

Landstingsstyrelsen

## **Remissvar: Upphandlingsutredningen 2010 – slutbetänkande (SOU 2013:12) – Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling**

Landstinget i Jönköpings län har av Socialdepartementet beretts möjlighet att yttra sig över ovan rubr slutbetänkande

### **Förslag till beslut**

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

**att** godkänna bif yttrande som svar till Socialdepartementet

LANDSTINGETS KANSLI

Agneta Jansmyr  
Landstingsdirektör

Arne Andersen  
Inköpsdirektör

Inköpsavdelningen

Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Upphandlingsutredningen 2010 - slutbetänkande (SOU 2013:12) Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling**

### **Sammanfattning**

- Landstinget i Jönköpings län delar utredningens uppfattning att man bör ha ett strategiskt synsätt på upphandling
- Viktigt att satsa på kompetensutveckling
- Elektronisk upphandling och inköpssamverkan viktigt för att nå effektivitetsvinster
- Landstinget tillstyrker att EU-direktivens frivilliga regler om förhandlat förfarande införs i den svenska lagstiftningen
- De föreslagna direktupphandlingsgränserna tillstyrks
- En friare avropsordning vad gäller ramavtal är positivt
- Förslaget att koncentrera upphandlingsmålen till färre domstolar är bra. Däremot anser landstinget att domstolarna även bör se till om köparen riskerar att lida skada och inte enbart leverantören
- Landstinget ser positivt på förslaget att en medlingsfunktion ska inrättas
- Landstinget delar utredningens uppfattning att Miljöstyrningsrådets verksamhet är värdefull och att kriterieverksamhet avseende sociala krav bör utvecklas efter samma mönster som Miljöstyrningsrådet använder
- Landstinget delar utredningens uppfattning att det går att ställa krav som går längre än fullt ut harmoniserade EU-regler i syfte att uppnå miljömässiga eller sociala mål

- Upphandlingsdirektivets regler som ger möjlighet att reservera kontrakt till aktörer där majoriteten av arbetstagarna är personer med funktionshinder bör implementeras
- Landstinget tillstyrker det redovisade förslaget till ny upphandlingsstatistik

### **Strategisk upphandling för ökad kvalitet och effektivitet**

Landstinget i Jönköpings län delar utredningens uppfattning att man bör ha ett strategiskt synsätt på upphandling och att det är viktigt att satsa på kompetensutveckling inom området, att ställa relevanta kvalitetskrav och att ha en god avtalsuppföljning.

Landstinget anser i likhet med utredningen att elektronisk upphandling underlättar mycket för både leverantörer och upphandlande myndigheter.

Landstinget betonar också vikten av samarbete mellan upphandlande myndigheter och via inköpscentraler för att nå effektivitetsvinster.

### **Prioriterade lagstiftningsåtgärder**

Landstinget anser att det är viktigt att EU-kommissionens föreslagna upphandlingsdirektiv om förhandlat förfarande implementeras i svensk lagstiftning.

Landstinget delar utredningens förslag till höjda beloppsgränser för direktupphandling. Mer tid kan därigenom läggas på de värdemässigt stora och komplicerade upphandlingarna, samtidigt som det förenklar för små lokala leverantörer att vara med i mindre upphandlingar.

Utredningen föreslår ökade möjligheter att beakta enskildas behov och val inom ramavtal där samtliga villkor är fastställda.

Förslaget innebär att ramavtal med i övrigt fastställda villkor får tilldelas en leverantör på grundval av rangordning av leverantörerna, en bedömning av enskild persons särskilda behov, enskild persons val eller annan objektiv fördelningsgrund.

Landstinget anser att förslaget är bra och stämmer väl med patienters och brukares medverkan i vård och omsorg.

Landstinget hade önskat att rangordning som huvudregel vid svenska ramavtalsupphandlingar tagits bort.

Nuvarande system gynnar stora leverantörer som kan erbjuda många valmöjligheter där man inte behöver bekymra sig om rangordning.

## Prövning av upphandlingsmål

Överprövning i domstol har kommit att bli ett problem då det inom vissa branscher utnyttjas taktiskt.

Domstolarna ser ensidigt till om en leverantör riskerar att lida skada och inte om köparen riskerar att lida skada vilket landstinget anser att utredningen borde belyst. Upphandlande myndigheter tenderar att bli onödigt försiktiga i sina upphandlingsunderlag.

Upphandling sker gärna till lägsta pris eftersom det blir tydligt vilket anbud som har lägsta pris. Man drar sig för att göra innovationsupphandlingar eftersom man inte vet hur domstolarna ska bedöma underlaget.

Positivt är också utredningens förslag att en medlingsfunktion inrättas vid det samordnade upphandlingsstödet med ansvar att utreda och i samverkan med berörda parter föreslå lösningar på strukturella problem inom offentlig upphandling.

Utredningens förslag att upphandlingsmålen ska koncentreras till tre förvaltningsrätter samt en kammarrätt ser landstinget positivt på då specialisering förhoppningsvis leder till effektivare överprövning.

Landstinget tillstyrker utredningens förslag att direktupphandling temporärt får användas när en upphandling blivit föremål för överprövning och förlängd avtalsspärr inträtt.

## En miljöanpassad upphandling

Landstinget delar utredningens uppfattning att Miljöstyrningsrådets verksamhet inom offentlig upphandling är värdefull och landstinget anser att det är av stort värde att ha ett gemensamt ägt organ inom området hållbar upphandling.

Landstinget delar bedömningen att myndigheter som vill gå längre än EU:s harmoniserade regler i syfte att uppnå miljömässiga eller sociala mål ska kunna göra detta.

## Socialt ansvarsfull offentlig upphandling

Landstinget delar utredningens uppfattning att kriterieverksamheten avseende sociala krav och hänsyn bör utvecklas och att detta ska ske efter samma mönster som Miljöstyrningsrådet använder för att ta fram miljökriterier.

I upphandlingsdirektiven finns regler som ger möjlighet att reservera kontrakt till företag där majoriteten av arbetstagarna är personer med funktionshinder. Landstinget delar utredningens uppfattning och anser att bestämmelserna bör implementeras i svensk lagstiftning.

Vad gäller kollektivavtal anser landstinget att det ska vara möjligt att kunna ställa krav som motsvarar de villkor som finns i svenska kollektivavtal och att upphandlande myndigheter har ett stort behov av hjälp och stöd med utformningen.

### **Små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling**

Landstinget anser att det är positivt om upphandlingsstödet kan ge vägledning till små och medelstora företag för att underlätta för dem att delta i offentliga upphandlingar.

Däremot delar inte landstinget utredningens uppfattning att upphandlande myndighet skall motivera varför de inte delar upp ett större kontrakt. Det måste den upphandlande myndigheten själv kunna bestämma.

### **Nationell upphandlingsstatistik**

Landstinget tillstyrker att statistik inhämtas från de uppgifter som finns i annonser från de godkända annonsdatabaserna.

LANDSTINGSSTYRELSEN

Håkan Jansson  
Landstingsstyrelsens ordförande

Agneta Jansmyr  
Landstingsdirektör

# Goda affärer

*– en strategi för hållbar offentlig upphandling*

*Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010*

*Stockholm 2013*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2013:12

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

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

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

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

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23893-6  
ISSN 0375-250X

## Till Statsrådet Stefan Attefall

Genom beslut den 9 september 2010 (dir 2010:86) bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att utvärdera upphandlingsregelverket och göra en översyn av upphandlingsstatistiken. Genom beslut den 15 september 2010 förordnades Anders Wijkman till särskild utredare.

Som experter förordnades den 15 december 2010 avdelningschefen Agneeta Anderson, professorn Mats Bergman, departementssekreteraren Charlotte Brunlid, juristen Ulrica Dyrke, näringspolitiska experten Ted Ekman, upphandlingschefen Lisbeth Johnson, jur. kand. Birgitta Laurent, avdelningschefen Peter Lindblom, hovrättsrådet Tom Madell, inköpsdirektören Jan Schönbeck, förbundsjuristen Eva Sveman, kanslirådet Claes Eriksson, kanslirådet Hedvig Forsselius, departementsrådet Peter Frykblom, departementsrådet Gunilla Hulting, kanslirådet Lina Kager, departementssekreteraren Magnus Lindbäck, departementssekreteraren Niclas Liss Larsson, departementssekreteraren Annika Löfgren och departementssekreteraren Katarina Wahlgren. Den 24 oktober 2011 entledigades departementssekreteraren Peter Frykblom. Den 1 december 2011 entledigades avdelningschefen Peter Lindblom. Den 13 december 2011 entledigades departementssekreteraren Niclas Liss Larsson. Samma datum förordades ämnessakkunnige Anneli Hagdahl. Den 1 januari förordades avdelningschef Ellen Hausel Heldahl. Den 1 februari 2012 entledigades departementssekreteraren Magnus Lindbäck och samma datum förordnades departementssekreteraren Christian Berger. Den 6 februari 2012 entledigades departementssekreteraren Annika Löfgren och samma datum förordnades departementssekreteraren Ida Åhrén. Den 15 augusti 2012 entledigades departementssekreteraren Ida Åhrén och samma datum förordnades departementssekreteraren Maria Barton. Den 3 december 2012 entledigades kanslirådet Lina Kager samt hovrättsrådet Tom Madell. Samma datum förordnades departements-



sekreteraren Roger Bengtsson. Den 23 januari 2013 entledigades näringspolitiska experten Ted Ekman.

Som utredningens huvudsekreterare anställdes kanslirådet Åsa Edman från den 15 november 2010. Docenten Sofia Lundberg var anställd som sekreterare med särskilt ansvar gällande upphandlingsstatistik från den 1 januari 2011 till den 31 december 2011. Jur. kand. Helena Henriksson anställdes som sekreterare från den 2 februari 2011. Jur. kand. Ann Fryksdahl anställdes som sekreterare den 1 mars 2012. Den 16 april 2012 anställdes fil. dr. Magnus Arnek som sekreterare.

Utredningen har antagit namnet Upphandlingsutredningen 2010.

Utredningen överlämnade den 21 november 2011 delbetänkandet *På jakt efter den goda affären – analyser, erfarenheter och synpunkter på den offentliga upphandlingen* (SOU 2011:73). Delbetänkandet var omvärlds- och problembeskrivande och innehöll inte några förslag men indikerade utredningens vägval inför slutbetänkandet.

Den 2 februari 2012 fattades beslut vid regeringssammanträde dels om förlängning av utredningstiden till den 1 december 2012, dels om att del av uppdraget skulle utgå (dir. 2012:10). Den 18 oktober 2012 fattade regeringen beslut om att förlänga utredningstiden till den 5 mars 2013 (dir. 2012:107).

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling* (SOU 2013:12).

Fem särskilda yttranden har fogats till betänkandet.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm, mars 2013

Anders Wijkman

/Åsa Edman  
Helena Henriksson  
Ann Fryksdahl  
Magnus Arnek

# Sammanfattning

Upphandlingsutredningens huvudsakliga uppdrag är att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv samt se över systemet för insamling av upphandlingsstatistik och vilken statistik som ska samlas in. Utredningen tillställdes hösten 2010. Regeringens motiv var flera, bl.a. att få underlag till den då förestående översynen av EU:s upphandlingsdirektiv men också att beakta den utbredda kritiken mot gällande upphandlingslagstiftning och dess tillämpning.

Efter ett omfattande, utåtriktat utredningsarbete kan kritiken från offentlig sektor, företag, forskare, intresseorganisationer m.fl. sammanfattas på följande sätt:

- Den offentliga upphandlingen har en tydlig slagsida mot lagtillämpning. Andra viktiga aspekter av den goda affären har kommit i skymundan.
- Den offentliga upphandlingen lider av brist på ledarskap och strategiskt perspektiv. Riksdag och regering synes sakna ett samlat grepp om den offentliga upphandlingens betydelse för viktiga delar av samhällets service. De har inte utnyttjat upphandlingens fulla potential som politiskt styrmedel eller för att hushålla med gemensamma medel.
- Trots att upphandlingen ofta berör välfärdens kärna får den alltför sällan myndighetsledningens uppmärksamhet. Många myndigheter saknar eller har en otydlig strategi för sin offentliga upphandling.
- Kunskapsbristerna på området är stora. Till följd av undermålig statistik råder betydande osäkerhet om hur stora summor den offentliga upphandlingen i Sverige omsätter. Vidare brister kunskaperna om konkurrenssituationen på de olika marknaderna, i vilken omfattning företag av olika storlek deltar, vad man

upphandlar m.m. Allt detta försvårar djupare analyser av den offentliga upphandlingen. Den undermåliga statistiken är en viktig anledning till svårigheterna att beräkna effekterna av de miljökrav och sociala krav som ställs.

- Lagstiftningen och dess tillämpning upplevs som både krånglig och oflexibel samt emellanåt även otydlig. Myndigheternas begränsade möjligheter till förhandling upplevs ofta stå i vägen för den goda affären. Hur långtgående miljökrav och sociala krav som får ställas, inte minst i förhållande till EU-lagstiftningen, omgärdas också av frågetecken. Vidare råder oklarheter i vilken mån som enskildas särskilda behov och val kan beaktas.
- Det stora antalet överprövningar leder till förseningar och fördyringar samt, inte sällan, till svårigheter att tillhandahålla viktig offentlig service. Rädslan för att upphandlingen ska stoppas gör att man undviker mer komplexa tillvägagångssätt som skulle vara till fördel för den goda affären.
- Ställda krav följs sällan upp, vilket gör att myndigheterna inte vet om de fått vad avtalat om och betalar för. Bristande uppföljning anses t.ex. vara en viktig faktor bakom de skandaler som under senare år uppdagats inom äldreomsorgen. För samvetsgranna leverantörer leder bristen på uppföljning ofta till frustration och till att de ibland avstår från att delta i upphandlingar. När kontrakten inte följs upp minskar också möjligheterna att lära inför framtida upphandlingar.
- Små upphandlande myndigheter och leverantörer möter särskilda utmaningar, både på grund av resurs- och kompetensbrist, men också för att transaktionskostnaderna i samband med upphandlingarna slår extra hårt mot små enheter.
- Vägledning och andra stödåtgärder från central nivå upplevs som otillräckliga, inte alltid samstämmiga och emellanåt alltför allmänt hållna. Särskilt små upphandlande myndigheter upplever svårigheter att, i den enskilda upphandlingen, tillämpa och väva samman vägledningar från olika upphandlingsstödande organisationer. Det statliga upphandlingsstödet behöver också utvecklas och lägga betydligt större vikt vid upphandlingens strategiska och ekonomiska dimensioner.

## Den goda affären – målet för den offentliga upphandlingen

Begreppet den goda affären har tjänat väl som utgångspunkt för utredningens arbete och bör, som utredningen ser det, vara det självklara målet för den offentliga upphandlingen. Den goda affären innebär att de upphandlande myndigheterna och enheterna, inom ramen för regelverket;

- tillgodoser verksamheternas behov genom att ställa och följa upp krav på kvalitet där servicen till medborgarna står i fokus,
- tillgodoser behoven till lägsta möjliga totalkostnad vilket innebär att, så långt möjligt, hänsyn tas till livscykelkostnaden,
- tar ansvar för en miljömässigt och socialt hållbar utveckling när upphandlingens art motiverar detta,
- beaktar möjligheterna att ta tillvara nya och innovativa lösningar som möter verksamheternas behov, samt
- tillvaratar och vårdar konkurrensen på de aktuella upphandlingsmarknaderna vilket bland annat inbegriper att överväga åtgärder för att underlätta de mindre företagens deltagande.

Vad som är rätt eller önskvärd kvalitet avgörs ytterst av dem som varan eller tjänsten är till för. Därför är brukarperspektivet en central utgångspunkt i utredningens förslag. I en upphandlande myndighets eller enhets kvalitetsuppfattning bör normalt miljöaspekter och sociala aspekter ingå och offentliga verksamheter bör gå före i arbetet med att ta sociala och miljömässiga hänsyn. Att ta ansvar för en miljömässigt och socialt hållbar utveckling har sedan ett antal år tillbaka ett tydligt stöd i upphandlingslagarnas s.k. ”bör-regler”. Den offentliga sektorn svarar för en betydande efterfrågan på marknaden och kan genom offensiva och samtidigt konstruktiva krav medverka till att mer hållbara varor och tjänster utvecklas.

Ett näringsliv som är vant att möta höga krav nationellt står också väl rustat i mötet med internationell konkurrens. De mindre företagens ökade deltagande i offentliga upphandlingar är av central betydelse, både för mångfalden av utförare och konkurrensen men också för sysselsättningen. Små och medelstora företag utvecklar i sitt arbete inte sällan nya, innovativa lösningar. En väl fungerande konkurrens är en förutsättning för den goda affären och leder, under rätt villkor, till att sådana affärer görs till lägsta möjliga totalkostnad.

Av regeringens budgetproposition framgår att målet med den offentliga upphandlingen är att skattemedlen ska användas på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet. Enligt EU-kommissionens utvärdering bidrar upphandlingsdirektiven – och deras positiva inverkan på konkurrensen och den gränsöverskridande handeln – till att skattemedlen utnyttjas mer effektivt. Utredningens anser att den offentliga upphandlingen, med ökad styrning och mer av strategiskt tänkande, kan användas för att åstadkomma betydande besparingar jämfört med i dag.

## **Strategisk upphandling för kvalitet och effektivitet**

### **Det nationella ledarskapet**

Den enskilt viktigaste faktorn för att förverkliga målet om den goda affären är att utveckla ett mer strategiskt perspektiv på den offentliga upphandlingen.

Regeringen har historiskt sett framför allt fokuserat på lagstiftningsfrågor i samband med offentlig upphandling. Den vidare frågeställningen – en samordnad politik för goda affärer i offentlig sektor – har inte getts samma uppmärksamhet. Detsamma gäller upphandlingens konsekvenser för den offentliga servicen till medborgarna och effektiviteten i själva upphandlingen. Det finns enligt utredningen en betydande potential till både effektivisering och ökad samhällspåverkan om regering och riksdag utvecklar ett mer strategiskt förhållningssätt.

Socialdepartementet har under innevarande mandatperiod haft det övergripande ansvaret för upphandlingspolitiken. Offentlig upphandling handlar dock ytterst om en effektiv förvaltning och hushållning med allmänna medel. Det talar enligt utredningen för att det övergripande ansvaret för upphandlingen borde ligga på Finansdepartementet.

Hittillsvarande brister i samordningen på nationell nivå har enligt Upphandlingsutredningens mening lett till en fragmentisering av upphandlingspolitiken. Olika sakdepartement har vart och ett tagit ansvar för vissa upphandlingsrelaterade frågor och i sin tur fördelat uppgifter och resurser på sina respektive myndigheter. Bristerna i samordningen har exempelvis lett till att inget departement samordnar politiken för socialt ansvarsfull offentlig upphandling. Upphandlingsutredningen menar att det har lett till att frågan hamnat i

skymundan och anser att Socialdepartementet bör ges ett uttalat samordningsansvar.

Ett annat resultat av den bristande nationella samordningen är att insatserna för stöd och vägledning inom upphandlingsområdet är uppdelade på ett antal statliga myndigheter och organisationer. Denna splittring har varit uppmärksammas under en längre tid och ledde 2011 till att regeringen tillsatte en särskild utredare (Upphandlingsstödsutredningen). Denna utredning lämnade våren 2012 ett förslag om att det statliga upphandlingsstödet borde samordnas i en ny myndighet (SOU 2012:32). Förslaget är enligt Upphandlingsutredningens mening ett viktigt steg i rätt riktning.

Den splittrade upphandlingspolitiken och avsaknaden av ett samordnat upphandlingsstöd har minskat förutsättningarna för goda offentliga affärer.

### Ledarskapet på myndighetsnivå

De senaste decennierna har karaktäriserats av en utveckling där den offentliga sektorn – bland annat genom konkurrensutsättning – sökt nya vägar för att tillhandahålla välfärdstjänster till medborgarna. Tanken har varit att åstadkomma ett mer varierat tjänsteutbud med högre kvalitet och kostnadseffektivitet, utan att göra avkall på principerna om gemensam finansiering och tillgång för alla efter behov. Både upphandlade varor och tjänster utgör numera viktiga komponenter i en fungerande välfärd. Detta medför att ledarskapet på myndighetsnivå och ett i sammanhanget strategiskt förhållningssätt till den offentliga upphandlingen är av avgörande betydelse.

När myndigheterna valt att konkurrensutsätta verksamheter, eller upphandla strategiskt viktiga varor, behöver ledningen utveckla mål som är tydliga och mätbara samt kommunicera dessa till organisationen. Det är angeläget att det finns policydokument och styrdokument liksom dokumenterade rutiner och processer som stöd för inköpsfunktionerna. Av stor vikt är riktlinjer för affärsetik, vilket inkluderar konkurrensaspekter t.ex. små och medelstora företags möjligheter att tävla om kontrakt, miljöhänsyn och sociala hänsyn. Åtskilliga myndigheter uppvisar brister i dessa avseenden. Detta kan i sin tur kopplas direkt till vikten av ledarskap. Det är verksamhetens ledning som har det yttersta ansvaret för att utarbeta och införa denna typ av styrdokument. Enligt Upphandlingsutredningens mening är det därför en god idé att ha regelbundna överläggningar i kommun-

och landstingsfullmäktige eller myndigheternas ledningar om upphandlingens övergripande mål och strategier samt hur upphandlade verksamheter följs upp och fungerar. Enskilda kommuner, som t.ex. Värnamo, har gått ett steg längre och inrättat en särskild nämnd för upphandlingsfrågor. Det framstår enligt Upphandlingsutredningen som angeläget att upphandlingsfrågorna på lämpligt sätt representeras på ledningsgruppsnivå i de enskilda myndigheterna.

### **Effektiviseringspotentialen är inte tillräckligt uppmärksammas**

Utredningen gör bedömningen att varken statsmakterna eller de enskilda myndigheterna till fullo insett den potential för en effektivisering av den offentliga sektorn som ligger i en bättre fungerande offentlig upphandling. Upphandlingen uppgår till mycket stora belopp, cirka 550–600 miljarder kronor årligen. Om sektorn i sin helhet, genom bättre upphandlingar, skulle kunna pressa prisnivån med bara ett par procent i snitt, utan att kvaliteten försämras, skulle resurser motsvarande minst 10 miljarder kronor frigöras. Få andra instrument innehåller samma potential till effektiviseringar. Utblickar till de nordiska länderna visar att besparingar och effektiviseringar genom effektivare offentlig upphandling ges hög prioritet.

Upphandlande myndigheter har, genom den offentliga upphandlingen, goda förutsättningar att ta del av vissa produktivitetsökningar som privat sektor erfarenhetsmässigt har visat sig vara bra på att åstadkomma. Den offentliga verksamheten är långt svårare att effektivisera än traditionell varuproduktion och service i privat sektor. Men en ökad konkurrensutsättning – med tydliga kvalitetskrav – bör enligt utredningen kunna medverka till att produktiviteten höjs även i offentliga verksamheter.

Utredningen har uppmärksammas på att ett helhetsperspektiv ofta saknas vid anskaffning av varor och tjänster. Varor till lågt inköpspris väljs trots att driftkostnaderna på längre sikt blir högre. Sådana varor är därtill ofta sämre ur ett miljö- och resursperspektiv. Ett annat exempel på bristande helhetsperspektiv är när en upphandling delas upp i olika delar, t.ex. investering respektive drift och underhåll var för sig. Genom att i stället välja ”paketlösningar” kan drivkrafter för effektivisering och nytänkande stimuleras. I sammanhanget är de budgetprinciper som gäller för offentlig sektor ett problem.

Ett ytterligare exempel på ett bristande helhetsperspektiv är upphandlande myndigheter som sköter sin anskaffning av varor och tjänster på ad hoc-basis, dvs. utan någon egentlig strategi. Det leder regelmässigt till dyrare inköp.

Inköpssamverkan passar mer eller mindre väl för olika typer av varor. Om och när upphandlande myndigheter ska delta i olika former av inköpssamverkan är en strategisk fråga. Professionell och genomtänkt inköpssamverkan leder dock i regel till bättre inköpsvillkor, minskade transaktionskostnader och en stärkt upphandlingskompetens.

Det finns goda erfarenheter av att väl utformade it-lösningar leder till en betydande effektivisering av upphandlingsverksamheten. Felkällorna kan minskas vilket underlättar för aktörer i allmänhet och för de små och medelstora företagen i synnerhet.

Den offentliga sektorn skulle sammantaget kunna åstadkomma långt bättre inköp till en lägre total kostnad genom att se anskaffningen ur ett bredare, mer genomtänkt och långsiktigt perspektiv.

### **Den viktiga upphandlingskompetensen**

Att göra goda affärer kräver kunskaper och kompetens inom flera områden, exempelvis juridik, ekonomi, teknik, miljö och socialt ansvarstagande. Upphandlingsutredningen anser att kompetensen bör stärkas genom utbildning på akademisk nivå. Sådan utbildning finns i dag främst i form av olika juridiska kurser. Här måste en breddning ske och inkludera kunskap från ett antal discipliner. Av största vikt är också att utbildningen för ledare i offentlig sektor ger utrymme åt offentlig upphandling, utifrån perspektivet ledarskap och strategi.

Den bristfälliga forskningen är delvis ett resultat av den undermåliga upphandlingsstatistiken. Men det tillkommer att efterfrågan på analyser och forskning inom detta, för samhället och samhälls-ekonomi betydelsefulla område, varit begränsat. Många av de frågeställningar som väckts under utredningsarbetet förutsätter ytterligare studier. Utrymmet för förbättringar och effektiviseringar inom offentlig upphandling måste bedömas som mycket stora, givet att kunskaperna på området fördjupas. Det är sammanfattningsvis angeläget att bredda forskningen med syfte att fördjupa analysen men också att bidra till en höjd kompetens.

Mot denna bakgrund föreslår Upphandlingsutredningen att



- regeringen utarbetar och överlämnar till riksdagen en strategisk handlingsplan för goda offentliga affärer med det huvudsakliga syftet är att styra den offentliga upphandlingen mot bättre kvalitet och effektivitet,
- offentlig upphandling, med fokus på ledarskap och strategi, integreras i kompetensutvecklingen av ledare i staten,
- tre professurer inrättas inom offentlig upphandling med inriktning på juridik, ekonomi och samhällsvetenskap samt uppdragsutbildning inom området anordnas,
- anslagen till forskning om offentlig upphandling utökas med 10–15 miljoner kronor årligen och tvärvetenskapliga projekt ges prioritet,
- ett samordnat upphandlingsstöd i statlig regi ges ansvaret att utveckla vägledningar och informationsinsatser om upphandlingens strategiska betydelse, samt
- det samordnade upphandlingsstödet utarbetar särskild vägledning för inköpssamverkan.

### Sätt kvaliteten i centrum

De senaste åren har kvalitetsfrågorna hamnat alltmera i fokus. Bakgrunden är bland annat uppdagade missförhållanden på vissa äldreboenden som bedrivits på entreprenad. Somliga ser kvalitetsbristerna som en konsekvens av en effektiviseringsiver och lönsamhetsjakt som gått för långt. Andra ser i stället problemen som brister i kravställande och uppföljning från de kommunala huvudmännens sida.

Utredningens uppfattning är att frågan inte har något enkelt svar. Det är dock ställt utom allt tvivel att kravens och kontraktens utformning samt uppföljningen, är väsentliga för att erhålla god kvalitet. I detta inbegrips frågor om hur man skapar välavvägda incitament, t.ex. genom olika typer av ersättningsformer eller förlängningsoptioner, samt hur en verkningfull uppföljning kan organiseras och kontraktsbrott beivras. Centralt är också att premiera kvalitetshöjande åtgärder som går utöver ställda krav och att introducera drivkrafter för att uppnå högsta möjliga kvalitet under kontraktstiden. Vidare anser utredningen att de s.k. relativa anbudsutvärderingsmodellerna inte bör tillämpas, dels för att de

tenderar att osynliggöra de svåra avvägningarna mellan t.ex. kvalitet och pris som myndigheterna ofta ställs inför, dels för att de är oförutsägbara och möjliga att manipulera.

Det finns vid det här laget gott om studier som visar att konkurrensutsättning av offentligt finansierade tjänster – i sammanhang där kvalitetskraven är enkla att ställa och följa upp – innebär att effektiviteten ökar, dvs. kostnaderna minskar utan att kvaliteten på tjänsterna för den skull blir sämre. Dyliga tjänster är exempelvis städning, sophämtning samt drift och underhåll av vägar. De vinstsyftande företagens drivkrafter att hålla nere kostnaderna är, vid dessa typer av entreprenader, normalt av godo eftersom effektiviteten ökar.

Annorlunda ligger det till när en verksamhets kvalitet är svår att definiera och följa upp. Ekonomisk teori indikerar att kvalitetsbristerna riskerar att öka om sådan verksamhet utförs av företag med stark inriktning på kostnadsminimering och vinst. Forskningen på området är dock begränsad. Utredningen har i sitt arbete inte kunnat påvisa generella eller entydiga skillnader i den kvalitet som erbjuds, inom exempelvis vård och omsorg, mellan verksamheter som bedrivs i offentlig regi, privat regi eller av ideella organisationer. Baserat på den empiri som finns konstaterar utredningen att kvalitetsbrister främst är ett resultat av illa formulerade krav eller brister i uppföljningen. Här ligger en av de stora utmaningarna vid offentlig upphandling av vård och omsorg.

Att det är möjligt att kombinera hög kvalitet och upphandling av avancerade välfärdstjänster från vinstdrivande företag står dock enligt Upphandlingsutredningen utom allt tvivel. Det krävs dock väl genomtänkta krav, ersättningsmodeller med tydliga kvalitetsincitament, transparenta anbudsutvärderingsmodeller samt en noggrann och kontinuerlig uppföljning. I sammanhanget är det viktigt att belysa att de mindre upphandlande myndigheterna av resursskäl har begränsade förutsättningar att själva ha den kompetens som krävs för att arbeta med kvalitet i de enskilda upphandlingarna. För dem gäller det många gånger att förlita sig på inköpssamverkan och annat upphandlingsstöd.

Upphandlingsutredningen föreslår sammanfattningsvis att

- både den nationella nivån och myndighetsnivån, bör prioritera kvalitetsfrågor vid upphandling av varor och tjänster som är strategiska för välfärden,

- det samordnade upphandlingsstödet ska ansvara för utvecklingen av ett särskilt produktkategoriöstöd, vars roll är att underlätta upphandlingsarbetet på myndighetsnivå. Syftet är att ge vägledning och stöd inom specifika och vanligt förekommande produktkategorier i fråga om bl.a. behovs- och marknadsanalyser, hur kvalitetskrav kan formuleras, utvärderas och följas upp, hur förfrågningsunderlag och kontrakt kan utformas för att stimulera kvalitetsförbättringar, hur miljö- och sociala kriterier kan utformas och följas upp, hur små och medelstora företag – men även den idéburna sektorn – kan engageras samt hur innovativa lösningar kan stimuleras, samt
- myndigheterna uppmanas välja höga, väl genomtänkta krav – om möjligt av funktionskaraktär för att stimulera innovativa lösningar – och i utvärderingsfasen premiera lösningar som går utöver ställda krav. Av central vikt är också att bygga in incitament i ersättningen till leverantörerna som stimulerar till ytterligare höjning av både kvalitet och effektivitet under kontraktstiden.

### **Prioriterade regelförändringar**

#### **Ökat utrymme för dialog och förhandling**

Ökade möjligheter till förhandling och en förbättrad dialog mellan myndigheter och leverantörer står högt på intressenternas önskelista. Erfarenheterna visar att upphandlande myndigheter och enheter inte utnyttjar de möjligheter som finns att förhandla och föra dialog. En orsak är att förhandlingsinstrumentet betraktas som ett undantag från huvudregeln, även i de fall när det är tillåtet. En annan är rädslan att bryta mot upphandlingsregelverket. Inte sällan saknas också resurser och kompetens för att genomföra en förhandling eller samråda med marknadens aktörer.

En väl genomförd dialog kan t.ex. öka förståelsen för de upphandlande myndigheternas och enheternas behov och vad marknaden kan erbjuda, t.ex. i form av miljömässigt hållbara varor och tjänster samt innovationer. Dialogen kan leda till ökade förutsättningar för att leveranserna sker i enlighet med kontraktet och därmed spara tid som annars måste läggas på klagomål, reklamationer eller omförhandlingar. Dialog mellan parterna är ett bra sätt att undvika misstag under upphandlingen. Om missförstånd kan redas ut kan den upphandlande myndigheten slippa omständliga ändringsprocesser. Riskerna för att

upphandlingen ska bli föremål för överprövning minskar också. Utredningen har även funnit bevis för att dialog och samråd kan leda till ökad medverkan av små och medelstora företag.

Fördelarna med förhandling består t.ex. i ökade möjligheter att tillvarata anbudsgivarnas engagemang och vilja att erbjuda lösningar som möter de upphandlande myndigheternas och enheternas särskilda behov. Den ökar också de allmännas möjligheter att ta tillvara innovativa lösningar.

De föreslagna upphandlingsdirektiven innehåller två nyheter på området. En bestämmelse som uttrycker stöd för olika former av dialog och samråd i samband med en upphandling. Dessutom föreslås ett nytt förfarande som medför att utrymmet för förhandling utvidgas. Utredningen välkomnar båda förslagen och föreslår att de utökade förhandlingsmöjligheterna genomförs i LOU. Utredningen bedömer vidare att behovet är stort av ett samordnat och breddat upphandlingsstöd som vägleder upphandlande myndigheter och enheter vid deras användning av dialog och förhandling.

### **Höjda beloppsgränser för direktupphandling**

Utredningen uppmärksammades tidigt på att nuvarande gränser för direktupphandling inte anses ligga på en samhällsekonomisk optimal nivå. Det innebär att kostnaderna förenade med upphandlingar enligt LOU och LUF inte står i paritet med de vinster som förfarandena medför. En höjning av beloppsgränserna skulle leda till sänkta transaktionskostnader, förenklingar och ökad flexibilitet. Myndigheternas resurser kan i stället inriktas mot mer komplexa upphandlingar av högre värde. Därmed ökar de allmännas förutsättningar att göra goda affärer. Höjda gränser leder också till att företagens transaktionskostnader sänks. Undersökningar visar att företagens andel i snitt uppgår till så mycket som 85 procent av de totala transaktionskostnaderna för en upphandling. Till grund för utredningens förslag om höjda beloppsgränser för direktupphandling ligger bl.a. analyser av både svenska och norska forskare samt en jämförelse med de nordiska grannlänternas beloppsgränser.

Utredningen kan konstatera att det råder delade meningar om en höjd gräns för direktupphandling skulle få som följd att små och medelstora företags medverkan ökar. Utredningen har dock fått många bevis på att särskilt de mindre företagen upplever den

reglerade upphandlingen som krånglig och byråkratisk. Den utgör således ett inträdeshinder för många mindre företag som vill göra affärer med offentlig sektor. Att upphandlande myndigheter och enheter aktivt söker åstadkomma konkurrens är dock en förutsättning för att höjda beloppsgränser ska leda till att små och medelstora företags möjligheter, att ingå kontrakt med de allmänna, ska öka. Utredningen föreslår därför att upphandlande myndigheter och enheter ska anta riktlinjer för att genomföra direktupphandlingar.

Utredningen föreslår också att direktupphandlingar, som uppgår till värden mellan 100 000 kronor och gränobeloppen, ska dokumenteras i särskild ordning. Syftet är dels att uppmärksamma upphandlande myndigheter och enheter på vilka steg och åtgärder som ska vidtas, dels att möjliggöra uppföljning i efterhand.

Upphandlingsutredningen föreslår sammanfattningsvis att

- gränserna för direktupphandling i LOU ska vara 600 000 kronor för varor och tjänster samt 1 200 000 kronor för byggtentreprenader och att motsvarande beloppsgränser inom LUF ska vara 1 000 000 respektive 1 600 000 kronor,
- riktlinjer för direktupphandling vid behov ska antas, samt
- en särskild dokumentationsplikt införs.

### **Annonsering av upphandlingar**

Sverige har ingen nationell databas för annonsering av offentliga upphandlingar enligt LOU och LUF. Vi har i stället en unik lösning med flera aktörer som tillhandahåller upphandlingsannonser och därutöver erbjuder en flora av tjänster, alltifrån enklare, kostnadsfria prenumerationer på annonserna till skräddarsydda och avancerade bevakningstjänster.

Övervägande skäl talar för att dagens decentraliserade och marknadsdrivna lösning bör behållas. Den förefaller fungera relativt väl och konkurrensen på marknaden driver på utvecklingen mot värdeskapande informationstjänster. Betydelsefulla synergieffekter uppstår när de företag som tillhandahåller annonser även utvecklar elektroniska upphandlingssystem.

Utredningen har dock funnit att den offentliga upphandlingen skulle tjäna på om annonsdatabasernas synlighet ökade. Det finns också vissa tecken på att antalet aktörer på marknaden har minskat.

Det finns dock olika sätt att åstadkomma ökad synlighet och samtidigt förhindra en marknadskoncentration samt därtill underlätta insamlingen av statistik.

Den konkurrens som uppkommer när flera företag tillhandahåller upphandlingsannonser bådär för en god service till upphandlande myndigheter och enheter samt deras presumtiva leverantörer. Utredningen bedömer att en sådan ordning också gynnar utvecklingen av nya informationstjänster. Det är utredningens uppfattning att förslaget underlättar för små och medelstora företag vilket stärker konkurrensen i den offentliga upphandlingen.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att

- all annonsering enligt LOU och LUF ska ske i allmänt tillgängliga och godkända elektroniska databaser,
- alla privata aktörer som är intresserade av att förmedla annonser ska, utan att betala någon avgift, kunna ansöka om ett godkännande,
- den statistikansvariga myndigheten ansvarar för att godkänna de databaser som uppfyller särskilda krav, samt
- godkända databaser ska listas hos statliga myndigheter med upphandlingsstödjande funktioner.

### **Ökade möjligheter att beakta enskildas behov och val inom ramavtal där samtliga villkor är fastställda**

Kritik har riktats mot att nuvarande reglering av ramavtalen, och i synnerhet vissa uttalanden i förarbetena, innebär begränsningar av möjligheterna att tillhandahålla god service till medborgarna. Kritiken går ut på att den enskildes behov och egna val endast undantagsvis får komma till uttryck vid upphandling av varor och tjänster. Huvudprincipen är i stället att avrop ska ske enligt en angiven rangordning av leverantörerna. Ett av direktivförslagen tydliggör dock att det finns ett nationellt handlingsutrymme, i så måtto att fysiska personers val och behov vid en viss typ av ramavtal får utgöra huvudsaklig grund för avrop. Möjligheten gäller alla typer av varor och tjänster som är avsedda att användas av den fysiska personen ifråga. Upphandlingsutredningen ser stora fördelar med att detta EU-rättsliga utrymme tas tillvara.

Utredningen föreslår därför att det uttryckligen och utan inskränkningar bör vara tillåtet, för den som är satt att bedöma enskildas vård- eller omsorgsbehov, att avropa sådana varor eller tjänster som den enskilde har särskilt behov av.

Vidare, genom avropsgrunden den enskildes val möjliggörs i LOU en maktförskjutning från politiker och tjänstemän till enskilda, som ger ökad valfrihet och ökat inflytande. Förslaget har således ett tydligt medborgarperspektiv. Utredningens förslag medför ökade möjligheter att – inom ramen för ett upphandlingsförfarande – införa valfrihet för varor och tjänster exempelvis hjälpmedel, färdtjänst, måltidstjänster och vuxenutbildningar. Utredningen gör också bedömningen att avrop enligt den enskildes val kommer att bidra till att öka de berörda varornas och tjänsternas kvalitet, dvs. som en konsekvens av att ramavtalsleverantörerna får konkurrera om medborgarnas gunst med kvalitet som medel.

Utredningen anser att den aktuella typen av avropsgrund kan komma att underlätta och möjliggöra valfrihet för enskilda som bor i glesbygd där LOV fungerat mindre väl. LOU och LOV skulle således kunna komplettera varandra och resultera i att valfrihet för varor och tjänster blir en realitet för medborgare i hela Sverige.

Det behövs dock flera alternativa varor och tjänster att välja mellan för att valfriheten ska bli reell. Därmed behövs också en mångfald av utförare. Alternativen bör samtidigt inte vara alltför många. Valfrihetssystem enligt LOV har i storstadsregionerna, i synnerhet beträffande hemtjänst, lockat ett väldigt stort antal utförare. Alltför många alternativ försvårar för den enskilde som ska välja och för den myndighet som ska följa upp kontrakten. Att upphandla ramavtal enligt LOU innebär – till skillnad mot LOV – att antalet utförare begränsas. Det bidrar till att valet för den enskilde underlättas och att den upphandlande myndighetens uppföljning blir enklare.

För att valfriheten ska bli reell krävs också att den enskilde känner till valmöjligheten och får sådan information som gör det möjligt att välja mellan alternativen. Det är således viktigt att upphandlande myndigheter, som väljer att tillämpa den aktuella typen av ramavtal, lämnar information som är anpassad till individen, situationen och den typ av vara eller tjänst som avses.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att

- det tydliggörs att den upphandlande myndigheten, vid den aktuella typen av ramavtal får avropa varor och tjänster från en leverantör enligt (1) en fastställd rangordning av ramavtalsleverantörerna,

(2) en professionell bedömning av en enskild persons särskilda behov, (3) en enskild persons val eller (4) annan objektiv fördelningsgrund. Möjligheten att beakta den enskildes val eller behov gäller förutsatt att varan eller tjänsten är avsedd för honom eller henne,

- det samordnade upphandlingsstödet ges ansvaret att ta fram vägledning som syftar till att öka förutsättningarna för och samtidigt uppmuntra de mindre företagens och icke-vinstsyftande organisationernas deltagande i upphandlingar av ramavtal med avropsgrunden den enskildes val. Vidare föreslås att de upphandlande myndigheterna får stöd inför de strategiska överväganden som föregår införandet av olika typer av förfaranden för valfrihet för enskilda, samt
- lämplig myndighet ska utveckla och administrera ett metodstöd för hur upphandlande myndigheter kan tillhandahålla information om valmöjligheter till enskilda.

### **Effektivare prövning av upphandlingsmål och en ny medlingsmekanism**

I genomsnitt sju procent av alla annonserade upphandlingar blev under 2011 föremål för överprövning. För vissa branscher var andelen avsevärt högre. Överprövningarna leder inte sällan till förseningar och fördyringar samt att servicen till medborgarna försämras. Detta gör att många myndigheter också upplever upphandlingsverksamheten mera som en juridisk process än affärsprocess.

Domstolarna har fått kritik för att deras prövning är alltför strikt juridisk och inte ser till helheten eller följderna av besluten. Kritiken mot långa handläggningstider är också legio. Enligt Domstolsverkets statistik är den genomsnittliga handläggningstiden drygt fem månader vid en tvåinstansprövning. Den verkliga handläggningstiden är dock längre eftersom statistiken även omfattar sådana mål som avskrivs mer eller mindre direkt. Motstridig rättspraxis är ett annat problem som ofta nämns – och som enligt många myndigheter förstärker känslan av otrygghet när det gäller vad som är tillåtet eller inte.

Utredningen har noga prövat olika förslag i syfte att minska sannolikheten för överprövningar, förkorta handläggningstiderna, minska risken för motstridig praxis samt undvika störningar i



myndigheternas service i samband med en överprövning. Domstolarna är självständiga och det är inte utredningens sak att ifrågasätta deras arbete. Dock har utredningen identifierat ett antal åtgärder som vi menar effektivt skulle adressera de problem som tas upp.

Många upphandlingsmål är till sin karaktär komplexa och inbegriper inte sällan EU-rättsliga dimensioner. Målen kan röra mycket stora belopp och upphandlingskontrakten finansieras genom skattemedel. I stor utsträckning rör målen nyttotjänster och -varor där enskilda kan komma i kläm om leverans inte sker enligt plan. Därmed ligger det i allmänhetens intresse att handläggningen är så effektiv och så snabb som möjligt.

Vidare krävs specifik kompetens för handläggningen. Det är positivt att flera domstolar genomför intern specialisering. Men genom att sprida ut upphandlingsmålen över landets samtliga förvaltningsrätter och därtill ofta låta mindre erfarna domare ansvara för målen, har handläggningstiderna sannolikt förlängts och praxis blivit mindre enhetlig. Utredningen föreslår därför en koncentration av upphandlingsmålen till ett fåtal domstolar.

Ett centralt förslag från utredningen är att s.k. temporär direktupphandling ska vara tillåten under den tid en domstolsprocess pågår. Syftet är i första hand att undanröja risken för att viktig samhällsservice lamsläs under den pågående överprövningen. Förslaget bör också kunna resultera i att de upphandlande myndigheterna i större utsträckning vågar t.ex. utvärdera kvalitet och beakta innovativa lösningar.

Utredningen föreslår slutligen att en särskild medlingsmekanism inrättas vid det samordnade upphandlingsstödet. Den ska hjälpa till att lösa strukturella problem i samband med tillämpningen av upphandlingslagstiftningen inom vissa branscher. Bakgrunden till förslaget är att branschföreträdare för ett antal områden – såsom livsmedel, konsulttjänster, kontorsmöbler, byggtreprenader, hörsel-hjälpmiddel och tandteknik – uppvaktat utredningen och framfört omfattande kritik.

Inom exempelvis livsmedelsbranschen blir t.ex. avtalade priser och sortiment föremål för omfattande revidering under kontraktstiden. Det är vidare oklart vilka krav som får ställas och det brister också i uppföljningen av avtalen. Även vid upphandling av ramavtal för kontorsmöbler pekas på problem – bl.a. att kvalitetsfrågorna ofta negligeras och att de mindre företagen slås ut på grund av upphandlingarnas utformning. I andra branscher, där det offentliga

är den största eller enda kunden, leder stora kontrakt till att överprövningsfrekvensen ökar och emellanåt lamslår upphandlingarna. Ibland är problemen så djupgående att köpare och säljare helt misslyckas med att föra en konstruktiv dialog. Överprövningar ses i sammanhanget inte som en lösning utan snarare som en del av problemet.

Ett sätt att ta itu med dessa strukturella problem vore enligt Upphandlingsutredningen att engagera en kompetent och kunnig tredje part. Denna part skulle ha som uppgift att bidra till att identifiera problemen och att hjälpa parterna att hitta långsiktiga lösningar.

Upphandlingsutredningen föreslår sammanfattningsvis att

- upphandlingsmålen koncentreras till tre förvaltningsrätter och en kammarrätt,
- direktupphandling temporärt får användas när en upphandling blivit föremål för överprövning, samt
- en medlingsfunktion inrättas vid det samordnade upphandlingsstödet med ansvar att utreda – och i samverkan med berörda parter – föreslå lösningar på strukturella problem inom specifika upphandlingsmarknader.

Utredningen utgår också från att andra förslag om exempelvis ökad användning och större utrymme för dialog och förhandling samt höjda beloppsgränser för direktupphandling ska medverka till att överprövningsfrekvensen minskar.

### **Miljömässigt och socialt ansvarsfull upphandling**

En central del av Upphandlingsutredningens uppdrag har varit att utreda möjligheterna att effektivt använda offentlig upphandling för att bidra till olika samhällspolitiska mål, som hänsyn till miljö och klimat, hushållning med naturresurser och en socialt ansvarsfull utveckling. Redan i utredningens delbetänkande refererades till det omfattande arbete som pågår på internationell nivå – inte minst i forskarvärlden – för att analysera de globala miljö- och resursproblemen och ge förslag till lösningar. Särskilt uppmärksammades ett nytt och framväxande forskningsområde på temat "planetens gränser". Forskningen visar att pressen snabbt ökar både på naturresursbasen – däribland många viktiga ekosystem – och atmosfären genom det

mänskliga samhällets påverkan. Den slutsats forskarna drar är att en balans snarast måste nås mellan människans aktiviteter och biosfären samt klimatet.

Avsaknaden av effektiva internationella regelverk är ett stort problem. Det får dock inte innebära att utmaningarna kring klimat, miljö och resurser lämnas därhän. Olika regioner – men också enskilda länder – kan göra mycket för att minska pressen i klimat, miljö- och naturresurshänsen samt utveckla hållbar teknik och affärsmodeller som kan spridas till andra delar av världen. Att ta miljöhänsyn är vare sig ett särintresse eller sektorsintresse. I en värld med snabbt växande ekonomier och befolkningar kan väl utformade miljökrav inom offentlig upphandling ge värdefulla bidrag till en mer hållbar utveckling och därmed stärka förutsättningarna för framtida välfärd.

Sverige har ett av världens mest utbyggda välfärdssystem. De insatser som samhällets olika institutioner gör för att möta sociala problem är betydande. Dessa insatser kompletteras av det civila samhället som erbjuder en mångfald av olika verksamheter och metoder med syfte att bistå grupper som hamnat utanför gemenskapen. Samtidigt finns det sprickor i välfärden. Många människor kommer inte till sin rätt på grund av olika typer av diskriminering, tillgänglighetshinder, socialt utanförskap eller exkludering. Resultatet blir alltför ofta social utestängning för människor med kapacitet, värderingar eller livsstil som skiljer sig från ”normen”. Därtill finns det oroande tendenser angående den politiska och sociala sammanhållningen i Europa. Tanken om lika rättigheter och möjligheter – i synnerhet oavsett etnicitet och religion – ifrågasätts alltmer. Den snabbt stigande arbetslösheten, inte minst bland unga människor, är särskilt oroande. I vissa länder i Europa talar man i termer av en förlorad generation. Mot bakgrund av den offentliga upphandlingens storlek och att allt mer av välfärdsproduktionen upphandlas är det naturligt att beakta möjligheterna att adressera dessa utmaningar genom krav på sociala hänsyn.

Samtidigt är det av stor vikt att upphandlade myndigheter och enheter inte okritiskt och slentrianmässigt ställer krav på att leverantörerna ska ta miljöhänsyn eller sociala hänsyn. Ett sådant förhållningssätt kan leda till att tillgängliga resurser används på ett ineffektivt sätt. Den samhällsekonomiska beslutsregeln stipulerar att krav på miljöhänsyn eller sociala hänsyn ska ställas i upphandlingar närhelst samhällsnyttan överstiger kostnaden. Att omsätta denna beslutsregel i praktisk handling är dock inte okomplicerat, inte

minst eftersom den begränsar analysen till att enbart handla om samhällsekonomisk effektivitet. I praktiken måste en bredare palett av beslutskriterier ofta beaktas, såsom rättvisa-/jämlighetssträvanden, transparens, administrativa kostnader, genomförbarhet m.m.

Enligt utredningens uppfattning måste tillgängliga styrmedel analyseras och värderas med utgångspunkt från denna bredare ansats. Därtill ska särskilt understrykas att generellt verkande styrmedel – av typen koldioxidskatt – som i stort sett i alla lägen är att föredra, ofta är mycket svåra att genomföra. Det framgår tydligt av talrika förhandlingar inom både FN och EU.

Utredningen har låtit företa ett antal studier i syfte att klarlägga kunskapsläget inom OECD-området kring miljö- och sociala krav i offentliga upphandlingar. En särskild studie har också genomförts med avseende på hur långtgående krav som får ställas i förhållande till EU-lagstiftningen. Även efter dessa studier kan konstateras att behovet av ytterligare forskning, analys och klargöranden är stort. Men det finns enligt utredningens uppfattning ett antal robusta insikter som följer av tillgänglig forskning. Dessa är att

- offentlig upphandling är ett måleffektivt instrument när det gäller miljöhänsyn – det kan verksamt bidra till att Sverige uppnår miljö-kvalitetsmålen och generationsmålet – medan kostnadseffektiviteten är mer svårbedömd,
- när generella styrmedel finns på plats, som bedöms ge god effekt, ska miljöanpassad offentlig upphandling inte användas,
- upphandling är ett viktigt komplement till andra styrmedel, i synnerhet när det saknas generellt verksamma åtgärder,
- livscykelkostnadsanalyser kan många gånger leda till både minskade kostnader och lägre miljöpåverkan,
- offentlig upphandling kan med goda resultat användas för att bidra till att lösa eller dämpa problem på lokal och regional nivå,
- miljöanpassad upphandling har en betydande innovationspotential och därmed möjlighet att främja utvecklingen av s.k. transformativa lösningar för en mer hållbar utveckling,
- upphandlande myndigheter och enheter kan, under vissa förutsättningar, ta miljö- och sociala hänsyn som går längre än EU-lagstiftningen på det aktuella området,

- både internationella och svenska erfarenheter talar för att genomtänkta och välformulerade sociala krav kan göra skillnad när det gäller att bidra till samhällliga mål som antidiskriminering, ökad respekt för grundläggande rättigheter, bättre arbetsmiljö, ökad tillgänglighet och ökad sysselsättning, samt
- ökat deltagande från den ideella sektorn har ett egenvärde i så måtto att det bidrar till ökad mångfald, innovativa lösningar, ger utrymme för medborgare att kanalisera sitt engagemang och bidra till sociala mål samt exponerar samhället i stort för viktiga principer om humanitet och rättvisa.

Utredningen har särskilt analyserat behovet av transformativa lösningar. Utgångspunkten är att, i en framtida värld med 9 miljarder människor, effektiviseringar inom befintlig teknik inte är tillräckliga för att möta olika typer av miljö- och resursbegränsningar. Behovet av tekniksprång, ändrade beteenden eller andra sätt att organisera verksamheten är därför stort. Med transformativa lösningar avses sådana lösningar som minskar energi- och resursanvändningen med minst 80 procent jämfört med dagens teknik. Ett tydligt exempel är att ersätta fysiska möten och resor med virtuella möten. Ett annat är att bygga noll-energihus, som under viss del av dygnet kan agera nettoleverantör till elnätet. Ett tredje exempel kan vara att uppmuntra utvecklingen av produkter med ökad livslängd, till exempel genom affärsmodeller som går ut på att kunden hyr i stället för att köpa nytt. Utredningen ser en stor potential för denna typ av lösningar och menar att den offentliga sektorn har en viktig roll att spela. Med de flexibla regler som föreslås inom upphandlingsregelverket – och det stora intresset för innovationsupphandling – framstår transformativa lösningar som en spännande möjlighet.

Mot denna bakgrund föreslår Upphandlingsutredningen att

- regeringen tar initiativ till ett utökat – och mer formaliserat – nordiskt samarbete kring utformning och uppföljning av miljö-kriterier och sociala kriterier samt upphandling av transformativa lösningar. Europeiskt samarbete bör i sammanhanget eftersträvas,
- det samordnade upphandlingsstödet (alternativt Miljöstyrningsrådet) ges ansvaret att utforma miljökravpaket för de vanligaste produktområdena. Syftet är att underlätta för upphandlande myndigheter och enheter att ställa och följa upp relevanta och

effektiva krav. Dessa paket kan med fördel integreras med det föreslagna produktkategoristödet,

- Statens Inköpscentral – i samråd med det samordnade upphandlingsstödet alternativt Miljöstyrningsrådet – ges ansvaret att upphandla ramavtal för effektiv uppföljning av miljökrav,
- Statens Inköpscentral ges uppdraget att, i dialog med berörda myndigheter och marknadsaktörer, identifiera vilka behovsområden som är lämpliga för transformativa lösningar. Arbetet genomförs i samarbete med marknaden och andra myndigheter med uppgifter på innovationsområdet. Vidare ska internationellt samarbete eftersträvas,
- det samordnade upphandlingsstödet alternativt Miljöstyrningsrådet ges ansvaret att utveckla vägledningar för hur livscykelkostnader kan beaktas i offentliga upphandlingar. I uppdraget ingår att framför allt identifiera – och utveckla vägledningar – för de produktområden där det är särskilt viktigt att ta hänsyn till externa kostnader. I sammanhanget är det angeläget att belysa vilka hinder som dagens budgetprinciper m.m. innebär för en ökad användning av livscykelkostnadsanalyser i offentlig upphandling,
- det samordnade upphandlingsstödet ges ansvaret att utveckla kriterier för socialt ansvarsfull offentlig upphandling samt beskriva lämpliga uppföljningsmetoder. Särskild uppmärksamhet ska ägnas frågan hur upphandlingarna ska kunna fånga upp de mervärden som de idéburna organisationerna representerar,
- det samordnade upphandlingsstödet ges ansvaret att utarbeta en särskild vägledning om gränsdragningen mellan upphandling och bidragsgivning, samt
- direktivförslagets bestämmelser om reserverade kontrakt genomförs i LOU och LUF.

### **Nationell upphandlingsstatistik**

En viktig del i utredningens uppdrag har varit att se över den nationella statistiken för den offentliga upphandlingen i Sverige. Statistiken har under ett antal år närmast varit synonym med den statistik om offentlig upphandling som Sverige enligt upphandlingsdirektiven årligen är skyldig att samla in och lämna till EU-kommissionen.

Den omfattar endast en begränsad del av alla upphandlingar som genomförs, saknar regelmässigt viktiga uppgifter och är dessutom allmänt informationsfattig. Till följd av den undermåliga statistiken råder en betydande osäkerhet om hur stora summor den offentliga upphandlingen i Sverige egentligen omsätter. Vidare brister informationen om hur konkurrenssituationen på de olika upphandlingsmarknaderna ser ut. Det finns inte heller någon tillförlitlig statistik om i vilken omfattning som företag av olika storlek deltar i offentliga upphandlingar. Det framgår heller inte i vilken utsträckning olika typer av miljökrav eller sociala krav ställs samt vilka effekter de leder till. Dessa brister gör att statistiken inte går att använda till några djupare analyser; den är närmast oanvändbar.

För att kunna realisera och kontinuerligt utveckla den goda affären måste statistiken på ett helt annat sätt utgå från den svenska offentliga sektorns behov. Vilka möjligheter finns då att förbättra statistiken och statistikinsamlingen? Utredningen vill uppmärksamma två hoppgivande omständigheter. För det första pågår i stora delar av den offentliga förvaltningen en övergång till elektroniska upphandlings- och beställningsförfaranden. Detta innebär på sikt radikalt bättre förutsättningar att samla in upphandlings- och inköpsstatistik. Denna utveckling ska enligt utredningen beaktas när man överväger ett lämpligt statistikförfarande. Det som inte är möjligt i dag kommer att vara möjligt om en inte alltför avlägsen framtid. För det andra har den nationella upphandlingsstatistiken under de allra senaste åren genom den statistikansvariga myndighetens, dvs. Konkurrensverkets, försorg tydligt förbättrats. En betydligt mer intressant nationell upphandlingsstatistik har tagits fram som i allt väsentligt baseras på sådan information som finns i de privata annonsdatabaserna. Konkurrensverket har därför föreslagit att den nationella upphandlingsstatistiken i framtiden bör bygga på information ur upphandlingsannonser.

Upphandlingsutredningen har mot bakgrund av dessa två omständigheter dragit två slutsatser. Dels att upphandlingsstatistiken framgent huvudsakligen bör utgå från information som finns i annonser och efterannonser som upphandlande myndigheter och enheter publicerar i samband med sina respektive upphandlingar. Dels att mer detaljerad information, om framför allt upphandlingars utfall i termer av faktiska inköpsvolymen m.m., kan samlas in när de elektroniska upphandlings- och beställningssystemen är på plats hos majoriteten av de upphandlande myndigheterna och enheterna.

Det är med andra ord naturligt att tänka på ett framtida statistikinsamlingsförfarande i två steg. I ett första steg föreslår

Upphandlingsutredningen därför att

- den nationella upphandlingsstatistiken primärt ska baseras på information ur annonser och efterannonser. Dessa uppgifter ska samlas in för samtliga upphandlingar som genomförs enligt LOU och LUF. Direktupphandlingar är dock undantagna,
- för upphandlingar under tröskelvärdena enligt LOU och LUF, införs en utvidgad annonsering och krav på efterannonsering,
- annonsdatabaser, som godkänts av den statistikansvariga myndigheten, en gång per år ska leverera efterfrågade statistikuppgifter till den statistikansvariga myndigheten,
- statistiken, när det gäller upphandlingar enligt LOV, ska baseras på annonser som publiceras på Valfrihetswebben,
- en kompletterande statistikinsamling om värdet av upphandlande myndigheternas och enheters totala inköp ska göras,
- fördjupade stickprovsundersökningar kontinuerligt ska genomföras för att komplettera den övriga upphandlingsstatistiken, framför allt på miljöområdet och det sociala området, samt
- en nationell statistikdatabas för offentlig upphandling ska inrättas.

De statistiska uppgifterna för 2015 ska samlas in från och med 2016.

Utredningen föreslår också att en permanent arbetsgrupp bildas som består av representanter för olika myndigheter och näringslivsorganisationer. Gruppen ska lämna förslag på de närmare detaljerna om vilken statistik som ska samlas in och hur insamlingen rent tekniskt ska gå till. En viktig arbetsuppgift för gruppen ska vara att följa den tekniska utvecklingen och bedöma när mer detaljerade uppgifter om bl.a. inköpsvolymerna ska samlas in.

### **En ny upphandlingsmyndighet**

Betydelsen av en höjd kompetensnivå hos dem som på olika sätt ansvarar för upphandlingsfrågor kan inte nog understrykas. Detta är bakgrunden till utredningens förslag om forskning och utbildning på akademisk nivå. Lika viktigt är dock att den statliga verksamheten för



stöd och vägledning byggs ut. Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet och Miljöstyrningsrådet bedriver i dag denna verksamhet, under de förutsättningar som gäller, på ett förtjänstfullt sätt. Avgörande skäl talar dock inte bara för en väsentlig breddning – vilket framgår utredningens många förslag – utan även för att verksamheten samlas under en hatt i en ny myndighet. I och med detta konstaterande stödjer Upphandlingsutredningen inrättandet av en ny myndighet såsom föreslagits av Upphandlingsstödsutredningen.

Motiven för att skapa en självständig myndighet är flera. Upphandlingsstödet behöver vara synligt och ledningen bör fokusera på den goda affären. Det behöver därtill anläggas ett strategiskt perspektiv och väga samman alla de olika mål och hänsyn som är aktuella i upphandlingssammanhang. Den vägledning som ges behöver vara konsekvent och trovärdig. Dagens situation, med parallellt arbetande organ som svarar för stöd och vägledning, och därtill en tillsynsmyndighet, Konkurrensverket, som regelmässigt gör markeringar i olika tillämpningsfrågor är inte optimal. Budskapen har inte alltid varit samstämmiga vilket skapat förvirring. En ny självständig myndighet skulle vara en tydlig markering av den vikt statsmakterna ger upphandlingen och därtill naturlig med hänsyn till mångfalden av uppgifter.

Utredningen anser i princip att även Miljöstyrningsrådets kriterieverksamhet bör ingå i den nya samordnade myndigheten. Motivet är att miljöfrågorna tjänar bäst på att integreras i upphandlingsprocessen i stort. Alla frågor, inklusive miljöhänsyn, ska till syvende och sist sammanvägas och resultera i en enskild upphandling. Det kräver således att miljökriterierna förhåller sig till och balanseras mot andra aspekter av den offentliga upphandlingen. Ett villkor är dock att Miljöstyrningsrådets verksamhet och de värden som byggts upp noga analyseras. Det är nämligen angeläget att den verksamhet som Miljöstyrningsrådet bedriver tillåts, med bibehållen integritet, fortsätta att utvecklas enligt de förutsättningar som gäller i dag.

## Planeringsdelegationen §§ 77-97

Tid: 2013-05-28, kl 09:00-14:30

Plats: Landstingets kansli, sal A

§ 87 *Upphandlingsutredningen 2010 – slutbetänkande -*  
Dnr - *SOU 2013:12 – Goda affärer – en strategi för hållbar*  
LJ2013 *offentlig upphandling - remissvar*  
/427 Landstinget i Jönköpings län har av Socialdepartementet  
beretts möjlighet att yttra sig över ovan rubricerade  
slutbetänkande.

Vid ärendets behandling yrkar Anna-Carin Magnusson på en  
tydligare formulering avseende kollektivavtal.

### **Beslut**

Ordföranden ställer proposition på ovanstående yrkande och  
finner att planeringsdelegationen avslår Anna-Carin  
Magnussons ändringsyrkande.

Planeringsdelegationen föreslår således landstingsstyrelsen  
besluta

**att** godkänna bifogat yttrande som svar till  
Socialdepartementet.

*Utdrag: Landstingsstyrelsen*

Vid protokollet

Siw Kullberg

Justeras

Håkan Jansson

Rätt utdraget,  
Intygar

Lena Sandqvist