

Trendens

UTVECKLINGEN PÅ UPPHANDLINGSOMRÅDET 2018

Innovationsupphandling

– lösningen på morgondagens utmaningar?

Offentlig upphandling som ett verktyg för

cirkulär ekonomi

Samverkan

– nyckeln till en lyckad affär

Digitalisering

– för ökad effektivitet

UPPHANDLING PÅ **3**
MINUTER

INKÖP I EN
FÖRÄNDERLIG
VÄRLD



Box 1194, SE-171 23 Solna

Besöksadress: Svetsarvägen 10, Solna

Telefon: 08-586 21 700

E-post: info@uhmynd.se

upphandlingsmyndigheten.se

Trendens 2018 nr 3

Produktion: Infab Kommunikation AB, infab.nu

Foto: Mostphotos, Björn Dahlgren, Andreas Blomlöf, Karin Lonaeus

Tryck: Lenanders Grafiska AB, 2018

ISBN: 978-91-983862-8-8



Upphandling i en föränderlig värld kräver ökade resurser

Bästa läsare!

Äntligen här – det tredje numret av Trendens – Upphandlingsmyndighetens årliga publikation om utvecklingen på upphandlingsområdet!

I Trendens hittar du en blandning av aktuell statistik, forskning, goda exempel och intressanta spaningar. Vi hoppas kunna inspirera och starta samtal och diskussioner om offentliga affärer, inköp och upphandling. Och inte bara inspirera till prat, utan även till mycket verkstad som utvecklar den offentliga affären till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling.

Årets tema för Trendens är Inköp i en föränderlig värld. Under året har vi sett flera exempel på hur snabbt världen förändras. Ett exempel är klimatförändringarna. Forskarna är eniga om att sommarens torka som orsakat såväl skogsbränder som foderbrist inte är en engångshändelse. Ett annat exempel är ökade politiska spänningar internationellt. Ett resultat är högre tullar som riskerar att leda till handelskrig. Något som i sin tur kan leda till både brist på varor och höjda priser.

Digitaliseringen är en annan förändring där medborgarna förväntar sig mer av samhället. Den ger enorma möjligheter. Men samtidigt är det viktigt att hantera möjligheterna med klokskap så att den personliga integriteten inte hotas. Därför finns sedan maj en ny dataskyddsförordning, GDPR, som är gemensam för hela EU.

Förändringarna ställer nya krav på alla som är verksamma inom den offentliga affären. Det blir allt viktigare att säkerställa att det finns tillräckliga resurser för omvärldsbevakning och analys för att öka beredskapen. Men också för att hantera konsekvenserna. Medborgarna förväntar sig det och det är deras skattepengar som är kärnan i de offentliga affärerna.

Vi behöver i upphandlingarna gå mer mot att efterfråga funktion istället för att detaljstyra leveransen. Arbetssättet innebär mer dialog. Och när upphandlare och leverantörer delar kunskap blir förarbetena bättre. Resultatet är sannolikt mer innovation och utveckling, men också mer flexibilitet som ökar samhällets förmåga att hantera förändringar.

Jag önskar dig en inspirerande läsning!

Stockholm i september 2018

INGER EK

Generaldirektör, Upphandlingsmyndigheten

Trendens är Upphandlingsmyndighetens rapport om utvecklingen på inköpsområdet. Temat för detta nummer är Inköp i en föränderlig värld, och ska spegla händelser i vår omvärld som ger avtryck i upphandlingsarbetet. För att strukturera innehållet utgår vi från den Nationella upphandlingsstrategins sju inriktningsmål. Utifrån målens inriktningar har vi sammanställt trender, exempel och intressanta djupdykningar i olika artiklar.

Trendens har i denna utgåva utgått från dig som jobbar som upphandlare, inköpare eller som ansvarar för en upphandlingsfunktion. Likväl så är Trendens intressant och relevant för alla som arbetar med och berörs av offentlig upphandling.

Innehåll

"Tydliga rutiner
är receptet för
fullständiga
uppgifter"

Statistik är ett viktigt kunskaps-
underlag som gör det möjligt för olika
intressenter på upphandlingsområdet
att utveckla den offentliga affären

LÄS MER PÅ SID

8-11

"Vi slipper det dilemma
som upphandlaren
annars sitter med"

Intervju med Mirja Saarväli, Upphandlingschef, Eskilstuna
kommun. Läs mer om hur kommunen använder
kategoristyrning för att förankra sina strategier

SID 28-29

SID 40-41
Ta del av 3 viktiga insikter om
leverantörernas perspektiv
på inköpsprocessen och upphandling

Upphandling på 3 minuter	6
Statistik för utveckling av den offentliga affären.....	8
Intressanta rättsfall under året	12
Hänt under året	14
Vanliga frågor i Upphandlingsmyndighetens Frågeservice	17
5 röster om inköp i en föränderlig värld	18
Förändrade prioriteringar i inköpsprocessen	20

DE 7 INRIKTNINGSMÅLEN FÖR NATIONELLA UPPHANDLINGSSTRATEGIN

Från strategi till handling	22
-----------------------------------	----

MÅL 1 OFFENTLIG UPPHANDLING SOM STRATEGISKT VERKTYG FÖR EN GOD AFFÄR

25

Inköpsmognad och kategoristyrning för att nå verksamhetsmål	26
Intervju: Workshop med politiker fastställer strategierna för upphandling	28
Intervju: Inköpsmognad ger pondus och långsiktighet	30

MÅL 2 EFFEKTIVA OFFENTLIGA INKÖP

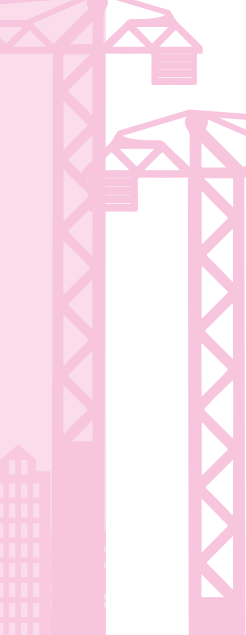
31

Digitalisering på inköpsområdet för ökad effektivitet	32
EU-kommissionens webbtjänst för ESPD stängs	33
Intervju: Effektivare upphandling av digitala tjänster för framtiden	34
Obligatorisk e-faktura – är du redo?	36

MÅL 3 EN MÅNGFALD AV LEVERANTÖRER OCH EN VÄL FUNGERANDE KONKURRENS

37

Samverkan med leverantörerna för att hantera förändring.....	38
Samverkan med idéburen sektor – bara IOP?	39
Kundresan – den gemensamma färden under en upphandling.....	40
Samverkan med leverantörer – nyckeln till en lyckad affär	42
Intervju: Smidigare och billigare upphandlingar med partnerskap.....	43



SID 54-56

Fokus på beställarnätverk för att utveckla innovativa lösningar för att möta en föränderlig värld



Fokus cirkulär upphandling:

ett strategiskt verktyg för Sveriges omställning mot en cirkulär ekonomi

LÄS MER PÅ SID

59-62



Reseskildring

Sveriges landsting och regioners besök hos instrumenttillverkare i Pakistan

SID 68-71



**MÅL 4
EN RÄTTSSÄKER OFFENTLIG
UPPHANDLING** 45

Information, förtroende och kontrollmöjligheter 46

Professionella inköp förhindrar korruption 47

Andelen upphandlingar som överprövas sjunker 48

Rikets säkerhet – en fråga för offentlig upphandling 50

**MÅL 5
EN OFFENTLIG UPPHANDLING SOM
FRÄMJAR INNOVATIONER OCH
ALTERNATIVA LÖSNINGAR** 51

Innovationsupphandling – lösningen på morgondagens utmaningar? 52

Intervju: Upphandling som främjar utveckling 53

Välfärdsteknik i en föränderlig värld 54

Starkare tillsammans med beställarnätverk 56

**MÅL 6
EN MILJÖMÄSSIGT ANSVARSFULL
OFFENTLIG UPPHANDLING** 57

Offentlig upphandling som verktyg för en cirkulär ekonomi 58

Att sluta cirkulärna – fyra strategier för cirkulär upphandling 59

Intervju: Både miljö- och affärsnytta med cirkulära möbelflöden 61

Verklig klimatnytta med hållbar upphandling i Norge 63

**MÅL 7
OFFENTLIG UPPHANDLING SOM BIDRAR
TILL ETT SOCIALT HÅLLBART SAMHÄLLE** 65

Bättre samhällsutveckling genom sociala krav i upphandlingar 66

På besök hos instrumenttillverkare i Pakistan 68

Sysselsättningskrav – en väg till en mer hållbar arbetsmarknad 72

Upphandling på tre minuter

Här hittar du statistik om upphandling. I år har vi fokuserat speciellt på siffror som visar utvecklingen på upphandlingsområdet.

ANTAL UPPHANDLARE

inom offentlig förvaltning i Sverige

3 089

Källa: SCB yrkesregistret

ANTAL ANNONSERADE UPPHANDLINGAR



har minskat **2%** FRÅN 2010 TILL 2016

Den genomsnittliga upphandlaren är:

Kvinna

mellan 45–54 år

har **efter-gymnasial utbildning** med inriktning på samhällsvetenskap, juridik, handel eller administration

jobbar inom statlig organisation

Källa: SCB yrkesregistret

26%
2010

41%
2016

Andelen **DIREKTIVSTYRDA UPPHANDLINGAR** har ökat

Andelen ANNONSERADE UPPHANDLINGAR **SOM AVSER RAMAVTAL** har ökat

16%
2010

39%
2016

DET FINNS

344

statliga myndigheter under regeringen

290

 kommuner

20

 landsting/regioner

Källa: Statskontoret och SKL

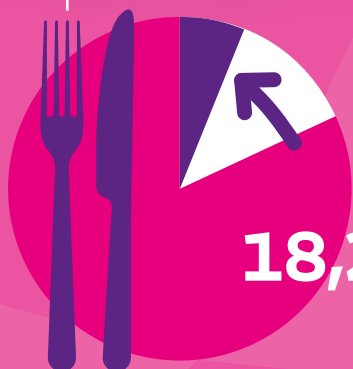
Källa: Visma (uppgifter) och Upphandlingsmyndigheten (bearbetning) 2018, om inget annat anges.

ANDELEN ANNONSERADE UPPHANDLINGAR

§ 7,4% som överprövas
(UPPGIFTEN GÄLLER FÖR 2016)

ANDELEN **avbrutna**
ANNONSERADE UPPHANDLINGAR
har ökat FRÅN

6% TILL **11%**
MELLAN 2010 OCH 2016



» Inom segmentet
livsmedel
har andelen överprövade
upphandlingar sjunkit

18,2% 2010
6,3% 2016

Antalet anbudsgivare
per upphandling
har minskat
de senaste åren

2016 VAR ANTALET ANBUDSGIVARE
I GENOMSNITT **4,3** PER UPPHANDLING
JÄMFÖRT MED **4,7** 2012

7 Regeringens inriktningsmål

- 1 Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär
- 2 Effektiva offentliga inköp
- 3 En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens
- 4 En rättssäker offentlig upphandling
- 5 En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar
- 6 En miljömässigt ansvarsfull upphandling
- 7 Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle

» Inom **anläggningsarbete** har
genomsnittliga antalet anbudsgivare
minskat från 4,6

TILL **3,9**
UNDER DE SENASTE 4 ÅREN

ANTALET UPPHANDLINGAR AV

» it-tjänster
har ökat med 5%

» Programvara och
informationssystem
har ökat med 15%

MELLAN ÅREN 2012 OCH 2016

Statistik för utveckling av den offentliga affären

Statistik är ett viktigt kunskapsunderlag som gör det möjligt för olika intressenter på upphandlingsområdet att utveckla den offentliga affären.

Statistik behövs av flera skäl och kan vara till nytta för många olika intressenter. Fakta och statistik utgör exempelvis ett viktigt underlag för styrning och uppföljning på nationell nivå. För upphandlande myndigheter och enheter kan statistik fungera som underlag för att följa upp och jämföra resultat, vilket kan stimulera analys och verksamhetsutveckling. Därutöver har många andra intressenter nytta av en tillgänglig statistik, som exempelvis forskare, studenter och leverantörer.

Upphandlingsstatistiken baseras i huvudsak på de uppgifter som upphandlare anger i sin annonsering. För att öka statistikens kvalitet krävs att så fullständiga uppgifter som möjligt anges för varje enskild upphandling.

Bland de bästa i landet

Landstinget i Värmland är bland de bästa i landet på att ange fullständiga uppgifter i annonser och efterannonser. Under 2017 redovisade de exempelvis upphandlingens uppsakattade värde i samtliga 35 efterannonser som publicerades i Tenders Electronic Daily (TED).

– Vi blev nog mest förvånade över att inte alla arbetar likadant som vi,

säger Pia-Britt Hildebrand, upphandlingschef på Landstinget i Värmland.

Viktig med standardisering

En framgångsfaktor för Landstinget i Värmland är att upphandlings- och avtalsenheten har kontroll över hela inköpsprocessen. Utöver upphandlare består enheten av avtalscontroller och de som arbetar med e-handel. Men den stora hemligheten bakom det goda utfallet är rutiner och instruktioner. Landstinget har en stor statistikvana på inköpsområdet, och det finns särskilda handledningar för vad som ska hanteras och var. Dessa handledningar följs till punkt och pricka av de anställda på enheten.

– Vi har utarbetat rutinerna gemensamt och uppdaterar dem tillsammans en gång per år. På det sättet får vi hela enheten med oss. Det är viktigt att standardisera arbetet. Annars finns risken att kvaliteten varierar, exempelvis vid annonsering och efterannonsering. Om du själv inte har möjlighet att annonsera är det okej att lägga över det på någon annan. Det måste bli gjort, säger Pia-Britt Hildebrand, som därmed också pekar på betydelsen av ett tydligt medarbetar- och ledarskap.



Pia-Britt Hildebrand
Upphandlingschef,
Landstinget Värmland

// Statistiken ger oss en bra bild av hur vi ligger till jämfört med andra"



Ta del av statistik om offentlig upphandling:

upphandlingsmyndigheten.se/statistik

Kontraktsvärdet
anges i

35/35

efterannonser i TED
för Landstinget
i Värmland

Fyller bara i obligatoriska uppgifter

Det finns flera skäl till att många upphandlande myndigheter inte fyller i fullständiga uppgifter. Ett av skälen är arbetsbördan. Men Pia-Britt Hildebrand menar att det är en vanesak.

– Svaret jag får här på enheten är att när man gör det första eller andra gången är man lite halvriterad.

Men när man har gjort det tre eller fyra gånger har man lärt sig det, och då går det smidigt. Om du gör det väldigt sällan, kan jag tänka mig att det tar emot.

Landstinget i Värmland fyller bara i de uppgifter som är obligatoriska

i annonserings- och efterannonseringsformulären – något som upphandlarna lär sig att tyda efterhand.

– Här skulle det vara bra om det blev tydligare vilka delar som är obligatoriska. Det kunde gott framgå bättre, säger Pia-Britt Hildebrand.

Men när använder sig landstinget självt av den statistik som uppstår vid annonsering och efterannonsering?

– Det är bland annat när vi behöver redovisa den för den politiska ledningen. Statistiken ger oss en bra bild av hur vi ligger till jämfört med andra, säger Pia-Britt Hildebrand. ●

KONKRETA TIPS TILL UPPHANDLARE

Så kan du bidra till en bättre upphandlingsstatistik

Upphandlingsstatistiken baseras på de uppgifter som du anger i annonser och efterannonser. Statistikens kvalitet påverkas negativt när uppgifter saknas eller är ofullständiga. För att statistikens kvalitet ska förbättras krävs det att du anger fullständiga uppgifter i varje enskild upphandling. De flesta uppgifter som ska anges i annonser och efterannonser används för statistikändamål, och varje uppgift som saknas innebär ett bortfall i statistiken. Här följer fyra tips på hur du som upphandlare kan förbättra upphandlingsstatistiken.

Ange fullständiga uppgifter i annonser och efterannonser

Statistiken för upphandling är i huvudsak baserad på uppgifterna som du anger i annonser och efterannonser om upphandling. Det är därför viktigt att du anger fullständiga uppgifter i själva annonsen och efterannonsen (det vill säga i systemverkyget), och inte enbart i upphandlingsdokumenten. Från ett statistikperspektiv är det inte tillräckligt att hänvisa till uppgifter i upphandlingsdokumentet.



Efterannonsera din upphandling

Resultatet av upphandlingar vars värde överstiger tröskelvärdena, så kallade EU-upphandlingar, ska du efterannonsera i EU:s gemensamma annonsdatabas TED.

Utan efterannonsen saknas viktig information om din upphandling, som exempelvis uppgifter om antal inkomna anbud, vinnande anbudsgivare och värdet av kontraktet.



Var noga med att ange ditt organisationsnummer i annonsen och efterannonsen

Alla annonser och efterannonser ska innehålla namn och organisationsnummer för den upphandlande myndigheten eller enheten. Det är viktigt att du som upphandlare säkerställer att ditt organisationsnummer finns angivet i själva annonsen och efterannonsen (i systemverkyget). Organisationsnumret gör det möjligt att identifiera vilken upphandlande myndighet som har annonserat upphandlingen, vilket behövs för att förstå vem som köper vad från vem. Ett organisationsnummer är dessutom förhållandevis lätt att ange vid annonsering, men mycket svårt att komplettera med i efterhand. ●



Glöm inte att ange kontraktsvärdet i efterannonsen

En efterannons om resultatet av en upphandling måste innehålla det slutliga värdet av kontraktet. Kontraktsvärdet är ett betydelsefullt underlag för statistik, eftersom det bland annat gör det möjligt att beräkna värdet av den offentliga upphandlingen i Sverige. Det är därför mycket viktigt att du som upphandlare anger upphandlingens totala värde i efterannonsen.

Om du upplever oklarheter i samband med annonsering kan du alltid kontakta Upphandlingsmyndighetens frågeservice: frageportalen.upphandlingsmyndigheten.se

**Kontakta
frågeservice!**

Regeringens förslag till åtgärder för bättre statistik

Regeringen föreslår att statistik om offentlig upphandling främst ska baseras på uppgifter i annonser om upphandlingar. Det framgår av en promemoria (Ds 2017:48) som publicerades hösten 2017. Syftet med förslaget är att förbättra statistiken på upphandlingsområdet för att öka kunskaperna om den offentliga upphandlingen.

Ändrade regler om annonsering

I promemorian föreslår regeringen vissa ändringar i reglerna om annonsering. Innehållet i annonserna som inte ska publiceras i TED ska i högre utsträckning motsvara innehållet i annonserna som ska publiceras där. Därtill ska efterannonseringen vara obligatorisk, även för upphandlingar som inte ska annonseras i TED.

För att se till att uppgifterna i annonserna är tillförlitliga, ska alla upphandlingar annonseras i registrerade annonsdatabaser. För att kunna registreras som annonsdatabas ska den som driver databasen lämna uppgifter för statistikändamål.

De grundläggande bestämmelserna om nationell upphandlingsstatistik ska samlas i en ny lag om upphandlingsstatistik. Lagen ska också reglera registreringen av annonsdatabaser.

Upphandlingsmyndigheten blir statistikmyndighet

Regeringen föreslår också att Upphandlingsmyndigheten blir statistikmyndighet på upphandlingsområdet. Vi kommer i så fall att ansvara för att sammanställa uppgifterna och göra statistiken allmänt tillgänglig genom en nationell statistikdatabas för upphandling.

Undersökning om inköpsvärden

Som ett led i arbetet med att förbättra statistiken har regeringen gett Upphandlingsmyndigheten ett uppdrag: att undersöka vilka uppgifter om inköpsvärden (faktiska utbetalningar) som är lämpliga och möjliga att samla in. För att ta reda på det ska vi undersöka vilka uppgifter om inköpsvärden som staten behöver för analyser och beslutsunderlag.

Dessutom ska vi analysera hur dessa uppgifter bör samlas in med hänsyn till de upphandlande myndigheterna och enheternas olika förutsättningar.

Vi på Upphandlingsmyndigheten ska genomföra uppdraget tillsammans med ett antal upphandlande myndigheter och enheter. Resultatet ska sedan redovisas för regeringen senast den 28 februari 2019. ●

Läs hela regeringens förslag till bättre statistik på upphandlingsområdet:

Besök regeringens webbplats: regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2017/10/ds-201748/

Europeiska kommissionen uppdaterar formulär för upphandling

Europeiska kommissionen arbetar för närvarande med att uppdatera standardformulären för offentlig upphandling (e-forms). Mer specifikt utvecklar de ett förslag på hur de nya formulären kan se ut. Förslaget syftar till att förenkla användningen av formulären, men det ska även förbättra tillgången till uppgifter som behövs som underlag för statistik. Bättre statistik ska i sin tur göra det möjligt för medlemsstaterna att förbättra styrningen och uppföljningen av den offentliga upphandlingen.

Nya fält gör det enklare att följa upp samhällsmål

Standardformulären styr i praktiken utformningen av och innehållet i annonser och efterannonser som ska publiceras i Tenders Electronic Daily (TED). Förslaget från kommissionen innebär flera förändringar av innehållet för meddelanden som ska publiceras i TED. Förändringarna ska bland annat göra det möjligt att följa upp samhällliga mål för den offentliga upphandlingen. De nya formulären innehåller därför nya fält som exempelvis ska visa om upphandlingen syftar till att minska miljöpåverkan eller uppfylla sociala mål. ●

Läs förslaget i sin helhet hos EU-kommissionen: github.com/eForms/eForms

Intressanta rättsfall under året

Domar i Sverige och EU påverkar hur offentlig upphandling utvecklas i Sverige. Här följer ett antal domar som påverkat rättsutvecklingen under det senaste året.

Inga tilldelningskriterier – ingen upphandlingsplikt?

EU-domstolens dom i mål C-9/17, Tirkkonen

En upphandling omfattas inte av upphandlingsregelverket om den upphandlande myndigheten ingår ramavtal med alla godkända anbudsgivare och den enskilda väljer utförare. Den upphandling som prövades omfattade visserligen tilldelningskriterier, men domstolen konstaterade att de avsåg bedömningen av anbudsgivarnas förmåga att fullgöra kontraktet. Därmed var de inte tilldelningskriterier i lagens mening.

Går det att undanta kontrakt med hänvisning till rikets väsentliga säkerhetsintressen?

EU-domstolens dom i mål C-187/16, Kommissionen mot Österrike

Ett kontrakt kan inte undantas från upphandlingsregelverket genom att enbart hänvisa till ett behov att skydda rikets väsentliga säkerhetsintressen. Det krävs också att man inte kan tillgodose det behovet inom ramen för ett upphandlingsförfarande.

I domen prövades även frågan om när en upphandling har ett bestämt gränsöverskridande intresse. Det kan man bedöma utifrån olika kriterier. Ett kriterium som pekar på att det finns ett sådant intresse är att kontraktet omfattar ett betydande värde. Andra kriterier som är relevanta för bedömningen är

- ▶ platsen där tjänsten utförs
- ▶ kontraktets tekniska aspekter
- ▶ särskilda egenskaper hos de aktuella produkterna.

Bedömningen ska utgå ifrån samtliga kriterier och relevanta omständigheter i det enskilda fallet.

Är det tillåtet att värderingen av underkriterier enbart framgår av utvärderingsprotokollet?

EU-domstolens dom i mål C-677/15, EUIPO mot European Dynamics

Under en upphandling av it-tjänster ansåg den upphandlande myndigheten att underkriterierna hade varierande betydelse. Detta framgick dock inte av upphandlingsdokumenten, men däremot av utvärderingsprotokollet. Domstolen påminner om att det ibland är tillåtet att värdera underkriterier olika högt, även om det inte framgår av upphandlingsdokumenten. Men det kräver att tre villkor är uppfyllda:

1. Värderingen ändrar inte tilldelningskriterierna i upphandlingsdokumenten.
2. Värderingen hade inte kunnat påverka hur anbudet togs fram om den hade varit känd för anbudsgivarna.
3. Värderingen har inte gjorts utifrån faktorer som kan vara diskriminerande mot någon av anbudsgivarna.





Gäller andra beviskrav för utländska anbudsgivare?

Högsta förvaltningsdomstolen, mål 4092-17

I en upphandling av asylboenden ställde den upphandlande myndigheten krav om skatter och sociala avgifter, registrering i handelsregister eller liknande samt indrivningsbara skulder. För svenska anbudsgivare och svenska underleverantörer kunde den upphandlande myndigheten inhämta bevis hos Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Utländska anbudsgivare och underleverantörer skulle i stället bifoga bevisen med anbudet.

Domstolen bedömde att det var sakligt motiverat att behandla leverantörerna olika i det här fallet. Motiveringen var att det finns effektiva sätt att kontrollera svenska myndigheter, medan det krävs mer omfattande kontroller och undersökningar för att sätta sig in i andra länders rutiner för motsvarande bevis.

Konsulttjänster av samma slag?

Högsta förvaltningsdomstolen, mål 1878-16, 1933-16 och 1934-16

Domstolen ansåg att fyra avtal för att delta i en expertgrupp utgjorde tjänster av samma slag. Expertgruppen bestod bland annat av arkitekter, en jurist och en konsult i stadsutvecklingsfrågor. Det sammanlagda värdet för tjänsterna översteg direktupphandlingsgränsen, och det rörde sig därmed om otillåtna direktupphandlingar. Avtalen var i princip identiska. Domstolen poängterar också att avtalen inte angav att uppdraget för respektive konsult var begränsat till de frågor som låg inom konsultens speciella kompetensområde.

Domstolen anger att det måste finnas påtagliga likheter mellan tjänsterna för att de ska anses vara av samma slag. Det innebär dock inte att de måste vara identiska. Vidare ska bedömningen inte baseras på vem som utför tjänsterna, utan det är tjänsternas karaktär som avgör om det handlar om tjänster av samma slag. I detta fall var tjänsten att granska ett visst material.

Blir det synnerlig brådskan på grund av regeringsbeslut?

Högsta förvaltningsdomstolen, mål 4575-15

I november 2011 fattade regeringen beslut om att en ny myndighet skulle inleda sin verksamhet bara ett halvår senare. Dagen före starten tecknade den förberedande organisationsutredningen ett avtal om konsulttjänster, för att stödja verksamheten i det inledande skedet. De tecknade dock avtalet utan att först annonsera upphandlingen. Frågan var om det råde synnerlig brådskan, som motiverade att tillämpa ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering.

Domstolen konstaterar att regeringsbeslutet visserligen innebar att en ny verksamhet skulle startas upp på mycket kort tid. Men beslutet kan inte anses utgöra en oförutsedd omständighet i sig. Därmed borde utredningen ha annonserat upphandlingen. ●



Hänt under året

Det har varit ett intressant år i upphandlingsvärlden. Förslag om förenklade regler under tröskelvärdet och nya regler om överprövning samt ny Dataskyddsförordning för att bara nämna några händelser. Här följer en sammanställning.

Lagförslag om obligatorisk e-faktura vid offentlig upphandling

Propositionen Elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling (prop. 2017/18:153) överlämnades till riksdagen den 19 mars. Förslaget innehåller en ny lag om elektroniska fakturor som utfärdas till följd av offentlig upphandling. Lagen inför ett EU-direktiv som innebär att man ska använda elektronisk fakturering vid offentlig upphandling.

Förslaget innebär bland annat att det blir obligatoriskt för upphandlande myndigheter och enheter att acceptera elektroniska fakturor. Fakturornas format ska stämma överens med den nya europeiska standard som har tagits fram utifrån direktivet. I lagrådsremissen föreslås det också att de fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande myndighet eller enhet ska vara elektroniska. De ska även överensstämma med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, om inte parterna har avtalat någon annan standard för elektronisk fakturering.

Lag (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling träder i kraft den 1 april 2019 och kommer gälla för fakturor som är resultatet av upphandlingar som påbörjats efter det datumet.

Lagförslag om ändringar i LOU för upphandlingar av välfärdstjänster

Den 20 mars överlämnades propositionen *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden* (prop. 2017/18:158) till riksdagen. I propositionen föreslår regeringen ändringar i lagen om offentlig upphandling (LOU). Ändringarna gäller vissa sociala tjänster och andra särskilda tjänster (benämnda välfärdstjänster) vars värde beräknas understiga tröskelvärdet (7 113 450 kronor).

Regeringen föreslår att endast ett fåtal regler i LOU ska gälla för upphandling av sådana tjänster, bland annat annonsering, information till leverantörerna, dokumentation och rättsmedel. De föreslår också att upphandlande myndigheter ska få reservera deltagandet i upphandlingar av vissa välfärdstjänster, för organisationer som uppfyller kraven i lagen. Den 7 juni beslutade riksdagen att ändringarna träder i kraft den 1 januari 2019.

Nytt krav på samrådsskyldighet och ny säkerhetsskyddslagstiftning

Från den 1 april 2018 gäller nya regler för statliga myndigheter som planerar att göra en säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal på nivå 1. Reglerna innebär att myndigheten ska göra en särskild säkerhetsanalys och samråda med sin tillsynsmyndighet (Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten) innan de inleder upphandlingsprocessen.

Den 15 februari överlämnades propositionen *Ett stärkt och modernt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag* (prop. 2017/18:89). Propositionen innehåller bland annat bestämmelser om säkerhetsskyddsavtal vid offentliga upphandlingar. Den 16 maj beslutades att lagen och följdändringarna i övriga lagar träder i kraft den 1 april 2019.



Dataskyddsförordningen (GDPR) träder i kraft

Den 25 maj trädde dataskyddsförordningen (GDPR) i kraft och ersätter därmed den tidigare gällande personuppgiftslagen (PUL). I och med detta behöver upphandlande myndigheter och enheter ändra många av sina befintliga ramavtal och kontrakt, för att följa den nya lagstiftningen.

Du hittar mer information om dataskyddsförordningen i allmänhet på [Datainspektionens webbplats](#). Du kan också få stöd i frågor som rör dataskyddsförordningen och offentlig upphandling genom [Upphandlingsmyndighetens webbplats](#).

Utredningen om ett förenklat nationellt upphandlingsregelverk redovisades

Utredningen om nationella upphandlingsregler och överprövningsfrågor redovisades av den särskilda utredaren Anna Ulfsdotter Forssell den 14 juni. Betänkandet *Möjligt, tillåtet och tillgängligt*, SOU 2018:44, omfattar två delar – regler för icke direktivstyrda upphandlingar samt regler om ansökningsavgift och processkostnader i överprövningsmål. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2019. Syftet med utredningen var att undersöka hur regelverket kan göras enklare och mer flexibelt för upphandlingar under tröskelvärdet. Utredningen tar också upp förslag på åtgärder som kan bidra till att minska antalet överprövningsmål. Därtill hade Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket i uppdrag att kartlägga och analysera mål om överprövning i domstol, som en del av utredningen.

Utredningens förslag omfattar bland annat att när det gäller sociala tjänster och andra särskilda tjänster ska direktupphandlingsgränsen vara densamma som tröskelvärdet, det vill säga drygt 7,1 miljoner kronor enligt LOU. Utredningen föreslår även nya regler rörande direktupphandling där upphandlande myndigheter och enheter ska iaktta en ny nationell princip om konkurrensutsättning och så kallade täckningsköp. Vidare föreslås nya regler om dialog.

För att minska antalet överprövningsmål i domstol föreslås att den som begär överprövning av en upphandling eller av ett avtals giltighet ska betala en ansökningsavgift om 7 500 kronor, och att den part som förlorar målet ska betala den vinnande partens processkostnader.

OECD belyser möjligheter och utmaningar med digitaliseringen i Sverige

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) genomför under åren 2017 och 2018 projektet *“Going Digital: Making the Transformation Work for Growth and Well-being”*. Som en del av projektet kommer OECD genomföra en särskild fördjupningsstudie av den digitala transformationen i Sverige. Resultatet presenterades i juni 2018 och innehåller internationella jämförelser och rekommendationer för nationella åtgärder.

OECD har som mål att aktivt hjälpa länder att få en hävstångseffekt i den digitala transformationen. Granskningen kommer att ge Sverige ytterligare verktyg för att kunna ta vara på möjligheterna med digitaliseringen.

Källa: <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/03/oecd-ska-granska-digitaliseringens-utveckling-i-sverige/>

Lagförslag om en generell rätt till kommunal avtalssamverkan

Den 1 juli trädde nya bestämmelser i kommunallagen i kraft. De reglerar en generell rätt till avtalssamverkan för kommuner och landsting. Genom avtalssamverkan ska kommuner och landsting kunna överlåta utförandet av sina uppgifter till en annan kommun eller ett annat landsting. På så sätt ska det bli enklare att samverka kommunalt och delegera uppgifter externt.

Regeringen anser att de nya bestämmelserna är ett viktigt led i att ge kommuner och landsting goda förutsättningar för att möta både dagens och morgondagens utmaningar. De bedömer att avtalssamverkan främst kommer bli aktuellt för uppgifter som innebär myndighetsutövning. Det poängteras också att kommunerna är skyldiga att pröva om en planerad avtalssamverkan är undantagen från upphandlingsplikten eller inte.

EU-projektet Procure2Innovate är igång

Under 2017 beslutade Upphandlingsmyndigheten att delta i ansökan för projektet Procure2Innovate till Kommissionen, inom ramen för Horisont 2020 (EU:s ramprogram för forskning och innovation). Projektet syftar till att förbättra kompetensutvecklingen för offentliga upphandlare, genom att etablera eller expandera kompetenscenter för innovationsupphandling i tio EU-medlemsstater. Sverige är ett av de fem etablerade kompetenscenter som ska ge stöd till fem länder som vill utveckla sådana kompetenscenter.

Projektet syftar även till att

- ▶ underlätta gränsöverskridande, gemensamma upphandlingar
- ▶ bygga ett nätverk av kompetenscenter för att utbyta information och goda exempel
- ▶ kommunicera arbetet, så att alla medlemsstater kan dra nytta av den kompetens som byggs upp inom projektet.

Det svenska kompetenscentret består av representanter från Upphandlingsmyndigheten och Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet. Det svenska kompetenscentret kommer främst att samarbeta med fyra länder under åren 2018–2021. De fyra länderna är Estland, Portugal, Irland och Italien.

Ny förvaltningslag medförde ändringar av upphandlingslagarna

Den 1 juli 2018 trädde den nya förvaltningslagen i kraft. Lagen ska tillämpas i fler situationer än tidigare, eftersom begränsningen till myndighetsutövning i tillämpningsområdet tas bort. Offentlig upphandling innebär dock inte myndighetsutövning mot enskild. Det faktum att begreppet tas bort i den nya förvaltningslagen påverkar därmed inte den nuvarande ordningen på upphandlingsområdet.

Med anledning av den nya förvaltningslagen föreslår regeringen vissa följdändringar i ett antal lagar, bland annat i upphandlingslagstiftningen. I upphandlingslagarna (LOU, LUF, LUK och LUF5) införs därför bestämmelser som anger att upphandlande myndigheter och enheter inte behöver tillämpa delarna om partsyn och kommunikation i den nya förvaltningslagen.

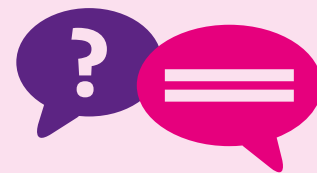
Miljöbilsdefinitionen har upphävts

Den 30 juni 2018 upphävdes miljöbilsdefinitionen. Från och med den 1 juli 2018 gäller i stället en ändring i vägtrafikskattelagen, som bygger på ett bonus malus-system för fordon. Systemet innebär att miljöanpassade fordon med relativt låga utsläpp av koldioxid premieras med en bonus, medan fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid belastas med högre skatt.

Syftet med ändringen är att öka andelen miljöanpassade fordon. Den gäller dock endast för nya fordon som tas i bruk från och med den 1 juli 2018. Följande fordon berörs av ändringen:

- ▶ nya personbilar klass I och II (husbilar)
- ▶ lätta bussar
- ▶ lätta lastbilar.

I och med att miljöbilsdefinitionen upphävs uppstår dock frågan om hur upphandlande myndigheter bör formulera kraven när de ska upphandla fordon. ●



Vanliga frågor i Upphandlingsmyndighetens Frågeservice

Varje vecka besvarar Upphandlingsmyndigheten över 100 frågor från både upphandlande myndigheter och enheter, leverantörer och allmänheten. Under året har vår frågeportal, som innehåller över 1 400 frågor och svar, haft över 20 000 sidvisningar per månad. Här följer ett urval av de vanligaste frågorna i Frågeservice under det senaste året.

ESPD-systemet

Införandet av ESPD-systemet genererar många frågor, både från upphandlande myndigheter och från leverantörer. Frågorna rör alltifrån det generella till det specifika. Vissa undrar hur ESPD-systemet ska tillämpas i praktiken, till exempel om en upphandlande myndighet är skyldig att bifoga ett förberett ESPD-formulär i upphandlingsdokumenten eller inte. Andra har frågor om hur de ska tolka och använda olika delar av ESPD-formuläret. En hel del frågor rör även hur Kommissionens ESPD-webbtjänst fungerar.

Offentlighet och sekretess

Många frågor handlar om bestämmelserna om offentlighet och sekretess. Frågorna kan till exempel handla om hur en upphandlande myndighet ska bedöma om en handling inte ska lämnas ut på grund av sekretess, eller hur en leverantör kan få tillgång till alla inkomna anbud i en specifik upphandling.

Utredning om leverantörer

Det är vanligt med frågor om vilka bevis en upphandlande myndighet kan begära in från anbudsgivare

etablerade i Sverige jämfört med i andra länder. Detsamma gäller frågor som rör hur en sanningsförsäkran ska formuleras. Där undrar många också vem som ingår i kretsen *leverantörens företrädare* och som därmed ska underteckna en sanningsförsäkran.

Köp mellan upphandlande myndigheter eller enheter och samarbetsavtal

Andra exempel på vanliga frågor är de som handlar om bestämmelserna om intern upphandling och samarbetsavtal (kallas ibland Teckalundantaget och Hamburgsamarbeten). Dessa bestämmelser upplevs ofta som svåra att tillämpa i praktiken.

Ställ dina egna frågor eller läs andras frågor och svar i vår Frågeservice

frageportalen.upphandlingsmyndigheten.se

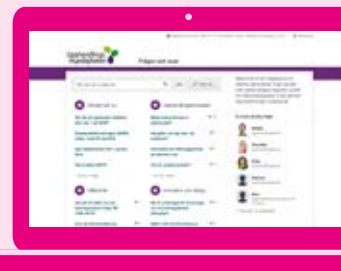
Frågeservice nås även via telefon på nummer 08-586 21 701 måndag till torsdag klockan 09.00–12.00.

Frågor som gäller underleverantörer

Många frågor handlar om att åberopa någon annans kapacitet och hur det görs i praktiken, samt om en leverantör kan anlita en viss underleverantör eller inte. Även frågor om vilka krav en upphandlande myndighet kan ställa på underleverantörer är vanligt.

Övergång till förhandlat förfarande utan föregående annonsering

Vad gör en upphandlande myndighet om den inte får in några lämpliga, eller endast ogiltiga eller oacceptabla, anbud? Ofta handlar frågorna om vad ett olämpligt, ogiltigt eller oacceptabelt anbud egentligen är, vad som utgör ”de formella kraven” i en upphandling och hur övergången till ett förhandlat förfarande ska gå till i praktiken. ●



5 RÖSTER OM: Inköp i en föränderlig värld



Adnan Ganic
Strategisk inköpare, Pensionsmyndigheten



Alexandra Dalle Vacche
Strategisk inköpare, Upphandlingsmyndigheten



Katarina Appelqvist
Inköpschef, Kungsbacka kommun



Kim Gustavsson
Upphandlare, Region Västernorrland



Karin Sandberg
Upphandlare, Statistiska Centralbyrån

Vilka förändringar i omvärlden har haft störst påverkan på din roll som upphandlare det senaste året?

Nya LOU har påverkat min roll som upphandlare. Speciellt de nya bestämmelserna gällande arbetsrättsliga villkor samt införandet av egenförsäkring (ESPD) som preliminär bevisning. En annan större förändring har varit den nya europeiska dataskyddsförordningen (GDPR) som inte bara har påverkat mig som upphandlare utan hela vår verksamhet på många sätt.

För mig har nya LOU påverkat min roll som upphandlare mest, framförallt ESPD. Därtill har även den nya dataskyddsförordningen påverkat.

Den snabbare förändringstakten i omvärlden gör att det allt oftare är sammansatta utvecklingsprojekt som upphandlas. Många ambitioner som ska adderas till affären, såsom miljöhänsyn, gör att projektet blir mångfacetterat. Vilket kräver fler och andra kompetenser i referensgruppen än det man tidigare haft.

Vi har gått ifrån att vara en enhet som arbetat med upphandlingar på ett traditionellt sätt, till att bli mer delaktiga i analysfasen och att hitta nya eller alternativa sätt att göra bättre affärer. Ytterligare stor påverkan har GDPR. Som alla stora omställningar ska det bli intressant att följa dess effekter.

Nya LOU har haft störst påverkan på min roll som upphandlare. ESPD och de ändrade reglerna kring leverantörsprövning och GDPR har också påverkat upphandlarrollen men även de nya bestämmelserna att ställa arbetsrättsliga villkor.

Hur har förändringarna påverkat ditt arbete?

Vi på Pensionsmyndighetens inköpsfunktion arbetar löpande med att vidareutveckla mallar och rutiner så att de överensstämmer med ny lagstiftning och regler. Utmaningen ligger dels i att tolka de nya reglerna, dels i att implementera dem i det dagliga upphandlingsarbetet.

Den nya lagstiftningen har inneburit mycket tid till att sätta sig in i förändringarna och uppdatera mallar, dokument med mera. ESPD som hittills har kunnat användas på många olika sätt med olika verktyg har tagit tid. GDPR har lett till att vi ser över eventuella personuppgifter och PUB-avtal i upphandlingar på ett annat sätt.

På många sätt, miljö- och klimatmål, GDPR och ESPD gör det komplext. Löpande kompetensutveckling är viktig för att skapa trygghet, och inköp får en allt mer viktig och ansvarsfull roll. Yrket har förändrats helt, från att handlägga till att processleda med ett kommunövergripande ansvar för den goda affären!

Fokus på analysfasen har resulterat i en kunskapsflyttning hos medarbetarna. Det har inneburit kunskapsinvertering och utbildningsinsatser. Organisationen är orolig över GDPRs effekter, inköp och upphandling har påverkats av det på flera olika nivåer. Allt ifrån praktiskt upphandlingsarbete till i strategiska inköpsfrågor.

Vi har gjort en översyn av mallar, rutiner med mera, och inom organisationen utvecklat och implementerat arbetet med uppdaterade avrop-upphandlingsprocesser. Vi har även fått ägna lite mer tid till att se över hur vi kan ställa arbetsrättsliga villkor i våra upphandlingar.

Finns någon förändring som har underlättat ditt arbete?

Flera förändringar kommer att leda till bättre affärer för myndigheterna, bland annat genom nya upphandlingsförfaranden. Jag vill ändå inte sticka under stol med att det kan ta tid att sätta sig in i dessa och att administrationen i det praktiska arbetet blir mer tungrodd.

Den utökade möjligheten att använda konkurrenspräglad dialog som upphandlingsförfarande är en stor tillgång. Att kunna göra förändringar i upphandlingsdokumentet och förlänga anbudstiden, utan att behöva avbryta, har också underlättat.

Nej, dessvärre inte vad jag kan se. Även om det inte underlättat så gör utmaningen att man ständigt utvecklas och det är roligt.

Förändringarna i lagen 2016 har inneburit en rad möjligheter och att vi har fler verktyg att använda för att genomföra en bra affär. Exempelvis att nya LOU öppnar upp för möjligheten att arbeta med alternativa upphandlingsförfaranden.

Möjligheten att ändra i upphandlingsdokumentet och förlänga tidsfristerna vid förändringar, utan att behöva avbryta upphandlingen.

Hur använder du dig av omvärldsbevakning?

I och med alla förändringar som sker inom upphandlingsområdet är omvärldsbevakning en viktig del av mitt jobb. Det finns en uppsjö av konferenser och seminarier som bidrar till att hålla sig uppdaterad. Internt har inköpare och upphandlingsjurister ett tätt samarbete med veckovisa möten där vi bland annat diskuterar upphandlingsstrategier och aktuella rättsfall.

Upphandling och inköp är ett föränderligt område där jag i min roll måste hålla mig å jour med vad som händer. Det inkluderar bevakning av rättsfall, nya lagar att förhålla sig till, konferenser, seminarier, artiklar, nätverk med mera. Man måste avsätta och prioritera tid för omvärldsbevakning för att hålla sig uppdaterad.

Omvärldsbevakning behöver alla inom upphandling arbeta aktivt med. Det finns många föredömen där ute, en framgångsfaktor är att ta till sig goda exempel och hämta inspiration från omvärlden. En del hittar man genom nätet, en del genom nätverk av olika slag. Men även genom att ha span på vad som händer inom EU.

Genom bland annat ett brett kontaktnät både på kund- och leverantörsidan. Via det nätverket kommer de första indikationerna, som kan följas upp via olika forum så som föreläsningar, konferenser, RFI:er. En positiv utveckling är Upphandlingsmyndighetens webbsändningar, fler upphandlare som sitter ute i landet har möjlighet att ta del av föreläsningar, rapporter med mera.

Jag använder mig av omvärldsbevakning genom kontaktnät med kollegor och leverantörer men även genom att hålla mig uppdaterad om vad som händer inom juridiken som rättsfall och nya lagar. Jag bevakar även nyheter och artiklar inom området.

Vad har du för tips för en lyckad upphandling?

Arbeta proaktivt så att behoven upptäcks tidigt. Då går det att planera och bemanna projektet utifrån en realistisk tidplan. Uppfinn inte hjulet på nytt, titta på andra myndigheters upphandlingsunderlag och hämta inspiration. Slutligen så är det viktigt att vara lyhörd och ställa många och ibland till synes dumma frågor för att verkligen förstå beställarnas behov.

Dialog! Framst med leverantörer, men även med andra upphandlande myndigheter och branschorganisationer. Att samverka och föra dialog med flera parter leder både till nöjdare leverantörer och beställare. Man förstår olika parter intressen, istället för att endast utgå från sitt eget. Jag har som mål att alltid föra dialog med någon part i varje upphandling.

En upphandling blir lyckad med en förberedd upphandlare samt rätt kompetenser i referensgruppen som har god kunskap om sina mandat, sitt ansvar och vad man vill uppnå. Lyckas vi också koppla in en medveten implementering/förändringsresa så är upphandling bland det roligaste man kan arbeta med!

Inled dialog med leverantörer i ett tidigt skede, för att fånga trender, marknadsutveckling, innovationer och att paketera upphandlingen samt förmedla tidsaspekter och förutsättningar. Arbeta aktivt med behovs-, omvärlds- och riskanalyser. De möjliggör och skapar förutsättningar för att på bästa sätt genomföra en god affär.

Att ta tillvara på den egna organisationens expertkunskaper, vara lyhörd och flexibel. Dialog och samverkan med leverantörer och nätverk.

Förändrade prioriteringar i inköpsprocessen

Traditionellt sett har den största ansträngningen i inköpsprocessen lagts i upphandlingsfasen. Detta är på väg att förändras. Vi på Upphandlingsmyndigheten ser att fler har insett vikten av det strategiska arbetet.

Upphandlingsmyndigheten har tagit fram en modell för att beskriva hur inköpsprocessen kan se ut. Med hjälp av modellen vill vi visa på vikten av att arbeta med bland annat analys i förberedelsefasen, och att sedan följa upp avtalet i realiseringsfasen. Att arbeta i dessa två faser är avgörande för att säkerställa att inköpen bidrar till att uppfylla verksamhetsmål.

Modellen rymmer alla övergripande inköpsprocesser: den strategiska, den taktiska och den operativa. Med modellen vill vi tydliggöra vikten av det förberedande arbetet inför en upphandling. Hur det arbetet ser ut är väldigt olika. En del organisationer är hjälpta av en strategisk arbetsprocess, som exempelvis kategoristyrning. I andra, ofta mindre organisationer omhändertas de strategiska frågorna i upphandlingsarbetet.

De tre faserna är gemensamma för alla upphandlingar, men ges olika prioritet. Prioriteringen av de olika faserna beror exempelvis på

- ▶ hur stort inköpsvärdet är
- ▶ hur komplicerade varorna eller tjänsterna är
- ▶ hur strategiskt viktiga dessa varor eller tjänster är för verksamheten.

Efter varje steg finns det en beslutspunkt (se utropstecknen i modellen). Beslutspunkten säkerställer ett kvalitativt resultat och gör det möjligt att arbeta effektivt i den vidare processen.

Zon 1 – Förbereda

I zon 1 genomförs det förberedande arbetet. Den här zonen syftar till att skapa förutsättningar för ett väl avvägt förfrågningsunderlag. Det underlaget ska sedan leda till ett kontrakt som möter organisationens behov och skapar ett lyckosamt avtalsförhållande med leverantören.

I denna fas *planeras* upphandlingsprocessen, vilket bland annat omfattar deltagare, aktiviteter och tidsplan. Den första fasen innebär också att *kartlägga* exempelvis behoven, marknaden och målbilden. Kartläggningen kan också innebära att upphandlaren hämtar information från en övergripande inköpsstrategi eller en kategoristategi, för att se vilka frågor som man behöver *analysera* inför den specifika upphandlingen. Det tillför kunskap och därmed kvalitet i upphandlingen. Här är det exempelvis bra att analysera:

- ▶ tidigare inköpsmönster
- ▶ tidigare avtalsförvaltning

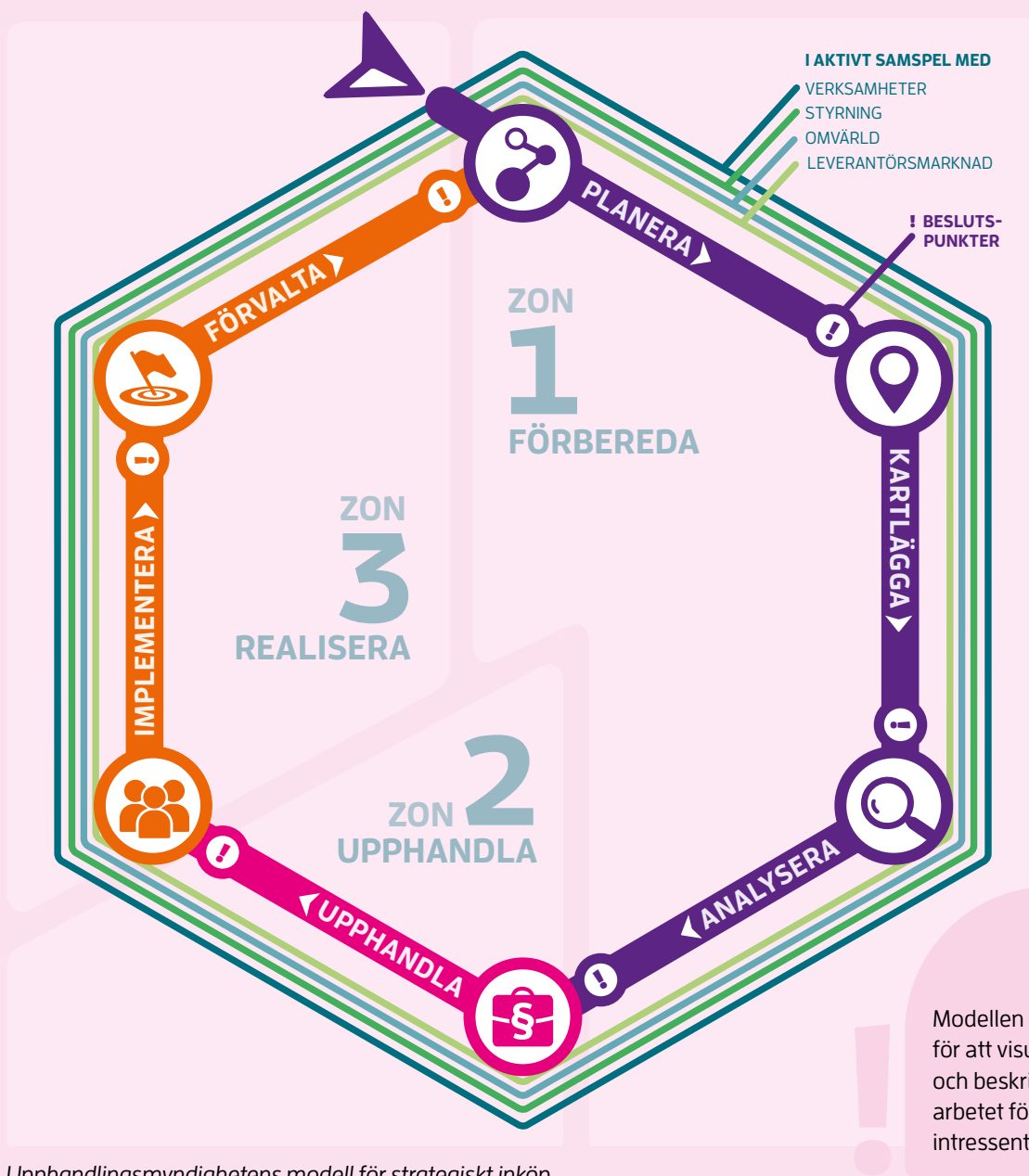
- ▶ tidigare genomförda upphandlingar
- ▶ strategi- och policydokument
- ▶ verksamhetens behov (behovsanalys)
- ▶ marknadens förutsättningar (marknadsanalys)
- ▶ riskerna i upphandlingen (riskanalys).

Zon 2 – Upphandla

I zon 2 genomför upphandlande myndighet eller enhet själva *upphandlingen*. Här skapas förfrågningsunderlaget utifrån det arbete som skett i zon 1, med kravställningen, utvärderingsmodellen och kontraktsvillkoren. I zon 2 annonseras också upphandlingen och frågor från leverantörerna besvaras. Sedan utvärderas anbudena, beslut om tilldelning av kontrakt fattas och avtal ingås med vinnande leverantörer.

Zon 3 – Implementera

I zon 3 sker *implementeringen* av avtalet, som exempelvis innebär inledande möten mellan upphandlande myndighet eller enhet och leverantören. Implementeringen kan också innebära att informationsinsatser genomförs för beställare och brukare, för att förtydliga vilka



Upphandlingsmyndighetens modell för strategiskt inköp

avropsrutiner som gäller och vilken vara eller tjänst som har upphandlats.

Efter implementeringen ska avtalet *förvaltas*. Förvaltningen innebär bland annat att följa upp kontraktsvillkor och levererad kvalitet.

I pilen in (innan zon 1) ligger bland annat verksamhetens mål, inköpsstrategier och policyer samt externa krav som påverkar upphandlingsarbetet.

Det finns även andra aspekter att ta hänsyn till genom hela processen. Några exempel är det tvärfunktionella arbetet med andra verksamheter, styrningen och omvärlden. För att säkerställa att inköpen bidrar till de verksamhetsmål som finns är det viktigt att hålla sig uppdaterad med de förändringar som sker, eftersom de kan påverka arbetet genom de olika zonerna.

Modellen är fri att använda för att utveckla inköpsarbetet i din organisation. Genom att prioritera arbetet i zon 1 och 3 i större utsträckning, finns det större möjligheter att arbeta strategiskt med upphandlingen och bidra till verksamhetsmål. ●



1. Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär



Från strategi till handling

Som ett led i arbetet med att utveckla de offentliga upphandlingarna har regeringen tagit fram en nationell upphandlingsstrategi med sju stycken inriktningsmål. Strategin lanserades sommaren 2016 och innehåller konkreta förslag om hur upphandlande myndigheter och enheter kan arbeta för att utveckla sitt strategiska arbete med offentliga inköp.

Upphandlingsmyndigheten har under de två senaste åren följt och utvärderat förändringsarbetet som pågår i offentlig sektor utifrån strategin. Inköps- och upphandlingsfunktionerna i Sverige har påbörjat arbetet med att strukturera sina inköpsfunktioner på ett strategiskt sätt, och styrdokument som behandlar inköpsfrågor finns i många fall. Det här arbetet behöver dock fortsätta för att säkerställa att riktlinjerna implementeras i organisationen, med mål, rutiner och nya arbetssätt som resultat.

För att förflytta sig från nuläget till ett önskat läge krävs naturligtvis

åtgärder på flera olika områden. Eftersom de offentliga inköpen utgör 17 procent av bruttonationalprodukten (BNP) i Sverige finns det stor potential att diskutera inköpens bidrag för att lösa samhälleliga utmaningar. Samtidigt är det viktigt att dessa lösningar också fungerar i praktiken. Olika organisationer har olika utmaningar, men också möjligheter. Det kan röra sig om att bedriva mer verksamhet till en mindre kostnad eller att nå andra mål inom exempelvis hållbarhetsområdet.

Strategin omfattar flera områden som tillsammans eller var för sig kan

bidra till ökad nytta för medborgarna. Det första steget för att förverkliga målen i strategin är att sätta upp en handlingsplan utifrån den egna organisationens mål, förutsättningar, uppdrag och behov.



MÅL
BEHOV
UPPDRAG

FÖRUTSÄTTNINGAR

Hur kan du och din organisation arbeta konkret med de olika målen?

Såväl upphandlande myndigheter och enheter som anbudsgivare och leverantörer ser utmaningar i upphandlingslagstiftningen. Men det finns också många bra initiativ som kan användas som inspiration i förändringsarbetet.

Att ta vara på erfarenheter från andra organisationer är många gånger lyckosamt, särskilt om man använder erfarenheterna som en del av den egna verksamhetsutvecklingen. Några exempel som har visat sig vara framgångsfaktorer är beställarnätverk och en ökad grad av dialog med marknaden innan upphandlingen påbörjas.

Som ett led i utvecklingsarbetet har Upphandlingsmyndigheten tagit fram ett stödpaket¹ för de sju delmålen i upphandlingsstrategin.

Ett mer strategiskt förhållnings-sätt till offentliga inköp

Ett strategiskt inköpsarbete kan ta sig många former och uttryck, vilket framgår av den nationella upphandlingsstrategin. Där pekas den strategiska aspekten av inköp ut som en viktig grund för att skapa effektiva offentliga inköp och goda affärer. I det sammanhanget lyfts behovet fram av en förbättrad inköpsstatistik.

En viktig del och ett grundelement i det strategiska inköpsarbetet är den faktabaserade analysen. I denna ingår att förstå sitt inköpsmönster, det vill



säga att veta vad, hur mycket och från vem man köper. Det är det som vanligtvis kallas spendanalys eller analys av inköpsmönster. Upphandlingsmyndigheten har tagit fram en metod för att integrera miljöaspekter i sådana inköpsanalyser, för att underlätta ett miljömässigt hållbart strategiskt inköpsarbete. Vi arbetar bland annat med att utforma ett miljöspendverktyg så att det kan bli tillgängligt för allas användning framöver.

Syftet och den grundläggande tanken med att genomföra en analys av organisationens inköpsmönster är att se:

- ▶ Vad vi köper in (upphandlat sortiment eller alternativa varor och tjänster).
- ▶ Hur mycket det kostar (i relation till avtalsreglerade priser, tilläggsfaktureringar och så vidare).
- ▶ Vilka leverantörer som fakturerar (antal, avvikande fakturautställare,

fakturor utan beställning och så vidare).

- ▶ Vilka inköpskanaler vi använder (e-handel, betalkort, rekvisitioner och liknande).
- ▶ Vem eller vilka som köper in och hur fördelningen ser ut (inköp av samma slag, beställarnas olika behov med mera).

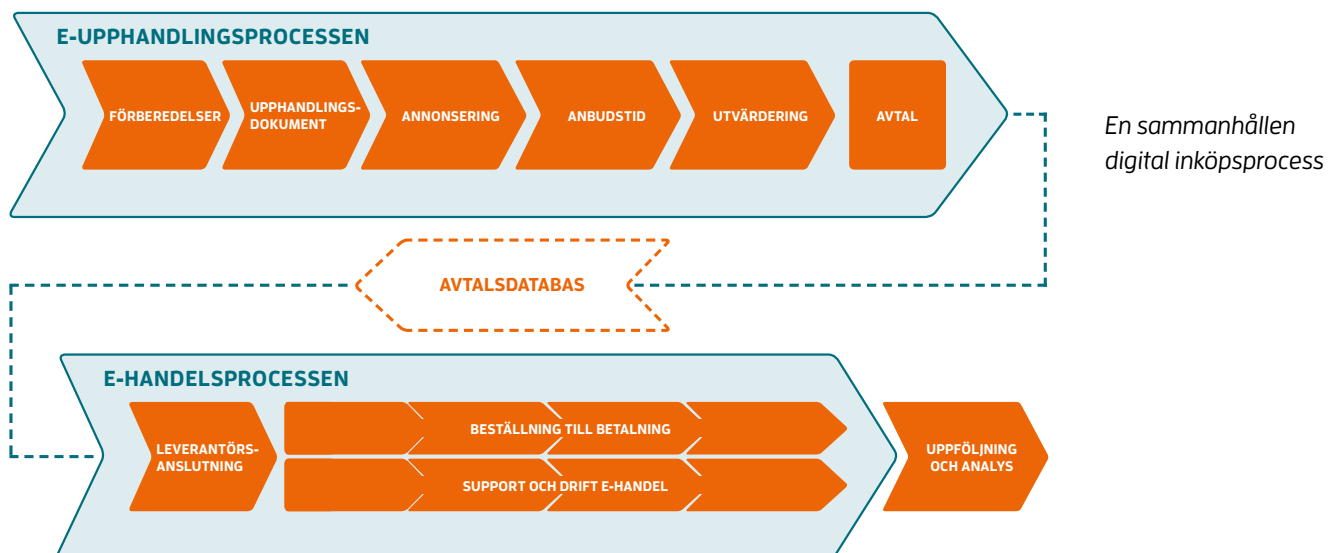
Låt analysen bli en del av inköpsarbetets olika faser

I den inledande planeringsfasen av inköpsprocessen används historisk utfall för att skaffa sig en överblick samt för att identifiera och prioritera olika initiativ på en övergripande nivå.

I kartläggningsfasen är utfallet en hjälp för att fördjupa analysen ytterligare och utforma de initiativ som ska prioriteras i det fortsatta arbetet.

I analysfasen spelar analysen en viktig roll i den fördjupade kartläggningen av olika kategorier, inte

1. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/organisera/nationella-upphandlingsstrategin/>



minst i fråga om vilka leverantörer den upphandlande myndigheten eller enheten använder.

I den avslutande realiseringsfasen sker löpande uppföljningar, där en regelbundet uppdaterad analys spelar en viktig roll för att säkerställa att man går i den beslutade riktningen. Genom analysen blir det också enklare att identifiera avvikelser i exempelvis avtalstrohet. Här samlas också underlag in för att användas vid framtida upphandlingar.

En digital inköpsprocess ger bättre data för analys

För att säkra en god tillgång till data för faktabaserade beslut och vägval är övergången till en digital inköpsprocess en framgångsfaktor. Begreppet innebär en sammanhållen elektronisk hantering genom hela

Du som upphandlare eller inköpare kan lyfta frågan om vilka krav på e-handel som organisationen ska ställa vid kommande upphandlingar. Som ett stöd i arbetet kan du använda dig av handledningen: *Krav på e-handel vid offentlig upphandling (SFTI)* på sfti.se

inköpsprocessen, från behov till betalning. När inköpssystem och ekonomisystem integreras får man en större möjlighet att följa upp exempelvis avtalstrohet, identifiera felaktiga faktureringar och avgöra behovet av sortimentsstyrning.

Dialog med marknaden behövs

I det strategiska inköpsarbetet ingår det att kartlägga och förstå leverantörsmarknaderna, så att de krav som ställs i upphandlingarna leder till optimala lösningar för organisationens uppdrag och mål. Det behövs ett leverantörsperspektiv i upphandlingar. Dessutom behövs en bättre interaktion och mer dialog mellan upphandlande myndigheter eller enheter och leverantörerna.

Det vi kallar tidig dialog är en del av det förarbete som alltid bör vara en del av en upphandling. Potentiella leverantörer, branschorganisationer, experter och andra aktörer kontaktas med syftet att få kunskap om de lösningar som marknaden kan erbjuda eller utveckla utifrån verksamhetens behov.

Vi behöver fortsätta satsa på en ökad förståelse för bredden av innovationsbegreppet. Målet är att fler upphandlande myndigheter ska pröva någon form av innovationsupphandling.

Mer om innovationsupphandling kan du läsa om under *Mål 5 Upphandling som bidrar till Innovation och alternativa lösningar* på sidan 51.

Cirkulär ekonomi

I en cirkulär ekonomi återanvänder och återvinner vi material och produkter, samtidigt som vi konsumerar fler tjänster och funktioner i stället för produkter. Det här ska leda till en minskad mängd avfall och mer effektiv användning av ändliga resurser. Mer om cirkulär ekonomi kan du läsa under *Mål 6 En miljömässigt hållbar upphandling* på sidan 57.

Socialt hållbart samhälle

Ställ krav på social hänsyn när det är möjligt och lämpligt. Det kan exempelvis handla om att

- ▶ göra det enklare för särskilt utsatta grupper att få jobb
- ▶ säkerställa goda arbetsvillkor
- ▶ se till att varor och tjänster är tillgängliga för alla oavsett ålder eller funktionsvariation.

Du kan läsa mer om hur offentliga inköp kan bidra till ett socialt hållbart samhälle under *Mål 7 Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle* på sidan 65. ●



MÅL 1

Offentlig upphandling
som strategiskt verktyg
för en god affär

Inköpsmognad och kategoristyrning för att nå verksamhetsmål

Som upphandlare lever man i en hektisk vardag med höga och föränderliga krav på vad som ska omhändertas i en upphandling. Metoderna inköpsmognad och kategoristyrning kan stötta dig att prioritera i enlighet med verksamhetsmålen.

Under mål 1 i den nationella upphandlingsstrategin belyser regeringen vikten av att ta vara på upphandlingens strategiska betydelse. Genom att göra det kan din organisation utveckla verksamheten och tillhandahålla en väl fungerande samhällsservice.

Inköpsmognad och kategoristyrning är metoder som hjälper dig att prioritera de viktigaste frågorna i den specifika upphandlingen och hjälper organisationer att hantera nya behov och förändringar i omvärlden.

Inköpsmognad

Inköpsmognad² är en modell som används för att mäta och stödja utvecklingen i det strategiska inköpsarbetet. Modellen tydliggör bland annat hur leverantörsrelationer kan effektiviseras, genom att exempelvis

integrera leverantörerna i beställningarna och gemensamt arbeta för leverantörsförbättringar. I en upphandling är det viktigt att tydliggöra förväntningarna på leverantörernas del i detta arbete.

Ett sätt att integrera leverantörerna i beställningarna är att inkludera dem i arbetet med inköpsstyrning. Inköpsstyrning handlar exempelvis om hur organisationen styr inköpen till upphandlade avtal och hur man arbetar för att kostnadseffektivisera avrop. Inköpsstyrning stöds av en god avtalsförvaltning, som möjliggör ett närmare samarbete med leverantören. Detta samarbete är en fördel när man behöver möta förändringar, som exempelvis policys eller nya beställarbehov.

När man arbetar tvärfunktionellt, det vill säga med andra intressenter

i organisationen, utgör modellen också en gemensam och visuell plattform. Med en gemensam plattform och en utökad förståelse blir det lättare att hantera föränderliga behov, exempelvis genom att ändra i inköspolicyn och inköpsrutinerna.

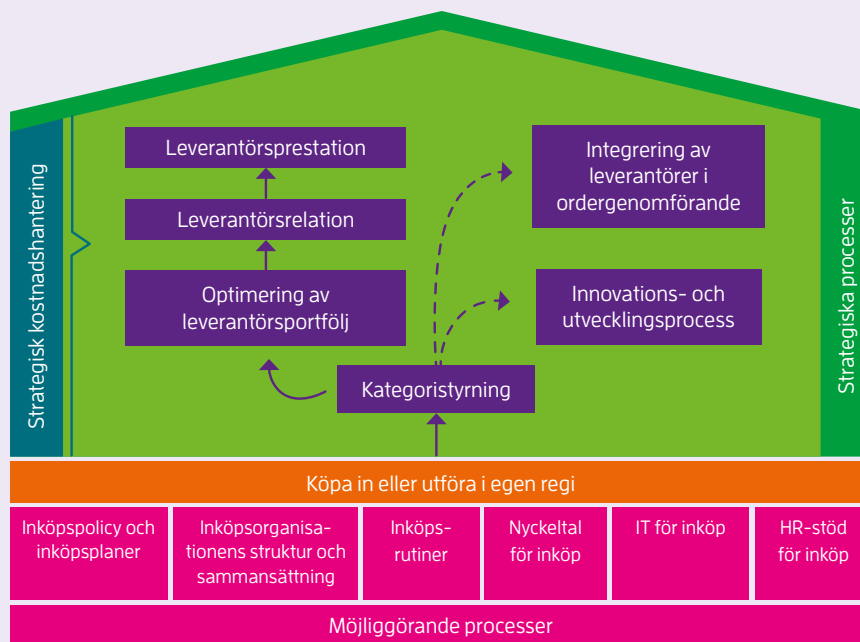
Modellen Inköpsmognad består av två olika processer: möjliggörande processer och strategiska processer. Beroende på hur den egna organisationen ser ut kan vissa processer vara viktigare än andra. Du kan dessutom behöva prioritera om processernas betydelse utifrån interna och externa förändringar. De strategiska processerna kan omhändertas separat eller inom ramen för kategoristyrning.

Kategoristyrning

Kategoristyrning är en strategisk metod som används för att bedriva

2. Modellen inköpsmognad utgår från en modell som utvecklades vid Michigan State University, och är fri att använda.

Modellen används för att mäta en organisations grad av inköpsmognad och utvecklingen inom de olika processerna.



Inköpsmognad

ett proaktivt och värdeskapande inköpsarbete. Med hjälp av kategoristyrning kan du på ett strukturerat sätt fokusera på strategiskt viktiga frågor. Detta är viktigt för ”den goda affären” och för att leverera kundnytta till skattebetalare och slutkunder. De strategiskt viktiga frågorna kan handla om hur upphandlingen ska bidra till att nå uppsatta verksamhetsmål, effektivisera inköpsprocesser och höja kvaliteten i levererade tjänster.

Kategoristyrning innebär att inköpen kategoriseras för att kunna fokusera på respektive leverantörsmarknad samt nå besparingar och kvalitetseffekter. Genom att fokusera på en kategori i taget kan den tvärfunktionella arbetsgruppen få en god kännedom om marknaden och om organisationens potential till förbättringar. Sådan potential kan

exempelvis handla om hur man bäst bidrar till en mångfald av leverantörer, arbetar för social hållbarhet eller ställer miljökrav. Värdeskapande aktiviteter sammanfattas i kortsiktiga och långsiktiga kategoristrategier som tillför värde för verksamheten utifrån varje organisations målsättningar.

Upphandlare brottas ofta med kraven på att hålla sig uppdaterade om förändringar, såväl i lagar som i strategiska frågor som hållbarhet, socialt ansvar med mera. När det är dags att påbörja en ny upphandling kan du som upphandlare få hjälp av den kunskap som utvecklats genom arbetet med kategoristyrning. Denna kunskap kan ofta hämtas från en kategoristrategi, där arbetsgruppen har fastställt de viktigaste åtgärderna och målen för kategorin.

Tvärfunktionellt arbete

Det strategiska inköpsarbetet bör ske i tvärfunktionella arbetsgrupper, oavsett om man arbetar inom ramen för kategoristyrning eller inte. En tvärfunktionell arbetsgrupp består av olika intressenter från organisationen och syftar till att säkerställa att rätt kompetenser tas tillvara i det strategiska utvecklingsarbetet. Ofta deltar upphandlare i dessa arbetsgrupper för att bidra med kunskap samt för att själva förstå vilka ekonomiska och kvalitativa förändringar som kan bli möjliga. Denna förståelse är viktig för upphandlingens kravställning, avtalsvillkor och leverantörssamarbete. Olika kategorier kräver olika kompetenser. I ett och samma team kan exempelvis personer med kompetens inom it, ekonomi, miljö och säkerhet arbeta. ●



MÅL 1. OFFENTLIG UPPHANDLING SOM STRATEGISKT VERKTYG FÖR EN GOD AFFÄR

Workshop med politiker fastställer strategierna för upphandling

Eskilstuna kommun har inom ramen för kategoristyrning utvecklat en mötesmodell med workshop, där både styrande politiker och oppositionen samråder med upphandlarna. Genom att ha möten varje kvartal skapas hållbarhet i strategierna över tid. Det blir också lättare för den enskilde upphandlaren att väga olika intressen i målkonflikter.

Initiativet till Eskilstunas mötesmodell kom från politikerna i kommunen, som ville lära sig mer om upphandling i syfte att använda kommunens pengar mer effektivt. Under ett års tid utarbetades formatet, både för mötena och för kategoristyrningen i stort.

– Det första steget var att skapa kategorier, eller produktgrupper som vi kallar det. När vi var överens om den strukturen kunde vi börja fylla på med strategier i respektive grupp, berättar Mirja Saarväli, Upphandlingschef i Eskilstuna kommun.

Politikernas val vägledande i målkonflikter

Eskilstuna har lång erfarenhet av e-handel, och det var trädstrukturen i e-handelssystemet som låg till

grund för produktgrupperna. Av åtta produktgrupper är följande grupper störst: livsmedel, vård- och omsorgstjänster samt byggtreprenader.

– I alla produktgrupper uppstår målkonflikter mellan olika intressen, till exempel mellan att ta hänsyn till miljökrav och att främja det lokala näringslivet. På workshopparna tar vi fram alla dokument, och sedan får politikerna göra avvägningar och prioriteringar. Deras val blir i sin tur vägledande för upphandlarna, säger Mirja Saarväli.

Trygghet för upphandlarna

Workshopna äger rum fyra gånger per år. Om något omvälvande har hänt i omvärlden så vägs det in i det strategiska arbetet. Hela kommunstyrelsens arbetsutskott,

LIVSMEDEL, VÅRD- OCH OMSORGSTJÄNSTER SAMT BYGGENTREPRENADER



är störst av de 8 produktgrupperna



// Vi slipper det dilemma som upphandlaren annars sitter med."

Mirja Saarväli
Upphandlingschef,
Eskilstuna kommun

det vill säga både styrande politiker och oppositionen, deltar för att skapa en bred politisk förankring. Den politiska styrningen innebär en trygghet för upphandlarna eftersom de vet vad som gäller. Samma gäller förtydligandet av strategierna för varje produktgrupp, enligt Mirja Saarväli.

– Vi slipper det dilemma som upphandlaren annars sitter med: Vilket av besluten är viktigast för just den här upphandlingen, i den här produktgruppen? Det som är så bra med produktgrupper är dessutom att det går att dela upp kravbilderna och önskningarna. Det går aldrig att jämföra kraven när vi köper morötter kontra vårdtjänster.

Goda inköpsanalyser gav besparingar

E-handelssystemet har inte bara legat till grund för produktgrupperna. Det är också en förutsättning för att kunna göra goda inköpsanalyser. En stor andel elektroniska fakturor gör det enklare att se inköpsvolymen och fördelningen per inköpsområde och leverantör. Politikernas önskan att spara pengar har verkligen slagit in som ett direkt resultat av inköpsanalyserna.

– Vi tittade på vilka telefoner vi köper in och vad det kostar. När vi jämförde med andra kommuner såg vi att det var ett väldigt spretigt sortiment som gjorde att det blev enormt dyrt. Vi kunde också se att det var många som plötsligt behövde en ny telefon när en ny iPhone släpptes.

Tack vare att vi gjorde en ny upphandling och begränsade sortimentet har vi sparat fem miljoner bara det första året, berättar Mirja Saarväli.

Upphandling på den operativa nivån

Normalt är kategoristyrning en strategisk process, där upphandlingarna står för den taktiska nivån och det operativa arbetet består av avrop och fakturahantering. I Eskilstuna kommun har man en lite annorlunda syn.

– För oss är upphandlingen den operativa nivån. Då ska alla val och bedömningar redan ha gjorts. De strategiska vägvalen görs i workshopparna, och den taktiska tolkningen sker i kategoriteam där verksamhetens representanter medverkar, säger Mirja Saarväli.

Uppdatering vart fjärde år

Inköpsstrategierna uppdateras vart fjärde år, i samband med de kommunala valen.

– Det kan kanske tyckas sällan, men avtalen löper ändå över en viss tid, så det blir hyfsat synkroniserade perioder. Och om det blir ett maktskifte så finns det ändå en långsiktighet, eftersom oppositionen deltar i samråden, säger Mirja Saarväli. ●



Inköpsmognad ger pondus och långsiktighet

I Växjö kommun har inköpsmognad ökat kännedomen om utvecklingsbehovet och förbättrat målstyrningen. Modellen ger strategisk pondus åt inköpsfrågorna och skapar långsiktighet.



David Braic

Upphandlingschef, Växjö kommun

Inköpsmognad är en metod för att arbeta med ständiga förbättringar på upphandlingsområdet och infördes i Växjö kommun 2016. Den var ett led i arbetet med att vässa det strategiska arbetet med upphandling och inköp.

Målet är balans i bedömningarna

– Det var ett jobbigt steg i början, eftersom inköpsmognadsmatrisen kräver en gedigen genomgång av upphandlingsenhetens upplevelse av olika processer med både interna och externa intressenter, säger David Braic, upphandlingschef i Växjö kommun.

Arbetet med inköpsmognad involverar representanter från alla förvaltningar och bolag i inköpsforum. Målet är att det ska bli en balans i bedömningarna och en samsyn kring utvecklingspotentialen.

Modellen ger strategisk pondus

Den största fördelen med modellen, enligt David Braic, är att den blickar

framåt och underlättar för ett långsiktigt utvecklingsarbete. Den ger också inköpsfrågorna en strategisk pondus i möten med ledningsgrupper och politiska beslutsfattare.

– I en kommun finns ekonomiska mål, och HR har sitt årshjul. Men upphandlingar och inköp hamnar ofta i skuggan i många organisationer. Metoden inköpsmognad är ett sätt att dels lyfta fram och faktiskt fokusera på viktiga målområden, dels påtala den strategiska betydelsen av inköp och upphandling. Vi hanterar ju trots allt 20–25 procent av årsomsättningen, som dessutom är skattefinansierade medel, säger David Braic.

Från betyg två till tio

Den första mätningen gjordes i januari 2016. Då fick kommunen betyget 3,1 på den tiogradiga skalan. Utifrån resultatet sattes mål för varje område, och när nästa mätning gjordes i november 2017 blev betyget 4,4 – en klar förbättring. Det område som har ökat mest är inköpsprocessen.

– I inköpsprocessen har vi gått från betyg två till betyg tio. En del av förbättringen är hur vi samlar in behov från verksamheterna och identifierar gemensamma önskemål. Det är komplicerat i en decentraliserad organisation. Därför har vi tagit fram en intern e-tjänst där det finns en obligatorisk anmälningsplikt för kommande behov – även direktupphandlingar. Där kan också gemensamma behov analyseras på ett enklare sätt, berättar David Braic.

Hoppas att fler ska börja använda inköpsmognad

David Braic hoppas att metoden inköpsmognad ska börja användas av fler kommuner och andra offentliga aktörer.

– Då skulle jag kunna ringa mina kollegor i andra jämnstora städer och diskutera vad de har gjort eller inte gjort för att ligga på en viss nivå, säger David Braic. ●



MÅL 2

Effektiva offentliga inköp



Digitalisering på inköpsområdet för ökad effektivitet

De offentliga inköpen kommer att förändras till följd av regeringens satsning på digital förnyelse av det offentliga Sverige. Fokus ligger på att effektivisera verksamheten och skapa nytta för medborgarna.

Utmaningarna med digitaliseringen diskuteras frekvent i samhällsdebatten. Hur ska den offentliga sektorn rusta sig för morgondagens behov inom vård, omsorg och skola? Vårdtagare, elever och andra samhällsmedborgare besitter i dag större kompetens än tidigare, och ställer därför högre krav på att samhällsservicen ska följa utvecklingen i stort.

Digitaliseringen driver också på behovet att ständigt bli mer effektiv i sitt arbete. I Sverige är vi generellt bra på att effektivisera och digitalisera arbetssätt och processer, men samtidigt har vi mycket att arbeta vidare med inom flera områden.

Ett steg i rätt riktning är *Digitalt först*, som är regeringens satsning för digital förnyelse av det offentliga Sverige. Satsningen är en viktig del i arbetet med att stärka styrningen och samordningen samt att skapa en enklare, öppnare och effektivare förvaltning.³

3. <http://www.xn--digitaltforst-djb.se/>

Ökat fokus på effektivare inköp

Satsningen på det digitala ger naturligtvis följd effekter på de offentliga inköpen. Det handlar både om vad som upphandlas och hur processen i sig effektiviseras. Sedan de nya direktiven på upphandlingsområdet presenterades 2014 har fokuset på effektivare inköp ökat. Ett sätt att uppnå det är att digitalisera inköpsprocessen.

Den digitala inköpsprocessen omfattar elektronisk upphandling (e-upphandling) och elektronisk handel (e-handel). Den bidrar till:

- ▶ effektivare flöden
- ▶ högre kvalitet
- ▶ ökad avtalstrohet
- ▶ kostnadsbesparingar
- ▶ positiv miljöpåverkan
- ▶ förbättrade möjligheter till uppföljning och analys.

Att digitalisera inköpsprocessen är därför prioriterat både inom EU och

nationellt numera. På upphandlingsmyndigheten.se hittar du stöd kopplat till den digitala inköpsprocessen.

Nya tjänster

I det svenska lagstiftningsarbetet har flera nya tjänster dykt upp, såsom den standardiserade egenförsäkringen ESPD (European Single Procurement Document) och e-certis (verktyget som ska göra det lättare att jämföra bevis kopplade till leverantörsprövningen i olika medlemsstater). Grundtanken med de olika tjänsterna är att skapa förutsättningar för effektivare och enklare upphandlingar. I Sverige har tjänsterna dock orsakat många frågor, både före och efter upphandlingslagarna trädde i kraft. Förhoppningsvis ska det här avsnittet förtydliga vad som gäller för de olika tjänsterna. ●



MÅL 2. EFFEKTIVA OFFENTLIGA INKÖP

EU-kommissionens webbtjänst för ESPD stängs

Flera upphandlande myndigheter har hittills förlitat sig på EU-kommissionens webbtjänst för ESPD-formulär. Nu är det dock dags att se sig om efter en annan lösning då EU-kommissionens webbtjänst stängs den 18 april 2019.



Om en upphandling omfattas av ESPD-systemet⁴ har leverantörer rätt att lämna in en egenförsäkran. Denna försäkran måste den upphandlande myndigheten acceptera som ett preliminärt bevis för att leverantören uppfyller kvalificeringskraven. För att leverantörerna ska kunna nyttja denna rättighet måste upphandlande myndigheter tillhandahålla ett ESPD-formulär.

Dags att se sig om efter en annan lösning

Webbtjänsten är bara en övergångslösning i väntan på att de olika upphandlingsverktygen integrerar stöd för ESPD-formuläret.

Webbtjänsten kommer därför att släckas ned den **18 april 2019**. Detta innebär att upphandlande myndigheter måste kontakta sin nuvarande

leverantör av upphandlingsverktyg, för att klargöra vilket stöd för ESPD-formuläret som de kan erbjuda. Myndigheter som ska upphandla ett nytt upphandlingsverktyg bör ställa krav på ett fullt integrerat ESPD-formulär.

Färre frågor om ESPD

När den nya lagstiftningen om ESPD-systemet trädde i kraft den 1 januari 2017 var frågor om systemet väldigt heta i Upphandlingsmyndighetens frågeportal. Det kommer fortfarande frågor om detta till frågeportalen, men frågorna har blivit färre under de senaste månaderna. Kanske tyder detta på att vi börjar närma oss målet: att ESPD-systemet blir en naturlig del av en upphandling? ●

Läs mer
i Upphandlingsmyndighetens vägledning om ESPD-systemet:

upphandlingsmyndigheten.se/espd-systemet

⁴. Europeiska enhetliga upphandlingsdokumentet (ESPD – European Single Procurement Document).



MÅL 2. EFFEKTIVA OFFENTLIGA INKÖP

Effektivare upphandling av digitala tjänster för framtiden

Utmaningar inom exempelvis områdena vård, omsorg och skola driver utvecklingen framåt, men för att lyckas behöver vi inom det offentliga samarbeta för att få digitaliseringen att fungera. Trendens har träffat Tomas Kågebrand, ansvarig för juridik och upphandling på Inera.

Hur arbetar Inera med upphandlingsfrågor?

– Upphandlingsenheten på Inera har en central betydelse för verksamheten. Kortfattat kan man sammanfatta vår upphandlingsverksamhet med att vi dels upphandlar för företagets egna behov, dels genomför upphandlingar till stöd för de tjänster som vi säljer till våra kunder. Det kan vara it-konsulter, applikationsförvaltning och it-drift. Dessa upphandlingar är lite mer omfattande och kräver en stor noggrannhet, eftersom det handlar om leveranser till våra kunder. När tjänsterna väl är inköpta reglerar Inera försäljning av tjänsterna genom kundavtal.

Hur ser ert upphandlingsstöd ut?

– Inera tar fram upphandlingsstöd i form av ett kravbibliotek för upphandling, alltså samlade krav på gemensamma förutsättningar som kan användas vid landsting, regioners och kommuners upphandlingar. Vi arbetar även med att ge stöd till de

upphandlingar som sker hos våra ägare. Detta kan exempelvis ske genom att vi förmedlar underlag för den nationella arkitekturen, som gör att de upphandlande systemen kan kommunicera med andra system. Vi kan även bidra med stöd och granskning vid kravställning, så att Ineras regelverk och anvisningar efterlevs.

Inera arbetar mycket med dessa frågor, eftersom de har en betydande roll för den nationella infrastrukturen. RIVTA är ett exempel, där RIV står för *regelverk för interoperabilitet inom vård och omsorg* och TA står för *tekniska anvisningar*. Det finns en webbplats för RIVTA som samlar all teknisk information om den gemensamma it-arkitekturen.

Vilka frågor fokuserar ni på nu?

– Eftersom nästan alla kommuner har blivit delägare under 2017 så arbetar vi med att fånga in deras behov av stöd och deras förväntningar på Inera. Vårt fokus just nu



Tomas Kågebrand
Bolagsjurist, ansvarig juridik och upphandling, Inera

Inera ägs av SKL Företag, landsting, regioner och de flesta av landets kommuner. De erbjuder kompetens inom digitalisering för att stötta verksamhetsutveckling. Inera koordinerar och utvecklar gemensamma digitala lösningar till nytta för invånare, medarbetare och beslutsfattare. I dag driver Inera ungefär 35 digitala tjänster, bland annat 1177 Vårdguiden, Nationell patientöversikt och Journalen.



// Inom en nära framtid kommer troligtvis AI att vara inarbetat och ingå i fler produkter och tjänster än vad vi i dag kan föreställa oss."

handlar mycket om insatser inom vård och omsorg, infrastruktur, arkitektur och skola. Vi har flera stora pågående projekt, som exempelvis *E-identitet för offentlig sektor (Efos)*, där Inera och Försäkringskassan samverkar kring en tjänst som ska ersätta både SITHS och Försäkringskassans MCA. Ett annat projekt som vi utvecklar är 1177 Vårdguiden, som är ett koncept av tjänster som erbjuds dygnet runt, via öppen webb, personliga e-tjänster med säker inloggning, telefonrådgivning och mobilapplikationer.

Framtidsspaning: Vilka utmaningar och möjligheter ser ni de kommande åren?

– Digitalisering är ordet som är på allas läppar, och det är verkligen utmanande att arbeta med dessa frågor. Samhället i stort står inför stora utmaningar inom området. Oavsett om man vill prata om digitalisering eller inte, så kommer det att påverka alla på ett eller annat sätt. De utmaningar som finns framöver ligger dels i hur vi inom det offentliga

ska samarbeta för att få digitaliseringen att fungera, dels hur detta ska ske på ett säkert och effektivt sätt.

Jag vill även lyfta artificiell intelligens (AI) och dess förmåga att påverka vårt sätt att nyttja digitaliseringens verktyg i stort och smått. Inom en nära framtid kommer troligtvis AI att vara inarbetat och ingå i fler produkter och tjänster än vad vi i dag kan föreställa oss. Jag tror därmed att AI inte kommer att behandlas separat så som man gör i dag, där man i vissa fall försöker att effektivisera en redan befintlig produkt eller tjänst med stöd av AI.

I framtiden är AI sannolikt redan integrerat i de produkter och tjänster som vi införskaffar. Inera utreder möjligheterna med AI inom flera av våra områden. Vill man läsa mer om detta så finns det material på [inera.se](https://www.inera.se).

Regeringens övergripande mål är att Sverige ska vara bäst i världen år 2025 på att använda digitaliseringens möjligheter. Inera är en av de nationella aktörerna som ska se till att detta kan ske. ●

Läs mer !

[inera.se/aktuellt/upphandling/Stodmaterial-infor-landstings-och-regioners-upphandling](https://www.inera.se/aktuellt/upphandling/Stodmaterial-infor-landstings-och-regioners-upphandling)



MÅL 2. EFFEKTIVA OFFENTLIGA INKÖP

Obligatorisk e-faktura – är du redo?

Ny lagstiftning om e-faktura till följd av offentlig upphandling. Lagen träder i kraft den 1 april 2019.

Lagen innebär att alla upphandlande myndigheter och enheter måste kunna ta emot e-fakturer som följer den nya europeiska standarden. Det innebär att fakturer ska skickas elektroniskt om de utfärdas till följd av en upphandling som påbörjas efter den 1 april 2019. Detta gäller för all upphandling över och under tröskelvärdena samt direktupphandling. Om du är leverantör på ett avtal som omfattas av lagkravet så ska du skicka e-fakturer enligt den nya europeiska standarden (eller enligt någon annan standard för elektronisk fakturering som har avtalats parterna emellan).

Det finns många olika it-stöd för att ta emot en e-faktura. En köpare kan ta emot en e-faktura genom till exempel:

- ▶ PEPPOL:s infrastruktur
- ▶ sin operatör
- ▶ sin portaltjänst på webben
- ▶ en e-fakturaväxeltjänst.

PEPPOL är bland annat en infrastruktur för digital informationsförmedling som omfattar teknik för att koppla ihop köpare och säljare. Elektroniska fakturer kan skickas via

PEPPOL. En köpare kan också ta emot en e-faktura via sin operatör.

Vill du läsa mer om it-strukturen som behövs för e-handel? Besök upphandlingsmyndigheten.se/e-handel eller sfti.se.

Hur förbereder du dig?

- ▶ Ställ krav på e-handel och e-faktura i era upphandlingar. [SFTI har en handledning om krav på e-handel vid upphandling på sin webbplats.](#)
- ▶ Se till att din organisation har information till era leverantörer om de olika sätt som ni kan ta emot en e-faktura på. Informationen kan till exempel finnas på er webbplats.
- ▶ Säkerställ att din organisations tekniska infrastruktur för att ta emot e-fakturer är flexibel och erbjuder flera möjligheter. Kontrollera också att ni kan erbjuda en fakturaportal till era leverantörer.

Stöd för e-handel

SFTI arbetar sedan många år för att främja e-handel i offentlig sektor i Sverige. Bakom SFTI står Sveriges Kommuner och Landsting (SKL),

Frågor om e-handel

har förts över från ESV till Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), som startade sin verksamhet 1 september.

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och Upphandlingsmyndigheten.

Upphandlingsmyndigheten har till uppgift att verka för att hela inköpsprocessen kan genomföras med hjälp av digitala verktyg. Vi arbetar med att ge stöd till upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer i frågor som rör e-upphandling och e-handel. Dessutom deltar vi aktivt i både internationellt och nationellt standardiseringsarbete.

För att lyckas med e-handel och uppnå fördelarna behöver organisationen arbeta med:

- ▶ strategi- och styrningsfrågor
- ▶ organisationsfrågor
- ▶ it-stöd
- ▶ processer för e-handel
- ▶ uppföljning och analys. ●

3



MÅL 3

En mångfald av
leverantörer och en väl
fungerande konkurrens

Samverkan med leverantörer för att hantera förändring

Med en större lyhördhet gentemot leverantörerna kommer vi som arbetar med offentlig upphandling lättare att kunna sätta oss in i de utmaningar som präglar de branscher vi vänder oss till. Tillsammans med dem kan vi bereda vägen för förändring i samhället. Leverantörens kunskap är nyckeln för att förbereda sig för förändringar över tid.

Kundinsikter

Små och medelstora företag utgör 87 procent av anbudsgivarna i offentlig upphandling. Ändå upplever de att det är svårt att delta, och många avstår från att lämna anbud. Hur kommer det sig? Som ett led i att förstå sina kunder bättre har Upphandlingsmyndigheten genomfört undersökningar för att sätta sig in i hur kunderna upplever upphandlingsprocessen. Var ser kunderna de största utmaningarna, och var går det lätt och smidigt?

Upphandlingsmyndigheten kallar detta för kundresor. Den senaste kundresan utgick från leverantörernas perspektiv. Läs mer om detta i artikeln om *Kundresan - den gemensamma färden under en upphandling*.

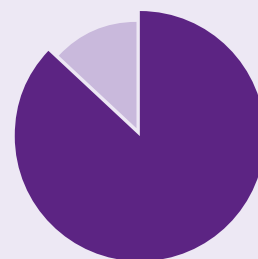
Samverkan och dialog

Av kundresorna framgår att både upphandlande myndigheter och leverantörer ser det som grundläggande att kunna föra dialog med den man ska göra affärerna med. De

känner sig dock osäkra på i vilken grad detta är möjligt i offentliga affärer. I artikeln *Samverkan med leverantörer – nyckeln till en god affär* belyses vikten av att samverka med leverantörer för att möta förändringar i vår omvärld. Artikeln tar också upp varför detta är särskilt viktigt inom it-området.

IOP (idéburet offentligt partnerskap)

Inom idéburen sektor, eller civilsamhället som det också kallas, har IOP (idéburet offentligt partnerskap) blivit ett framgångsrikt sätt att samverka mellan offentlig verksamhet och idéburna organisationer. Men IOP har diskuterats mycket under det senaste året. Flera aktörer har uttalat sig om möjligheterna att genomföra IOP utan att göra en upphandling, och åsikterna går isär om vad som är möjligt. Vad är egentligen IOP, och varför är det en sådan snackis? Vi går igenom vad som är vad i artikeln *Samverkan med idéburen sektor – bara IOP?* •



87 %

av alla anbudsgivare är **små** och **medelstora företag**



MÅL 3. EN MÅNGFALD AV LEVERANTÖRER OCH EN VÄL FUNGERANDE KONKURRENS

Samverkan med idéburen sektor – bara IOP?

Idéburna organisationer besitter ofta särskild kunskap som är viktig för att möta förändringar och utmaningar i samhället. Det är därför viktigt att offentlig verksamhet samverkar med den idéburna sektorn för att få ta del av den kunskapen.

Ett sätt att samverka är genom så kallat idéburet offentligt partnerskap (IOP). IOP har diskuterats mycket i upphandlingsvärlden de senaste åren. Det gäller inte minst sedan Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift mot Alingsås kommun, som samverkar med Bräcke Diakoni genom IOP. Men vad är egentligen IOP? Och varför är det så omdiskuterat?

Vad är IOP?

Idéburet offentligt partnerskap, IOP, är en form av samverkan mellan offentlig och idéburen verksamhet. Samverkan handlar ofta om att tillsammans lösa en samhällsutmaning, där den idéburna organisationen och den offentliga verksamheten båda bidrar med erfarenhet och kunskap. Begreppet lanserades 2010 av Forum

– idéburna organisationer med social inriktning. Numera finns det en mängd varianter av hur man har använt IOP och hur omfattande dessa samarbeten är. Ibland har de karaktären av bidrag, och ibland liknar det mer kommersiella avtal. Enligt Forum har runt 60 stycken IOP inletts hittills, varav den övervägande delen återfinns i kommuner.

Ska IOP upphandlas?

Det som diskuteras är framför allt om samverkan enligt IOP ska upphandlas enligt *lag om offentlig upphandling* (LOU), eller om det finns skäl att hävda att IOP är undantaget upphandlingsreglerna. Vissa menar att IOP som samverkansform utgör så kallade icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, vilka är undantagna från direktivets tillämpningsområde enligt LOU-direktivet. Andra menar att det inte finns något undantag för IOP. Under våren prövade Förvaltningsrätten i Göteborg detta i en ansökan om upphandlingsskadeavgift som rör Alingsås kommun.

Kommunen anlitar Bräcke Diakoni för att driva äldreboenden genom IOP – en samverkan som omfattade ett värde på 75 miljoner. Förvaltningsrätten biföll Konkurrensverkets ansökan och Alingsås kommun har dömts att betala 5 miljoner kronor i upphandlingsskadeavgift.

Hur kommer idéburna organisationers kunskap till sin rätt?

Gemensamt för dessa idéburna organisationer är expertkunskap och ett stort engagemang i de frågor som dessa organisationer engagerar sig i. Denna kunskap är ett viktigt tillskott till den offentliga sektorn. Frågan är väl egentligen inte om LOU gäller för IOP eller inte, utan snarare hur offentlig sektor kan ta till vara denna kunskap och göra så att idéburna organisationer får komma till sin rätt i offentlig sektor? IOP är ett sätt att engagera dessa organisationer, och om samarbetena ska upphandlas eller inte kommer vi med säkerhet att få höra mer om.

2016 var
213 anbudsgivare
idéburna organisationer

ZON 1 POSITIONERA

ZON 2 ANALYSERA/RESPONDERA

ZON 3 LEVERERA



Kundresan – den gemensamma färden under en upphandling

Sedan ett år tillbaka arbetar Upphandlingsmyndigheten med så kallade kundresor, för att utveckla servicen till upphandlande myndigheter och enheter samt till leverantörer. Trendens har mött Erika Pohjanen, kundmötesansvarig tjänstedesigner, för att höra mer.

Först och främst, kundresor låter ju som något för kunder. Har Upphandlingsmyndigheten verkligen kunder?

– Absolut! Vi på Upphandlingsmyndigheten ser alla som behöver våra tjänster som kunder, såväl upphandlande myndigheter som leverantörer. Det är vanligt att tänka att kunder bara är de som betalar för en tjänst eller produkt, men vi har en vidare syn på begreppet. Vårt uppdrag är att erbjuda ett brett stöd till alla i hela upphandlingsprocessen, vilket gör att vi har flera olika kundgrupper.

Vad är en kundresa?

– En kundresa är ett sätt att visualisera kundens process, ur hens eget perspektiv. Det kan till exempel handla om att gestalta färden från

första tanken på att delta i eller starta en upphandling, tills avtalet är klart och samarbetet inlett. Kundresan blir en karta över hur kunden tänker och agerar, med fokus på de delar som fungerar bra och de som behöver utveckling.

Varför jobbar Upphandlingsmyndigheten med kundresor?

– Det är viktigt för oss att alltid ha våra kunder i första rummet. En offentlig upphandling innehåller flera olika delmoment. Vi ville ta reda på var i processen mest stöd behövdes och hur det stödet borde se ut. Genom att åskådliggöra hur våra olika målgrupper gör i dag blir det tydligare för oss hur vi kan hjälpa dem på bästa sätt.

Vilka kundresor har ni genomfört?

– Vi har hittills genomfört två kundresor: en för upphandlare och en för leverantörer. Det betyder att 30 upphandlare och beställare inom kommunalverksamhet, samt 40 leverantörer har blivit djupintervjuade. Vi har jobbat aktivt för att få höra en mångfald av röster. Bland upphandlarna har representanter för kommuner i hela Sverige varit med. På leverantörssidan har vi talat med stora, små och medelstora företag inom flera olika branscher – från it till renhållning.

Vilka insikter har kundresorna gett?

– Den mest intressanta insikten hittills är att upphandlarnas och leverantörernas kundresor har så



Erika Pohjanen

Kundmötesansvarig tjänstedesigner,
Upphandlingsmyndigheten

många likheter. Båda grupperna lyfter hur viktigt det är att ha en bra dialog tidigt i processen, så att underlaget blir så relevant som möjligt. Ett annat område som båda grupperna ser utvecklingspotential inom är uppföljning och återkoppling. Så väl upphandlare som leverantörer vill diskutera vad som har fungerat bra och vad som kan förbättras, både medan avtalet är igång och i samband med att det avslutas.

Vad händer nu?

– Det finns fortfarande många kunder vars erfarenheter vi ännu inte har tagit del av. Vi planerar att genomföra fler kundresor för att få ännu fler insikter. Resultaten kommer att vara basen i hur vi på Upphandlingsmyndigheten utvecklar vårt stöd framåt. Erfarenheterna från de kundresor som vi har genomfört kommer att fångas upp i aktiviteter för att skapa ett ännu bättre stöd, till exempel för leverantörer. Ju bättre vi förstår våra kunder, desto mer relevant blir den hjälp vi erbjuder! ●

TRE VIKTIGA INSIKTER

Under kundresarbetet har vi nått tre tydliga insikter som handlar om underlag, dialog och uppföljning. Dessa insikter tar vi på Upphandlingsmyndigheten med oss in i utvecklingen av vårt kundstöd.



Dialog

Alla upphandlare som har haft möjlighet att bygga relationer med leverantörer har sett positiva effekter. Leverantörerna efterfrågar samtidigt mer dialog för att kunna påverka uppdraget på bästa sätt. En god dialog kan dessutom underlätta en givande uppföljning efter ett åtagande. Dialog är alltså en vinst för alla, men för att det ska kunna uppnås krävs tid och trygghet i regelverket.



Ett bra underlag är A och O

Efterfrågan på ett bra underlag är stor, både hos upphandlare och hos leverantörer. För att detta ska vara möjligt krävs tid, kommunikation och engagemang i alla led. Till exempel behöver upphandlaren få relevant information från beställaren.



Uppföljning

Att följa upp ett uppdrag är ett viktigt steg som tyvärr ofta hamnar i skymundan. Flera leverantörer uttrycker att de hellre tar emot återkoppling om vad de gjort mindre bra än att inte höra något alls. Samtidigt menar upphandlarna att uppföljningen är deras ständiga dåliga samvete. Det är därmed tydligt att alla vill att kommunikation och uppföljning ska fungera, men tidsbrist är ett återkommande problem.



MÅL 3. EN MÅNGFALD AV LEVERANTÖRER OCH EN VÄL FUNGERANDE KONKURRENS

Samverkan med leverantörer – nyckeln till en lyckad affär

Leverantörer efterfrågar mer dialog med upphandlande myndigheter och enheter för att tillsammans skapa bättre affärer. Detta bekräftas i Upphandlingsmyndighetens kundresa.

Dialogen är särskilt viktig i branscher som präglas av mycket teknik och som utvecklas snabbt, eftersom det är en utmaning att ställa tekniskt hållbara krav och skapa avtal som hänger med i teknikutvecklingen. Av den anledningen är it-upphandlingar en viktig källa till nytänkande inom upphandlingsvärlden.

Dialog och innovation

För att hänga med i utvecklingen är det avgörande att hålla igång dialogen med branschen och att vara uppdaterad om det senaste. Statistik visar att just it-tjänster i högre grad upphandlas genom konkurrenspräglad dialog och förhandlat förfarande än andra tjänster. I dessa upphandlingsformer är dialogen med leverantörerna ett moment i själva upphandlingsprocessen. Detta kan visa att just it-upphandlingar präglas av mer nytänkande än andra upphandlingar.

Samverkan – en del av avtalet

Det är svårt att belägga huruvida dialog inför upphandling är vanligare för it-upphandlingar, men man kan föreställa sig att så är fallet. I många it-avtal anges ofta förutsättningarna för samverkan under avtalstiden som en särskild samverkansbilaga. Samverkansbilagor finns också som standardiserade mallar till standardavtal för it-tjänster. Att man följer upp avtalen och håller dialogen levande under avtalstiden är därför en naturlig del i många it-upphandlingar.

Uppsala kommun har tagit detta tänk längre och förespråkar partnersamarbete med leverantörerna, snarare än leveransavtal med hårt specificerade krav. Per Luks, strategisk upphandlare på Uppsala kommun, berättar mer i följande intervju. ●



Nära hälften
**AV DE KONKURRENS-
PRÄGLADE DIALOGER**
som genomfördes 2016
avsåg it-tjänster

17 %
**AV ALLA FÖRHANDLADE
FÖRFARANDEN 2016**
avsåg it-tjänster



PER LUKS, UPPSALA KOMMUN

Smidigare och billigare upphandlingar med partnerskap

För att möta den snabba utvecklingen inom vissa områden, särskilt IT, har Uppsala kommun utvecklat leverantörspartnerskap. Syftet är att stärka samarbetet med ett mindre antal leverantörer och att låta funktions- och processlösningar ersätta de tidigare detaljkraven i upphandlingen.



MÅL 3. EN MÅNGFALD AV LEVERANTÖRER OCH EN VÄL FUNGERANDE KONKURRENS



// Det ska vara
vi och vi
i stället för
vi och de."

Per Luks
Strategisk upphandlare,
Uppsala kommun

Genom leverantörspartnerskap närmar sig Uppsala kommun sina leverantörer med mer dialog och utbyte av utmaningar och kunskaper.

– Det ska vara "vi och vi" i stället för "vi och de", berättar Per Luks, strategisk upphandlare på Uppsala kommun.

Bättre förutsättningar för ömsesidigt förtroende

Arbets sättet med partnerskap har sin grund i Uppsala kommuns mål att minska antalet avtal. Färre upphandlingar ska innehålla fler delar. Det är alltså en sorts optimering. Tidigare har kommunen haft ett myller av leverantörer och avtal, vilket har skapat oreda och distanserade leverantörsrelationer.

– Nu skapar vi bättre förutsättningar för ett ömsesidigt förtroende. Leverantörerna får komma in i vår verksamhet och får förståelse för oss. I utbyte får vi tillgång till deras expertkunskaper, säger Per Luks.

Leverantören är med hela vägen

Uppsala kommun har nyligen upphandlat ett nytt skoladministrativt system, i samarbete mellan upphandlingsenheten och kommunens IT-enhet. Redan i kravfasen bjöd de in leverantören till en diskussion om hur man kan lösa olika utmaningar.

– Det blir mycket billigare och stödjer även vårt standardsystem. Leverantören är med hela vägen, vilket gör att vi kan anpassa oss till deras kunskap och analyser, säger Per Luks.

Helhetsansvar för leveransen

Ambitionen i den specifika upphandlingen var att hitta en partner som kunde tillgodose dagens och morgondagens behov av betygshantering, schemaläggning och skolval med mera.

– Exakt hur behoven ser ut framöver vet varken de eller vi. Vi har försökt kravställa lösningen och

partnerskapet så att det även underlättar vår framtida användning, säger Per Luks.

En förutsättning för ett fördjupat samarbete är ofta längre avtal, mellan tio och tolv år. Dessutom måste leverantörerna ta ett större ansvar.

– Vi utgår ifrån att de har koll på kommande lagändringar eller nya regelverk. De får ta ett helhetsansvar för leveransen, säger Per Luks.

Smidigare samarbete och bättre användning av pengarna

Det partneravtal som har löpt längst har pågått i två och ett halvt år. Samarbetet går smidigare och kommunen använder pengarna på ett bättre sätt än vid tidigare avtal. Arbets sättet internt har förändrats genom en ny arbetsordning som beskriver hur dialogen ska gå till, till exempel hur ofta kommunen och leverantören ska träffas. Varje avtal har dessutom fått en partneransvarig.

– Avtalen följs upp genom att vi på strategisk, taktisk och operativ nivå sätter upp aktivitetslistor som vi kommer överens om tillsammans med leverantören. Sedan är det bara att se till att det blir gjort, säger Per Luks avslutningsvis. ●

4

MÅL 4

En rättssäker
offentlig upphandling



Information, förtroende och kontrollmöjligheter

För att genomföra rättssäkra upphandlingar behövs lika delar information, förtroende och kontrollmöjligheter. Upphandlande myndigheter ska veta vilka regler som gäller och uppleva att reglerna efterlevs. Vi ska också kunna få ett beslut prövat om det behövs.

Omvärldshändelser som ändrar lagen

Ibland förändras reglerna med anledning av en särskild händelse. Under 2017 skakades Sverige av en säkerhetsläcka på Transportstyrelsen. Det gav upphov till nya regler i säkerhetsskyddslagen som påverkar upphandling. Du kan läsa mer om säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal i artikeln *Behovet av säkerhetsskydd vid offentliga upphandlingar*.

Sverige har också ett skärpt säkerhetsläge som ytterligare understryker vikten av att arbeta förebyggande, samtidigt som den ökande digitaliseringen ställer allt högre krav på informationssäkerhet. Ibland är det snedstegen som driver utvecklingen framåt – att göra misstag gör oss bättre.

Korruption och transparens

Korruption undergräver förtroendet för den offentliga affären. Den senaste tiden har det förekommit flera

rapporter i media om korruption kopplat till offentliga inköp. Något som i stället minskar risken för korruption är transparens. För en upphandlare sitter transparens i ryggmärgen. Det dagliga arbetet innehåller otaliga exempel på hur detta ledord genomsyrar det praktiska genomförandet av ett inköp. Att ta till sig av andras lärdomar om hur man kan skapa och upprätthålla ett högt förtroende är också viktigt. Läs om detta i artikeln *Professionella inköp förhindrar korruption*.

Lärdomar av överprövning

Överprövningar av upphandlingar och avtal utgör ett kraftfullt verktyg för att korrigera felaktigheter och klargöra rättsläget. Undrar du över vad som överprövas, vem som vinner och hur vanligt det är? Läs om överprövningar i artikeln *Andelen upphandlingar som överprövas sjunker*.

I samma artikel hittar du också ett exempel från en bransch där

aktörerna genom samverkan har hittat ett sätt att ta tillvara potentialen med överprövningar på ett mer effektivt sätt. De har valt att driva en förändring tillsammans.

Förändringar – upphandlarens vardag

Inom upphandlingsområdet är vi vana att förhålla oss till förändringar och att oförtröttligt hitta nya lösningar. Saker och ting händer under inköpsprocessens gång. En upphandlare manövrerar skickligt i snårig terräng utan att släppa blicken på målet om en bra affär för våra skattepengar. Upphandlingar är för oss som gillar utmaningar. Genom att ha koll på förändringar som sker inom området för rättssäkerhet ser vi till att ligga steget före. Det behöver vi. ●



MÅL 4. EN RÄTTSSÄKER OFFENTLIG UPPHANDLING

Professionella inköp förhindrar korruption

UPPLEVELSE AV KORRUPTION

- 1 Nya Zealand
- 2 Danmark
- 3 Norge, Finland och Schweiz
- 4 Sverige och Singapore

Sverige har försämrat sin placering i det index som Transparency International tar fram varje år och som återger upplevelsen av korruption i 180 av världens länder. Inköp bedöms vara ett av de största riskområdena för korruption. Som tur är finns det en rad åtgärder du kan vidta för att förebygga inköp som skadar förtroendet för den offentliga affären.

Transparency International mäter olika länders upplevelse av korruption i det egna landet. Näringsliv och experter upplever att det förekommer mer korruption i Sverige nu än tidigare. Om det verkligen gör det eller inte, kan vi inte mäta.

Däremot vet vi att korruptions-skandalerna har avlöst varandra i media; Trafikverket, Transportstyrelsen, Statens Fastighetsverk, Luleå kommun, Göteborgs stad och Polisen är några exempel. Korruption kan troligtvis förekomma i alla organisationer och skapar en oerhörd skada, både av att existera och att uppdragas. För att komma tillrätta med problemen krävs reformer.

Lätt att få ett beslut prövat

En av många konsekvenser av mediebevakningen av dessa skandaler är att uppfattningen om en rättssäker upphandling skadas, eftersom det finns en koppling till inköp i flera fall. Inköp bedöms också vara ett av de största riskområdena för korruption.

Tack och lov har vi flera tusen professionella upphandlare som ser till att reglerna följs och att handläggningen sker på ett öppet sätt.

Dessutom finns det nog inget annat område där det är så lätt att få ett beslut prövat i domstol. Upphandlingslagstiftningen är trots allt en antikorrupsionslagstiftning. Det är kanske snarast i de inköp där kunskapen om upphandlingar är låg som risken för förtroendeskadliga inköp är som störst.

Antikorrupsionsarbete

Som upphandlare finns det mycket du kan göra för att överföra ditt förhållningssätt till offentliga inköp till andra berörda:

- ▶ Utbilda projektgruppen för upphandlingen i offentlig upphandling och korruption.
- ▶ Låt alla i projektgruppen redovisa eventuella intressekonflikter innan arbetet påbörjas, till exempel med stöd av en jävsblankett.

- ▶ Identifiera särskilda risker kopplade till korruption och till den leverans som upphandlingen ska resultera i. En möjlig risksituation kan vara om din organisation köper konsulttjänster som ska utföras under lång tid, på plats i organisationen. Det kan innebära att medarbetarna behöver stöd i frågor om förhållningssätt i dessa relationer. Bara att ta upp frågorna till diskussion ger ofta mycket.
- ▶ Berätta om organisationens policy om antikorrupsion när du för dialoger med leverantörsmarknaden inför upphandlingen.
- ▶ Gå igenom Näringslivskoden från Institutet mot mutor på startmötet med leverantören.
- ▶ Följ upp avtalet och kontrollera att ni betalar för det som har avtalats.

E-handel och en strukturerad process för direktupphandlingar ökar dessutom möjligheterna för att bedriva ett effektivt antikorrupsionsarbete som ger resultat. ●



MÅL 4. EN RÄTTSSÄKER OFFENTLIG UPPHANDLING

Andelen upphandlingar som överprövas sjunker

År 2016 annonserades totalt 18 330 upphandlingar, varav totalt 1 353 upphandlingar överprövades. Av Upphandlingsmyndighetens rapport *Kartläggning och analys av mål om överprövning* framgår det att andelen överprövade upphandlingar sjunker.⁵

Överprövning efter beslut

*Leverantörer överprövar oftast efter de har fått tilldelningsbeslutet. Absolut störst andel överprövningar, 97 procent, sker efter att den upphandlande myndigheten eller enheten har fattat tilldelningsbeslutet. Det finns helt enkelt inte incitament för leverantören att överpröva innan. Det visar Upphandlingsmyndighetens rapport 2017:7, *Kartläggning och analys av mål om överprövning*.*

Vanligaste grunden för överprövning

Den vanligaste grunden för överprövning är brister i förfrågningsunderlagets utformning. I en ansökan om överprövning får leverantören ange grunder som stödjer ansökan. Den grund som leverantörerna oftast anger är brister i förfrågningsunder-

lagets utformning (47 procent). Det kan vara att ett krav brister mot principerna, eller att den upphandlande myndigheten har använt fel förfarande. Leverantörerna anger även grunderna felaktig bedömning av skalkrav på leverantören (40 procent) respektive upphandlingsföremålet (30 procent) relativt ofta. Övriga grunder är inte lika vanliga, såsom onormalt lågt pris eller frågan om en komplettering varit tillåten. I kartläggningen har vi därför slagit ihop dessa i övriga grunder (30 procent).

Utgången av rättsprocesserna

Domstolen ingriper inte i ungefär 80 procent av de överprövade upphandlingarna. Kartläggningen tar upp utgången av rättsprocesserna i de upphandlingar som har överprövats och annonserats. Av dessa

Andelen upphandlingar som överprövas

Före tilldelningsbeslut

3 %

Efter tilldelningsbeslut

97 %



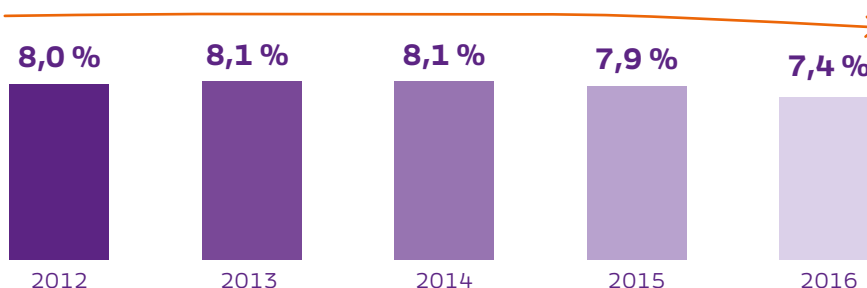
5. Statistiken ser annorlunda ut om man utgår från andel eller antal mål i domstol i stället för antal upphandlingar. Domstolarna kan nämligen registrera flera målnummer vid överprövning av en enskild upphandling (rapport 2017:7, *Kartläggning och analys av mål om överprövning*, s. 36). Så om statistiken bygger på antal mål ser man i stället en ökning med 40 procent. Den höga procentsatsen beror på ett fåtal överprövade upphandlingar som genererat ett stort antal mål med anledning av domstolarnas interna rutiner.



MÅL 4. EN RÄTTSSÄKER OFFENTLIG UPPHANDLING

7,4 %
Andelen
upphandlingar som
överprövas
2016

Utvecklingen? Andelen överprövade upphandlingar sjunker



upphandlingar var det

- ▶ 20 procent som ska göras om eller rättas
- ▶ 80 procent som inte medför något ingripande av domstol.

Minskning i livsmedelsbranschen

Bättre förutsättningar har minskat antalet överprövningar i livsmedelsbranschen. Benägenheten att överpröva varierar mellan olika branscher. Inom livsmedelsbranschen har andelen överprövningar mer än halverats från 2012 till 2016, och den ligger för närvarande under genomsnittet för alla branscher.⁶

Livsmedelsbranschen hade ett rykte om sig som problembanschen, vilket till slut blev en belastning. Det ledde till en självreglering bland grossisterna, som fattade ett strategiskt beslut att endast överpröva upphandlingar som var principiellt viktiga för framtiden. Dessutom upplever flera grossister i branschen att kvaliteten på upphandlingsdokumenten har förbättrats och blivit

tydligare, som exempelvis utvärderingarna. Förbättringarna ger i sin tur bättre förutsättningar för den gemensamma offentliga affären. Detta framgick i de intervjuer som Upphandlingsmyndigheten genomförde under kartläggningen.

Under intervjuerna nämns också andra faktorer som gör leverantören mindre benägen att överpröva. Två viktiga exempel är bättre samverkan mellan parterna och en aktiv dialog med den offentliga kunden. Just dialogen mellan den upphandlande myndigheten och leverantören lyfts fram som särskilt viktig för att undvika överprövningar.

Vi på Upphandlingsmyndigheten arbetar vidare inom livsmedelsområdet under året för att stärka kompetensen hos köpare och säljare. Vi vill också främja samsynen genom branschdialoger för att nå lösningar i aktuella, svårlösta frågor. I november publicerar vi ny statistik som visar utvecklingen inom andelen överprövade upphandlingar det senaste året. ●

6. Kartläggning och analys av mål om överprövning, rapport 2017:7, s. 94.





MÅL 4. EN RÄTTSSÄKER OFFENTLIG UPPHANDLING

Rikets säkerhet – en fråga för offentlig upphandling

I ljuset av den föränderliga värld vi lever i har behovet av säkerhetsskydd ökat vid offentlig upphandling. Säkerhetsskydd innebär förebyggande åtgärder för att skydda rikets säkerhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott. Vi som arbetar med upphandling bör ta hänsyn till säkerhetsskydd i en större omfattning än vad som är fallet i dag – något som också har uppmärksammats i massmedia.

För vilka gäller reglerna om säkerhetsskydd?

Vid offentliga upphandlingar som kräver säkerhetsskydd kan säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen bli aktuella. Bestämmelserna om säkerhetsskydd gäller för staten, kommunerna och landstingen. De kan också gälla för organisationer där stat, kommun eller landsting utövar ett rättsligt inflytande, till exempel aktiebolag, handelsbolag, föreningar och stiftelser.

Vad innebär rikets säkerhet?

Det är inte definierat i lag vad rikets säkerhet innebär, men det handlar främst om att skydda Sveriges oberoende ställning och det demokratiska statsskicket. Ansvar för säkerhetsskydd inom organisationen ligger hos ledningen. En välfungerande säkerhetsorganisation är en förutsättning för att bedriva ett

framgångsrikt säkerhetsskyddsarbete.

Ibland krävs ett säkerhetsskyddsavtal

I vissa offentliga upphandlingar kan det finnas uppgifter som omfattas av sekretess med hänsyn till rikets säkerhet. I sådana upphandlingar ska upphandlande myndighet eller enhet ta fram ett skriftligt säkerhetsskyddsavtal (ibland kallat för SUA) tillsammans med anbudsgivare eller leverantörer.

Säkerhetsskyddsarbete i alla samhällsviktiga verksamheter

Det är viktigt att belysa att säkerhetsskyddsarbete vid offentliga upphandlingar inte bara tar sikte på militära eller polisiära varor och tjänster. Det kan också bli aktuellt i verksamheter som har en mer civil karaktär, där samhällsviktiga funktioner ingår. Exempelvis kan

säkerhetsskyddsarbete behövas när varor och tjänster upphandlas för reningsverk, värmeverk, bevakning av viktiga byggnader med mera.

Nya regler om samverkan med säkerhetspolisen

Nytt för 2018 är att statliga myndigheter ska upprätta en särskild säkerhetsanalys och samråda med Säkerhetspolisen inför vissa upphandlingar. Det gäller specifikt säkerhetsskyddade upphandlingar med säkerhetsskyddsavtal nivå 1. Det kan vara en god idé att ta hänsyn till det redan vid planeringen av dessa upphandlingar, för att ta höjd för de ytterligare moment som samråds skyldigheten innebär.

Mer information om säkerhetsskydd vid offentliga upphandlingar går att hitta på [Säkerhetspolisens](#) och [Upphandlingsmyndighetens](#) webbplatser. ●

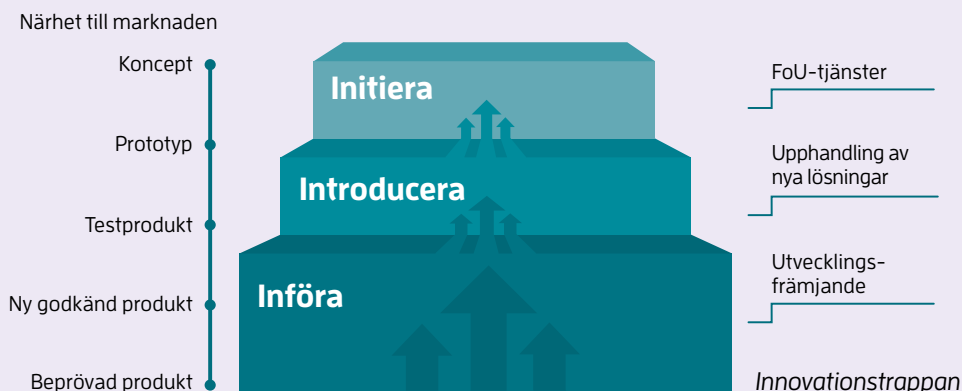


MÅL 5

En offentlig upphandling
som främjar innovationer
och alternativa lösningar



MÅL 5 EN OFFENTLIG UPPHANDLING SOM FRÄMJAR INNOVATIONER OCH ALTERNATIVA LÖSNINGAR



Innovationsupphandling – lösningen på morgondagens utmaningar?

Den offentliga sektorn står inför en mängd samhällsutmaningar. Några exempel på utmaningar är att skapa ett hållbart och digitaliserat Sverige, att möta en ökad efterfrågan på välfärdstjänster samt att upprätthålla en ekonomisk, miljömässig och social hållbarhet.

Det finns stora möjligheter att möta dessa utmaningar genom att använda offentlig upphandling som en hävstång för att driva innovation. Det offentliga kan på så sätt ta del av företagets innovationskraft för att skapa utveckling och förnyelse.

Innovationsupphandling kan leda till attraktiva offentliga affärer, samtidigt som det kan utveckla både upphandlande organisationer och näringslivet. För att detta ska lyckas krävs dock flera former av samarbete mellan olika organisationer som kan driva innovation. Ett sätt att samverka är genom beställarnätverk.

Innovationstrappan

Det är möjligt att arbeta med innovationsupphandling i alla typer av inköp, vilket syns i trappan för innovationsupphandlingar. Genom att tidigt föra en dialog med leverantörer och ställa funktionskrav får det offentliga tillgång till nya lösningar. När det sedan finns en marknad och lösningarna behöver spridas i större skala är det lämpligt att *införa* dessa genom upphandling som främjar utveckling, så kallad utvecklingsfrämjande upphandling.

I vissa fall agerar en upphandlande myndighet första kund eller referens-

kund. De behöver då *introducera* nya lösningar eller prototyper. I andra fall har marknaden inte någon färdig lösning på den upphandlande myndighetens behov. Då är det dags för upphandlande organisationer att *initiera* ett forsknings- eller innovationsarbete. I LOU finns flera möjligheter med förfaranden och metoder, såsom *innovationspartnerskap* och *dynamiskt inköpssystem*.

Innovation i upphandling kan vara lösningen på morgondagens utmaningar. Det handlar om att öppna upp för nya arbetssätt och att våga tänka nytt. ●



Upphandling som främjar utveckling

Trafikverket har höga krav på sig att ligga i framkant. Myndigheten har stora underhålls- och investeringsbehov framför sig och ska bidra till en hållbar utveckling. Samtidigt ska den bidra till ökad produktivitet, innovationskraft och effektivitet i anläggningsbranschen.



Erika Hedgren
Inköpsstrateg med ansvar för innovation, Trafikverket

– De främsta utmaningarna rör tillgänglighet i ett hållbart samhälle, menar Erika Hedgren, inköpsstrateg med ansvar för innovation på Trafikverket. Transportsystemet är inte hållbart som det ser ut just nu. Vi måste se till att skapa en miljömässig och social hållbarhet samtidigt som hela Sverige ska vara tillgängligt. Och det är en utmaning, eftersom Sverige är ett stort land.

För att leva upp till dessa krav behöver Trafikverket förändras internt. Myndigheten måste byta förhållningssätt för att möta utmaningarna, bland annat genom att sätta upp mål och identifiera behov.

Steg framåt

Trafikverket är en stor köpande myndighet med runt 7 000 anställda, som måste fråga sig hur de gör den bästa affären och skapar de bästa kontrakten.

– I varje upphandling behöver vi tänka hur den ska vara utvecklingsfrämjande, säger Erika Hedgren.

Det har hänt mycket inom Trafikverket de senaste åren när det gäller innovationsupphandling, och vi tar steg framåt.

Främja utveckling av affärer

Den här typen av innovativa upphandlingar har ökat på senare år, och Trafikverket mäter numera andelen utvecklingsfrämjande affärer. De utvecklar också ett koncept för att följa upp kontrakten på ett bättre sätt och tar fram effektmål för utveckling.

– Det är viktigt att använda hela verktygslådan, framhåller Erika Hedgren. För att ta de stora kliven ska vi använda förkommersiell upphandling i högre utsträckning och framöver även ingå i innovationspartnerskap. Gör man som man alltid har gjort blir resultatet detsamma, och då sker ingen utveckling, avslutar Erika. ●



MÅL 5. EN OFFENTLIG UPPHANDLING SOM FRÄMJAR INNOVATIONER OCH ALTERNATIVA LÖSNINGAR

Välfärdsteknik i en föränderlig värld

Antalet äldre i samhället ökar, och fler personer i arbetsför ålder ska försörja både yngre och äldre. Det är en utmaning för kommunerna och deras omsorgsverksamheter.

Situationen leder till en ökad efterfrågan på välfärdstjänster, och det behövs nya, kostnadseffektiva tekniska lösningar som kan möta dagens och morgondagens behov.

Funktionskrav för att ta tillvara leverantörernas förslag

Västerås stad började upphandla välfärdsteknik på ett nytt sätt 2010. Då var utgångspunkten att tänka nytt och att våga. I upphandlingarna ställde de därför funktionskrav för att ta vara på leverantörernas förslag till lösningar, och det är något som de har fortsatt med i senare upphandlingar.

– Det är viktigt att göra grundarbetet och undersöka hur behoven ser ut, menar Erika Barreby och Ulrika Stefansson, som arbetar med strategisk utveckling i Västerås stad.

Den snabba teknikutvecklingen är en utmaning. Den teknik som finns tillgänglig just nu är kanske inte intressant i morgon. Själva behovet av omsorg kommer dock att vara oförändrat. Tekniken måste vara ett

stöd för individerna och värna om den enskildes integritet.

– Det är viktigt att utgå från vilken funktion som behövs och inte fastna i vilka prylar man tror att man behöver, menar Erika och Ulrika.

Behovsanalys och tidig dialog

Anna-Maria Andersson är verksamhetsutvecklare i Skellefteå kommun. Hon understryker hur viktig behovsanalysen är. I Skellefteå kommun genomförde de en omfattande behovsanalys inför en upphandling av en trygghetskamera, och de lade mycket tid på att få med rätt personer. De träffade hemtjänstpersonal, undersköterskor, sjuksköterskor, rehabiliteringspersonal, alla chefer, socialnämnden och det kommunala pensionärsrådet. Därtill deltog de på PRO-möten. Totalt träffade de 1 800 individer på tre månader.

– I förarbetet gjorde vi även en processkartläggning av undersköterskornas arbetsflöden i flera nattarbetslag i hemtjänsten, för att förstå var stödet från teknik kan



Erika Barreby
Strategisk utveckling, Västerås stad



Ulrika Stefansson
Strategisk utveckling, Västerås stad

VÄLFÄRDSTEKNIK

är den teknik som kan användas för att förbättra och effektivisera välfärdssamhällets service och tjänster till medborgarna inom olika områden. Tekniken kan användas som stöd för att behålla eller öka trygghet, aktivitet, delaktighet eller självständighet, till exempel för äldre eller för personer med funktionsnedsättningar.



Anna-Maria Andersson
Verksamhetsutvecklare,
Skellefteå kommun

BESTÄLLARNÄTVERK VÄLFÄRDSTEKNIK

Sveriges kommuner och lands-ting har tillsammans med ett 20-tal kommuner ett beställarnätverk. Nätverket samverkar med syftet att främja goda inköp av välfärdsteknik och andra digitala lösningar inom vård- och omsorgssektorn. De arbetar bland annat med att stimulera innovation och utvecklingen av nya tjänster genom att kommunicera behov och utmaningar till marknaden.

Kontakta SKL om du vill ha mer information om beställarnätverket.

behövas. Undersköterskor är oerhört viktiga referenspersoner, och de deltog även senare i utvärderingen av anbudet. Upphandlingen genomfördes också med stöd av tidig dialog med leverantörer för att kunna ställa rimliga krav, berättar Anna-Maria.

Funktionskrav för att möta brukarna

Erfarenheterna visar dock att vad man än köper in så får man inte glömma införandet. De som arbetar i verksamheten måste ha tid att implementera de nya rutiner som det tekniska stödet medför. Dessutom ska det enkelt kunna användas av brukarna och även av anhöriga.

Göteborgs stad har nyligen upphandlat systemet Trygg vardag, som bland annat består av digitala trygghetslarm, trygghetskameror och smartklockor för att mäta hälsa. Mats Norén är projektledare och arbetar med att föra in systemet. Han menar att det viktigaste med tekniken är nyttan och säkerheten. Tyvärr blir det lätt för mycket tekniska krav när man ska upphandla välfärdsteknik. Utmaningen ligger i att etablera tjänster som verksamheten vill ha.

– Det viktigaste är att ställa funktionskrav. Leverantörerna ska hitta lösningen, inte upphandlarna, menar Mats Norén.

Välfärdsteknik för bättre och mer effektiva verksamheter

I Skellefteå kommun innebär trygghetskameran att arbetslagen kan ta emot fler ärenden med samma personalstyrka. Tekniken gör det därmed möjligt att arbeta mer effektivt. Men det är bara en del av helheten, menar Anna-Maria Andersson.

Införandet av tekniskt stöd i Västerås stad har sannolikt lett till en bättre kvalitet i verksamheterna. Några exempel på positiva effekter är bättre nattsömn, ökad trygghet och fler möjligheter att vara aktiv (tack vare ett larm med GPS-funktion). Erika Barreby och Ulrika Stefansson menar också att den nya tekniken gör att personalen kan arbeta på ett annat sätt. Det handlar om att klara sig med den personal man har, och då är det viktigt med personal som räcker till. Därför är de nya lösningarna med stöd av teknik nödvändiga. ●



MÅL 5. EN OFFENTLIG UPPHANDLING SOM FRÄMJAR INNOVATIONER OCH ALTERNATIVA LÖSNINGAR

Starkare tillsammans med beställarnätverk

Beställare inom ett och samma område står inför liknade utmaningar och har ofta samma behov av inköp. I stället för att utforma egna lösningar kan flera beställare samverka kring sina behov.

Kunskaps- och kompetenscenter

Det finns behov som är gemensamma för många verksamheter. Alla kommuner har ansvar för fastigheter, gatuhållning, renhållning, vatten och avlopp, parker, idrottsanläggningar, skolor och omsorg. För landsting och regioner finns ett gemensamt ansvar för bland annat sjukvård och kollektivtrafik.

Beställarnätverken utgör kunskaps- och kompetenscenter inom ett specifikt område. De samlar dessutom potentiella köpare som har viljan att utveckla och främja förnyelse inom ett område. Vid större upphandlingar kan flera köpare gå samman i tillfälliga beställargrupper för att planera, förbereda och eventuellt genomföra innovationsupphandlingar. Styrkan med samverkan är att flera organisationer tillsammans kan driva utvecklingen framåt och öppna upp för nya, innovativa lösningar.

En bredd av aktörer leder till gemensam utveckling

I ett beställarnätverk ingår främst företrädare med verksamhetskompetens från upphandlande organisationer, men även privata aktörer, branschorganisationer och ideella organisationer kan delta. Genom att arbeta tillsammans minskar de enskilda organisationerna sina kostnader samtidigt som de tar en lägre risk.

De olika nätverken arbetar på olika sätt, men det som är gemensamt är att alla arbetar med utveckling och upphandlingsförberedelser inom sitt område. Många nätverk tar sig an problem som kräver innovativa lösningar. Några arbetar mycket med att testa och verifiera olika lösningar samt att utveckla metoder och normer. Andra driver frågor om standarder och diskuterar affärskoncept. Flera arbetar också med att ta fram hållbarhetskrav, kriterier eller funktionskrav som kan användas som stöd i upphandling.

Nätverken hjälper beställare att möta samhällsutmaningar

Beställarnätverken har tagit sig an olika typer av utmaningar i samhället:

- ▶ Beställarnätverket BeBo har som mål att minska beroendet av energi i form av värme och el i flerbostadshus, för att på så sätt minska påverkan på miljön.
- ▶ Beställarnätverket 4S Ledningsnät har som syfte att sätta press på att utveckla nya material till och nya sätt att reparera vattenledningsnät, för att höja kvaliteten. Det resulterar i sin tur i ökad livslängd.
- ▶ Beställarnätverket Välfärdsteknik arbetar med ett flertal utmaningar. Kommunerna står inför det faktum att den äldre befolkningen ökar snabbt, vilket ställer krav på en högre omsorgskvalitet. Det leder till att kommunerna måste göra stora investeringar i ny välfärdsteknik, som dessutom ska möjliggöra ökad trygghet, service och delaktighet för individen. ●

Starta ett beställarnätverk?

Kontakta oss på Upphandlingsmyndigheten om du vill ha tips och råd.

Läs mer

om beställarnätverk på Upphandlingsmyndighetens webbplats.

upphandlingsmyndigheten.se/bestallarnatverk

6

MÅL 6

En miljömässigt
ansvarsfull
offentlig upphandling

Offentlig upphandling som verktyg för en cirkulär ekonomi

Cirkulär ekonomi nämns både inom forskningen och politiken som en av lösningarna för att nå ett hållbart samhälle. Lösningen går ut på att återanvända och återvinna våra resurser i stället för att producera nytt hela tiden. Genom att gå mot en cirkularitet i ekonomin får vi också bättre förutsättningar att nå globala och nationella miljömål. Offentlig upphandling kan användas som ett strategiskt verktyg för att gå i den riktningen.

Vi får ofta rapporter om de utmaningar som den växande befolkningen på jorden står inför. Klimatförändringar och överförbrukning av naturresurser är bara ett par av de frågor som vi måste handskas med i en föränderlig värld. För att möta utmaningarna måste vi tänka mer hållbart. En cirkulär ekonomi tas ofta upp som en förutsättning för ett hållbart samhälle, men vad innefattar begreppet egentligen?

Ta tillvara på resurser

En cirkulär ekonomi innebär att vi tar tillvara de resurser vi använder genom att cirkulera dem om och om igen, utan att producera något avfall. På så vis minimeras behovet av att föra in nya råvaror i kretsloppet. I en cirkulär ekonomi strävar man därför efter att produkter ska vara tillverkade av biobaserat eller

återvunnet material. Produkterna ska också vara designade för att kunna användas så länge som möjligt, repareras och till slut återvinnas på ett säkert sätt.

Öka användningsgraden

En princip i den cirkulära ekonomin är att ju längre produkter och komponenter kan användas och återanvändas, desto mer ekonomiskt värde kan de skapa, i och med lägre kostnader för material, arbete och energi. Här finns det utrymme för innovativa affärsmodeller som syftar till att öka användningsgraden av produkter. Det finns många exempel på detta, till exempel mobilappar som hjälper människor att låna ut verktyg till varandra, uthyrning av kläder och sportutrustning och företag som ser till att datorutrustning kan återanvändas.

Ett viktigt verktyg

Förra året presenterade den svenska utredningen om cirkulär ekonomi sitt betänkande *Från värdekedja till värdecykel*⁷. I betänkandet skriver de att offentlig upphandling är ett viktigt verktyg för att gå mot en cirkulär ekonomi genom att bland annat förlänga livslängden hos varor och köpa funktioner i stället för produkter.

Även den nationella upphandlingsstrategin pekar på att upphandling kan användas som ett strategiskt verktyg för Sveriges omställning mot en cirkulär och biobaserad ekonomi. I längden kan det hjälpa Sverige att nå de nationella miljömålen och att uppfylla de globala hållbarhetsmålen som hör till Agenda 2030. ●

7. SOU 2017:22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi.



MÅL 6. EN MILJÖMÄSSIGT ANSVARSFULL OFFENTLIG UPPHANDLING

Att sluta cirklarna – fyra strategier för cirkulär upphandling

Den nationella upphandlingsstrategin nämner cirkulär upphandling som ett strategiskt verktyg för Sveriges omställning mot en cirkulär ekonomi. I en rapport presenterar Nordiska ministerrådet fyra strategier som kan användas för cirkulär upphandling.

En studie⁸ från Nordiska ministerrådet tar upp fyra strategier som kan bredda det cirkulära perspektivet i offentlig upphandling. Strategierna arbetar cirkulärt på olika nivåer: från att upphandla produkter med cirkulära egenskaper utifrån hållbarhetskriterier, till att genom upphandling skapa eller gynna cirkulära system. Sådana system kan exempelvis vara att använda lokalt producerad biogas i biogasbussar, eller att använda överskottsvärme från en industri för att värma upp en annan verksamhet.

En övergång mot en cirkulär ekonomi bygger dels på produkter som är designade att vara mer cirkulära, dels på nya affärsmodeller.

Cirkulär design

Produkter i en cirkulär ekonomi ska ha en design som förebygger avfall.

Det inkluderar till exempel att

- ▶ de består av biobaserat, återanvänt eller återvunnet material
- ▶ materialet inte förlorar i kvalitet när det återvinns
- ▶ de kan användas länge
- ▶ de är enkla att reparera, uppgradera och till slut återvinna.

Information om produkterna och deras material måste finnas med under hela livscykeln, så att de kan hanteras på bästa möjliga sätt när de ska tas ur bruk och återvinnas.

Cirkulära affärsmodeller

Företag som tillämpar cirkulära affärsmodeller kännetecknas av att de exempelvis:

- ▶ Använder förnybar energi och biobaserade, förnybara och återvinningsbara material.
- ▶ Säljer miljöanpassade produkter.
- ▶ Säljer tjänster och funktioner i stället för produkter när det är möjligt.
- ▶ Förlänger livscykeln på produkter genom att reparera, uppgradera och sälja vidare dem.
- ▶ Möjliggör gemensamt brukande och ägande som ökar utnyttjandegraden av produkter.
- ▶ Integrerar olika verksamheter med varandra för att dra nytta av varandras restprodukter och restenergi. ●

SE DE FYRA STRATEGIERNA PÅ NÄSTA SIDA

8. Circular procurement in the Nordic Countries, Nordic Council of Ministers, 2017



MÅL 6. EN MILJÖMÄSSIGT ANSVARSFULL OFFENTLIG UPPHANDLING

4 strategier för cirkulär upphandling

Enligt rapporten från Nordiska ministerrådet kan offentlig upphandling främja en cirkulär ekonomi på flera sätt. I rapporten listar de fyra strategier som upphandlare kan använda:

1. Upphandling med kriterier som gynnar cirkulära produkter eller tjänster.

Det innebär till exempel att upphandla produkter som är tillverkade av återvunnet material. Kriterier som stöder detta finns redan i dag, till exempel hållbarhetskriterier och vissa miljömärkningar.

2. Upphandling av nya och innovativa produkter, tjänster och material som främjar en cirkulär ekonomi.

Sådana upphandlingar kan ge förutsättningar som stimulerar innovativa lösningar. De kan också skapa nya affärer och marknader för produkter som är betydligt bättre när det gäller återvinning, materialåtervinning, demontering, lång livslängd och så vidare. Det kan till exempel vara produkter som är kommersialiserade men som inte har varit på marknaden under lång tid.

3. Upphandling av tjänster och nya affärsidéer.

Upphandlingen fokuserar i de här fallen på att lösa ett behov med hjälp av en tjänst i stället för en produkt. Lösningarna kan vara olika leasingkoncept eller tjänster där man tidigare normalt har fokuserat på produkter. Ett exempel på det senare är belysning som en tjänst, vilket inkluderar design, installation och underhåll.

4. Upphandling som främjar industriell symbios och cirkulära system.

Den här strategin är främst aktuell för stora investeringar. Ett exempel på sådana lösningar är när avfallet från en aktör kan användas som råmaterial för en annan, till exempel bussar som drivs av lokalt producerad bioenergi.



MÅL 6. EN MILJÖMÄSSIGT ANSVARSFULL OFFENTLIG UPPHANDLING

Både miljö- och affärsnytta med cirkulära möbelflöden

Cirkulära möbelflöden, där möbler renoveras och används på nytt, kan halvera resursförbrukningen jämfört med traditionell hantering. De kan också minska möbelbranschens miljöpåverkan med 30 procent.



Lars Töj
Projektledare,
Affärsmodellinnovation

// I grunden finns det en bra produkt som är tillverkad för att stå sig över tid."

Det visar analyser från det Vinnova-finansierade projektet Affärsmodellinnovation för cirkulära möbelflöden som har pågått sedan 2014, med 25 deltagare från både privat och offentlig sektor. Det som gör projektet unikt är att övergången från linjär till cirkulär ekonomi testas i en hel bransch.

– Möbelbranschen har visat sig vara extra mottaglig för nytänkande. Det beror sannolikt på konkurrensutsättning, inte minst internationellt, och ambitionen att ligga i täten. Dessutom kan möbler tas fram med högre frekvens och utan allt för långa utvecklingstider, berättar Lars Töj, projektledare för Affärsmodellinnovation för cirkulära möbelflöden.

Ofantliga besparingar på miljön

I Sverige produceras möbler för cirka 23 miljarder kronor om året, och ungefär en fjärdedel av möblerna är kontorsmöbler. Under 2016 annonserades 195 upphandlingar av möbler. I många fall används möblerna i några

år, för att sedan slängas när de har blivit nötta och omoderna i sin design. Det här mönstret påverkar vårt klimat: kontorsmöbelproduktionen i Sverige släpper ut mer än 150 000 ton CO₂-ekvivalenter årligen.

– Miljömässigt finns det ofantliga besparingar att göra. Om man ska renovera kontorsstolar och hämtar dem i en lastbil så kan man köra från Sverige till Sydafrika och tillbaka igen, och miljöavtrycket är fortfarande mindre än med nyproduktion. Det är i stort sett omöjligt att inte minska sitt klimatavtryck med en cirkulär affärsmodell, förklarar Lars Töj.

Fler lokala arbetstillfällen

Cirkulära affärsmodeller handlar om att produkten eller dess beståndsdelar går i ett kretslopp. Med en sådan affärsmodell blir det inte bara stora miljömässiga vinster, utan också ekonomisk nytta. Även om traditionella tillverkare inte tar till sig arbetssättet fullt ut, skapas utrymme för nischer och nya entreprenörer.



MÅL 6. EN MILJÖMÄSSIGT ANSVARSFULL OFFENTLIG UPPHANDLING

– Det kan vara möbelrenoverare eller företag som riktar in sig på att hyra ut en tjänst: en kontorsplats. De arbetstillfällena som eventuellt försvinner i råvaruproduktionen ersätts med andra, förhoppningsvis fler och mer lokala, arbetstillfällen längre ner i värdekedjan, säger Lars Tööj.

Nya vägar framåt gällande upphandling

Ett av målen med projektet är att lansera cirkularitetstänket brett, så att det sprids till andra branscher. Lars Tööj ser också möjligheter att exportera affärsmodellerna och de nya tankesätten till andra delar av världen. Fördelarna med arbetet är att många aktörer samlas och att alla tar ett steg framåt samtidigt. Han sticker dock inte under stol med att det finns ett visst motstånd och en

viss rädsla från aktörer, och att detta ibland också uppenbarar sig hos dem som upphandlar.

– Som upphandlare bör man få möjligheten att prova nya sätt att upphandla. Vi försöker sammanföra upphandlade myndigheter med leverantörer för att diskutera vägar framåt, berättar Tööj.

Bör titta på pris över tid

En utmaning som Lars Tööj ser är att de som upphandlar tror att det ska bli billigare att cirkulera än att köpa nytt, ungefär som att gå på loppis. Men han har också ett förslag på en lösning.

– Jag tror vi kan övervinna det genom ökade kunskaper. Det man bör titta på är pris över tid i stället för pris vid inköpstillfället. När man ska cirkulera produkter måste man ha andra tidsperspektiv.

Riksdagens stolar gott exempel

Projektet har alstrat en rad goda exempel. Lars Tööj lyfter riksdagens stolar från tillverkaren Gärsnäs. De 35 år gamla stolarna har nyligen renoverats för andra gången.

– I grunden finns det en bra produkt som är tillverkad för att stå sig över tid, både i materialval och utformning. Här har företaget också varit mottagligt för vad kunden önskar, avslutar Tööj. ●

Läs
mer på
cirkularitet.se

ATT ANVÄNDA IT-UTRUSTNINGEN LÄNGE ÄR HÅLLBART

Livscykelanalyser visar att huvuddelen av en dators miljöpåverkan uppstår när datorns råvaror utvinns och när den tillverkas. Genom att använda it-utrustning så länge som möjligt kan din organisation minska en del av denna miljöpåverkan.

Några aspekter som kan förlänga en dators livslängd är bland annat att:

- ▶ den har tillräckligt med prestanda för att klara av framtida krav
- ▶ den är robust och kan klara vardagens påfrestningar
- ▶ man har långa garanti- och serviceavtal.

När en dator ändå ska tas ur bruk bör ni se över möjligheten att sälja vidare den. Det finns företag som rekonstruerar it-utrustning och säljer den vidare till nya användare. It-utrustning med lång livslängd sparar både pengar och miljöresurser.

UNDER 2016
ANNONSERADES

223

UPPHANDLINGAR AV
DATORER OCH DATAMATERIAL



MÅL 6. EN MILJÖMÄSSIGT ANSVARSFULL OFFENTLIG UPPHANDLING

Verklig klimatnytta med hållbar upphandling i Norge

Hållbar upphandling är upphandling av varor och tjänster som ger lägre miljöpåverkan under livslängden än de varor och tjänster som annars skulle köpas. I en norsk studie har man analyserat tio upphandlingar med miljökrav. Analyserna visar att upphandlingarna har gett miljönytta, till exempel genom lägre utsläpp av växthusgaser.

I en miljöanpassad upphandling av **avfallstransporttjänster** beräknades **skillnaden i klimatpåverkande utsläpp** till

84%

LÄGRE

jämfört med motsvarande upphandling utan miljökrav

Livscykelkostnaden beräknades bli

5%

HÖGRE

På uppdrag av norska myndigheter har konsultföretaget Oslo Economics analyserat⁹ de ekonomiska och miljömässiga effekterna av upphandlingar som tar miljö- och klimathänsyn. De analyserade tio upphandlingar inom områdena:

- ▶ vård och omsorg
- ▶ transport
- ▶ avfall
- ▶ bygg och anläggning.

Vinster på lång sikt

Resultatet visar att det går att göra stora miljövinster med hjälp av upphandling. Men det visar också att kostnaden är högre för att reducera klimatpåverkande utsläpp med hjälp av upphandling, i jämförelse med andra klimatåtgärder på norsk nationell nivå. I rapporten betonar Oslo Economics samtidigt att hållbar upphandling bör betraktas som en

strategisk åtgärd. De investeringar som offentlig upphandling kan göra i miljöanpassad teknik och kompetens gör det möjligt att uppnå kostnadseffektiva miljövinster på lång sikt.

Miljökrav ger fördelar

I studien tittade Oslo Economics på tio stycken upphandlingar där det ställdes miljökrav. De undersökte vad utfallet blev och vilket alternativ som troligtvis hade upphandlats om man inte hade ställt några miljökrav alls. Sedan jämförde de kostnaderna samt tittade på klimatnyttan och merkostnaden för att nå denna effekt. De tittade även på vilka andra miljöfördelar som upphandlingarna gav upphov till. I flera fall ledde upphandlingarna inte bara till lägre klimatpåverkan, utan också till bättre lokal luftkvalitet och minskat buller.

9. Gevinstanalyser av grønne anskaffelser, Oslo Economics, 2017



Den norska rapporten visar exempel där offentlig verksamhet har upphandlat nya och mer miljöanpassade varor, tjänster och byggnader. I två fall visar studien att de upphandlingarna också gav kostnadsbesparingar. I de andra exemplen ledde miljökraven till en högre livscykelkostnad. Men rapporten pekar på att dessa upphandlingar – utöver att minska den direkta miljöpåverkan – också har bidragit till att öka användningen av nya och miljöanpassade tekniska lösningar. Dessutom har de utvecklat leverantörsmarknader och metoderna för grön upphandling. Oslo Economics anser att detta kan bidra till att sänka kostnaderna för liknande upphandlingar i framtiden.

Sprid kunskap och goda exempel

Rapporten tar också upp en annan viktig slutsats: de nya, miljöanpassade lösningarna måste bli utbredda på sikt för att en upphandling av dessa lösningar ska vara kostnadseffektiv jämfört med andra typer av åtgärder. Därför är det viktigt att offentliga verksamheter bedömer vilken potential nya lösningar har för att spridas innan de upphandlar. Det är också viktigt att de aktivt arbetar för att sprida kunskap om lösningarna och deras positiva effekter. Att sprida goda exempel är därför centralt för att hållbar upphandling ska kunna ge största möjliga miljönytta till lägsta möjliga kostnad. ●

// Hållbar upphandling bör betraktas som en strategisk åtgärd."



MÅL 7

Offentlig upphandling
som bidrar till ett
socialt hållbart samhälle



Bättre samhällsutveckling genom sociala krav i upphandlingar

Flyktingströmmar, integration, stöd till särskilt utsatta grupper, tillgänglighet, sysselsättning, jämställdhetsfrågor och osunda villkor på arbetsmarknaden. Det är bara några exempel på frågor som samhället måste hantera. Men vilket ansvar har upphandlande myndigheter? Och hur kan den offentliga upphandlingen bidra till att möta de sociala samhällsutmaningarna?

Upphandlingar kan fungera som verktyg för social förändring

I takt med att samhället förändras ökar också kraven på upphandlande myndigheter. Allt fler får upp ögonen för hur den offentliga upphandlingens köpkraft kan användas på ett socialt ansvarsfullt sätt. Naturligtvis går det inte att lösa alla sociala samhällsutmaningar genom att ställa krav i offentliga upphandlingar. Men det går att bidra till att uppnå en positiv samhällsutveckling genom att ställa sociala krav i upphandlingar. Den offentliga upphandlingen kan därmed ses som ett verktyg som kompletterar lagstiftning och andra åtgärder för att möta samhällsutmaningar.

En fördel med den offentliga upphandlingen är att det är ett flexibelt verktyg. Det är möjligt att utforma sina upphandlingar på ett sätt som passar i den egna kommunen eller regionen. Det finns inga rätt eller fel,

och varje organisation kan välja vilka områden som den vill fokusera på.

Sociala hänsyn i nya upphandlingslagstiftningen – möjligheter och skyldigheter

Den nya upphandlingslagstiftningen innehåller inte bara möjligheter att ta sociala hänsyn, utan även skyldigheter. Sedan den nya upphandlingslagstiftningen trädde i kraft är upphandlande myndigheter skyldiga att säkerställa tillgänglighet om de upphandlar något som ska användas av fysiska personer. Det kan handla om tillgänglig information, kommunikation, byggnation och tillgängliga transporter.

Det finns också en skyldighet att ställa krav på arbetsrättsliga villkor i upphandlingar över tröskelvärdet, om det finns en risk för oskäliga arbetsvillkor. Vilka villkor som gäller beror på var arbetet utförs:

// Fler och fler upphandlande myndigheter fokuserar på att ta sociala hänsyn i sina upphandlingar."



Sveriges landsting och regioner har besökt instrumenttillverkare i Pakistan. Läs mer på nästa uppslag.

- ▶ Om arbetet utförs i Sverige ska villkoren omfatta lön, semester och arbetstid enligt centrala kollektivavtal.
- ▶ Om arbetet utförs i andra länder ska villkoren omfatta ILO:s kärnkonventioner om förbud mot barnarbete, tvångsarbete, diskriminering och rätten till föreningsfrihet.

I 2018 års regleringsbrev fick också samtliga statliga myndigheter i uppdrag av regeringen att återrapportera om hur de har tillämpat den nya lagstiftningen om arbetsrättsliga villkor.

Kunskapen ökar men sociala krav kan fortfarande upplevas som svåra

Fler och fler upphandlande myndigheter fokuserar på att ta sociala hänsyn i sina upphandlingar. Det leder också till att kunskapen ökar. Men även om möjligheterna och kunskaperna finns kan sociala krav i upphandlingar fortfarande upp-

levas som svåra att tillämpa i praktiken. Förutom skyldigheten enligt lag kanske det även finns politiska beslut i den egna organisationen om att ställa sociala krav. Det kan i sin tur öka kraven på de upphandlande myndigheterna.

Samordning ger mer kunskap och fler erfarenheter

För att öka kunskapen ytterligare kan samordning med andra upphandlande myndigheter vara viktigt. Samordning kan också skapa nyttiga erfarenheter. Ett exempel på det är samarbetet om kirurgiska instrument som Sveriges landsting och regioner har med Sykehusinkjøp i Norge. Ett annat samarbete är det pågående ESF-projektet, som syftar till att ta fram en nationell modell för sysselsättningsfrämjande villkor. Det projektet driver vi på Upphandlingsmyndigheten tillsammans med ett antal upphandlande myndigheter som redan i dag arbetar med detta. ●



Resan genomfördes inom ramen för landstingens och regionernas nationella arbete med hållbar upphandling. Därtill var resan en del av samarbetet om hållbar upphandling som Sveriges landsting och regioner har med Hälso- och sjukvården i Norge.



MÅL 7. OFFENTLIG UPPHANDLING SOM BIDRAR TILL ETT SOCIALT HÅLLBART SAMHÄLLE

RESESKILDNING

På besök hos instrument-tillverkare i Pakistan

Varje dag används tusentals kirurgiska instrument på våra sjukhus i Sverige. En stor del av instrumenten kommer från industristaden Sialkot i Punjabprovinsen i östra Pakistan. I Pakistan finns risker för kränkningar av mänskliga rättigheter inom flera områden, bland annat hälsa, säkerhet, löner, arbetstider och inte minst barnarbete. I april 2018 reste Karin Lonaeus, Hållbarhetsstrateg på Nationella Kansliet Hållbar Upphandling, till Sialkot tillsammans med en delegation från Norge, för att träffa tillverkare av kirurgiska instrument och diskutera utmaningarna de möter.



Karin Lonaeus
Hållbarhetsstrateg, Nationella
Kansliet Hållbar Upphandling

På morgonen den 23 april landade vi i ett 35-gradigt Sialkot. Efter att ha tagit oss igenom passkontrollen och hämtat ut väskorna möttes vi av nyfikna blickar utanför flygplatsen. Våra värdar för dagen var snabba med att presentera sig, och därefter satte vi oss i bilen. Färden in till fabriken som vi skulle besöka denna dag tog ungefär 30 minuter på ojämna vägar. Vi ställde ifrån oss väskorna och fick vår första rundvandring för veckan. Under veckans gång skulle vi sedan komma att träffa fem leverantörer, branschorganisationen SIMAP, barnrättsorganisationen IMAC och flertalet underleverantörer.

Stora utmaningar i underleverantörernas verksamheter

Runtom Sialkot finns tusentals underleverantörer som levererar till tillverkningsfabrikerna, vilka i sin tur exporterar till Tyskland och Sverige. I dessa led är arbetsförhållandena generellt sett sämre och riskerna därmed högre. Underleverantörs verksamheterna skiljde sig på många sätt från det vi såg och upplevde i exportörernas egna fabriker. Förhållandena var mycket enklare och tillverkningen skedde i öppna byggnader – alltså utomhus men under tak. Dånet från maskinerna hördes på avstånd, och vi kunde



MÅL 7. OFFENTLIG UPPHANDLING SOM BIDRAR TILL ETT SOCIALT HÅLLBART SAMHÄLLE



känna bultandet i marken direkt när vi klev ur bilen. Alla byggnader var av tegel, och utspritt över innergårdarna låg det högar med instrument. Väl inne i tillverkningsutrymmena slogs vi av den väldiga värmen, som skapades av att den heta utetemperaturen mötte värmen från de maskiner och ugnar som användes inne i tillverkningsutrymmena. Sialkot blir som varmest i maj och juni, när temperaturerna kan gå upp mot 50 grader.

Vi märkte en påtaglig skillnad mellan underleverantörernas verksamheter och företagens egna tillverkningsfabriker, särskilt i de fabriker som har kundkrav på sig att efterleva mänskliga och arbetsmässiga rättigheter. I dessa fabriker använde arbetarna skyddsutrustning i högre utsträckning, och både ljussättning och ventilation upplevde vi som mycket bättre i flera fall. Trots det kvarstår utmaningar även i detta led – inte bara när det gäller hälso- och säkerhetsaspekter, utan även

mer generellt. De kan till exempel bli bättre på att uppmuntra bildandet av fackföreningar och skapa möjligheter till kollektiva förhandlingar.

Barnarbete är fortfarande ett problem

Barnarbetsproblematiken diskuterades både med tillverkarna, barnrättsorganisationen IMAC och med branschorganisationen. Inställningen och öppenheten till frågan varierade i hög grad, och vi var i första hand måna om att skapa samsyn kring de utmaningar som industrin står inför. Vissa av tillverkarna välkomnade initiativ från köpare att samarbeta kring frågan. De var öppna för att påbörja ett arbete i underleverantörsleden, för att på så sätt adressera problemet. Diskussionerna handlade om att se till att barn inte bara fräntas arbete, utan att det också finns program som säkerställer barnens skolgång och utbildning. Diskussionerna pekade på att det finns goda möjligheter till vidare

// Vi kan se att de krav som landsting och regioner ställer i dag gör skillnad, framför allt tack vare den uppföljning som de gör."



MÅL 7. OFFENTLIG UPPHANDLING SOM BIDRAR TILL ETT SOCIALT HÅLLBART SAMHÄLLE



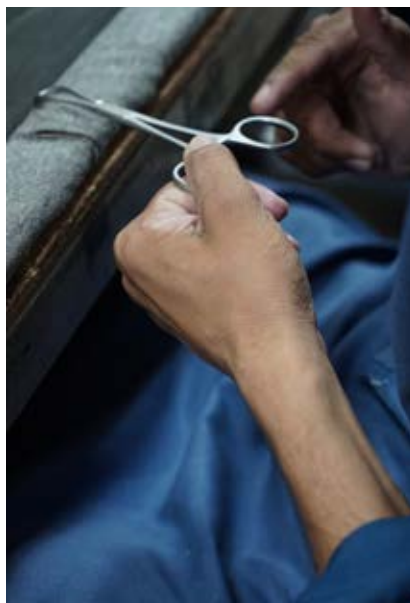
arbete och utveckling på plats. De tydde även på att de krav som ställs i offentlig upphandling har en viktig funktion i att generera denna typ av initiativ.

Offentlig upphandling kan bidra till en positiv utveckling

Intrycken och lärdomarna från resan är många. Till att börja med kunde vi se att utmaningarna i Pakistan berör hela industrin. De globala leveranskedjorna är komplexa, och produkter som till exempel kommer från Tyskland kan vara helt eller delvis tillverkade i Pakistan och fokus behöver läggas på spårbarhet i alla led. Det är därför viktigt att landsting och regioner involverar alla aktörer i kedjan för att adressera riskerna i Pakistan. Utmaningarna inom

instrumenttillverkningen i Pakistan är många. Men vi kan se att de krav som landsting och regioner ställer i dag gör skillnad, framför allt tack vare den uppföljning som görs.

Lösningen är inte att sluta köpa instrument från Pakistan. Tvärtom kan upphandlande myndigheter bidra positivt till en hållbar utveckling genom att köpa instrument från leverantörer som bedriver ett aktivt riskhanteringsarbete på plats. Detta säkerställer vi genom uppföljning och dialog på såväl kontorsnivå som fabriksnivå, men även genom att till exempel premiera ansvarsfulla leverantörer i upphandlingen. Därigenom kan landsting och regioner tillsammans med sina leverantörer bidra till en positiv utveckling lokalt i Sialkot. ●



KIRURGISKA INSTRUMENT kan vara allt ifrån de enklare instrumenten, även kallade avdelningsinstrument, till mer avancerade operationsinstrument. Instrumenten tillverkas i rostfritt stål och kan köpas för engångs- eller flergångsanvändning. I Sverige köps både engångs- och flergångsinstrument av svenska eller internationella grossister, som i sin tur köper instrumenten från till exempel Tuttlingen i Tyskland eller direkt från Sialkot i Pakistan.

Över 99 procent av tillverkningen av kirurgiska instrument i Pakistan sker i Sialkot. Instrumenttillverkningen i Sialkot startade i slutet på 1800-talet, när läkare från det amerikanska missionssjukhuset i Sialkot lämnade in sina instrument för lagning hos smidesarbetare i området. Sialkot var då redan känt för sitt metallsmide, som främst omfattade tillverkning av knivar och svärd. Arbetarna i Sialkot lyckades snabbt replikera instrumenten och kunde snart börja med egen tillverkning för export. Regionen tillverkar över 150 miljoner instrument årligen, med ett exportvärde på 358 miljoner dollar.



MÅL 7. OFFENTLIG UPPHANDLING SOM BIDRAR TILL ETT SOCIALT HÅLLBART SAMHÄLLE

Sysselsättningskrav – en väg till en mer hållbar arbetsmarknad

Offentliga inköp kan bidra till en mer hållbar arbetsmarknad. Finland vill göra sysselsättningsfrämjande krav i offentlig upphandling till vardag för upphandlaren.

Möjligheten att ställa sysselsättningsfrämjande krav i offentlig upphandling har funnits länge. Flera EU-länder använder också offentlig upphandling som ett arbetsmarknadsinstrument. Då ställer den upphandlande myndigheten krav på att den vinnande leverantören ska ge en eller flera individer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden jobb eller praktikplats inom kontraktet. Det ses som ett sätt att öka den sociala hållbarheten i samhället och samtidigt stötta kompetensförsörjningen; människor som har svårt att komma in på arbetsmarknaden får större chans till jobb, och företag får hjälp att hitta arbetskraft.

Sysselsättningsfrämjande krav sätter fler unga i arbete

I Finland har offentliga verksamheter bedrivit flera projekt inom området. Några kommuner har genomfört pilotupphandlingar med krav på ökad sysselsättning för att samla erfarenheter.

– I Finland har vi en hög ungdomsarbetslöshet. Därför har målgruppen

för kraven främst varit ungdomar. De har ett stort behov av arbetslivserfarenhet och är därför hjälpta av såväl praktikplatser som kortare anställningar, berättar Eeva Mielonen, projektledare på Institutet för välfärd och hälsa (motsvarigheten till svenska Folkhälsoinstitutet).

Pilotupphandlingarna visade att sysselsättningsfrämjande krav fungerar och ger resultat. Under de tre år som det första projektet pågick skapades 270 arbetstillfällen som varade mellan sex och tolv månader.

Samtidigt blev det tydligt att själva upphandlingsprocessen kan vara utmanande. Det kan till exempel vara svårt att veta vilka steg som ska tas och vilket stöd leverantören behöver för att kunna uppfylla kraven.

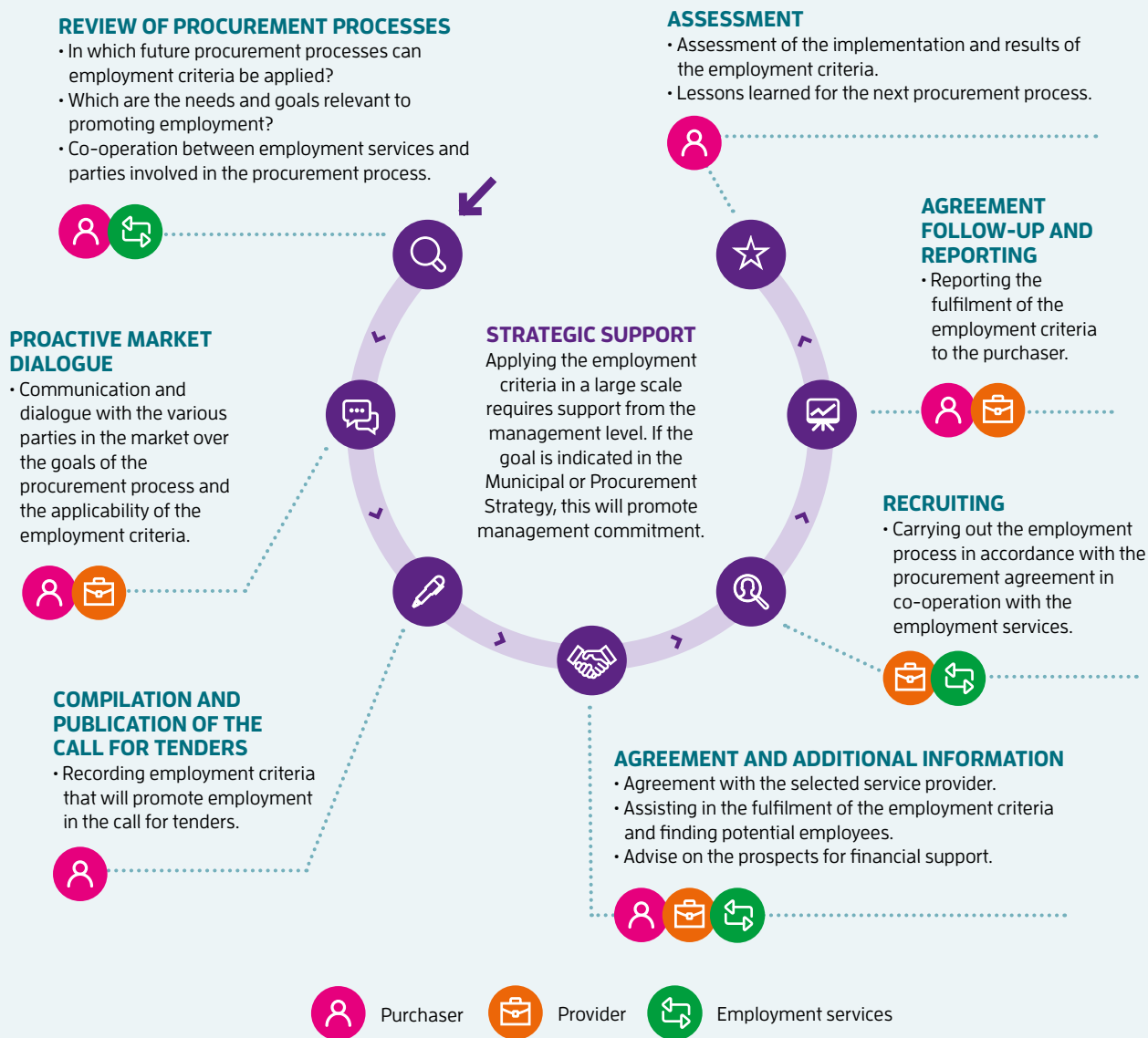
– Vi kunde konstatera att mindre företag behöver hjälp i rekryteringsfasen. De har ofta varken resurser eller nätverk för att hitta lämpliga kandidater ur målgruppen. En nära dialog med leverantörerna är därför nödvändig, säger Eeva Mielonen.



Eeva Mielonen
Projektledare, Institutet
för välfärd och hälsa

// Det finns ett antal steg i processen som är återkommande vid alla upphandlingar."

Finska modellen för sysselsättningsfrämjande krav i offentlig upphandling



Illustrationen visar den finska modellen för sysselsättningsfrämjande krav i offentlig upphandling. Modellen tydliggör vem som behöver göra vad under hela processen, från planering av upphandlingen till uppföljning av avtal och lärdomar att ta med sig till kommande upphandlingar. Modellen ska vara till stöd för upphandlare, arbetsmarknadsaktörer och leverantörer. Under hösten 2018 kommer en modell för svenska förhållanden att lanseras på Upphandlingsmyndighetens webbplats.



MÅL 7. OFFENTLIG UPPHANDLING SOM BIDRAR TILL ETT SOCIALT HÅLLBART SAMHÄLLE

Alla upphandlare kan ställa sysselsättningsfrämjande krav

Erfarenheterna från pilotupphandlingarna har resulterat i en nationell processmodell. Den visar vilka steg som behöver tas i en upphandling med sysselsättningskrav och vilka roller som behöver involveras.

– Från början hade vi inte målet att skapa en nationell modell. Vi trodde att förutsättningarna för olika kommuner skilde sig för mycket åt. Men efter pilotupphandlingarna såg vi att det finns ett antal steg i processen som är återkommande vid alla upphandlingar, säger Eeva Mielonen.

Syftet med den nationella modellen är att visuellt visa hur en upphandling med sysselsättningskrav kan gå till och hur enkelt det är att genomföra den. Alla kommuner kan göra det.

– Vårt slutmål är att upphandlaren i varje upphandlingssituation ska överväga sysselsättningsfrämjande krav. Det ska ingå som en naturlig del i arbetet. Än så länge har vi inte nått dit. Men jag tror att den modell som vi har tagit fram kommer att ta oss en bit på vägen. Efter lanseringen under 2017 ser vi redan att flera kommuner tar den till sig och formar den efter sina egna förutsättningar, avslutar Eeva Mielonen. ●

Upphandlingsmyndigheten leder ett EU-finansierat projekt som ska ta fram en svensk modell för sysselsättningsfrämjande krav. Modellen ska ge stöd till upphandlare, leverantörer och rekryterare. Vi levererar under hösten en första version, som innehåller en beskrivning av hela upphandlingsprocessen samt mallar för beslutsunderlag, särskilda kontraktsvillkor och uppföljning med tillhörande anvisningar.

Rotterdam's upphandlingar inspirerar och imponerar

I Nederländerna har Rotterdam med stor framgång använt sina offentliga inköp som arbetsmarknadsinstrument. Alla kontrakt över 50 000 euro som staden upphandlar ska innehålla krav på ökad sysselsättning. Den modell som används ger leverantören både stöd och stort eget ansvar. Leverantören bestämmer själv hur mycket stöd den vill ha av staden, men till syvende och sist är det leverantörens ansvar att se till att sysselsättningsvillkoren uppfylls.

För att förenkla administration och uppföljning har staden skapat ett system, där leverantören kontinuerligt rapporterar in sitt sociala ansvars-

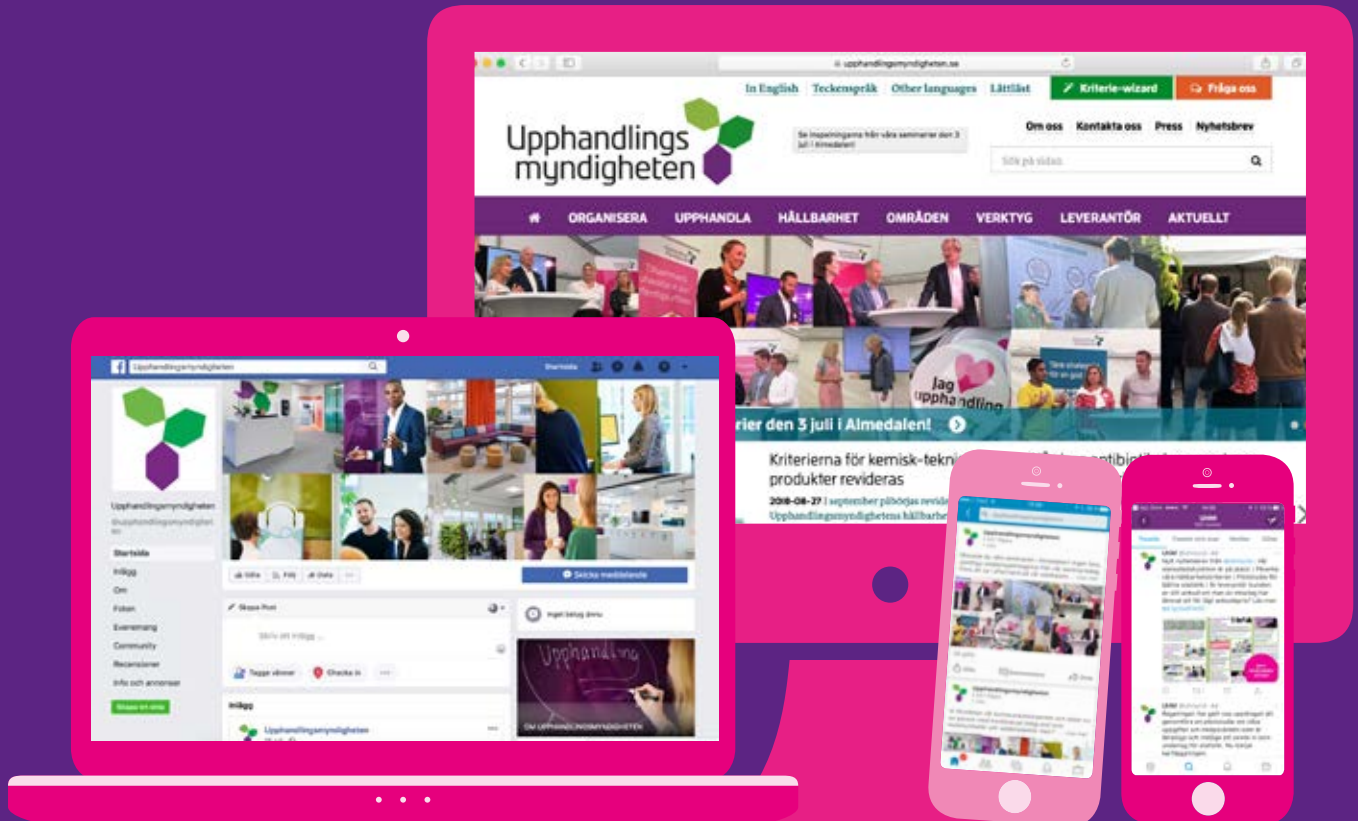
tagande i enlighet med kontraktet. Systemet är därmed ett stöd för både upphandlare och leverantörer, eftersom de kan se hur mycket som är kvar att uppfylla under kontraktstiden. Upphandlande myndigheter får även möjlighet att reagera i god tid om villkoren i kontraktet inte ser ut att uppfyllas. Till viss del har uppföljningen också automatiserats med hjälp av systemet.

Resultaten i Rotterdam inspirerar. Under 2017 gav över 700 offentliga kontrakt med sysselsättningsfrämjande krav mer än 3 000 jobb till ett värde av över 30 miljoner euro. ●

UNDER 2017 GAV ÖVER
700 offentliga kontrakt
med sysselsättnings-
främjande krav mer än
3 000 jobb



Mer inspiration och vägledning hittar du på vår webbplats
upphandlingsmyndigheten.se



Följ oss gärna på

  upphandlingsmyndigheten

 @uhmynd

Upphandlings
myndigheten 

