

Upphandlingsstödet framtid

Betänkande av Upphandlingsstödsutredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:32

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

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

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

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

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

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

Till statsrådet Stefan Attefall

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

Utredningen antog namnet Upphandlingsstödsutredningen (S 2011:09).

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

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

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

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

Textredigering har utförts av assistenten Lisbeth Lindin.

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

Stockholm i april 2012

Hans Jeppson

/Malin Lindvall

Innehåll

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

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

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

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

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

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

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

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

Bilagor

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

Sammanfattning

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

Uppdraget

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

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

Behovet av upphandlingsstöd

Omfattningen av den offentliga upphandlingen m.m.

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

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

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

Upphandling under stark utveckling

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

förenklas men även upphandlingsförfarandet förbättras genom olika åtgärder.

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

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

Upphandlingsområdet är sålunda under stark utveckling

Upphandlingsutredningen 2010

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

Upphandlingsstödet huvuduppdrag

Det breda synsättet

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

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

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

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

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

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

Några exempel på det breda synsättet:

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

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

Upphandlingsstödet målgrupper

Upphandlingsstödet bör arbeta mot följande målgrupper:

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

Upphandlingsstödet verktyg

Det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta med ett antal olika verktyg.

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

Övriga arbetsuppgifter

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

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

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

Viktiga frågor

Vård och omsorg

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

Miljöhänsyn

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

Sociala hänsyn

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

Små och medelstora företag

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

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

Innovationsfrågor

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

Avgränsningar

Konkurrensverket

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

Miljöstyrningsrådet

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

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

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

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

Tillväxtverket

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

Vinnova

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

farande delas mellan Vinnova och det samordnade upphandlingsstödet.

Verksamhetens omfattning

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

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

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

Organisationsform

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Inrättandet av en Upphandlingsstödsmyndighet

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

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

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

Konsekvensanalys

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Summary

Public procurement in Sweden

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

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

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

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

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

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

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

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

The objective of the Inquiry

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

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

Background

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

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

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

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

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

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

Problems

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

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

Proposals regarding the objective and work of the procurement assistance function

A broad approach

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

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

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

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

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

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

Guidance – not advice

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

Target groups

The Inquiry recommends the following target groups for procurement assistance:

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

Tools

Guidance documents

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

Good practices

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

Newsletter

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

Helpdesk

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

Industry standards and agreements

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

Information packages

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

Advisory Board on Public Procurement

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

Division of responsibilities

The Swedish Competition Authority

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

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

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

Swedish Environmental Management Council (SEMCo)

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

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

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

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

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

Considerations on the organisation of the procurement assistance function

The Inquiry started considering three different possible options:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A new Procurement Assistance Agency

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

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

Utredningens uppdrag

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

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

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

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

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

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

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

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

Utredningens arbete

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

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

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

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

Betänkandets disposition

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

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

¹ Upphandlingsstöd i andra länder redovisas i kapitel 3.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Läsaren bör notera att i förenklingsyfte avses:

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

1 Bakgrund

1.1 Syftet med offentlig upphandling

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Upphandlingslagstiftningen

1.2.1 Historisk bakgrund

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.2 EU direktiven

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

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

⁹ SFS 1983:38.

1.2.3 Upphandlingslagstiftningen efter EU medlemskapet

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

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

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

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

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

1.3 Upphandlingsstödet utveckling

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

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

1.3.1 Nämnden för offentlig upphandling

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

¹⁰ *Miljöhänsyn vid upphandling*, RRV mars 1991.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ 1997/98:RR10.

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴ SOU 1999:139 Effektivare offentlig upphandling.

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

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

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

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

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

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

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

Byggkommissionen¹⁶ skrev 2002:

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

¹⁵ SOU 2001:31 Mera värde för pengarna.

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

Förtroendekommissionen¹⁷ skrev i sitt betänkande¹⁸:

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

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

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

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

1.3.2 Verket för högskoleservice

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

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

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

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

¹⁸ SOU 2004:47 *Näringslivet och förtroendet*.

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

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

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

1.3.3 Kammarkollegiet – upphandlingsstöd och inköpssamordning

Upphandlingsstödet

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

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

Inköpssamordningen – Statens inköpscentral

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

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

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

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

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

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

Statens inköpscentral består av:

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

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

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

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

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

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

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

1.4 Statskontorets rapport ”En ny upphandlingsmyndighet”²⁴

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

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

Statskontoret genomförde uppdraget helt utifrån de statliga myndigheternas perspektiv.

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

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

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

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

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

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

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

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

goda förutsättningar för att förverkliga den offentliga upphandlingens tillväxtpotential.

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Dagens aktörer

2.1 Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet

2.1.1 Uppgifter och uppdrag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² Regeringens styrning av verksamheten har successivt minskat.

I Kammarkollegiets regleringsbrev för 2009 beskrevs målen för upphandlingsstödet:

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.2 Organisation och finansiering

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

Verksamheten omfattar fem områden:

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

Finansieringen av verksamheten redovisas i avsnitt 9.2.3.

2.1.3 Information om upphandling

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

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

Vägledningar

Upphandlingsstödet har hittills tagit fram 19 Vägledningar.

Tabell 2.1 Upphandlingsstödet's vägledningar

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

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

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

Vägledningarna trycks och finns också som nedladdningsbara pdf-filer.

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

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

Nyhetsbrev

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

Information om regelverket, Frågor och Svar

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

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

Ordlista

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

Verktyg

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

³ Se avsnitt 6.6.1.

⁴ Se avsnitt 7.4.1.

Branschvillkor och standardavtal

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

Dokumentbibliotek och länkbibliotek

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

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

Helpdesk

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

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

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

Konferenser, seminarier, föreläsningar

Upphandlingsstödet genomförde 2011 tre konferenser med följande ämnesrubriker:

- Förfrågningsunderlag för den goda affären
- Konkurrenspräglad dialog
- Upphandlingsstödsdagen

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

Planerat upphandlingsstöd

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

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

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

2.1.4 E-upphandling

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

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

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

Upphandlingsstödet planerar att 2012 ta fram:

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

2.1.5 Andra uppdrag

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

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

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

2.1.6 Samarbete med andra myndigheter

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

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

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

2.2 Konkurrensverket

2.2.1 Uppgift och uppdrag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.2 Organisation och finansiering⁹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.3 Information på upphandlingsområdet

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

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

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

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

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

¹² Hemsidan har 500 000 besökare per år.

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

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

Nyhetsbrev

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

Rapporter

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

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

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

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

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

Information om upphandlingsreglerna och upphandlingsprocessen, Frågor och Svar

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

Domstolsavgöranden m.m.

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

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

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

Information om upphandlingsskadeavgift

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

Tipsfunktion

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

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

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

Informationsmöten, konferenser

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

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

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

2.2.4 Forskningsprojekt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.5 Europeiskt samarbete

Public Procurement Network

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

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

Sverige angav fyra fokusområden för utbytet inom PPN under ordförandeskapet;

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

Kommissionen

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

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

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

OECD

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

Nordiska möten

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

2.2.6 Samarbete med andra myndigheter

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

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

2.3 AB Svenska Miljöstyrningsrådet

2.3.1 Uppgifter och uppdrag

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

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

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

Handlingsplanen innehöll följande tre inriktningsmål:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.2 Organisation och finansiering

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

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

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

2.3.3 Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier

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

²⁴ Möte med Miljöstyrningsrådet 2011-12-12.

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

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

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

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

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

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

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

2.3.4 Övriga uppgifter

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

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

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

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

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

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

2.3.5 Samarbete med andra myndigheter

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

2.4 Tillväxtverket

2.4.1 Uppgifter och uppdrag

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4.2 Organisation och finansiering

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

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

2.4.3 Tillväxtverket och offentlig upphandling

Tillväxtverkets fokusområden är:

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

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

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

³² Efter avräkning av medel öronmärkta för Almi.

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

Affärsutveckling i små och medelstora företag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Regional tillväxt och innovation

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

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

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

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

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

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

Marknaderna för hälsa, vård och omsorg

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

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

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

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

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

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

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

Miljödrivna marknader

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

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

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

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

Programmet har stött följande områden:

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

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

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

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

³⁶ De fyra projekten som erhållit stöd från Tillväxtverket var;

1. *Systemförsäljning av miljöteknik till offentliga aktörer*

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

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

2. *Referensmiljöer för framtida produkter*

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

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

3. *Utbildning och stöd i LOU*

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

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

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

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

2.4.4 Samarbete med andra myndigheter

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

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

4. Testbed Skåne

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

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

2.5 Vinnova

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

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

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

2009 tillsatte regeringen Innovationsupphandlingsutredningen som året därpå avgav sitt betänkande Innovationsupphandling

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

³⁸ SFS 2009:1101.

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

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

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

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

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

- Innovationsvänlig upphandling
- Innovationsupphandling

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

I betänkandet konstaterades

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

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

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

Det bör understrykas att innovationsupphandling inte behöver innefattas av upphandlingslagstiftningen.

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

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

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

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

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

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

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

⁴³ *Innovationsupphandling* SOU 2010:56.

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

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

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

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

2.6 Statens energimyndighet

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

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

⁴⁴ SFS 2007:1153.

2.6.1 Teknikupphandling

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

2.6.2 Utveckling av förnybar energi i EU:s medlemsstater

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.7 Exportrådet

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

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

⁴⁸ Prop 1972:31.

⁴⁹ Numera Sveriges Allmänna Utrikeshandelsförening.

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

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

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

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

Exportrådet har ett visst utbyte med Kommerskollegiet.

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

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

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

2.8 Kommerskollegium

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

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

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

⁵² SFS 2009:894.

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

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

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

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

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

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

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

2.9 Sveriges Kommuner och Landsting

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

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

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

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

Inom bl.a. offentlig upphandling arbetar avdelningen⁵⁹ med:

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

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

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

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

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

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

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

3 Upphandlingsstöd i vissa andra länder

3.1 Norge

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

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

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

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

¹ Utredningen besökte Difi den 17 november 2011.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ Motsvarar kollektivavtal.

⁶ Klagenemnda for offentlige anskaffelser.

3.2 Storbritannien⁷

Offentlig upphandling ligger inom Cabinet Office⁸ ansvarsområde. Det finns en strategisk upphandlingsfunktion⁹ på enheten Efficiency and Reform Group (ERG). Ansvarig minister är Francis Maude som har ett starkt engagemang för upphandlingsfrågor.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ National Health Service, det brittiska sjukvårdssystemet.

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

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

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

E-upphandling är inte en prioriterad fråga.

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

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

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

¹² Tidigare kallades verksamheten Buying Solutions.

3.3 Nederländerna

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

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

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

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

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

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

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

¹³ Utredningen besökte PIANOo och departementet den 2 december 2011.

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

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

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

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

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

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

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

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

PIANOo arbetar inte med forskning.

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Parallella utredningar och utvecklingen inom EU

4.1 Upphandlingsutredningen 2010¹

4.1.1 Upphandlingsutredningens uppdrag

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

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

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

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

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

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

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

4.1.2 Upphandlingsutredningens bedömning av behovet av upphandlingsstöd

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

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

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

handlaren att kombinera olika upphandlingsverktyg och vägledningar.

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

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

4.1.3 Upphandlingsutredningens översyn av upphandlingsstatistiken

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

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

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

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

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

år 2020 för det nationella miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan.³

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Utvecklingen inom EU

4.3.1 Europa 2020 m.m.

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

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

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

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

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

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

4.3.2 Förslag till nya upphandlingsdirektiv

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

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

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

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

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

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

Förslagets innehåll⁹

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

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

Förslagen innehåller fem huvudområden;

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

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

Förenklade och mer flexibla upphandlingsregler

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

⁹ 2011/12:FPM90 Nya direktiv på upphandlingsområdet.

¹⁰ KOM (2011) 895-897.

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

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

Strategisk användning för att möta nya utmaningar

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

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

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

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

Bättre tillgång till marknaden för små, medelstora och nystartade företag

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

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

Sunda förfaranden

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

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

Tillsyn och rådgivning

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

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

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

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

Koncessioner

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

Närmare om förslagen om tillsyn och rådgivning

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

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

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

¹¹ KOM (2011) 896.

¹² KOM (2011) 895.

¹³ 2011/12:FPM90 Nya direktiv på upphandlingsområdet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ Cross-border public procurement – an EU perspective.

5 Upphandlingsstödet huvuduppdrag

Regeringen skriver i utredningens direktiv att:

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

Vidare understryker regeringen att:

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

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

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

5.1 Ett bredare synsätt

Utredningens bedömning:

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

Utredningens förslag:

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

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

¹ Med upphandlingsprocessen avses i detta betänkande följande

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2 Aspekter

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

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

Det är givet att det finns överlappningar mellan olika aspekter.

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

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

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

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

5.2.1 Strategiska aspekter

Utredningens bedömning:

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

Utredningens förslag:

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

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

Upphandlingsutredningen skriver i sitt delbetänkande:³

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2.2 Ekonomiska aspekter

Utredningens bedömning:

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

Utredningens förslag:

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

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

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

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

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

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

5.2.3 Miljöaspekter

Utredningens bedömning:

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

Utredningens förslag:

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

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

I förslaget till nytt upphandlingsdirektiv skriver EU kommissionen att

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2.4 Sociala aspekter

Utredningens bedömning:

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

Utredningens förslag:

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

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

Upphandlingsutredningen skriver i sitt delbetänkande:

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

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

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

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

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

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

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

5.2.5 Innovationsaspekter

Utredningens bedömning:

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

Utredningens förslag:

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

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

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

¹³ *Innovationsupphandling* SOU 2010:56.

5.2.6 Hänsyn till små och medelstora företag

Utredningens bedömning:

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

Utredningens förslag:

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

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

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

5.2.7 Upphandlingsjuridiska aspekter

Utredningens bedömning:

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

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

Utredningens förslag:

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

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

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

Utredningen kommer i nedanstående avsnitt och kapitel 8 och 9 återkomma till det behov av resurs- och kompetensförstärkning som utredningen menar är en förutsättning för att de upphandlingsjuridiska aspekterna skall kunna tillgodoses.

5.2.8 Uppföljningsaspekter

Utredningens bedömning:

Under senare år har allt fler upphandlande myndigheter blivit medvetna om att de ofta har bristfälliga system för uppföljning av kontrakten. Därför finns ett ökande intresse att organisera kontraktsuppföljning på ett adekvat sätt. En bättre uppföljning bör leda till bättre kvalitet. Även leverantörer behöver utveckla förtroendegivande system för egenkontroll.

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta med att visa hur upphandlande myndigheter kan arbeta med kontraktsuppföljning.

Under de senaste åren har vikten av kontraktsuppföljning allt mera börjat uppmärksammas.

Under Upphandlingsutredningens arbete har leverantörer och näringslivsorganisationer framfört att kontrakt och genomförda upphandlingar alltför sällan följs upp eller utvärderas. Det har påtalats av många intressenter att kontraktsuppföljning måste ske för att offentlig sektor ska kunna försäkra sig om att få de varor och tjänster till det pris och den kvalitet som kontraktet stipulerar. Många företag framhåller betydelsen av uppföljning och utvärdering. Om uppföljning inte sker finns det risk för att mindre nogräknade

företag anger att de lever upp till ställda krav trots att så inte är fallet.¹⁴

Ett fungerande uppföljningssystem kräver normalt att myndigheten redan vid planering av en upphandling också har genomtänkta planer för kontraktsuppföljning. Ur en uppföljningsaspektssynvinkel är det viktigt att avtalsvillkoren är ändamålsenligt utformade för att möjliggöra för myndigheten att begära rättelse eller kompensation av leverantören.

Utredningen anser att det är viktigt att upphandlande myndigheter blir mera medvetna om kontrollaspekten. Upphandlingsstödet bör kunna peka på exempel på hur kontroller kan organiseras och resultaten användas.

Även för leverantörer är det viktigt att beakta uppföljningsaspekterna. För en leverantör kan den upphandlande myndighetens kontraktsuppföljning motsvaras av egenkontroll och rutiner för att säkerställa att leverantören uppfyller avtalsvillkoren.

5.2.9 Utvärderingsaspekter

Utredningens bedömning:

Enligt utredningens förmenande skulle förbättrad utvärdering vara till nytta för upphandlande myndigheter, leverantörer och för upphandlingskonsulter. Eftersom merparten av det som upphandlas på ett eller annat sätt syftar till att möjliggöra god service till medborgarna är det också angeläget att upphandlingar utvärderas ur ett medborgar-/brukarperspektiv.

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet bör medverka till att stärka utvärderingsaspekterna genom att visa på exempel på hur

¹⁴ Svaren i Upphandlingsutredningens upphandlingsenkät (se *På jakt efter den goda affären* SOU 2011:73, avsnitt 1.7) visar att en bred majoritet av de upphandlande myndigheterna och enheterna anger att de inte har noterat några brister vid utförande av de kontrakt som ingicks under 2010. I delbetänkandet s. 148 anges följande:

Bilden är skenbart positiv eftersom den huvudsakliga anledningen till att inga brister uppmärksammats torde vara att kontrakten inte följts upp. Endast i 24 procent av enkätsvaren anges att kontrakten kontinuerligt följs upp. Det är också hos dessa upphandlande myndigheter och enheter som bristerna identifierats. Av enkätsvaren framkommer också att 51 procent av myndigheterna och enheterna uttrycker en önskan att följa upp kontrakten, men anser sig sakna resurser till detta. Denna situation torde, enligt Holm, lämna utrymme för opportunistiskt beteende bland leverantörerna vilket innebär risk för att leverantörerna avviker från utlovad kvalitet i syfte att tjäna mer pengar.

Professor Jerker Holm har på uppdrag av Upphandlingsutredningen tagit fram en rapport, *En analys av transaktionskostnader vid offentlig upphandling*, 10 september 2011.

myndigheter skall kunna genomföra utvärderingar och även hur sådana utvärderingar kan nyttjas.

Upphandlande myndigheter arbetar givetvis med upphandlingar utifrån egen erfarenhet och förvärvade kunskaper. Svårigheten ligger dock ofta i att hantera erfarenheter och överföra erfarenheter. Såvitt utredningen förstår så är det fortfarande vanligt att en ny upphandling påbörjas utan att man utvärderat tidigare upphandling och kontrakt, d.v.s. huruvida det tidigare upphandlade kontraktet tillgodosåg den upphandlande myndighetens behov och om upphandlingsprocessen var optimal eller skulle tjäna på att förändras i något hänseende. Sådana processer bör enligt utredningens mening kunna medverka till att identifiera såväl problem som positiva erfarenheter.

Därför bör det samordnade upphandlingsstödet medverka till att visa exempel på hur myndigheter skall kunna genomföra utvärderingar och även hur sådana utvärderingar kan nyttjas i första hand inom den aktuella myndigheten, men det kan även finnas förutsättningar att sprida erfarenheter. Enligt utredningens förmenande skulle förbättrad utvärdering vara till nytta för upphandlande myndigheter, leverantörer och för upphandlingskonsulter. Eftersom merparten av det som upphandlas på ett eller annat sätt syftar till att möjliggöra god service till medborgarna är det också angeläget att upphandlingar utvärderas ur ett medborgar-/brukarperspektiv.

5.3 Målgrupper och relationer

Utredningens bedömning:

Ett samlat upphandlingsstöd måste arbeta för att nå ut till olika personer i såväl upphandlande myndigheter som hos leverantörer liksom även till andra delar av samhället, för att stärka deras kunskaper och intresse för upphandlingsprocessen. För att systematiskt kunna genomföra sådana insatser behöver upphandlingsstödet arbeta med definierade målgrupper. Både budskap och kanaler för att nå fram måste utformas utifrån de förutsättningar som råder för varje målgrupp.

Utredningen förslår:

Det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta gentemot definierade målgrupper.

För det samordnade upphandlingsstödet kommer kommunikation att vara helt avgörande. Framgångsrik kommunikation kräver att budskapets utformning anpassas till mottagarna. För att kunna utforma budskapen på ett adekvat sätt och för att kunna finna former för att förmedla budskapet är det nödvändigt för det framtida upphandlingsstödet att definiera målgrupper och i ett senare skede även prioritera utifrån dessa målgrupper.

Att utredningen nu väljer att definiera olika målgrupper beror på att det är viktigt, dels för dimensioneringen av verksamheten, dels för att verksamheten i det samordnade upphandlingsstödet skall ha en utgångspunkt för sitt arbete. Sedan måste ett samordnat upphandlingsstöd i sin löpande verksamhet givetvis göra prioriteringar mellan olika målgrupper. Regeringen kan även välja att ändra målsättningar beträffande målgrupper och även låta myndigheten själv utifrån vunna erfarenheter revidera sina målgrupper.

Det är väsentligt att målgrupperna blir någorlunda väl avgränsade för att möjliggöra en effektiv spridning av upphandlingsstödet budskap.

Utredningen förordar följande målgrupper:

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

Förutom målgrupper måste det samordnade upphandlingsstödet även ta hänsyn till, och kommunicera med en del andra grupper. Här handlar det inte primärt om att utarbeta information till stöd för dessa grupper, men väl att vara behjälplig med att hjälpa andra att nå dessa grupper. I en del fall kan det dock också vara motiverat att göra specifika men resursmässigt begränsade informationsinsatser.

- Relationsgrupper
 - *Upphandlande myndigheter*
 - Förtroendevalda i kommuner och landsting

- Fackliga företrädare i upphandlande myndigheter och enheter
- Revisorer i upphandlande myndigheter och enheter
- *Företag*
 - Stora företag
 - Utländska företag
- *Övriga*
 - Högskolor
 - Journalister

5.3.1 Upphandlare

Utredningens bedömning:

Upphandlare är en självklar målgrupp för upphandlingsstödet. Upphandlingsstödet måste vidare uppmärksamma upphandlande myndigheter på vikten av att organisera avrop på ett bra sätt och tillse att avropare har nödvändiga kunskaper och stöd.

Det finns ingen solklar definition av begreppet upphandlare men likväl så är det en tydlig grupp. Praktiskt taget alla kommuner och många statliga myndigheter har en eller flera tjänstemän som arbetar med upphandling.

Upphandlaren är för sitt arbete beroende av företrädare för de verksamheter inom myndigheten vars behov upphandlingen ska täcka. Det krävs ett väl fungerande samarbete vid förberedelse och genomförande av en upphandling.

Utredningen konstaterar att många kommuner och statliga myndigheter nu väljer att stärka sin kompetens genom att rekrytera fler upphandlare. Även upphandlarnas organisatoriska ställning inom främst kommunerna förefaller stärkas.

Det finns ingen allmänt etablerad eller efterfrågad utbildningsform för upphandlare¹⁵, inte heller finns det någon dominerande utbildningsbakgrund för de som i dag arbetar som upphandlare.¹⁶

¹⁵ I Storbritannien finns en 2-årig utbildning för inköpare CIPS (Chartered Institute of Purchasing and Supply) och en del av utbildningen riktar sig mot offentlig sektor.

¹⁶ Det finns en professionell organisation för upphandlare; SOI – Sveriges Offentliga Inköpare, är en allmännyttig och ideell och förening bildad 1979 med medlemmar verksamma inom området offentlig upphandling. Antalet medlemmar uppgår till närmare 1 100. Föreningen är en medlemsorganisation vars ändamål är att aktivt verka för utveckling och effektivisering av den offentliga upphandlingen och hela inköpsprocessen. Detta sker bland annat genom att stödja medlemmarnas kompetensutveckling, genom opinionsbildning, debatter och remissyttranden. Viktiga inslag för att nå föreningens mål är engagemang och medverkan i lokala, regionala och

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har i stor utsträckning haft upphandlare som den tänkta målgruppen när det hittills utformat sina vägledningar till stöd för upphandlande myndigheter. Enligt uppgift uppfattade Kammarkollegiet ursprungligen att deras primära målgrupper skulle vara ”mindre vana upphandlare”.

Utredningen anser att upphandlare är en självklar målgrupp för upphandlingsstödet. Detta är en grupp befattningshavare som behöver stöd i form av information och vägledningar. Det finns behov av vägledningar och informationsmaterial som är anpassat till upphandlare med förhållandevis basala kunskaper. Men vid arbetet med målgruppen upphandlare är det också viktigt att beakta att det finns ett behov av vägledning även i ”svåra” frågor. Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har i någon av de senare vägledningarna visat att det är möjligt att utforma dessa på ett sätt att även vana upphandlare finner dem värdefulla. Utredningen tror att det samordnade upphandlingsstödet ytterligare behöver utveckla sitt material för att möta även den erfarne upphandlaren behov av stöd.

Avropare

Med avropare menas personer med befogenhet inom sin organisation att beställa varor och tjänster utifrån ramavtal. Detta är en väldigt stor grupp.

Denna grupp har sällan diskuterats i samband med offentlig upphandling. Utredningen finner att det är viktigt att understryka avroparnas roll för att systemet med ramavtal skall fungera tillfredställande. Det åligger varje upphandlande myndighet att tillse att alla dess avropare har entydiga befogenheter och erforderliga kunskaper. Inom de allra flesta kommuner och inom många myndigheter strävar man nu efter att övergå till e-upphandling och e-avrop vilket kommer att leda till att personer som har avroparbefogenheter kommer att kunna identifieras även inom stora myndigheter. Därmed öppnas också möjligheterna för anpassad information och utbildning.

Avroparens roll avgörs endast till en liten del av upphandlingslagstiftningen, och huvudsakligen av ramavtalens utformning och av interna regler inom respektive upphandlande myndighet. Det är därför naturligt att respektive upphandlande myndighet måste

nationella nätverk samt genom dialog och samverkan med berörda myndigheter och branschorganisationer.

utforma information och instruktioner till sina avropare utifrån de för myndigheten gällande förhållandena

Upphandlingsstödet måste uppmärksamma upphandlande myndigheter på vikten av att organisera avrop på ett bra sätt och tillse att avropare har nödvändiga kunskaper och stöd. Upphandlingsstödet's allmänna informationsmaterial kan säkerligen nyttjas av respektive upphandlande myndighet.

5.3.2 Strategiska beslutsfattare

Utredningens bedömning:

Strategiska beslutsfattare inom upphandlande myndigheter bör vara en målgrupp för uppdraget.

Med strategiska beslutsfattare avser utredningen personer som har en tydligt ledande roll inom en upphandlande myndighet och därigenom kan påverka övergripande upphandlingsstrategier liksom organisatoriska frågor som ansvars- och samarbetsstrukturer samt resursallokering inom den upphandlande myndigheten. Inom statliga myndigheter är det i princip generaldirektörer¹⁷ som kan räknas till denna grupp. Inom kommunerna är det i första hand kommunstyrelseordföranden och andra kommunalråd¹⁸ liksom kommundirektörer¹⁹, samt dess motsvarigheter inom regioner och

¹⁷ Rektorer vid universitet och högskolor har detta sammanhang samma roll som generaldirektör. Det finns även ett antal andra chefer som tillhör samma kategori, t.ex. VD:ar i statliga bolag som är upphandlande myndigheter t.ex. Specialfastigheter Sverige AB. Det finns även en liten grupp chefer i verksamheter som inte är underställda regeringen men som är upphandlande myndigheter, t.ex. Sveriges Radio.

Nästan alla generaldirektörer är chefer för s.k. enrådighetsverk. Det betyder att, inom ramen för lagar, författningar, instruktioner och regleringsbrev, har en generaldirektör en stor frihet att fatta beslut t.ex. om hur myndigheten skall vara organiserad och hur resurser internt ska fördelas. Därmed är generaldirektörer strategiska beslutsfattare med möjlighet att bestämma hur myndigheten skall arbeta med offentlig upphandling.

¹⁸ Det är givetvis så att kommunalråd i de flesta fall inte har en egen beslutskompetens på det sätt som en generaldirektör har. Men samtidigt har kommunalråd en framträdande roll och genom sin möjlighet att initiera en beslutsprocess i sin kommun har de en reell men ej nödvändigtvis formell särställning inom de kommunala beslutsorganen.

¹⁹ Kommundirektörer eller kommunchefer är en funktion som finns i de allra flesta kommuner. Kommundirektören har vanligen en övergripande och samordnande roll mellan de olika kommunala förvaltningarna. Ofta är det just på den nivån där det kan finnas skäl att överväga frågor beträffande kommunens arbete med offentliga upphandling. Därför menar utredningen att det finns skäl nämna kommundirektörer under rubriken strategiska beslutsfattare även om en kommundirektör inte nödvändigtvis har möjlighet att fatta egna beslut hur offentlig upphandling hanteras inom kommunen.

landsting. Även ledningen i de bolag²⁰ som omfattas av upphandlingslagstiftningen²¹ bör räknas till denna målgrupp.

Det är således en förhållandevis liten grupp personer. Samtidigt är det en grupp som utsätts för en mycket stor informationsanstormning. Många olika organisationer, inklusive statliga myndigheter vill få genomslag för sina budskap.

Upphandlingsstödet bör sträva efter att ge denna grupp strategiska beslutsfattare, dels en övergripande förståelse för vad offentlig upphandling innebär och vilka principiella skillnader som finns i förhållande till de förutsättningar som gäller på den privata marknaden, dels en insikt om att upphandling i alla kommuner och landsting och i många statliga myndigheter spelar en mycket viktig roll för verksamheten och att detta bör avspeglas inom respektive myndighets organisation. Kort sagt, beslutsfattarna behöver förstå att de genom övergripande beslut om strategier men framförallt om organisation har möjlighet att ge förutsättningar för bättre upphandlingar till gagn för medborgarna.

Även om målgruppen inte är större än att alla personer i princip kan namnges så kommer upphandlingsstödet inte kunna förlita sig enbart på sig egen förmåga att få fram budskapen. Det framtida samordnade upphandlingsstödet måste samarbeta med andra aktörer, t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting och olika länsvisa organisationer. På den statliga sidan är det givet att det upphandlingsstödet bör kunna påräkna ett stöd från Regeringskansliet när det gäller att uppmärksamma statliga myndighetschefer på vikten att aktivt arbeta för att förbättra sina myndigheters upphandlingsstrukturer.

²⁰ Det finns även ett antal stiftelser, t.ex. Skansen och ekonomiska föreningar som omfattas av lagstiftningen.

²¹ Med upphandlande myndighet avses enligt 2 kap 19 § LOU statliga och kommunala myndigheter och med myndighet jämställs offentligt styrda organ som avses enligt 2 kap 12 § d.v.s. sådana bolag, föreningar, delägarförvaltningar, särskilt bildade samfällighetsföreningar och stiftelser som tillgodoser behov i det allmänna intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och

1. som till största delen är finansierade av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet,
2. vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet, eller
3. i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet.

5.3.3 Verksamhetsföreträdare

Utredningens bedömning:

Verksamhetsföreträdare inom upphandlande myndigheter bör vara en målgrupp för upphandlingsstödet.

En upphandling syftar till att varor eller tjänster kan nyttjas i viss verksamhet som en upphandlande myndighet ansvarar för. Upphandlingsarbetet kräver oftast ett samspel mellan å ena sidan tjänstemän som företräder verksamheten och därmed har kännedom om de krav och villkor som måste uppställas i en upphandling, och å den andra sidan upphandlare som är behjälplig med specifik upphandlingskunskap. Utredningen har, i likhet med Innovationsupphandlingsutredningen²² kunnat konstatera att detta samspel är helt avgörande för hur upphandlingar genomförs och vilket resultat som erhålls.

Gruppen verksamhetsföreträdare²³ är mycket stor och omfattar personer på olika nivåer inom upphandlande myndigheter. Kunskaperna om offentlig upphandling varierar mycket inom denna grupp. En del har stor upphandlingserfarenhet och är mycket väl förtrogna med det upphandlingsjuridiska regelverket liksom andra aspekter. Andra har bristande kunskaper om både lagstiftning och de mera övergripande frågorna. Sådana brister kan ibland resultera i konflikter mellan verksamhetsföreträdare och upphandlare, konflikter som t.o.m. kan resultera i att verksamhetschefer sanktionerar otillåtna direktupphandlingar eller andra former av felaktigheter. Ibland har företrädare för olika verksamheter en alltför förenklad bild av LOU och kan därmed komma att planera upphandlingsprocesser och upprätthålla strukturer för upphandling som inte är ändamålsenliga.

Gruppen är mycket stor, omfattar 1 000-tals personer till övervägande del inom den kommunala sektorn. Vilka personer inom en verksamhet, t.ex. en kommuns fastighetsförvaltning som har ansvar för att planera en upphandling går inte att avgöra genom tjänstetitel eller likande. Det kommer oftast inte vara möjligt för ett framtida upphandlingsstöd att nå direkt till dessa personer, utan

²² *Innovationsupphandling*, SOU 2010:56.

²³ Hur dessa personer skall benämnas är inte enkelt. Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet använder i sin nu gällande kommunikationsplan ordet linjechefer. Ordet överensstämmer med benämningar i många organisationsstrukturer, men i många verksamheter kan det reella arbetet med en upphandling givetvis utföras av en person underställd en s.k. linjechef. Utredningen har valt det måhända något diffusa ordet verksamhetsföreträdare.

man måste använda sig av olika kanaler, som ledningarna i de upphandlande myndigheterna, upphandlare, fackpress och professionella föreningar. Det är viktigt att mottagarna uppfattar att de har konkret nytta av den information eller de erfarenheter som förmedlas. Målet måste vara att få dessa personer att bättre förstå offentlig upphandling och veta var de kan få fördjupad information. Syftet är att dessa kan medverka till att göra bättre affärer åt sina arbetsgivare.

5.3.4 Leverantörer

Utredningens bedömning:

Leverantörer till upphandlande myndigheter skall vara en målgrupp för upphandlingsstödet.

Med leverantörer avses här företag som redan har deltagit i offentlig upphandling. Målgruppen är individer inom dessa företag som medverkar i beslutsprocessen där företaget tar ställning till att lägga anbud i offentlig upphandling.²⁴ Det anses att det är mindre och medelstora företag som är i behov av vägledning för att kunna delta i offentlig upphandling. Detta återspeglas också i regeringens uppdrag till Upphandlingsstödet vid Kammakollegiet och till Tillväxtverket. I arbetet med att nå denna målgrupp är det således de mindre och medelstora företagens intressen och frågeställningar som bör stå i centrum.

Att dessa företag är leverantörer i den betydelsen att de har deltagit i anbudsgivning vid offentlig upphandling och kanske även vunnit kontrakt betyder inte att de inte behöver information och vägledning. Upphandlande myndigheter byter strategier och utvecklar sina krav. Därför behöver företagen ofta fördjupa sina kunskaper. Inte minst så kan det förväntas att många traditionella leverantörer kommer att behöva vägledning för att kunna delta i upphandlingar där miljö- och sociala krav ställs på varor eller tjänster. Även på andra områden kan mindre och medelstora företag behöva ökad kompetens för att t.ex. kunna utvärdera olika avtalsvillkor.

Att hitta företag som deltagit i offentlig upphandling kräver en del arbete men det bör gå att identifiera dessa företag. Men arbetet måste vara bredare. För att uppnå sådan bredd i insatser mot mål-

²⁴ Inom LOV är handlar det om att företaget lämnar en ansökan om att leverera tjänster i enlighet de villkor som föreligger för en LOV upphandling.

gruppen leverantörer är det nödvändigt att det framtida upphandlingsstödet drar nytta olika organisationer som t.ex. branschföreningar.

I avsnitt 5.4.6 föreslår utredningen att i upphandlingsstödet roll bör ingå att främja framtagandet av partsförhandlade branschstandarder, avtalsmallar och liknande. Upphandlingsstödet bör i det arbetet sträva efter medverkan från små och medelstora företag.

5.3.5 Potentiella leverantörer

Utredningens bedömning:

Företag som har förutsättningar att bli leverantörer till statlig och kommunal sektor skall vara en målgrupp för upphandlingsstödet.

Denna målgrupp står ofta i centrum för diskussioner om upphandlingsstödet insatser för företag. Det finns en vision om att ett öka antalet företag deltar i offentlig upphandling. Den bakomliggande tanken är att det bland Sveriges cirka 420 000 småföretagare finns ett stort antal företag, som utifrån sina förutsättningar skulle kunna delta som anbudsgivare i offentlig upphandling, men som hittills avstått. Utredningen delar detta antagande, även om det kan konstateras att det kan finnas väl överlagda skäl för att företag, även i branscher där offentlig upphandling är aktuell, väljer att avstå från att lägga anbud. Det kan handla om kompetens men kanske i än högre utsträckning om resurser och risktagande.

Utredningen gör bedömningen att det finns potentiella leverantörer inom i stort sätt alla områden där små och medelstora företag är aktiva, men de huvudsakliga möjligheterna torde ligga inom tjänstesektorn.

Att arbeta mot en så vid och diffus målgrupp som potentiella leverantör är givetvis en svår utmaning för det framtida samordnade upphandlingsstödet. Det kommer att vara svårt att nå fram till företagen. Svårigheten att nå små företag är inte unik för upphandlingsstödet. Andra myndigheter kan också ha svårt att få i genom budskap till små företagare, särskilt om det handlar om möjligheter för företagen. Det finns ingen samordnad rådgivningsstruktur till småföretag i Sverige. Tillväxtverket har ett övergripande ansvar och skall enligt sin instruktion på ett enkelt och samordnat sätt erbjuda myndighetsinformation som är relevant för företagen och vägleda blivande och redan etablerade företagare till

andra myndigheter, organisationer och aktörer som främjar företagsutveckling.

På det regionala planet arbetar Almi bl.a. med rådgivning till företag. Det finns även olika lokala/regionala strukturer som nyföretagarcentrum, småföretagarnätverk o dyl. som har medarbetare som ger råd till företag hur dessa bör utvecklas.

Några statliga verk²⁵ har förenats kring en gemensam internetportal (www.verksamt.se). Genom denna portal går det på olika sätt att finna information om offentlig upphandling Utredningen kommer i avsnitt 7.6 diskutera insatser för små och medelstora företag och gränsdragningen mellan det samordnade upphandlingsstödet och Tillväxtverket.

Utredningen bedömer att det kommer att bli nödvändigt för det samordnade upphandlingsstödet att nyttja en rad olika kanaler för att komma i kontakt med potentiella leverantörer. Olika näringslivsorganisationer som Företagarna, Branschförbunden inom Svenskt Näringsliv, Handelskammare och företagsföreningar är exempel på möjliga privata samarbetspartners.²⁶

Det är väsentligt att olika offentliga organ som ger information kring offentlig upphandling drar nytta av upphandlingsstödet arbete.²⁷

5.3.6 Rådgivare m.fl.

Utredningens bedömning:

Olika slags rådgivare till upphandlare och leverantörer bör ingå bland det samordnade upphandlingsstödet målgrupper.

Det finns personer som inte är upphandlare men som i sitt arbete behöver tillgång till kvalificerad information om upphandling. Till den gruppen hör rådgivare såsom myndigheters upphandlingsjurister, advokater, upphandlingskonsulter samt jurister hos intresse-

²⁵ Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket. Information som är knuten till portalen hjälper nystartade företag genom registrering hos Bolagsverket och Skatteverket. Där finns också viss vägledning kring skatter. Tillväxtverkets bidrag till portalen består av information kring en rad frågor av intresse för företag och länkar till olika strukturer där företag under vissa förutsättningar kan ansöka om stöd eller få vägledning.

²⁶ Organisationen Företagarna har en del information kring offentlig upphandling riktad till sina medlemmar och erbjuder även sina medlemsföretag juridisk rådgivning. Även Almega arbetar aktivt med rådgivning till sina medlemsföretag.

²⁷ Det är också väsentligt att det inte finns "cyberskrot" på olika aktörers internetsidor, d.v.s. information som inte längre är aktuell.

och näringslivsorganisationer. Även domstolsjurister behöver tillgång till sådan information.

Som utredningen konstaterar i avsnitt 5.1 kommer upphandlingsjuridiken alltid vara av central betydelse för det samordnade upphandlingsstödet men ökad insikt och bättre kunskaper behövs dock både om de moment i upphandlingsprocessen som regleras i lagstiftningen och om de överväganden och åtgärder som i övrigt behövs för att kunna genomföra upphandlingar på ett ändamålsenligt sätt.

Den information som den här målgruppen och erfarna upphandlare efterfrågar är information om tolkningar och ändringar av lagen, rättsfall från EU-domstolen och vägledande nationell rättspraxis, uttalanden i principiella frågor och i återkommande frågor av allmänt intresse.

I avsnitt 5.4.4 föreslår utredningen att det samordnade upphandlingsstödet ger ut ett nyhetsbrev med information av det slaget.

För den uppgiften och för att målgruppen och erfarna upphandlare ska uppleva det samordnade upphandlingsstödet som en informationskälla med tyngd och trovärdighet kommer det samordnade upphandlingsstödet att behöva förstärkningar resurs- och kompetensmässigt både när det gäller upphandlingsjuridiken som i frågor av ekonomisk natur. Utredningen återkommer om bemaningen i kapitel 8.

5.3.7 Relationsgrupper

Relationsgrupperna omfattar dels grupper som på eget initiativ söker sig till upphandlingsstödet, dels grupper som behöver ta del av övergripande information men där upphandlingsstödet måste förlita sig på att något annat organ förmedlar informationen till en sådan relationsgrupp.

Upphandlingsstödet måste relatera till dessa grupper och kan vid tillfällen rikta sig till dessa grupper med information, företrädesvis genom att samarbeta med andra organ.

Förtroendevalda i kommuner och landsting

Utredningens bedömning:

Förtroendevalda i kommuner och landsting är en viktig relationsgrupp för upphandlingsstödet.

Det finns cirka 14 000 personer som är valda till kommun- och landstingsfullmäktige och ytterligare cirka 30 000 personer som är förtroendevalda ledamöter i nämnder, styrelser och andra kommunala organ. Många av dessa kommer i sin egenskap av politiker i kontakt med offentlig upphandling. Ofta beslutas de övergripande frågorna kring upphandlingar i olika kommunala organ, i en del fall kan även en kommunal nämnd eller kommunstyrelsen godkänna förfrågningsunderlag och/eller fatta tilldelningsbeslut.

Många kommunalpolitiker har behov och vilja att bättre förstå såväl de övergripande strategiska aspekterna kring upphandling som en del av de mera specifika aspekterna. De förtroendevalda företrädarnas syn på offentlig upphandling är givetvis mycket viktig och avspeglas också i olika övergripande beslut. Det är väsentligt att kommunala politiker vet var de kan inhämta mera kunskaper. Inte minst är det viktigt för den kommunala demokratin att de övergripande upphandlingsstrategiska aspekterna kan bli föremål för en lokal politisk debatt.

Det är enligt utredningens bedömning mest effektivt att kommuner och landsting förmedlar information och utbildar sina förtroendevalda. Det samordnade upphandlingsstödet bör kunna bidra genom att tillhandahålla utbildningspaket, introduktionsmaterial och dylikt. I arbetet med denna relationsgrupp är det nödvändigt att samarbeta med Sveriges Kommuner och Landsting.

Revisorer

Utredningens bedömning:

Förtroendevalda revisorer i kommuner och landsting bör betraktas som en relationsgrupp för upphandlingsstödet. Även auktoriserade revisorer som har kommuner, landsting eller dess bolag som uppdragsgivare kan vara en relationsgrupp.

En särskild grupp förtroendevalda i kommuner och landsting är revisorerna. Dessa genomför en granskning av verksamheten inom

respektive kommun/landsting. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomiskt synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Revisorerna kan sedan rikta kritik mot t.ex. bristande måluppfyllelse, ohörsamhet till mål och riktlinjer fastlagda av fullmäktige, olagliga beslut, bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll, obehörigt beslutsfattande, och otillräcklig beredning av ärenden. Revisionen berör all kommunal verksamhet inklusive offentlig upphandling.

Kommuner upphandlar normalt även revisionstjänster från revisionsbyråer. Deras granskning görs i enlighet med det uppdrag som de förtroendevalda revisionerna fastställt.

Både förtroendevalda kommunala revisorer och upphandlade revisorer bör ha goda kunskaper kring offentlig upphandling så de kan göra välgrundade bedömningar. Upphandlingsstödet kan bidra till detta. I arbetet med denna målgrupp är det naturligt att samarbeta med Sveriges Kommuner och Landsting och FAR.²⁸

Fackliga företrädare i upphandlande myndigheter

Utredningens bedömning:

Fackliga företrädare i upphandlande myndigheter bör betraktas som en relationsgrupp för upphandlingsstödet.

Många upphandlingar är givetvis rutin och uppmärksammas i ringa omfattning. Emellertid finns det i de flesta upphandlande myndigheter upphandlingar som är kontroversiella internt eller externt. En typ av kontroversiella upphandlingar gäller sådana som resulterar i avtal med leverantörer med dåligt förtroende hos den upphandlande myndighetens anställda. Ibland kan anställda uppleva att deras intressen av att påverka viktiga aspekter i deras yrkesroll, t.ex. skyddsutrustning, instrument eller kvaliteten i supporttjänster inte beaktats i upphandlingsprocessen.

Oavsett om den upphandlande myndigheten gjort en dålig upphandling eller inte så kan missnöje över upphandlingen bidra till missnöje och en försämrad upplevd arbetsmiljö. Därför bör det vara viktigt för upphandlande myndigheter att deras anställda och i

²⁸ FAR är branschorganisationen för revisorer och rådgivare.

synnerhet de fackliga företrädarna får en bättre förståelse för vilka begränsningar och möjligheter som upphandlingslagstiftningen ger. Det borde kunna öka förutsättningar att både skapa bättre upphandlingsunderlag men även att vinna acceptans för resultatet av upphandlingar.

Därför bör även fackliga företrädare betraktas som en relationsgrupp. Upphandlingsstödet kan förväntas samarbeta både med fackliga centralorganisationer och med Sveriges Kommuner och Landsting och statliga myndigheter för att nå ut med information.

Som anges i avsnitt 5.3 kan det för relationsgrupperna vara motiverat att göra specifika men resursmässigt begränsade informationsinsatser. Ett exempel på det är en vägledning om fackliga organisationers medverkan vid upphandling. Enligt utredningens bedömning finns ett behov av ökad kunskap om detta både hos målgrupperna och hos de fackliga företrädarna.

Stora företag

Utredningens bedömning:

Stora företag är otvivelaktigt en relationsgrupp för upphandlingsstödet, men normalt bör insatserna utformas utifrån de små och medelstora företagens förutsättningar.

Upphandlingsstödet bör normalt inte aktivt arbeta med att nå ut specifikt till stora företag. Många stora företag har kompetens och erfarenhet att arbeta mot offentlig sektor, både i Sverige och ofta även på andra marknader. Men givetvis kan stora företag ta del av information och medverka i olika slags aktiviteter som det samordnade upphandlingsstödet genomför.

Det förekommer givetvis också hela tiden att nya arbetstagare börjar arbeta med anbud inom ramen för offentlig upphandling och då är det material och de verktyg som det samordnade upphandlingsstödet utarbetat åt målgruppen leverantörer relevanta även för stora företag.

Men de stora företagen är i andra sammanhang en viktig relationsgrupp för det samordnade upphandlingsstödet. Ett exempel gäller upphandlingsstödet roll att främja framtagandet av partsförhandlade branschstandarder och liknande (se avsnitt 5.4.6 nedan) där givetvis medverkan från såväl stora som små aktörer är väsentlig.

Utländska företag

Utredningens bedömning:

Utländska företag är en relationsgrupp för upphandlingsstödet, och grundläggande information bör finnas på tillgänglig på engelska.

Offentlig upphandling skall givetvis göras i enlighet med Sveriges åtaganden både inom ramen för Europeiska Unionen och inom WTO. Det finns i Sverige ett brett politiskt stöd för frihandel och att Sverige inom EU aktivt skall arbeta för att undanröja olika handelshinder.

Det kan finnas fördelar för en upphandlande myndighet att uppmuntra anbud från utländska leverantörer, men varje upphandlande myndighet beslutar själv om den vill ge information (förutom annonsering i TED) på andra språk än svenska och om anbud kan lämnas på andra språk.

Det är naturligt att det samordnade upphandlingsstödet har grundläggande information om svenska regler för offentlig upphandling tillgängligt även på engelska. I övrigt får antas att utländska leverantörer själva får finna vägar att tillgodogöra sig ytterligare information.

Som ovan omnämnts la EU-kommissionen den 21 december 2011 fram förslag till nya upphandlingsdirektiv. I dessa förslag finns ganska långtgående stadganden²⁹ om information till utländska företag. En mindre del tillhandahålls redan i dag genom principen om ”*Point of Single Contact*” i tjänstedirektivet.³⁰ Om Sverige åläggs att sådan generell information ska tillhandahållas på andra språk än svenska (och engelska) torde det behövas någon slags gemensamt europeiskt system för att göra informationen tillgänglig, t.ex. en EU-gemensam informationsdatabas.

Utredningen kan inte föregripa de pågående förhandlingarna. Först när resultatet föreligger blir det möjligt att ta ställning till hur

²⁹ I EU-kommissionens förslag till direktiv om offentlig upphandling KOM(2011) 896 slutlig stadgas i artikel 87 (3):

Medlemsstaterna ska se till att berörda ekonomiska aktörer lätt kan få tillgång till lämplig information om skyldigheter i fråga om skatt, miljöskydd, social lagstiftning och arbetsmarknadslagstiftning som gäller i den medlemsstat, region eller ort där byggentreprenaden ska utföras eller tjänsterna tillhandahållas och som kommer att vara tillämpliga på byggentreprenaden på plats eller på de tjänster som tillhandahålls under kontraktets genomförande.

Utredningen bedömer att det slutliga direktivet inte fullt ut kommer att överensstämma med den av kommissionen framlagda förslaget till artikel 87.

³⁰ Direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

information till leverantörer med gränsöverskridande handel ska utformas och vilka myndigheter som bör ha ansvar.

5.4 Verktyg

Regeringen skriver i utredningens direktiv:

Med allmänt upphandlingsstöd avses verksamhet som syftar till att underlätta, stärka kvaliteten i och effektivisera offentlig upphandling för upphandlande myndigheter eller enheter och leverantörer, t.ex. verksamheter som utvecklar och tillhandahåller allmän information, hjälpmedel, verktyg, metodik, system och statistik m.m.

Utredningen har funnit det ändamålsenligt att gemensamt beteckna de ovan nämnda verksamheterna som verktyg. Verktyg för att nå upphandlande myndigheter eller enheter och leverantörer och att därigenom hjälpa dessa att stärka kvaliteten i och effektivisera offentlig upphandling.

Dock avser inte utredningen att redovisa någon uttömmande lista över verktyg som det samordnade upphandlingsstödet bör nyttja. Det är i framtiden i första hand en fråga för myndigheten själv, även om regeringen naturligtvis kan ge det samordnade upphandlingsstödet i uppdrag att arbeta med ett specifikt verktyg.

För dimensionering av det samordnade upphandlingsstödet redovisar utredningen nedan likväl ett antal olika verktyg som utredningen i nuläget bedömer är lämpliga för det samordnade upphandlingsstödet att använda.

Det samordnade upphandlingsstödet huvuduppgift är att ge vägledning och sprida information kring bättre offentlig upphandling. Denna uppgift kräver att verksamheten har en hög grad av synlighet i förhållande till de olika målgrupperna.

Synlighet handlar om teknik, men i stor utsträckning handlar det också om att väcka intresse. Den bästa förutsättningen för att det samordnade upphandlingsstödet skall få genomslag för sin verksamhet är att de olika verktygen har ett sådant sakligt innehåll att målgrupperna blir intresserade och nyfikna.

5.4.1 Webbplats

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet skall ha en webbplats med aktuell och relevant information om upphandlingslagstiftningen och länkar till vägledningar, exempel, nyhetsbrev m.m.

Webbplatsen är ett mycket viktigt instrument för att sprida information.

Som framgår av kapitel 2 har Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet och Konkurrensverket webbplatser med bl.a. information om upphandlingsförfarandet, länkar till publikationer, lagar och förordningar, ordlistor, Frågor och Svar samt länkar till andra webbplatser med upphandlingsinformation. Det är självklart att det samordnade upphandlingsstödet att ha en överskådlig och lättillgänglig webbplats med aktuell och relevant information utifrån det breda synsättet som ovan diskuterats. Webbplatsen ska ge möjlighet att hämta vägledningar, exempelsamlingar och annat informationsmaterial.

5.4.2 Vägledningar

Utredningen förslag:

Vägledningar är ett mycket viktigt verktyg som bör utvecklas ytterligare. Det samordnade upphandlingsstödet bör fortsätta att arbeta med vägledningar. Innehåll och format behöver utvecklas för att anpassas till olika målgrupper. Vägledningar bör avse hela upphandlingsprocessen utifrån det breda synsättet.

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har som framgår av avsnitt 2.1.3 sedan hösten 2010 till årsskiftet 2011/12 tagit fram 19 olika vägledningar. Några av dessa finns även i en kortversion. Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet uppger att man under det pågående verksamhetsåret 2012 avser att ta fram ytterligare fem vägledningar. Därtill kommer man att regelbundet stämma av behovet av att uppdatera framtagna vägledningar.

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet uppger att vägledningarna huvudsakligen är skrivna utifrån den ovane upphandlarens

och småföretagen behov. Några vägledningar har tagits fram i två olika versioner; såväl för upphandlande myndigheter som för leverantörer. I förorden till vägledningarna anges att de är generellt utformade och att det därför alltid är nödvändigt att identifiera de unika förutsättningarna i den enskilda upphandlingen. Vidare anges att vägledningen inte ersätter att upphandlande myndigheter och leverantörer vid behov inhämtar kompetens för att genomföra upphandlingar på ett rättssäkert och effektivt sätt. I flera av vägledningarna anges också att avsikten med dessa inte är att ge svar på oklara rättsfrågor.

Utredningen bedömer att det är en grundläggande uppgift för ett samlat upphandlingsstöd att ge ut vägledningar och att det kommer att finnas ett behov av ett antal ytterligare sådana. De kortversioner av vägledningarna som Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet producerat liksom uppdelningen i olika vägledningar för upphandlande myndigheter och leverantörer är exempel på anpassning till olika målgrupper. Utredningen bedömer att sådana målgruppsanpassningar kommer att vara viktiga, inte minst för att kunna få förbättrat genomslag inom målgrupperna verksamhetsföreträdare och leverantörer/potentiella leverantörer.

Utredningen bedömer att det också finns behov av vägledningar som inte är generellt utformade utan som ger förslag till hur olika krav och villkor kan formuleras. Sådan konkretisering är det stöd som utredningen bedömer både den mindre vane och den erfarna upphandlaren samt deras rådgivare efterfrågar. För de senare kategorierna bör hänvisningar göras till relevanta rättsfall.

Vägledningarna skall sträva efter att öka medvetandet och bidra till att upphandlande myndigheter och leverantörer kan utveckla sitt arbete med alla delar av upphandlingsprocessen.

Vidare är det viktigt att det finns en klar struktur för vägledningar och att vägledningar regelbundet uppdateras och vid behov även utmönstras.³¹

³¹ Erfarenheterna från Storbritannien ger vid handen att det kan finnas problem om ett upphandlingsstöd producerar så många vägledningar, rekommendationer, exempelsamlingar och dylikt att målgrupperna inte kan överblicka dessa.

5.4.3 Goda exempel

Utredningens förslag:

Utredningen bedömer att det samordnade upphandlingsstödet bör förmedla goda exempel.

Utredningens kontakter med upphandlare har givit vid handen att det finns ett stort intresse av att ta del av goda exempel.

I dag sprids förfrågningsunderlag mellan olika upphandlande myndigheter dels genom olika, formella eller informella regionala nätverk, dels genom att upphandlande myndigheter laddar ner underlag från annonsdatabaserna. Denna spridning av exempel är viktig. Det har emellertid framförts önskemål om att det även vore bra om det samordnade upphandlingsstödet arbetade med att finna goda exempel och sprida dessa.

Begreppet ”*goda exempel*” avser inte hela förfrågningsunderlag. Det samlade upphandlingsstödet kan istället genom exempel och kommentarer visa hur särskilda situationer kan hanteras och då avseende hela upphandlingsprocessen. Utredningen bedömer att efterfrågan på den typen av stöd är stort.

Det kan vara svårt för en myndighet att ”gå i god för” kvaliteten i en specifik upphandling men utredningen bedömer att det vore värdefullt om det samordnade stödet kunde identifiera och informera om upphandlingar som sammantaget bedöms som framgångsrika. Av intresse är förstås en analys av dessa upphandlingars framgångsfaktorer.

Givetvis bör det samordnade upphandlingsstödet när det visar på formuleringar, metoder eller andra lösningar som kan betraktas som goda exempel, understryka att alla formuleringar måste ses utifrån det sammanhang där de nyttjas och att varje upphandlande myndighet alltid själva måste bedöma exemplens värde.

5.4.4 Nyhetsbrev

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet bör löpande informera om utvecklingen på upphandlingsområdet. Denna information bör omfatta tolkningar och ändringar av lagen, rättsfall från EU-domstolen och vägledande nationell rättspraxis. Vidare bör nyhets-

brevet redovisa det samordnade upphandlingsstödet uppfattning i principiella frågor och i återkommande frågor av allmänt intresse.

Utredningens kontakter har givit vid handen att det finns en stor efterfrågan på information om utvecklingen på upphandlingsområdet. Det finns förvisso en medial bevakning,³² och olika informationstjänster såsom JP Infonet, men enligt utredningens uppfattning är det en naturlig och viktig uppgift för ett samordnat upphandlingsstöd att informera om utvecklingen på upphandlingsområdet.

Informationen bör omfatta tolkningar och ändringar av lagen, rättsfall från EU-domstolen och vägledande nationell rättspraxis. Vidare bör nyhetsbrevet redovisa det samordnade upphandlingsstödet uppfattning i principiella frågor och i återkommande frågor av allmänt intresse. I enlighet med det samordnade upphandlingsstödet uppdrag ska informationen självfallet inte begränsas till upphandlingsjuridiken utan även förmedla information om nyheter och rön om hela upphandlingsprocessen.

5.4.5 Helpdesk

Utredningens förslag:

Utredningen anser att det är väsentligt att det samordnade upphandlingsstödet upprätthåller en s.k. helpdesk för vägledning. Helpdesk-funktionen är inte avsedd att förmedla juridisk eller annan rådgivning vid enskilda upphandlingar, utan skall kunna ge generell vägledning utifrån frågor som väcks av upphandlande myndigheter eller leverantörer. Helpdesk-funktionen ska ha en hög grad av tillgänglighet.

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet upprätthåller som ovan redovisats en helpdesk-funktion. Även Konkurrensverket svarar på frågor som ställs till verket på telefon eller med mail, denna

³² Det har funnits två månadstidningar som varit specialiserade på att bevaka utvecklingen inom offentlig upphandling; *AnbudsJournalen* och *Upphandling24*. Upplagorna var under 2010; 2 000 respektive 13 300 exemplar. Utgivningen av *AnbudsJournalen* har nu upphört. Även SKL:s tidning *Dagens samhälle* har en aktiv kontinuerlig bevakning av utvecklingen inom upphandlingsområdet. Tidningen *Offentliga Affärer* som utkommer med 6 nummer per år och en upplaga på omkring 15 000 har också bevakning av aktuella upphandlingsfrågor, de två senare tidningarnas bevakning är dock av mer översiktlig karaktär.

funktion kallas dock för tipsfunktion. Miljöstyrningsrådet upprätthåller också en funktion som besvarar frågor.

Dessa tre funktioner är tillgängliga för såväl upphandlande myndigheter som för leverantörer.

För kommuner finns möjligheter att utan särskild kostnad få en kortare juridisk rådgivning av Sveriges Kommuner och Landsting. Beträffande leverantörer erbjuder Företagarna, vissa handelskammare, Almega och några andra branschförbund juridisk rådgivning till sina medlemsföretag.

Det är likväl uppenbart att det finns en stor efterfrågan på den service som tillhandahålls av Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet, Konkurrensverket och AB Svenska Miljöstyrningsrådet. Utredningen anser att det är naturligt att det samordnade upphandlingsstödet bör upprätthålla och vidareutveckla denna service. En helpdesk-funktion skall vara lätt att nå för upphandlande myndigheter och leverantörer. Det samordnade upphandlingsstödet bör sträva efter att utveckla kapaciteten att kunna ta emot frågor. Helpdesk-funktionen bör ge konkret och användbar information mot bakgrund av frågeställarens faktiska problem.

5.4.6 Branschvillkor

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet bör främja framtagandet av partsförhandlade avtalsvillkor och gemensam nomenklatur i branscher där det saknas.

Det finns standardavtal och leveransvillkor inom ett antal branscher. Syftet med standardavtal är bl.a. att minska transaktionskostnaderna för att upprätta ett specifikt avtal och att öka förutsebarheten vad gäller innehållet i ett avtal.

Utredningen bedömer att det vore värdefullt om det samordnade upphandlingsstödet främjade framtagandet av partsförhandlade avtalsvillkor och gemensam nomenklatur i branscher där detta helt eller delvis saknas. Ett exempel på en sådan bransch är vård och omsorg.

I avsnitt 7.1 redogörs för det arbete som påbörjats med att ta fram dokument om upphandling av vård och omsorg. Inom ramen för det arbetet skulle det samordnade upphandlingsstödet kunna

verka för att partsförhandlade villkor och en gemensam nomenklatur tas fram.

5.4.7 Informationspaket

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta med informationspaket som befattningshavare i olika målgrupper eller relationsgrupper kan använda för att sprida kunskap om offentlig upphandling till en vidare krets personer.

Det behövs ökade kunskaper om offentlig upphandling, både utifrån det upphandlingsjuridiska och utifrån det bredare perspektivet. Samtidigt är målgrupper och intressegrupper så stora att det kommer att vara nödvändigt att nyttja olika förmedlare. Enkla informationspaket som vid behov kan anpassas och sättas in i olika sammanhang skulle underlätta sådan kunskapsförmedling. Det kan t.ex. vara till nytta för en upphandlare som vill sprida kunskap till verksamhetsföreträdare i sin myndighet. Informationspaketet kan bestå av t.ex. powerpointunderlag, filmer, frågor och används tillsammans med existerande vägledningar.³³

5.4.8 Seminarier

Utredningens förslag:

Det samlade upphandlingsstödet bör också inom ramen för sitt uppdrag kunna anordna seminarier kring offentlig upphandling. Personalen bör även kunna medverka i konferenser anordnade av andra, samt i mån av resurser kunna hålla anföranden på universitet och högskolor, handelskammare m.m.³⁴

³³ Som framgår i avsnitt 2.1.3 har Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet tagit fram ett informations- och utbildningspaket om LOU som ska distribueras från våren 2012. Syftet är att nå ut till befintliga samt potentiella leverantörer och informera om de affärsmöjligheter som finns samt att förse företagen med relevant och tillgänglig information om vad offentlig upphandling innebär. Informations- och utbildningspaketet kommer bl.a. att bestå av en film, powerpointpresentationer, manualer och underlag för workshops.

³⁴ Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet arbetar som framgår i avsnitt 2.1.3 med verktyg av det slaget.

Sådana arrangemang medverkar till att sprida information, men det är även viktigt för upphandlingsstödet trovärdighet att dess personal deltar i den allmänna diskussionen om offentlig upphandling.

5.4.9 Nätverk för upphandlare

Utredningens bedömning

Elektroniska nätverk för erfarenhetsutbyte skulle kunna vara till nytta för upphandlare. Emellertid gör utredningen bedömningen att det samordnade upphandlingsstödet inte kan administrera ett nätverk som inte är öppet för alla. Utredningen kan därför inte förorda att det samordnade upphandlingsstödet upprättar ett interaktivt nätverk som är öppet enbart för upphandlare. Däremot finns det inget hinder mot att det samordnade upphandlingsstödet har en allmänt tillgänglig interaktiv internetfunktion om man bedömer att det vore lämpligt.

Som framgår i avsnitt 5.4.3 har utredningens kontakter med upphandlare givit vid handen att det finns ett stort intresse av att ta del av goda exempel. I dag sprids förfrågningsunderlag mellan olika upphandlande myndigheter dels genom olika, formella eller informella regionala nätverk, dels genom att upphandlande myndigheter laddar ner upphandlingsunderlag genom en av annonsdatabaserna.

I avsnitt 3.3 redogörs för det nätverk som det nederländska upphandlingsstödet PIANOo tillhandahåller.

Som framgår i avsnitt 3.1 tillhandahåller Difi i Norge i dag inga chatsidor för upphandlare och/eller leverantörer men frågan är under övervägande. Det som den norska upphandlingsstödsverksamheten ska ta ställning till är vilken kvalitetssäkring av innehållet som i så fall kommer att krävas.

Sveriges Kommuner och Landsting har i en promemoria³⁵ gett sin syn på handlingsoffentlighetens räckvidd när kommuner och landsting använder sig av sociala medier. Som sociala medier betecknas aktiviteter som kombinerar teknologi, social interaktion och användargenererat innehåll t.ex. chatfunktioner, bloggar och diskussionsforum. Sveriges Kommuner och Landsting finner sammanfattningsvis att alla inlägg som görs på ett socialt medium torde

³⁵ *Sociala medier och handlingsoffentligheten* Sveriges Kommuner och Landsting, Avdelningen för juridik, 2010-04-28.

vara att betrakta som allmänna handlingar om det sker inom ramen för myndighetens verksamhet.

Utredningens bedömning är också att inlägg som görs inom ramen för ett nätverk, som en myndighet tillhandahåller den tekniska plattformen för, är att betrakta som allmänna handlingar.³⁶

Genom att kommunikationen på nätverket skulle utgöra allmänna handlingar omfattas den av offentlighetsprincipen. Utredningens bedömning är offentlighetsprincipen innebär att det inte är möjligt med nätverk som inte är öppna för alla. Utredningen kan därför inte förorda att det samordnade upphandlingsstödet upprättar ett interaktivt nätverk som är öppet enbart för upphandlare. Däremot finns det inget hinder mot att det samordnade upphandlingsstödet har en allmänt tillgänglig interaktiv internetfunktion om man bedömer att det vore lämpligt.

5.4.10 Upphandlingsråd

Utredningens förslag:

Till det samordnade upphandlingsstödet bör knytas ett *Upphandlingsråd*. Rådets medlemmar ska utgöras av personer som har erfarenhet av offentlig upphandling eller sakkunskap i upphandlingsfrågor. Rådets funktion ska vara att vid behov bistå det samordnade upphandlingsstödet med råd i frågor av principiell art och i återkommande frågor av allmänt intresse.

Utredningen har noterat att det bland olika intressenter har efterlysts att det till det samordnade upphandlingsstödet knyts ett råd med experter som kan bistå myndigheten med råd i frågor av prin-

³⁶ Enligt 2 kap 3 § första stycket TF är en handling allmän, om den förvaras hos myndigheten och enligt 6 eller 7 §§ är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Grundkriteriet som utvisar att en handling är allmän är dess förvaring hos en myndighet.

En upptagning anses förvarad hos myndigheten om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (2 kap 3 § andra stycket TF).

Frågan om kravet på förvaring är uppfyllt vid användning av sociala medier ska bedömas utifrån om kommunikation på det sociala mediet är tillgänglig för myndigheten så att det är möjligt att med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar överföra den till läsbar eller annan uppfattbar form.

Inlägg på ett discussionsforum ska anses inkomna till myndigheten så snart de gjorts tillgängliga för myndigheten så att det är möjligt att med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar överföra dem till läsbar eller annan uppfattbar form.

Utgångspunkten för utredningens bedömning är att kommunikationen på ett tänkt nätverk för upphandlare skulle vara tillgänglig för myndigheten, dvs. med tekniskt hjälpmedel och den är då att betrakta som förvarad hos myndigheten.

ciptell art och i återkommande frågor av allmänt intresse. Utredningen har uppfattat att det nederländska upphandlingsstödet PIANOo har stått som förebild för dessa tankar.

Som framgår i avsnitt 3.3 har PIANOo två expertgrupper kopplade till sig, en juridisk och en ekonomisk, som består av praktiker och akademiker. Ordförande för respektive grupp är universitetsprofessorer. Deltagarna i grupperna medverkar utan ersättning. Respektive grupp träffas sex gånger per år. Båda grupperna träffas tillsammans en gång per år.

Expertgrupperna ger ut vägledningar och exempel härpå är vägledningar om anbudstider, förhandlad upphandling utan föregående annonsering p.g.a. ensamrätt, innovationsvänlig upphandling, skilljelinjerna mellan bidragsgivning och upphandling, hur uteslutning av leverantörer/anbud ska motiveras, inhouse-undantag, offentliggörande av anbudspriser och inköpsövervakning.

Även om det är PIANOo:s expertgrupper som inspirerat intressenterna har utredningen inte uppfattat att det finns önskemål om två grupper med olika kompetenser, inte heller att expertgruppen skulle ge ut vägledningar eller uttala sig i eget namn. Istället har önskemålen gällt en expertgrupp bestående av akademiker och praktiker med olika kompetenser som tillsammans täcker hela upphandlingsprocessen, d.v.s. både upphandlingsjuridiken och frågor som aktualiseras av andra aspekter, inte minst ekonomiska. Expertgruppen bör inte heller uttala sig i eget namn utan är avsedd att bistå myndighetens i dess upphandlingsstödjande verksamhet.

Som framgår i avsnitt 5.1. anser utredningen att det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta med hela upphandlingsprocessen. Av avsnitt 7.3 och 7.4 framgår vidare att utredningen anser att det är det samordnade upphandlingsstödet som ska svara för upphandlingsstödjande insatser när det gäller sociala hänsyn och miljöhänsyn, det senare med undantag för information om Miljöstyrelsens miljökriterier.

Det samordnade upphandlingsstödet kommer att besitta egen kompetens i de frågor som omfattas av uppdraget och vägledningar kommer troligtvis på samma sätt som görs vid Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet att tas fram med stöd av representanter från upphandlande myndigheter, leverantörer samt intresseorganisationer och kvalitetssäkras av myndighetens egna jurister.

De förväntade förändringarna av lagstiftningen på området kommer dock att medföra ett behov av omfattande upphandlingsstödjande insatser. Även om det är domstolarna som ytterst ska

uttolka regelverket, kan det innan vägledande rättspraxis finns att tillgå, stärka myndigheten i dess arbete om det finns en expertgrupp att vända sig till vid tolkningen av det nya regelverket.

Även i andra frågor som omfattas av det samordnade upphandlingsstödet uppdrag kan myndigheten komma att behöva en kompetensförstärkning i form råd av en expertgrupp.

För att syftet med en expertgrupp ska uppnås är det avgörande att medlemmarna i gruppen besitter ”den yttersta kunskapen” inom området. Gruppen bör bestå av både akademiker och praktiker.

I NOU kom, vilket Riksdagens revisorer³⁷ redan några år efter nämndens tillkomst konstaterade, ledamöterna, oaktat att de var tänkta att vara utsedda utifrån deras personliga kompetens, likväl att uppfattas som företrädare för olika intresseorganisationer. Till undvikande av att samma kritik kan riktas mot expertgruppen är det angeläget den som rekryteras inte har en roll som företrädare för någon intresseorganisation.

Det förefaller inte lämpligt att företrädare för tillsynsorganet, Konkurrensverket, ingår i gruppen eftersom den medlemmens ställningstagande skulle kunna uppfattas som föregripande en eventuell senare behandling av Konkurrensverket. Däremot måste det samordnade upphandlingsstödet ha nära och omfattande kontakter med Konkurrensverket. Tillsynsverksamhetens syn på rättsliga frågor är givetvis synnerligen betydelsefull.

Utredningen förordar således att det till det samordnade upphandlingsstödet knyts en expertgrupp som har kvalificerad kunskap i de frågor som omfattas av det samordnade upphandlingsstödet uppdrag. Gruppens roll skulle vara rådgivande i frågor av principiell art och i återkommande frågor av allmänt intresse. Gruppen ska inte uttala sig eller avge yttranden i eget namn. Utredningen förslår att expertgruppen benämns *Upphandlingsråd*.

³⁷ 1997/98:RR10.

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 upphandlingsstöd¹ 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

¹ *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. kommittologin².

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 Konkurrensverket³ att vid behov representera Sverige.

² Kommittologi kallas det system av kommittéer som bistår EU-kommissionen vid kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter.

³ 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)⁴ 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 GPP⁵ Expert Group). Naturvårdsverket är svenska företrädare men personal från Miljöstyrningsrådet deltar vid mötena.

⁴ 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.

⁵ *Green Public Procurement*, är en verksamhet under DG Environment. Se 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.⁶

⁶ 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 svår 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 medlemsstaterna⁷.

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

⁷ 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 tillställer 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 Konkurrensverket⁸ 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.

⁸ 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)⁹. 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.

⁹ 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.¹⁰

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-

¹⁰ 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 frågor¹¹ och interpellationer.¹²

¹¹ 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.

¹² 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).¹³ 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.

¹³ 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.¹⁴ 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 överväganden¹⁵

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-

¹⁴ *Ett utvecklat upphandlingsstöd*, Statskontoret, 2010/95-5, 2010.

¹⁵ *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.¹⁶

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

¹⁶ 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 upphandlingsstödande 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.¹⁷

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

¹⁷ 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.¹⁸

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

¹⁸ 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.¹⁹ 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.²⁰

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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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 upphandlingsdirektiv²¹ 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 förslag²² 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 innehålla²³ 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.

²¹ Artikel 58 i KOM(2011) 896.

²² Artikel 59 i KOM(2011)896.

²³ 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.²⁴

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 55.²⁵ 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.

²⁴ Artikel 88 i KOM(2011)896 och artikel 97 i KOM (2011) 895.

²⁵ 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).²⁶

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.²⁷ 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.

²⁶ Artikel 88 i KOM(2011)896 och artikel 97 i KOM (2011) 895.

²⁷ 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.¹ 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

¹ 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.² 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.³ De prioriterade målen är miljöhänsyn, sociala och etiska hänsyn samt ökad medverkan av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar.⁴

² 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.

³ 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.

⁴ *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.⁵ 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.⁶ 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.

⁵ *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*, SOU 2011:73 s. 228.

⁶ 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,⁷
- vid uteslutning av leverantörer,⁸
- krav på bevis vid val av deltagare i ett upphandlingsförfarande,⁹
- kriterier som de upphandlande myndigheterna och enheterna kan använda sig av vid anbudsutvärderingen¹⁰ 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.¹¹

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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-kommissionen¹² har i ett meddelande¹³ 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.¹⁴

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.¹⁵

Riksrevisionen har, som redovisas i avsnitt 4.2, granskat¹⁶ om regeringen, berörda myndigheter och Miljöstyrningsrådet numera använder styrmedlet miljökrav i offentlig upphandling på ett effek-

¹² "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.

¹³ KOM(2008) 400 slutlig *Offentlig upphandling för en bättre miljö*.

¹⁴ Upphandlingsutredningens delbetänkande s. 231.

¹⁵ *Miljöanpassad offentlig upphandling*, Regeringens skrivelse. 2006/07:54).

¹⁶ *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 vägledningar avseende hur upphandlande myndigheter kan integrera miljöhänsyn i sina upphandlingar:

- EU kommissionen publicerade i november 2011 en ny version av *Buying green!*¹⁷, en vägledning för upphandlande myndigheter beträffande miljöhänsyn vid offentlig upphandling.
- Konkurrensverket publicerade 2011 en ny version av en vägledning beträffande möjligheterna att ställa miljökrav.¹⁸
- 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-

¹⁷ European Commission, *Buying green! A handbook on green public procurement* 2nd Edition 2011.

¹⁸ 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.¹⁹ Detta stadgande är inte bind-

¹⁹ 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.²⁰ 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.²¹

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

²⁰ 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.

²¹ 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 LCC²² – 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 LCA²³ – Livscykelanalys. För närvarande föreligger oklarhet om användning av LCA vid offentlig upphandling²⁴ 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.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.²⁵

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.

²⁵ 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.²⁶ 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.²⁷ 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

²⁶ 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.

²⁷ *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 (CSR²⁸)

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.²⁹ Även den informationen hänför sig till upphandlingsprocessen steg för steg fr.o.m. behovsanalys och marknadsanalys t.o.m. kontraktsuppföljning.

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.

²⁸ CSR – Corporate Social Responsibility vanligen betecknat som företagens sociala ansvar, eller ansvarsfullt företagande.

²⁹ *Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling*, Konkurrensverket, 2011.

EU-direktiven anger³⁰ som exempel på ett särskilt villkor att bestämmelser i ILO:s³¹ 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 kärnkonventioner³² 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.³³

När det gäller uppföljning av sociala och etiska krav finns verktyget CSR-kompassen som är en stegvis uppföljningsmodell.³⁴ CSR-kompassen är i huvudsak inriktad på varor och tjänster producerade i tredje land.³⁵ 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.³⁶

³⁰ Beaktandesats 33 och artikel 26 i direktiv 2004/18/ EG respektive beaktandesats 44 och artikel 38 i direktiv 2004/17.

³¹ 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

³² 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.

³³ *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*, SOU 2011:73 s. 227.

³⁴ <http://www.csr-kompassen.se/>

³⁵ Länder utanför EU/EES området. I princip är givetvis de åtta kärnkonventionerna bindande även för EU/EES länder.

³⁶ 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 Ansvar 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.³⁷

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 uppdragsgivaren 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>

³⁷I 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.³⁸ Bolaget har vidare deltagit i en arbetsgrupp som kallas *European Working Group on Ethic Public Procurement*.³⁹

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-

³⁸ 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 arbetsmiljölagstiftning 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.

³⁹ 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 Innovationsupphandlingsutredningen⁴⁰ sig av två begrepp:

- Innovationsvänlig upphandling⁴¹
- Innovationsupphandling⁴²

⁴⁰ Innovationsupphandling SOU 2010:56.

⁴¹ *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.

⁴² 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.⁴³

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.

⁴³ 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.⁴⁴

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

⁴⁴ 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 arbetsdokument⁴⁵, 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

⁴⁵ (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 företagens 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 2011⁴⁶ 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

⁴⁶ 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 vägledning⁴⁷ 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

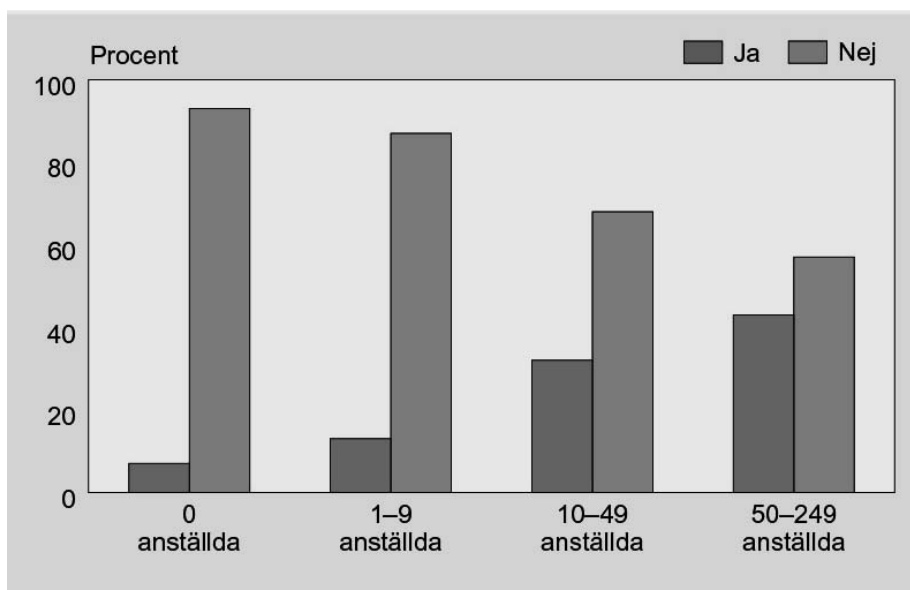
⁴⁷ Vägledning 2011:10. Att underlätta för småföretag att delta i offentlig upphandling.

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.

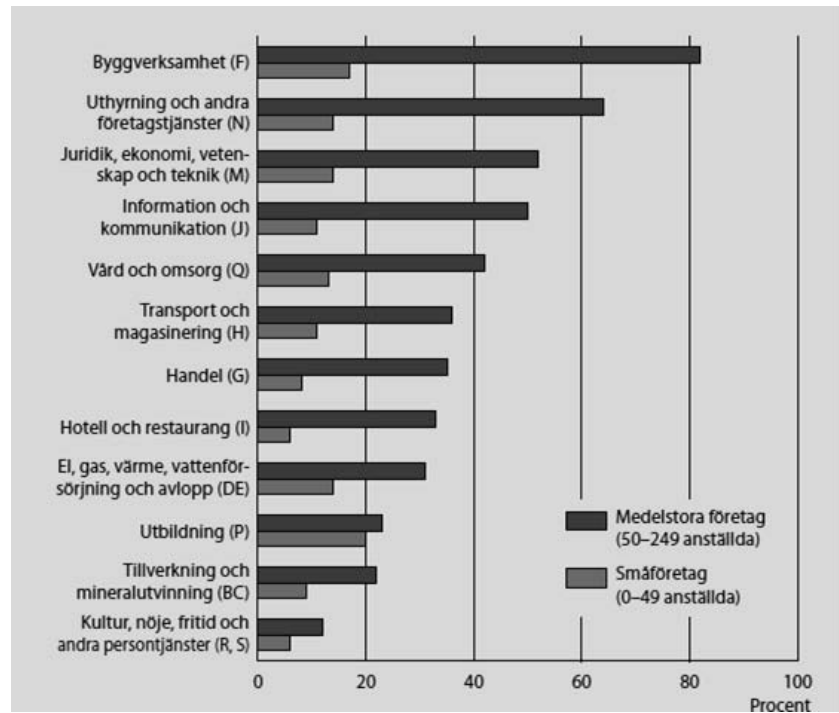
Tillväxtverket gör regelbundet enkäter bland svenska företag. Enkäten 2011 visade att hela 43 procent av de medelstora företagen (50–249 anställda) uppger att de deltagit i en offentlig upphandling. För mindre företag är andelen lägre. Tillväxtverkets enkät 2011 visar att endast 12 procent av de små 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.

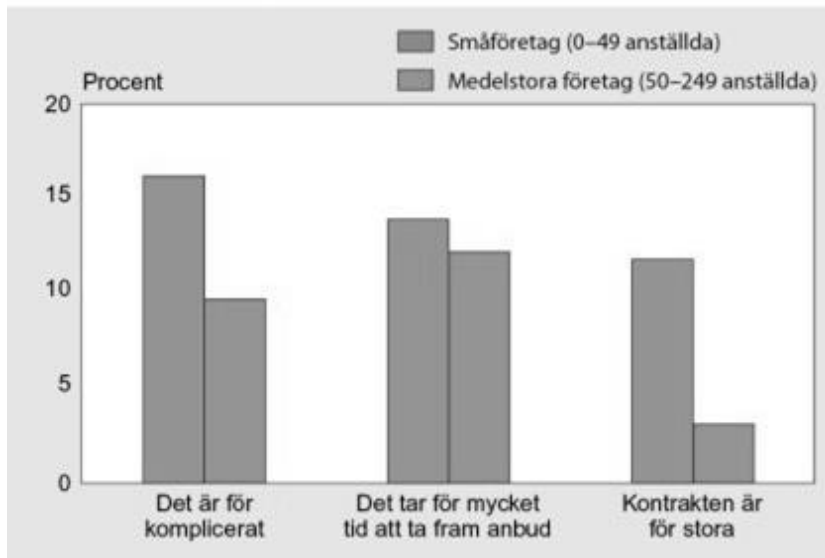
Källa: Tillväxtverket, Företagens villkor och verklighet, 2011.

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.

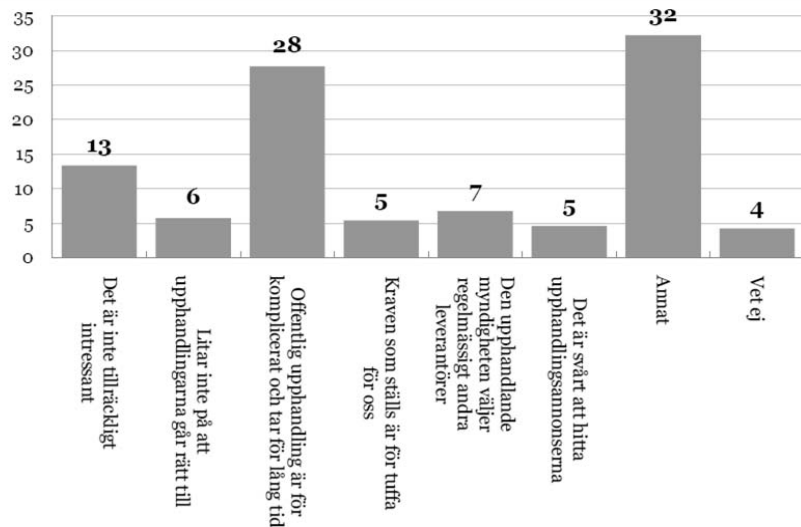
En viktig orsak till att företag inte lämnar anbud är att upphandlingarna uppfattas som krångliga. Detta styrks av både Tillväxtverkets ovannämnda studier och rapporter från Företagarna. Dock visar båda källorna att det också finns andra orsaker till att företag avstår från att lämna anbud.

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 förhållanden⁴⁸ 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

⁴⁸ 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.⁴⁹

Regeringen har lämnat förslag till reformerad mutbrottslagstiftning.⁵⁰ Förslaget syftar till att ge en tydligare reglering och

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Prop 2011/12:79.

skapa förutsättningar för en effektivare brottsbekämpning på området. Dessutom straffbeläggs vissa ytterligare korruptionshandlingar.⁵¹

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.⁵²

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 Polisen⁵³ liksom olika bransch- och näringslivsorganisationer för att kunna stärka stödet inom detta område.

Kompetensrådet för utveckling i statens verksamhet (Krus)⁵⁴ ska i enlighet med uppdrag i rådets regleringsbrev samordna det statliga nätverket mot korruption.⁵⁵

⁵¹ 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.

⁵² 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.

⁵³ I början av 2012 organiserades en nationell korruptionsgrupp vid Rikskriminalpolisen.

⁵⁴ Myndigheten har till uppgift att bistå regeringen i frågor som rör den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen.

⁵⁵ 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.⁵⁶ Tillkommande skyldigheter för medlemsstaterna kan eventuellt leda till nya arbetsuppgifter för det samordnade upphandlingsstödet.

⁵⁶ 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.⁵⁷ 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

⁵⁷ 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.⁵⁸

⁵⁸ 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 snedvrida, 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 rapport⁵⁹ 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

⁵⁹ 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 remissvar⁶⁰ med anledning av Statskontorets rapport⁶¹ 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.

⁶⁰ Miljöstyrningsrådet 2011-01-14.

⁶¹ 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.¹ 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

¹ 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.² 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.

² 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 kompetensförstärkningsbehovet 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 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.

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 Miljöstyrningsrådet.³ 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.

³ Utredningen har dock funnit att även Tillväxtverket bedriver och finansierar upphandlingsstödjande verksamhet.

Utredningen har inte närmare beaktat möjligheten att skapa ett statligt bolag.⁴

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.

⁴ 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 i stället för Kammarkollegiets vanliga hemsida 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.⁵

⁵ *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.^AI 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 myndigheter⁶ 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.^B

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.^C Vidare anförs att företrädare för mindre leverantörer återkommande gör gällande att samordnade ramavtal minskar möjligheterna för deras medlemmar att framgångsrikt delta i offentlig upphandling.^D

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).

^A *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.

^B 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.

^C Konkurrensverkets yttrande 2012-01-19, dnr 763/2011.

^D 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.

⁶ 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 vägledningar. 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 studie⁷, 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

⁷ *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.⁸ 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.⁹ I en mindre myndighet finns sällan möjligheter att omplacera arbetstagare.¹⁰

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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 myndighetspecifika 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.¹¹ 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:

¹¹ 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 företag¹², dvs. i detta sammanhang leverantörer.¹³

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.

¹² 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.

¹³ 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.¹⁴ Dess viktigaste uppgifter är att bistå regeringen med utredningar och utvärderingar av statlig och statligt finansierad verksamhet. Kostnadsmässigt 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.

¹⁴ 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 EUPAN¹⁵ och OECD:s projekt *Government at a Glance*. Upphandlingsstödet behöver utveckla en kompetens att biträda Regeringskansliet vid Europeiskt och internationellt samarbete kring offentlig upphandling.

¹⁵ 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 utredning¹⁶, 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-

¹⁶ 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.¹⁷ 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 beskrivs 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.

¹⁷ 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.¹⁸

¹⁸ 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 utredningen¹ 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.

¹ 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 verksamhetsgrenar² eller enheter. Men utredningen har i avsnitt 8.1 redovisat en bedömning om behovet av att förstärka kompetensen inom det samordnade upphandlingsstödet.

² 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
Summa	17 362 939

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 kostnader³ 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 www.upphandlingsstod.se, 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.
Summa kostnader för avdelningen	15 960	
Overheadkostnader	4 415	Overheadkostnadernas andel av avdelningens totala kostnader är således ca 22 %.
Summa	20 375	

³ 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 overheadkostnaderna⁴ 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 kronor⁵, 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.⁶ 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

⁴ 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/m²/år). Avdelningen sitter i ett kontorslandskap och delar ett våningsplan i Kammarkollegiets lokaler på Birger Jarlsgatan med Statens Inköpscentral.

⁵ Här ingår ett bidrag på 600 000 kronor till SFTI- (Single Face To Industry) projektet.

⁶ Under Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

uppdrag. Kostnaderna för detta uppdrag finansieras genom ett särskilt anslag på 2 miljoner kronor.⁷ 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 2008.⁸

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

⁷ 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.

⁸ 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.⁹
2. Anta vidare att vad som krävs för att täcka:
 - a. avdelningsspecifika kostnader,
 - b. myndighetens overheadkostnader
 - c. de verksamhetsspecifika¹⁰ kostnaderna kan förväntas utgöra samma andel som för närvarande, dvs. strax under 50 procent av de totala kostnaderna för verksamheten.¹¹

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.¹² 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.¹³

⁹ 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.

¹⁰ T.ex. informations spridning och extern kompetens.

¹¹ Med de förutsättningar som angavs ovan ger detta en total kostnad för personaltillskottet, övriga avdelningsspecifika kostnader samt overheadkostnader på ungefär 13,8 miljoner kronor ($100/(100-53) \times 7,3 \approx 13,8$).

¹² 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.

¹³ 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 Servicecenters¹⁴ 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.¹⁵

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.¹⁶ 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	
Merkostnader för egen myndighet	2,5	
Summa tillskottsbehov	21,2	21,2
Summa		41,2

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

¹⁶ 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.¹⁷ Utredningen konstaterar att Konkurrensverket inte

¹⁷ 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.¹⁸

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.

¹⁸ 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.¹⁹

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 upphandlingsstödjande 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.

¹⁹ 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
Behov av tillkommande finansiering		6.5
Beräknad årlig kostnad för Upphandlingsstödsmyndigheten		41

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.¹

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,

¹ 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.² 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.

² 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.³ 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 merkostnader⁴ 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.

³ Jerker Holm, *En analys av transaktionskostnader vid offentlig upphandling*, SOU 2011:73 bilaga 6.

⁴ 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.⁵

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-

⁵ 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.⁶

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.⁷ För den arbetstagare som kan övergå till en ny arbets-

⁶ Det bör noteras att en stor del av Kammarkollegiets verksamhet finansieras på andra sätt än genom anslaget till myndigheten.

⁷ 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.⁸

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.⁹ 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.

⁸ Trygghetsavtalet har ingåtts av Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna för statsanställda.

⁹ Däremot, vilket redovisats i avsnitt 2.2 och 7.8 vänder sig många till Konkurrensverket med frågor beträffande upphandlingsförändringen.

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.¹⁰ 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-

¹⁰ 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 understrukt 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.¹¹

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.

¹¹ 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 upphandlingsstödande 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 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. 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). 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). 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 upphandlingsstödjande 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]