

Rättsutredning avseende frågan om att reservera upphandlingskontrakt till icke-vinstsyftande företag/organisationer

Inledning

Frågan om det är tillåtet att i offentliga upphandlingar ställa kravet att endast icke-vinstsyftande företag/organisationer får kontrakteras för uppdrag inom skattefinansierad välfärdsverksamhet, t.ex. vård- och omsorgstjänster, har relevans för Upphandlingsutredningens arbete.

Dessa tjänster klassificeras, med nuvarande upphandlingsreglerverk, som s.k. B-tjänster.¹ Ur ett EU-rättsligt perspektiv omfattas dessa tjänster av primärrätten och allmänna EU-rättsliga principer när tjänsterna har ett så kallat *bestämt gränsöverskridande intresse*. Vidare omfattas de, vid upphandlingar som överstiger upphandlingsdirektivens tröskelvärden, av ett par direktivbestämmelser.² Enligt LOU och LUF gäller emellertid principerna om likabehandling, ickediskriminering, ömsesidigt erkännande, öppenhet och proportionalitet vid all upphandling och oavsett värdet.³ De grundläggande principerna innebär bl.a. att alla leverantörer ska behandlas lika, all information om upphandlingsförfarandet ska offentliggöras och att leverantörerna ska kunna ta del av samma information samt att de krav som ställs på varan eller tjänsten ska vara rimliga i förhållande till föremålet för upphandlingen. Det finns ytterligare (nationella) bestämmelser i 15 kap. LOU som närmare reglerar upphandlingen av B-tjänster.

¹ Tjänster delas in i A- och B-tjänster. Uppdelningen i A- och B-tjänster baseras på att A-tjänsterna anses vara mer lämpade för internationell konkurrens medan B-tjänster ofta är av sådan karaktär att det ansetts svårare att dra nytta av konkurrens från utländska leverantörer.

² Som bl.a. reglerar krav på efterannonsering och tillämpning av tekniska specifikationer.

³ Se 1 kap. 9 § LOU respektive 1 kap. 24 § LUF.

Strider en särbehandling av leverantörer, som bedriver verksamhet utan vinstsyfte, mot EU-rätten och LOU?

Frågan om vinst i samband med sociala välfärdstjänster är inte ny. Frågeställningen behandlades till exempel ingående i Upphandlingskommitténs betänkande från 2001.⁴ Ett antal ideella organisationer aktualiserade behovet av särskilda upphandlingsbestämmelser som skulle tillämpas i fall när konsumenter, brukare, patienter eller personal uttrycker önskemål om att ta över driften av en samhällsfinansierad vård- eller omsorgsverksamhet. Kommittén uttalade att verksamheter som drivs i kooperativ form – och med ett stort mått av idealitet – inte borde jämföras med privata vinstsyftande företag. Kommittén ansåg vidare att upphandlande myndigheter som så önskade borde kunna tillåtas att positivt särbehandla denna typ av organisationer. Kommittén föreslog särskilda bestämmelser vid upphandling av hälso- och sjukvårdstjänster samt sociala tjänster, dvs. med en möjlighet för upphandlande myndigheter att kunna ställa krav på att en leverantör inte får vara ett renodlat vinstsyftande kommersiellt företag.⁵

I sin argumentation hänvisade Upphandlingskommittén bl.a. till ett avgörande från EU-domstolen, det s.k. Sodemare-målet⁶, som ansågs utgöra grund för att i samband med offentlig upphandling kunna positivt särbehandla organisationer som bedriver sin verksamhet utan vinstsyfte. Det aktuella målet rör emellertid inte offentlig upphandling per se, utan mer specifikt frågan om en medlemsstat i lagstiftning som reglerar sociala trygghetssystem får positivt särbehandla icke-vinstsyftande företag som utför vård- och omsorgstjänster.

⁴ Mera värde för pengarna, SOU 2001:31.

⁵ SOU 2001:31, s. 208.

⁶ EU-domstolens avgörande i mål C-70/95, Sodemare.

C-70/95 Sodemare

Bakgrunden till domen var i korthet att den italienska regionen Lombardiet hade en lagstiftning som angav att socialtjänstsystemet i Lombardiet skulle bedrivas av offentliga aktörer. Privata aktörer som uppfyllde lagens krav fick också medverka. För att få ansluta sig till systemet krävdes emellertid att den privata aktören ingick ett avtal med en särskild myndighet som ansvarade för det regionala socialtjänstsystemet. För att få ingå det aktuella avtalet krävdes dock att regionen hade beviljat den privata aktören ett intyg. Detta intyg fick, enligt den aktuella lagen, endast beviljas om den privata aktören bedrev verksamhet utan vinstsyfte. Väl ansluten till systemet hade den privata aktören rätt att få faktiska kostnader, för vissa typer av socialvårdstjänster, ersatta ur allmänna medel. Systemet var grundat på en solidaritetsprincip⁷.

Sodemare, ett vinstsyftande holdingbolag med säte i Luxemburg, ifrågasatte regionens avslag på ett dotterbolags ansökan om intyg för att ingå kontrakt. Dotterbolaget var stadigvarande etablerat i Italien för med vinstsyfte att driva hem för äldre.

EU-domstolen konstaterade att fördragets bestämmelser inte begränsar medlemsstaternas behörighet att utforma sina sociala trygghetssystem. Det är upp till medlemsstaten att bedöma vad som krävs för att uppnå målsättningen med det sociala trygghetssystemet. Domstolen konstaterade att det är tillåtet att ställa som villkor, för privata aktörers anslutning till socialtjänstsystemet, att de verkar utan vinstsyfte. EU-domstolen konstaterade vidare att villkoret inte försätter vinstsyftande företag från andra medlemsstater i en mindre gynnsam – faktisk eller rättslig – situation än bolag med vinstsyfte i värdlandet Italien. Sammanfattningsvis utgjorde det lagstadgade icke-vinstkravet inget brott mot fördragets bestämmelser om *etableringsrätt* eller *ickediskriminering* p.g.a. nationalitet.

Dåvarande tillsynsmyndigheten på upphandlingsområdet, Nämnden för offentlig upphandling, delade inte Upphandlingskommitténs uppfattning att det skulle vara möjligt att föreskriva, att endast de

⁷ Solidaritetsprincipen uttrycktes på sådant sätt att systemet i första hand var till för att hjälpa personer som var behövande p.g.a. otillräckliga inkomster, ett totalt eller delvist vårdberoende eller risk för utslagning. Endast i andra hand och inom de gränser som beror på strukturläggning och tillgängliga medel erbjöds hjälp till andra som dock var tvungna att bära kostnaderna i förhållande till sin ekonomiska ställning.

aktörer som verkar utan vinstsyfte, ska kunna upphandlas som utförare av tjänster inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst.⁸ Utredningens förslag föranledde ingen lagändring.

Några år senare aktualiserades frågeställningen igen av utredningen *Vårda vården – samverkan, mångfald och rättvisa*.⁹ Utredningen föreslog att uppgiften att ansvara för driften av hälso- och sjukvård, som innefattade ett ansvar för regionsjukvård, inte skulle få överlämnas till sjukhus som var bolag eller stiftelser och bedrevs i vinstsyfte. Motivet till förbudet var att hälso- och sjukvård skulle tillhandahållas på lika villkor för alla medborgare.¹⁰ Utredningen kom att utgöra underlag för propositionen *Driftformer för offentligt finansierade sjukhus*¹¹ som bl.a. resulterade i att 3 § i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) kompletterades med ett specifikt krav såvitt avsåg vinstintresset. Kravet gick ut på att ett avtal, som innebar att landsting som överlämnar uppgiften att ombesörja hälso- och sjukvård vid ett sjukhus, måste innehålla villkor om att verksamheten drivs utan syfte att ge vinst åt ägare eller motsvarande intressenter. Dessa inskränkningar i landstingens möjligheter att överlämna driften av regionsjukhus, regionkliniker och övriga sjukhus till externa tjänsteleverantörer var dock starkt ifrågasatta och upphävdes den 1 juli 2007.¹²

Frågan om vinstbegränsning i samband med offentlig upphandling har även aktualiserats i norsk lagstiftning. I den norska motsvarigheten till LOU finns särskilda bestämmelser om offentlig upphandling av hälso- och socialtjänster¹³ från en ideell organisation. Bakgrunden till bestämmelsen var att upphandlande myndigheter, i öppen konkurrens, inte ansågs i tillräcklig utsträckning beakta och utnyttja det engagemang som erbjuds av ideella organisationer.

Undantaget innebär som huvudregel att det vid upphandling av dessa tjänster är tillräckligt att endast följa EU-rättens grundläggande principer och några formkrav bl.a. protokollplikt eller efterannonsering. Den norska regleringen har varit föremål för prövning i EFTAs övervakningsorgan (ESA).¹⁴

⁸ NOU:s skrivelse med dnr 2001/0094-22.

⁹ SOU 2003:23.

¹⁰ Uppdraget till utredningen var att föreslå åtgärder som skulle ersätta den tillfälliga så kallade stopplagen (SFS 2000:1440) som förbjöd landstingen att teckna nya avtal med akutsjukhus som har vinstmotiv.

¹¹ Prop. 2004/05:145.

¹² SFS 2007:241, prop. 2006/07:52.

¹³ Typiska tjänster som omfattas av bestämmelsen är sjukhustjänster, läkarvård, sjukgymnastik, social omsorg och omvårdnad av olika utsatta grupper.

¹⁴ ESA är EFTA-medlemmarnas övervakningsorgan avseende EES-avtalet.

ESA:s motiverade avskrivningsbeslut i ärende mot Norge

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet och Oslo kommun skulle upphandla barnomsorgstjänster och vände sig, med stöd av den norska motsvarigheten till LOU, enbart till ideella organisationer. Två kommersiella aktörer klagade till ESA över att de diskriminerades. I ett motiverat avskrivningsbeslut anför ESA att EES-avtalen inte sätter upp hinder mot att ideella organisationer inom den sociala sektorn prioriteras. ESA konstaterade att kontraktet, p.g.a. sitt höga värde, var av ett bestämt gränsöverskridande intresse, och skulle bedömas mot de grundläggande rättsprinciperna. ESA hänvisade till att verksamhet som kräver stadigvarande vistelse i en medlemsstat inte omfattas av bestämmelserna om fri rörlighet utan endast av bestämmelserna om etableringsfrihet. ESA konstaterade, bl.a. med hänvisning till EU-domstolens avgörande i Sodemare, att det står Norge fritt att organisera sitt sociala välfärdssystem som landet själv önskar, så länge det inte diskriminerar utländska aktörer. I och med att både nationella aktörer med vinstsyfte och motsvarande aktörer från andra medlemsstater utesluts, ansågs reglerna inte vara diskriminerande.

ESA ansåg, med hänvisning till Sodemare, att det inte var fråga om någon diskriminering av utländska leverantörer och därmed inget brott mot vare sig etableringsfriheten eller likabehandlingsprincipen.

ESA gör enligt Upphandlingsutredningens mening en väldigt långtgående tolkning av EU-domstolens avgörande i Sodemare. EU-domstolen tar i Sodemare inte ställning till om villkoret om icke-vinst är förenligt med principen om likabehandling av leverantörer som gäller i samband med offentliga upphandlingar.

Upphandlingsutredningens slutsats

Såvitt känt har frågan om positiv särbehandling av ideella organisationer i offentliga upphandlingar aldrig prövats av EU-domstolen.¹⁵ EU-rätten handlar som bekant om att göra en avvägning mellan fri rörlighet å ena sidan och berättigade skyddsintressen å andra

¹⁵ Se dock EU-domstolens beslut i mål C-502/11, Vivaio, som bl.a. konstaterar att likabehandlingsprincipen ibland kan inskränkas i förhållande till icke kommersiella organ. Se även avgörandet i C-305/08 CoNISM.

sidan. Flera skyddsintressen eller allmänintressen följer direkt av EUF-fördraget andra av EU-domstolens praxis. De handlar bl.a. om skyddet av människors hälsa, allmän ordning och allmän säkerhet.¹⁶ Utredningen kan konstatera att det enligt domstolens avgörande i Sodemare är möjligt att, med stöd av en generell lagstiftning om vinstbegränsning eller vinstförbud, under vissa omständigheter låta endast icke-vinstsyftande leverantörer tillhandahålla sociala tjänster. Det hänger samman med att utformningen av socialtjänstsystem ligger inom ramen för medlemsstaternas kompetens. I Sveriges fall skulle det enligt utredningens tolkning innebära införandet av särskilda bestämmelser i de lagar som utgör ramverket i det svenska välfärdssystemet, såsom hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387). En sådan lagstiftning skulle, om den infördes, naturligtvis också inverka på möjligheten att upphandla dessa tjänster från vinstsyftande företag.

Som tidigare konstaterats uttalade sig EU-domstolen i Sodemare inte om likabehandlingsprincipen eller offentlig upphandling. Principen är tillämplig på all upphandling och innebär att alla leverantörer ska ges så lika förutsättningar som möjligt att delta.¹⁷ Likabehandlingsprincipen inkluderar även inhemska leverantörer och omfattar alla typer av diskriminering, varav diskriminering på grund av nationalitet är en variant. Om EU-domstolen specifikt skulle pröva en begränsning av vissa aktörers deltagande i offentlig upphandling – innebärande särbehandling av till exempel icke-vinstsyftande företag – i förhållande till kravets förenlighet med principen om likabehandling är det, enligt Upphandlingsutredningen, mycket tveksamt att detta skulle tillåtas.¹⁸ För att EU-domstolen skulle kunna acceptera ett icke-vinstkrav i enskilda upphandlingar, dvs. trots att det står i strid med likabehandlingsprincipen, krävs att kravet i den enskilda upphandlingen klarar det s.k. inremarknadstestet (se för liknande resonemang avsnitt 6.3 och bilaga 11a).¹⁹ Det innebär i sin tur att inskränkningen i den fria rörligheten ska motiveras utifrån ett tvingande hänsyn till allmänintresset som antingen följer av EUF-fördraget eller ligger i linje med domstolens tidigare praxis. Därtill ska åtgärden vara icke-diskriminerande och proportionell i förhållande till de mål som åsyftas.

¹⁶ Artikel 52 i EUF-fördraget.

¹⁷ Se bl.a. mål C-87/94, Kommissionen mot Belgien (Vallonska bussarna) p. 54 och mål C-458/03, Parking Brixen p. 48.

¹⁸ Se bl.a. EU-domstolens dom i mål C-305/08, CoNISMa, p. 42 ff.

¹⁹ Se EU-domstolens avgörande i mål C-234/03 Contse.

Om det huvudsakliga målet med icke-vinstkravet är att upphandla sociala tjänster av god kvalitet är enligt utredningen den rimliga slutsatsen att det är mindre ingripande att, istället för att utesluta vissa aktörer, ställa högre kvalitetskrav i upphandlingen och säkerställa att de följs.

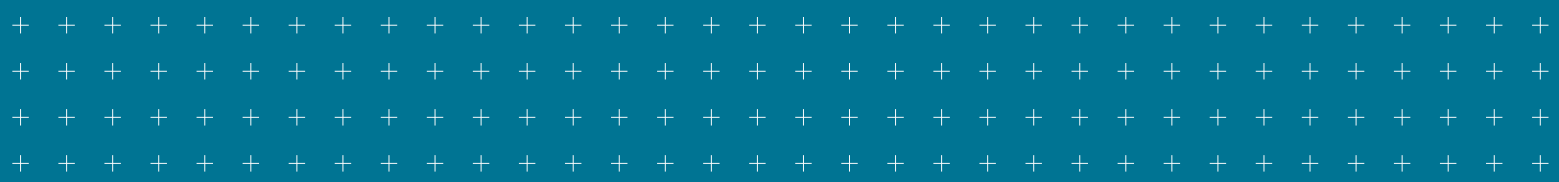
Ekonomisk teori indikerar visserligen att i de fall kvalitén i olika sociala välfärdstjänster är svår att definiera – och därmed att följa upp – så ökar risken för kvalitetsbrister om verksamheten utförs av företag med starkt inriktning på kostnadsminimering och vinst.²⁰ Utredningen har emellertid i sitt arbete inte kunnat påvisa generella eller entydiga skillnader, i den kvalitet som erbjuds inom vård och omsorg, mellan verksamheter som bedrivs i egen regi, privat regi eller av ideella organisationer. Forskningen på området är, som understrukits i betänkandet, begränsad (avsnitt 3.4). Baserat på den empiri som finns konstaterar utredningen att kvalitetsbrister främst är ett resultat av illa formulerade krav på verksamheten – oavsett i vilken regi den drivs – samt brister i uppföljningen. Här ligger en av de stora utmaningarna för offentlig upphandling av vård och omsorg i framtiden.

²⁰ O. Hart, Shleifer, A, och E.W. Wishny, (1997), The Proper Scope of Government. Theory and An Application to Prisons, Quarterly Journal Of Economics, November 1997.

Offentlig upphandling

Hur kan företagens deltagande öka?

Rapport 0115



Offentlig upphandling

Hur kan företagens deltagande öka?

Rapport 0115

Tillväxtverkets publikationer

finns att beställa eller ladda ner som pdf på tillvaxtverket.se/publikationer.
Där finns även material som gavs ut av Nutek

© Tillväxtverket

Upplaga: 500 ex, därefter tryck vid behov
Stockholm, december 2011
Produktion: Ordförandet AB
Tryck: DanagårdLitho AB
ISBN 978-91-86987-23-7
Rapport 0115

Har du frågor om denna publikation, kontakta:

Enheten Regelförenkling
Telefon, växel 08-681 91 00

Förord

Små och medelstora företag har en viktig roll i svensk ekonomi. Att dessa företag utvecklas är viktigt för tillväxt, välfärd och förnyelse i svensk ekonomi. Nya och växande småföretag skapar tillskott av idéer och ökat entreprenörskap och bidrar därmed till dynamik och förnyelse i näringslivet. Upphandling under konkurrens främjar utveckling samt innovation av produkter och processer vilket är avgörande för att öka små och medelstora företags produktivitet och konkurrenskraft.

Den offentliga sektorn är också en stabil kund för företag och kan vara mindre konjunkturkänslig än andra delar av marknaden. Den offentliga sektorn har därför en stabiliserande effekt i perioder då konjunkturen svänger kraftigt. Det är därför viktigt att små och medelstora företag ges möjlighet att delta i offentlig upphandling.

Tillväxtverket har fått i uppdrag av Upphandlingsutredningen 2010 att belysa företagens respektive upphandlande myndigheters erfarenheter av upphandlingsregelverket och dess tillämpning. I uppdraget ingår att ge förslag på åtgärder för att främja små och medelstora företags deltagande i offentliga upphandlingar. Tillväxtverket vill med denna rapport leverera sitt uppdrag till Upphandlingsutredningen 2010.

Utgångspunkten för de förslag på åtgärder som lyfts fram i rapporten är de erfarenheter och den kunskap inom offentlig upphandling som Tillväxtverket samlat genom olika uppdrag inom området. Tillväxtverket arbetar också för att underlätta för små och medelstora företag att delta i upphandlingar och därmed bidra till ökade affärsmöjligheter inom *Offentlig upphandling – helt enkelt*.

Tillväxtverket vill att det ska vara enkelt att upphandla och att lämna anbud på offentliga upphandlingar!

Christina Lugnet
Generaldirektör
Tillväxtverket

Niklas Tideklev
Projektledare
Tillväxtverket

Sammanfattning

Offentlig upphandling betraktas inte som en strategisk fråga hos upphandlande myndigheter. Det får konsekvenser i form av att upphandlare inte har/får tid eller resurser vilket medför att de upplever regelverket som komplext och att processen domineras av juridiska perspektiv. Företagen upplever i sin tur att upphandlare tolkar regelverket olika och att det ställs krav som inte är relevanta eller nödvändiga för upphandlingen. När dialogen och informationen i sin tur är bristfällig mellan upphandlarna och företagen så leder det till upphandlingarna blir krångliga och komplicerade. Företagen avstår då från att lämna anbud.

Undersökningen *Företagens villkor och verklighet 2011* visar att småföretag deltar i mindre utsträckning i offentliga upphandlingar än medelstora företag. Ungefär 12 procent av småföretagen med 0–49 anställda har deltagit i en offentlig upphandling de senaste 12 månaderna. Motsvarande siffra för medelstora företag med 50–249 anställda är 43 procent. Andelen företag som deltar i en offentlig upphandling ökar kontinuerligt med företagets storlek. Bland företag som inte har några anställda deltar endast 7 procent.

Den bransch där störst andel småföretag deltar i offentlig upphandling är Utbildning (20 procent). Motsvarande siffra för medelstora företag är 12 procent. Inom Byggverksamhet deltar störst andel medelstora företag, 82 procent av medelstora företag och 17 procent av småföretag deltar inom den branschen. Jönköpings län har minst andel småföretag och medelstora företag som deltar i offentlig upphandling, 7 respektive 26 procent vardera. I Västerbottens län deltar störst andel småföretag 18 procent, medan Jämtland har flest medelstora företag som deltar 53 procent.

Den vanligaste anledningen till att småföretag inte deltar i offentliga upphandlingar är att det är för komplicerat. 16 procent av småföretagen har uppgett detta. Komplexiteten består bland annat av förfrågningsunderlagets utformning, de svårtolkade utvärderingsmodellerna samt den bristande uppföljningen. När Tillväxtverket frågade hur de upphandlande myndigheterna främjar en ökad medverkan för små och medelstora företag var det sällan som utformningen av förfrågningsunderlag nämndes. Flera upphandlande myndigheter påpekade dock att de ser över förfrågningsunderlagen vid varje ny upphandling så att inte tidigare underlag kopieras.

En annan anledning till varför småföretag avstår från att delta i offentliga upphandlingar är att upphandlingarna är för stora. 12 procent av småföretagen uppger detta. Vid många upphandlingar utformas förfrågningsunderlagen så att företagen måste lägga anbud på hela kontraktet. Mindre företag kan inte lämna anbud eftersom de inte kan klara av att leverera de stora volymer som efterfrågas.

Vid Tillväxtverkets intervjuer påpekade flera upphandlande myndigheter att företagen ges möjligheter att delta i upphandlingar om det finns möjligheter att lämna anbud på delar av upphandlingen. Kombinerat detta med elektroniska inköps- och beställningssystem blir det enklare för beställarna att beställa från flera olika leverantörer. Olika elektroniska lösningar är också något som företagen efterfrågar. Utifrån Tillväxtverkets erfarenheter är detta något som minskar administrativa kostnader och skapar effektivitetsvinster hos både upphandlande myndigheter och företagen. Det är därför glädjande att se att det finns flera goda erfarenheter.

Det kanske viktigaste problemet är enligt Tillväxtverket bristen på dialog mellan företagen och de upphandlande myndigheterna. Vid Tillväxtverkets intervjuer med upphandlande myndigheter är det dock få som uppger att de arbetar med information och dialog. De flesta hävdar att de inte har tillräckliga resurser och att de då avstår från att föra dialog med företagen.

För att komma till rätta med ovanstående problem föreslår Tillväxtverket åtgärder inom fyra olika områden:

- Utökad och förbättrad kommunikation mellan upphandlande myndigheter och företag
- Kompetensutveckling för företag
- Kompetensutveckling för upphandlande myndigheter
- Utökad och förstärkt upphandlingsstöd

Tillväxtverket anser att det är viktigast att arbeta med utökad och förbättrad kommunikation mellan upphandlande myndigheter och företag samt kompetensutveckling till företag. Tillväxtverket avser därför att påbörja aktiviteter under 2012 och 2013 i syfte att förbättra kommunikationen mellan upphandlande myndigheter och företag. Tillväxtverket föreslår också att myndigheten ska få i uppdrag att i utökad grad arbeta med kompetensutveckling för företag.

Tillväxtverket föreslår också att någon myndighet ska få i uppdrag att ge stöd till upphandlande myndigheters kompetensutveckling i syfte att öka små och medelstora företags deltagande i offentliga upphandlingar. Dessutom bör de långsiktiga effekterna av stödet för det kommunala och regionala företagsklimatet utvärderas.

Avslutningsvis föreslår Tillväxtverket att det bör tas fram elektroniska verktyg som stöd till upphandlande myndigheter samt att en nationell databas med goda exempel bör skapas och förvaltas.

Innehåll

1 Inledning	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Metod	11
1.3 Utgångspunkter	12
1.4 Disposition	12
2 Företagens deltagande i offentliga upphandlingar	13
2.1 Förutsättningar och drivkrafter för små och medelstora företag	13
2.2 Små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling	13
3 Upphandlande myndigheters erfarenheter av regelverket och dess tillämpning	20
3.1 Upphandling anses inte vara en strategisk fråga hos upphandlande myndigheter	20
3.2 Bristande kompetens och resurser hos upphandlande myndigheter	22
4 Företagens erfarenheter av regelverket och dess tillämpning	25
4.1 För hög kostnad samt för kort tid att lämna anbud	28
4.2 För många krav samt irrelevanta krav i förfrågningsunderlagen	30
4.3 Svårtolkade utvärderingsmodeller i förfrågningsunderlagen	33
4.4 Bristande uppföljning av de krav som ställs i förfrågningsunderlagen	34
4.5 Upphandlingarna är för stora	35
4.6 Bristfällig information från upphandlande myndigheter	38
4.7 Bristfällig dialog mellan upphandlande myndigheter och företag	39

5 Slutsatser och förslag på åtgärder	43
5.1 Utökad och förbättrad kommunikation mellan upphandlande myndigheter och företag	44
5.2 Kompetensutveckling för företag	45
5.3 Kompetensutveckling för upphandlande myndigheter	46
5.4 Utökad och förstärkt upphandlingsstöd	47
Bilagor	49

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Tillväxtverket har 2011-01-31 fått i uppdrag av Upphandlingsutredningen 2010 att lämna en redogörelse som belyser företagens vanligaste erfarenheter av regelverket och dess tillämpning. I denna redovisning ska eventuella problem med regelverket och dess tillämpning framgå.

Tillväxtverket ska också redogöra för upphandlande myndigheters erfarenheter av att använda offentlig upphandling som ett medel för att främja en ökad medverkan av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar. I denna redovisning ska olika exempel ge en bild av vilka effekter som särskilda krav och kriterier har åstadkommit.

Avslutningsvis ska Tillväxtverket redogöra för förslag till åtgärder mot de redovisade problemen. Tillväxtverket vill med denna rapport leverera sitt uppdrag till Upphandlingsutredningen 2010.

1.2 Metod

För att belysa företagens vanligaste erfarenheter av regelverket och dess tillämpning har resultat från Tillväxtverkets enkätstudie *Företagens villkor och verklighet 2011* använts. Resultatet från denna studie har kompletterats med andra rapporter för att kunna ge en heltäckande bild av företagens upplevelser och erfarenheter. Rapporter från Tillväxtverket och Nutek har kompletterats med rapporter från andra offentliga aktörer samt olika branschorganisationer. Av *bilaga 1* framgår vilka rapporter som använts.

För att komplettera de fakta som finns kring företagens upplevda problem av regelverket och dess tillämpning har Tillväxtverket genomfört intervjuer. Små och medelstora företag som har deltagit i offentliga upphandlingar har intervjuats. Ett urval har gjorts av både varu- och tjänsteföretag med olika storlek och från olika branscher.

Tillväxtverket har också intervjuat upphandlande myndigheter för att belysa möjligheterna till att främja en ökad medverkan av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar. Intervjuer har genomförts med statliga myndigheter, kommuner, regioner, landsting och andra offentligt styrda organ. Av *bilaga 2* framgår vilka upphandlande myndigheter som intervjuats.

Tillväxtverket har också använt sina erfarenheter från det arbete som bedrivs inom Tillväxtverkets program *Offentlig upphandling – helt enkelt, Hälsa, vård och omsorg, Lokala servicelösningar, Lokalt och regionalt tillväxtarbete, Miljödrivna marknader* samt *Socialt Företagande*.

Tillväxtverket har också använt sina erfarenheter som förvaltande myndighet av EU:s strukturfonder. I denna roll ingår att bedöma stödberättigande kostnader i olika strukturfondsprojekt. Kontrollen av offentlig upphandling utgör ett led i detta arbete. Avslutningsvis har Tillväxtverket diskuterat företagens upplevda problem av regelverket och dess tillämpning samt förslag på åtgärder med en referensgrupp bestående av företrädare från myndigheter, kommuner, länsstyrelser, branschorganisationer samt privata aktörer. Av *bilaga 3* framgår vilka aktörer som har deltagit i referensgruppen.

1.3 Utgångspunkter

Sedan 2004 har Tillväxtverket ett uppdrag att verka för regelförenkling för företag och arbetar inom *Offentlig upphandling – helt enkelt* utifrån detta regelförenklingsperspektiv. De föreslagna åtgärderna utgår därför främst från att förenkla för företagen. De förslag som presenteras handlar främst om tillämpningen av nuvarande regelverk snarare än förändring av nuvarande regelverk. Utifrån Tillväxtverkets erfarenheter är det främst tolkningen och tillämpningen av regelverken snarare än regelverken själva som orsakar problem.

I förenklingssyfte används i denna rapport upphandlande myndigheter trots att det i något fall kan avse upphandlande enheter eller offentligt styrda organ.

1.4 Disposition

I kapitel 2 redogörs för företagens deltagande i offentliga upphandlingar. Detta följs av en beskrivning av upphandlande myndigheters erfarenheter av regelverket och dess tillämpning. (kapitel 3). Därefter beskrivs företagens erfarenheter av regelverket och dess tillämpning (kapitel 4). Avslutningsvis presenterar Tillväxtverket slutsatser samt förslag på åtgärder för att främja en ökad medverkan av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar (kapitel 5). De rapporter som har undersökts, de upphandlande myndigheter som har intervjuats samt de aktörer som har deltagit i en referensgrupp anges i bilagor till studien (bilaga 1, 2 respektive bilaga 3).

2 Företagens deltagande i offentliga upphandlingar

2.1 Förutsättningar och drivkrafter för små och medelstora företag

Konkurrensverket har uppskattat den totala omfattningen av den offentliga upphandlingen i Sverige. Beräkningen omfattar upphandlingar enligt både LOU och LUF och såväl över som under tröskelvärdena. Enligt uppskattningen uppgick den totala upphandlingspliktiga volymen år 2006 till omkring 450–535 miljarder kronor, vilket då motsvarade 15,5–18,5 procent av BNP.¹

Enligt uppgifter genomförs över 200 000 upphandlingar årligen under tröskelvärdena samt utöver detta ett stort antal direktupphandlingar.² År 2004 lämnades 120 000 anbud av de 23 000 småföretag som deltagit i en offentlig upphandling.³

Små och medelstora företag har i många fall komparativa nackdelar i förhållande till de större företagen vid upphandling. Det finns mindre förutsättningar att utnyttja skal- och stordriftsfördelar. Andra svårigheter är brist på tid, personal samt kompetens om upphandlingsförfarandet. Det innebär att tidsåtgången för att hantera de särskilda krav som ställs vid offentlig upphandling sannolikt är större i mindre företag.⁴

2.2 Små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling

Omfattningen av de offentliga upphandlingarna visar att det finns en marknad med stor potential för de små och medelstora företagen. Företagarna har vid olika tillfällen undersökt småföretagens syn på offentlig upphandling. Resultatet visar att det finns förutsättningar för cirka 75 procent av företagen med 1–49 anställda att delta i offentliga upphandlingar men att endast 27 procent deltar.⁵

Tillväxtverket och dåvarande Nutek har vid fyra tillfällen genomfört enkätundersökningen Företagens villkor och verklighet.⁶

¹ Konkurrensverket, *Samordnade ramavtal – en empirisk undersökning*.

² Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*.

³ Nutek, *Småföretag och offentlig upphandling – hinder och möjligheter att delta i offentliga upphandlingar*.

⁴ Ibid.

⁵ Företagarna, *Små företag och offentlig upphandling – en problematisk relation men med enorm potential*, Företagarna, *Offentlig upphandling – något för små företag?*

⁶ Enkätundersökningen Företagens villkor och verklighet 2011 har genomförts av Statistiska Centralbyrån på uppdrag av Tillväxtverket.

Den senaste undersökningen påbörjades i september 2010. Enkäten skickades ut till ett representativt urval av små och medelstora företag i Sverige. Urvalet omfattar omkring 30 000 företag med upp till 249 anställda och är därmed Sveriges största enkätundersökning.

När enkätinsamlingen avslutades i början av mars 2011 hade cirka 19 000 företag besvarat enkäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 60 procent. Tillväxtverket har redovisat resultaten av den senaste undersökningen i en faktabroschyr kallad *Offentlig upphandling – företagens deltagande*. I denna rapport kommer Tillväxtverket redogöra för de viktigaste iakttagelserna.

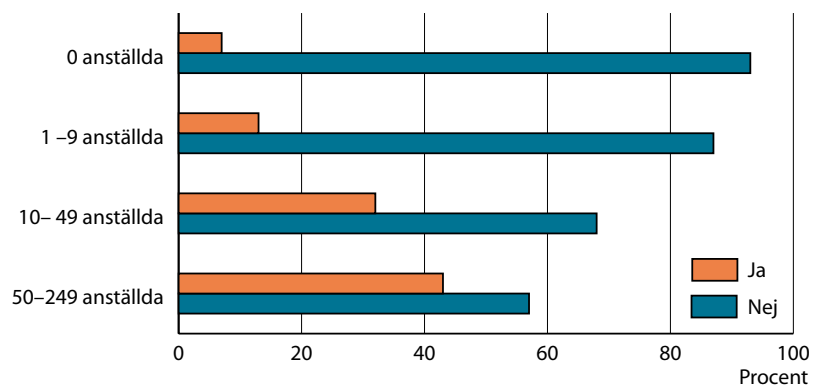
2.2.1 Företagens deltagande i en offentlig upphandling

Enligt *Företagens villkor och verklighet 2011* har ungefär 12 procent av småföretagen med 0–49 anställda deltagit i en offentlig upphandling de senaste 12 månaderna. Motsvarande siffra för de medelstora företagen med 50–249 anställda är 43 procent. Enligt Nutek hade 12 procent av företagen med 1–49 anställda deltagit i en offentlig upphandling under 2004.⁷ I *Företagens villkor och verklighet 2008* var också småföretagens deltagande runt 12 procent. Andelen småföretag som har deltagit i en offentlig upphandling har alltså inte förändrats nämnvärt de senaste 7 åren utan ligger fortsatt runt 12 procent. Deltagandet mellan 2008 och 2011 har dock minskat med 1 procent.⁸

2.2.2 Företagens deltagande i en offentlig upphandling fördelat på storlek

Enligt Nutek var det 2004 vanligare att delta i en offentlig upphandling ju större företagen var i termer av antal anställda och omsättning.⁹

Figur 1 Andel av företagen som deltagit i en offentlig upphandling de senaste 12 månaderna, storleksklasser



Källa: Tillväxtverket, *Företagens villkor och verklighet 2011*

⁷ Nutek, *Småföretag och offentlig upphandling – hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar*.

⁸ Nutek, *Företagens villkor och verklighet 2008 – dokumentation och svarsöversikt*, Tillväxtverket, *Offentlig upphandling – företagens deltagande*.

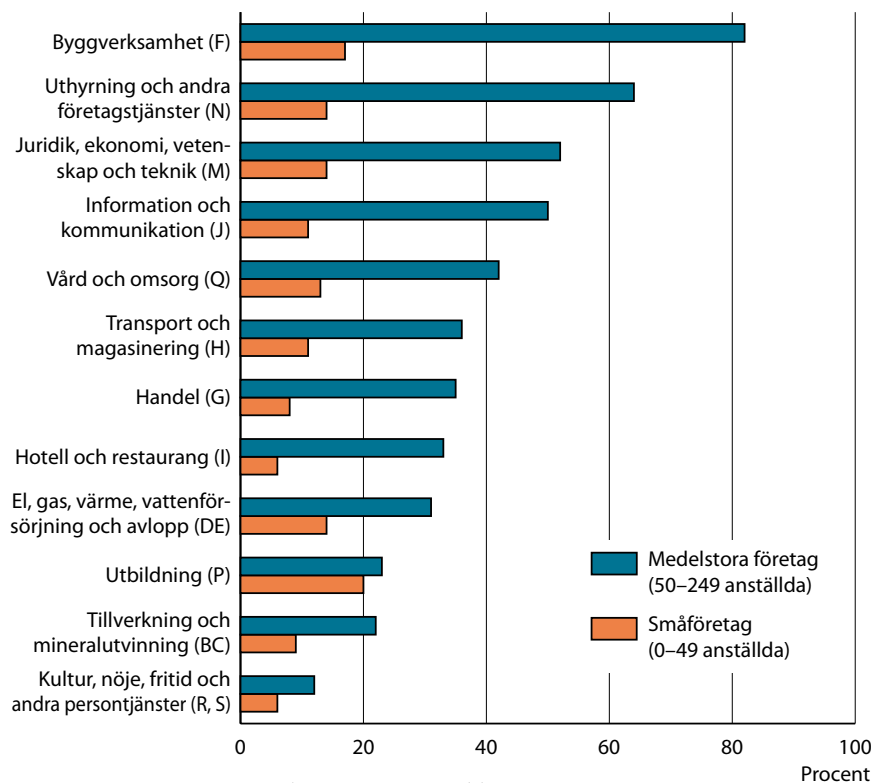
⁹ Nutek, *Småföretag och offentlig upphandling – hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar*.

Resultaten från *Företagens villkor och verklighet 2011* förmedlar en liknande bild. 7 procent av företagen utan anställda, 13 procent av företagen med 1–9 anställda samt 31 procent av företagen med 10–49 anställda har deltagit i en offentlig upphandling. Bland de medelstora företagen med 50–249 anställda uppger 43 procent att de deltagit i en offentlig upphandling.

2.2.3 Företagens deltagande i en offentlig upphandling fördelat på branscher

Bland småföretagen inom *Byggverksamhet* har 17 procent deltagit i en offentlig upphandling de senaste 12 månaderna. Bland de medelstora företagen är motsvarande andel 82 procent. Allra vanligast att småföretagen deltar i offentliga upphandlingar är det inom *Utbildning*. Där har 20 procent av småföretagen deltagit i en offentlig upphandling de senaste 12 månaderna. En möjlig förklaring till skillnaden mellan olika branscher är att den offentliga sektorn är en viktigare kund för vissa branscher än för andra. Det är sannolikt ett viktigt skäl till att företag inom *Utbildning* och *Byggverksamhet* deltar i offentliga upphandlingar i högre utsträckning än exempelvis företag inom *Kultur, nöje och fritid*.

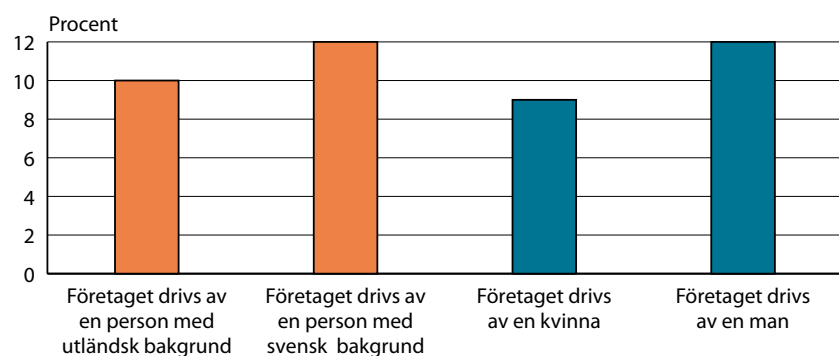
Figur 2 Andel av företagen som deltagit i en offentlig upphandling de senaste 12 månaderna, branscher



2.2.4 Företagens deltagande i en offentlig upphandling fördelat på kön och bakgrund

Andelen småföretag som drivs av en person med utländsk bakgrund och som har deltagit i en offentlig upphandling de senaste 12 månaderna uppgår till 10 procent. Bland småföretagen som drivs av en person med svensk bakgrund uppgår motsvarande andel till 12 procent. Det är något vanligare att företag som drivs av män (12 procent) deltar i offentliga upphandlingar än att företag som drivs av kvinnor (9 procent) gör det. Skillnaden har sannolikt främst att göra med att företag som drivs av kvinnor i genomsnitt är något mindre. Som visats ovan är det ett generellt mönster att mindre företag i mindre utsträckning deltar i offentliga upphandlingar.

Figur 3 Andel av småföretagen som deltagit i en offentlig upphandling de senaste 12 månaderna, bakgrund och kön



Källa: Tillväxtverket, *Företagens villkor och verklighet 2011*

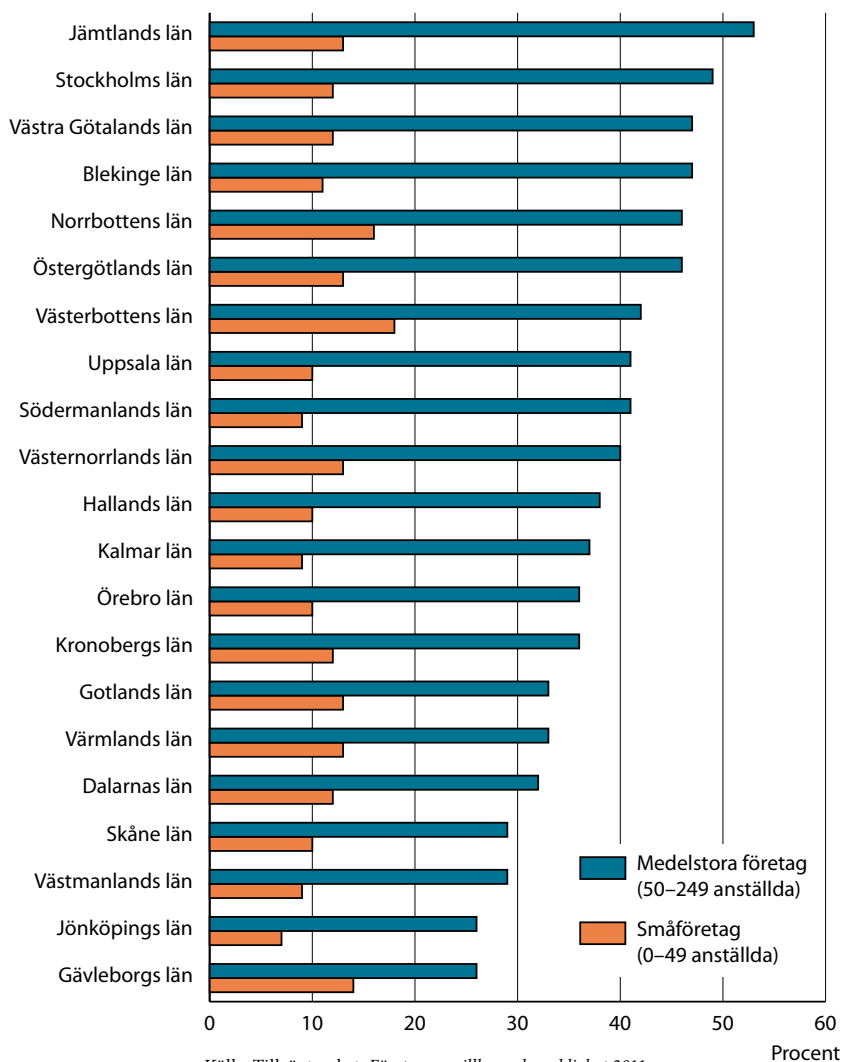
2.2.5 Företagens deltagande i en offentlig upphandling fördelat på län

I Västerbottens län uppger 18 procent av småföretagen att de deltagit i en offentlig upphandling de senaste 12 månaderna. Västerbottens län är därmed det län där störst andel småföretag deltar i offentliga upphandlingar. I Jönköpings län är motsvarande siffra 7 procent.

Störst andel medelstora företag som deltar i offentlig upphandling har Jämtlands län. Mer än hälften av företagen (53 procent) har deltagit i en offentlig upphandling de senaste 12 månaderna. Minst andel återfinns i Gävleborgs och Jönköpings län (26 procent vardera). Gävleborgs län har dock en relativt stor andel småföretag (14 procent) som deltar.

En möjlig förklaring till skillnaderna mellan län är att den offentliga sektorn inte är lika stor kund i alla län. En annan förklaring kan vara att företagsklimatet varierar mellan län. Det går dock inte att utesluta att en förklaring kan vara att vissa län arbetar mer med att underlätta små och medelstora företags deltagande i offentliga upphandlingar.

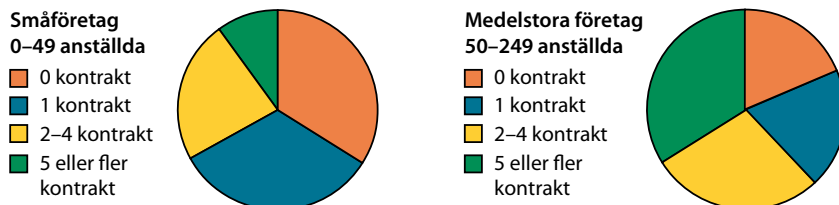
Figur 4 Andel av företagen som deltagit i en offentlig upphandling de senaste 12 månaderna, län



2.2.6 Antal anbud företagen har lämnat i en offentlig upphandling

Av de småföretag som har deltagit i offentlig upphandling de senaste 12 månaderna är det vanligaste antalet lämnade anbud 1. Bland medelstora företag har störst andel lämnat 5 eller flera anbud de senaste 12 månaderna.

Figur 5 Antal anbud företaget lämnat i en offentlig upphandling de senaste 12 månaderna

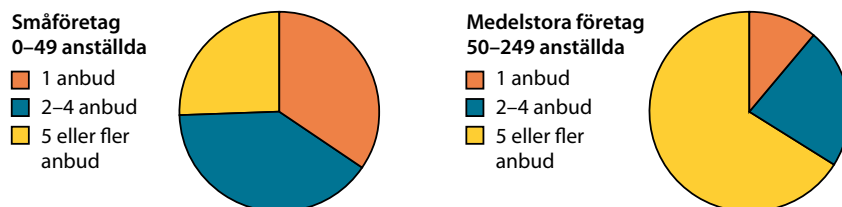


Källa: Tillväxtverket, *Företagens villkor och verklighet 2011*

2.2.7 Antal kontrakt företagen har fått i en offentlig upphandling

Småföretagen erhåller vanligtvis inget eller ett kontrakt. Bland småföretag som deltagit i en eller flera offentliga upphandlingar de senaste 12 månaderna och angett hur många kontrakt de fått är det vanligaste antalet erhållna kontrakt inget eller 1. Bland medelstora företag har de flesta fått 5 kontrakt eller fler.

Figur 6 Antal kontrakt företaget fått i en offentlig upphandling de senaste 12 månaderna



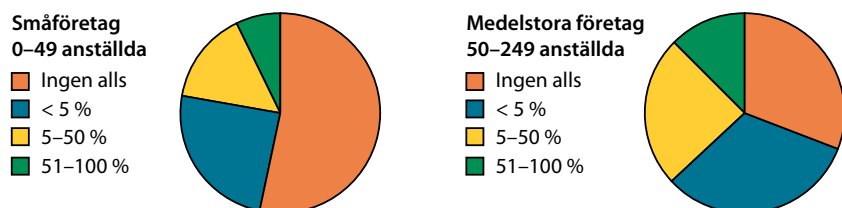
Källa: Tillväxtverket, Företagens villkor och verklighet 2011

Vid en jämförelse av antal anbud som företagen har lämnat och antal kontrakt som de har fått blir det tydligt att en större andel av de små och de medelstora företagen har fått betydligt färre kontrakt än vad de har lämnat anbud på. Intressant att notera är att så många som 34 procent av småföretagen respektive 19 procent av de medelstora företagen har avstått från att svara hur många kontrakt de har erhållit under de senaste 12 månaderna.

2.2.8 Företagens omsättning gentemot statliga myndigheter, kommuner och landsting

Endast en liten grupp, 7 procent av småföretagen, har en försäljning till stat, kommun och landsting som utgör mer än hälften av företagets omsättning. Drygt hälften, 53 procent, har ingen försäljning alls till statliga myndigheter, kommuner och landsting.

Figur 7 Andel av företagets omsättning som utgörs av försäljning till statliga myndigheter, kommuner och landsting



Källa: Tillväxtverket, Företagens villkor och verklighet 2011

Bland de medelstora företagen med 50–249 anställda är det något vanligare att ha statliga myndigheter, kommuner och landsting som kunder. För 12 procent av företagen utgör försäljning till stat, kommun och landsting mer än hälften av företagets omsättning. För 31 procent av företagen utgör försäljningen till stat, kommun och landsting en liten andel av företagets omsättning, och 30 procent av företagen har ingen sådan försäljning alls.

Vid en jämförelse mellan *Företagens villkor och verklighet* från 2008 och *Företagens villkor och verklighet 2011* har andelen små företag med 0–49 anställda som inte har någon omsättning alls, ökat något från 51 procent till 53 procent. I övrigt finns inga större skillnader på omsättningen jämfört med 2008.¹⁰

¹⁰ Nutek, *Företagens villkor och verklighet 2008 – dokumentation och svarsöversikt*,

3 Upphandlande myndigheters erfarenheter av regelverket och dess tillämpning

Offentlig upphandling är omfattande och mångskiftande och det finns en ganska omfattande lagstiftning på området. Upphandlande myndigheter anser ofta att de detaljerade reglerna vid upphandlingar är betungande. Det skapar upphandlingsprocesser som i växande utsträckning domineras av juridiska perspektiv och krav på bekostnad av sakfrågorna.

Det kan finnas en rädsla för att göra fel i upphandlingen vilket medför att upphandlare minimerar riskerna genom att agera formellt och söka enkla lösningar istället för att agera affärsmässigt och söka bästa möjliga nytta för verksamheten.¹¹ Tillväxtverkets erfarenheter som attesterande myndighet av EU:s strukturfonder har visat att många upphandlande myndigheter vill undvika upphandling eller tänja på gränserna för när och hur man ska behöva följa formalia i upphandlingslagarna.

De felaktigheter som Tillväxtverket har uppmärksammat är att upphandlande myndigheter som söker strukturfondspengar hänvisar till undantag som inte finns i LOU och till undantag som inte kan tillämpas i deras fall. Vidare försöker sökanden genomföra mer eller mindre riktade upphandlingar med brist på öppenhet som strider mot likvärdighet och icke-diskriminering. Efterlevnad och uppföljning av avtal är av skiftande kvalitet och avtalen överskrids ofta tids- och beloppsmässigt.

Utifrån Tillväxtverkets erfarenheter krävs förutsättningar för att kunna främja en ökad medverkan av små och medelstora företags deltagande i offentliga upphandlingar. Det finns upphandlande myndigheter som tillämpar och följer regelverket på ett korrekt sätt. De har framför allt två drivkrafter; viljan att få optimal utväxling av offentliga medel i upphandlingarna samt viljan att få små och medelstora företag att växa genom att de kan konkurrera om lokala/regionala affärer.

3.1 Upphandling anses inte vara en strategisk fråga hos upphandlande myndigheter

Utifrån Tillväxtverkets erfarenheter är det en förutsättning att offentlig upphandling betraktas som en strategisk fråga att arbeta med för att i utökad grad möjliggöra små och medelstora företags deltagande.

¹¹ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*.

Det kräver att ledningen hos upphandlande myndigheter har en förståelse för att offentlig upphandling har betydelse som ett samhällspolitiskt styrmedel för att främja företagsklimatet och konkurrensen.

Beslut om upphandling tas dock ofta för sent och föregås inte av någon strategisk diskussion på ledningsnivå hos upphandlande myndigheter. När beslut tas om att upphandla kan det innebära att upphandlingsansvariga inte har tillräckligt med tid att genomföra dialog och marknadsanalys.

Upphandlingsansvariga får inte heller utrymme att kvalitetssäkra och bearbeta förfrågningsunderlagen på ett tillräckligt tillfredsställande sätt. Det innebär dessutom att dialogen med näringslivet uteblir och kravställandet inte blir det optimala. Om dialogen är bristfällig lämnar företagen endast anbud utifrån de krav som ställs i förfrågningsunderlaget vilket kan medföra att de upplever att offentliga upphandlingar är krångliga och tidskrävande.¹²

3.1.1 Upphandling bör betraktas som en strategisk fråga

Det är viktigt att upphandlingsförfaranden inte bara präglas utav god inköpskompetens utan även är en del av en större inköpsstrategi. Det krävs att ledningen blir medveten om vikten av att ta tillvara företagets konkurrenskraft, flexibilitet och dynamik i upphandlingar.

Samspelet mellan politiker och tjänstemän och den strategiska strukturen av upphandling- och inköpsprocesser måste förbättras så att inköpare kan visa på möjligheterna att tjäna pengar samt främja en ökad medverkan av små och medelstora företag. Inköparna/upphandlarna ligger tyvärr långt ner i organisationen även fast de fattar strategiskt viktiga beslut.¹³

Offentlig upphandling bör vara en del av kärnan i upphandlande myndigheters verksamheter. Det är av strategisk betydelse att personer i ledande ställning tar en aktiv roll i egna organisationens inköpsverksamhet. Frågan bör därför ligga hos någon i ledningen som har överblick och insyn i verksamhetens samtliga inköp för att avgöra vilka inköp som bör ligga på inköpsavdelningen respektive organisationen i övrigt. Om ledningen tar aktiv del ökar förståelsen för upphandlingens förutsättningar och begränsningar. Enskilda inköpare har dock ett ansvar för att belysa upphandlingens strategiska värde för ledningen.

Det finns exempel på upphandlande myndigheter som har varit framgångsrika. Ett exempel är Sigtuna kommun som påbörjade ett projekt 2009 finansierat av Tillväxtverket. Genom projektet kom upphandling högre upp på agendan både för politiker och för tjänstemän i Sigtuna. I verksamhetsplanen nämns numera upphandling som ett viktigt strategiskt verktyg för att uppfylla de politiska målsättningarna.

¹² Nutek, *Offentlig upphandling – vad tycker företagen är krångligt?*

¹³ Möte med referensgrupp 2011-11-29.

Vidare har Sigtuna numera ett kommunalråd med stort intresse för offentlig upphandling, en upphandlingsstrateg samt en person som enbart arbetar med avtalsuppföljning.

I Värnamo kommun finns också ett politiskt stöd i upphandlingsfrågor. Det togs ett politiskt beslut i kommunfullmäktige i november 2010 att skapa en upphandlingsnämnd med syfte att alla i kommunen ska ha en samsyn och agera på samma sätt när de upphandlar. Upphandlingsnämnden ska fungera som ett forum för att diskutera strategiska frågor. I Värnamo sitter nu upphandlingschefen i kommunens ledningsgrupp.

I Växjö kommun var det upphandlingschefen som insåg vikten av att vara med tidigt i de beslut som påverkar de upphandlingar som ska göras. Ett inköpsnätverk bestående av förvaltningschefer samt ansvariga för varje förvaltning skapades. Via en intern utredning uppmärksammade nätverket vikten av att göra rätt samt ekonomiska vinster av att göra upphandling till en strategisk ledningsfråga. Resultatet av detta medförde bland annat att upphandlingschefen nu sitter i kommunens ledningsgrupp.

Ett annat exempel är Region Skåne. Regionchefen uppmärksammade potentialen i offentlig upphandling och vinsterna av att få upp frågan på en strategisk nivå. Huvudsyftet med förändringen var att göra besparingar genom bättre upphandlingar. Med en förändrad syn på offentlig upphandling sparar Region Skåne cirka 500 miljoner kronor årligen. Under 2010 gjorde de besparingar på 608 miljoner kronor.

3.2 Bristande kompetens och resurser hos upphandlande myndigheter

Bristen på dialog med upphandlande myndigheter och information om kommande upphandlingar, omfattande förfrågningsunderlag samt förekomsten av större upphandlingar utan möjligheter att lämna anbud på vissa delar är problem som ofta lyfts upp av små och medelstora företag. Dessa problem beror ofta på bristande kompetens och resurser hos den upphandlande myndigheten. Flera upphandlande myndigheter har inte de resurser som krävs eller den specialkompetens som kan behövas för att främja ett ökat deltagande av små och medelstora företag. Det gäller särskilt för mindre kommuner som har få anställda som kontinuerligt arbetar med frågor kopplat till offentlig upphandling. Det behövs tydliga styrdokument, mer kompetensutveckling och att de som arbetar kontinuerligt med frågan ges tillräckliga resurser.

Vid Tillväxtverkets intervjuer framkommer också att de flesta upphandlande myndigheter har en omfattande beställarorganisation. Beställarna genomför förnyade konkurrensutsättningar av de upphandlande myndigheternas ramavtal. Varje enskild beställare gör detta relativt sällan vilket innebär att kvaliteten kan vara skiftande mellan olika beställare.

3.2.1 Kompetensutveckling för upphandlande myndigheter

Utbildningar för upphandlande myndigheter där myndighetschefer, ledningsgrupper samt politiker utbildas i syfte att föra upp upphandlingsfrågor på strategisk ledningsnivå är viktigt. På så sätt skulle de stimuleras till egen kompetensutveckling och till utvecklingsinsatser för upphandlare och beställare. Det är också viktigt att utbildningen fokuserar på ökad interaktion med privata aktörer. Det skulle kunna minska rädslan för att göra fel och öka riskbenägenheten för att åstadkomma goda affärer.

Upphandlande myndigheter kan utbildas i att definiera sina behov av inköp vilka kan omvandlas till krav i en upphandling. De kan också utbildas i att prissätta kvalitet på varor och tjänster på ett bättre sätt.¹⁴ En annan viktig aspekt att lyfta vid en sådan utbildningsinsats är hur förfrågningsunderlagen kan utformas på ett enkelt sätt.¹⁵ Utbildningarna kan fokusera på hur sociala och miljömässiga krav kan ställas. De kan också belysa på vilka sätt man kan underlätta för små och medelstora företag och hur innovativa lösningar kan upphandlas. Det finns idag en marknad med flera olika utbildningsföretag som tar sikte på den juridiska aspekten av offentlig upphandling. De kan kompletteras med fokus på möjligheterna och förutsättningarna att underlätta för små och medelstora företag.

Ett exempel på en upphandlande myndighet som arbetar med kompetensutveckling är Sigtuna kommun. De har utbildat 100 anställda inom kommunen samt 100 företag i hur de ska lämna anbud till kommunen. Ett annat exempel är Upphandlingsbolaget som har till uppgift att förse Göteborgs förvaltningar och bolag med ramavtal och kompetens. Inom ramen för detta erbjuder de utbildningar som är anpassat till olika kategorier av beställare. Efterfrågan på dessa utbildningar har ökat från 300 personer som gick utbildningen 2009 till 2 500 personer som gick utbildningen 2010.

Ett tredje exempel är Botkyrka kommun. De tar fram en ny inköps- och upphandlingspolicy och inför även inköp/supportorganisation som ska ge stöd till verksamheten och anpassa förvaltningarnas organisation av beställningar. Inköpsprocessen kommer att integreras med kommunens befintliga ekonomiprocess och beslutsstöd. På nationell nivå arbetar exempelvis Domstolsverket med kompetensutveckling. De hjälper 82 upphandlande myndigheter som utgör Sveriges domstolar med upphandlingar och erbjuder också utbildningar till dem. De genomför utbildningar cirka 2 gånger per år med ungefär 40–60 personer vid varje tillfälle.

¹⁴ Möte med referensgrupp 2011-01-31.

¹⁵ Nutek, *Stöd och verktyg vid upphandlingar – en kartläggning av vilka stöd och verktyg som används vid upphandlingar av vård- och omsorgstjänster*. Nutek, *En vägledning för beställare och upphandlare av vård och omsorg – bilaga till Nuteks förslag till handlingsprogram för entreprenörskap och förnyelse i vård och omsorg*.

3.2.2 Begränsa inköp till färre personer hos upphandlande myndigheter

Genom att begränsa inköp till färre personer skapas bättre tillgång till resurser och kompetens för att kunna göra affärsmässiga upphandlingar och på så sätt få in fler anbud. En lösning är att utse inköpsamordnare som blir ansvariga för avrop på avdelningarna/förvaltningarna/enheterna. De kan hjälpa beställarna och skapa en tydlig bild över de behov den upphandlande myndigheten har.

Ett exempel är Transportstyrelsen som har utsett en person per avdelning som är behjälplig och ansvarig för att samordna inköpen för avdelningen samt se över vilka upphandlingar som behövde göras. Sigtuna kommun har också identifierat ett sådant behov och ska utse en inköpsamordnare per förvaltning som utöver att vara kontaktperson gentemot upphandlingsavdelningen också fungerar som kontaktperson och operativt stöd ute i förvaltningarna. Sigtuna ska också begränsa antalet personer som får beställa och ge de som blivit utsedda att vara beställare specifik utbildning.

Sjöfartsverket har till skillnad från upphandlande myndigheterna ovan valt att centralisera sina inköp. Upphandlingsavdelningen genomför alla enskilda upphandlingar, ramavtal samt förnyade konkurrensutsättningar av ramavtalen i fråga. De menar att det kan finnas fördelar i form av bibehållen och god kompetens som gynnar små och medelstora företags deltagande.

3.2.3 Samverkan mellan upphandlande myndigheter

Upphandlande myndigheter har ofta inte de resurser som krävs eller den specialkompetens som kan behövas för att främja ett ökat deltagande av små och medelstora företag. En lösning är att samverka med andra upphandlande myndigheter kring inköp av varor och tjänster. Det finns flera goda exempel på samverkan mellan upphandlande myndigheter.

Ett exempel är den samverkan som sker mellan Kriminalvården, Luftfartsverket, Migrationsverket, Sjöfartsverket, SMHI och Transportstyrelsen 6 gånger årligen. De utbyter erfarenheter, går gemensamma utbildningar och diskuterar strategier. De diskuterar även utformning av förfrågningsunderlag och krav som ska ställas vid en gemensam upphandling.

Ett annat exempel är ett partnerskapsarbete i Dalarna med Länsstyrelsen som en sammanhållande aktör. Ett av målen är att ge alla aktörer i en offentlig upphandling ökad kunskap om de villkor och förutsättningar som finns i en offentlig upphandling. Informationsträffar samt inspirationsseminarier arrangeras för att öka kunskapen om metoder och verktyg som kan skapa ökade förutsättningar för småföretag att delta i offentliga upphandlingar.

4 Företagens erfarenheter av regelverket och dess tillämpning

Nutek har tidigare identifierat att de flesta av de problem som småföretag upplever i samband med offentliga upphandlingar inte främst beror på de regler som omgärdar offentliga upphandlingar. Nutek menar att de omfattande kraven på annonsering och öppenhet snarare borde medföra ökade möjligheter för företag att hitta affärsmöjligheter.¹⁶ De intervjuer som Tillväxtverket har genomfört inom ramen för denna rapport bekräftar att företagen inte anser att upphandlingsreglerna i sig är krångliga. De anser snarare att reglerna är tydliga och att det inte borde vara möjligt att tolka regelverket på så skilda sätt eftersom upphandlarna måste förhålla sig till de grundläggande principerna som upphandlingsreglerna bygger på.

Företagen anser att tolkningen och tillämpningen av upphandlingsreglerna skiljer sig åt mellan upphandlande myndigheter. Ett företag som tillverkar varor för sjukvården och som under sin verksamhetstid lämnat anbud till i stort sett alla landsting påpekade att sättet att tillämpa regelverket skilde sig åt för varje landsting företaget lämnat anbud till. De ansåg att det är en stor osäkerhetsfaktor att inte veta vad som gäller i den aktuella upphandlingen och att det borde vara möjligt att få mer enhetlighet i tillämpningen.

Ett företag inom livsmedelsbranschen ansåg att upphandlande myndigheter inte har tillräcklig kunskap vilket innebär att de hittar på egna lösningar som kan bryta mot de grundläggande principerna. Enligt företagen beror skillnaderna i tolkning och tillämpning ofta på kunskapsbrist. Enligt Nuteks undersökning *Småföretag och offentlig upphandling – hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar* ansåg exempelvis endast 13 procent av företagen att upphandlade myndigheter har god kunskap om varor och tjänster som handlas upp.¹⁷

Företag kan också uppleva att upphandlingen är mer eller mindre uppgjord från början. Det skapas misstro mot kompetensen hos de tjänstemän som arbetar med offentliga upphandlingar. Enligt Nutek ansåg endast 4 procent av de företag som upplever offentlig upphandling som ett tillväxthinder att värderingen av anbud sker på ett rättvist

¹⁶ Nutek, *Småföretag och offentlig upphandling – hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar*.

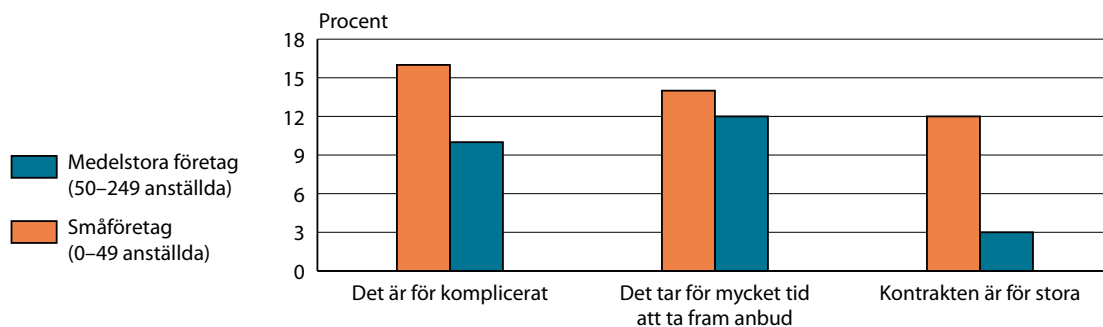
¹⁷ Ibid.

sätt. 28 procent ansåg att valet av leverantör bestäms av andra faktorer än vad som framgår av förfrågningsunderlaget.¹⁸

Skillnaderna i tolkning och tillämpning innebär också att företagen upplever att det är för krångligt och komplicerat att delta i en offentlig upphandling. Detta är enligt *Företagens villkor och verklighet 2011* den vanligaste orsaken till varför småföretagen inte har deltagit i en offentlig upphandling under de senaste 12 månaderna. 16 procent av småföretagen har uppgett detta.

Det vanligaste hindret till att delta i offentliga upphandlingar bland medelstora företag är att det tar för mycket tid att ta fram anbud. 12 procent av medelstora företag som inte deltagit i någon offentlig upphandling de senaste 12 månaderna uppger att det är ett hinder. Relativt många småföretag, 14 procent, uppfattar också detta som ett problem. Att kontrakten är för stora är framförallt ett problem för småföretagen. 12 procent av småföretagen uppger detta.

Figur 8 De skäl företagen anger till att inte delta i någon offentlig upphandling de senaste 12 månaderna



Källa: Tillväxtverket, *Företagens villkor och verklighet 2011*

I Nuteks undersökning *Småföretag och offentlig upphandling – Hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar* ansåg 32 procent av småföretagen som hade lämnat anbud att krångel och administration var det främsta hindret mot deras deltagande i offentlig upphandling. Endast 4 procent av de företag som inte hade lämnat anbud ansåg dock detta vara det viktigaste hindret. Enligt Nutek innebär detta att krångel och administration blir ett hinder för företagen först när de bestämt sig för att lämna ett anbud. Relativt sällan hindrar det företagen från att lämna anbud.¹⁹

I Företagarnas undersökning *Små företag och offentlig upphandling – en problematisk relation* uppgav dock 17 procent av företagen att de avstått från att delta på grund av att det är för krångligt och att det tar för lång tid.²⁰

¹⁸ Nutek, *Småföretag och offentlig upphandling – hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar*.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Företagarna, *Små företag och offentlig upphandling – en problematisk relation men med enorm potential*.

I Företagarnas undersökning *Offentlig upphandling – något för små företag?* var återigen den viktigaste anledningen att avstå från att delta i offentliga upphandlingar att det är för krångligt och tar för lång tid. Dock ansåg en större andel, 28 procent, av företagen att detta var den viktigaste anledningen till att de avstår. 56 procent av småföretagen som deltar i offentliga upphandlingar har i samma rapport också uppgett att det blivit krångligare medan endast 3 procent har uppgett att det blivit enklare.²¹

Enligt Företagarna handlar svårigheterna om att tolka förfrågningsunderlagens olika krav och att utforma anbud utifrån dem. Företagarna menar att kraven som ställs i förfrågningsunderlagen inte är något som styrs av regelverken utan bestäms av de upphandlande myndigheterna själva.²²

Företagens villkor och verklighet 2011 förmedlar en liknande bild. 16 procent av småföretagen respektive 10 procent av de medelstora företagen har inte deltagit i en offentlig upphandling under de senaste 12 månaderna på grund av att det är för komplicerat. Enligt Nutek består problemen av kostnaderna och den korta tid som företaget får på sig för att ta fram anbud, att anbuden kan bli underkända av formella skäl som inte har betydelse för den vara eller tjänst som upphandlas samt att företagen blir bundna av de anbud som läggs. Det kan medföra att de tvingas binda upp resurser under lång tid utan att vara säkra på att få ett kontrakt. Vidare består hindren i de krav som ställs på företaget samt att olika upphandlande myndigheter använder olika utvärderingsmodeller.²³

Utifrån Tillväxtverkets erfarenheter från programmet *Miljödrivna marknader* är problemen kopplade till en krånglig, svårförståelig och tidskrävande upphandlingsprocess. Företagen anser att det krävs mycket arbete att lämna anbud till den offentliga sektorn och har svårt att se nyttan av att lära sig hur processen fungerar. Detta medför att de ibland avstår från att lämna anbud.

Vid Tillväxtverkets intervjuer framkom att företagen upplevde att upphandlingarna blir alltför styrda av förfrågningsunderlaget. Företagen upplevde särskilt att utformningen av förfrågningsunderlagen och kravställandet innebar att upphandlingsprocessen blev alltför komplicerad. Det som nämndes var framför allt mängden krav som samtidigt var irrelevanta. I Nuteks undersökning *Småföretag och offentlig upphandling – hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar* uppgav endast 8 procent av företagen att förfrågningsunderlagen är väl utformade.²⁴

²¹ Företagarna, *Offentlig upphandling – något för små företag?*

²² Ibid.

²³ Nutek, *Småföretag och offentlig upphandling – hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar*.

²⁴ Ibid.

4.1 För hög kostnad samt för kort tid att lämna anbud

Utifrån Tillväxtverkets erfarenheter via programmet *Miljödrivna marknader* framgår att det krävs mycket arbete för att lämna anbud till den offentliga sektorn. Företagen upplever att de får för kort tid på sig för att ta fram ett anbud. Anbudslämnandet är förknippat med höga kostnader och stor tidsåtgång på grund av att det ofta är många olika krav som ska uppfyllas. Denna uppfattning om anbudsprocessen anser Tillväxtverket är en viktig förklaring till att många småföretag väljer att inte delta i offentlig upphandling.

Tillväxtverkets undersökning *Företagens villkor och verklighet 2011* visar att 14 procent av småföretagen samt 12 procent av de medelstora företagen anser att det tar för mycket tid att ta fram anbud. Enligt Nuteks undersökning från 2005 anser hela 60 procent av de små företagen att företagets tid och kostnader är ett hinder för att lämna anbud.²⁵ Nutek har beräknat företagens administrativa kostnader för att lämna anbud till den offentliga sektorn. Det moment som företagen lägger ned mest tid på är att upprätta anbudshandlingarna. I genomsnitt lägger företagen ned 36 procent av den totala tiden för anbudsprocessen på denna del i processen. Företagen lägger i genomsnitt ned cirka 50 timmar på anbudsprocessens olika delar.²⁶

Det tar lång tid för företagen att beskriva sina varor och tjänster samt att göra ekonomiska kalkyler för pris och långsiktig lönsamhet. Denna process anses ta onödigt lång tid i förhållande till vad den skulle kunna göra.²⁷ Ett annat problem är att upphandlade myndigheter ibland kräver ”arbetsprover” som innebär att stora delar av den tjänst som upphandlas ska utföras och redovisas redan i anbudet. Det kan medföra stora kostnader utan att företagen kan bedöma sannolikheten att få betalt.²⁸

4.1.1 Utökade elektroniska lösningar och minskat uppgiftslämnande

Utökade elektroniska lösningar kan göra processen enklare och ge besparingar för alla parter genom högre kvalitet av leveranser, färre rättsprocesser samt en ökad konkurrens genom högre grad av delaktighet av mindre företag.²⁹

Genom att utnyttja gemensamma system för att upphandla elektroniskt skulle administrativa rutiner kunna underlättas och transaktionskostnaderna för företagen minskas.

Ökad användning av att upphandla elektroniskt skulle också förbättra förutsättningarna för gränsöverskridande handel mellan olika länder

²⁵ Nutek, *Småföretag och offentlig upphandling – hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar*.

²⁶ Nutek, *Offentlig upphandling – vad tycker företagen är krångligt?*

²⁷ Ibid.

²⁸ Nutek, *Småföretag och offentlig upphandling – hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar*.

²⁹ Nutek, *Offentliga upphandlingar och elektroniska upphandlingssystem – en kartläggning av hur elektroniska upphandlingssystem kan minska företagets administrativa kostnader vid upphandlingar*.

samt förenklad och effektiviserad upphandlingsprocess.³⁰ Vidare skulle det kunna underlätta anbudsförandet då det spar tid för anbudsgivarna och minimerar risken för att felaktiga anbud lämnas in.³¹ Det är dock viktigt att påpeka att det kan innebära kostnader för vissa företag som inte har möjligheter att lämna elektroniska anbud.

Det är numera ett krav att kontrollen av att anbudsgivaren har fullgjort sina åtaganden avseende skatter och socialförsäkringsavgifter ska inhämtas av den upphandlande myndigheten.³² Det minskar den administrativa kostnaden för företag som vill delta i offentliga upphandlingar. Vidare riskerar inte företag att uteslutas från en upphandling på rent formella grunder genom att ha missat att lämna uppgifter om sakförhållanden som finns i offentliga register.³³ Det går dock att gå ännu längre och få upphandlare att inte begära in ovidkommande saker som inte är relevanta för upphandlingen. Ett exempel på något som ofta begärs in men inte alltid är relevant är företagets miljöpolicy.

Vid Tillväxtverkets intervjuer har flera upphandlande myndigheter påpekat att möjligheten att lämna elektroniska anbud är något som verkligen underlättar små och medelstora företags deltagande i offentliga upphandlingar. Växjö kommun har ett omfattande elektroniskt inköps- och beställningssystem som förenklar för beställarna samt leverantörerna. Detta system har gjort det möjligt att göra en omfattande livsmedelsupphandling då det blivit enklare för beställarna att beställa varor trots förekomsten av flera olika leverantörer.

Sigtuna Kommun har också ett beställningssystem för att göra elektroniska beställningar. Cirka 20 leverantörer är anslutna och det är främst beställningar av livsmedel, kontorsmaterial och förbandsmaterial. Hela kedjan från beställning till betalning görs elektroniskt. Kommunen arbetar också med att utbilda företag i hur de ska lämna anbud elektroniskt. Skillnaden mellan priset på en avtalad vara respektive en icke-avtalad vara kan vara stort och kostnaden för kommunen kan vara hög. Det är enligt kommunen därför viktigt att det är avtalade varor som köps.

På regional nivå använder sig Inköp Gävleborg av ett elektroniskt förfarande. Enligt kommunförbundet minskar det tidsåtgången och kostnaden för små och medelstora företag att delta i deras upphandlingar. Dessutom ökas avtalstroheten genom uppföljning och användningen av avropssystem. Västra Götalandsregionen är en annan region som arbetat mycket med elektroniska förfaranden genom ett e-handelsprojekt kallat Toffee. Det gäller både intern och extern handel med avtalade kunder och leverantörer. Inköparna får med detta system kännedom om när inköp ska göras och får därmed en systematisk koll på kvaliteten.

³⁰ Konkurrensverket, *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*.

³¹ Möte med referensgrupp 2011-01-31.

³² *Ibid.*

³³ Konkurrensverket, *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*.

På nationell nivå har bland annat Transportstyrelsen ett elektroniskt system. De har fått bättre koll på sina direktupphandlingar och har lyckats effektivisera processen eftersom det går mycket snabbare att gå igenom anbuderna och se vilket det vinnande anbudet är. Det har också underlättat för små och medelstora företag som på ett enklare sätt kan lämna in sina anbud.

4.2 För många krav samt irrelevanta krav i förfrågningsunderlagen

Om det i upphandlingen ställs krav som inte upplevs som relevanta för den vara eller tjänst som ska upphandlas, avstår många företag från att lämna anbud. Detta gäller i synnerhet de allra minsta företagen. Enligt Företagarnas undersökning *Små företag och offentlig upphandling – en problematisk relation men med enorm potential* avstod 46 procent av företagen från att lägga anbud på grund av irrelevanta krav. Denna siffra hade minskat något till 41 procent 2011.³⁴ Företagarna visade också att 60 procent av småföretagen ansåg att det ställdes irrelevanta krav i de offentliga upphandlingarna. Denna siffra hade ökat till 80 procent 2011.³⁵

Irrelevanta krav kan uppstå till följd av att den upphandlande myndigheten kopierar tidigare förfrågningsunderlag och inte funderar över vilka krav som verkligen är relevanta i den aktuella upphandlingen.³⁶ Enligt Nutek anser företagen att vissa upphandlare i alltför hög grad utgår från tidigare förfrågningsunderlag. Det finns ofta krav som är baserade på tidigare förfrågningsunderlag snarare än specifika för den aktuella upphandlingen.³⁷ Företagen anser att förfrågningsunderlagen är onödigt krångliga och att det ställs onödigt många eller olämpliga krav i förhållande till vad som krävs enligt lagstiftningen och borde vara motiverat för den enskilda upphandlingen.³⁸ Ett annat problem är antalet krav som ställs. Företagen måste uppfylla samtliga krav som ställs i förfrågningsunderlaget för att komma i fråga för kontrakt. Varje krav leder till ett nytt moment som ska analyseras, verifieras och uppfyllas vilket kan innebära mycket arbete för de mindre företagen. Antalet krav samt irrelevanta krav gör att många företag avstår från att delta i upphandlingen.³⁹

Vid Tillväxtverkets intervjuer framkom att många företag upplever problem med att upphandlingarna blir alltför styrda av förfrågningsunderlaget. Vid upphandlingar av vård och omsorg finns ofta ett visst utrymme för förhandlingar mellan upphandlare och företagen. När förfrågningsunderlaget väl är fastställt är möjligheterna att ändra vill-

³⁴ Företagarna, *Små företag och offentlig upphandling – en problematisk relation men med enorm potential*, Företagarna, *Offentlig upphandling – något för små företag?*

³⁵ Ibid.

³⁶ Företagarna, *Offentlig upphandling – något för små företag?*

³⁷ Nutek, *Småföretag och offentlig upphandling – hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar*.

³⁸ Ibid.

³⁹ Nutek, *Offentlig upphandling – vad tycker företagen är krångligt?*

koren små, såväl för upphandlaren som för de företag som vill lämna anbud.

Det är viktigt att förfrågningsunderlagen är formellt korrekta eftersom företag kan begära överprövning om det finns formella fel i förfrågningsunderlaget eller om den upphandlande myndigheten på något sätt gjort formella fel i hanteringen. För stort fokus på förfrågningsunderlagen kan leda till problem för företagen. Trots att de kanske har det bästa anbudet kan de bli uteslutna från fortsatt prövning på grund av att de exempelvis missat en underskrift eller glömt att bifoga en blankett.⁴⁰

Vid Tillväxtverkets intervjuer framkom en önskan om att kraven som ställs är relevanta och proportionerliga för det som upphandlas. Ett exempel som lyftes upp var kraven på olika samhälleliga mål. De anses vara viktiga men ställs ofta i upphandlingar där de inte är relevanta. Dessutom är det ofta krångligt och svårt att förstå vad som avses med vissa miljökrav eller sociala hänsyn.

4.2.1 Rimliga och anpassade krav i förfrågningsunderlaget

Förfrågningsunderlagen bör vara så enkla som möjligt för att öka möjligheterna för små och medelstora företag att delta.⁴¹ De krav som ställs i förfrågningsunderlagen måste vara nödvändiga och rimliga för att uppnå syftet med upphandlingen. De ska inte gå utöver vad som är nödvändigt för den aktuella upphandlingen. Det är också viktigt att det materiella innehållet i förfrågningsunderlaget anpassas efter varje enskild upphandling samt formuleras på så sätt att även småföretag kan delta i offentlig upphandling. Kraven bör vara kopplade till den vara eller tjänst som ska upphandlas.

Det är viktigt att renodla kraven för att undvika extraarbete för företagen. Upphandlande myndigheter bör även undvika att skriva samma eller liknande krav i olika delar av förfrågningsunderlaget. För att uppnå detta går det att använda en standardstruktur med kontrollfrågor kopplade till rubrikerna.

I Tillväxtverkets projekt *Lärande om innovativ upphandling* framgår att det kan ta mer än 1 år för en kommun att göra behovsanalyser, marknadsanalyser och formulera förfrågningsunderlag. Vid livsmedelsupphandlingar kan förpackningsstorlekarna samt vikter och innehåll ändrats sedan föregående upphandling. Beställarna hinner exempelvis inte alltid sätta sig in i och analysera dessa förändringar utan utgår då från tidigare förfrågningsunderlag. Utformningen av förfrågningsunderlag har en stor betydelse för om de små och medelstora företagen tycker att upphandlingsprocessen är krånglig och komplicerad.

Vid Tillväxtverkets intervjuer visade det sig att de upphandlande myndigheterna inte arbetar aktivt och strukturerat med att se över

⁴⁰ Nutek, *Offentliga upphandlingar inom vård och omsorg*.

⁴¹ Företagarna, *Små företag och offentlig upphandling – en problematisk relation men med enorm potential*.

sina förfrågningsunderlag. När Tillväxtverket frågade hur de främjar en ökad medverkan för små och medelstora företag var det relativt sällan som utformningen av förfrågningsunderlag nämndes. De flesta påpekade dock att de vid varje ny upphandling ser över förfrågningsunderlagen så att inte tidigare underlag kopieras.

Ökad standardisering av de delar som ingår i ett förfrågningsunderlag kan förenkla processen och minska kostnaden att genomföra en upphandling. Genom standardisering blir det enklare för upphandlare att pröva nya metoder och modeller, göra fler upphandlingar samt utvärdera och följa upp. När det gäller krav på vara/tjänst finns en risk att standardisering riskerar att utesluta de små steg av utveckling som kan formas i möten mellan beställare, upphandlare och företagen.

Det är därför viktigt att inte gå för långt utan kanske begränsa detta till standardiserad struktur snarare än standardiserat kravställande. Det senare har begränsat användningsområde på grund av att krav som ställs måste vara relevanta och proportionerliga för den specifika upphandlingen.⁴² En standardiserad struktur borde minska risken för överprövningar på grund av formella fel.⁴³

Att förfrågningsunderlagen rent administrativt ser likadana ut med samma disposition skulle också underlätta för företagen att snabbt kunna hitta eftersökt information. Det efterfrågas av företag som har verksamhet eller funderar på att starta verksamhet i flera kommuner/landsting.⁴⁴ Det är viktigt att samtal om standardiserad struktur förs med hänsyn till olika branschers förutsättningar och villkor.⁴⁵ Inspiration skulle kunna hämtas från byggentreprenader där det finns partsförhandlande krav.⁴⁶

Det finns dock upphandlande myndigheter som kontinuerligt arbetar med sina förfrågningsunderlag. Ett exempel är Trollhättans kommun som arbetar med att anpassa förfrågningsunderlagen efter olika branscher genom att ställa krav som branschen känner igen. De försöker förenkla formuläret, ställa relevanta krav och inte fråga efter mer än det som behövs. De försöker även arbeta in olika samhälleliga mål i sina upphandlingar genom ökad användning av biogasfordon i kommunen samt främjandet av integration.

Sigtuna kommun undersöker hur förfrågningsunderlagen kan utformas så att fler små och medelstora företag kan lämna anbud. Från kommunens sida inser man att det är viktigt att förfrågningsunderlag skrivs utifrån företagets perspektiv och att det är tydligt vad som är

⁴² Möte med referensgrupp 2011-01-31.

⁴³ Nutek, *Offentlig upphandling – vad tycker företagen är krångligt?* Nutek, *Värdering av kvalitet vid upphandlingar av vård och omsorg – en kartläggning av hur landsting och kommuner värderar kvalitet vid upphandlingar av vård- och omsorgstjänster*, Nutek, *En vägledning för beställare och upphandlare av vård och omsorg – bilaga till Nuteks förslag till handlingsprogram för entreprenörskap och förnyelse i vård och omsorg.*

⁴⁴ Tillväxtverket, *Vilka är företagen som erbjuder hemtjänst? Studie av företag i sex kommuner*, Tillväxtverket, *Vård- och husläkarcentraler i vårdvalssystemet – vilka är företagarna? Studie av företagen som etablerar sig i vårdval Halland, Kronoberg respektive Västmanland.*

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

krav och att inte onödiga detaljkrav ställs. De har även tagit fram en mall för förfrågningsunderlag. Sigtuna har också undersökt huruvida krav som ställs i upphandlingar kan komma i konflikt med andra mål. De har diskuterat om det går att underlätta för småföretag att lämna anbud samtidigt som det ställs höga miljökrav och krav på sociala hänsyn. Dessa diskussioner har lett till att kunskapen hos företagen och personalen i kommunen har ökat gällande miljökrav och krav på sociala hänsyn.

På nationell nivå arbetar Transportstyrelsen aktivt med att förenkla sina förfrågningsunderlag. De undersöker hur kraven ställs, att de är begripliga och att de inte för många. De studerar andra upphandlande myndigheters förfrågningsunderlag för att få inspiration och hitta goda exempel.

4.3 Svårtolkade utvärderingsmodeller i förfrågningsunderlagen

Vid Tillväxtverkets intervjuer har flera företag påpekat att priset ensamt är det som i slutändan avgör vem som får kontraktet trots att många andra aspekter, såsom tidigare erfarenhet och miljöhänsyn, i förfrågningsunderlagen framställs som viktiga.

De anser att det är svårt att få genomslag för skillnader i kvalitet eller miljövänlig produktion. Det kan innebära att företagen avstår från att lämna anbud eftersom de anser att de inte kan leverera tillräckligt hög kvalitet. Flera företag har också påpekat att viktningen verkar ha blivit mer ”stelbent” och att många upphandlare verkar undvika att tillmäta så kallade mjuka värden betydelse. Kunskap och kvalitet är något dessa företag anser borde värderas högre och att priset i många fall får orimligt stor vikt.

Detta anses bero på bristen på beställarkompetens som tydliggörs genom svårigheter att definiera och värdera kvalitet. Skillnaderna är stora mellan olika upphandlingar både vad gäller innehåll och hur kvalitet definieras. De små företagen verkar ofta se kvalitet som sitt främsta konkurrensmedel och inte priset.

Ett varuföretag i textilbranschen tog under en av Tillväxtverkets intervjuer upp att många upphandlare verkar vilja ha något mer eller till och med något annat än det som finns beskrivet i förfrågningsunderlaget. Kvaliteten är kanske viktigare än priset i flera fall men eftersom det är svårt att beskriva kvalitet på ett bra och enligt reglerna korrekt sätt i förfrågningsunderlaget blir priset ändå det avgörande. Företagen påpekar att de upphandlande myndigheterna ofta utvärderar på fel sätt eller på något annat sätt än de har sagt att de ska göra.

En annan utmaning kopplat till utvärderingen av kvalitet är att den upphandlande myndigheten inte vet vad som kommer att levereras. Bedömningen görs istället utifrån vad företagen skriver i anbuden. En svårighet är att säkerställa att den upphandlade och avtalade kvali-

teten också blir verklighet.⁴⁷ Ett annat problem är att hitta indikatorer för att följa upp kraven. Är kraven ställda så att de är svåra att förstå blir det naturligtvis svårt att följa upp dem. Detta kan vara speciellt svårt inom vård och omsorg som till stor del består av tjänster då det är problematiskt att hitta bra indikatorer för upplevd kvalitet som är något subjektivt.⁴⁸

4.3.1 Enklare och tydligare utvärderingsmodeller

Upphandlande myndigheter behöver bredare insikt i hur utvärderingsmodeller påverkar affärsnyttan vid upphandling på kort och lång sikt. De behöver också utbildningar, information samt vägledningar i hur kvalitet ska bedömas och utvärderas.⁴⁹ En utvecklingsaspekt handlar om motiveringarna. Utvärderingarna bör kompletteras med text som motiverar betyget.⁵⁰

För att kunna fungera som underlag för bedömning för kvalitet bör förfrågningsunderlagen eftersträva att fråga hur leverantörerna har för avsikt att arbeta, snarare än att de ska beskriva att de ska arbeta enligt ställda krav i förfrågningsunderlaget.⁵¹ Det finns också möjligheter att ange miniminivåer på kvaliteten i förväg för att undvika att alternativ med lågt pris men oacceptabel kvalitet vinner i utvärderingen.⁵²

En lösning är att använda sig av höga kvalitetskrav som skallkrav och utvärdera priset. En annan lösning är att utvärdera i två steg där det sista steget utgörs av intervjuer. Ett tredje förslag är att kvalitetskraven och utvärderingsmodeller utvecklas så att de blir mer rättvisande och utslagsgivande när det gäller annat än pris.⁵³

I grunden behövs en bättre dialog om syftet med upphandlingen och hur andra kriterier än lägsta pris ska utvärderas. För att åstadkomma detta är det viktigt att skapa mötesplatser för den här typen av samtal mellan parterna i god tid innan själva upphandlingen annonseras.⁵⁴

4.4 Bristande uppföljning av de krav som ställs i förfrågningsunderlagen

Ett problem som har återkommit vid flera av Tillväxtverkets intervjuer är att det ställs krav som inte följs upp. Flera företag ansåg att de inte ska behöva följa upp i flera led när de upphandlande myndigheterna själva har en bristande uppföljning. En brist i upphandlande myndigheters uppföljning kan innebära att mindre seriösa företag

⁴⁷ Nutek, *Offentliga upphandlingar inom vård och omsorg*, Nutek, *Värdering av kvalitet vid upphandlingar av vård och omsorg – en kartläggning av hur landsting och kommuner värderar kvalitet vid upphandlingar av vård- och omsorgstjänster*.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Nutek, *Offentlig upphandling - vad tycker företagen är krångligt?*

⁵⁰ Nutek, *Värdering av kvalitet vid upphandlingar av vård och omsorg – en kartläggning av hur landsting och kommuner värderar kvalitet vid upphandlingar av vård- och omsorgstjänster*.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*.

⁵³ Nutek, *Offentlig upphandling – vad tycker företagen är krångligt?*

⁵⁴ Möte med referensgrupp 2011-01-31.

accepterar de krav som ställs väl medvetna om att det finns en bristande uppföljning medan seriösa företag avstår från att lämna anbud. De mindre seriösa företagen får därmed en kostnadsfördel vilket leder till att företagen inte konkurrerar på lika villkor. Det kan snedvrیدا konkurrensen på marknaden och leda till skadeståndsanspråk mot myndigheten.

4.4.1 Bättre uppföljning

Det går att genomföra uppföljningar på ett fullgott och rationellt sätt. Det är framför allt viktigt att ställa krav som går att verifiera och kontrollera. Upphandlande myndigheter bör veta vilka verifikationer som kan begäras in från företagen.⁵⁵

Sigtuna kommun arbetar med att bli bättre på att kontrollera att avtal följs och att de får den kvalitet och att betalar det pris som står i avtalet. Kommunen inser att det är viktigt att de krav som ställs följs upp för att de ska få den effekt som de har tänkt sig. De påpekar också att det är viktigt att följa upp för att se företag som vunnit upphandlingen uppfyller ställda krav.

Enligt kommunen finns det annars en risk att en anbudsgivare som investerar tid och pengar för att möta upp mot de krav som ställs i upphandlingen förlorar mot en anbudsgivare som hävdar att kravet är uppfyllt men inte gjort sådana investeringar och därför har möjlighet att lägga ett lägre pris. När det gäller uppföljning av miljökrav har kommunen insett att det är viktigt med fördelning av ansvar och att det finns en rutin för detta. Behovet av rutin gäller för övrigt all uppföljning. Sigstuna har även etablerat ett särskilt samarbete med Skatteverket som innebär att skattekontroller inte bara genomförs i anbudsprocessen utan även under löpande avtal. Detta för att minska och förhindra svartarbete.

4.5 Upphandlingarna är för stora

Den näst viktigaste orsaken till att småföretag avstår från att delta i offentliga upphandlingar är att de är för stora.⁵⁶ Problematiken med alltför stora upphandlingar är enligt Företagarna den enskilt viktigaste anledningen att 32 procent av företagen har angivit ”annat” som skäl till att de avstår från att delta i offentliga upphandlingar i undersökningen *Offentlig upphandling – något för små företag?*⁵⁷

I *Företagens villkor och verklighet 2011* uppgav 12 procent av småföretagen respektive 3 procent av de medelstora företagen att det var en orsak till att de inte hade deltagit i en offentlig upphandling under de senaste 12 månaderna. Ju fler anställda i företaget desto mindre viktig ansågs denna orsak vara.

⁵⁵ Miljöstyrningsrådet, *Verifiering och uppföljning vid miljöanpassad upphandling*.

⁵⁶ Företagarna, *Stora upphandlingar och små företag*.

⁵⁷ Företagarna, *Offentlig upphandling – något för små företag?*

Enligt Företagarna finns det skillnader mellan länen. 44 procent av småföretagen i Gotlands län och 36 procent av småföretagen i Uppsala län tycker att kontrakten är för stora. Motsvarande siffror är 3 procent i Gävleborgs län, 4 procent i Skåne län samt 5 procent i Kronobergs län. Enligt Företagarna kan detta sannolikt kopplas till upplägget av de upphandlingar som genomförs av upphandlande myndigheter i respektive län.⁵⁸

Vid många upphandlingar utformas förfrågningsunderlagen på så sätt att företagen måste lägga anbud på hela kontraktet. Detta medför att mindre företag inte kan lämna anbud vid stora uppdrag eftersom de inte kan leverera de stora volymer som efterfrågas. Konsekvensen kan därför bli att de stängs ute från marknaden om inte den upphandlande myndigheten delar upp upphandlingen i mindre delar.⁵⁹

Enligt Nutek är detta det största hindret för småföretagen att delta i offentliga upphandlingar. 33 procent av företagen som 2004 uppgav att offentlig upphandling är ett tillväxthinder påpekade att företagets kapacitet att leverera de volymer som efterfrågas är ett hinder för att lämna anbud i upphandlingar.

Av de företag som hade lämnat anbud ansåg hela 43 procent att detta utgjorde ett hinder.⁶⁰ Inom vård och omsorg efterfrågar upphandlarna ofta större volymer eller ett mer omfattande ansvar. Detta är ett problem eftersom företagen generellt sett är små och kunderna, kommuner och landsting, generellt sett är större.⁶¹

Flera företag har i Tillväxtverkets intervjuer påpekat att de i högre grad än idag tillåts lägga anbud på delar av upphandlingen. Ett alternativ som enligt dem också tillåts i ökad grad är möjligheten att gå samman med andra företag och lämna anbud på hela kontraktet. Detta är någon som är välkommet enligt företagen då det finns möjligheter att dela upp arbetet på ett sätt som passar dem.

4.5.1 Möjliggöra anbudslämnande på delar av upphandlingen

Flera upphandlande myndigheter har vid Tillväxtverkets intervjuer identifierat att små och medelstora företag ges större möjligheter att delta i offentliga upphandlingar om det finns möjligheter att lämna anbud på delar av upphandlingen. Detta gäller speciellt för livsmedelsupphandlingar som anses vara de största och mest komplexa upphandlingarna i en kommun.

Upphandlande myndigheter kan dela upp upphandlingen i olika geografiska områden eller kategorier av varor eller tjänster för att ge möjlighet till småföretag samt nya aktörer att konkurrera. Uppdelningen bör göras på ett sådant sätt att företag ska kunna lämna anbud sam-

⁵⁸ Företagarna, *Stora upphandlingar och små företag*.

⁵⁹ Nutek, *Småföretag och offentlig upphandling – hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar*.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Nutek, *Offentliga upphandlingar inom vård och omsorg*.

tidigt som upphandlingsområdet ska vara tillräckligt stort så att det är lönsamt att delta i upphandlingen. En upphandling får däremot inte delas upp i syfte att komma under direktupphandlingsgränser eller tröskelvärden.

Borlänge kommun har under lång tid arbetat med distributionscentraler. Det innebär att leverantörerna slipper åka till varje skola, daghem och servicehus. De lämnar istället varorna vid distributionscentralen som är upphandlad vid en särskild upphandling. Det har enligt kommunen inneburit lägre kostnader, bättre miljöeffekter och ökad säkerhet. Borlänge påpekar att distributionscentraler kan kompletteras med en uppdelning av upphandlingen i mindre delar. De genomförde nyligen en livsmedelsupphandling genom att dela upp upphandlingen i 14 varugrupper vilket gav större möjligheter för mindre leverantörer att delta.

Arvika kommun har också ökat möjligheterna för småföretag att lämna anbud i livsmedelsupphandlingar. Arvika gjorde det möjligt att lämna anbud till småkök och/eller storkök. Det ställdes enklare krav på leverantörer till småkök än till storkök vilket medförde att landsbygdshandlare och andra livsmedelsbutiker har kunnat delta. Effekterna av Arvikamodellen har bland annat varit mindre problem med utrymmen, mindre svinn på grund av utgående datum, färre transporter, enklare administration samt en ökad omsättning i den lokala detaljhandeln.

Ett tredje exempel är Växjö kommun som använder sig av samordnad varudistribution tillsammans med elektroniska inköps- och beställningssystem. Detta förfarande har möjliggjort en unik livsmedelsupphandling. Upphandlingen gjordes för hela Kronobergs län och delades upp i fyra separata upphandlingar där 17 anbud kom in från större och mindre aktörer varav 13 var från anbudsgivare från närområdet. Avtal tecknades med samtliga 17 anbudsgivare.

Växjös erfarenheter av livsmedelsupphandlingen är att det ställer krav på ett enormt arbete vid framtagandet av förfrågningsunderlag samt vid utvärdering av anbud. Utfallet i upphandlingen ställer också höga krav på beställarorganisationen i kommunerna. Via det elektroniska inköps- och beställningssystemet finns det möjligheter att administrera avtal i en decentraliserad organisation och ge beställarna möjligheter att beställa rätt produkter från rätt leverantör. Enligt kommunen är ett inköps- och beställningssystem ett måste för en sådan typ av upphandling, det finns annars inte möjlighet att göra det praktiskt i en kommunal verksamhet.

Region Skåne har också gett möjlighet för företag att lämna anbud på olika varugrupper i en livsmedelsupphandling som genomfördes 2008. Varje grupp utvärderades för sig och avropsrangordning tillämpades så att regionen alltid hade en back-up om något företag inte kunde leverera vid något tillfälle. Det medförde dock en ökad arbetsbelastning för köken som inte var vana vid stora leverantörer och hade svårigheter att växla om till flera kontakter.

Ett nationellt exempel är Skatteverkets som tillämpar denna princip vid flera olika typer av upphandlingar. De ger små och medelstora företag möjlighet att lämna anbud utan att, nödvändigtvis, behöva använda sig av underleverantörer för att klara av ett geografiskt område. Ett exempel är den senaste upphandlingen av städtjänster där de delade in upphandlingen i 22 olika anbudsområden, där varje företag kunde lämna anbud på ett eller flera anbudsområden. Denna princip har av Skatteverket tillämpats vid samtliga städupphandlingar. Antal inkomna anbud har varit mellan 18 och 23.

Ett annat exempel är Trafikverket som var tvungna att riva 300 hus i projektet Ådalsbanan eftersom de skulle hamna för nära den nya järnvägen. Trafikverket handlade då upp rivning om 10–30 hus per entreprenad vilket innebar att små företag gavs möjlighet att lämna anbud.

4.6 Bristfällig information från upphandlande myndigheter

Enligt Nutek uppgav 41 procent av småföretagen 2004 att deras varor och tjänster inte upphandlas som anledning till att de inte deltar i offentliga upphandlingar. Ytterligare 17 procent har angett alternativet Annat och har lämnat synpunkter som handlat om att de inte arbetar på det sättet eller att de inte har tid, behov eller intresse av att lämna anbud i offentliga upphandlingar. Ytterligare 6 procent har svarat att de saknar information om upphandlingar eller att de inte vet var de ska finna information.⁶² Enligt Nutek innebär detta att omkring 60 procent av småföretagen svarat på ett sätt som innebär att det, såvitt de vet, inte sker upphandlingar inom deras marknad. En möjlighet kan vara att det sker upphandlingar men att företagen inte känner till dessa. Framför allt när det sker direktupphandlingar är det svårt för andra företag än de som blir anmodade att lämna anbud att känna till vilka upphandlingar som sker.⁶³

Utifrån Tillväxtverkets erfarenheter via programmet Miljödrivna marknader så anser företagen att det är svårt att veta vilka aktuella upphandlingar som är aktuella för just deras företag. De är medvetna om de annonsdatabaser som finns men vissa av företagen anser att det är krångligt att behöva söka efter annonser och att kostnaderna för prenumerationstjänster är för höga. De företag som väl har använt sig av prenumerationstjänster har uppmärksammat passande upphandlingar som de kunnat lämna anbud på.

4.6.1 Utökad och förbättrad information från upphandlande myndigheter

Det finns behov att de upphandlande myndigheterna blir bättre på att informera företagen om sina upphandlingar. Om upphandlande myndigheter på lämpligt sätt och i god tid sprider information till företagen om sina framtida inköpsplaner så ökas medvetenheten på marknaden och förutsättningarna för fler anbud, bättre konkurrens

⁶² Nutek, *Småföretag och offentlig upphandling – Hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar*.

⁶³ Ibid.

och bättre inköp. Informationen bör ges på ett sätt så att det inte handlar om för dem onödiga detaljer i lagstiftningen.⁶⁴ Det enklaste sättet för en kommun att hålla kontakt med företagen är att publicera en prognos på sina kommande upphandlingar på hemsidan. Den bör lämpligen uppdateras minst ett par gånger per år. En sådan prognos utgör lämpligen också en del av kommunens upphandlarprofil på hemsidan. Det är fullt tillåtet för en kommun att hålla särskild kontakt med företagen i sin egen kommun genom att inbjuda dem till informationsmöten om upphandling, bara inte företag från annat håll utesluts från att delta.⁶⁵

Annonseringen av upphandlingarna är också viktigt. Vill ett företag leverera till den offentliga sektorn kan de hålla sig informerade om de upphandlingar som annonseras via TED eller via andra informationstjänster. Det räcker dock inte att annonsera i databaser då många av de små och medelstora företagen inte prenumererar på dessa.⁶⁶ Det bör därför kompletteras med annonser i lokaltidningen. När det gäller kommunerna bör de exempelvis anpassa annonseringen efter upphandlingens karaktär.⁶⁷ Ett bra exempel är samarbeten på kommunal eller regional nivå för att gemensamt annonsera upphandlingar på en kostnadsfri portal som företagen har tillgång till.⁶⁸

De tidsfrister som företag får på sig för att lämna anbud bör vara tillräckligt lång för att de ska kunna lämna affärsmässiga anbud där hänsyn tas till upphandlingens art och omfattning. Tidsfristerna ska också vara tillräckligt lång så att företagen hinner anpassa verksamheten efter upphandlingens behov/krav. Förhandsannonsering och tillräckligt långa tidsfrister kan underlätta för småföretagare att utforma sina anbud och antal företag i offentliga upphandlingar kan därmed öka.

Sveriges Television, SVT, är ett exempel på en upphandlande myndighet som arbetar med information. De bjuder in företag som ska lämna anbud till ett informationsmöte med den ansvariga beställaren och får då möjlighet att ställa frågor. Frågorna och svaren läggs sedan ut så att alla kan ta del av dem. Det medför att träffsäkerheten blir högre i anbuden som lämnas och att företagen får förtroende för upphandlingsprocessen. Efter avslutad anbudstid återkopplar de till anbudsgivarna så att de får en ökad förståelse varför de inte vann upphandlingen.

4.7 Bristfällig dialog mellan upphandlande myndigheter och företag

Det är viktigt att upphandlande myndigheter har kompetens om marknadens aktuella utbud. Det ställer krav på informationsinhämtning, dialog och möten med företagen. Finns erfarenheter och rutiner

⁶⁴ Nutek, *Småföretag och offentlig upphandling – hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar*.

⁶⁵ Möte med referensgrupp 2010-11-22.

⁶⁶ Nutek, *Offentlig upphandling – vad tycker företagen är krångligt?* Möte med referensgrupp 2010-11-22.

⁶⁷ Möte med referensgrupp 2010-11-22

⁶⁸ Möte med referensgrupp 2011-01-31.

som möjliggör att ny kompetens och information utbyts med potentiella och befintliga leverantörer speglar upphandlingen marknadens bästa utbud och förmåga.

Det är dock inte alltid så att utbud och efterfrågan överensstämmer. Vid Tillväxtverkets intervjuer har det framkommit att dialogen mellan företag och upphandlande myndigheter innan och under upphandlingen är bristfällig och inte sällan obefintlig. Det försvårar upphandlingarna eftersom företagen kan missförstå krav i förfrågningsunderlaget och inte har möjlighet att få ett klagörande.

De företag som har deltagit i Tillväxtverkets program *Miljödrivna marknader* har uttryckt att alternativa och nya tekniker inte kan erbjudas då de inte har efterfrågats i förfrågningsunderlaget. Ett minskat beroende av det skriftliga materialet i anbudsprocessen och större möjligheter att kommunicera med den upphandlande myndigheten skulle därför kunna öka innovationskraften hos de små och medelstora företagen. Företagen inom *Miljödrivna marknader* som har varit i personlig kontakt med upphandlande myndigheter har mycket goda erfarenheter av offentliga upphandlingar.

Enligt Tillväxtverkets erfarenheter domineras synen på offentlig upphandling av ett juridiskt förhållningssätt då det finns en rädsla att göra fel. Detta medför att upphandlare inte är säkra på i vilken grad de kan ha en dialog med företagen.

4.7.1 Utökad och förbättrad dialog mellan upphandlande myndigheter och företag

För att öka kunskapen föreslår flera företag vid Tillväxtverkets intervjuer att upphandlande myndigheter bör träffa potentiella leverantörer i syfte att få bättre kunskaper om marknaden och företagens förmåga att leverera olika slags varor och tjänster. Detta leder till att upphandlingen får en bättre utformning vilket gör det lättare för företagen att lämna anbud. De upphandlande myndigheterna kan då ställa krav och få in anbud som är bättre anpassade till de faktiska behoven. I de fall där de intervjuade företagen har erfarenhet av detta lyfts det fram som mycket positiva exempel.

För att minska beroendet av den skriftliga dokumentationen vill de flesta av de intervjuade företagen få större möjlighet till möten med den upphandlande myndigheten. Företagen menar att det vid ett möte blir lättare att på ett mer rättvisande sätt presentera sin vara eller tjänst. Inte något av de intervjuade företagen har uttryckt en oro för att ökade kontakter skulle leda till ökade risker för att upphandlingen genomförs på ett inkorrekt sätt. Detta kan tolkas som att företagen är vana vid ett sådant arbetssätt. Företagens kontakter med privata kunder bygger i hög grad på möjligheterna till personliga möten.⁶⁹

⁶⁹ Nutek, *Offentlig upphandling – vad tycker företagen är krångligt?*

Det finns också ett starkt önskemål om att ha löpande och frekventa kontakter innan anbudsunderlagen spikas i syfte att bredda och öka konkurrensen och minska småföretagens ovilja, oförmåga eller konkreta hinder för att delta i offentliga upphandlingar. Genom kommunikation och dialog kan upphandlande myndigheter förmedla en attraktiv bild av offentlig upphandling.⁷⁰ Det behövs dock bättre rutiner hos upphandlande myndigheter för att komma i kontakt med näringslivet.⁷¹ Har upphandlare en positiv och konstruktiv bild av offentlig upphandling ökar företagets förutsättningar att komma in på den offentliga marknaden. Konstruktiv och öppen dialog med företag utan att konkurrensen hämmas är därför viktigt.⁷²

Det är viktigt att beställare har dialog så att all kunskap och innovation som finns inom det område som upphandlingen ska genomföras inhämtas innan upphandlingsprocessen påbörjas. Beställarna skulle kunna ha möten med bransch och leverantörsföreträdare innan upphandlingsorganisationen övertar ansvaret för det operativa upphandlingsarbetet.⁷³ Det är viktigt att detta sker på kommunal och regional nivå. En förutsättning för att företag på orten ska få bättre möjligheter och våga göra affärer med kommunen är att få information och ha en bra kontakt via kommunernas näringslivskontor.⁷⁴ Det är dock inte bara upphandlarnas beteende som behövs påverkas. Det är även viktigt att höja medvetenheten hos små och medelstora företag om möjligheterna att bli leverantör till offentlig sektor och kunskapen om vad som krävs. Då kan ökad insikt och förståelse uppnås till ömsesidig nytta.⁷⁵

Dialogen skulle behöva utökas före och under upphandlingsprocessen och en presentation av företagets varor/tjänster skulle kunna ingå i anbudet.⁷⁶ Genomgående handlar det om att få till stånd mötesplatser där beställare, upphandlare och företag möts. Även den politiska ledningen behöver finnas med vid dessa samtal. De politiska ambitioner som finns behöver både speglas i och utvecklas kring de möjligheter som marknaden erbjuder idag och utvecklar för framtida behov.⁷⁷ Ett effektivt sätt att nå ut till företag är att organisera informationsmöten om kommande upphandlingar på kvällstid eller liknande. Ett annat sätt kan vara att arrangera en mässa som blir en dynamisk marknads- och mötesplats för upphandlande myndigheter och potentiella leverantörer. Ett tredje sätt att ha dialog med leverantörer kan vara att uppmuntra företag att alltid ta kontakt med myndigheten och ställa frågor så att krav kan förtydligas i syfte att undvika risken för missförstånd.

⁷⁰ Möte med referensgrupp 2010-11-22.

⁷¹ Ibid.

⁷² Nutek, *Småföretag och offentlig upphandling – hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar*, Nutek, *Offentliga upphandlingar inom vård och omsorg*.

⁷³ Möte med referensgrupp 2011-01-31.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Företagarna, *Små företag och offentlig upphandling – en problematisk relation men med enorm potential*.

⁷⁶ Nutek, *Offentlig upphandling – vad tycker företagen är krångligt?*

⁷⁷ Möte med referensgrupp 2011-01-31.

Att föra dialog med företagen samt ge muntlig återkoppling om upphandlingens utfall kan på lång sikt leda till att de upplever den offentliga sektorn som mer tillgänglig, vilket kan resultera i att fler småföretag väljer den offentliga sektorn som kund. Dialogen har ett utbildningssyfte för företagen och undviker också missförstånd vilket minskar risken för överprövning. Att ha avstämningsmöte efter en avslutad upphandling gynnar både upphandlande myndigheter och företag. Det kan leda till en förstärkning av konkurrensen i nästa upphandling där företagen kan lämna ett bättre anbud. Risken för den upphandlande myndigheten att ställa kostnadsdrivande krav minskar därmed.

Det finns exempel på upphandlande myndigheter som arbetat med mötesplatser, kommunikation och dialog. I Västra Götalandsregionen har det tidigare genomförts marknads- och mötesplatser där företag har kunnat presentera sina varor och tjänster för potentiella köpare hos upphandlande myndigheter. Ett exempel var den regiongemensamma inköpsmässan Vård i Väst 2003. Huvudarrangör var WESTMA som svarade för inköp och logistikfunktionen inom Västra Götalandsregionen.

Ett annat exempel var Invit 2007 som genomfördes i Borås där deltagarna utgjordes av upphandlingsansvariga inom Västra Götalandsregionen, kommuner i Sjuhärad och myndigheter samt företagare som var intresserade av möjligheten att bli leverantörer till offentlig sektor. Målet var att skapa dialog kring hållbar regional utveckling genom att bidra till en ökad förståelse bland företagare för de villkor som gäller för upphandling samt en ökad förståelse bland upphandlare för de villkor som gäller för företagandet.

Vid Tillväxtverkets intervjuer med upphandlande myndigheter är det få som uppger att de arbetar med information och dialog. De flesta hävdar att de inte har tillräckliga resurser och avstår då från dialog med företagen.

Sigtuna kommun är dock ett exempel på en upphandlande myndighet som sprider information om sina upphandlingar genom att annonsera i lokaltidningen, anordna informationsträffar samt kontakta branschorganisationer. De har kontinuerliga dialogmöten samt möten med en referensgrupp bestående av bland annat företagsrepresentanter 4–6 gånger per år. Företagen får på detta sätt en bättre kontakt med kommunen och en ökad förståelse för upphandlingsprocessen. För kommunen har detta medfört ett nytt synsätt på upphandlingens betydelse för företagsklimatet samt en ökad förståelse för företagets behov.

5 Slutsatser och förslag på åtgärder

För att visa hur viktig offentlig upphandling är ur ett tillväxtpolitiskt perspektiv bör den vara en strategisk fråga hos upphandlande myndigheter. Det medför att upphandlare får mer tid och resurser. Det kan leda till att upphandlande myndigheter blir bättre på att ställa kvalitetskrav som upplevs som relevanta och gör småföretagen mer konkurrenskraftiga. Det kan också innebära enklare och tydligare utvärderingsmodeller samt bättre uppföljningsrutiner.

Upphandlande myndigheter bör samtidigt fokusera mer på dialog och kommunikation med företagen. Tillväxtverkets intervjuer med upphandlande myndigheter har visat att detta är möjligt. Kan andra upphandlande myndigheter hämta inspiration från de goda erfarenheter som nämnts i denna rapport kan förhoppningsvis små och medelstora företags deltagande öka.

Det är dock inte bara upphandlarna som behöver påverkas, det är även viktigt att ge små och medelstora företagen kunskap om möjligheterna att bli leverantör till offentlig sektor och vad som krävs. Tillväxtverket redogör för förslag på åtgärder som kan främja en ökad medverkan av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar.

Tillväxtverket föreslår åtgärder inom fyra olika områden:

- Utökad och förbättrad kommunikation mellan upphandlande myndigheter och företag
- Kompetensutveckling för företag
- Kompetensutveckling för upphandlande myndigheter
- Utökad och förstärkt upphandlingsstöd

Tillväxtverket anser att det är viktigast att arbeta med utökad och förbättrad kommunikation mellan upphandlande myndigheter och företag samt kompetensutveckling till företag. Tillväxtverket avser därför att påbörja aktiviteter under 2012 och 2013 i syfte att förbättra kommunikationen mellan upphandlande myndigheter. Tillväxtverket föreslår också att myndigheten ska få i uppdrag att i utökad grad arbeta med kompetensutveckling för företag.

5.1 Utökad och förbättrad kommunikation mellan upphandlande myndigheter och företag

5.1.1 Arenor för dialog mellan upphandlande myndigheter och företag

Tillväxtverket har redogjort för bristen på dialog mellan upphandlande myndigheter och företag. Enligt Tillväxtverket behövs en aktör som arbetar för att främja en dialog mellan upphandlande myndigheter och företag.

Tillväxtverket har tidigare arbetat med dialogprojekt tillsammans med länsstyrelsen Dalarna och Västerbotten samt Region Skåne och Västra Götalandsregionen kallat *Lärande om innovativ upphandling*. Målet med projektet var att öka kunskapen så att fler företag deltar i upphandlingar vilket leder till ökad kvalitet i de produkter som köps samt förbättrade förutsättningar för företagen att stärka sin position på marknaden. Projektet skulle stimulera inköpare att inse vikten av upphandling som ett strategiskt verktyg samt få dem att finna nya innovativa sätt att göra upphandlingar på.

Tillväxtverket har också ett uppdrag att informera om Lagen om valfrihetssystem (LOV) inom ramen för programmet *Kunskapsutveckling om entreprenörskap inom vård och omsorg*. Informationsinsatser riktas mot potentiella och befintliga leverantörer av omsorg och hälso- och sjukvård såväl som kooperativa och ideella organisationer. Informationsinsatserna riktas också till politiker och tjänstemän i enskilda eller i grupper av utvalda kommuner.

Utifrån ovan nämnda erfarenheter avser Tillväxtverket att anordna informationsseminarier om offentlig upphandling gentemot kommuner och företag i samverkan med Sveriges kommuner och landsting, SKL, samt Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet under 2012 och 2013.

Kommunerna ska få kunskap om företagens förutsättningar att delta i offentliga upphandlingar samt vilka erfarenheter som finns av att främja en ökad medverkan av små och medelstora företag. De informeras om vikten av att upphandla på ett sätt som gör att företagsklimatet stimuleras och konkurrensen ökar. Informationen riktar sig till politiker och tjänstemän i kommuner som arbetar med frågor kopplat till offentlig upphandling och näringslivsutveckling.

Företag ska 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 kommer det finnas möjligheter för företagen att föra en dialog med kommunen samt ställa frågor och diskutera med politikerna och tjänstemännen.

Förslag

Tillväxtverket avser att anordna informationsseminarier om offentlig upphandling gentemot kommuner och företag i samverkan med Sveriges kommuner och landsting, SKL, samt Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet under 2012 och 2013.

5.1.2 Information till företag om offentlig upphandling

Enligt Tillväxtverket behövs en aktör som aktivt arbetar med att ge företag information om de affärsmöjligheter som finns med offentlig upphandling. Idag finns bra information på www.upphandlingsstod.se. Många företag känner dock inte till Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet och tar därför inte del av den goda information som finns.

Tillväxtverket driver tillsammans med Bolagsverket och Skatteverket www.verksamt.se. Den besöks av cirka 100 000 unika besökare varje månad. Med denna oerhörda potential att nå ut till potentiella och befintliga leverantörer kan Tillväxtverket informera företag om de affärsmöjligheter som kan finnas i offentliga upphandlingar, hur det går till att utforma anbud och var företagen kan hitta förfrågningsunderlag.

Tillväxtverket kan stödja Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet samt Konkurrensverket och hänvisa till deras information avseende upphandlingsprocessen samt upphandlingsregelverken.

Förslag

Tillväxtverket avser att informera företag om vilka affärsmöjligheter som kan finnas i offentliga upphandlingar via www.verksamt.se. Tillväxtverket kan stödja Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet samt Konkurrensverket.

5.2 Kompetensutveckling för företag

5.2.1 Utökade möjligheter för direkt stöd till småföretag

För att öka småföretagens deltagande i offentliga upphandlingar föreslår Tillväxtverket att möjligheterna att ge direkt stöd till småföretag för att höja deras kompetens vid upphandlingsförfaranden bör utredas. Tillväxtverket bedriver idag insatser riktade till småföretag inom vård och omsorg samt kulturella och kreativa näringar. Insatserna innebär att företagen kan få en ”check” för att köpa in extern kompetens som ska vara nivåhöjande för verksamheten. Det bör utredas närmare om denna metod kan vara lämplig att använda för att öka småföretagens upphandlingskompetens och på sätt öka deras deltagande i offentliga upphandlingar.

Förslag

Tillväxtverket föreslås få i uppdrag att närmare utreda möjligheterna med direkt stöd till småföretag i syfte att öka deras upphandlingskompetens och deltagande i offentliga upphandlingar.

5.2.2 Utökade möjligheter till samverkan mellan företag

Tillväxtverket har inom programmet *Miljödrivna marknader* bedrivit insatser som medfört att små och medelstora företag inom miljösektorn fått ökade kunskaper om affärs- och säljkunskap gentemot offentliga kunder.

Inom projekten har det tillhandahållits stöd där företag gemensamt kan få fler affärer genom att paketera gemensamma systemlösningar till offentliga kunder. Det har vidare skapats mötesplatser där företagen har fått möjligheter att visa upp sina produkter hos potentiella kunder inom offentlig sektor via referensmiljöer.

Tillväxtverket föreslås få i uppdrag att utöka företagets möjligheter att samverka till andra områden där företag deltar i offentliga upphandlingar. En sådan satsning skulle kunna bidra till att fler mindre företag får kunskap om offentlig upphandling. I förlängningen kan det bidra till att fler företag kan delta i offentliga upphandlingar.

Förslag

Tillväxtverket föreslås få i uppdrag att utöka företagets möjligheter att samverka till andra områden där företag deltar i offentliga upphandlingar.

5.3 Kompetensutveckling för upphandlande myndigheter

5.3.1 Stöd till upphandlande myndigheters kompetensutveckling

Tillväxtverket har visat att upphandlande myndigheter inte betraktar upphandling som en strategisk fråga samt att de har brist på resurser och kompetens. Det behövs därför en myndighet som kan ge stöd till upphandlande myndigheter i dessa frågor.

Tillväxtverket har inom programmet *Lokalt och regionalt Tillväxtarbete* gett projektmedel till Sigtuna och Sollefteå kommun för att förändra och påverka hur de upphandlar och vilken syn de har på offentlig upphandling. Syftet var att ge offentliga företrädare insikten i att kunna använda offentlig upphandling som ett verktyg för att få till stånd en ökad kommunal och regional tillväxt.

Projekten handlade om att utveckla den interna upphandlingsprocessen samt förbättra förutsättningarna för små och medelstora företag att konkurrera på den offentliga marknaden. Aktiviteter som ingick var utbildningar i hur kommunerna skulle bli mer kompetenta beställarorganisationer samt utbildningar till företag i hur de kan lämna anbud till kommunen.

Någon myndighet bör utgå från dessa erfarenheter och ge stöd till upphandlande myndigheters kompetensutveckling med fokus på upphandling som en strategisk fråga samt främja en ökad medverkan av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar.

Förslag

Någon myndighet föreslås få i uppdrag att ge stöd till upphandlande myndigheters kompetensutveckling med fokus på upphandling som en strategisk fråga samt främja en ökad medverkan av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar.

5.3.2 Utredda effekterna av upphandlande myndigheters kompetensutveckling

Tillväxtverket har tidigare redogjort för exempel där upphandlande myndigheter har arbetat med sin kompetensutveckling med fokus på upphandling som en strategisk fråga, ökad kommunal och regional tillväxt samt främja ett ökat deltagande av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar. Tillväxtverket har också gett stöd till bland annat Sigtuna och Sollefteå kommun i dessa frågor. Frågan är dock vilka effekter detta har haft.

Bristen på statistik innebär att det är svårt att utreda de långsiktiga effekterna av stöd till upphandlande myndigheters kompetensutveckling i syfte att öka små och medelstora företags deltagande i offentliga upphandlingar.

Någon myndighet föreslås därför få i uppdrag att utvärdera de långsiktiga effekterna av stöd till upphandlande myndigheters kompetensutveckling för det kommunala och regionala företagsklimatet.

Förslag

Någon myndighet föreslås få i uppdrag att utvärdera de långsiktiga effekterna av stöd till upphandlande myndigheters kompetensutveckling för det kommunala och regionala företagsklimatet.

5.4 Utökad och förstärkt upphandlingsstöd

5.4.1 Nationell databas med goda exempel

Det finns idag ingen nationell databas med exempel på hur upphandlande myndigheter arbetar med förfrågningsunderlag eller utvärderingsmodeller. En databas kan innehålla exempel på upphandlande myndigheter som har utformat goda förfrågningsunderlag eller genomfört upphandlingar där det funnits möjligheter att lämna anbud på delar av upphandlingen.

Den kan vidare innehålla exempel på innovationsupphandlingar eller exempel på upphandlande myndigheter som aktivt arbetat med sin kompetensutveckling med fokus på att främja ökad medverkan av små och medelstora företag. Någon myndighet föreslås få i uppdrag att skapa och förvalta en sådan databas och andra myndigheter kan bidra med att ge förslag på goda exempel. Tillväxtverket kan ge förslag på upphandlingar eller upphandlingsförfaranden som främjat en ökad medverkan av små och medelstora företag.

Förslag

Någon myndighet föreslås få i uppdrag att skapa och förvalta en nationell databas med goda exempel. Tillväxtverket kan ge förslag på upphandlingar eller upphandlingsförfaranden som främjat en ökad medverkan av små och medelstora företag.

5.4.2 Elektroniska verktyg som stöd till upphandlande myndigheter

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet tar idag fram vägledningarna till upphandlande myndigheter och företag. Dessa skulle kunna kompletteras med elektroniska verktyg som kan stödja upphandlande myndigheter i att underlätta utformningen av förfrågningsunderlagen vid enskilda upphandlingar. Verktyg för att underlätta utformningen bör fokusera på standardisering av strukturen snarare än standardiserat kravställande. Genom standardisering blir det enklare för upphandlare att pröva nya metoder och modeller, göra fler upphandlingar samt utvärdera och följa upp. Att förfrågningsunderlagen rent administrativt ser likadana ut med samma disposition skulle också underlätta för företagen att snabbt kunna hitta eftersökt information.

Verktygen kan lämpligen bygga på den nationella databasen med goda exempel. I databasen kan det finnas exempel på krav, villkor och definitioner som visat sig fungera väl vid upphandlingar eller som rekommenderats av branschorganisationer och berörda myndigheter. Det är viktigt att samtal om standardiserad struktur förs med hänsyn till olika branschens förutsättningar och villkor. Inspiration skulle kunna hämtas från byggtreprenader där det finns partsförhandlande krav.

Verktygen bör bland annat syfta till att underlätta för upphandlande myndigheter att tillämpa villkor och metoder som inte missgynnar småföretag. Det bör dock finnas möjlighet att utforma egna krav och villkor när den upphandlande myndigheten har önskemål och behov som inte redan finns beskrivna i databasen.

Förslag

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet föreslås ta fram elektroniska verktyg som kan stödja upphandlande myndigheter i att underlätta utformningen av förfrågningsunderlagen vid enskilda upphandlingar.

Litteraturförteckning

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:2, *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2009.

Företagarna, *Små företag och offentlig upphandling – en problematisk relation men med enorm potential*. Företagarna, mars 2008.

Företagarna, *Offentlig upphandling – något för små företag?*
Företagarna, juli 2011.

Företagarna, *Stora upphandlingar och små företag*.
Företagarna, januari 2011

Konkurrensverket 2009:4, *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*.
Konkurrensverket, 2009.

Konkurrensverket 2010:5, *Samordnade ramavtal – en empirisk undersökning*. Konkurrensverket, 2010.

Miljöstyvningsrådet Rapport 2007:3, *Verifiering och uppföljning vid miljöanpassad upphandling*. Miljöstyvningsrådet, 2007.

Nutek R 2005:21, *Småföretag och offentlig upphandling – hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar*.
Nutek, 2005.

Nutek R 2007:24, *Offentliga upphandlingar inom vård och omsorg*.
Nutek, 2007.

Nutek Info 045-2008, *Stöd och verktyg vid upphandlingar – En kartläggning av vilka stöd och verktyg som används vid upphandlingar av vård- och omsorgstjänster*. Nutek, 2008.

Nutek Info 073-2008, *En vägledning för beställare och upphandlare av vård och omsorg – bilaga till Nuteks förslag till handlingsprogram för entreprenörskap och förnyelse i vård och omsorg*. Nutek, 2008.

Nutek R 2008:06, *Offentlig upphandling – vad tycker företagen är krångligt?* Nutek, 2008.

Nutek R 2008:21, *Företagens villkor och verklighet 2008 – dokumentation och svarsöversikt*. Nutek, 2008.

Nutec R 2008:40, *Värdering av kvalitet vid upphandlingar av vård och omsorg – en kartläggning av hur landsting och kommuner värderar kvalitet vid upphandlingar av vård- och omsorgstjänster*. Nutec 2008.

Nutec R 2009:4, *Offentliga upphandlingar och elektroniska upphandlingssystem – en kartläggning av hur elektroniska upphandlingssystem kan minska företagens administrativa kostnader vid upphandlingar*, Nutec, 2009.

Tillväxtverket Rapport 0066, *Vilka är företagen som erbjuder hemtjänst? Studie av företag i sex kommuner*. Tillväxtverket, 2010.

Tillväxtverket Rapport 0067, *Vård- och husläkarcentraler i vårdvalssystemet – vilka är företagarna? Studie av företagen som etablerar sig i vårdval Halland, Kronoberg respektive Västmanland*.

Tillväxtverket, 2010.

Bilaga 2

Intervjuade upphandlande myndigheter

Arvika kommun
Borlänge kommun
Botkyrka kommun
Domstolsverket
Inköp Gävleborg
Länsstyrelsen i Dalarna
Region Skåne
Sigtuna kommun
Sjöfartsverket
Skatteverket
Sveriges Television
Transportstyrelsen
Trafikverket
Trollhättan kommun
Upphandlingsbolaget Göteborg
Växjö kommun

Referensgruppen

AffärsConcept
Almega
Företagarna
Företagarförbundet
Konkurrensverket
Länsstyrelsen i Stockholms län
Miljöstyrningsrådet
Sigtuna Kommun
Sjuhärads kommunalförbund
SmåKom
SKL Kommentus
Sollefteå Kommun
Stockholms Handelskammare
Svenskt Näringsliv
Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
Sveriges Offentliga Inköpare (SOI)
Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet
Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet
Vinnova

Tillväxtverket arbetar offensivt för
hållbar tillväxt i hela landet genom
att underlätta företagande.

Tillväxtverkets arbete med offentlig upphandling

Det ska vara enkelt att upphandla och att lämna anbud
i offentliga upphandlingar. Enklare regler ger minskade
kostnader och irritation.

Enklare regler ger fler affärsmöjligheter för företagen och
leder till ett bättre företagsklimat och stärkt konkurrenskraft
för Sverige.

Kontakta oss gärna vid frågor!

Enheten Regelförenkling

Tel 08-681 91 00

regelforenkling@tillvaxtverket.se

En bild av vad olika krav och kriterier i upphandlingar kan åstadkomma – miljöhänsyn, sociala och etiska hänsyn samt ökad medverkan av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar

Enligt utredningens kommittédirektiv ska utredningen redogöra för olika exempel som ger en bild av vilka effekter som krav och kriterier i upphandlingar kan åstadkomma på miljön, det sociala och etiska området och beträffande små och medelstora företags medverkan i offentliga upphandlingar. Denna bilaga innehåller sådana redogörelser.

Exempel på upphandlingar med miljökrav

Redogörelserna som följer bygger på intervjuer med upphandlare eller andra ansvariga samt på material som erhållits av myndigheterna. Exempelen har tagits fram med hjälp av utredningens expert- och referensgrupper. Det finns naturligtvis många fler upphandlingar som har lett till positiva resultat och som förtjänar en plats i denna bilaga. Men utrymmes- och resursskäl har satt en gräns. Varje upphandling beskrivs med en inledande punktlista där mål, medel och resultat för respektive upphandling anges. De exempel som valts omfattar upphandling av persondatorer, elektricitet, undersökningshandskar och transport av flygaska. Av förklarliga skäl är inte redogörelserna kompletta i varje detalj. Avsikten är framförallt att ge en bild av vad som är möjligt och därmed att tjäna som inspiration. Utredningen har inte granskat huruvida upphandlingarna är helt förenliga med upphandlingsregelverket.

Landstingets upphandling av persondatorer

- *Mål:* Minska vissa farliga kemikalier, reducera klimatpåverkan, sänka kostnaderna för energiförbrukning.
- *Medel:* Krav på låg energiförbrukning, användning av returplast, krav på låg vikt, användning av miljöanpassade kemikalier och PVC-fria produkter.
- *Resultat:* Full effekt av avtalet väntas först vid årsskiftet 2014/2015.¹

Enligt Stockholms läns landstings miljöpolitiska program för åren 2007–2011 ska dess verksamheter bidra till en ekologiskt hållbar utveckling. För att miljöpåverkan ska bli så liten som möjligt, och ohälsa förebyggas, ska landstinget bl.a. upphandla, köpa in och beställa varor och tjänster som medför minsta möjliga miljöbelastning.² Ett av fem särskilt angivna målområden i det miljöpolitiska programmet för landstinget gäller kemikalier och kemiska produkter. I programmet anges att 25 procent av de kemikalier och kemiska produkter, som identifierats som att de kan ha allvarliga hälso- och/eller miljöeffekter, ska ha fasats ut 2011.³

Under 2010 genomförde landstinget en ramavtalsupphandling av stationära och bärbara persondatorer, vilken ingick som en del i en större it-upphandling. Upphandlingen genomfördes som en selektiv upphandling⁴ med avsikt att teckna ramavtal med tre rangordnade leverantörer för en period om tre år, med möjlighet till ett års förlängning. Under perioden 2007–2010 hade landstinget avropat cirka 10 000 persondatorer per år. I förfrågningsunderlaget angavs att landstinget kommer att göra en uppföljning med avseende på kostnaderna under ramavtalets löptid.

Miljöhänsyn togs genom att ställa krav på produkterna i de tekniska specifikationerna, i form av bör-krav och genom utvärde-

¹ Upphandlingen har delvis utvärderats i rapporten Utvärdering av miljökrav i PC-upphandling (Stockholm 2010-11-10), Håkan Nordin, Miljökompassen AB på uppdrag av Stockholms läns landsting.

² Miljö steg 5 – Miljöpolitiskt program för Stockholms läns landsting 2007–2011.

³ Valet av ämnen har gjorts med stöd av gällande miljölagstiftning, rapporten Utfasning av farliga kemikalier i enlighet med Stockholms läns landstings miljöprogram Miljösteg 5, byggvarubedömningens kriterier, BASTA:s Egenskapskriterier, Kemikalieinspektionens Prioriteringsguide (PRIO), nationell expertis samt kompetensen hos projektets deltagare. Listan på ämnen innehåller dryga tjugotalet ämnen (föreningar specificerade) med kommentarer och vilka undantag som får göras. Som exempel finns här bromerade flamskyddsmedel, ftalater, triklosan, vissa angivna färgämnen, klorparaffiner och kadmium m.fl.

⁴ Vid ett selektivt förfarande kan alla leverantörer ansöka om att få delta men endast anbudsökande som uppfyller av den upphandlande myndigheten angivna krav och som sedan bjuds in får lämna anbud, 2 kap. 16 § LOU.

ringsmodellen. De tekniska specifikationerna innehöll t.ex. krav på att offererade produkter skulle uppfylla RoHS-direktivet⁵ och kraven enligt förordning (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter. Vidare skulle offererade datorer inklusive lampor vara fria från kvicksilver och bly,⁶ plastdetaljer skulle vara fria från halogenerade flamskyddsmedel och även från farliga ämnen enligt EU:s särskilt angivna riskfaser. Dessutom angavs att offererade komponenter borde vara fria från PVC och kunna levereras utan kablage.

Även utvärderingsmodellen innehöll, som nämnts, miljökriterier. Dessa var uppdelade i tio grupper, såsom elförbrukning lägre än Energy Star, återvunnet material, blyfritt utöver RoHS-direktivet, flamskyddsmedel halogenfritt, PVC i produkten exklusive kablage, PVC i produkten inklusive kablage, kablagefritt, extra tyst och fläktfritt i komponenter respektive övrigt sortiment. Ett anbud kunde få noll till fyra poäng, beroende på hur väl det uppfyllde angivna kriterier. Anbudet fick därefter ett prispåslag satt i relation till uppfyllelsen av respektive kriterium. Det maximala prispåslaget ett anbud kunde få för de totalt tio miljökriterierna uppgick till 4 500 000 kronor. Vid utvärderingen av anbudet togs också hänsyn till den beräknade energiförbrukningen över tre år, vars kostnad adderades till offererat pris.

Landstinget fick elva ansökningar om att få lämna anbud och samtliga anbudssökanden klarade sig vidare till steg två. Fyra anbud lämnades varav tre utvärderades och antogs. Dessa leverantörer är alla stora företag med fler än 250 anställda.

Av anbudsprotokollet framgår att inget av anbuderna klarade högsta nivån avseende samtliga miljökriterier. Det anbud som rangordnats som etta fick ett prispåslag motsvarande 1,1 miljoner kronor. De två andra anbuderna hade sämre resultat och fick båda ett prispåslag om 3,25 miljoner kronor. De totala kostnaderna för energiförbrukning varierade till en del mellan olika offererade produkter men var totalt sett litet. Däremot skilde sig offererade priser för produkterna åt.

Enligt en beräkning genomförd på uppdrag av landstinget beräknas upphandlingen leda till att CO₂-utsläppen minskar med 553 ton för avtalsperioden jämfört med tidigare.⁷ Eftersom det

⁵ 2009/95/EG, dvs. material i offererade datorer skulle bl.a. vara fria från bly, kvicksilver, kadmium och sexvärt krom.

⁶ Förutom i de delar RoHS-direktivet medger undantag.

⁷ Från 1 250 000 kg till 697 000 kg CO₂.

högst rankade anbudet levde upp till de allra flesta kriterier som uppställts, dvs., låg eller ingen förekomst avseende PVC och mjukgörare, bly samt bromerade, klorerade eller fluorerade flamskyddsmedel kommer det att innebära att bruket av dessa kemikalier kommer att kunna minska under ramavtalets löptid. Landstinget uppskattar att upphandlingen kommer att leda till att användandet av farliga ämnen minskar med 8 ton. Detta antagande bygger på att landstingets samtliga 40 000 datorer byts ut och att den leverantör som rangordnats som etta står för samtliga leveranser.

Upphandling av el inom Riksdagsförvaltningen⁸

- *Mål:* Utfasning av el från icke hållbara källor och metoder.
- *Medel:* Krav i upphandlingen på att leverans ska ske med el från förnybara energikällor; förekommande vattenkraft ska ha regler för minimitappning i vattenmagasinen och får inte komma från kraftverk i orörda vattendrag.
- *Resultat:* Förbrukning av el med märkningen Bra miljöval.

Riksdagsförvaltningen valde vid en upphandling av el att använda sig av Miljöstyrningsrådets spjutspetskrav. Valet var en del i myndighetens mål att miljöcertifiera verksamheten. Riksdagsförvaltningen hade redan i tidigare upphandlingar av el ställt krav på att den el som levererades skulle komma från förnybara energikällor, men ville nu gå ett steg längre.

Upphandling av el kan vara relativt komplicerat och kan jämföras med att handla på en råvarubörs. Myndigheten använde sig därför av en elhandelskonsult för att få hjälp att avgöra vilken kontraktstyp och debiteringsmodell som var mest lämplig för myndigheten. Konsulten råde myndigheten att använda en modell med förköpsrätter men hjälpte inte till vid formuleringen av miljökraven.

Myndigheten valde, som redan nämnts, att använda sig av Miljöstyrningsrådets s.k. spjutspetskrav.⁹ Kraven gjordes obligatoriska. Elleveranser skulle ske med elektricitet från förnybara energikällor. Den del av leveranserna som avsåg el från vattenkraft skulle inte

⁸ Information om upphandlingen kommer från möte med Riksdagsförvaltningen och genom erhållet material.

⁹ www.msr.se/kriterier/elektricitet

komma från "orörda" vattendrag enligt Naturvårdsverkets definition. Det ställdes också krav på, i förekommande fall, hur minimitappning av vattenkraft skulle gå till.

För att Riksdagsförvaltningen skulle ha möjlighet att kontrollera att leverantören verkligen levde upp till kravspecifikationen ställdes krav på regelbunden rapportering. Senast den 15 januari varje kalenderår skulle leverantören, utan uppmaning, lämna en rapport varvid produktionsmixen av levererad el för det gångna kalenderåret skulle framgå. Rapporten skulle innehålla uppgifter om total volym av inköpt respektive egenproducerad el, total volym såld el samt i vilken grad el levererats i enlighet med kraven avseende vattenkraft (el från orörda vattendrag och krav avseende minimitappning). Avtalet innehöll även en vitesklausul vilken berättigade myndigheten till vite för det fall leveransen av elektricitet inte uppfyllde de ställda kraven.

Vitesbeloppet uppgick till fem procent av årsmedelspriset för den del av elektriciteten som levererats i strid med miljökraven.¹⁰ Avtalet skulle enligt underlaget gälla i två år från och med den 1 maj 2009 med möjlighet till förlängning med ytterligare två år. Fyra anbud kom in och avtal tecknades med ett av företagen.

När det kontrakterade företaget första gången skulle rapportera vilken el som levererats visade det sig att företaget inte insett att kontraktet innehöll en sådan skyldighet. Riksdagsförvaltningen fick lägga ned mycket tid och kraft på att få företaget att förstå innebörden av rapporteringskravet. Trots en mängd möten och kontakter, där myndigheten exakt specificerade vilka typer av dokument man ville ha, lämnades aldrig någon avtalsenlig rapport från företaget. Företaget levererade några dokument men dessa var ofullständiga, motsägelsefulla och uppfyllde inte kontraktets krav. Elhandelskonsulten som varit inkopplad vid upphandlingen fick kallas in och kontrollera de uppgifter som lämnats in, vilket ledde till extra kostnader om flera hundra tusen kronor för myndigheten. Utredningarna visade att den el som levererats med hög grad av sannolikhet uppfyllde kraven. Myndigheten valde ändå att inte utnyttja förlängningsmöjligheten utan sade upp avtalet i enlighet med kontraktet. Avtalet var således gällande i två år. Vite utgick inte.

¹⁰ En förutsättning för myndighetens rätt att utfå vite var att det inte förelåg sådant hinder mot att fullgöra avtalet som avsågs i standardavtalet EL 2004 N (Rev) punkten 2.7, bevisbördan avseende omständigheterna ålåg leverantören. Dessutom angavs i samma vitesklausul att om avvikelserna från kontrakterad kvalitet på leverans översteg tjugo procent av årets eller periodens leveranser var denna omständighet grund för hävning av avtalet.

Sammanlagt kostade denna upphandling mycket både i arbetstid och i pengar. Riksdagsförvaltningens uppfattning är att det inte var själva utformningen av miljövillkoren eller rapporteringskravet som utgjorde problemet. Det var i stället den valda ersättningsmodellen, och elföretagets bristfälliga administration och förståelse av det ingångna avtalet, som ledde till det negativa utfallet.

Inför den efterföljande upphandlingen av el bytte Riksdagsförvaltningen konsult. Arbetet utmynnade i ett beslut att upphandla Bra miljöval till fast pris, i enlighet med Svenska Naturskyddsföreningens föreskrifter, till fast pris. De krav som ställs i Bra miljöval går längre än de som användes i den tidigare upphandlingen. Den el som levereras kommer endast från sol-, vind- och vattenkraft och produktionen måste bl.a. ta hänsyn till påverkan på den biologiska mångfalden.¹¹ Ett bärande skäl för valet av Bra Miljöval och fast pris var att det kräver begränsade resurser i form av administration. Budgeteringen blir enkel då man i förväg vet vilka kostnaderna kommer att bli. Uppföljningen är likaså enkel eftersom Naturskyddsföreningen publicerar en lista på de företag som uppfyller kriterierna, baserat på löpande revision av företagen. Detta innebär att det inte behövde skrivas in någon rapporteringskyldighet för leverantören i kontraktet. Konsultkostnaderna för den gjorda upphandlingen blev låga. Endast ett anbud inkom och avtal tecknades med denna leverantör.

Sammanfattningsvis uppger myndigheten att den senare upphandlingen varit en framgång både vad avser miljökraven och genomförandet i övrigt.

¹¹ På Naturskyddsföreningens hemsida finns information om vad Bra miljöval el är, hur revision ska ske (enligt god revisionssed av revisor medlem i FAR) m.m.

Upphandling av undersökningshandskar i Västra Götalandsregionen¹²

- *Mål*: Minska användningen av vissa material.
- *Medel*: Krav på att offererade produkter ska vara fria från PVC, mjukgörare och latex.
- *Resultat*: 100 ton mindre PVC per år och 100 ton mindre mjukgörare per år till cirka 1,8 procent lägre pris.

När Västra Götalandsregionen planerade en ny upphandling av undersökningshandskar¹³ inom sjukvården uppmärksammades att det inte var förenligt med landstingets miljöpolicy att använda handskar som innehöll polyvinylklorid (PVC).¹⁴

En projektgrupp etablerades, som bl.a. hade till uppgift att formulera vilka krav som skulle ställas på handskarna. Upphandlingsavdelningen genomförde en marknadsundersökning som visade att det fanns handskar utan PVC på marknaden.

Efter genomförd marknadsundersökning lades för- och nackdelar med att upphandla medicinska handskar utan PVC fram för regionens styrgrupp. Styrgruppen innehöll representanter för vården liksom för ledningen. Inledningsvis var flera av medlemmarna i styrgruppen tveksamma eftersom PVC-fria handskar håller avsevärt högre kvalitet rent generellt än handskar med PVC. Det fanns därför en risk att användarna inte skulle byta handskar tillräckligt ofta, med de risker för smittspridning som det skulle kunna medföra. Man befarade också att priset skulle bli högre.

Upphandlingen genomfördes som en öppen upphandling enligt 4 kap. LOU och var indelad i fyra olika typer av produktgrupper eller -kvaliteter. Produktgrupperna var indelade efter det arbetsmoment som handsken skulle användas för, t.ex. handske för vårdarbete med risk för blodkontakt. Den totala volymen beräknades uppgå till cirka 35 miljoner handskar per år. Tilldelningsgrunden var lägsta pris.

¹² Informationen från intervju med ansvarig upphandlare samt från erhållet material.

¹³ Med undersökningshandskar avses sådana som används vid undersökning av patienter men inte vid operationer.

¹⁴ I PVC-handskar ingår mjukgörare, s.k. ftalater. Ftalaterna kan utgöra så stor andel som 50 procent av ingående material. Flera ftalater är fertilitetsstörande, dvs. de kan påverka människors och djurs förmåga att fortplanta sig. Eftersom ftalaterna inte binds till PVC kan de läcka ut från plasten i samband med användning och upptas av människa och miljö. Flera vanliga ftalater kan också orsaka allergiska reaktioner hos personer som utsätts för ämnena från varor eller luftburna rester av dem.

Det inkom cirka fem anbud per efterfrågad produktgrupp. Ramavtal tecknades med Papyrus AB.¹⁵ Handskarna blev inte dyrare utan upphandlingen ledde till ett totalt sett lägre pris, motsvarande 1,8 procent per år (146 000 kronor). Farhågorna gällande ökad risk för smittspridning visade sig vara obefogade. Genom upphandlingen har Västra Götalandsregionen minskat sin användning av PVC och mjukgörare med 100 ton vardera. Leverantören har med anledning av ramavtalet ändrat sin produktion på så sätt att regionens handskar nu produceras i en egen produktionslina i fabriken. Under avtalstiden har fabriken också slutat att färga handskarna vilket lett till ytterligare positiva effekter på miljön i det land där fabriken finns. Den ansvarige upphandlaren uppskattar att det inte gått åt någon extra tid för att genomföra upphandlingen. Flera andra landsting upphandlar också PVC-fria handskar för sjukvården.¹⁶

Upphandling av transporter av rökgasreningsprodukter i Stockholm¹⁷

- *Mål:* Lägre CO₂-utsläpp per ton transport.
- *Medel:* Möjlighet för anbudsgivare att erbjuda sitt bästa alternativ för utsläppsreducering utan att förfrågningsunderlaget i detalj specificerat krav på transport- och drivmedel.
- *Resultat:* Ingen påvisad effekt ännu, men upphandlingen har lett till en ökad medvetenhet hos leverantörer och transportbranschen om möjligheter att sänka utsläppen samt behovet av uppföljning.

Under 2008 genomförde Trafikkontoret i Stockholms kommun, i samarbete med Fortum AB, en upphandling av transport av rökgasreningsprodukter, huvudsakligen flygaska från rökgasfilter efter förbränning i fjärrvärmeverk. Upphandlingen av transporterna ingick i en större upphandling som även omfattade behandlingen av flygaskan. Upphandlingen genomfördes som en öppen upphandling och alternativa anbud¹⁸ var tillåtna. Upphandlingen var utformad

¹⁵ Företaget tillhör kategorin stort företag eftersom det enligt sin hemsida har 300 anställda och omsätter 1,8 miljarder kronor per år. Företaget har säte i Göteborg.

¹⁶ Se Miljöstyrningsrådets hemsida.

¹⁷ Informationen inhämtad via intervju med ansvarig upphandlare samt från Miljöstyrningsrådets hemsida.

¹⁸ När alternativa anbud medges innebär detta att anbudsgivarna har möjligheter att lämna alternativa förslag på hur den upphandlande myndighetens behov ska lösas. I förfrågnings-

som en funktionsupphandling och angav inte vilka transportmedel eller drivmedel som entreprenören skulle använda.

Den utvärderingsmodell som användes utgick från att ge alla entreprenörer en möjlighet att sätt erbjuda transport utifrån minsta möjliga miljöpåverkan från koldioxidutsläpp, oavsett bränsle eller drivkälla (motor). Anbudsgivaren skulle lämna pris för transporten per ton. För att få fram ett jämförelsetal multiplicerades anbudspriset med 1+ medelkoldioxidutsläppet dividerat med 100. Koldioxidutsläppet beräknades utifrån hela mängden som skulle bli följd av transporten från fjärrvärmeverket. Den kalkylmall som användes för beräkningen av koldioxidpåverkan var framtagen av transportbranschen. Beräkningen bygger på kilogram koldioxid per bränsleenhet. Anbudsgivaren kunde erbjuda drivkällor med lika eller bättre miljöstandard än upphandlingens minimikrav, exempelvis biogasmotor, dieselmotor, etanolmotor eller hybriddrift.

Tre anbud från två olika leverantören inkom.

- Anbud 1: pris 1 055 kr/ton, jämförelsetal 1 091,93
- Anbud 1: alternativt pris 1 115 kr/ton, jämförelsetal 1 158,71
- Anbud 2: pris 870 kr/ton, jämförelsetal 885,43 (antogs)

Den upphandling som föregått den aktuella var delad på så sätt att transporten och behandlingen av flygaskan upphandlades var för sig. Kostnaderna uppgick då till 949 kr/ton totalt.

För att få bästa effekt av upphandlingen har man valt en incitamentslösning. Entreprenören styrs mot att använda transportlösningar som är koldioxidsnåla eftersom det ger högre ersättning från myndigheten. Detta innebär att ett lågt anbudspris, som kan innebära att entreprenören valt att använda ett äldre fordon som ger relativt sett högre halter av koldioxidutsläpp, får en relativt sett lägre ersättning. Det lämnade anbudspriset är således inte kopplat direkt till ersättningen. Om entreprenören byter ut sin fordonspark mot mer bränslesnåla fordon så leder detta till att ersättningen stiger. På så sätt styrs entreprenören att utveckla sitt fordonsbestånd och komma med nya lösningar som förbättrar miljöprestandan på olika sätt. Utbildning av personalen i eco-driving såsom förändring av rutt eller tid (undvikande av köer) är också exempel på åtgärder som kan leda till högre ersättning. Metoden

underlaget ska anges vilka minimikrav som ett alternativt anbud måste uppfylla för att kunna antas.

som valts innebär således att entreprenören under hela den pågående avtalsperioden styrs att utveckla sitt miljöarbete och minska sina utsläpp av CO₂. En minskad bränsleförbrukning innebär både en lägre kostnad för entreprenören och en ökad ersättning för utfört arbete. Entreprenören ska löpande redovisa vilka koldioxidutsläpp som transporten flygskan har lett till.

Det har visat sig att entreprenören inte kunnat lämna en tillfredsställande redovisning av koldioxidutsläppen vilket inneburit att entreprenören inte erhållit någon högre ersättning. Utfallet av upphandlingen är ändå positivt eftersom den startat en diskussion i transportbranschen. Medvetenheten har ökat om möjligheterna att spara bränsle, och därmed pengar, genom att se förbrukningen i varje fordon. Uppfattningen är att nästa upphandling som genomförs på ett liknande sätt kommer att leda till en utveckling mot lägre utsläpp av koldioxid. I nya fordon finns numera instrument som standard som t.ex. kan beräkna koldioxidutsläpp. Att sätta in samma instrument eller apparatur i äldre fordon har emellertid visat sig vara svårt.

Trafikkontoret uppger att förarbetet tagit cirka 3 månader från idé till färdigt förfrågningsunderlag. Nästa upphandling kommer att kräva färre arbetstimmar av förberedelser eftersom modellen nu är testad och kräver små förändringar för att kunna användas igen. Det uppskattas att det vid nästa upphandling kommer att räcka med en månads förberedelser. Den modell som används går att utveckla så att det är möjligt att bygga in andra emissioner än CO₂. Trafikkontoret är nöjt med upphandlingen och kommer att använda modellen igen.

Sammanfattning

Exemplen ovan är inte jämförbara med varandra eftersom de avser olika typer av föremål och hänsyn till miljön – och klimatet – har tagits på olika sätt. En gemensam nämnare är dock att de upphandlande myndigheterna som genomfört upphandlingarna har utvecklat övergripande mål för sitt upphandlingsarbete. Det ligger således strategiska överväganden bakom de krav och kriterier som ställts. Dessutom har de upphandlande myndigheterna noga tänkt igenom hur uppföljningen av de ställda kraven ska genomföras. I ett fall, upphandlingen av el, kunde inte leverantören lämna de upplysningar som krävdes. Den upphandlande myndigheten, Riksdags-

förvaltningen, stod dock på sig och till sist fick myndigheten sina krav uppfyllda. Vid upphandlingen av transporter kunde leverantören erhålla högre ersättning om denne kunde visa att utsläppen av koldioxid sjunkit. Emellertid var branschen ännu inte riktigt mogen för sådan redovisning när kontraktet genomfördes. Likväl har upphandlingen uppmärksammat entreprenörerna på möjligheterna och det finns goda förhoppningar inför framtiden.

En upphandling av handskar för medicinskt bruk, har lett till ytterligare positiva effekter som inte var medräknade från början. En faktor som är mycket viktig i sammanhanget är att om det offentliga är en stor köpare, som t.ex. när det gäller handskar för medicinskt bruk, är möjligheterna att påverka marknaden naturligtvis större. I fall där den kritiska massan i form av köpkraft inte föreligger blir ställandet av miljökrav främst en fråga om att påverka miljön positivt i varje enskilt fall. Exempelen visar sammantaget, enligt utredningens mening, att miljökrav i upphandlingar kan leda till värdefulla resultat och effekter på flera nivåer.

Exempel på upphandlingar med sociala krav

Redogörelserna som följer bygger på intervjuer med upphandlare eller andra ansvariga samt på material som erhållits av myndigheterna. Exempelen har tagits fram med hjälp av utredningens expert- och referensgrupper. Upphandlingarna avser så vitt skilda föremål som upphandling av arbetskläder, drift och underhåll av markanläggningar samt stöd och utredning för personer som står långt utanför arbetsmarknaden. Utredningen gör inte anspråk på att redogörelserna nedan är kompletta i något avseende eller att upphandlingarna är helt förenliga med upphandlingslagstiftningen. Exempelen är tänkta att läsas som inspiration.

Upphandling av arbetskläder i Göteborg

- *Mål:* Öka kunskapen och samsynen kring syftet med sociala krav samt specifikt stärka motiven hos leverantörer och underleverantörer att skapa rutiner för att förbättra arbetsvillkoren vid produktionen av arbetskläder.
- *Medel:* Krav i upphandlingen på efterlevnad av uppförandekoder som följer ILO:s kärnkonventioner, FN:s barnkonvention och

den nationella lagstiftningen i tillverkningslandet där produktion sker.

- *Resultat:* Medvetenheten har ökat.

Upphandlingsbolaget Göteborgs Stad genomförde under 2008 en upphandling av arbetskläder för personer verksamma inom kök, servering, restaurang, lokalvård m.m. för kommunerna Göteborg, Ale, Alingsås, Härryda, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Öckerö samt Göteborgs kyrkogårdsförvaltning.¹⁹ Kontraktets sammanlagda värde uppskattades till 20 miljoner kronor.

Anbuden skulle innehålla redovisning av anbudsgivarens uppförandekod eller motsvarande. Koden skulle leva upp till ILO:s kärnkonventioner, FN:s barnkonvention och den nationella lagstiftningen i de tillverkningsländer där produktionen av plagg kan komma att ske. Senast sex månader efter avtalets ikraftträdande skulle leverantören redovisa att uppförandekoden följts.

Ett tvåårigt ramavtal, med möjlighet till ett plus ett års förlängning, tecknades med det svenska företaget Nytello AB. Avtalet trädde i kraft den 1 januari 2009. Företaget uppgav att det har utvecklat rutiner för att arbeta med sociala krav i enlighet med kraven i förfrågningsunderlaget. Man uppgav också att de underleverantörer som kommer att utnyttjas får underteckna en "Policy regarding social accountability" och att Nytello AB använder sig av oanmälda kontroller.

Upphandlingsbolaget och Nytello AB utsåg tillsammans en produktionsanläggning i Vilnius, Litauen för revision enligt kraven i upphandlingen. Vid anläggningen tillverkades huvuddelen av de artiklar som avropades enligt ramavtalet. Revisionen genomfördes av Bureau Veritas. Auditörens uppgift var att kontrollera efterlevnaden av Nytellos uppförandekod – i enlighet med det upphandlade kontraktet – vid produktionsanläggningen i Vilnius. Underleverantören i Vilnius producerade kostymer, rockar, arbetskläder och liknande. Huvudprocesserna bestod av tillskärning, sömnad, strykning och packning. Större delen av produktionen exporteras till Tyskland, Danmark, Storbritannien och Sverige. Exporten som sker till Sverige sker endast till Nytello AB och omfattar ungefär 20–30 procent av den totala produktionen. Företaget innehar inte någon certifiering enligt ISO-standard eller lik-

¹⁹ Informationen hämtad från Rapport Tillverkning av arbetskläder i Litauen – en uppföljning av etiska krav i Upphandlingsbolagets upphandling av arbetskläder 2011-10-17, Upphandlingsbolaget.

nande. Vid revisionstillfället hade företaget 21 anställda, 19 kvinnor och 2 män, och fler än hälften arbetade deltid.

Underleverantören undertecknade policyn om sociala hänsyn den 14 mars 2011. Ingen särskild utbildning från Nytello AB:s sida genomfördes.

Revisionen genomfördes under juni 2011 genom besök på produktionsanläggningen. Besöket var förannmält men denna omständighet har inte bedömts påverka resultatet. De medarbetare som skulle intervjuas valdes ut slumpvis. Revisionen utfördes under normala arbetsdagar då majoriteten av de anställda befann sig på arbetsplatsen. Enligt rapporten var ledningen samarbetsvillig och revisionen genomfördes utan några restriktioner. Auditören hade tillgång till nödvändig dokumentation och journaler under arbetet.

De avvikelser som uppmärksammades under revisionen bestod i att

- anställningsavtalen inte var helt kompletta, exempelvis saknades uppgifter om typ av anställning, när löner ska utbetalas respektive arbetstider,
- de anställda saknade anställnings-ID även om utkast fanns,
- den sekundära nödutgången var låst under besöket, och
- det arbetsschema, som ska presenteras för de anställda senast två veckor i förväg och finnas tillgängliga i lokalen enligt litauisk lag, saknades.

Följande observationer gjordes också

- platser med förstahjälpen-utrustning var inte tydligt markerade,
- personlig säkerhetsutrustning var inte registrerad i enlighet med policyn,
- det hade inte genomförts någon brandövning i lokalerna,
- utrymningsplanen var inte uppdaterad, och
- det var inte säkerställt att brandsensorer och larm var testade.

Det fanns vid tillfället inte någon fackförening på arbetsplatsen och företaget saknade kollektivavtal. Några indikationer på restriktioner från ledningen gällande föreningsfrihet och rätten till kollek-

tiva avtal noterades dock inte.²⁰ Under besöket framkom inga bevis eller indikationer på diskriminering på grund av nationalitet. De anställda arbetade inte övertid. Lönenivåerna följde statens fastställda lägsta nivå och utbetalas en gång per månad. De anställda åtnjuter årlig betald semester. Företaget fullgör sina skyldigheter i form av skatter och sociala försäkringar till staten.

I rapporten anges att det allmänna intrycket av företaget är ganska bra med tanke på företagets storlek och bransch. Förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare uppfattades som gott. De observationer som gjordes visade på behov av förbättringar i en del dokumentation och i allmänna förebyggande åtgärder, som t.ex. brandberedskap. Samtliga avvikelser och observationer diskuterades med företagets chef under ett avslutande möte. Denne uppgavs vara mottaglig och konstruktiv angående resultaten av granskningen. I rapporten anges dock att underleverantören uppvisade brister i kunskapen vad gäller Upphandlingsbolagets krav på fabriken. Bristen på kunskap, eller insikten om vikten av uppfyllandet av kraven, skulle enligt rapporten kunna bero på brister i kommunikationen mellan Nytello AB och underleverantören. Revisionen pekar inte ut några avvikelser som kan relateras till ILO:s kärnkonventioner eller FN:s barnkonvention. Beträffande hur den nationella lagstiftningen uppfylls finns det emellertid utrymme för förbättringar.

Med stöd i den utförda revisionen rekommenderade Upphandlingsbolaget Nytello AB att utveckla och aktivera sina rutiner för det sociala och etiska arbetet hos den litauiska underleverantören. Upphandlingsbolaget gav även förslag på vilka åtgärder som Nytello AB skulle kunna vidta. Dessa åtgärder bestod bl.a. i att förtydliga Nytello AB:s uppförandekod och översätta den till lokala språk, genomföra besök hos underleverantörerna och dokumentera åtgärder och kommunikation gällande uppförandekoden.²¹

²⁰ Enligt rapporten har fackföreningar av historiska skäl en ganska svag ställning i Litauen.

²¹ Enligt utredningens bedömning kan det vara så att redan själva kravspecifikationen i upphandlingen har lett till en ökad medvetenhet. Revisionen visar dock att det är mer sannolikt att det är revisionsarbetet som lett till ökad medvetenhet både hos huvud- och underleverantör. Detta innebär att det kan sägas att det är uppföljningen av upphandlingen som lett till en ökad medvetenhet, dvs. målet med ställandet av kravet.

Upphandling av drift och underhåll av markanläggningar samt av markskötselentreprenader i Botkyrka²²

- *Mål:* Engagera arbetslösa ungdomar på den reguljära arbetsmarknaden
- *Medel:* Särskilda kontraktsvillkor
- *Resultat:* Flera ungdomar har fått arbetslivserfarenhet och en person har fått en anställning

Botkyrka kommun driver i samarbete med Försäkringskassan, Stockholms läns landsting och Arbetsförmedlingen det s.k. Paraplyprojektet. Myndigheterna samverkar med varandra för att ge ungdomar mellan 16 och 24 år, som inte arbetar eller studerar, ett samlat och individanpassat stöd. Målet med projektet är att minst 40 procent av de ungdomar som deltar i projektet ska studera eller ha ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden när projektet avslutas i juni 2012.²³

Botkyrka kommun beslutade i juni 2008 om nya riktlinjer för sina upphandlingar. De nya riktlinjerna ska uppmuntra företag att identifiera och forma personer för kommande rekryteringsbehov samt ge företagen möjlighet att utveckla socialt engagemang och ansvarstagande. Kommunen förväntade sig att utfallet skulle bli positivt totalt sett – även utifrån kommuneconomisk synpunkt – eftersom ungdomarna genom sin anställning skulle betala skatt i kommunen i stället för att få försörjningsstöd eller andra bidrag av kommunen.

Botkyrka kommun genomförde under 2009 en upphandling av drift och underhåll av markanläggningar och markskötselentreprenader. Särskilda kontraktsvillkor skulle gälla för delar av entreprenaderna, varvid Paraplyprojektets traineemodell skulle användas. De särskilda villkoren innebar att entreprenören skulle anställa en ung botkyrkabo i en traineeanställning under en begränsad tid. Arbetsgivaren skulle få möjlighet att – i samarbete med Paraplyprojektet – välja ut vilken individ som skulle erbjudas anställning. Hjälp och stöd gällande traineeanställningen skulle Paraplyprojektet bistå med under avtalstiden.

²² Informationen kommer från intervjuer med upphandlare och ansvarig för projekt samt från erhållet material.

²³ Projektet finansieras av Samordningsförbundet Botkyrka och Europeiska Socialfonden (ESF). Projektet ingår i satsningen Grenverket Södertörn som flera av Stockholms södra kommuner ingår i och som också stöds av ESF.

Upphandlingen genomfördes som en öppen upphandling med en avtalstid om två år med option på förlängning om max fyrtioåtta månader.

Fem anbud kom in som samtliga uppfyllde förfrågningsunderlagets krav. Avtal tecknades med två företag varav ett av företagen vann upphandlingen i de delar som omfattades av de särskilda kontraktsvillkoren.

Det ställdes få frågor, i vart fall inte fler än vanligt under anbuds-tiden, och kommunens uppfattning är att det inte tagit mer resurser i anspråk att genomföra den aktuella upphandlingen än andra jämförbara upphandlingar. Uppföljningen av de särskilda kontraktsvillkoren, dvs. själva hanteringen av traineeplatser, har skötts av Paraplyprojektet och inte inneburit något extra arbete för upphandlarna.

Projektet har lett till att flera ungdomar fått arbetslivserfarenhet. Det kontrakterade företaget hade vintern/våren 2012 två traineer. En person hade direkt genom traineeplatsen fått anställning, med lönebidrag, på företaget. Upphandlingen upplevs ha varit framgångsrik. Projektet kommer därför att breddas och modellen kommer att användas i fler upphandlingar framöver. Erfarenheten visar att det krävs dialog och noggranna undersökningar för att komma fram till i vilka kontrakt som modellen passar. Någon kostnadsutvärdering har inte genomförts.

Upphandling av stöd och utredning för personer som står mycket långt från arbetsmarknaden i Örebro²⁴

- *Mål:* Kontrakterat företag ska ha anställda med egen erfarenhet av exkludering från arbetsmarknaden
- *Medel:* Krav på erfarenhet samt särskilda kontraktsvillkor
- *Resultat:* Tre månader efter avtalsstart uppgår den totala arbetsstyrkan av personer med egen erfarenhet till 35 personer

Örebro kommun beslutade 2008 att anta en policy samt en handlingsplan avseende samarbete, stimulans och utveckling av den sociala ekonomin i kommunen. I handlingsplanen anges bl.a. att

²⁴ Informationen kommer från intervju med personal på kommunen samt från erhållet material.

kommunens upphandling ska stärka Örebros ställning som ”den miljöanpassade, socialt och ekonomiskt hållbara kommunen”.

Kommunen upphandlade under vintern 2010/2011, med avtalsstart sommaren 2011, utredning och stödinsatser för personer som står mycket långt från arbetsmarknaden. Uppdraget innebar att entreprenören ska genomföra utredning av arbetsförmågan hos personer som kommunen anvisar. Dessutom ingick aktiviteter som arbetsträning, arbetsrehabilitering och arbetsbedömning inklusive bedömning av möjligheterna till anställning i en anpassad miljö. Vidare ingick också social rehabilitering och stödsamtal med sikte på sysselsättning i uppdraget. Förfrågningsunderlaget är något otydligt men den tolkning som utredningen gör är att syftet med upphandlingen är att personer som anvisas i slutändan ska erhålla någon form av anställning.

Ett syfte med upphandlingen var att utveckla en modell för att öka möjligheterna för sociala företag att lämna anbud och få kontrakt. Särskild vikt lades t.ex. vid anbudstidens och avtalstidens längd samt faktureringsvillkoren. Hänvisning gjordes också till politiska styrdokument om stöd till den sociala ekonomin och socialt företagande för att visa kommunens engagemang i frågan. I underlaget fanns också en hänvisning till en organisation, Coompanion, som kunde kontaktas för gratis rådgivning om hur anbud formuleras och lämnas in.

Upphandlingen genomfördes som en förenklad upphandling. Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet skulle antas med följande angivna kriterier.

- Verksamhetens innehåll och utformning, (60 procent),
- Organisation för uppdragets utförande och personalens kompetens (25 procent), samt
- Personal- och brukarinflytande (15 procent).

Vidare angavs att verksamheten minst skulle erbjuda följande:

- en plan för verksamhetens personal- och brukarinflytande, start, genomförande och hur resultatet tas om hand,
- ansvarig person,
- personal med brukarbakgrund,
- verktyg för att möjliggöra deltagande för brukaren,

- mötesformer och inflytandeaktiviteter som anpassas till individen, gruppen och verksamheten, samt
- verktyg för att stärka individen att bättre kunna föra sin egen talan.

Enligt de särskilda kontraktsvillkoren skulle leverantören anställa personer som står utanför arbetsmarknaden, t.ex. långtidsarbetslösa, personer med funktionsnedsättning eller personer med språkhinder. Gruppens antal skulle uppgå till minst 35 personer senast tre månader efter avtalsstart. Det angavs vidare att leverantören ska ha en plan och ett uppföljningssystem för att nå detta mål. Enligt villkoren ska antagen leverantör senast fyra månader efter kontraktets ikraftträdande redovisa dokumentation avseende hur villkoret uppfyllts.

Det var inte möjligt att lämna anbud på delar av kontraktet. Vidare ställdes det krav på erfarenhet av liknande uppdrag. För att samarbete med kommunen och andra aktörer skulle fungera, samt för att de placerade personerna lätt ska kunna ta sig till verksamheten, ställdes krav på att verksamheten skulle vara belägen i, eller i omedelbar närhet av Örebro tätort.

Ersättningen till företaget utgår enligt ett fast pris angivet per år (prisjustering årligen enligt omsorgsprisindex), med fakturering månadsvis.

Förfrågningsunderlaget begärdes ut av 22 leverantörer men endast två anbud inkom varav ett gick vidare till utvärdering. Det anbud som inte gick vidare uteslöts på grund av att företaget inte accepterade de särskilda kontraktsvillkoren. Den leverantör som antogs var ett personalkooperativ som bl.a. haft Örebro kommun och Arbetsförmedlingen som kund tidigare.

Upphandlingen hade ännu inte utvärderats vid tidpunkten för utredningens undersökning. Kommunen hade t.ex. inte krävt in dokumentation angående uppfyllandet av det särskilda kontraktsvillkoret. Genom de kontakter som kommunen hade med det kontrakterade företaget visste man från kommunens sida att villkoret uppfylldes.

Sammanfattande slutsatser

Av ovanstående redogörelse framgår att sociala krav kan innehålla olika typer av hänsynstaganden. Upphandlingarna ger en splittrad bild och det är svårt att sammanfatta resultaten. De har samtliga ändå lett till positiva resultat i så måtto att de mål som sattes upp för dem har uppfyllts. Gemensamt för upphandlingarna är också att de har varit del i ett större åtagande för de upphandlande myndigheterna och ingått i ett strategiskt arbete för att använda offentlig upphandling som ett verktyg för att nå mål på det sociala området. Uppföljning och utvärdering är viktiga verktyg i ett strategiskt arbete.

Exempel på upphandlingar vari små och medelstora företags deltagande särskilt beaktats

Redogörelserna som följer bygger på intervjuer med upphandlare eller andra ansvariga samt på material som erhållits av myndigheterna. Exempelen har tagits fram med hjälp av utredningens expert- och referensgrupper. Varje upphandling beskrivs med några inledande punkter där mål, medel och resultat för varje upphandling anges. Upphandlingarna avser så vitt skilda föremål som upphandling av livsmedel, lokalvårdstjänster, företagshälsovård och grafiska tjänster. Utredningen gör inte anspråk på att redogörelserna nedan är kompletta i något avseende. Exempelen är tänkta att läsas som inspiration.

Upphandling av livsmedel i Växjö²⁵

- *Mål:* Öppna för konkurrens, engagera leverantörer från närområdet, ekologisk mat, m.m.
- *Medel:* Uppdelning av upphandlingen i flera delområden, bred dialog med näringslivet, elektroniskt inköpssystem, samordnad distributionscentral.
- *Resultat:* 17 antagna leverantörer, varav åtta små företag och 13 från närområdet. Resurskrävande upphandling, bl.a. höga transak-

²⁵ Informationen kommer från intervju med upphandlingschef.

tionskostnader. Genom upplägget erhöjls ökad avtalstrohet, bättre avtalsuppföljning och miljövinstler.

Inför upphandlingen av livsmedel kallade Växjö kommun, i samarbete med Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), till ett informationsmöte för företag i livsmedelsbranschen. Syftet var att informera både små och stora presumtiva anbudsgivare om den kommande livsmedelsupphandlingen. LRF deltog för att förklara, och kunna besvara frågor, med anledning av de miljökrav som skulle ingå i upphandlingen. Bland annat ställdes krav på ekologiska varor. Efter genomförd upphandling hölls ett uppföljningsmöte.

Upphandlingen omfattade färskt kött, mejeriprodukter, färskt bröd samt frukt och grönt genom fyra separata upphandlingar. Växjö kommun administrerade upphandlingen för sammanlagt sju kommuner i Kronobergs län. Avtalsperioden var fyra år och det uppskattade värdet angavs vara 15 miljoner kronor per år eller 60 miljoner kronor för hela perioden. Växjö kommun har infört samordnad varudistribution vilket innebär att leveranser endast behöver ske till en adress.²⁶ Det ställdes inga krav på att anbudsgivarna skulle svara upp mot en viss omsättning per år. Däremot ställdes krav på en minimirating gällande finansiell styrka. För nystartade företag gällde att de skulle ge in ett intyg eller en förklaring som visade att företaget innehade efterfrågad ekonomisk stabilitet.

Anbud kunde lämnas på önskvärd volym och produkt respektive produkter. Krav ställdes på att de offererade livsmedlen skulle nå specifika näringsvärden. Om det angivna näringsvärdet inte uppnåddes erhöjls produkten ett belastningspris.²⁷ Varje produkt utvärderades sedan för sig med lägsta pris som tilldelningsgrund. Det innebar att en leverantör till exempel kunde få avtal på 20 av 50 produkter inom ett produktområde medan en annan kunde få avtal på fem produkter. Totalt inkom anbud från 17 anbudsgivare varav 13 från närområdet. Åtta av anbudsgivarna var små företag. Med närområdet avsågs produktion eller odling inom en radie på 15 mil från Växjö.²⁸ Avtal tecknades med samtliga anbudsgivare.

Den aktuella upphandlingen visade att även om en upphandling är uppdelad i mindre delar för att ge ökade möjligheter till mindre

²⁶ Samma distributionscentral levererar också kontorsmaterial.

²⁷ Det innebär att det offererade priset fick ett påslag med x kronor.

²⁸ Det behöver däremot inte innebära att produkten i sin helhet är producerad inom den angivna radien.

företag, så kan den fortfarande vara intressant för större företag och grossister. Upplägget till trots finns det inga garantier för att små leverantörer ska lyckas. Det finns också en risk, även om det inte blev så denna gång, att den upphandlande myndigheten inte får något anbud alls på vissa varor när upphandlingen är uppdelad på beskrivet sätt. Att leverantörerna är många innebär inte nödvändigtvis fler nöjda leverantörer, främst därför att vissa upplever att volymerna är alltför små. En synpunkt från större leverantörer gick ut på att det är svårt att räkna på anbuden eftersom prissättningen är starkt avhängig av kontraktens storlek.

En leverantör ansökte om överprövning av upphandlingen. Domstolen avslog emellertid ansökan och Kammarrätten i Jönköping meddelade inte prövningstillstånd.²⁹

Enligt Växjö kommun krävde upphandlingen mycket arbete i form av förberedelser. Noteras bör att större kommuner, som Växjö, har helt andra förutsättningar än mindre kommuner att välja ett upplägg som detta. De mindre kommuner som ingick i upphandlingen hade inte på egen hand kunnat uppnå det aktuella resultatet. En förutsättning var också att det fanns ett elektroniskt inköpssystem. Ett sådant system underlättar för beställarna att hålla reda på vilka leverantörer som har avtal på respektive produkter. Dessutom är ett elektroniskt system en hjälp vid uppföljning. Vid prisavvikelse stoppar systemet och ansvarig upphandlare tar kontakt med leverantören vilket innebär att avvikelshantering och avtalsuppföljning sker direkt. Vidare visar erfarenheterna att en annan förutsättning, för att mindre leverantörer ska kunna delta, är att kommunen ifråga erbjuder en samordnad distributionslösning.

Även om upphandlingen fordrade mycket resurser att genomföra anses medlen i efterhand vara väl investerade. Genom upphandlingen har kommunerna aktivt arbetat med att nå sina näringspolitiska och andra mål på exempelvis miljöområdet. Valet av lösning medförde att frågan prioriterades på högsta politiska nivå. I och med att den politiska ledningen i respektive kommun insåg upphandlingens komplexitet och möjligheter anses, som en biffekt, förutsättningarna för ett mer strategiskt upphandlingsarbete ha ökat.

²⁹ Förvaltningsrätten i Växjö mål nr 353-11 och Kammarrätten i Jönköping mål nr 1595-11.

Upphandling av lokalvårdstjänster inom Skatteverket³⁰

- *Mål:* Göra det möjligt att anta små och medelstora företag som leverantörer.
- *Medel:* Uppdelning av upphandlingen i 22 geografiska områden.
- *Resultat:* 4–5 anbud i snitt per område, 7 antagna leverantörer varav de flesta medelstora företag.

Skatteverket upphandlar lokalvårdstjänster centralt för hela myndigheten och för Kronofogdemyndigheten. Skatteverket upphandlar också lokalvårdstjänster avseende lokaler som verket delar med andra myndigheter, såsom Försäkringskassan, Centrala Studiestödsnämnden, Åklagarkammaren och Polismyndigheten.

Den senaste upphandlingen av lokalvårdstjänster genomfördes som en öppen upphandling och delades in i 22 geografiska områden. Uppdelningen skedde inte i enlighet med Skatteverkets eller övriga myndigheters organisation. Utgångspunkten var i stället hur marknaden var organiserad. Anbud kunde lämnas för ett eller flera områden. Vissa områden var större än andra och det ställdes därför särskilda krav avseende erfarenhet för de anbudsgivare som lämnade anbud för dessa områden. Ett krav var att anbudsgivare skulle ha varit verksamma i branschen under minst två år. Varje område utvärderades var för sig och den anbudsgivare som lämnat lägst pris per område antogs. Syftet med uppdelningen i delområden var att öppna för mindre företag, gärna lokala sådana, att lämna anbud.

Viss dialog skedde inför upphandlingen. Tidigare leverantörer fick t.ex. meddelande om upphandlingen.

Det inkom sammanlagt 171 anbud från 29 olika anbudsgivare. Sju leverantörer antogs. Ett företag erhöll kontrakt avseende nio delområden, ett annat avseende fem och övriga fick kontrakt på ett eller två områden. Ingen av leverantörerna var små företag. Två av företagen var medelstora företag med cirka 120 respektive 200 anställda, övriga företag var stora med upp till 20 000 anställda. Enligt Skatteverkets erfarenheter är de mindre företagen inom städbranschen som regel dyrare än de medelstora och stora företagen. Upphandlingen överprövades inte.

Uppföljning kommer att ske löpande i enlighet med standarden INSTA800.³¹ Skatteverket genomför också kontinuerliga kontroller

³⁰ Informationen kommer från intervju med ansvarig upphandlare samt en del erhållen dokumentation.

av leverantörerna mot olika register. Under pågående avtalstid kommer Skatteverket också att träffa leverantörerna cirka tre till fyra gånger per år.

Skatteverket bedömer att upphandlingen genomförts på ett bra sätt och är nöjt med utfallet. Man har identifierat ett möjligt område som kan förbättras och det är att satsa mer på att marknadsföra upphandlingen.

Upphandling av företagshälsovård för statliga myndigheter³²

- *Mål:* Kunna erbjuda företagshälsovård³³ på fler orter och med fler leverantörer än tidigare ramavtal. (Fler små och medelstora företag som ramavtalsleverantörer.)
- *Medel:* Dialog med beställare, branschorganisation och företag, konstruktion av förfrågningsunderlaget mm.
- *Resultat:* Entreprenörer på fler orter (tidigare 130 nu 267), 24 kontrakterade företag. Underleverantörerna är många och flera utgörs av små företag och mikroföretag.

I ett inledande skede sändes en enkät ut till myndigheter och leverantörer, bl.a. för att ta reda på vad som kunde förbättras i det gällande ramavtalet. Enligt ansvarig upphandlare vid Statens inköpscentral (SIC) har det varit stor efterfrågan från myndigheterna på de aktuella tjänsterna. Beställare i olika myndigheter har också varit mycket aktiva under upphandlingsprocessen. Ett antal möten genomfördes med branschorganisationer, presumtiva leverantörer och myndigheter. SIC utförde en marknadsanalys och inrättade en referensgrupp. Syftet var att ta reda på vad som fungerat mindre väl inom det tidigare ramavtalet och hitta gemensamma nämnare mellan stora och små myndigheters önskemål och behov. Tidigt i processen identifierades som ett viktigt mål att det ska vara enkelt att avropa från ramavtalet.

³¹ INSTA 800 är en nordisk standard som används för mätning och utvärdering av städ-kvalitet. Standarden är framtagen i samarbete mellan köpare, branschorganisationer och fackliga organisationer och används i dag framförallt vid upphandling av städning i offentliga miljöer. Som svensk standard har INSTA 800 beteckningen SS 62 78 01.

³² Informationen inhämtad via möte med ansvarig upphandlare samt utvärderingsrapport, anbuds-sammanställning, förfrågningsunderlag m.m. erhållet material.

³³ Sådana tjänster är s.k. B-tjänster vilka omfattas av kap. 15 LOU. Se 1 kap. 2 § andra stycket samt 2 kap. 18 § LOU. Upphandlingen genomfördes som en förenklad upphandling.

Det tidigare ramavtalet erbjöd företagshälsovård på 130 orter. Under arbetet med förfrågningsunderlaget framkom önskemål från olika beställare att kunna avropa tjänster på flera orter. Det tidigare förfrågningsunderlaget var utformat på så sätt att anbud endast kunde lämnas för service på ett antal förutbestämda orter. Den tidigare upphandlingen var vidare uppdelad i ett riksområde (storstadsområde) och ett regionalt område (övrige landet).

Diskussioner kring mindre företags möjligheter att bli ramavtalsparter förekom tidigt i processen. Det konstaterades att den tidigare uppdelningen i ett riksområde och ett regionalt område hade resulterat i att större företag premierats.

Förfrågningsunderlaget utformades så att avtalet skulle omfatta fler orter än tidigare och bidra till att öka möjligheterna för små och medelstora företag att vara med och tävla om kontrakt. I stället för som tidigare ha angett ett förutbestämt antal orter angav underlaget i en bilaga på vilka orter som presumtiva avropande myndigheter fanns. Tillvägagångssättet resulterade i att anbudsgivarna blev mindre bundna till vissa specifika orter. Anbudsgivarna uppmanades att, ensamma eller tillsammans, lämna anbud på verksamhet i ett flertal orter. I underlaget angavs också att högst sex anbud skulle antas för de tre stora orterna – Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping och Umeå – och fyra anbud för övriga orter. Inga begränsningar angavs vad avsåg antalet orter som anbud kunde omfatta. Samtliga anbudsgivare, ensamma eller tillsammans med en eller flera samarbetspartners, måste dock lämna anbud på hela det efterfrågade tjänsteutbudet, dvs. främjande, förebyggande, rehabiliterande och administrativa tjänster.

Det nya ramavtalet består, som ovan beskrivits, endast av ett geografiskt område och med avropsmodellen förnyad konkurrensutsättning. Det ställdes krav på att anbudsgivarna skulle vara kreditvärdiga enligt ett utpekat kreditinstitut, med det var även möjligt för anbudsgivare att visa att företaget var kreditvärdigt på annat sätt. Krav på kvalitetssystem och miljöarbete ställdes också. Däremot ställdes inga krav på anbudsgivarnas omsättning. Tilldelningsgrunden det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet användes och kriterierna utgjordes av kvalitet och pris.³⁴ Samtliga 28 inkomna anbud uppfyllde ställda krav.

Upphandlingsarbetet blev färdigt tre månader före utsatt tid. Ramavtalet trädde i kraft den 1 januari 2012 och gäller tjugofyra

³⁴ En absolut modell användes där kvalitet utifrån betyg gavs bestämda mervärden. Anbudspriset minskades sedan med det angivna mervärdet.

månader framåt, med möjlighet till förlängning om ytterligare högst tjugofyra månader. SIC har tagit fram ett mallavtal som avropande myndigheter och vinnande leverantörer kan använda. Mallavtalet innehåller bl.a. uppgifter om beställarens respektive leverantörens åtaganden, men också om att ett uppstartsmöte ska hållas inför första leverans och att uppföljningsmöten ska hållas var sjätte månad.³⁵ Av de 28 inkomna anbuden antogs 24. Dessa anbud omfattade hela 267 orter. Underleverantörerna är många, cirka 100 stycken. Detta följer av att det ställdes krav på att de antagna leverantörerna skulle kunna svara upp mot hela det efterfrågade tjänstutbudet. Flertalet av underleverantörerna är lokala mikroföretag.

Anbudsgivarna ställde många frågor under anbudstiden. Anledningen till detta var troligen att många av dem inte är vana vid offentlig upphandling. Frågor och svar samt anbudsgivning skedde med hjälp av ett elektroniskt upphandlingsverktyg.

När upphandlingen fullföljts och tilldelningsbeslut fattats genomfördes ett seminarium där SIC presenterade resultatet och förklarade hur avrop ska gå till. Både antagna leverantörer och avropande myndigheter deltog. Upphandlingen blev inte föremål för överprövning.

Anbudsgivarna har lämnat mycket positiv kritik. Processen har uppfattats som tydlig, innovativ och enkel. Även beställarna är enligt ansvarig upphandlare mycket nöjda. De mål som ställts upp – bättre och bredare utbud genom flera orter och ökad andel små och medelstora företag som kontrakterade parter – har uppfyllts. Vidare var myndigheter, anbudsgivare och leverantörer nöjda både med att upphandlingen skett elektroniskt och med det seminarium som genomfördes efter slutförd upphandling. Vad som återstår är att följa upp om avropen och avtalsförvaltningen leder till samma positiva resultat.

³⁵ Både avropande myndighet och leverantör ska lämna statistik till inköpscentralen i avsikt att få underlag inför en eventuell förläning samt som underlag inför nästa upphandling.

Upphandling av grafiska tjänster inom Sveriges Television³⁶

- *Mål:* Kontraktera mikroföretag för att få direktkontakt och flexibilitet vid utförandet av tjänsten. Förbättrad ekonomi.
- *Medel:* Urvalsupphandling, beskrivning av hur man önskade att tjänsten ska utföras mycket dialog.
- *Resultat:* Tre leverantörer, samtliga mikroföretag. Bra priser.

Under 2011 beslutade Sveriges Television, SvT, att upphandla grafiska tjänster. Tidigare hade sådana tjänster utförts i egen regi.

Upphandlingen inleddes med att SvT tog kontakt med branschorganisationen för grafiker för att utröna vilka företag som kunde vara intresserade av att delta i upphandlingen. Därefter kontaktade SvT ett flertal små grafikerfirmor för att väcka deras intresse för upphandlingen. Möten organiserades för att ytterligare förtydliga och förklara upphandlingen och vad SVT var intresserad av.

Upphandlingen genomfördes som en urvalsupphandling³⁷ enligt 15 kap. LOU och avsåg ett ettårigt ramavtal, med möjlighet till tre års förlängning. I den s.k. ansökningsinbjudan beskrevs vilken typ av tjänster som SvT var intresserad av. Det angavs t.ex. att SvT efterfrågade samarbete med grafiska formgivare, som med fördel kunde vara enskilda uppdragstagare. Det klargjordes också att SvT:s avdelning för kommunikation skulle hålla i eventuella större projekt, medan den aktuella upphandlingen avsåg SvT:s enstaka köp av enskilda grafiska produkter. Vidare angavs att samarbetet måste kunna präglas av snabbhet och flexibilitet, där SvT skulle fungera som arbetsledare, men att det är en förutsättning att formgivaren har en självklar förståelse för SvT:s uppdrag och verksamhet. Krav ställdes på att anbudssökanden varit verksam inom branschen i minst tre år. Dessutom angavs att ett eventuellt uppdrag skulle bedrivas så att det operativa ansvaret vilade på den grafiska formgivaren med direktkontakt med kunden, dvs. SVT, utan att gå via projektledare, marknadsavdelning eller andra mellanhänder. Av inbjudan framgick att högst sju anbudssökande skulle få lämna anbud och att syftet var att teckna ramavtal med maximalt tre grafiska formgivare under en period om högst fyra år.

³⁶ Informationen har erhållits genom intervju med upphandlingschef Eva-Lotta Löwstedt-Lundell samt från material tillhandahållet av henne.

³⁷ Urvalsförfarande är ett tvåstegsförfarande där alla leverantörer har rätt att ansöka om att få lämna anbud. Den upphandlande myndigheten bjuder i steg två in leverantörer som ansökt om att få lämna anbud. Förhandling får ske. 2 kap. 25 § LOU.

Drygt 20 ansökningar om att få lämna anbud inkom, samtliga från små företag eller enskilda firmor. Ansökan skedde helt elektroniskt. Utvärderingen skedde på basis av inlämnande av arbetsprover. Det hölls återkopplande samtal med alla sökande som gått vidare till steg två i upphandlingen. Samtalen visade att företagen upplevde att processen var smidig och transparent. De sökande som inte gick vidare i processen fick också återkoppling med besked om skälen till detta. Enligt SvT var även de senare nöjda med de förklaringar och svar som erhöles. Upphandlingen blev inte föremål för överprövning.

Tre leverantörer kontrakterades för det inledande året. Samtliga leverantörer är mikroföretag som saknar anställda. Inga av de större byråerna lämnade anbud. Inför förlängningen kommer avtalet att följas upp. De som fått avrop, och där samarbetet fungerat bra, kommer att få förlängd kontraktstid.

Den genomförda upphandlingen av grafiska tjänster upplevs ha uppnått de mål som sattes. SvT menar att upphandling i två steg, som kan ske genom urvalsupphandling eller selektiv upphandling, är att föredra när det gäller upphandling av tjänster. Erfarenheten visar att tröskeln för att delta är lägre för småföretagen i denna typ av förfaranden. Att sända in en ansökan om att få delta i en upphandling är inte lika resurskrävande som att producera ett komplett anbud.

Enligt SvT är det också viktigt att före en upphandling som denna göra en marknadsundersökning – t.ex. i samråd med en branschförening – för att få en bild av vilka företag som finns inom en viss bransch. En branschförening kan t.ex. hjälpa till med att ta fram ändamålsenliga kvalificeringskrav. SvT menar vidare att det är viktigt att föra en dialog med potentiella leverantörer. Kommunikation och dialog leder till att fler företag ser affärsmöjligheter och att den upphandlande myndigheten säkerställer att konkurrens uppstår om kontraktet.

SvT bedömer att det inte var mer resurskrävande än normalt att genomföra den aktuella upphandlingen. Det fordras att det läggs ner tid på att utforma anbudspresentation och genomföra möten. Den nedlagda tiden lönar sig eftersom man säkerställer att anbudena i högre grad kommer att överensstämma med behoven. Denna typ av tjänst har inte upphandlats tidigare, vilket medförde att t.ex. prisjämförelser inte kunde göras. En kontroll av priserna hos större reklambyråer ledde dock enligt SvT till ett positivt utfall för upphandlingen.

2012-02-25

Nationell statistik om offentlig upphandling enligt skotsk förebild, fi 2010:06

Helena Rom och Pia Nylöf

Innehåll

1. Sammanfattning och slutsats	2
2. Metod	3
3. Syfte och omfattning	3
4. Grundläggande begrepp	4
5. Upphandlingsutredningens uppdrag	4
6. Institutionella förutsättningar i Skottland och Sverige	5
a. Lagstiftande församlingar, förvaltningsorganisationer och ansvarsområden	5
b. Organisation av den offentliga upphandlingen	6
c. Generellt gällande statistik gällande offentliga kostnader	7
d. Generellt gällande svensk officiell statistik	7
i. Lagstadgad skyldighet att lämna uppgifter	7
ii. Organisation av och detaljerat innehåll i den officiella statistiken	8
iii. Den officiella statistikens omfattning	8
iv. Kvalitetskrav på svensk officiell statistik	9
e. Offentlighet och sekretess gällande statistik	10
f. Klassifikationer och standarder	11
g. Statistik gällande offentlig upphandling och offentliga inköp i Skottland	11
v. Statistikens omfattning och tillförlitlighet	13
vi. Referenstider/perioder och framställningstid	13
vii. Jämförbarhet, sammanvändbarhet och tillgänglighet	13
h. Nulägesbeskrivning av svenska förutsättningar för upphandlings- och inköpsstatistik	13
viii. Svensk officiell statistik, upphandlingsstatistik till EU och annan inköpsstatistik	13
i. Behovsinventering	16
j. Svensk upphandlings och inköpsstatistik	19
ix. Statistik gällande offentlig upphandling och offentliga inköp i Sverige, alternativ 1 – 3	19
k. Svensk inköpsstatistik och koppling till genomförda upphandlingar	25
x. Samband mellan genomförda inköp och en genomförd upphandling	25
l. Specifika förutsättningar kopplade till de tre nivåerna	27

xi.	Begräsningar och modellantaganden	27
m.	Tillgänglighet	28
n.	Införandeprocess	28
xii.	Kostnader	28
7.	Upphandlingen av den skotska statistikdatabasen	31
o.	Sammanfattande analys	31
p.	Om upphandlingen	31
xiii.	Omfattning och syfte.....	31
xiv.	Utmaningar	32
xv.	Modellantaganden och insamlingsprocesser	32
i.	Krav på leverantören.....	33
ii.	Krav på tjänsten och Tilldelningskriterier.....	33
8.	Deltagare i Work Shop	36
9.	Referensmaterial	37

1. Sammanfattning och slutsats

Den finns klara förutsättningar för att kunna införa en svensk nationell statistikinsamling gällande offentlig upphandling och offentliga inköp på motsvarande nivå som i Skottland.

I Skottland genomförs sedan flera år insamling av statistik om offentlig upphandling och offentliga inköp. Tekniken är utvecklad. Insamling och hantering av uppgifter är i huvudsak automatiserad och kompletterande data tillförs i förädlings syfte. Statistiken redovisar idag såväl politiska mål som ekonomisk effektivitet inom offentlig upphandling och offentliga inköp.

I Sverige saknas motsvarande statistikinsamling. Bland den statistikinsamling som finns skiljer sig insamlingsmetoder samt omfattning och syfte åt. Inget av de undersökta statistikinsamlingarna i denna rapport syftar direkt till att kartlägga upphandling och inköp samt dess relation till varandra. Insamlingarna är splittrade över flera ansvariga statistikmyndigheter och uppvisar i delar krävande manuella insamlingsprocesser. De strukturer som finns samt befintliga metoder för insamling, bearbetning och förädling har stor utvecklingspotential. Det behövs relativt små förändringar inom befintliga strukturer och processer för att åstadkomma en stor förbättring gällande svensk statistikinsamling inom offentlig upphandling och offentliga inköp.

Det föreligger inga institutionella hinder för införande av en svensk statistikdatabas relaterat till olikheter mellan Skottland och Sverige. Skillnaderna är på detaljnivå och kan hanteras i en införande- och genomförandeprocess.

En utökad statistikinsamling skulle vara till direkt nytta för den upphandlande myndigheten i dess arbetsprocesser och dess strategiska arbete kring offentlig upphandling och offentliga inköp. Arbetsbelastningen för de upphandlande myndigheterna och enheterna skulle under vissa förutsättningar totalt sett till och med kunna minska.

En fördjupad väsentlighets- och riskanalys gällande detaljeringsgrad samt en fördjupad förstudie gällande insamlingsprocesser och ambitionsnivå behöver genomföras.

Som komplement till de data som samlas in bör det parallellt med införandet också genomföras studier inom olika områden. Detta för att kunna upprätta modellantaganden i syfte att analysera mer komplexa samband mellan offentlig upphandling, offentliga inköp och dess samhällsekonomiska effekter.

2. Metod

Rapportens syfte är att på en övergripande nivå identifiera skillnader mellan Skottland och Sverige som medför hinder för införande av en svensk HUB enligt skotsk förebild. Någon omfattande studie av skotska förhållanden har därför inte bedömts nödvändig. Information om skotska förhållanden har därför i huvudsak inhämtats från den skotska statens webbplats,¹ skotsk lagstiftning kombinerat med intervjuer med företrädare² för skotlands statliga upphandlingsmyndighet (Scottish Procurement) samt granskning av och föreläsning om den så kallade skotska Hubben.

Aktuella svenska förhållanden gällande statistik har nogsamt redovisats i Upphandlingsutredningens delbetänkande SOU 2010:73.³ Till denna rapport har i första hand kompletterande och fördjupad analys genomförts av relevant lagstiftning och föreskrifter gällande statistik, integritet och offentlig upphandling. Vidare har en fördjupad analys genomförts av myndighetsbeställda forskningsrapporter och tillgängliga standarder inom området upphandling, e-handel och bokföring.

Därutöver har en fördjupad granskning genomförts av de statistikområden som faktiskt finns tillgängliga idag men som inte fullt ut omfattar önskat statistikbehov.

Ett viktigt inslag i arbetet har varit att identifiera statistikbehov och synpunkter från olika intressentgrupper i samband med en work shop.⁴

3. Syfte och omfattning

Rapportens syfte är att kartlägga och analysera under vilka förutsättningar Sverige kan införa en modell liknande den som Skottland infört för insamling av nationell upphandlingsstatistik, en så kallad svensk HUB. I rapporten kartläggs skillnader och likheter i institutionella förutsättningar med avseende på upphandlingens omfattning och organisatoriska faktorer i de båda länderna. Rapporten syftar också till att lämna förslag på hur eventuella hinder för ett införande av en svensk HUB kan undanröjas eller motivera varför dessa inte kan överkommas.

¹ www.scotland.gov.uk

² Mr. Lawrie Willcox, Procurement Capability Development Manager, Scottish Procurement & Commercial Directorate

³ SOU 2010:72. På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen s 275 ff.

⁴ Genomförd 2012-01-17 i Stockholm. Deltagare i work shopen framgår av bilaga 1.

Analysen baseras på insamling av nationell statistik i tre alternativa nivåer.

Nivå 1 omfattar statistik inom LOU, LUF och LOV över tröskelvärdena samt eventuell koppling till ekonomisystem och avtalsdatabaser.

Nivå 2 omfattar statistik inom LOU, LUF och LOV över och under tröskelvärdena samt eventuell koppling till ekonomisystem och avtalsdatabaser.

Nivå 3 omfattar statistik inom LOU, LUF och LOV över och under tröskelvärdena samt koppling till ekonomisystem och avtalsdatabaser. I nivå 3 kompletteras information ovan med information från förfrågningsunderlag, öppningsprotokoll och anbudssammanställning på samtliga upphandlings-, delkontrakts- och anbuds nivå.

I rapporten ingår en kartläggning av de möjliga variabler på upphandlings, kontrakts och anbuds nivå som redovisas i tabell 6.1 i Upphandlingsutredningens delbetänkande, SOU 2010:73. Frågan om vilken information som bör vara tillgänglig och sökbar för den enskilda myndigheten, allmänheten, tillsynsmyndigheten och forskningsändamål redovisas tillsammans med de juridiska förutsättningarna för detta.

Rapporten utgår ifrån att staten ska äga data (den nationella upphandlingsstatistiken).

I rapporten redogörs också för upphandlingen av Skottlands HUB.

4. Grundläggande begrepp

För att det ska vara möjligt att särskilja mellan processer som medför ett ekonomiskt utbyte som genererar koppling till ekonomisystem och processer av förberedande karaktär definieras offentlig upphandling och offentliga inköp för ändamålet med denna rapport enligt följande:

Offentlig upphandling avser de processer som syftar till att upprätta ett offentligt upphandlingskontrakt för framtida offentliga inköp inom ramen för LOU, LUF och LOV. Offentlig upphandling omfattar både driftskostnader och investeringar.

Offentliga inköp avser de processer som syftar till att verkställa inköp med eller utan föregående upphandling och som leder till ett ekonomiskt utbyte mellan två parter inom ramen för LOU, LUF och LOV. Inköp omfattar både driftskostnader och investeringar. Inköp kan utgöras av verkställighet av upphandlingskontrakt, avrop från ett ramavtal eller direktupphandling.

5. Upphandlingsutredningens uppdrag

Regeringens uppdrag till Upphandlingsutredningen var att kartlägga offentlig upphandling som medel för att uppnå samhällspolitiska mål, upphandlingsreglernas ekonomiska effektivitet samt möjligheterna att regelbundet samla in statistik för fortsatt kartläggning av den offentliga upphandlingen.

Upphandlingsutredningens uppdrag omfattar följande åtgärder:

- utveckla och föreslå metoder för regelbunden statistikinsamling som möjliggör jämförelser över tid men även tillåter att nya uppgiftskrav läggs till eller att gamla ändras,
- utreda, tydligt motivera och föreslå vilka uppgifter som är nödvändiga för att den nationella upphandlingsstatistiken ska kunna användas som instrument för att utvärdera och följa upp genomförd politik eller beräkna effekterna av framtida reformer på upphandlingsområdet,
- särskilt beakta behovet av att kunna följa upp i vilken omfattning företag av olika storlek deltar i offentliga upphandlingar,
- så långt det är möjligt, redogöra för i vilken omfattning de uppgifter som upphandlande myndigheter och enheter ska lämna till den nationella upphandlingsstatistiken också har ett värde för myndigheten eller enheten,
- i de fall företag berörs, minimera den administrativa börda som statistikinsamlingen ger upphov till,
- överväga om, och i så fall i vilken omfattning, privatägda upphandlande enheter som omfattas av LUF bör omfattas av utredningens förslag, samt
- lämna sådana författningsförslag som anses motiverade

6. Institutionella förutsättningar i Skottland och Sverige

a. Lagstiftande församlingar, förvaltningsorganisationer och ansvarsområden

Skottland ingår i Storbritannien men har sedan 1999 ett självständigt lagstiftande parlament med rätt att stifta lagar inom vissa utpekade områden. Det skotska parlamentet ansvarar bland annat för hälso- och sjukvård, social omsorg, utbildning, rättsväsende, polis, brandförvar, jordbruk, skogsbruk, fiske, idrott, kultur och nationell statistik.⁵

I Skottland finns ca 154 statliga myndigheter plus hel- och delägda bolag.⁶ Skottland är vidare organiserad i 32 kommuner plus hel- och delägda bolag.⁷ I Skottland verkställs en stor del av det offentliga åtagandet genom de hel- och delägda bolagen.⁸

I Sverige finns totalt 476 myndigheter, 58 statligt hel- och delägda bolag, 290 kommuner och 20 landsting och regioner plus hel- och delägda bolag. I Sverige verkställs en stor del av det offentliga åtagandet genom de hel- och delägda bolagen.

Skottland och Sverige uppvisar stora likheter vad gäller politiska ansvarsområden, organisation, lagstiftande församlingar, myndighetsutövning, tillsyn samt verkställighet inom ramen för den offentliga förvaltningen.⁹ I såväl Skottland som Sverige poängteras lokal självständighet och myndigheters oberoende i grundlagar och lagstiftning.¹⁰

Övriga faktorer som kan urskiljas av relevans för denna rapport är att vissa ansvarsområden som i Sverige faller in under landsting och kommuner är statligt anknutna i Skottland, till

⁵ [Grundläggande information om Skottland](#)

⁶ [Skotska rationaliseringsprogrammet](#)

⁷ [Skotska kommuner](#)

⁸ [Skotska myndigheter](#)

⁹ [Skotska myndigheter](#)

¹⁰ [The Local Government \(Scotland\) Act 1994.](#)

exempel hälso- och sjukvård¹¹ samt att standarder gällande identifikation av personer och objekt skiljer sig mellan länderna.¹²

b. Organisation av den offentliga upphandlingen

Skottland ligger några år före Sverige i utvecklingen av den offentliga upphandlingen då landet redan 2006 tog ett helhetsgrepp runt den offentliga upphandlingen. Då genomfördes en kartläggning av den offentliga upphandlingen.¹³ Kartläggningen konstaterade brister gällande upphandlingsfunktionernas strategiska placering i den offentliga förvaltningen, identifierade behov av effektivitets-, resurs- och kompetensförstärkning samt avsaknad av nationell upphandlingsstatistik.

Upphandlingsutredningen har i delbetänkandet dragit motsvarande slutsatser för svenskt vidkommande.

Skottlands kartläggning resulterade i ett reformprogram för den skotska upphandlingen vilket inkluderade stora förändringar av landets totala upphandlingsverksamhet samt införandet av en nationell statistikdatabas för offentlig upphandling och offentliga inköp.

Reformprogrammet i Skottland är idag inne i en andra fas och omfattar fyra nyckelområden med tonvikt på ekonomisk effektivisering, samordning, SME- och hållbarhetsperspektivet.¹⁴

Skotsk upphandling är efter reformens införande indelad i tre kategorier benämnda A, B och C.¹⁵

Kategori A omfattar stapelvaror, basvaror och standardiserade varor och tjänster inom vilka det är lämpligt att genomföra gemensam ramavtalsupphandling för att uppnå besparingar och som är lämpligt för de föreslagna expertcentra för upphandling att genomföra.

Kategori B omfattar sektoriella kontrakt inom kategori A utom sådana som är av strategiskt karaktär eller särskilt unika för en viss sektor som medicinsk teknik, skolmaterial- och möbler, laboratorieutrustning, fordon och dylikt.

Kategori C omfattar enskilda organisationers lokala eller regionala kontrakt

Upphandlingar inom kategori A genomförs av Scottish Procurement som är det statliga upphandlingsorganet. Upphandlingar inom kategori B genomförs av en central kommunal inköpscentral, Scotland Excel och specialiserade upphandlingsorganisationer för polis, hälso- och sjukvård, brandförsvaret med flera. Upphandlingar inom kategori C genomförs av en eller flera kommunala upphandlingsfunktioner i samverkan eller enskilt.

I Sverige saknas en nationell övergripande upphandlingsstrategi som spänner över hela den offentliga sektorn. Vad gäller organisationen av svensk offentlig upphandling är den uppdelad efter den offentliga organisationsstrukturen, dess olika ansvarsområden samt organisationernas geografiska belägenhet och storlek. Det finns flera nationella inköpscentraler, flera regionala inköpscentraler, olika former av lokal samverkan samt lokala

¹¹ [Sjukvårdsstyrelser](#)

¹² [Detaljerad beskrivning under p 18.](#)

¹³ [McLelland John F., Review of Public Procurement in Scotland - Report and Recommendations, Edinburgh, 2006](#)

¹⁴ [Public Procurement Reform Programme](#)

¹⁵ [Information om reformprogrammet](#) och [Information om kategori A - C](#)

upphandlingsfunktioner. Upphandlande myndigheter och enheter genomför upphandlingar inom kategori A, B och C i varierande grad.

De skillnader som föreligger mellan ländernas faktiska organisation av offentlig upphandling medför inte något hinder för gemensam statistikinsamling i Sverige. De svårigheter som uppstår är av samma art i både Skottland och Sverige. Som ett exempel kan nämnas svårigheten att kunna härleda ett avrop från centralt upphandlat ramavtal genomförd av en lokal upphandlande myndighet.

c. Generellt gällande statistik gällande offentliga kostnader

Den generella officiella statistikredovisningen i Skottland gällande myndigheters ekonomi påminner om de svenska motsvarigheterna. Båda länderna har officiella statistikmyndigheter¹⁶ och publicerar årligen rapporter rörande driftskostnader, investeringar och intäkter. Statistiken redovisas på ett likvärdigt sätt i de båda länderna.^{17 18}

Regler rörande statistik på europeisk nivå återfinns i (EG) nr 223/2009 och Uppförandekod för Europeisk statistik.¹⁹

d. Generellt gällande svensk officiell statistik

Den statligt reglerade statistikinsamlingen och bearbetningen benämns den officiella statistiken.

Omfattning, organisation och skyldighet att lämna uppgifter för statistiska ändamål regleras i lag (2001:99) om den officiella statistiken och förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

Konkurrensverket är ansvarig för statistikinsamling och rapportering avseende upphandlingar över tröskelvärdet till EU. Detta regleras i artikel 75-76 i direktiv 2004/18/EG. Denna statistik ingår inte i den svenska officiella statistiken.

i. Lagstadgad skyldighet att lämna uppgifter

Statliga myndigheter är skyldiga att lämna de uppgifter som behövs för framställning av officiell statistik till de statistikansvariga myndigheterna.

Näringsidkare²⁰ skall för den officiella statistiken lämna uppgifter om:

1. namn- och person- eller organisationsnummer för den som bedriver verksamheten,
2. produktion av varor och tillhandahållande av tjänster,
3. förbrukning av varor och anlitanande av tjänster,
4. antalet anställda, deras sysselsättning, löner och yrken samt vakanser,
5. lagerhållning,
6. investeringar,
7. beställningar, köp, försäljningar och leveranser av varor och tjänster,
8. priser för varor och tjänster,

¹⁶ Statistikmyndighet i Skottland

¹⁷ <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2011/06/21144516/8>

¹⁸ The Scottish Government, National Statistics, Government Expenditure & Revenue Scotland, Edinburgh 2011

¹⁹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 223/2009 samt Uppförandekod för Europeisk statistik 2011.

²⁰ Skyldigheten omfattar både privat och offentligt ägda bolag.

9. intäkter och kostnader,
10. import och export,
11. energiåtgång,
12. tillgångar och skulder,
13. sparande samt kapital-, kredit- och valutaförhållanden,
14. omfattning av upplåtelse och nyttjanderätt,
15. miljöskyddskostnader

Kommuner och landsting skall för den officiella statistiken lämna uppgifter som anges i punkterna 1-7 ovan. Kommuner skall för detta ändamål dessutom lämna uppgifter från de årliga boksluten.²¹

ii. Organisation av och detaljerat innehåll i den officiella statistiken

Beslut om det detaljerade innehållet och omfattningen av den officiella statistiken fattas av en ansvarig statistikmyndighet.²² För närvarande finns det 27 ansvariga statistikmyndigheter varav SCB är den största och samordnande myndigheten med ca 1 400 anställda. SCB anlitas också av flera statistikansvariga myndigheter för att verkställa insamling, bearbetning och redovisning.²³

De statistikansvariga myndigheterna utarbetar föreskrifter om den detaljerade skyldigheten att lämna statistik och formerna för uppgiftsinlämning.²⁴ De statistikansvariga myndigheterna utarbetar instruktioner både för den praktiska hanteringen hos uppgiftslämnarna och hur dessa ska bearbeta och tolka de uppgifter som ska lämnas in. Därutöver tillhandahålls individuella blanketter för uppgiftslämning. De individuella blanketterna för uppgiftsinlämning av bokslutsuppgifter från näringsidkare och myndigheter innehåller ofta förtryckta uppgifter från skattemyndigheten.²⁵

iii. Den officiella statistikens omfattning

Den officiella statistiken omfattar följande övergripande områden:

- Arbetsmarknad
- Befolkning
- Boende, byggande och bebyggelse
- Demokrati
- Energi
- Finansmarknad
- Handel med varor och tjänster
- Hälso- och sjukvård
- Hushållens ekonomi
- Jord- och skogsbruk, fiske
- Kultur och fritid
- Levnadsförhållanden
- Miljö
- Nationalräkenskaper

²¹ SFS 2001:99

²² SFS 2001:100, 2 § och bil 1

²³ [Information om SCB](#)

²⁴ [Jfr SCB:s förteckning över föreskrifter för uppgiftsinlämning.](#)

²⁵ [Exempel på instruktionspaket för Räkenskapsammandraget](#)

- Näringsverksamhet
- Offentlig ekonomi
- Priser och konsumtion
- Rättsväsende
- Socialförsäkring m.m.
- Socialtjänst
- Transporter och kommunikationer
- Utbildning och forskning

iv. Kvalitetskrav på svensk officiell statistik

Uppgifter för den officiella statistiken skall samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet blir så enkelt som möjligt.

Den officiella statistiken skall av de statistikansvariga myndigheterna dokumenteras, kvalitetsdeklarerar, offentliggöras utan avgift och hållas allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk.²⁶

ROS, Rådet för den Officiella Statistiken

SCB har som samordnande myndighet till uppgift att fastställa kvalitetskrav vid officiell statistikinsamling. SCB har inrättat ett särskilt råd, Rådet för den Officiella Statistiken, ROS, som har tagit fram riktlinjer för tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik.²⁷ Dessa riktlinjer anknuter till dess motsvarigheter i Europa.²⁸

Grundläggande kvalitetskrav

De riktlinjer som ROS tagit fram gällande tillräcklig kvalitet och kriterier omfattar i huvudsak följande:

Lagar, förordningar och föreskrifter som styr den officiella statistiken

- Relevanta lagar är kända och efterlevs
- Relevanta förordningar är kända och efterlevs
- Relevanta föreskrifter är kända och efterlevs
- Aktuella beskrivningar av statistiken med kvalitets deklARATIONER finns enligt mall, MIS 2001:1

Användarkontakter

- Statistikens ändamål är tydligt formulerade
- De viktigaste användarna och deras viktigaste användningsområden och framtida behov är dokumenterade
- Statistikens planerade egenskaper är baserade på dialog med de viktigaste användarna
- Årlig uppföljning av statistikens kvalitet genomförs med de viktigaste användarna och uppföljningen dokumenteras

Planering – Genomförande – Uppföljning

- Relevanta EU-förordningar följs och anges

²⁶ SFS 2001:100

²⁷ [Information om ROS och dess publikationer.](#)

²⁸ Uppförandekod för Europeisk statistik.

- Relevanta klassifikationer och standarder följs och anges
- Vald statistisk metodik kan motiveras utifrån vetenskapliga principer
- Möjligheter att använda andra redan tillgängliga datakällor har under sökts och dokumenterats
- Insamlingsmetoderna har valts med beaktande av uppgiftslämnarnas möjligheter, behov och önskemål
- Uppgiftslämnandet är rimligt fördelat över uppgiftslämnare
- Tidsåtgången och kostnaderna för uppgiftslämnarna har upp skattats
- Mätinstrumenten är sakkunnigt utformade och utprovade
- Publiceringstidpunkterna är offentligtgjorda i förväg
- Kvalitetsstudier görs löpande
- Undersökningarna har planerats och genomförts för att minst uppnå den tillräckliga kvalitetsnivån, och detta är dokumenterat
- Statistiken har i uppföljning en bedömts uppnå den till räckliga kvalitetsnivån

MIS 2001:1

I sin samordnande roll tar SCB också regelbundet fram Meddelande i samordningsfrågor (MIS). MIS 2001:1 definierar kvalitetsbegrepp och anger riktlinjer för kvalitetsredovisning av statistik. Kvalitetsredovisning av statistik ska utformas och disponeras utifrån fem huvudområden.

1. **Innehåll**, som framför allt gäller statistikens målstorheter.
2. **Tillförlitlighet**, som avser osäkerhetskällor och dessas effekter på statistiken.
3. **Aktualitet**, som omfattar tidsaspekter som spelar roll för hur väl statistiken beskriver nuläget.
4. **Jämförbarhet och sammanvändbarhet**, som avser möjligheter till jämförelser, över tiden och mellan grupper, samt till att använda statistiken tillsammans med annan statistik.
5. **Tillgänglighet och förståelighet**, som avser statistikens fysiska tillgänglighet och dess förståelighet.

e. Offentlighet och sekretess gällande statistik

Skottland och Sverige uppvisar också stora likheter vad gäller lagstiftarens förhållningssätt till gränsen mellan personlig integritet²⁹ och offentlighetsprincipen.³⁰ Enligt 24 kap. 8 § i den svenska offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds³¹ personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde.

I England har utbetalningar från offentlig förvaltning redovisats öppet under en längre tid. Systemet är etablerat och många kommuner och offentliga förvaltningar ingår.³² Skotska kommuner har nyligen börjat publicera detaljerad information om löpande utbetalningar över

²⁹ [Data Protection Act 1998](#)

³⁰ [The Freedom of Information \(Scotland\) Act 2002](#)

³¹ Begreppet enskilda omfattar såväl fysiska som juridiska personer.

³² [Spotlight on Spend UK](#)

£ 1 000.³³ I publiceringen återfinns detaljerad information om utbetalningar och betalningsmottagare samt ett kontraktsregister i Excel.

f. Klassifikationer och standarder

Tillgängliga klassifikationer och standarder som möjliggör identifikation och samband på svensk nationell basis mellan upphandling, avtal, upphandlande myndighet, leverantör, betalningsmottagare, inköpets art och belopp är i första hand:

- Organisationsnummer
- Standardiserade kontoplaner som K-Bas, L-Bas och den statliga baskontoplanen³⁴
- Diarienummer och andra referensnummer för upphandlingar och avtal
- S-koder inom den statliga redovisningen
- CPV-koder och CPC-koder
- UNSPSC-koder
- Olika typer av näringsgrensindelning som SNI koder
- Olika typer av geografiska koder.³⁵

Sverige har jämfört med Skottland bättre förutsättningar avseende dessa klassifikationer och standarder. I Skottland används bolagens namn för identifiering vilket medför merarbete. I samband med upphandlingen av den skotska Hubben identifierades också olikartade kodplaner som ett stort problemområde.

Jämförbarheten mellan de ovan nämnda koderna måste översättas genom så kallade skuggkoder eller översättningsnycklar. Infrastrukturen för UNSPSC koder liknar till exempel CPV-koderna även om dessa kodsystém har olika grundsyften. SNI koder och CPV-koderna uppvisar vissa likheter.

De koder och klassifikationer som finns tillgängliga håller en hög reliabilitet (tillförlitlighet). Vilka tolkningsregler som ska gälla för automatisk tolkning av samband mellan olika uppgifter kräver en djupare analys.

För att illustrera en potentiell regel skulle identifikation av upphandlingspliktiga områden enligt CPV-koderna kunna identifieras vida kontoplanerna i de upphandlande myndigheternas/enheternas resultatredovisning. På så sätt skulle kostnader inom ramen för LOU, LUF och LOV relativt andra kostnader kunna identifieras.

g. Statistik gällande offentlig upphandling och offentliga inköp i Skottland

Skottland valde att upphandla en lösning för nationell statistikinsamling gällande upphandling och inköp vid sidan av den ordinarie statistikredovisningen.³⁶ Spikes Cavell tilldelades uppdraget och resultaten är idag allmänt tillgängliga via webbportalen Spotlight on Spend. Tonvikten i insamlingen och redovisningen ligger inte på det statistiska uppdraget utan på den ekonomiska uppföljningen samt en effektiviserings- och besparingspotential genom kontinuerlig och systematisk nationell analys av inköp.

³³ [East Ayrshire Council](#)

³⁴ [K-Bas 13](#), [L-Bas 05](#) och [statens baskontoplan](#)

³⁵ Beskrivning av de olika koderna lämnas i begreppsförteckningen bilaga 1.

³⁶ [Spikes Cavell](#)

Några karakteristika för skotlands insamling, bearbetning och redovisning är:

- Trots frivillig medverkan är deltagandet från de upphandlande myndigheterna högt
- Insamlingen och redovisning sker kontinuerlig över året
- Insamlingen och bearbetning sker med hög automatiseringsgrad
- Insamlade uppgifter samkörs med uppgifter från andra databaser
- Inköpsmönster och samband mellan uppgifter analyseras utifrån vissa modellantaganden
- De upphandlande myndigheterna har möjlighet att ta fram egna rapporter
- Statistiken är allmänt tillgänglig via Spikes Cavells webbportal

Spikes Cavell genomför datainsamling och bearbetning i en process om sex huvudsteg. Processerna och erfarenheterna av arbetet finns beskrivet på företagets hemsida.³⁷



Datakälla och insamling

Statistiken omfattar löpande betalningar.

Primärdata med information från faktura eller fakturarad, betalningsmottagare samt tidpunkt för betalning extraheras från myndigheternas ekonomisystem. Primärdatat exporteras obearbetad till systemleverantören för den skotska statistikdatabasen, Spikes Cavell.

Rensa

Enligt systemleverantören identifieras upp emot 200 felaktigheter i varje datakörning från respektive myndighet. Felaktigheterna kan bestå av dubletter och andra direkta felaktigheter. Dessa felaktigheter identifieras automatiskt och rättas delvis manuellt av Spikes Cavell. Vidare förbereds exportfilerna för vidare bearbetning i processen.

Klassificera

Betalningarna klassificeras sedan utifrån betalningsmottagarens bolagskategorisering enligt bestämda regler, modellantaganden. Innebörden av detta modellantagande är att alla inköp från en leverantör klassificeras som leverantör av kontorsvaror redovisas som inköp av kontorsvaror även om det kan ingå andra produkter i köpet. Klassificeringen är inte kopplad till den enskilda myndighetens kontering.

Berika

Primärdatat kompletteras med uppgifter från andra källor som antalet anställda hos leverantören, omsättning och geografiska läge med flera uppgifter.

Aidentifiera

I processen sker också en automatisk identifiering av känsliga uppgifter som uppgifter relaterade till individer, säkerhetsintressen, utländska relationer med flera uppgifter. Enligt

³⁷ [Detaljerad information om Spikes Cavells statistikprocess](#)

Spikes Cavell används sofistikerade algoritmer för att identifiera känsliga uppgifter. Dessa uppgifter hanteras sedan manuellt och avidentifieras eller utesluts.

Slutkontroll

De bearbetade datafilerna returneras till både betalningsmottagare och myndigheter för granskning innan processen fullföljs. Varje myndighet ansvarar i slutändan för att extraherade data är korrekta och att känsliga uppgifter inte röjs.

v. Statistikens omfattning och tillförlitlighet

Omfattning

Deltagande i systemet är frivilligt. För närvarande ingår 124 upphandlande myndigheter. Upphandlings- och inköpsstatistik relaterat till bolag ingår inte i den skotska Statistikdatabasen.

vi. Referenstider/perioder och framställningstid

Extrahering sker månatligen. Publicering sker med mellan ca två månaders och nio fördröjning.³⁸

vii. Jämförbarhet, sam användbarhet och tillgänglighet

Enskilda transaktioners koppling till enskilda upphandlingar eller avtal redovisas inte publikt. Det är dock i viss mån möjligt att identifiera och koppla samband mellan enskilda inköp från enskilda leverantörer till gällande och utgångna avtal. Detta i sin tur medför en hög användbarhet och analysmöjlighet av uppgifter i statistikdatabasen.³⁹

I Skottland utnyttjas uppgifterna i statistikdatabasen till en mängd olika ändamål.⁴⁰ Som exempel kan omnämnas att myndigheterna i Skottland önskar att effektivisera inköpen genom bland annat utökad samordning, styrning mot avtalade leverantörer och minskad sårbarhet i leverantörsledet. Inköpsmönster som genomsnittligt fakturabelopp, antal leverantörer samt köp inom och utom avtal kan också identifieras. Vidare kartläggs inköp från lokala företag och SME. Jämförande analyser mellan organisationer, sektorer och regioner genomförs också i hög utsträckning.

h. Nulägesbeskrivning av svenska förutsättningar för upphandlings- och inköpsstatistik

viii. Svensk officiell statistik, upphandlingsstatistik till EU och annan inköpsstatistik

Idag existerar två huvudsakliga inriktningar avseende statistik relativt upphandlingar och inköp. Ingen av de nu existerande statistikinsamlingarna har någon koppling mellan genomförda upphandlingar och tecknade avtal.

Upphandlingsstatistik

³⁸ I den engelska versionen, Spotlight on spend, återfinns data från engelska kommuner mellan tre och nio månader i excelformat medans statliga organisationer genomför publicering inom två månader. Någon fastställd publiceringsperiod har inte återfunnits.

³⁹ Presentation av Mr. Lawrie Willcox, Scottish Procurement & Commercial Directorate, 2012-01-17.

⁴⁰ [Spikes Cavell och presentation](#)

På EU nivå sker insamling av nationell upphandlingsstatistik genom Konkurrensverket.⁴¹ Statistiken omfattar genomförda upphandlingar över tröskelvärdet, prognostiserade kontraktvärden, CPV-koder, geografiska koder och antagen leverantör. Statistiken upprättas i huvudsak utifrån ett inre marknadsperspektiv. I övrigt saknas nationell statistik om genomförda upphandlingar.

De databaser som finns tillgängliga idag är den nationella LOV databasen⁴² eller den så kallade Valfrihetswebben, samt privata annonsportaler som Mercel, E-avrop och Visma Opic. Idag sker inte någon statistikinsamling från dessa databaser.⁴³

Inköpsstatistik

Nuvarande inköpsstatistik hanteras i huvudsak genom Sveriges officiella statistik. Ansvaret för den officiella statistiken inom inköpsområdet delas mellan ESV som hanterar de statliga myndigheterna och SCB som hanterar kommuner, landsting och bolag.

Stat

Den statliga ekonomiska statistiken insamlas via databasen Hermes och den så kallade Transaktionsdatabasen (TS).

Uppgifterna i Hermes ligger bland annat till grund för olika nyckeltalsanalyser, främst med stöd av så kallade S-koder. S-koderna har samma struktur som den statliga (frivilliga) baskontoplanen men är mindre detaljerade. De är utformade för att tillgodose olika uppföljnings- och analysbehov. Hermes och S-koderna i nuvarande form tillgodoser inte behovet av uppföljnings- och analysbehov av offentlig upphandling och offentliga inköp.

TS innehåller uppgifter om vilka leverantörer de statliga myndigheterna handlat av och för hur mycket de handlat under en vald period.

Insamlingen till Hermes är total och omfattar alla myndigheter under regeringen. Transaktionsdatabasen täcker idag upp emot 50 % av statens totala inköp av varor och tjänster.⁴⁴

Insamlingen sker genom filöverföring från myndigheternas ekonomisystem till Hermes samt från myndigheternas ekonomisystem till TS.

Kommun och landsting

Den kommunala ekonomiska insamlingen sker genom Räkenskapssammandraget (RS). RS innehåller drifts- och investeringsredovisning på aggregerad nivå i övergripande kategorier. Dessa kategorier är varor, tjänster och övriga driftskostnader. I delar redovisas mycket detaljerad inköpsstatistik genom RS, bland annat inom vård och omsorg.

Insamlingen är total och omfattar samtliga kommuner, landsting och regioner. Denna statistikinsamling har en över hundraårig tradition och huvudansvaret har växlat mellan

⁴¹ Artikel 75-76 i direktiv 2004/18/EG, se även Konkurrensverket, Rapport 2011:5, Bättre statistik om offentliga upphandlingar

⁴² [Valfrihetswebben](#)

⁴³ Jfr bl.a. Kammarkollegiet, Upphandlingsstöd, Målgruppernas användning av Valfrihetswebben, Rapport 2010, Dnr 24.1-5248-10

⁴⁴ [Transaktionsdatabasen](#)

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, och SCB.⁴⁵ Numer är SCB huvudman. SKL publicerar och bearbetar dock materialet i stor omfattning samt är huvudman tillsammans med staten för Rådet för kommunala analyser, RKA.⁴⁶ RKA tillhandahåller en publik statistikdatabas, Kommun och landstingsdatabasen, där allmänheten kan ta fram egna statistikanalyser.⁴⁷

Uppgifterna till RS har sitt ursprung i myndigheternas ekonomisystem men insamlingen till RS sker manuellt via en Excelblankett. Arbetet kräver manuella analyser och kompetens på varje enskild myndighet för att de uppgifter som lämnas skall vara tillförlitliga. Insamlingen sker årligen och utgör ett krävande inslag i arbetet på en redovisningsavdelning hos en kommun, landsting eller region.^{48 49}

Rad nr	Verksamhetsblock/-områden	Externa varor, tjänster och bidrag			
		Varor	Entreprenad och köp av huvudverksamhet	Övriga	Bidrag och transfereringar
		[40"ej 401",41, 43, 461, 462, 62,64-65]	[463]	[464,47, 55x1, 58, 60,"ej 60", 61, 66-68, 70-72,731-734, 76, 787, 788]	[45]
	EGENTLIG VERKSAMHET				
	Block 1. POLITISK VERKSAMHET				
100	Nämnd- och styrelseverksamhet				
110	Stöd till politiska partier				

Utdrag ur RS blankett för driftsredovisning.

Offentligt ägda företag

Undersökningen om offentligt ägda företag är en årlig totalundersökning.^{50 51} Insamlingen sker efter inventering av ägande i samband med genomförande av RS. Även denna insamling sker igenom blanketter som förvisso fyllts i med uppgifter från skattverket. De uppgifter som samlas in samlas in på aggregerad nivå.

Upphandling och inköp

Ingen av de nu existerande statistikinsamlingarna har någon koppling till genomförda upphandlingar och tecknade avtal.

Regionala och lokala initiativ

⁴⁵ [Historikbeskrivning av RS återfinns på SCB:s hemsida.](#)

⁴⁶ [Information om RKA](#)

⁴⁷ [Kolada](#)

⁴⁸ Enligt uppgift från en redovisningsavdelning kan det arbetet kräva 40 timmar från ekonomifunktionen och respektive förvaltning varje år. Arbetet börjar i november och avslutas i februari/mars.

⁴⁹ [Tips som förenklar uppgiftslämnandet till RS](#)

⁵⁰ [Information om insamlingen offentligt ägda företag](#)

⁵¹ Statistiska Centralbyrån, Enheten för offentlig ekonomi och mikrosimuleringar, Beskrivning av statistiken Offentligt ägda företag, 2010 OE0108

I Upphandlingsutredningens delbetänkande redovisas lokala exempel på extrahering av ekonomiska transaktioner och dess koppling till avtal eller genomförda upphandlingar.⁵² Metodiken och processerna i dessa lokala initiativ uppvisar stora likheter med det skotska arbetssättet.

E-handelsutvecklingen

Inom staten, kommuner, landsting, regioner och dess bolag ökar andelen inköp genom e-handel. E-handel genererar uppgifter om genomförda inköp på artikelnivå.⁵³ Detta kan på sikt vara av intresse för nationell statistikinsamling, i vart fall inom det statliga området. ESV planerar för en nationell utrullning av e-handel inom de kommande två åren.

i. Behovsinventering

Upphandlingsutredningen har i uppdrag att genomföra utredningen på ett utåtriktat sätt i kontakt med statliga myndigheter, kommuner, landsting, arbetsmarknadens parter, företag och intresseorganisationer. Som en första kartläggning av de viktigaste användarna och deras behov har Upphandlingsutredningen har identifierat följande intressentgrupper:

- Politiska församlingar
- Forskning
- Enskilda upphandlande myndigheter/enheter
- Allmänheten
- Leverantörer till offentlig sektor
- Leverantörer av olika systemstöd gällande ekonomi, upphandling och analysverktyg
- Tillsynsmyndigheter

I syfte att genomföra en första analys av intressenternas statistikbehov genomfördes en tvärsektorieellt sammansatt work shop med forskare, tillsynsmyndighet, olika typer av upphandlande myndigheter/enheter, systemleverantörer, statistikansvariga myndigheter och statistiker, näringsliv och olika intresseorganisationer.⁵⁴

Deltagarnas behovsanalys indikerar ett stort behov av statistikinsamling och redovisning inom flera av de områden som omfattas av den skotska inköps- och upphandlingsstatistiken.

Under work shopen identifierade deltagarna skillnader mellan vad som ska insamlas på nationell nivå och vilken statistik som är intressant ur ett lokalt eller regionalt perspektiv.

Deltagarna i work shopen indikerade att den mest förfinade nivån med inköpsanalys, inköpsmönster, transaktionskostnader för inköp och dylika frågor kan hanteras lokalt eller regionalt som ett led i det ordinarie strategiska inköpsarbetet. Samtidigt identifierades behov av att kunna genomföra detaljerade jämförelser mellan upphandlande myndigheter och enheter.

Ett återkommande och prioriterat behov under work shopen avsåg identifikation av direktupphandlingar i strid mot LOU, LUF eller LOV. För att kunna redovisa sådan statistik

⁵² Se framför allt exemplet Inköp Gävleborg som beskrivs utförligt i upphandlingsutredningens delbetänkande.

⁵³ Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, SKL, Val av affärsprocess – vägledning, 2011

⁵⁴ 2012-01-17 i Stockholm.

krävs insamling av uppgifter på en detaljerad nivå och möjlighet att kunna identifiera enskilda inköp mot en genomförd upphandling och eller avtal.

Deltagarna fick i uppgift att analysera vilka uppgifter och vilken statistik som behövs och föreslog nedan angivna faktorer.

Prognostisering och utvärdering av samhällspolitiska mål

- Att kunna följa upp reformer/utvärdering av lagstiftning
- Att få bättre besluts- och analysunderlag (för till ex politiker och journalister)
- Att kunna extrahera data för utvärdering/analys av regelverk, implementering och utfall utifrån politiska dimensioner
- Att kunna få beskrivning av fenomen/bakgrundsbeskrivningar till företeelser inom offentlig upphandling
- Att kunna kartlägga social ekonomi, miljöhänsyn, kombinationsanbud och dylika frågor

Tillsyn och stöd

- Att kunna identifiera risker och faktorer som kartellförekomst
- Att kunna identifiera behov av stöd, råd och utbildning

Statistikens ekonomiska nytta

- *Att kunna följa upp verksamhet och leveranseffektivitet*⁵⁵
- *Att kunna mäta kvalitet i utförande*
- Att kunna identifiera och skapa nya nyckeltal
- Att kunna identifiera och analysera inköpsmönster, fakturastorlekar, fakturavolymer
- Att kunna utläsa utfall mot uppskattad volym
- Att kunna genomföra analys av leverantörsmarknaden, exempelvis förändringar av antalet anbudslämnare inom vissa områden
- Att kunna få fram jämförande statistik på olika nivåer
- Att kunna analysera omfattning och *inhåll i e-inköp*
- Att kunna genomföra olika lönsamhetsanalyser
- Att kunna genomföra riskbedömningar
- Att kunna genomföra marknadsanalyser
- Att kunna analysera besparingspotential relativt ej konkurrensutsatta upphandlingar
- Att kunna analysera inköpsvolym per kategori i förhållande till verksamhetsstorlekar, kategorianalys
- Att kunna identifiera olika typer av avtal
- Att kunna analysera faktisk konkurrens/anbud per upphandling
- Att erhålla information i syfte att stödja verksamhetsstyrning mot avtalat sortiment
- Att analysera transaktionskostnader

Infrastruktur och processer för implementering och insamling

- Det finns ett behov av standarder och tydliga definitioner av variabler
- Tillförlitlighet i insamlade data måste vara hög
- Jämförbarhet mellan variabler måste vara hög

⁵⁵ Endast kursiverade behov bedöms svåra att tillgodose. Övriga förslag är fullt möjliga att åstadkomma med en begränsad förändring av nuvarande processer och insamlingsstrukturer.

- Koppling mellan data på olika nivåer inkluderat överprövning behövs
- Det är viktigt att identifiera en optimal detaljeringsgrad för den nationella statistiken
- Spårbarhet måste säkerställas
- Sekretess och säkerhet måste säkerställas
- Deltagarna rekommenderade en utrullningsteknik där insamlingen startar med de statliga myndigheterna i liten omfattning för att sedan gå vidare
- Statistikinsamlingen bör utgå från befintliga källor och utveckla dessa
- Statistikinsamlingen bör utgå ifrån befintlig infrastruktur för insamling och utveckla dessa
- Statistikinsamlingen bör utnyttja potentialen i transaktionsdatabasen
- Det måste vara lätt att lämna statistik
- Statistiken måste kunna hämtas hur digitala källor, samlas in automatiskt och redan i insamlingsskedet/registreringstillfället vara försett med tillräckliga metadata

Hinder

- Sekretess och offentlighet måste utredas
Behovet av sekretess för leverantörer, såväl privata som offentliga företag, tillgodoses genom OSL. Rutiner för hantering av känsliga data finns redan etablerat hos statistikansvariga myndigheter. Väljs en upphandlad lösning som i Skottland behöver sekretessen, informations- och IT-säkerheten säkerställas genom upphandlingsförfarandet.
- Insamling och fokus kring ekonomisk statistik medför risk för pridfokus
I samband med framtagande av statistikens detaljerade innehåll rörande ekonomiska uppgifter behöver en fördjupad konsekvensanalys genomföras rörande de planerade standardiserade rapporterna. Prisuppgifter behöver kompletteras med modellantaganden, andra uppgifter i upphandlingen eller från andra datakällor.
- Det föreligger brist på standarder vilket måste kartläggas
Sverige har goda förutsättningar att använda befintliga standarder. Arbetet med översättningsnycklar är överkomligt.
- Det kommunala självstyret måste beaktas
I samband med framtagande av statistikens detaljerade innehåll rörande samhällspolitiska mål behöver en fördjupad konsekvensanalys genomföras rörande samtliga uppgifter samt hur dessa ska redovisas. I konsekvensanalysen behöver uppgifterna analyseras också utifrån det faktum att de innebär en risk att uppgifterna i sig är påverkande. Samrådsförfarandet kommer att lösa dessa frågeställningar.
- Motivation att lämna statistik måste säkerställas genom att verksamhetsnytta måste föreligga
Redan en initial analys visar tydlig verksamhetsnytta både på kort och på lång sikt. Ett initialt frivilligt införande i tätt samarbete mellan statistikansvariga myndigheter, upphandlings- och ekonomiavdelningar hos de upphandlande myndigheterna kommer att öka motivationsgraden. Satsningar på automatiserade processer och systemanpassningar tillsammans med kommunikation kring nytta med statistikredovisningen kommer också att utgöra framgångsfaktorer.

- Centraliserad upphandling kan utgöra ett hinder för tillförlitligheten i statistikinsamlingen
De organisationer som arbetar med centraliserad upphandling har stora möjligheter att anpassa interna rutiner och processer för att kunna lämna behövliga uppgifter till en nationell statistikdatabas.

j. Svensk upphandlings och inköpsstatistik

ix. Statistik gällande offentlig upphandling och offentliga inköp i Sverige, alternativ 1 - 3

Datakällor, insamlingsmetoder, uppgiftslämnare, tidpunkter

Samtliga upphandlingar över gränsen för direktupphandling måste annonseras med visst fastställt innehåll. Upphandlingar över tröskelvärdet måste annonseras i Tenders Electronic Daily (TED).

De flesta upphandlande myndigheter genomför av praktiska skäl sina annonseringar genom webbportaler som tillhandahålls av privata företag. Dessa företag erbjuder on-line integration mot TED.

Innehållet i de digitala annonserna och efterannonser utgör en stor potentiell källa till insamling av uppgifter från svenska upphandlingar. Eftersom arbetet med uppgiftslämnande ändå utförs torde statistikinsamling lämpligast ske i samband med annonsering och efterannonsering. Innehållet i statistikinsamlingen torde kunna gå utöver den information som krävs enligt gällande EU regler, dock under förutsättning att denna information inte används i annonseringssyfte.

Exempel på statistikinsamling i upphandlingsprocessen i anslutning till annonseringsfaser. Inregistrerade uppgifter återanvänds automatiskt i senare processteg.



För de upphandlande myndigheterna och enheterna utgör annonsering och efterannonsering redan idag ett naturligt processteg inför avslutande av ett upphandlingsprojekt över tröskelvärdet. De datafält som finns i annonserna innehåller redan idag de uppgifter som efterfrågas inom alternativ 1 – 3.

Flera upphandlingssystem är i dess helhet uppbyggda med datafält och uppgifterna i dessa datafält kan exporteras. Uppgifter i förfrågningsunderlag, öppningsprotokoll och tilldelningsbeslut bygger på samma teknik. I moderna upphandlingssystem återanvänds uppgifter i hela upphandlingsprocessen.

Anbudsgivarens organisationsnummer matas aldrig in manuellt av den upphandlande myndigheten. Uppgiften matas in av anbudsgivaren och förs automatiskt över till upphandlingsprocessens olika dokument.



Tekniken med datafält och andra tekniker med motsvarande funktionalitet medför att det är möjligt att i hög utsträckning exportera uppgifter på anbuds- och delkontraktsnivå till en extern statistikdatabas utan alltför omfattande arbetsinsats från den upphandlande myndighetens sida. Med dagens teknik torde det också vara fullt möjligt att erbjuda on-line integration mot en nationell statistikdatabas.

Annonsernas innehåll omfattar redan idag ett hundratal uppgifter. Att lägga till ytterligare standardiserade uppgifter av samhällspolitiskt intresse skulle inte medföra alltför utökad arbetsbörda för upphandlande myndigheter.

Annonserna innehåller också fritextfält med värdefull information utifrån ett forskningsperspektiv. Fritextfälten omfattar beskrivningar av bland annat teknisk kapacitet och förmåga och dylika frågeställningar. Det är av intresse att samla in informationen i dessa fritextfält för forskningsändamål.

Som exempel på uppgifter av samhällspolitiskt eller ekonomiskt intresse kan nämnas miljökrav, beräkning av anbudssumma med LCC kalkyl eller namngivande av någon standardiserad utvärderingsmodell som mervärdesmodellen. Dylika frågor skulle kunna besvaras med enkla ja/nej svar. För forskare skulle tillgången till sådan information underlätta urvalet av upphandlingar för vidare granskning.

Nedan redovisas två exempel på hur fritextfält och andra datafält skulle kunna utformas. Exemplet är hämtat ur en privat annonsdatabas.

*Exempel på datafält i en elektronisk annons.***III.2.2 Ekonomisk och finansiell kapacitet**

Upplysningar och formella förfaranden som är nödvändiga för bedömning av om kraven är uppfyllda

Minimistandardnivåer som eventuellt krävs

III.2.3 Teknisk kapacitet

Upplysningar och formella förfaranden som är nödvändiga för bedömning av om kraven är uppfyllda

Minimistandardnivåer som eventuellt krävs

III.2.4 Reserverade kontrakt

Ja Nej

Reserverade kontrakt

- Kontraktet är reserverat för skyddade verkstäder
 Kontraktet ska fullgöras inom ramen för programmen för skyddad anställning

III.3 Särskilda villkor för tjänstekontrakt

III.3.1 Är utförandet av tjänsten förbehållet en bestämd yrkeskategori?

Ja Nej

***** Hänvisning till de lagar eller andra föreskrifter som gäller

III.3.2 Juridiska personer skall ange namn och yrkeskvalifikationer för den personal som skall ansvara för utförandet av tjänsten

Ja Nej

Exempel på fritextfält som skulle kunna kompletteras med standardiserade frågor, till exempel gällande minimistandardnivåer.

Exempel på uppgifter av samhällspolitiskt intresse i dagens digitala annonser.

Med samma resonemang som ovan bör även information om överprövningar med utfall kunna redovisas. Eventuellt skulle domstolsverket kunna åläggas att rapportera in mer detaljerade uppgifter från genomförda överprövningar.

En upphandlande myndighet bör dessutom ha möjlighet att definiera egna variabler för egen uppföljning enligt lokala politiska eller affärsmässiga behov.

Efterannonseringen och tillkommande uppgiftsinlämning för tilldelning av LOV- kontrakt kan användas på samma sätt som för LOU och LUF upphandlingar men behöver anpassas till de upphandlande myndigheternas rutiner. Många upphandlande myndigheter tillämpar fasta tider för ansökan och tilldelning av kontrakt, exempelvis per kvartal eller tertial. Detta innebär att uppgiftslämnandet vid upphandlingar enligt LOV i praktiken inte skiljer sig från LOU och LUF. Efterannonsering och tillkommande uppgiftsinlämning gällande LOV kan dessutom förenklas ytterligare genom att många uppgifter inte unika från gång till gång. Detta innebär att många uppgifter kan återanvändas automatiskt.

Valfrihetswebben eller LOV-databasen är en realtidsdatabas och innehåller inte historiska data idag. Valfrihetswebben är en upphandlad tjänst och lagringen av data kunna utvecklas i samband med kommande upphandling.

En viktig faktor att analysera är den faktiska arbetsbelastningen för de upphandlande myndigheterna och enheterna vid en utökad uppgiftsinlämning. Om informationen i upphandlingssystem eller annonsdatabaserna återanvänds i statistiksyfte är det mycket tydligt att mertiden för uppgiftsinlämning av uppgifter om offentlig upphandling är väldigt liten. Detta illustreras i genomgången i tabell 1.

Tabell 1 Mertid för utökad uppgiftsinlämning

Uppgift	Tillfälle för inregistrering av uppgift	Mertid i antal minuter per upphandling vid integration mellan statistikdatabas och annons och/eller upphandlingssystem
Lag	Planering	0
Upphandlande myndighet/enhet	Profildata	0
• Identitet	Profildata	0
• Typ av myndighet/enhet och verksamhet	Profildata	0
Samordnad upphandling	Planering	0
Föremålet för upphandlingen	Planering	0
• Benämning	Planering	0
• CPV	Annons	0
• Typ av föremål (vara, tjänst, byggentreprenad)	Planering	0
• NUTS-kod	Annons	0
Typ av förfarande	Planering	0
Begränsningar av antalet aktörer som inbjuds att lämna anbud eller att delta	Annons	0
Obligatoriska krav (föremålet)	FFU, standardiserade fält saknas idag	10

Huvudplats för byggentreprenad, leverans eller utförande	Annons	0
Uppskattad kostnad/värde (exkl moms)	Planering	0
Total mängd eller omfattning	Planering, FFU	0
Det slutliga totala värdet av kontraktet/kontrakten	Upphandlingsprotokoll	0
Typ av kontrakt (traditionell upphandling, koncession eller ramavtal)	Planering	0
Om ramavtal (antalet eller högsta antal lev) anges	FFU, Annons	0
Antal delkontrakt (med CPV kod)	FFU, Annons	0
Kontraktstid & Optionstid	Planering, FFU, Annons	0
Juridisk, ekonomisk, finansiell och teknisk information	FFU, kräver noggranna överväganden för att formuleringar i annons och FFU ska stämma överens	5
Accepteras alternativa anbud	FFU, Annons	0
Tilldelning	FFU, Annons, Upphandlingsprotokoll	0
• Utvärderingsgrund	FFU, Annons, Upphandlingsprotokoll	0
• Kriterier (lista samt vikt)	FFU, Annons, Upphandlingsprotokoll	0
• Utvärderingsmodell	FFU, Annons, Upphandlingsprotokoll	0
Förekomst av elektronisk auktion	Planering, FFU, Annons	0
Referensnummer på upphandlingen	Planering	0
Omfattas upphandlingen av avtalet om offentlig upphandling	Annons	0
Tidigare offentliggörande angående samma upphandling	Annons	0
Villkor för att erhålla FFU etc.	Annons	
• Sista datum för begäran om handlingar	Annons	
• Är handlingarna avgiftsbelagda	Annons	0
Sista datum för mottagande av anbud/projekt el projektansökan	Annons	0
Datum för avsändande av inbjudan till utvalda sökande att lämna anbud eller delta	Annons	0
Det/de språk som kan användas i anbud eller anbudsansökningar	Annons	0
Minimiperiod under vilken anbudsgivaren är bunden av sitt anbud	Annons	0
Datum, plats, klockslag och närvarande personer vid anbudsöppning	FFU, Annons, Öppningsprotkoll	
Kompletterande upplysningar	Annons	0
• Återkommande upphandling	Annons	0
• Är kontraktet knutet till projekt och/eller program som finansieras	Annons	0

med gemenskapsmedel		
Överprövningsförfaranden	Annons, standardiserade datafält saknas idag, kräver särskild hantering	10
• Behörigt organ vid överprövning	Profildata	0
• Behörigt organ vid medling	Profildata	0
• Sista datum för överprövning	Tilldelningsbesked	0
Priser kommer att delas ut/ ev. ersättning	FFU, Annons	0
Juryledamöter (namn)	FFU, Annons	0
Datum	Annons	0
Antal mottagna anbud/antal ansökningar	Öppningsprotokoll	0
Antal utländska deltagare	Öppningsprotokoll	0
Namn och adress till den aktör som tilldelats kontraktet	Tilldelningsbeslut	0
Upplysningar om kontraktets värde	Upphandlingsprotokoll	0
• Uppskattat total värde av kontraktet	Planering, FFU, Annons	0
• Det slutliga totala värdet av kontraktet	Upphandlingsprotokoll	0
• Enhet (månads- eller årsvärden)	Upphandlingsprotokoll	0
Är det troligt att kontraktet kommer att delas upp på underlev om ja ange värde	Upphandlingsprotokoll, uppgifterna efterfrågas vanligtvis inte idag, kräver särskild hantering	5
Erlagt pris vid förmånliga inköp	Upphandlingsprotokoll, uppgifterna lämnas vanligtvis inte, kräver särskild hantering	2
Värde på priserna (projekttävling)	Upphandlingsprotokoll	0

Som tabellen ovan indikerar behöver utökad insamling av uppgifter per automatik inte innebära utökad arbetsbelastning. En förutsättning är dock att det sker en samtidig översyn och effektivisering av samtliga annonseringsprocesser.

De nu aktuella blanketterna är relativt svårbearbetade, svåröverskådliga och onödigt tidskrävande. Integrationen mellan den upphandlande myndighetens profildata, uppgifter från planering, förfrågningsunderlag och annons kan förbättras.

Om det införs krav på uppgiftslämning till en nationell statistikdatabas som går utöver nu gällande annonseringskrav bör detta samordnas med en förbättring av de digitala blanketternas användarvänlighet, integration mellan olika system och processteg samt synkronisering mot TED.

Arbetet bör ske tillsammans med praktiskt yrkesverksamma upphandlare, anbudsgivare, systemleverantörer samt experter på användbarhet inom IT. En sådan insats skulle kunna innebära att den totala arbetsbelastningen för upprättande av annonser och efterannonser med ökade informationskrav minskar jämfört med dagens arbetsbelastning.

k. Svensk inköpsstatistik och koppling till genomförda upphandlingar

x. Samband mellan genomförda inköp och en genomförd upphandling

De uppgifter som ingår i annonser och efterannonser och som behövs för att kunna identifiera samband mellan upphandling och genomförda inköp framgår av tabell 2.

Tabell 2 Upphandlingens identitet

Uppgift i annons eller efterannons	Kommentarer till uppgifterna
Identitet på upphandlande myndighet	Organisationsnummer
Samordnad upphandling	Samverkande myndigheter - organisationsnummer
CPV kod huvudkontrakt och delkontrakt	Detaljnivå behöver definieras och översättas till kodplaner i ekonomisystem
Kontraktstid & Optionstid	
Namn på den aktör som tilldelats kontraktet	Organisationsnummer, samverkande parter
Är det troligt att kontraktet kommer att delas upp på underlev om ja ange värde	Endast om underleverantörer ska vara betalningsmottagare. Factoringbolag behöver anges.

Uppgifter som ingår i ekonomisystem och som är nödvändiga för att härleda ett enskilt inköp till en genomförd upphandling framgår av tabell 3.

Tabell 3 Inköpets identitet

Uppgift i ekonomisystem	Kommentarer till uppgifterna
Identitet på beställaren	Organisationsnummer
Konto enligt kodplan	L-bas, K-bas eller kodplan för statliga myndigheter, bolag.
Betalningsdatum	
Betalningsmottagare	Organisationsnummer

Genom en matchningsprocess kan enskilda ekonomiska transaktioner härledas till en enskild upphandling. För att kunna identifiera om ett enskilt inköp är genomfört inom ramen för ett upphandlingskontrakt behövs organisationsnummer på upphandlande myndigheter, på leverantörerna, avtalens löptid, tidpunkt för betalning samt konto enligt kodplan och CPV-kod.

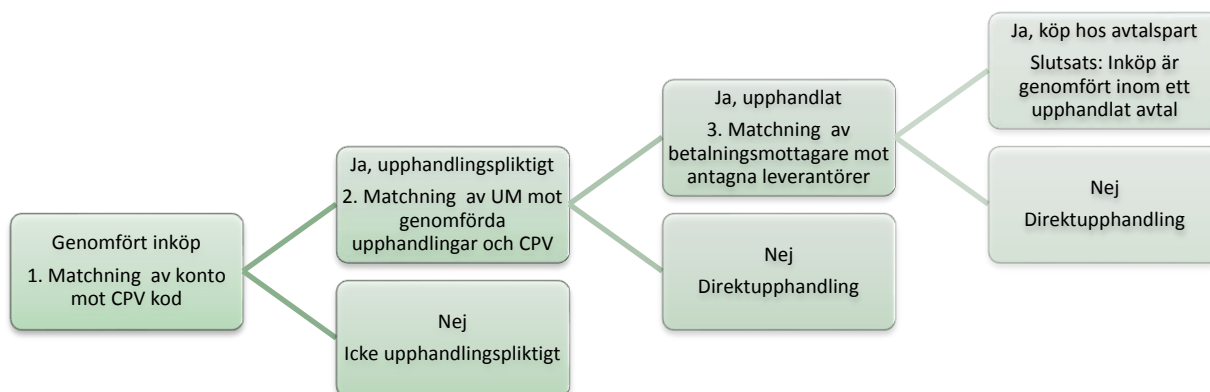
En särskild databas för avtal bedöms inte som nödvändig för att kunna härleda ett inköp till en genomförd upphandling. Annonserna innehåller redan tillräckligt mycket information. I jämförelse med Skottland, där det ingick en stor kartläggning av faktiska avtal och inköpsmönster i samband med införandet av den skotska Hubben, har Sverige en fördel i att de nu befintliga privata databaserna redan har lagrat historiska upphandlingsdata.

Nedan redovisas ett enklare exempel på hur en enkel matchningsprocess skulle kunna utformas.

Tabell 4 Matchning mellan upphandling och inköp

Upphandling	Inköp
Identitet på upphandlande myndighet, Samverkande myndigheter – organisationsnummer	Identitet på beställaren
Organisationsnummer på den aktör som tilldelats kontraktet samt factoringbolags organisationsnummer	Betalningsmottagares organisationsnummer
CPV-kod översatt till kontoplan	Konto enligt kontoplan – översatt till CPV kod ⁵⁶
Kontraktstid & Optionstid	Betalningsdatum
	Belopp

Exempel på enkel matchningsprocess för att identifiera ett enskilt inköp mot genomförda upphandlingar inom ramen för upphandlingspliktiga områden.



De standarder och koder som används för ekonomisk redovisning håller idag mycket hög reliabilitet. Slutsatsen är därför att befintliga standarder, koder och kontoplaner torde kunna utnyttjas i hög grad i kombination med insamling av data från olika redan befintliga källor som Hermes, TS och RS. En förutsättning är att uppgifterna som samlas in förfinas och automatiseras enligt de processer som används av i Skottland.

Insamlingen bör vad gäller inköpen genomföras inom ramen för den infrastruktur och eventuellt också den periodicitet (årlig) som redan finns upparbetad genom bland annat Hermes och RS.

All information ur ekonomisystem bör dock inte extraheras, till exempel uppgifter som faller utanför det upphandlingspliktiga området eller innehåller känsliga personuppgifter som, lokalhyror, löner, skolpeng eller bidrag och transfereringar. Inköpets art i form av driftskostnad eller investering behöver också identifieras. I Skottland redovisas inte

⁵⁶ I den skotska statistikdatabasen används ett modellantagande kopplat till leverantörens organisationsnummer och motsvarighet till SNI kod.

investeringar. I Sverige bör samtliga utbetalningar samlas in och redovisas. Inköpets art är enkelt att urskilja med stöd av nuvarande kontoplaner.

De identifierade behoven ryms inom ramen för gällande lagstiftning gällande officiell statistik. Detta innebär att det är den myndighet som får ansvaret för statistiken som ska besluta om insamlingens omfattning.

l. Specifika förutsättningar kopplade till de tre nivåerna

Någon artskillnad relaterad till nivå 1 och 2 går inte att urskilja utifrån denna kartläggning och detta uppmärksammades också i samband med den genomförda work shopen. Uppgifterna måste ändå lämnas i nationella annonsdatabaser. Dessa kan standardiseras på samma sätt oavsett upphandlingens storlek och art. Relationerna mellan upphandling och transaktion i ekonomisystem är de samma i båda fallen.

Nivå 3 omfattar statistik inom LOU, LUF och LOV över och under tröskelvärdena samt koppling till ekonomisystem och avtalsdatabaser med information från förfrågningsunderlag, öppningsprotokoll och anbudssammanställning på samtliga nivåer, dvs. upphandlings-, delkontrakts- och anbuds nivå. Den enda skillnaden mellan nivå 3 och de övriga nivåerna är djupet på information på upphandlings-, delkontrakts- och anbuds nivå. Dessa uppgifter redovisas redan i annonserna till upphandlingarna. Relationerna mellan upphandling, avtal och ekonomisystem är det samma även i detta fall.

Det är mängden annonser som utgör den stora skillnaden mellan alternativ 1 - 3. För att exemplifiera den utökade omfattningen utifrån dagens annonsutformning hämtas ett exempel från Upphandlingsutredningens delbetänkande. En upphandlande myndighet som Inköp Gävleborg genomför årligen ca 400 upphandlingar på ca 20 personal. Om samtliga upphandlingar måste efterannonseras uppgår arbetsbördan till ca 20 annonser per personal. Den utökade tidsåtgången bedöms med dagens annonsutformning och utökad uppgiftsinlämning uppgå till ca 20 minuter per annons. Detta antagande bygger på att uppgifterna behöver registreras in manuellt. Detta innebär i praktiken totalt 6 timmars effektiv tid per anställd och år.

Om den detaljerade nivån lämnas i samband med efterannonsering och det innan införandet genomförs en totalöversyn av annonseringsprocessen torde arbetsbelastningen bli ännu mindre. Om den upphandlande myndigheten använder elektroniska upphandlingsstödsystem och dessa i sin tur anpassas till nya statistikbehov kommer arbetsinsatsen att vara försumbar.

Det detaljerade nivån, nivå 3, bedöms vara till direkt nytta för den upphandlande myndigheten i sina egna kvalitetssäkringsprocesser av offentlig upphandling och det strategiska arbetet för upphandlingsfunktionens ledning. Dokumentationen runt upphandlingarna blir per automatik strukturerad. I underlaget finns ett stort urval av data för inrapportering till den politiska nivån på såväl lokal som nationell nivå. Dataunderlaget har potential att utgöra beslutstöd för den upphandlande myndighetens styrning och ledning.

Upphandlingar under gränsen för direktupphandling samt tilldelning av kontrakt genom förnyad konkurrensutsättning bör dock inte omfattas av den nationella statistiken på grund av den omfattningen av dessa moment. Däremot kan det vara av intresse att identifiera val av metod för tilldelning av kontrakt vid ramavtal.

xi. Begränsningar och modellantaganden

Estimering och statistik gällande effekter, prognoser och beräkningar av politiskt motiverade krav i offentliga upphandlingar kommer att kräva både kvalitativa skattningar, modellantagande och indirekt analys av samband mellan olika data i statistikdatabasen.

Beräkning av transaktionskostnader kan till exempel ske genom kompletterande studier eller modellantaganden baserade på faktiskt genomförda tidmätningar hos upphandlande myndigheter och anbudsgivare.

m. Tillgänglighet

Tillgängligheten till statistik följer av den gällande lagstiftning. Officiell statistik ska vara tillgänglig för allmänheten via en allmänt tillgänglig databas. Uppgifter om enskilda får dock inte röjas. Tillgängligheten för forskare kan utökas efter särskild ansökan.

Det finns möjligheter, trots begränsningen kring enskilda, att genomföra omfattande ekonomiska analyser. Dessa behöver de facto inte vara beroende av en redovisning av uppgifter om enskilda leverantörer.

n. Införandeprocess

Huruvida deltagande i den nationella statistiken gällande offentlig upphandling på nivå 1 – 3 skall vara obligatorisk eller inte överlämnas till Upphandlingsutredningen att analysera vidare. Det föreligger samrådskyldighet om icke obetydliga ändringar i tidigare insamlingar/formulär skall genomföras.⁵⁷ Detta innebär att bland annat samråd måste ske med SKL och myndigheter under riksdagen.

För ett samrådsförfarande behövs en komplett konsekvensutredning.⁵⁸ Samrådet bör i detta fall omfatta insamling av uppgifter av samhällspolitisk karaktär som kan relateras till enskilda myndigheters myndighetsutövning eller det kommunala självstyret. I övrigt bör samrådet i första hand omfatta den praktiska hanteringen.

Deltagande i den nationella statistiken gällande offentliga inköp på nivå 1 – 3 bör initialt vara frivillig för icke statliga myndigheter. En utrullning bör ske successivt myndighet för myndighet. I varje enskilt fall bör införandeprocessen omfatta en noggrann analys.

Bakgrunden till ställningstagandet för de icke statliga myndigheterna är att det krävs anpassningar av ekonomisystem, förändrade rutiner gällande statistikinsamling relaterat antingen till RS eller direkt filöverföring till system som transaktionsdatabasen.

xii. Kostnader

Frågan om utökad uppgiftsinlämning innebär utökade kostnader eller en besparing är för tidigt att utröna. Initialt kommer dock en förändring att innebära utökade kostnader. Uppskattad initial kostnad utgår ifrån följande antaganden.

Idag finns följande tillgängligt:

- Infrastruktur för insamling av nationell ekonomisk statistik på årsbasis, (RS och Hermes)

⁵⁷ Samrådsförordningen, [SFS 1982:668](#) och [Information från SKL om samrådsförfaranden](#)

⁵⁸ Förordning om konsekvensutredning vid regelgivning, [SFS 2007:1244](#)

- Infrastrukturer för löpande registrering av data relaterat till offentliga upphandlingar, (Valfrihetswebben och privata annonsdatabaser)
- Infrastrukturer finns för att genomföra jämförande analyser, (Statistikansvariga myndigheter)
- Statistikansvariga myndigheter har tillgång till programvara för insamling, analys och bearbetning av data
- Det nu aktuella statistikbehovet bedöms i detta läge inte utgöra ett sådant unikum att nya systemlösningar måste skapas, anpassningar av befintliga system behövs dock
- Tillräckliga sekretessbestämmelser föreligger genom OSL då uppgifter om enskilda skyddas
- IT-säkerheten är redan hög genom de nu föreliggande infrastrukturerna för insamling och lagring av känsliga data, (Statistikansvariga myndigheter)
- Tillräcklig lagstiftning finns för att täcka skyldigheten att lämna uppgifter⁵⁹
- Standarder finns med hög reliabilitet
- När det gäller uppgiftslämnande av ekonomiska data är motivationen hög, (insamlingen är idag rutin och har en över hundraårig tradition)
- Insamlingen gällande ekonomiska data på aggregerad nivå är redan idag en totalanalys på nationell nivå

Följande kompletteringar behöver säkerställas på övergripande nivå:

- Översättningsnycklar mellan olika koder
- Fördjupning av koder
- Genomförande av parallella studier för framtagande av modellantaganden, exempelvis tidsstudier eller mätning av kompetensnivåer vid genomförande av upphandlingar
- Vägval gällande metoder och för insamling/sammanställning/redovisning av inhämtade data
- Förberedelse för utökad uppgiftslämnande från ekonomisystem
- Förberedelse för utökad uppgiftslämnande i samband med annonsering/efterannonsering
- Fördjupad analys om vilken ekonomisk statistik som kan återanvändas från olika källor
- Fördjupad analys om annan statistik inom ramen för den officiella statistiken kan återanvändas för att mäta om det föreligger effekter av samhällspolitisk karaktär
- Framtaganden av standardiserade rapporter
- Stöd till upphandlande myndigheter att lämna statistik gällande offentliga upphandlingar
- Framtagande av kvalitetsdeklaration
- Plan för samordning mellan statistikansvarig myndigheter
- Anpassning av ekonomisystem och upphandlingssystem för att säkerställa interoperabilitet mellan statistikdatabasen och andra system

De största kostnaderna uppstår i planerings- och införandestadiet.

Löpande kostnader i förvaltningsfasen torde efter införande kunna omfattas av nuvarande kostnader för insamling och bearbetning av statistik på nationell nivå. Med en förenklad

⁵⁹ Möjligtvis behöver statistikförordningen kompletteras med ytterligare statistikansvariga myndigheter och lagen om officiell statistik kompletteras men någon utökad punkt rörande samhällspolitiskt ställda krav vid inköp.

process för dem som redan idag lämnar uppgifter skulle kostnaderna för insamling totalt sett ha potential att sjunka.

Den analys som statskontoret genomfört gällande transaktionsdatabasen är vägledande vad gäller såväl personella resurser som investeringsmedel. Införandet uppskattas till mellan 5 – 10 mnkr och torde i stor omfattning genomföras av befintlig personal hos de statistikansvariga myndigheterna.⁶⁰ I förvaltningsfasen kan statistikinsamlingen genomföras av befintlig personal. Systemutveckling behöver säkerställas vilket kan komma att medföra utökad behov av personal, upp emot 1 tjänst per år. Nuvarande systemkostnader för transaktionsdatabasen om ca 200 000 mnkr per år plus personal/konsultkostnader om ca 700 000 - 900 000 mnkr per år torde vara tillräckligt. Insamlingskostnaderna torde uppgå till det som angivits tidigare samt de uppgifter som lämnats i statskontorets rapport.

Åtgärd	Merkostnad jämfört med dagens kostnad
Analys och införandeprojekt, 3 årigt	10 mnkr
Löpande systemkostnader	0,2 mnkr per år
Löpande personalkostnader	0,7-0,9 mnkr per år
Kostnader för uppgiftslämnande, ekonomidata	5 000 kronor per upphandlande myndighet och år
Kostnader för uppgiftslämnande, upphandlingsinformation	6 * 500 kronor per anställd, 3 000 kronor per anställd och år
Systemanpassningar hos myndighet	Bör ingå i de ordinarie licenskostnaderna för systemuppgradering.

⁶⁰ Statskontoret, Ett utvecklat upphandlingsstöd, Stockholm 2010.

7. Upphandlingen av den skotska statistikdatabasen

o. Sammanfattande analys

I uppdraget med denna rapport ingår att redogöra för den upphandling som inledde arbetet med den skotska Hubben. Granskningen av upphandlingen visar tydligt att de bakomliggande analyserna, det strategiska gemensamma greppet om hela nationens upphandlingar, upphandlingens tydlighet, ett framgångsrikt implementerings- och förvaltningsarbete tillsammans medfört att Skottland idag har nått de mål för den skotska Hubben som sattes upp i upphandlingsarbetet 2006.

Upphandlingen följde den strategiska inriktning som pekades ut i McLellands rapport.⁶¹ Samtidigt organiseras hela nationens upphandling om i tydliga grupperingar som bedömts som strategiskt lämpliga utifrån ett ekonomiskt och organisatoriskt perspektiv. På grund av de skotska förhållandena genomfördes en omfattande initial kartläggning och anpassning. Upphandlingen identifierade och tillgodosåg också tydligt behoven för en framgångsrik och effektiv införande- och förvaltningsprocess i form av utbildningsinsatser, systemanpassningar, införandeprocesser och dylikt. Frivillighet att delta i den skotska Hubben visade sig vara en framgångsfaktor.

I detaljer är de metoder som Skottland valt i upphandlingen inte tillämpligt för svenska förhållanden. Upphandlingen var tydligt funktionsinriktad och lösningsorienterad. Bland annat överlämnades valet av variabler kring klassificering och modellantaganden till anbudsgivarna. Sådana frågor måste i Sverige tas om hand redan i samband med planeringsfasen genom bland annat samrådsförfaranden och kvalitetsdeklarationer.

p. Om upphandlingen

xiii. Omfattning och syfte

Upphandlingen som sådan omfattade utveckling av en statistikdatabas med information från leverantörer och myndigheter och därtill tillhörande tjänster, t.ex. utbildning och service och support. I förfrågningsunderlaget angavs att syftet med databasen var att möjliggöra analys av leverantörsdata från deltagande myndigheter och organisationer. Informationen skulle användas av utpekade nyckelpersoner för att identifiera gemensamma upphandlingsmöjligheter för offentlig sektor och på så sätt generera besparingar.

Databasen skulle innehålla sökfunktion, rapportfunktion och vara nåbar via internet, dvs. ett internetbaserat rapportverktyg. Deltagande organisationer skulle kunna söka fram generiska rapporter med organisationernas egna data och tillämplig sektoriell och regional data på aggregerad nivå. Syftet var att nyckelpersonerna skulle kunna upprätta strategier för sin organisations inköp. Det ställdes även krav på möjligheter till riskklassificering och

⁶¹ *McLelland John F, Review of Public Procurement in Scotland - Report and Recommendations, Edinburgh 2006*

marknadsanalys med det primära syftet att i förväg identifiera förändrade inköpsmönster som i sin tur skulle kunna påverka leverantörer. Upphandlingen innehöll inga krav på annonseringsfunktion eller elektronisk upphandlingsfunktion.

Upphandlingen syftade till att teckna ramavtal totalt fyra år långt avtal med en leverantör. Den statliga skotska inköpscentralen var avtalspart för avtalet. En kontaktperson utsågs dock vid varje deltagande organisation.

Inga volymer garanterades. Det garanterades heller inte att de angivna organisationerna skulle ansluta sig till databasen. Oaktat detta skulle en initial analys av inköpsmönster genomföras för samtliga organisationer som omfattades av upphandlingen. Den initiala analysen omfattade inköpsmönster i 118 organisationer varav 32 kommuner, 22 Sjukvårdsstyrelser, 26 Universitet och högskolor, 8 Lokala Polismyndigheter, 8 brandförsvarsförbund och 20 övriga upphandlande myndigheter.

Anbudsgivaren skulle samla in data och bygga en databas innehållandes uppgifter om dessa organisationer och som skulle kunna påverkas och därtill prioritera vissa kategorier. Dessa kategorier utgjordes av de tidigare beskrivna kategorierna A – C.⁶²

Exempel på analys inom Kategori B var t.ex. kartläggning av inköpsmönster och utgifter för böcker och skolmateriel för Universitet m fl. För kommuner kunde det t.ex. vara social omsorg och avfallshantering. Anbudsgivaren skulle tillhandahålla modellantaganden för att denna typ av analys.

xiv. Utmaningar

Antalet leverantörer i leverantörsreskontra hos samtliga de 118 upphandlande myndigheterna uppskattades till ca 300 000 st. vid tidpunkten för upphandlingen. Anbudsgivaren skulle bryta ner och klassificera informationen i leverantörsregister till relevanta varu- och tjänstegrupper samt lägga till leverantörsinformation såsom organisation, omsättning och säte.

Datainsamlingen utgjorde sannolikt utgjort en stor del av arbetet för leverantören. De upphandlande myndigheter som beskrevs i underlaget hade mycket olika mognads- och kompetensgrad vad gäller upphandling och inköp. De flesta myndigheterna behövde stöd och utbildning i att ta fram relevant information ur sina egna mycket disparata system.

xv. Modellantaganden och insamlingsprocesser

Leverantören fick ett självständigt uppdrag att initialt utföra en analys av inköpsmönster av det data som tillhandahölls Leverantören vid avtalsstart. Leverantören var själv ansvarig för identifiering av data, insamling av data samt tvätt och analys av rådata. De deltagande organisationerna fick inte åläggas orimlig arbetsbörda. Avtalet gav den statliga skotska inköpscentralen rätt att avgöra vad som kunde anses som orimlig arbetsbörda.

Efter den inledande fasen skulle Leverantören genomföra analys av deltagande organisationers data under hela avtalsperioden.

⁶² Se avsnittet om Organisation av den offentliga upphandlingen sidan 2 f.

Viktigt var att uppgifter i Hubben kunde tillhandahållas i MS Excel.

i. Krav på leverantören

Kraven på leverantören utgjordes av sedvanliga krav i offentlig upphandling.

ii. Krav på tjänsten och Tilldelningskriterier

I Skottland valdes en modell där utförandet i hög grad utgjordes av frivilliga krav som utvärderades. De aktuella kraven var tydligt projekt- och resultatorienterade och lämnade stort utrymme för leverantören att välja variabler för bästa resultat.

Angivna tilldelningskriterier och deras viktning var:

- 1) Tekniska krav och kvalitetskrav 65 %
- 2) Pris 35 %

1) Tekniska krav och kvalitetskrav – underkriterier och viktning

Under respektive kriterium angavs även de krav som ställdes på databasen och tjänsterna.

- Funktionalitet 40 %
- Metod 30 %
- Framtida utveckling 10 %
- Utbildning 5 %
- Tjänster 5 %
- Säkerhet 5 %
- Användbarhet 5 %

Varje underkriterium var därefter indelat i olika krav med olika vikt. Som en avslutning på rapporten lämnas en detaljerad beskrivning upphandlingens utvärderingskriterier då dessa kan tjäna som en vägledning och inspiration vid en framtida eventuell svensk upphandling.

1) Tekniska krav och kvalitetskrav 65 %

Funktionalitet 40 %

Krav på databasen 25 %

Detaljerade rapporter på Nationell (Kategori A), Sektoriell (Kategori B) och Lokal (Kategori C) nivå. Data skulle kunna exporteras till MS Excel och MS Power Point. Rapporter skulle bifogas anbudet.

Utvärdering av data 50 %

Analys av tre (3) olika uppsättningar av data skulle bifogas anbudet.

Kodning av kategorier 5 %

Anbudsgivare skulle ange vilka typer av kategorisering (CPV, UNSPCC/UNDP osv.) de kunde offerera samt ange fördelar/nackdelar med dessa.

Behörighetsnivåer 5 %

Anbudsgivare skulle beskriva vilka behörighetsnivåer som systemet kunde erbjuda för olika organisationer.

Applikationsutveckling 5 %

Anbudsgivare skulle beskriva vilka förbättringar som gjorts i systemet under de senaste två (2) åren och varför dessa gjorts. Även planerad framtida utveckling skulle beskrivas.

Undersöka bakomliggande data 5 %

Systemet skulle möjliggöra analys av bakomliggande data i rapporter.

Metod 30 %

Tekniskt förslag och service 50 %

Hur säkerställdes standardiserad och konsoliderad rådatafil för varje deltagande organisation?

Klassificering och identifiering av icke-påverkbara utgifter, t.ex. bidrag till frivilligorganisationer.

Hur säkerställdes hög reliabilitet och validitet vid matchning mellan leverantör och kategori? Hur identifierades och värderas vanligt förekommande leverantörer m.fl. faktorer?

Kvalitetssäkring 5 %

Anbudsgivaren skulle ange om företaget är ISO-certifierat eller hade ett liknande kvalitetssäkringssystem.

Kategori A, B och C 20 %

Anbudsgivare skulle visa hur affärsmöjligheter kunde identifieras på nationell, sektoriell och lokal nivå.

Ändringar och rättelser 15 %

Anbudsgivare skulle beskriva hur rättelser gjordes i databasen.

Förtjänster med det egna systemet 5 %

Anbudsgivare skulle beskriva vad som särskiljde den offererade lösningen/tjänsterna från andra system på marknaden.

Projektplan 5 %

Bifoga utkast till projektplan med detaljerad information om projektet.

Framtida utveckling 10 %

Avtalsuppföljning 27,5 %

Leverantören skulle kunna övervaka att avtal följs med de frekvenser som önskas av de deltagande organisationerna. Anbudsgivare skulle för anbudet räkna med frekvens kvartalsvis.

Referensprissättning 15 %

Administration av prislistor 27,5 %

Avtalsrelationer skulle kartläggas. Varje leverantör skulle åsättas en unik identifikation i systemet. Det var prioriterat att hitta anskaffningar som gjordes utanför kontrakt och utan att kontrakt finns överhuvudtaget, dvs. otillåtna direktupphandlingar.

Leverantörsportal 5 %

Detaljerat artikelsortiment 10 %

Verktyg för insamling av data 15 %

Utbildning 5 %

Ett stort antal personer skulle utbildas, upp till 100 personer per gång. Lokaler för ändamålet skulle tillhandahållas av den upphandlande myndigheten men Leverantören skulle kunna tillhandahålla webbaserade lösningar för att möjliggöra deltagande på distans. Kostnad för utbildning skulle ingå i anbudet.

Tjänster 5 %

Service och support skulle tillhandahållas till deltagande organisationer och potentiella framtida användare.

Säkerhet 5 %

Företagets kontinuitet 50 % - Anbudsgivande företags planer för katastrofhantering av såväl finansiell som force majeure liknande karaktär skulle beskrivas samt hur de deltagande organisationernas tillgång till data och analyserna under sådana förhållanden säkerställdes.

Generell säkerhet 50 % - Anbudsgivaren skulle beskriva hur data skyddades och hur sekretess för uppgifter i systemet upprätthölls.

Användarvänlighet (5%)

Bedömdes på grundval av de rapporter som skulle bifogas anbudet.

8. Deltagare i Work Shop

Adriana Buzea, Lidingö Stad
Anders Norrlid, Rådet för Kommunala Analyser
Anders Wijkman Socialdepartementet
Annika Jonsson, SKL
Birgitta Nelson, Kammarkollegiet
Bjorn Axelsson, Handelshögskolan
Bo Strömberg, ESV
Caklin Doganson, SCB
Carl-Johan Rasch, Logica
Christian Berger, Näringsdepartementet
Daniel Simonsson, Visma Opic AB
Elisabeth Akrantz, Kammarkollegiet
Eva-Lotta Löwstedt-Lundell, SVT AB
Fredrik Fehn FCO GOV UK
Hedvig Forsselius, Arbetsmarknadsdepartementet
Helena Henriksson Socialdepartementet
Helena Rom SKL Kommentus Inköpscentral AB
Jan-Eric Nilsson VTI
Johan Almesjö, Inköp Gävleborg
Katariina Virkunen, Håbo Kommun
Kerstin Wiss-Holmdal, SKL
Lawrie Willcox, Scottish Procurement & Commercial Directorate
Lena Svensson SKL
Magnus Rehnström Visma Opic AB
Mats Bergman, Södertörns Högskola
Niklas Fyhr, Almega
Nils Fjelkegård E-legitimationsnämnden
Per Eskilsson, Kammarkollegiet
Peter Norén, ESV
Peter Wedebrandt
Pia Bergdahl, Statskontoret
Pia Nylöf, SKL Kommentus Inköpscentral AB
Sofia Lundberg Umeå Universitet
Stefan Jönsson, Konkurrensverket
Susan Duncan, Scottish Procurement & Commercial Directorate
Susanne Sahlin, Skatteverket
Ted Ekman, Almega
Torbjörn Jonsson Visma Opic AB
Ulrika Dyrke, Företagarna
Ulrika Sorset, NEA
Åsa Edman, Socialdepartementet

9. Referensmaterial

Länkar

www.esv.se

www.east-ayrshire.gov.uk

www.nea.nu

www.kammarkollegiet.se

www.scb.se

www.scotland.gov.uk

www.spiekscavell.net

www.rka.se

www.skf.se

www.sfti.se

www.valfrihetswebben.se

Rapporter, allmänna råd och övriga publikationer

Ekonomistyrningsverket, Statliga inrapporteringskoder 2011, (S-koder) Ekonomistyrningsverkets föreskrifter för rapportering av ekonomisk information till statsredovisningen, förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring

Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, SKL, Val av affärsprocess – vägledning, 2011

European Statistical System Committee, European Statistics Code of Practice, 2011

Kammarkollegiet, Upphandlingsstöd, Målgruppernas användning av Valfrihetswebben, Rapport 2010, Dnr 24.1-5248-10

Konkurrensverket, Rapport 2011:1, Siffror och fakta om offentlig upphandling

Konkurrensverket, Rapport 2011:5, Bättre statistik om offentliga upphandlingar

McLelland John F, Review of Public Procurement in Scotland - Report and Recommendations, Edinburgh 2006

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

Statskontoret, Ett utvecklat upphandlingsstöd, Stockholm 2010

Statistiska Centralbyrån, Enheten för statistik om offentlig ekonomi, Beskrivning av statistiken, Räkenskapssammandrag för kommuner och landsting 2010 (RS) OE0107

Statistiska Centralbyrån, Enheten för statistik om offentlig ekonomi, Variabelförteckning RS, SCBFS 2012:2

Statistiska Centralbyrån, Enheten för offentlig ekonomi och mikrosimuleringar, Beskrivning av statistiken Offentligt ägda företag, 2010 OEO108

Statistiska centralbyrån, Utvecklingsavdelningen, Metodenheten, Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitets- deklaration av officiell statistik, MIS 2001:1

Statistiska Centralbyrån, Riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken, 2006:1, Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik.

The Scottish Government, National Statistics, Government Expenditure & Revenue Scotland, Edinburgh 2011

Författningar

The Local Government (Scotland) Act 1994.

Data Protection Act 1998

The Local Government (Scotland) Act 1994.

The Freedom of Information (Scotland) Act 2002

Artikel 75-76 i direktiv 2004/18/EG

Förordning (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner

Lag (2001:99) om den officiella statistiken

Förordning (2001:100) om den officiella statistiken

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

MIS 2001:1