup>5</sup> Här ingår ett bidrag på 600 000 kronor till SFTI- (Single Face To Industry) projektet.

<sup>6</sup> Under Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

uppdrag. Kostnaderna för detta uppdrag finansieras genom ett särskilt anslag på 2 miljoner kronor.<sup>7</sup> Enligt vad utredningen erfarit disponerar avdelningen för upphandlingsstöd inom Kammarkollegiet enligt budget för 2012, 1 903 000 kronor för fullgörandet av uppdraget under denna punkt.

- Arbetet med drift och utveckling av Valfrihetswebben. Enligt vad utredningen erfarit disponerar avdelningen för Upphandlingsstöd inom Kammarkollegiet enligt budget för 2012 435 000 kronor för denna uppgift. Detta finansieras genom avräkning från ett särskilt engångsanslag från 2008.<sup>8</sup>

Verksamheten i punkt 1 ovan finansieras således genom anslaget till Kammarkollegiet. I regleringsbrevet finns inga särskilda krav på hur mycket av detta anslag som Kammarkollegiet ska nyttja för upphandlingsstödsverksamheten.

Viss vägledning bör dock stå att finna i de beslut vari Kammarkollegiet erhållit resurstillskott. Inför inrättande av upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet angav regeringen i budgetpropositionen 2008/09:1 under utgiftsområde 2, att för att stärka arbetet med att utarbeta upphandlingsstöd för upphandlande myndigheter och en e-upphandlingsplattform ökade anslaget till Kammarkollegiet med 22 miljoner kronor.

Anslaget till Kammarkollegiet har under de påföljande åren ökat med pris- och löneomräkning. 22 miljoner kronor som anvisades till upphandlingsstödet 2009 kan beräknas motsvara cirka 23 miljoner

---

<sup>7</sup> Av Socialdepartementets regleringsbrev till Kammarkollegiet avseende anslag 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård under Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg för 2012 anges under p.4 Tillgänglighet att Kammarkollegiet disponerar 2 000 000 kronor för fortsatt arbete med vägledning för upphandling inom vård och omsorg i enlighet med Kammarkollegiets regleringsbrev för 2012. I detta regleringsbrev anges att myndigheten ska fortsätta arbetet med att utveckla samt aktivt sprida vägledningen för upphandling inom vård och omsorg, utifrån vad som anges i regeringens beslut den 26 mars 2009 (dnr S2007/11029). I uppdraget ingår att se över behov och ta fram kravspecifikationer för de områden myndigheten finner lämpliga. Myndigheten ska vidare kartlägga målgruppernas kännedom om och användning av vägledningen.

<sup>8</sup> Av Kammarkollegiets regleringsbrev för 2012 framgår att myndigheten ska driva en nationell databas för annonsering av valfrihetssystem inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och andra områden där lagen (2008:962) om valfrihetssystem tillämpas. Myndigheten ska fortsätta att utveckla databasen så att den svarar mot de behov av bl.a. lättillgänglig och sökbar information som uttrycks i propositionen Lag om valfrihetssystem (prop. 2008/09:29). Myndigheten ska säkerställa att innehållet i databasen är offentligt och tillgängligt utan avgift. Finansiering av uppdraget sker med de medel som Kammarkollegiet tilldelades enligt regeringens beslut den 26 juni 2008 (dnr S2008/5749). I detta beslut erhöll Kammarkollegiet 5 miljoner kronor. Av dessa medel återstår enligt Kammarkollegiet 1 138 000 kronor (av vilka 435 000 kronor budgeterats för 2012).

kronor 2012. Till detta kommer det ovannämnda anslaget på 2 miljoner kronor från utgiftsområde 9. Således kan sägas att Kammarkollegiet under innevarande år borde kunna ställa resurser motsvarande cirka 25 miljoner kronor till förfogande för upphandlingsstödsverksamheten. Den budgeterade nivån till denna verksamhet ligger således cirka 4 miljoner kronor lägre.

Utredningen slutsats är att inför 2013 borde det finnas ett ekonomiskt utrymme för upphandlingsstödsverksamheten på cirka 25 miljoner kronor vilket bör utgöra grunden för finansieringen vare sig en ny myndighet inrättas eller alternativ 0 väljs, dvs. att det samordnade upphandlingsstödet ligger kvar inom Kammarkollegiet.

#### 9.2.4 Tillkommande kostnader som är oberoende av organisationsalternativ

**Utredningens bedömning:**

De merkostnader som följer av den ambitionshöjning som ovan beskrivits beräknas till cirka 19 miljoner kronor.

De arbetsuppgifter om redovisas i kapitel 5 och 6 och de gränsdragningar mot annan verksamhet som redovisas i kapitel 7 innebär att det går att göra en beräkning av verksamhetens omfattning som gör att utredningen bedömer att personalen inom upphandlingsstödet kommer att behöva utökas med cirka 10 personer.

Denna beräkning har inte tagit hänsyn till det personalbehov som kan komma att 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. Slutligen kan personalbehovet påverkas av hur stödet till forskning om offentlig upphandling organiseras.

Utredningen väljer att redovisa de tillkommande kostnaderna för en upphandlingsstödjande verksamhet vars kapacitet förstärks motsvarande 10 tjänster. Kostnaderna för detta kapacitetsförstärkningsbehov beräknas på följande sätt:

1. Lönekostnader för 10 personer som anställs till den nu gällande genomsnittliga lönen, vilken uppgår inklusive lönebikostnader (cirka 48 procent av lönekostnaden) till cirka 7,3 miljoner kronor.<sup>9</sup>
2. Anta vidare att vad som krävs för att täcka:
  - a. avdelningsspecifika kostnader,
  - b. myndighetens overheadkostnader
  - c. de verksamhetsspecifika<sup>10</sup> kostnaderna kan förväntas utgöra samma andel som för närvarande, dvs. strax under 50 procent av de totala kostnaderna för verksamheten.<sup>11</sup>

Därmed kan utökningen av personalstyrkan beräknas kosta cirka 14 miljoner kronor.

3. Men utredningen räknar därtill med att de kompetens-tillskott som bör tillkomma kommer att höja medellönen.<sup>12</sup> Denna successiva förändring av kompetensbilden vid verksamheten kommer att leda till ett behov av ökade anslag med som utredningen beräknar till 4,7 miljoner kronor per år. Den nödvändiga ökningen av anslaget bör kunna ske i flera steg.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Lönekostnaderna inklusive lönekostnadspålägg för 10 anställda med en medellön om 41 000 kronor per månad beräknas som:  $41\ 000 \times 12 \times 1,48 \times 10 \approx 7,3$  miljoner kronor.

<sup>10</sup> T.ex. informations spridning och extern kompetens.

<sup>11</sup> Med de förutsättningar som angavs ovan ger detta en total kostnad för personaltillskottet, övriga avdelningsspecifika kostnader samt overheadkostnader på ungefär 13,8 miljoner kronor ( $100/(100-53) \times 7,3 \approx 13,8$ ).

<sup>12</sup> Antag att genomsnittslönen för de anställda i takt med kompetensförstärkning på ett antal års sikt ökar med i genomsnitt 11 000 kr/mån. Detta behöver inte öka overheadkostnaderna utan kan beräknas som en ökning med cirka  $(24 \times 12 \times 11\ 000 \times 1,48) \approx 4,7$  miljoner kronor.

<sup>13</sup> Att förstärka verksamhetens kompetens genom rekrytering av personal med delvis annorlunda profil är givetvis en process som kommer att ta några år att genomföra.

### 9.2.5 Merkostnader om upphandlingsstödet ges ställning som fristående myndighet

**Utredningens bedömning:**

Kostnaderna för att ge upphandlingsstödet ställning som självständig myndighet uppskattas till 2,1–2,8 miljoner kronor per år.

Utredningen har att försöka beräkna merkostnaderna om det samordnade upphandlingsstödet organiseras som en fristående myndighet. Merkostnader uppstår av ett antal olika skäl:

1. Högre krav ställs på lednings- och stabsfunktionerna i en självständig myndighet än på motsvarande funktioner vid en enhet inom en myndighet. En självständig myndighet leds normalt av en generaldirektör. Löneanspråken för en generaldirektör är högre än för en avdelningschef.
2. En självständig myndighet måste lämna ett antal underlags- och redovisningsdokument till regeringen och vissa andra myndigheter. En avdelning inom en myndighet behöver endast lämna underlag för dokument av detta slag till myndighetens ledning eller till en annan enhet inom myndigheten.
3. En självständig myndighet med cirka 25 anställda utnyttjar sannolikt Statens Servicecenters<sup>14</sup> administrativa service som verksamhetsstöd eller har någon typ av samarbetsavtal med en större myndighet för detta ändamål. Trots detta kan merkostnader uppstå, t.ex. vid upphandling av dessa tjänster eller vid hantering av uppgifter som endast delvis kan läggas ut på utomstående t.ex. personalrekrytering.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Utredningen har erfarit att Kammarkollegiet informerats om regeringens intention att ge Kammarkollegiet i uppdrag att tillsammans med den nybildade servicemyndigheten Statens Servicecenter förbereda en övergång av all verksamhet vid Kammarkollegiets avdelning för administrativ service till den nya myndigheten; Statens Servicecenter. Något datum för övergången har inte fastställts. Utredningen utgår från att Statens Servicecenter initialt komma att erbjuda samma service till statliga myndigheter, till samma kostnad som verksamheten vid Kammarkollegiet hittills erbjudit.

<sup>15</sup> Som exempel kan nämnas att myndigheter som hittills utnyttjat Kammarkollegiets administrativa service normalt själva driver sina verksamhetsplanerings- och årsredovisningsprocesser. En enhet inom en myndighet kan utnyttja myndighetens eget verksamhetsstöd för dessa uppgifter.

4. En självständig myndighet måste i viss utsträckning ha egna system för verksamhetsstyrning, ärendehandläggning och administration. Detta ger upphov till licenskostnader och kostnader för anslutningsavgifter. Kostnader uppstår också vid den anpassning av dessa system till myndighetens behov som kan behöva göras i vissa fall.
5. En självständig myndighet med cirka 25 anställda kan ha svårt att lösa lokalfrågorna på ett bra sätt. Om det inte är möjligt att samlokalisera myndigheten med en större myndighet eller med andra små myndigheter, alternativt till lokaler där hyresvärden tillhandahåller viss lokalanknuten service uppstår merkostnader för reception, vaktmästeri m.m.

Som framgår i avsnitt 9.2.1 förutsätts den organisatoriska indelningen av verksamheten vara i stort sett densamma i båda organisationsalternativen. I en fristående myndighet kan det dock bli nödvändigt att komplettera sakenheterna med en något mera utvecklad administrativ funktion. Om detta inte sker kommer generaldirektören och mellancheferna att belastas med en hel del administrativa uppgifter.

Som nämndes inledningsvis är det svårt att kvantifiera många av de merkostnader som angavs ovan. Utredningen är i stor utsträckning hänvisad till förhållandevis grova uppskattningar.

En förutsättning för att merkostnaderna ska kunna hållas på en rimlig nivå är att behovet av verksamhetsstöd (pkt 3) och lokaler (pkt 5) kan tillgodoses på ett bra sätt, dvs. genom ett utnyttjande av Statens Servicecenters administrativa service, samt genom någon typ av samlokalisering med en annan myndighet eller till lokaler där hyresvärden tillhandahåller en väl utbyggd lokalanknuten kontorservice. Om detta är möjligt, begränsas merkostnaderna till ökade löne- och arvodeskostnader för ledningsfunktionen, ökad personalåtgång till följd av de krav som nämns under pkt 2 samt vissa uppgifter vid upphandling och personalrekrytering samt vid dialogen med Statens Servicecenters administrativa service. Till detta kommer de kostnader som nämns under pkt 4.

De ökade löne- och arvodeskostnaderna för ledningsfunktionen kan uppskattas till 0,8–1,0 miljoner kronor per år (inklusive lönekostnadspålägg). Den ökade personalåtgången till följd av en mer

omfattande administration kanske omfattar något personår.<sup>16</sup> Merkostnaderna för licenser, m.m. enligt pkt 4 är svåra att uppskatta men behöver inte vara särskilt höga då det främst är fråga om enkla standardsystem som används i en genomsnittlig förvaltningsverksamhet.

Den årliga merkostnaden kanske ligger i intervallet 0,5–1,0 miljoner kronor. Med dessa förutsättningar kan kostnaderna för att ge upphandlingsstödet ställning som självständig myndighet uppskattas till 2,1–2,8 miljoner kronor per år.

**Tabell 9.3** Beräknade framtida kostnader för en Upphandlingsstödsmyndighet (exklusive kostnader för administration av forskning, statistik och tillkommande administrativt samarbete inom EU)

	Milj kr	Milj kr
Budgeterade kostnader 2012		20,4
Personaltillskott	14,0	
Lönekostnader p.g.a. kompetenshöjning	4,7	
<b>Merkostnader för egen myndighet</b>	<b>2,5</b>	
<b>Summa tillskottsbehov</b>	<b>21,2</b>	<b>21,2</b>
<b>Summa</b>		<b>41,2</b>

### 9.2.6 Omställningskostnader om upphandlingsstödet ges ställning som egen myndighet

#### Utredningens bedömning:

Omställningskostnaderna beräknas vara små. Förutsättningen är dock att Kammarkollegiet medverkar till smidiga övergångslösningar. Om Upphandlingsstödsmyndigheten skulle lokaliseras utanför Stockholm förstörs förutsättningarna för att bedriva ett aktivt upphandlingsstöd under många år.

Om en verksamhet som är en del av en annan myndighet överförs till en nyinrättad myndighet kan vissa omställningskostnader uppstå. Med omställningskostnader avses härvid engångskostnader som sammanhänger med inrättandet av en ny myndighet. I dessa

<sup>16</sup> Vid en genomsnittslön om 30 000 kronor per månad svarar detta mot en merkostnad - inklusive lönekostnadspålägg - om  $30\,000 \times 1,48 \times 1,5 \times 12 \approx 800\,000$  kronor per år).



kostnader ingår inte de merkostnader som berördes i tidigare avsnitt.

I princip kan omställningskostnader uppstå till följd av personalavgångar i samband med överföringen av verksamheten till en nyinrättad myndighet. Utredningen bedömer dock inte att det är troligt att personal väljer att lämna upphandlingsstödet om verksamheten skulle överföras till en egen myndighet. Om verksamheten däremot skulle utlokaliseras från Stockholmsområdet skulle betydande omställningskostnader kunna uppstå. Ett sådant alternativ 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. Det skulle vara mycket svårt att klara vid en lokalisering utanför Stockholm.

Omställningskostnader uppstår också till följd av den omorganisation som genomförs och om verksamheten behöver flyttas till nya lokaler. Sammanfattningsvis bedömer utredningen att omställningskostnaderna kommer att bli små, särskilt om Kammarkollegiet medverkar till att lösa temporära problem, som t.ex. lokaler under en övergångstid.

### 9.3 För- och nackdelar med organisationsalternativen 2 och 0

#### Utredningens förslag:

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 alternativ 2 är fullt motiverad av de fördelar som det innebär att upphandlingsstödsverksamheten bedrivs i egen myndighet.

Att organisera det samordnade upphandlingsstödet i en egen myndighet kommer såsom ovan redovisats att bli något mera kostsamt än 0-alternativet.

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.

*Fördelar med alternativ 2 – en Upphandlingsstödsmyndighet*

- Synlighet mot målgrupper
- Tydlighet att det finns en myndighet som ha det övergripande ansvaret.
- Markering av att insatser 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 stabbsstöd och för ansvaret för statistik att verksamheten bedrivs i en egen myndighet.
- Enklare och mera transparent myndighetsstyrning.

*Nackdelar med alternativ 2 – en Upphandlingsstödsmyndighet*

- Något högre kostnader.
- Sårbarhet med liten myndighet, bl.a. med avseende på ledningsfunktion.

*Fördelar med alternativ 0 – upphandlingsstöd vid Kammarkollegiet*

- Kontinuitet
- Tillgång till Kammarkollegiets gemensamma administrativa funktioner.
- Möjlighet till kompetensutbyte med Statens inköpscentral.

*Nackdelar med alternativ 0 – upphandlingsstöd vid Kammarkollegiet*

- 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.

- Omställningskostnader, främst behovet att finna lokaler
- Svårare att rekrytera personal med spetskompetens till en myndighet med otydlig roll och profil.
- Risk för intressemotstånd mellan Statens inköpscentral och Upphandlingsstödet.

## 9.4 Utredningens slutsats och förslag

Utredningen kan konstatera att det inte är lämpligt att verksamheten ligger kvar i Kammarkollegiet (alternativ 0). Alternativet ger sämre förutsättningar att utveckla verksamheten.

Det finns inte några fördelar att flytta verksamheten till någon annan befintlig myndighet.

Utredningen konstatera att det finns en rad argument för att upphandlingsstödsverksamheten kan bedrivas under bättre förutsättningar i en egen myndighet. Merkostnaden har utredningen beräknat till cirka 2,5 miljoner kronor. Utredningen menar att denna merkostnad är motiverad utifrån de fördelar som föreligger i alternativ 2.

## 9.5 Möjligheter till finansiering

### Utredningens bedömning:

Utredningen bedömer att det är möjligt att visa på finansiering som uppgår till cirka 33,5 miljoner kronor.

### 9.5.1 Kammarkollegiets anslag

Som ovan redovisats i avsnitt 9.2.3 borde det utifrån de resurser som tillförts Kammarkollegiet för verksamheten med upphandlingsstöd finnas ett ekonomiskt utrymme för Kammarkollegiet att bedriva upphandlingsstödsverksamhet som, inkluderande verksamhetens andel av Kammarkollegiets overheadkostnader, mot-

svarar cirka 23 miljoner kronor. Därtill kommer som ovan redovisats 2 miljoner kronor från Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg för arbete med vägledning för upphandling inom vård och omsorg. Till detta senare anslag återkommer utredningen i avsnitt 9.5.5.

Dessa medel, 23 miljoner kronor, bör vara grunden för anslaget till den nya Upphandlingsstödsmyndigheten.

### 9.5.2 Ändrad verksamhet vid Konkurrensverket

Utredningen bedömer att ett starkare och mer kompetent samordnat upphandlingsstöd kommer att innebära vissa förändringar för Konkurrensverket.

- Konkurrensverket behöver inte längre tillhandahålla information om offentlig upphandling utanför verkets egen tillsynsverksamhet.
- Det samordnade upphandlingsstödet övertar ansvaret för statistiken.
- Det samordnade upphandlingsstödet helpdesk kan delvis minska belastningen på Konkurrensverket tipsfunktion i frågor om upphandlingsregelverket.
- Det samordnade upphandlingsstödet kommer att avlasta Konkurrensverket med en del stabstödsuppgifter.

Utredningen har att uppskatta vilka medel som bör överföras till den nya Upphandlingsstödsmyndigheten.

Anslagen till Konkurrensverket redovisas i avsnitt 2.2.2. Därvidlag kan utredningen notera att Konkurrensverket fått ökade anslag vid två tillfällen som helt eller delvis motiverats med informationsinsatser.<sup>17</sup> Utredningen konstaterar att Konkurrensverket inte

---

<sup>17</sup> I budgetpropositionen 2007/08:1 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 budgetpropositionen 2008/09:1 skrev regeringen;

Den 1 januari 2008 trädde två nya lagar på upphandlingsområdet i kraft som genomförde gemenskapsrättsliga upphandlingsdirektiven. För att uppnå en enhetlig och konsekvent tillämpning av lagstiftningen är det angeläget att klagörande information om upphandlingslagreglerna tas fram och når ut till alla som har att förhålla sig till upp-

längre har samma roll beträffande information och vägledning. Utredningens förslag går ytterligare i den riktningen genom att klarlägga ansvarsfördelningen mellan upphandlingsstödet och Konkurrensverket. Konkurrensverket ska inte längre svara för generell information om upphandling eller ge ut vägledningar. Därigenom borde det finnas förutsättningar att minska anslaget till Konkurrensverket.

Därtill bör de 350 000 kronor som Konkurrensverket i dag betalar till SCB för visst arbete med statistiken kunna överföras till det samordnade upphandlingsstödet.<sup>18</sup>

Emellertid har Konkurrensverket anfört att deras kostnader för tillsynsverksamheten överstiger de medel som verket har tilldelats enligt budgetpropositionerna med cirka 8,8 miljoner kronor.

Utredningens förslag innebär en nerdragning av medel till Konkurrensverket. Det kan komma att få negativa konsekvenser för tillsynsverksamheten. Skälet att utredningen föreslår denna nerdragning är att när dessa medel ursprungligen tillskötts till Konkurrensverket var syftet att dessa medel skulle möjliggöra just informations- och vägledningsinsatser.

Utredningen vill understryka att båda tillsynsverksamheten och upphandlingsstödsverksamheten är viktiga för en väl fungerande offentlig upphandling. Därför är det väsentligt att Konkurrensverkets verksamhet analyseras innan beslut tas om minskade anslag.

### 9.5.3 Ändrad verksamhet vid AB Svenska Miljöstyrningsrådet

AB Svenska Miljöstyrningsrådet har inte haft något anslag för att arbeta med sociala hänsyn. Överföringen av dessa arbetsuppgifter till det samordnade upphandlingsstödet innebär därför inte skäl för minskning av bidraget till AB Svenska Miljöstyrningsrådet. Där-

---

handlingsregelverket. Bättre kunskaper om regelverket minskar risken för att upphandlingen blir föremål för överprövning vilket bidrar till att minska den administrativa bördan för såväl leverantör som upphandlande myndigheter och enheter. Bättre kunskaper om regelverket kan också öka användandet av innovationsfrämjande upphandling där särskilda hänsyn tas till små och medelstora företag.

Samt

Vidare föreslår regeringen att anslaget 1:17 Konkurrensverket tillförs 3 000 000 kronor årligen från och med 2009 för att förstärka och utveckla verkets informationsverksamhet särskilt vad gäller upphandlingsreglerna.

I senare regleringsbrev har det inte funnit något krav på hur Konkurrensverkets anslag ska nyttjas i dessa avseenden.

<sup>18</sup> Kostnaderna för statistikhanteringen ligger inte i ovanstående kalkyl.

emot beräknar utredningen att den ökade samordningen av helpdesk-funktion och annan informationsverksamhet motiverar att bidraget till AB Svenska Miljöstyrningsrådet under Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård bör justeras ner med ½ miljon kronor.

#### 9.5.4 Anslaget Bidrag till folkhälsa och sjukvård

Som ovan också redovisats anvisas Kammarkollegiet 2 miljoner kronor från anslag 1.6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård under Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg för arbete med vägledning för upphandling inom vård och omsorg. Utredningen menar att det är viktigt att Upphandlingsstödsmyndigheten kan utveckla sitt arbete på detta område. Problematiken kring upphandling inom vård och omsorg är omfattande och Upphandlingsstödsmyndigheten behöver i samverkan med andra myndigheter och organisationer medverka till att öka förutsättningarna för väl fungerande och trovärdiga former för upphandling av tjänster på detta område.

Utredningen ser skäl att anvisa ytterligare medel till upphandlingsstödsverksamheten med tanke på den stora betydelse som upphandling av vård- och omsorgstjänster har i samhället. Utredningen vill här peka på att anslaget 1.6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård för innevarande år uppgår till 1 711 923 kronor.

Med tanke på den viktiga rollen som offentlig upphandling har för hälso- och sjukvård och omsorg menar utredningen att det är motiverat att öka de medel som anvisas för upphandlingsstöd från 2 till 3 miljoner kronor.

#### 9.5.5 Anslaget för Näringslivsutveckling

Det samordnade upphandlingsstödet bör överta allt ansvar för att utarbeta den vägledning i upphandlingsjuridiska frågor som Tillväxtverket kan behöva för sina insatser mot små och medelstora företag.

De insatser som Tillväxtverket har gjort beträffande offentlig upphandling och som redovisats i avsnitt 2.4.3 har till huvudsaklig del finansierats genom anslaget 1:5 Näringslivsutveckling under utgiftsområde 24.

Utredningen har inte funnit skäl att detaljerat klarlägga den exakta omfattningen av dessa insatser och kan inte heller nöjaktigt uppskatta kostnaderna.<sup>19</sup>

För innevarande år har 649 miljoner kronor anvisas under anslaget 1:5 Näringslivsutveckling. Detta anslag disponeras till del av regeringen, till del av Tillväxtverket.

I avsnitt 5.3.4 framhåller utredningen den mycket stora betydelsen av upphandlingsstödande arbete riktat mot leverantörer. Upphandlingsstödet ska bedriva informations- och stödinsatser direkt riktade till leverantörer, företrädesvis små och medelstora företag. Ökade kunskaper om offentlig upphandling bör ge fler företag förutsättningar att delta vilket kan medverka till att utveckla näringslivet.

Även informations- och vägledningsinsatser riktade till upphandlande myndigheter kommer indirekt att vara till nytta även för leverantörer. Mer kunniga upphandlande myndigheter som också kan förväntas vara mer benägna till att ha dialog med leverantörer är till fördel även för företag.

Med dessa utgångspunkter anser utredningen att det är motiverat att en del av det tillkommande medelbehovet för Upphandlingsstödet täcks genom en nerdragning av anslaget 1:5 Näringslivsutveckling under utgiftsområde 24, med förslagsvis 5 miljoner kronor.

## **9.6 Utredningens förslag till finansiering av en ny Upphandlingsstödsmyndighet**

Utredningen har ovan redovisat att det finns starka motiv för att tillskjuta ytterligare medel till Upphandlingsstödsverksamheten. Vidare att verksamheten i en Upphandlingsmyndighet kan beräknas kosta cirka 41 miljoner kronor.

---

<sup>19</sup> Som framgår av redovisningen i avsnitt 2.4.3, har insatserna skett under flera år och i en del fall varit mindre delar av olika projekt som i vissa fall även finansierats från andra källor.

**Tabell 9.4** Finansieringsförutsättningar

	Miljoner kr	Miljoner kr
Medel från anslaget till Kammarkollegiet under Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	23	
Medel från anslaget till Konkurrensverket under Utgiftsområde 24 Näringsliv	3	
Medel från bidraget till AB Svenska Miljöstyrningsrådet under Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård	0,5	
Medel från anslaget 1.6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård under Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	3	
1:5 Näringslivsutveckling under Utgiftsområde 24 Näringsliv	5	
	34,5	34,5
<b>Behov av tillkommande finansiering</b>		<b>6.5</b>
<b>Beräknad årlig kostnad för Upphandlingsstödsmyndigheten</b>		<b>41</b>

Utredningen kan således inte redovisa finansiering för 6,5 miljoner kronor. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 9.7. och avsnitt 10.2 och 10.3.

## 9.7 Behovet av resursförstärkning

### Utredningens bedömning:

Det finns ett starkt stöd för förbättrad offentlig upphandling. Upphandlingsstödet kan utvecklas till ett värdefullt instrument för att stödja denna utveckling. Det kommer att behövas ett nettotillskott av resurser till upphandlingsstödet

### Utredningens förslag:

Upphandlingsstödet bör tillföras ytterligare ekonomiska resurser.

Offentlig upphandling omsätter i storleksordningen 500 miljarder kronor, den helt dominerade delen finansieras med skattemedel. Det finns ett starkt stöd för förbättrad offentlig upphandling. Upphandlingsstödet kan utvecklas till ett värdefullt instrument för att stödja denna utveckling.

Under de närmaste åren finns det skäl att förvänta en stark utveckling av upphandlingsområdet.



- De nya direktiven förväntas medföra ett antal ändringar i upphandlingslagstiftningen som kommer att leda till ett ökat behov av information och vägledning till både upphandlande myndigheter och leverantörer.
- Ett ökat intresse och engagemang kan förväntas leda till att fler upphandlande myndighet önskar ta miljö och sociala hänsyn vid sina upphandlingar. Detta kommer också att öka efterfrågan på vägledning.
- Uppmärksamheten kring felaktigheter av olika slag vid olika upphandlingar kommer att leda till en strävan hos upphandlande myndigheter att förbättra sina upphandlingsprocesser och kontraktsuppföljningen. Inte minst är detta uppenbart när det gäller upphandling av vård- och omsorgstjänster.

Utredningens slutsats är att det kommer att behövas ett nettotillskott av resurser till upphandlingsstödet för att detta skall kunna utföra de utgifter som är efterfrågade och som är rimliga med tanke på den stora betydelse för hela samhället som offentlig upphandling har.

Kostnaderna för det föreslagna upphandlingsstödet kan beräknas till cirka 0,008 procent av det samlade värdet av offentlig upphandling.

Det kan i sammanhanget finnas skäl att påminna om att Norge, trots en mindre ekonomi och en mindre andel offentlig upphandling av de offentliga utgifterna, en upphandlingslagstiftning som inte har detaljerade regler under tröskelvärdena samt mycket färre överprövningar, likväl har funnit det motiverat att bygga upp ett upphandlingsstöd med 35 anställa och en budget på cirka 70 miljoner NOK.

# 10 Konsekvensbeskrivningar

## 10.1 Skyldighet att redovisa konsekvenser

### 10.1.1 Kommittéförordningens bestämmelser

Utredningen har att följa Kommittéförordningens (1998:1474) bestämmelser om konsekvensberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.<sup>1</sup>

### 10.1.2 Utredningens direktiv

I utredningens direktiv har regeringen angivit:

Utredaren ska redovisa

1. vilka kostnader som är kopplade till verksamheterna,
2. vilka konsekvenserna blir för berörda aktörer som lämnar över verksamhet och resurser till den myndighet dit verksamheten samlas,

---

<sup>1</sup> Bestämmelserna har följande lydelse:

14 § Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén föreslå en finansiering.

15 § Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

15 a § Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Förordning (2008:269).

16 § Regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas i ett betänkande.

3. vilka konsekvenserna blir för den myndighet där verksamheten samlas,
4. vilka konsekvenserna blir för upphandlande myndigheter/enheter på lokal, regional och nationell nivå,
5. vilka konsekvenser förslagen får för leverantörerna,
6. övriga konsekvenser, dvs. såväl de ekonomiska som personella konsekvenserna av att samordna frågorna hos en befintlig myndighet samt
7. eventuella kostnader som det innebär att bilda en ny myndighet.

Direktivet anger även att om de förslag som lämnas har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män ska en konsekvensanalys göras även ur jämställdhetsperspektiv.

Punkterna 1, 6 och 7 har redovisats i kapitel 9.

## 10.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

### Utredningens bedömning:

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.

Som ovan nämnts uppskattas värdet av den totala årliga upphandlingen i Sverige till mellan 480 och 580 miljarder kronor.

Syftet med upphandlingsstödet är att hjälpa upphandlande myndigheter att genomföra bättre upphandlingar. Bättre upphandling bör kunna minska både kostnaderna för upphandlade varor och tjänster och påverka transaktionskostnaderna.

Utredningen menar att det är i hög grad samhällsekonomiskt fördelaktigt att främja bättre offentlig upphandling.

### 10.2.1 Kostnaden för upphandlade varor eller tjänster

Den första effekten avser kostnaden för de varor och tjänster som upphandlas.<sup>2</sup> Det finns anledning att anta att ökade kunskaper leder till ekonomiskt mer fördelaktiga upphandlingar. Utredningen har emellertid inte kunnat göra några specifika beräkningar av vilken effekt som upphandlingsstödet skulle kunna ha. Dock vill utredningen ge några exempel på hur bättre vägledning och spridning av erfarenheter och goda exempel skulle kunna underlätta för upphandlande myndigheter.

- Om upphandlande myndigheter gör bättre behovsanalyser kan det underlätta myndighetens arbete med att ställa krav på den upphandlade varan eller tjänsten. Mera adekvata krav skulle kunna sänka kostnaderna.
- Om upphandlande myndigheter genomför marknadsstudier bör de ha bättre förutsättningar att anpassa sina upphandlingar till vad som är mest fördelaktigt utifrån marknadsförutsättningarna. Detta bör kunna ge bättre funktionalitet och lägre kostnader.
- Om upphandlande myndigheter utformar sina avtalsvillkor bättre torde både besparingar och bättre kvalitet kunna uppnås.
- Förbättrade rutiner för kontraktsuppföljning kan också antas leda till besparingar.

Upphandlingsstödet skulle kunna medverka till att upphandlande myndigheter genomför upphandlingar på ett sätt som leder till att leverantörer offererar lägre priser, eller att kostnaden för upphandlingen kan sjunka genom att upphandlingen bättre överensstämmer med myndighetens behov.

---

<sup>2</sup> Huruvida upphandling i sig leder till lägre kostnader för de upphandlande myndigheterna jämfört med ett hypotetiskt förhållande där myndigheter skulle kunna anskaffa varor och tjänster utan att behöva följa någon upphandlingslagstiftning, är omstritt. EU-kommissionen anför i *Evaluation Report, Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*, Commission staff working paper del 1, 27 juni 2011, SEC(2011)853 final att upphandling leder till lägre priser. I en rapport till EU-kommissionen, *Estimating the Benefits from the public procurement directives – A report for DG Internal Market*, London, Europe Economics 2011 uppskattas att det öppna förfarandet över tröskelvärdena leder till en pris-sänkning motsvarande 3,8 procent på kontraktets slutliga värde.

Även om dessa resultat skulle vara rimligt korrekta så avser detta den aggregerade effekten. Enskilda upphandlingar kan mycket väl leda till kostnader som ligger över kostnader för anskaffning utan upphandlingsförfarande. Det är inte möjligt att dra slutsatsen att offentlig upphandling i sig alltid leder till ett optimalt resultat. Därför finns förutsättningar för kostnads-sänkningar.

Anta att 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 har anledning att tro att potentialen för förbättrade upphandlingar är betydligt större.

### 10.2.2 Transaktionskostnader

Den andra effekten avser myndigheternas transaktionskostnader. Upphandlingsutredningen har låtit en forskare beräkna tidsåtgången för offentlig upphandling inom offentlig sektor för att härleda myndigheternas kostnader.<sup>3</sup> Dessa beräknas till 2 075 heltidsårsarbeten motsvarande 1,1 miljarder kronor. Ökade kunskaper och förbättrade upphandlingsrutiner kan antas leda till en effektivare upphandling. En effektivare upphandling, inklusive färre överprövningar, bör innebära lägre arbetsinsats och därmed lägre transaktionskostnader för upphandlande myndigheter.

Om de upphandlande myndigheterna kunde sänka sina transaktionskostnader med i genomsnitt 4 procent skulle det innebära årliga besparingar på mellan 25 och 30 miljoner kronor per år.

### 10.2.3 Leverantörernas kostnader

Den tredje effekten avser kostnaderna för företag som medverkar vid offentlig upphandling. Även leverantörer har betydande kostnader för det arbete som krävs för att delta i offentlig upphandling. Dessa är svåra att beräkna men ovannämnda forskare uppskattar företagens merkostnader<sup>4</sup> för offentlig upphandling till cirka 2,9 miljarder kronor. Om ökad vägledning leder till enklare och bättre förfrågningsunderlag bör man notera att en kostnadsminskning för leverantörerna på blott 3 procent skulle motsvara nära 100 miljoner kronor. En sådan kostnadsminskning bör delvis komma upphandlande myndigheter till godo, delvis företagen.

---

<sup>3</sup> Jerker Holm, *En analys av transaktionskostnader vid offentlig upphandling*, SOU 2011:73 bilaga 6.

<sup>4</sup> Med merkostnader menas kostnader som går utöver företagets kostnader att sälja till köpare som inte tillämpar upphandlingslagstiftningen.

### 10.3 Kostnader för staten

Utredningens förslag innebär behov av ökade anslag. Såsom framgår av kapitel 9 beräknar utredningen de tillkommande kostnaderna att för utredningens förslag i enlighet med alternativ 2 – egen myndighet- till cirka 21 miljoner kronor.

För alternativ 0 dvs. att låta verksamheten vara en del av Kammarkollegiet ligger motsvarande tillkommande kostnader på cirka 18,5 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 enligt cirka 6,5 miljoner kr vartill det saknas förslag till finansiering.

Utredningen har i avsnitt 9.6 redovisat motiven för medeltillskott. Den bedömning av de samhällsekonomiska vinsterna som utredningen gör i 10.2 understryker tydligt behovet av att medel tillskjuts för att skapa ett samordnat upphandlingsstöd.

### 10.4 Konsekvenserna för berörda aktörer som lämnar över verksamhet och resurser

Utredningens generella bedömning blir att konsekvenserna blir små.

#### 10.4.1 Kammarkollegiet

I det fall, vilket således utredningen rekommenderar, upphandlingsstödet bildar en egen myndighet blir naturligtvis konsekvenserna för Kammarkollegiet märkbara. Då bortfaller en avdelning med 14 anställda. Därmed bortfaller ett underlag för Kammarkollegiets gemensamma funktioner. Avdelningen för upphandlingsstöd utgör dock en liten del av Kammarkollegiets personalstyrka som under 2011 uppgick till 267 personer. Upphandlingsstödsavdelningens kontorslokaler kan förväntas komma att bli vakanta.<sup>5</sup>

Den av utredningen föreslagna minskningen av anslaget till Kammarkollegiet överstiger den av Kammarkollegiet budgeterade kostnaden för avdelningen för Upphandlingsstöd, jämte budgeterade overheadkostnader. Detta kommer att kunna få negativa conse-

---

<sup>5</sup> Beroende på andra förändringar vid Kammarkollegiet är det eventuellt möjligt att myndigheten kan ha intresse att hyra ut lokaler till den nya Upphandlingsstödsmyndigheten.

kvenser för annan verksamhet som Kammarkollegiet bedriver utifrån dess anslag. Minskningen motsvarar 7 procent av anslaget.<sup>6</sup>

I det fall alternativ 0 skulle väljas blir konsekvenserna för Kammarkollegiet snarast positiva eftersom verksamheten utökas med minst 10 personer.

### Konsekvenser för personalen

Utgångspunkten vid inrättandet av en ny myndighet, alternativ 2, är att verksamheten vid Kammarkollegiets avdelning för upphandlingsstöd överförs till den nya myndigheten.

En viktig fråga i anslutning till förslaget är om förändringen är att betrakta som verksamhetsövergång eller inte. Med övergång av verksamhet avses att ett företag eller en verksamhet eller en del av en verksamhet övergår från en arbetsgivare till en annan. Då gäller 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS), vilket innebär att de rättigheter och skyldigheter som följer av ett gällande anställningsavtal övergår från den överlåtande arbetsgivaren till den mottagande arbetsgivaren. Det är mottagande arbetsgivare, i detta fall den nya myndigheten, som gör bedömningen om det föreligger en verksamhetsövergång eller inte enligt 6 b § LAS.

Om förändringen betraktas som verksamhetsövergång innebär det att den berörda personalen på Kammarkollegiet har rätt att övergå till den nya myndigheten.

Enligt 6 b § LAS kan personalen på Kammarkollegiet motsätta sig verksamhetsövergången och välja att stanna kvar på Kammarkollegiet.

Om detta leder till att det uppstår övertalighet på Kammarkollegiet får denna hanteras med beaktande av tillämpliga arbetsrättsliga regler. Tackar arbetstagare nej till övergången kan arbetsbrist uppstå hos överlåtaren.<sup>7</sup> För den arbetstagare som kan övergå till en ny arbets-

---

<sup>6</sup> Det bör noteras att en stor del av Kammarkollegiets verksamhet finansieras på andra sätt än genom anslaget till myndigheten.

<sup>7</sup> Avtalet om turordning för arbetstagare hos staten (TurA-S) reglerar bland annat vilka turordningsregler som ska gälla vid uppsägning av personal på grund av arbetsbrist. Huvudregeln enligt TurA-S är att turordningen ska omfatta arbetstagare med i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter hos myndigheten på den ort där arbetsbristen finns (3 §). Om den nya verksamheten bedrivs på en annan ort tillämpas huvudregeln om turordning om överlåtaren får en övertalighet. Det innebär att andra på myndigheten kan drabbas av arbetsbristen än de som omfattas av verksamhetsövergången, förutsatt att de arbetar med i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter som de som tackat nej till övergången.

Vid verksamhetsövergång kan turordningen emellertid se annorlunda ut. Om den nya verksamheten bedrivs på samma ort begränsas turordningskretsarna till den del av myndigheten

givare på orten med tillämpning av 6 b § LAS, men som motsätter sig detta och därför blir uppsagd på grund av arbetsbrist, gäller inte Trygghetsavtalet.<sup>8</sup>

Utredningen bedömer dock inte att det är troligt att personal väljer att lämna Upphandlingsstödet om verksamheten överförs till en ny myndighet.

#### 10.4.2 Konkurrensverket

Utredningens förslag till ändrade arbetsuppgifter påverkar Konkurrensverket i begränsad utsträckning. Verkets aktiva upphandlingsstödjande insatser har haft begränsad omfattning.<sup>9</sup> Verket kommer fortfarande att behöva bedriva informationsarbete som är kopplat till verkets tillsynsverksamhet. Den tipsfunktion som verket upprätthåller bör också kunna bibehållas men verksamheten bör drivas utifrån dess egentliga syfte som inte är att ge vägledning.

Konkurrensverket överlämnar ansvaret för statistik. Utredningen föreslår två alternativa lösningar för forskningsansvaret beroende på om nya medel för forskning om offentlig upphandling tillkommer eller inte. I ingetdera fallen blir det några större förändringar för Konkurrensverket.

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.

Utredningen har inte haft i uppdrag att pröva Konkurrensverkets tillsynsverksamhet och kan därför inte nöjaktigt bedöma om det finns förutsättningar för Konkurrensverket att hantera minskade anslag utan att detta negativt påverkar den ”allmänpreventiva effekten” av verkets tillsyn över offentlig upphandling.

Konsekvenserna för Konkurrensverket blir i princip de samma oavsett om alternativ 2 eller 0 väljs.

---

som förs över genom verksamhetsövergång (4 §). Det innebär att en arbetstagare som avböjt en ny anställning inte kan ”slå ut” arbetstagare som inte berörs av verksamhetsövergången.

<sup>8</sup> Trygghetsavtalet har ingåtts av Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna för statsanställda.

<sup>9</sup> Däremot, vilket redovisats i avsnitt 2.2 och 7.8 vänder sig många till Konkurrensverket med frågor beträffande upphandlingsförandet.



### 10.4.3 AB Svenska Miljöstyrningsrådet

AB Svenska Miljöstyrningsrådet saknar redan nu finansiering för arbetet med sociala hänsyn. Således kan under nuvarande förutsättningar bolaget inte längre arbeta med dessa frågor, varför konsekvenserna för bolaget av att utredningen föreslår att ansvaret flyttas från Miljöstyrningsrådet blir små.

Beträffande konsekvenserna av förslaget att AB Svenska Miljöstyrningsrådet inte ska arbeta med vägledning kring livskostnads-cykkelanalys och andra likande beräkningsmetoder bör beaktas att dessa kalkyler inte ingår i miljökriterierna men kan enligt bolagets rekommendation användas i kombination med kriterierna. Att en annan aktör övertar ansvaret för information och vägledning kring dessa beräkningsmetoder innebär således en viss avlastning för Miljöstyrningsrådet. Miljöstyrningsrådets rekommendation om användning av sådana kalkyler påverkas ju inte av vem som har ansvaret för vägledningen.

Utredningens slutsatser i avsnitt 7.9.1. om gränsdragningen mot kommersiell verksamhet borde inte heller få några påtagliga konsekvenser för AB Svenska Miljöstyrningsrådet

Utredningens förslag om ökad samordning och en klar gränsdragning mellan Upphandlingsstödet och AB Svenska Miljöstyrningsrådet kommer att innebära minskade arbetsinsatser från Miljöstyrningsrådets sida. Bl.a. kan Miljöstyrningsrådets personals arbete med vägledning bli enklare på grund av Upphandlingsstödet generella information och vägledning. Miljöstyrningsrådet kan även avlastas en del kostnader för information, helpdesk m.m.

Utredningen bedömer därför att konsekvenserna av den minskning av bidraget med ½ miljon kronor som föreslås i sig kommer att få begränsade konsekvenser för rådets verksamhet.

Konsekvenserna för AB Svenska Miljöstyrningsrådet blir i princip de samma oavsett om alternativ 2 eller 0 väljs.

### 10.4.4 Tillväxtverket

Konsekvenserna för Tillväxtverket bli mycket begränsade. Arbetet av upphandlingsstöds-karaktär har till stor del skett inom ramen för projekt som verket medfinansierat. Andra uppgifter har varit tidsbegränsade uppdrag.

Tillväxtverkets olika projekt och strukturer kommer att kunna dra nytta av de vägledningar som upphandlingsstödet producerat.

Den finansiering från anslaget 1:5 Näringslivsutveckling som utredningen föreslår kommer att ha begränsade konsekvenser för Tillväxtverket.

## 10.5 Konsekvenserna för den myndighet som ansvarar för det samordnade upphandlingsstödet

### 10.5.1 Alternativ 2 – Upphandlingsstödmyndighet

Utredningens förslag innebär att en ny myndighet, förslagsvis kallad *Upphandlingsstödmyndigheten* bildas. 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 detta underlättas av ett bra samarbete mellan organisationskommittén för den nya myndigheten och Kammarkollegiet.

En mycket viktig uppgift är att finna en generaldirektör för Upphandlingsstödsmyndigheten. Utredningen har här inte anledning att föregripa den process med rekryteringsprofil m.m. som kommer att krävas. Det finns dock skäl att understryka att ett av de viktiga motiven för att utredningen förordar en egen myndighet, är just den möjlighet till synlighet som finns i att verksamheten leds av en generaldirektör som bör ha förutsättningar att delta i debatten om offentlig upphandling.

Utredningen föreslår en utökning av kapaciteten som kommer att innebära att personalen utökas. Rekryteringen av ny personal kommer att bli mycket viktigt för att Upphandlingsstödsmyndigheten skall kunna arbeta på det sätt som beskrivs i kapitel 5 och 6.

Andra viktiga insatser som måste göras för att verksamheten skall kunna bedrivas som egen myndighet gäller:

- avtal med annan myndighet om IT-stöd och telefoni, personal-ekonomi- och löneadministration,
- avtal med annan myndighet eller hyresvärd om lokaler och eventuellt om reception och kontorservice.
- licenser för programvaror m.m.,
- avtal med leverantörer samt
- planeringsdokument m.m.

För det ansvariga departementet innebär processen att bilda en ny myndighet att det kommer att behövas en organisationskommitté. Vidare måste den nya myndighetens verksamhet definieras i en instruktion.<sup>10</sup> Regleringsbrev med uppgifter och återrapporteringskrav behöver utarbetas.

Inom departementet kommer det behövas att tjänsteman vid relevant enhet får rollen som myndighetshandläggare.

### 10.5.2 Alternativ O – Kammarkollegiet

I det fall O-alternativet följs blir konsekvenserna för Kammarkollegiet små. Om myndigheten tillförs nya resurser för den ambitionshöjning som utredningen föreslår kommer Kammarkollegiet att behöva hantera några frågor:

- Måste avdelningen för upphandlingsstöd omorganiseras på grund av ökad personal?
- Finns det kontorslokaler för den ökade personalen?

Den viktigaste frågan för Kammarkollegiet är emellertid hur man kan skapa den synlighet och trovärdighet som är nödvändigt för ett framgångsrikt samordnat upphandlingsstöd som arbetar utifrån det ett brett synsätt.

## 10.6 Konsekvenserna för upphandlande myndigheter på lokal, regional och nationell nivå

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 betonas på de breda synsättet kan medverka till mera effektiva upphandlingar.

Uppgiften för det samordnade upphandlingsstödet ska vara att söka nå alla målgrupperna, men det är givet att små statliga myndigheter liksom små kommuner som har svag egen upphandlings-

---

<sup>10</sup> Samtidigt bör instruktionen till Kammarkollegiet revideras och villkoren för bidraget till AB Svenska Miljöstyrningsrådet klarläggas med avseende på bolagets upphandlingsstödsverksamhet.

kompetens kommer att särskilt stor nytta av upphandlingsstödet olika verktyg.

Utredningen bedömer således att konsekvenserna av utredningens förslag är kraftigt positiva för upphandlande myndigheter.

## 10.7 Konsekvenser för leverantörer

Utredningen ska redovisa konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

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. För enstaka leverantörer kan det givetvis vara ett problem om konkurrensen ökar.

Utredningen menar att stora företag generellt torde ha bättre förutsättningar än små företag, att själva eller med hjälp av utomstående expertis, bygga upp egen kompetens kring offentlig upphandling. Därmed torde utredningens förslag leda till en viss ökad konkurrensförmåga för mindre företag i förhållande till stora företag.

Ett litet antal företag arbetar med att erbjuda olika slags tjänster med koppling till offentlig upphandling. Dessa tjänster är värdefulla för en väl fungerande offentlig upphandling och det finns därför skäl att beakta dessa företags arbetsförutsättningar. I avsnitt 7.9 redovisar utredningen sin syn på gränsdragningen mellan upphandlingsstödet och de tjänster som erbjuds på marknaden. Utredningen menar, att de av utredningen föreslagna förstärkningarna och förändringarna endast i mycket begränsad omfattning kommer att påverka marknaden för privata företag. Det bör även beaktas att upphandlingsstödet insatser kan förväntas komma att öka intresset för offentlig upphandling vilket kan leda till ökad efterfrågan på tjänster i anslutning till offentlig upphandling.

Konsekvenserna av utredningens förslag är påtagligt positiva för leverantörer, särskilt små företag.

## 10.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

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

Som utredningen framhållit i avsnitt 5.1. är syftet inte att uppnå en likformig hantering av upphandlingsfrågorna i de olika kommunerna och landstingen/regionerna. Både utifrån det kommunala självstyret och med hänsyn till de olikartade förutsättningarna i olika kommuner, finns det inte skäl att eftersträva att alla kommuner väljer samma lösningar. Däremot är det viktigt att alla kommuner är medvetna om betydelsen av att göra strategiska överväganden beträffande dess upphandlingsverksamhet och taktiska överväganden under upphandlingsprocessen. Kommunernas möjligheter att själva fatta beslut påverkas inte av upphandlingsstödet.

Förslagen innebär inga ökade kostnader för kommunerna, däremot bör förslagen som ovan angivits kunna antas leda till lägre kostnader.

## 10.9 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningen berör denna fråga i avsnitt 7.7. Upphandlingsstödet bör således medverka till att sprida information och ge vägledning kring hur upphandlande myndigheter bör ordna upphandlingsverksamheten och genomföra olika upphandlingar på sätt som minskar risken för korruption och anbudssamverkan.

Utredningen har understrukit att upphandlingsstödet bör medverka till att göra upphandlande myndigheter mera medvetna om kontraktsuppföljningens betydelse. Om fler upphandlande myndigheter skapade rutiner och avsätter resurser till kontraktsuppföljning så skulle också oegentligheter och brottslighet lättare kunna upptäckas.

Utredningen menar därför att utredningens förslag är positivt för det brottsförebyggande arbetet.

## 10.10 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningens förslag syftar till att förstärka upphandlingsstödet med avsikten att detta ska bidra till bättre offentlig upphandling. En aspekt avser de strategiska övervägandena kring offentlig upphandling. Ökad betoning av vikten av goda strukturer för offentlig upphandling i kommuner och statliga myndigheter bör komma att avspeglas i såväl personal- som kompetensförstärkningar. Detta torde ha positiva effekterna för löneutvecklingen för personer med upphandlingskompetens, både upphandlare och upphandlingsexperter.

Utredningen har inte låtit göra någon undersökning av könsfördelningen inom målgruppen upphandlare, men det förefaller vara en kvinnodominerad arbetsuppgift. Således torde detta vara positivt ur ett överordnat jämställdhetsperspektiv. Huruvida upphandlingsstödet insatser kan medverka till en på sikt jämnare könsfördelning för personer med upphandlingskompetens går inte att avgöra.

Utredningen vill vidare framhålla att ett viktigt insatsområde för upphandlingsstödet kommer att vara insatser för att förbättra förutsättningarna för bra upphandling av vård och omsorg. Personalen inom dessa sektorer, till stor del kvinnor, oavsett om de är kommunalt anställda eller arbetar för leverantörer, torde se det som en fördel om det i framtiden fanns bättre förutsättningar för välavvägda upphandlingar och strukturerad kontraktstoppföljning.

## 10.11 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningen bedömer att små kommuner långt från storstadsområdena i dag har svårt rekrytera personal med upphandlingskompetens. Även det kommersiella utbudet av upphandlingskonsulter är koncentrerat till de folkrika delarna av landet. Ett förstärkt upphandlingsstöd skulle således vara särskilt positivt för kommuner i glesbygd. Sänkta kostnader för offentlig upphandling skulle stärka förutsättningarna för offentlig service i alla delar av landet.

Utredningen kan inte bedöma om förslagen ökar förutsättningarna för sysselsättning i alla delar av landet. Ökad vägledning beträffande sociala krav skulle möjligen kunna ge kommuner

bättre förståelse för när och hur social hänsyn kan tas vid offentlig upphandling. Detta skulle t.ex. kunna påverka förutsättningarna att skapa arbete för vissa grupper av socialt utsatta individer.

## 10.12 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är:

Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.<sup>11</sup>

Utredningen menar att utredningens förslag i sig knappast har relevans för de integrationspolitiska målen.

Upphandlingsstödet bör inte ägna sig åt särskilda insatser till förmån för särskilda grupper. Däremot, som utredningen diskuterade i avsnitt 7.6.3, finns det möjligheter för Tillväxtverket att understödja insatser riktade t.ex. till invandrarföretag.

Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att upphandlingsstödet bör bygga upp en kompetens kring sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Bland möjliga sociala krav på en leverantör kan finnas krav som syftar till att förbättra integrationen, t.ex. genom praktikmöjligheter.

## 10.13 Konsekvenser för miljön

Utredningen vill understryka att förslagen innebär förstärkta möjligheter att ge vägledning till upphandlande myndigheter och leverantörer avseende möjligheter att ta miljöhänsyn vid offentlig upphandling. Det finns ett stort intresse hos upphandlande myndigheter att medverka till en bättre miljö genom att utforma upphandling med hänsyn till miljön. Utredningen menar att detta är positivt dels genom den direkta effekten som uppstår genom den minskade miljöpåverkan, dels genom den indirekta effekten att efterfrågan från den offentliga sektorn kan påverka utbudet av varor och tjänster på marknaden på ett sätt som kan leda till att även privata aktörer i ökad utsträckning köper varor och tjänster med förbättrade miljöegenskaper.

Utredningen bedömer således att utredningens förslag är positiva för ansträngningarna att värna om miljön.

---

<sup>11</sup> Proposition 2008/09:1 utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet avsnitt 3.3.

## 10.14 Konsekvenser för vård och omsorg

Upphandling av vård och omsorg är komplicerat. Utredningen bedömer att det kommer att finnas ett stort behov av upphandlingsstödjande insatser för att medverka till att ytterligare förbättra upphandling av vård- och omsorgstjänster. Det behövs en rad åtgärder och samarbete som innefattar upphandlande myndigheter och leverantörer, liksom normgivande myndigheter. Upphandlingsstödet bör ha en viktig uppgift att utveckla det arbete som upphandlingsstödet inom Kammarkollegiet hittills bedrivit. Både leverantörer och upphandlande myndigheter kommer att ha nytta av upphandlingsstödet insatser.

Utredningen bedömer således att utredningens förslag är positiva för utveckling av kvalitet och kostnadseffektivitet inom vård och omsorg.



# Särskilt yttrande

## **Särskilt yttrande av Birgitta Laurent (Svenskt Näringsliv)**

Statskontoret fick den 6 maj 2010 regeringens uppdrag att utreda och lämna förslag på hur upphandlingsstödande verksamheter i statlig regi skulle kunna samordnas. I direktiven poängterades att ett samlat upphandlingsstöd bör organisatoriskt sett syfta till att lösa eventuella mål- och gränsdragningskonflikter mellan olika upphandlingsstödande verksamheter. Vidare bör ett samlat upphandlingsstöd syfta till att undvika sådana konflikter men även dubbelarbete.

Statskontorets slutsats i rapporten ”En ny upphandlingsmyndighet” daterad 1 november 2010 var att den nuvarande organisationen av det statliga upphandlingsstödet inte är optimal och att den till viss del hindrar verksamheten från att utvecklas ytterligare, t.ex. när det gäller upphandlingsfrågornas status och fokus på kompetens- och verksamhetsutveckling. För att åtgärda de brister som finns i den nuvarande organisationen och skapa förutsättningar för utveckling och effektivisering förordade Statskontoret att nuvarande system med upphandlingsstödande verksamheter fördelade på ett flertal statliga myndigheter och ett statligt bolag (dvs. AB Svenska Miljöstyrningsrådet, vår kommentar) borde avvecklas. Istället borde en ny myndighet för statlig upphandling och upphandlingsstöd bildas.

Statskontorets rapport remissbehandlades. Det framkom då att Statskontoret inom ramen för sin kartläggning sänt ut en webbenkät om behov av upphandlingsstöd enbart till statligt upphandlande myndigheter och inte till kommuner och landsting. Mot denna bakgrund beslöt regeringen att avbryta arbetet baserat på Statskontorets rapport och utarbeta nya direktiv.

En särskild utredare fick därefter i uppdrag att undersöka möjligheterna att stärka upphandlingsstödet genom ökad samord-

ning. Det framgick av de nya direktiven att utredaren i första hand skulle undersöka möjligheten att samordna upphandlingsstödet inom en befintlig myndighet. Om ingen befintlig myndighet skulle visa sig lämplig, kunde utredaren även överväga inrättandet av en ny myndighet. Av direktiven framgick vidare att *”Miljöstyrningsrådets arbete med att utveckla och uppdatera konkreta miljökriterier för olika produktgrupper omfattas inte av uppdraget”*.

Svenskt Näringsliv har såväl i ett remissvar över Statskontorets rapport som inom ramen för nu aktuell utredning uttalat ett starkt stöd för en samordning av det statliga upphandlingsstödet. Vi har inte haft några preferenser avseende huruvida de nuvarande upphandlingsstödjande verksamheterna ska samordnas i en ny myndighet eller i en redan befintlig myndighet. Enligt vår uppfattning är det primära att samordningen sker på effektivast möjliga sätt och att upphandlingsstödet i sitt arbete blir väl synligt för såväl upphandlande myndigheter som för leverantörer.

Statskontoret poängterade i sin rapport (på sidan 68) att det är viktigt att en ny upphandlingsmyndighet tar tillvara och utvecklar den verksamhet som Miljöstyrningsrådet har byggt upp inom området miljöanpassad offentlig upphandling. Till största delen handlar det om att fortsätta det arbete med kriterieutveckling och miljökrav för de produktområden som Miljöstyrningsrådet bedrivit i nära samarbete med upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer. Enligt Statskontorets bedömning borde en ny upphandlingsmyndighet så snart som möjligt efter bildandet få till stånd arbetsgrupper och samarbeten med upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer för att inte tappa fart i arbetet med miljöanpassad offentlig upphandling. Statskontoret gjorde bedömningen att en ny myndighet på upphandlingsområdet på längre sikt skulle kunna leda till en mer omfattande användning av miljökrav i offentlig upphandling.

I den nu aktuella utredningen har direktiven uppfattats på så sätt att uppdrag Miljöstyrningsrådet har i dag i gällande bolagsordning, ägardirektiv och samarbetsavtal inte ska beröras. Svenskt Näringsliv anser att det är olyckligt att det – på grund av skrivningen i direktiven – inte har ansetts möjligt att i betänkandet föra en diskussion kring huruvida det vore ändamålsenligt eller inte att inkorporera Miljöstyrningsrådets verksamhet i det framtida Upphandlingsstödet.

Resultatet av denna formulering i direktiven blir att Miljöstyrningsrådet tills annat beslutas kommer att ägna sig åt att arbeta fram, förvalta och informera om sina olika miljökriterier och

det nya Upphandlingsstödet kommer att ha det övergripande ansvaret för information och vägledning om miljöhänsyn i offentlig upphandling. Vidare kommer det nya Upphandlingsstödet att svara för vägledning kring bland annat livscykelkostnadsanalys samt frågor som rör sociala och etiska krav. Svenskt Näringsliv anser att det mest rationella för alla parter vore att allt upphandlingsstödjande arbete placerades inom ramen för en och samma organisation så att upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer bara behöver vända sig till en enda Helpdesk för rådgivning. En sådan lösning skulle innebära att man slipper eventuella mål- och gränsdragningskonflikter och undviker dubbelarbete.

Till detta kommer att Miljöstyrningsrådet i dag ägs av tre olika aktörer; staten, SKL och Svenskt Näringsliv. Med en sådan ägarkonstruktion är det så kallade kontrollkriteriet enligt EU-domstolens praxis inte uppfyllt med följden att staten torde bli skyldig att upphandla verksamheten från Miljöstyrningsrådet.

Svenskt Näringsliv vill understryka att vi är positiva till Miljöstyrningsrådets arbetssätt då de utvecklar och uppdaterar miljökriterier för olika produktgrupper och vi ser därför gärna att en sådan arbetsprocess används även fortsättningsvis inom ramen för det framtida Upphandlingsstödet.

Sammanfattningsvis är läget följande. För att råda bot på de brister som finns i dag med flera spridda upphandlingsstödjande verksamheter förordade Statskontoret att all upphandlingsstödjande verksamhet borde samordnas i en ny myndighet. Regeringen gör i sin skrivelse rörande Riksrevisionens rapport om miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv? (Skr. 2011/12:134) bedömningen att problematiken med otydlighet i informationen om styrmedlet miljökrav kommer att åtgärdas om upphandlingsstödet samordnas. Problemet är bara att skrivningarna i de nu aktuella kommittédirektiven avseende Ett samordnat och effektivare statligt upphandlingsstöd (Dir. 2011:78) har gjort det omöjligt för utredaren att ta det helhetsgrepp som Statskontoret och regeringen egentligen själv förordar. Svenskt Näringsliv ställer sig positiv till förslaget att skapa en ny upphandlingsstödsmyndighet men så länge som Miljöstyrningsrådets arbete med miljökriterier inte inbegrips i den nya myndighetens uppdrag så har frågan enligt vår uppfattning inte fått en optimal lösning. Vi menar därför att frågan måste utredas vidare och föreslår att Upphandlingsutredningen 2010 genom tilläggsdirektiv ges möjlighet att hantera frågan.

# Kommittédirektiv



## Ett samordnat och effektivare statligt upphandlingsstöd

Dir.  
2011:78

Beslut vid regeringssammanträde den 8 september 2011

### Sammanfattning

En särskild utredare får i uppdrag att utreda hur upphandlingsstödet bör samordnas i syfte att öka kompetens, tillgänglighet, enhetlighet och synlighet gentemot upphandlingsmarknadens aktörer. Det är viktigt att stödet bidrar till att stärka kompetensen såväl hos upphandlande myndigheter eller enheter som hos leverantörer. 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. Utredaren ska bl.a. se över vilka verksamheter som bör samordnas och redovisa såväl de ekonomiska som personella konsekvenserna av samordningen av berörda myndigheters verksamhet och Miljöstyrningsrådet. Utredaren kan även föreslå andra åtgärder som bidrar till att effektivisera upphandlingsstödet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2012.

### Bakgrund

#### *Dagens organisation av det allmänna upphandlingsstödet*

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. Upphandlingsstödjande verksamhet bistår med hjälp och stöd till upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) samt förfaranden vid valfrihetssystem bl.a. enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). I begreppet allmän upphandlingsstödjande verksamhet ingår inte tillsynsverksamhet eller rådgivning i upphandlande myndigheters eller enheters enskilda upphandlingar.

I dag ligger ansvaret för upphandlingsstöd och informationsverksamhet inom upphandlingsområdet på flera aktörer. Den övervägande delen av upphandlingsstödet ansvarar Kammarkollegiet för genom det nationella upphandlingsstödet (se [www.upphandlingsstod.se](http://www.upphandlingsstod.se)). Konkurrensverket samt det av staten delägda bolaget Miljöstyrningsrådet, svarar för mindre delar. Kammarkollegiet har också till uppgift att på nationell nivå tillhandahålla den databas där kommuner och landsting annonserar uppdrag enligt LOV ([www.valfrihetswebben.se](http://www.valfrihetswebben.se)). Databasen används även av Arbetsförmedlingen för annonsering av etableringslotsar. Kammarkollegiet tar vidare fram vägledningar för upphandling enligt LOV. Konkurrensverket är ansvarig myndighet för tillsyn av LOU, LUF och LOV. I verkets arbete med upphandlingsfrågor är tillsynen prioriterad och regelöverträdelser som är av större betydelse eller av principiellt intresse uppmärksammas särskilt. Konkurrensverket har också i uppgift att verka för en enhetlig tillämpning av upphandlingsreglerna och att följa och redovisa den rättsliga utvecklingen på upphandlingsområdet. Detta sker bl.a. genom att Konkurrensverket löpande informerar upphandlingsmarknadens intressenter om utvecklingen. Därutöver har verket ett visst åtagande när det gäller statistik på upphandlingsområdet. Miljöstyrningsrådet arbetar främst med specifikt och detaljerat stöd i form av utveckling och uppdatering av konkreta miljö-kriterier för olika produktgrupper i samarbete med upphandlare och leverantörer på lokal, regional samt nationell nivå. Verksamheten består även av en hjälpcentral och information om användning av kriterierna. Kriterierna kan därmed effektivt anpassas till olika upphandlingar. Miljöstyrningsrådet arbetar i mindre omfattning även med sociala kriterier samt med kriterier som främjar innovation inom miljöområdet.

### *Tidigare utredningar*

Regeringen gav den 6 maj 2010 Statskontoret i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur upphandlingsstödande verksamheter i statlig regi kan samordnas och hur stabsstödet på upphandlingsområdet kan utvecklas (Fi2010/2735). Statskontoret redovisade uppdraget i rapporten En ny upphandlingsmyndighet (rapport 2010:23), i vilken Statskontoret drog slutsatsen att den nuvarande organisationen för upphandlingsstöd inte är optimal och till viss del hindrar en utveckling av verksamheten. Av de remissinstanser som yttrade sig över rapporten uttryckte en övervägande majoritet att det behövs en bättre samordning av upphandlingsstödet. Frågan om stabsstöd till Regeringskansliet redovisades i promemorian Ett utvecklat upphandlingsstöd (dnr 2010/95-5).

### **Ett samordnat och effektivare statligt upphandlingsstöd**

#### *Vikten av en väl fungerande offentlig upphandling*

Den offentliga upphandlingen har stor betydelse för och inverkan på samhällsutvecklingen. I Sverige omsätter den offentliga upphandlingen uppskattningsvis 16–19 procent av bruttonationalprodukten (BNP), vilket motsvarar cirka 510–608 miljarder kronor år 2010 (Siffror och fakta om offentlig upphandling, Konkurrensverket rapport 2011:1). Kommuner och landsting står för cirka 2/3 av upphandlingarna. Det är av största betydelse för såväl politikens genomförande som för det näringsliv som konkurrerar om att leverera varor och tjänster till den offentliga sektorn att de upphandlande myndigheterna eller enheterna inte bara tillämpar gällande regelverk på ett korrekt sätt utan också har förmågan att genomföra den "goda affären", dvs. att genom upphandlingen skapa största möjliga värde och nytta för den berörda myndigheten. Upphandlingsstödet ska bidra till att öka kvaliteten, synligheten, tillgängligheten och enhetligheten i den offentliga upphandlingen. Bestämmelserna om offentlig upphandling ska främja rörligheten och konkurrensen på såväl den europeiska marknaden som den svenska marknaden och ge en effektiv användning av skattebetalarnas pengar. Den offentliga upphandlingen är således en stor och viktig del av samhällsekonomin. Undersökningar som Konkurrensverket låtit utföra tyder på att en bättre upphandling och

konkurrensutsättning kan minska de offentliga kostnaderna med 10–20 procent.

### *Upphandling under stark utveckling*

Under 2010 trädde lagstiftning (lag 2010:572) i kraft avseende nya rättsmedel på upphandlingsområdet. Regeringens förslag om lagstiftning (proposition 2010/11:150) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet föreslås träda i kraft den 1 november 2011. Europeiska kommissionen presenterade i januari 2011 en grönbok (KOM(2011)15 slutlig) om en modernisering av upphandlingsdirektiven, mot bakgrund av att offentlig upphandling utpekats som ett av verktygen för att uppnå EU:s 2020-strategi för smart och hållbar tillväxt för alla (meddelande KOM(2010) 2020 slutlig). Översyn av lagstiftningen för offentlig upphandling utgör även en av tolv nyckelåtgärder i Kommissionens meddelande om inre marknadsakten (meddelande KOM(2011) 206 slutlig). Kommissionen har vidare inlett arbetet med ny lagstiftning som ska reglera tjänstekoncessioner, vilka för närvarande inte regleras i EU-direktiven. Innovationsupphandlingsutredningen överlämnade den 31 augusti 2010 sitt betänkande Innovationsupphandling (SOU 2010:56) i vilket man bl.a. gjorde bedömningen att ett mer aktivt upphandlingsstöd är nödvändigt för att öka tillämpningen av innovationsvänlig upphandling hos upphandlande myndigheter eller enheter. Betänkandet bereds inom Regeringskansliet. Regeringen gav i september 2010 en särskild utredare i uppdrag att utvärdera upphandlingsregelverket (dir. 2010:86) och utreda om regelverket i tillräcklig mån tillvaratar konkurrensen samtidigt som det tillåter att köpkraften används till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn och verka för ökade möjligheter för små och medelstora företag. Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2012.

Den offentliga upphandlingen är således under stark utveckling och i allt högre utsträckning under påverkan från olika politikområden, vilket ställer stora krav på upphandlingsmarknadens aktörer. 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.

Regeringen fastslog i prop. 2010/11:1 utgiftsområde 2 avsnitt 4.4 att tillämpningen och kunskapen om upphandlingsregelverket ska förbättras och att regeringens ambition är att reglerna om offentlig upphandling ska vara effektiva och rättssäkra, att små och medelstora företags deltagande ska öka samt att otillåtna direktupphandlingar ska minska. Regeringen konstaterade att den s.k. upphandlingsstödjande verksamheten i dag bedrivs av flera olika organisationer och att splittringen av det statliga upphandlingsstödet drabbar främst dem som är i störst behov av det. Regeringen bedömde att ett samlat upphandlingsstöd bör bidra till att sprida hjälpmedel som väger samman och balanserar angelägna politiska önskemål om bl.a. en hållbar utveckling för miljö och samhälle, små och medelstora företags medverkan samt innovationsfrämjande klimat vid upphandlingar.

#### *En effektivare myndighetsstruktur för upphandlingsstöd*

Utvecklingen på området offentlig upphandling ställer nya krav på samordning av upphandlingsförfarandet och de olika frågeställningar som är en del av detta. Omfattningen och kvaliteten på upphandlingsstödet är av stor betydelse. De förväntade förändringarna på upphandlingsområdet innebär att det är angeläget med en effektivare och mer samordnad struktur för upphandlingsstödet.

#### **Utredningsuppdraget**

En särskild utredare ska undersöka möjligheterna att stärka upphandlingsstödet genom ökad samordning. I första hand ska utredaren undersöka möjligheten att samordna upphandlingsstödet inom en befintlig myndighet. Om ingen befintlig myndighet skulle visa sig lämplig, kan utredaren även överväga inrättandet av en ny myndighet. I båda fallen ska frågor om vilka verksamheter som berörs, konsekvenser, kostnader m.m. utredas. Föreslår utredaren en ny myndighet ska utredaren redovisa de kostnader som uppstår för staten på kort och lång sikt.

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. Om de förslag som lämnas har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män ska en konsekvensanalys göras även ur jämställdhetsperspektiv.

I dag ansvarar Kammarkollegiet för en övervägande del av arbetet med det allmänna upphandlingsstödet, medan Konkurrensverket och Miljöstyrningsrådet ansvarar för mindre delar. De myndigheter som har verksamhet som berörs av utredningen är i första hand Kammarkollegiet och Konkurrensverket, samt i viss mån Miljöstyrningsrådet.

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.

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. Utredarens förslag ska utgå från att detta uppnås på bästa sätt. Mot bakgrund av detta ska utredaren föreslå

- vilka kompetensområden och verksamheter som bör samordnas,
- inom vilken myndighet samordningen bör ske, samt
- vilka kompetenser och resurser som bör tillföras den myndighet där den berörda verksamheten samlas.

Utredaren ska redovisa

- vilka kostnader som är kopplade till verksamheterna,
- vilka konsekvenserna blir för berörda aktörer som lämnar över verksamhet och resurser till den myndighet dit verksamheten samlas,

- vilka konsekvenserna blir för den myndighet där verksamheten samlas,
- vilka konsekvenserna blir för upphandlande myndigheter/enheter på lokal, regional och nationell nivå,
- vilka konsekvenser förslagen får för leverantörerna,
- övriga konsekvenser, dvs. såväl de ekonomiska som personella konsekvenserna av att samordna frågorna hos en befintlig myndighet samt
- eventuella kostnader som det innebär att bilda en ny myndighet.

Utredaren ska föreslå i vilken befintlig myndighet frågorna om upphandlingsstöd bör samlas. Utredaren ska beakta behovet av att upphandlingsfrågorna kan inordnas på ett bra sätt och får en framträdande roll i myndighetens verksamhet. Om ingen befintlig myndighet skulle visa sig lämplig kan utredaren överväga inrättandet av en ny myndighet. Vid ett sådant övervägande ska en analys redovisas jämte såväl de ekonomiska som personella konsekvenserna.

Utredaren ska inhämta internationella erfarenheter av stödjande åtgärder för upphandling, från andra medlemsstater inom EU. Länder som särskilt bör belysas är Storbritannien och Nederländerna.

### Uppdragets genomförande och tidsplan

Utredaren ska bedriva arbetet i dialog med berörda myndigheter, Miljöstyrningsrådet, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Företagarna och Upphandlingsutredningen (dir. 2010:86). Utredaren ska samråda med Arbetsgivarverket.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem möjlighet att framföra sina synpunkter.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2012.

(Socialdepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om  
ett samordnat och effektivare statligt  
upphandlingsstöd (S 2011:09)**

---

**Dir.  
2012:11**

Beslut vid regeringssammanträde den 2 februari 2012

## **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 8 september 2011 kommittédirektiv om uppdrag att utreda hur upphandlingsstödet bör samordnas i syfte att öka kompetens, tillgänglighet, enhetlighet och synlighet gentemot upphandlingsmarknadens aktörer (dir. 2011:78). Uppdraget skulle redovisas senast den 1 mars 2012.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 maj 2012.

(Socialdepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2012

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.

# Statens offentliga utredningar 2012

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]

Snabbare betalningar. [11]

Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]

En sammanhållen svensk polis. [13]

En ny brottskadslag. [26]

### Försvarsdepartementet

---

Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]

### Socialdepartementet

---

Framtidens högstkostnadsskydd i vården. [2]

Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]

Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]

Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]

Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]

Upphandlingsstödet framtid. [32]

### Finansdepartementet

---

Skatteincitament för riskkapital. [3]

Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]

Vital kommunal demokrati. [30]

### Utbildningsdepartementet

---

Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]

Högskolornas föreskrifter. [5]

Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]

Likvärdig utbildning

– riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]

### Miljödepartementet

---

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]

Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]

Mål för rovdjuren. M. [22]

### Näringsdepartementet

---

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]

Nationella patent på engelska? [19]

Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N. [21]

Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]

### Kulturdepartementet

---

Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. [10]

Att angöra en kulturbygga – för stöd till nyskapande kultur. [16]

Mindre våld för pengarna. [23]

### Arbetsmarknadsdepartementet

---

Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldraperning. [9]

Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. [31]