

Trendens

UTVECKLINGEN PÅ UPPHANDLINGSOMRÅDET 2017 NR 1

Den sunda
offentliga affären
– och vägen dit

Upphandlings
myndigheten 

"En väl fungerande offentlig upphandling är av avgörande betydelse för en väl fungerande samhällsservice som tillgodoser medborgarnas berättigade förväntningar."

NATIONELLA UPPHANDLINGSSTRATEGIN



Ett strategiskt verktyg för en god affär

Kära läsare,

Varmt välkommen till det första numret av Trendens – Upphandlingsmyndighetens nya publikation om utvecklingen på upphandlingsområdet!

En väl fungerande offentlig upphandling är avgörande för att tillgodose det offentliga Sveriges behov och utmaningar. För att skapa en överblick och följa utvecklingen på detta viktiga område samlar vi i Trendens aktuell statistik, forskning, goda exempel och intressanta spaningar. Min förhoppning är att erbjuda dig som läsare intressant läsning och fördjupning som ger upphov till diskussion, debatt och erfarenhetsutbyte.

Under 2016 har flera viktiga faktorer inträffat som påverkar utvecklingen på upphandlingsområdet, inte minst de nya upphandlingslagarna och den av regeringen beslutade nationella upphandlingsstrategin. Ett strategiskt förhållningssätt till offentlig upphandling fortsätter att utmärka sig som en framgångsfaktor för en effektiv och hållbar försörjning av varor och tjänster till offentlig sektor, något som inte minst blivit tydligt i några medialt uppmärksammade fall av upphandlingar som uppenbarligen inte lyckats med det fullt ut. Nu mer än någonsin är det tid att lyfta inköp på beslutfattarnas agendor!

Upphandlingsmyndigheten vill bidra med kunskap och inspiration på resan mot en effektiv och rättssäker upphandling som tar tillvara konkurrensen på marknaden, främjar innovativa lösningar, tar hänsyn till miljön och bidrar till ett socialt hållbart samhälle. Kort sagt: sunda offentliga affärer för en hållbar framtid.

Jag önskar dig en trevlig läsning.

Stockholm i januari 2017

INGER EK | Generaldirektör, Upphandlingsmyndigheten

Innehåll



SVERIGE OCH UPPHANDLING – FAKTA OCH SIFFROR

- 8 Upphandling på tre minuter
- 12 Varför bevaka utvecklingen inom upphandling?
- 16 Aktörer och förutsättningar
- 18 Regeringens politik på upphandlingsområdet



SJU INRIKTNINGSMÅL

- 26 Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär
- 40 Effektiva offentliga inköp
- 44 En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens
- 50 En rättssäker offentlig upphandling
- 56 En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar
- 62 En miljömässigt ansvarsfull upphandling
- 68 Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle



KOMMENTARER

- 74 Det händer mycket på upphandlingsområdet
- 76 Nollmätning – förutsättningar och metod
- 78 Noter

Upphandling på tre minuter

634

miljarder kronor

(exklusive moms).

Värdet av den offentliga upphandlingen i Sverige 2014

18 345

UPPHANDLINGAR ANNONSERADES I SVERIGE I ENLIGHET MED UPPHANDLINGSREGLERNA 2015

18%

VÄRDET AV DEN OFFENTLIGA UPPHANDLINGEN I SVERIGE 2014 I RELATION TILL **BNP** (TILL BASPRIS)

» Kommun

DEN VANLIGASTE TYPEN AV UPPHANDLANDE MYNDIGHET

1-5 ANTALET UPPHANDLINGAR SOM MER ÄN HÄLFTEN AV ALLA UPPHANDLANDE MYNDIGHETER ANNONSERADE 2015

1-3 ANTAL ANBUD SOM INKOM I FLER ÄN HÄLFTEN AV UPPHANDLINGARNA 2015

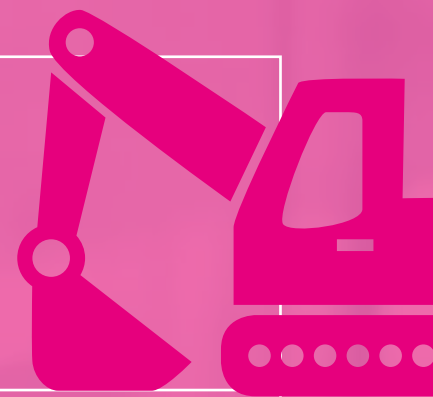
1-2 ÅR

Den vanligaste avtalstiden för en upphandling
Möjligheter till förlängningar är inte inräknade



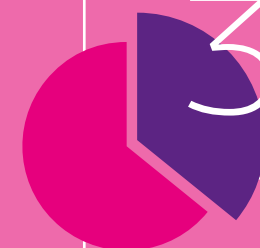
» Bygg och anläggning

DEN VANLIGASTE BRANSCHEN ATT UPPHANDLA FRÅN



ANDELEN ANNONSERADE UPPHANDLINGAR 2015 SOM AVSÅG RAMAVTAL

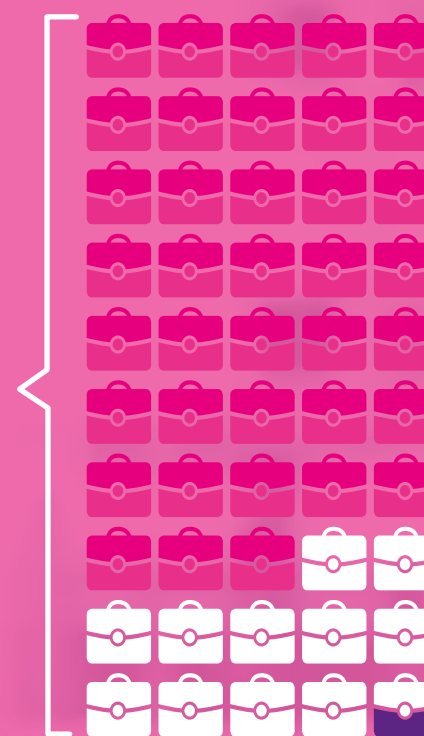
36%



1 AV 10 annonserade upphandlingar avbröts
HOTELL • RESTAURANG • DETALJHANDEL
Branscher med störst andel avbrutna upphandlingar

AB
<50

DEN VANLIGASTE LEVERANTÖREN ÄR ETT AKTIEBOLAG MED MINDRE ÄN 50 ANSTÄLLDA



76%

Andelen **mikroföretag och små företag** av anbudsgivarna 2014

3,2

Det genomsnittliga antalet lämnade anbud **FRÅN SMÅ FÖRETAG**

22,5

Det genomsnittliga antalet lämnade anbud **FRÅN STORA FÖRETAG**

4%

Andelen **stora företag** bland anbudsgivarna 2014

NY NATIONELL UPPHANDLINGSSTRATEGI

Regeringens övergripande mål ...

Den offentliga upphandlingen ska vara effektiv, rättssäker och ta tillvara konkurrensen på marknaden. Den ska också främja innovationer och ha miljöhänsyn och sociala hänsyn i beaktande.

... och **7** 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

HUR LÅNGT HAR SVERIGE KOMMITT?

De sju inriktningsmålen i nollmätningen



Upphandlingschefernas självskattning från 1 till 5 av läget i den egna organisationen (totalnivå)
Källa: Upphandlingsmyndighetens Nollmätning 2016.

Mer forskning – stora fördelar

- FAKTABASERAD DEBATT
- VÄLGRUNDADE BESLUT
- NYA VERKTYG OCH METODER
- PROFESSIONALISERING

UPPHANDLINGSMYNDIGHETENS **vision**

Sunda offentliga affärer för en hållbar framtid

Inköp och upphandling – vad är skillnaden?

INKÖP definieras som en organisations totala verksamhet för extern anskaffning, det vill säga hela spannet från övergripande långsiktigt arbete med målsättning och analys via upphandling och beställning/leveransbevakning till implementering och uppföljning.
UPPHANDLING definieras enligt de nya upphandlingslagarna som de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtjänster genom tilldelning av kontrakt. Det innefattar bland annat anbudsfrågan, leverantörskvalificering, anbudsvärdering och förhandling.

Intern inköpsstatistik

– ETT STEG PÅ VÄGEN MOT UPPHANDLING SOM GOD AFFÄR



Mäta inköpsmognad

– ETT SÄTT ATT STRUKTURERA OCH PRIORITERA INKÖPSARBETET



6 av 10 statliga myndigheter saknar en plan för införandet av den nationella upphandlingsstrategin

3 verktyg för ännu bättre upphandling

- Ny lagstiftning
- Upphandlingsmyndigheten
- Nationella upphandlingsstrategin



34%

AV UPPHANDLINGSCHEFERNA **HAR LÄST DEN NATIONELLA UPPHANDLINGSSTRATEGIN**

Varför bevaka utvecklingen av de offentliga affärerna?

Genom att arbeta strategiskt med offentlig upphandling kan offentlig sektor bli effektivare och få ökad kvalitet. Att gå mot en mer hållbar, effektiv och innovativ offentlig upphandling ger möjlighet till stora effektiviseringar och andra positiva samhällsekonomiska effekter – såväl på lång som kort sikt.

Offentlig upphandling är även en viktig del av regeringens arbete mot en innovativ, effektiv och samverkande statsförvaltning.

Regeringen har gett Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att följa utvecklingen på upphandlingsområdet. Utgångspunkten för arbetet är de sju inriktningsmål som beskrivs i regeringens nationella upphandlingsstrategi som lanserades i juni 2016.

För att få en bild av nuläget och dra slutsatser kring utvecklingen på området används olika källor. Tillsammans med vår samlade erfarenhet av det offentliga inköpet analyserar vi de fakta som identifierats för de sju inriktningsmålen i strategin. För vissa inriktningsmål finns mycket fakta och stor erfarenhet att dra slutsatser av. Inom andra inriktningsmål har Sverige inte kommit lika långt, vilket i sin tur innebär stor potential till utveckling – något som avspeglar sig i beskrivningen.

STATISTIK GER ÖKAD KUNSKAP

Statistik utgör ett viktigt underlag för att öka kunskapen om offentlig upphandling och dess effekter. Statistik av hög kvalitet bidrar till välgrundade beslut på nationell nivå och skapar förutsättningar för uppföljning och utvärdering.

Upphandlingsmyndigheten ger i samarbete med Konkurrensverket årligen ut rapporten *Statistik om offentlig upphandling* UHM Rapport 2016:2.¹ Rapporten syftar till att ge en aktuell bild av den offentliga upphandlingen i Sverige utifrån tillgänglig statistik om offentlig upphandling och närliggande områden. Det finns även andra myndigheter och organisationer som med hjälp av studier och undersökningar bidrar med information om offentlig upphandling och närliggande områden. Bland dessa kan nämnas Statistiska centralbyrån (SCB), Tillväxtverket och Sveriges kommuner och landsting (SKL). Dessutom

DE SJU INRIKTNINGSMÅLEN



» För att förbättra statistiken är det angeläget att öka mängden rapporterade uppgifter. När upphandlingsdokumenten innehåller fullständiga uppgifter och efterannonsering genomförs ökar förutsättningarna för bättre statistik.

genomför organisationer som Svenskt Näringsliv och Företagarna regelbundet undersökningar som ger värdefull information om företagens syn på offentlig upphandling.

För Upphandlingsmyndigheten fungerar statistiken bland annat som underlag i arbetet med att genomföra och följa upp den nationella upphandlingsstrategin, och som hjälpmedel för att planera utveckling och inriktning av verksamheten.

I dagsläget samlar ingen svensk myndighet in uppgifter om alla offentliga inköp som genomförs i landet. Sverige har till skillnad från de flesta av EU:s medlemsstater ingen nationell annonsplats för offentliga upphandlingar. Istället finns en privat marknad för annonsdatabaser. Befintlig statistik baseras på uppgifter från annonser och upphandlings-

dokument som är inhämtade av kommersiella annonsdatabasföretag. Statistiken innehåller brister som delvis beror på saknade uppgifter och värden. Det finns ett stort behov av att statistiken på upphandlingsområdet förbättras.

Statliga myndigheter ska enligt den nationella upphandlingsstrategin medverka till Upphandlingsmyndighetens statistikinsamling, men även andra upphandlande myndigheter och upphandlande enheter (hädanefter kallade upphandlande myndigheter) rekommenderas att följa strategin. För att förbättra statistiken är det angeläget att öka mängden rapporterade uppgifter. När upphandlingsdokumenten innehåller fullständiga uppgifter och efterannonsering genomförs ökar förutsättningarna för bättre statistik.



Mer forskning – stora fördelar

- Faktabaserad debatt
- Välgrundade beslut
- Nya verktyg och metoder
- Professionalisering



EXEMPEL SKAPAR FÖRSTÅELSE

Ett stort antal upphandlande myndigheter i Sverige har redan god överblick över, och struktur för, sina inköp. Det rör sig om organisationer som har byggt upp, förfinat och utvecklat sina system under många år. Dessa erfarenheter är viktiga för den fortsatta utvecklingen. Upphandlingsmyndigheten ser ett stort värde i att sprida goda exempel.

Andra organisationer behöver utveckla sina inköp. Att genomföra ett strukturerat inköpsarbete är svårt och ibland är vägen lång. Många behov hamnar på att göra-listan och det är en utmaning att tillsätta rätt resurser. Vår avsikt med att beskriva den omogna organisationen är att skapa förståelse för den utveckling som krävs.

NOLLMÄTNING VISAR PÅ NULÄGE

Upphandlingsmyndigheten har under hösten genomfört en nollmätning utifrån den nationella upphandlingsstrategins sju inriktningsmål. Mätningen har genomförts som en enkätundersökning riktad till upphandlingschefer och inköpschefer i kommuner, landsting, statliga myndigheter och offentligtägda bolag (se bilaga). Majoriteten av frågorna i undersökningen är ställda enligt en femgradig skala.

Respondenterna anger i hur stor utsträckning de själva och den egna

organisationen arbetar med olika delar inom respektive inriktningsmål. Ett sammantaget index för varje inriktningsmål visar ett medelvärde på en skala mellan 1–5 som statistiskt anger hur väl respondenterna når upp till respektive mål enligt deras egen självskattning. Det statistiska resultatet används som utgångspunkt i det fortsatta arbetet med att implementera och följa upp den nationella upphandlingsstrategin.

För att kunna följa upp hur målen i den nationella strategin uppfylls, och den fortsatta utvecklingen på området, behöver nollmätningen kompletteras och fördjupas på olika sätt; till exempel kan analys av innehållet i de styrdokument som finns tillföra kunskap.



MER FORSKNING – STORA FÖRDELAR

Forskning är ett sätt att utveckla och föra fram upphandlingens strategiska betydelse. Forskningen skapar också förutsättningar för professionalisering, socialt ansvarstagande och innovation samt ger den offentliga upphandlingen en tydligare anknytning till organisationens övriga mål och strategier.

Upphandlingsmyndigheten har i uppdrag att samverka med Konkurrensverket för att stimulera forskning inom konkurrens- och upphandlingsområdet och att medverka till att forskningen utvecklas kvalitativt och kvantitativt. Konkurrensverket erbjuder forskningsanslag. Särskilda medel finns

för bland annat forskningsprojekt, uppdragsforskning och seminarier.² Upphandlingsmyndigheten arbetar aktivt med att uppmuntra forskare och andra aktörer att söka de forskningsmedel Konkurrensverket tilldelar. Många gånger kan dessa uppdrag vara starten på större forskningsprogram. Forskningen på upphandling- och inköpsområdet har ett brett spektrum och omfattar flera kompetensområden, exempelvis företagsekonomi, nationalökonomi, juridik och statsvetenskap.

Upphandlingsmyndigheten vill ge en objektiv bild av forskningen där både möjligheter och hinder redovisas. Förhoppningen är att resultatet bidrar till fortsatt utveckling på upphandlingsområdet.

Aktörer och förutsättningar

Upphandlingsreglerna gäller för offentligt styrda organ, så som statliga myndigheter, kommun, landsting och regioner. Förutsättningarna för olika typer av organisationer varierar, vilket ger skilda möjligheter till utveckling. Olika behov, beslutsrutiner och styrning innebär olika sätt att strukturera inköpsarbetet samt prioritera och hantera risker.

Begreppen inköp och upphandling används på olika sätt.

INKÖP definieras som en organisations totala verksamhet för extern anskaffning, det vill säga hela spannet från övergripande långsiktigt arbete med målsättning och analys via upphandling och beställning/leveransbevakning till implementering och uppföljning.

UPPHANDLING definieras enligt de nya upphandlingslagarna som de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt. Det innefattar bland annat anbudsfrågan, leverantörskvalificering, anbudsvärdering och förhandling.

OLIKA UPPDRAG, PRIORITERINGAR OCH FÖRUTSÄTTNINGAR

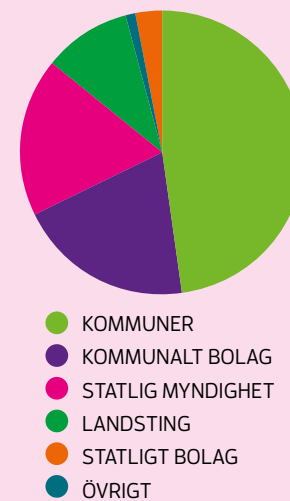
Kommunerna använder offentlig upphandling för att tillgodose invånarnas behov av samhällsservice, såsom förskola, skola, vård och omsorg. Dessutom finns verksamhet inom exempelvis samhällsbyggnad, trafik, miljö och idrott.

Landstingen och regionerna (hädanefter kallade landstingen) ansvarar för sjukvård och i många fall kollektivtrafik samt för utveckling inom näringsliv, kultur och infrastruktur, för att ta några exempel.

Inom den statliga sektorn bedrivs arbetet i allmänna förvaltningsmyndigheter, affärsverk, universitet och högskolor. Inköpsbehoven varierar beroende på uppdraget och om myndigheten har en stor investeringsbudget (Trafikverket, Statens fastighetsverk med flera), bedriver särskild verksamhet (universitet och högskolor) eller är mer av administrativ karaktär (Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet med flera).

I den statliga bolagsportföljen finns 49 helägda och delägda bolag. Verksamheten har olika karaktär och dessa bolag omfattas delvis av upphandlingsplikt enligt upphandlingsregelverket. De kommunala och landstingsägda bolagen hanterar vattenförsörjning, vattenrening, renhållning, energiförsörjning, fastighetsinnehav och liknande frågor.

2015 omfattades cirka **4 100** organisationer av upphandlingsreglerna



Drygt **1 100** upphandlande myndigheter annonserade upphandlingar 2015

Kommunerna stod för drygt **hälften av alla** upphandlingar som annonserades

283 upphandlande myndigheter annonserade bara **en enda upphandling**

Tio upphandlande myndigheter annonserade **fler än 150** upphandlingar

Trafikverket annonserade **fler än 757** upphandlingar

En annan aktör som är värd att nämnas i detta sammanhang är inköpscentraler och andra sammanslutningar för gemensamma inköp. Med en inköpscentral avses en samordnande aktör som stadigvarande tillhandahåller centraliserad inköpsverksamhet, det vill säga anskaffar varor eller tjänster som är avsedda för upphandlande myndigheter. Andra sammanslutningar kan vara kommunala, landstingskommunala eller geografiska samarbeten där de aktörer som ingår anser sig tjäna på att genomföra upphandlingarna gemensamt.

Förutsättningen för denna typ av organisation skiljer sig från andra upphandlande myndigheter. Orsaken är att den aldrig äger behovet, eller bara äger delar av behovet, som ska tillfredsställas med köpet. Kommuner, landsting och statliga myndigheter kan vara stora eller små. Resurser och uppdragets karaktär har betydelse för hur verksamheten bedrivs och vilka strategiska avväganden som behöver göras. Inköpen prioriteras därmed olika i olika organisationer.

Vad som köps in är avgörande för vilken strategi som är lämplig. Verksamhetskritiska inköp ställer högre krav på att definiera behov, systematik, riskhantering och prioritering. Dessutom varierar komplexiteten mellan olika upphandlingar. Upphandling av ett vårdboende ställer exempelvis andra krav på strategi och organisation än inköp av kopieringspapper.

EXEMPEL PÅ INKÖPSCENTRALER

- ▶ **Kammarkollegiets inköpscentral**
Upphandlar och förvaltar ramavtal för statliga myndigheter
- ▶ **SKL Kommentus inköpscentral (SKI)**
Upphandlar och förvaltar ramavtal för alla typer av upphandlande myndigheter
- ▶ **Varuförsörjningen**
Upphandlar, tillhandahåller depåhållning och distribution av förbrukningsvaror samt andra varor av förbrukningskaraktär för fem landsting

Regeringens politik på upphandlingsområdet

För att utveckla den offentliga upphandlingen i Sverige har regeringen påbörjat ett omfattande reformarbete. Det består av tre komponenter: den nya upphandlingslagstiftningen, Upphandlingsmyndigheten och den nationella upphandlingsstrategin.

UPPHANDLINGSLAGSTIFTNINGEN

Införandet av den nya lagstiftningen med anledning av EU:s nya upphandlingsdirektiv¹ har stor påverkan på utvecklingen på upphandlingsområdet.

Större delen av lagbestämmelserna i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (hädanefter LOU) samt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (hädanefter LUF) rör upphandlingar över de så kallade tröskelvärdena. Dessa bestämmelser härstammar från direktiv från EU. EU fattade år 2014 beslut om tre nya direktiv på upphandlingsområdet – något som regeringen har haft att omsätta till svensk rätt.

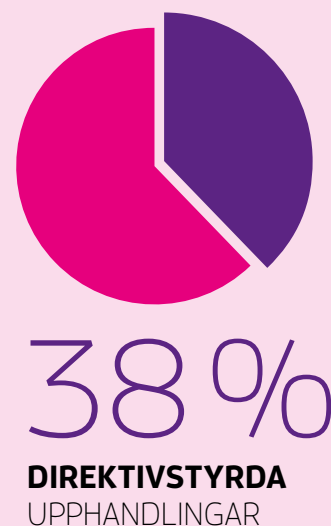
Huvuddelen av alla upphandlingar som genomförs i Sverige är dock sådana som inte faller under EU-direktivens tillämpningsområde, eller som endast omfattas av ett fåtal regler i direktiven. Även dessa regler har i vissa avseenden uppdaterats i samband med arbetet att genomföra direktiven i svensk rätt.

Regeringen har även för avsikt att

utreda vilka regler Sverige ska ha för upphandlingar som inte omfattas av EU:s regler. Den kommande översynen av de nationella reglerna syftar till att förenkla regelverket och skapa mer flexibla bestämmelser för upphandling. I arbetet har man sagt att också en översyn av överprövningsreglerna ska inkluderas.

Nya upphandlingsdirektiv från EU

Arbetet med att ta fram nya upphandlingsdirektiv inleddes genom att Europeiska kommissionen (hädanefter Kommissionen) publicerade en så kallad grönbok med frågor och förslag kring hur regleringen kring offentlig upphandling kan utvecklas. Det fanns flera anledningar till översynen av regelverket. Bland annat ville man klargöra och öka utrymmet att ställa krav på miljöhänsyn och sociala hänsyn samt öka möjligheterna för småföretag att delta i upphandlingar. Dessutom fanns en önskan om att göra vissa regler tydligare och öka möjligheterna till dialog mellan myndigheter och



» Den 1 januari 2017 trädde den nya lagstiftningen i kraft.

leverantörer både inför och under upphandlingar. Kommissionen presenterade förslag till tre nya direktiv i slutet av december 2011. Dessa förhandlades och antogs där efter formellt den 26 februari 2014.

För Sveriges del innebar antagandet av direktiven att 2007 års LOU respektive LUF vid årsskiftet ersattes med två nya lagar samt att en helt ny lag om upphandling av tjänste- och byggkoncessioner infördes, LUK.

Vägen till ny lagstiftning i Sverige

Även på nationell nivå har det pågått arbete under en längre tid med att få en ny upphandlingslagstiftning på plats. Regeringen tillsatte tidigt flera utredningar, vilkas förslag remitterats. I omarbetade former har Lagrådet sedan fått yttra sig över förslagen. Regeringen överlämnade därefter den 22 juni 2016 en proposition med förslag till ny upphandlingslagstiftning till riksdagen.³ Arbetet med att göra direktiven till svensk lag var då försenat, eftersom direktiven skulle ha varit införda i svensk rätt senast den 18 april 2016.

De nya upphandlingslagarna trädde istället ikraft den 1 januari 2017, dock med avvikelser från den proposition som regeringen lade fram. Riksdagen röstade nej till de delar av lagförslagen som handlade om att myndigheter vid behov ska ställa krav på arbetstid, lön och semester för leverantörernas personal. Riksdagen röstade också nej till regeringens förslag om att ge upphandlande myndigheter rätt att ställa krav på att leverantörerna ska

erbjuda de anställda försäkringar och tjänstepension.

Det har under de senaste åren även presenterats flera andra betänkanden med relevans för upphandlingsområdet, som inte har med införandet av de nya direktiven att göra.⁴

För att förenkla för de upphandlande myndigheterna och leverantörerna under mellantiden tog Upphandlingsmyndigheten fram ett stödmaterial, *Nyheterna i den kommande lagstiftningen – och hur vi hanterar mellantiden*, med information och rekommendationer om tillämpningen och tolkningen av upphandlingslagarna från och med den 18 april 2016 till dess att de nya lagarna trädde i kraft 1 januari 2017.

LOU och LUF – viktiga förändringar och nyheter

De nya lagarna är i stora drag uppbyggda på samma sätt som den lagstiftning som ersatts, de innehåller dock en rad förändringar. Nedan redogör vi mycket kortfattat för några av de viktigare nyheterna och förändringarna som lagarna innehåller.

Elektronisk upphandling

Enligt de nya reglerna är det i princip obligatoriskt att genomföra offentliga upphandlingar med användande av elektroniska kommunikationsmedel. Upphandlande myndigheter är vidare skyldiga att använda allmänt tillgängliga kommunikationsmedel, med det avses att det inte får förutsätta specifik programvara eller liknande som inte alla leverantörer kan få tillgång till.



Upphandling av tjänster
Uppdelningen mellan så kallade A- och B-tjänster har försvunnit. De tjänster som tidigare kallades B-tjänster och upphandlades enligt våra nationella regler i 15 kap. gamla LOU respektive gamla LUF har enkelt beskrivet delats upp i tre olika kategorier. De flesta före detta B-tjänster definieras numera som "sociala tjänster och andra särskilda tjänster". Några tjänster undantas från direktivens tillämpningsområde och några av de tidigare B-tjänsterna omfattas nu istället av det direktivstyrda området.

Innovationspartnerskap
De nya reglerna innehåller ett nytt förfarande som tillåter myndigheten att inrätta ett innovationspartnerskap för att utveckla och köpa produkter som inte finns på marknaden. Innovationspartnerskapet omfattar både ett avtal om utveckling av den nya produkten och köp av produkten när den är färdigutvecklad.

Uppdelning av upphandlingar och anbud i delkontrakt
I LOU har det införts en skyldighet för upphandlande myndigheter att överväga att dela upp kontrakt i olika delkontrakt. Om myndigheten inte delar upp upphandlingen i delkontrakt ska den motivera varför.

En annan nyhet är att det införs en uttrycklig möjlighet för upphandlande myndigheter att både bestämma om anbud får lämnas för ett, flera eller alla delkontrakt samt även

begränsa antalet delkontrakt som kan tilldelas en anbudsgivare. Om och i så fall hur den upphandlande myndigheten delar upp en viss upphandling måste tydligt framgå av annonsen och förfrågningsunderlaget.

Även i LUF har denna skyldighet införts. En skillnad är att skyldigheten att motivera varför man inte delat upp ett kontrakt inte återfinns i LUF.

Användning av märkningar
Möjligheten för upphandlande myndigheter att direkt hänvisa till och ställa krav på viss certifiering eller märkning har ökat med den nya lagstiftningen. Märkeskraven måste dock uppfylla vissa närmare kriterier och vara framtagna av tredje part i en öppen process samt vara tillgängliga för samtliga företag på marknaden.

En upphandlande myndighet som kräver särskild märkning ska också godta andra märkningar som visar att produkten uppfyller likvärdiga krav. En leverantör får endast under vissa förutsättningar använda sig av annat bevismedel, såsom teknisk dokumentation.

ESPD – ett nytt system för preliminär bedömning av leverantörer
Enligt de nya reglerna ska myndigheten i många upphandlingar acceptera att leverantören ger in en egen försäkran som preliminärt bevis på att leverantören inte ska uteslutas och uppfyller kvalificeringskraven i upphandlingen. Myndigheten får

» Inköp och upphandlingar är en strategisk fråga för hela verksamheten – inte bara för upphandlingsfunktionen.

sedan då det behövs, och ska senast innan tilldelning av kontrakt, begära att leverantörer också ger in de bevis den ställt krav på i upphandlingen. Den nya egenförsäkran ska lämnas i något som kallas för ESPD (European Single Procurement Document) som är ett standardiserat format som beslutats på EU-nivå för detta dokument. Det sker även flera andra viktiga förändringar av reglerna för uteslutning av leverantörer och möjligheten för en leverantör att åberopa kapaciteten hos ett annat företag om leverantören inte själv har tillräckliga resurser och kapacitet att utföra det uppdrag som upphandlas.

Regler för ändringar av kontrakt under avtalstiden
De nya lagarna innehåller detaljerade regler kring vilka ändringar som får göras av ett kontrakt utan att en ny konkurrensutsättning måste ske. Huvudregeln är precis som tidigare att ändring av kontrakt förutsätter ny upphandling, men utrymmet att göra ändringar preciseras i olika avseenden i de nya reglerna. Enligt de nya reglerna finns även en möjlighet att byta ut leverantören i ett upphandlat avtal.

LUK – en ny lag om koncessioner
Tilldelning av koncessioner har i princip inte reglerats alls i upphandlingsreglerna tidigare (med undantag för vissa byggkoncessioner). Starkt förenklat kan sägas att en koncession innebär att leverantören

får i uppdrag av myndigheten att utföra tjänster åt någon annan, som också är den som betalar leverantören.

Den nya lagen om upphandling av koncessioner följer i allt väsentligt samma struktur som nya LOU och LUF, men reglerna är i vissa avseenden mindre detaljerade. LUK innehåller på liknande sätt som nya LOU och LUF också ett särskilt kapitel med regler för sådana upphandlingar som inte omfattas av EU:s regler.

UPPHANDLINGSMYNDIGHETEN

För att förstärka och samordna det statliga upphandlingsstödet instiftade regeringen Upphandlingsmyndigheten den 1 september 2015.

Upphandlingsmyndigheten har i uppdrag att utveckla och ge stöd för att skapa sunda offentliga affärer. Den upphandlingsstödjande verksamhet som tidigare bedrevs på Kammarkollegiet, VINNOVA, AB Svenska Miljöstyrningsrådet och Konkurrensverket samlas och förstärks på Upphandlingsmyndigheten.

Upphandling – en strategisk fråga

Offentlig upphandling kan användas som ett kraftfullt styrmedel för att nå olika samhällsrelaterade mål. En central uppgift för Upphandlingsmyndigheten är att bidra till att upphandlingens strategiska betydelse för den offentliga verksamheten stärks.

En viktig framgångsfaktor är att hitta metoder att mäta effekter av upphandlingar och inköp. Den nationella statistiken på området

behöver utvecklas och förbättras för att korrekta uppföljningar och analyser ska kunna göras. Att utveckla och bidra till en helt elektronisk inköpsprocess är en strategisk fråga för att öka effektiviteten och rätts-säkerheten.

Upphandlingsmyndigheten utvecklar också ett praktiskt stöd kring vilka möjligheter som finns och hur upphandlingslagstiftningen kan tillämpas och tolkas.

Utveckla hållbar upphandling och stimulera innovationer

En viktig del av Upphandlingsmyndighetens arbete är att utveckla den hållbara upphandlingen. Den miljöanpassade upphandlingen har utvecklats mycket de senaste tio till femton åren och är nu en naturlig del i upphandlingarna. Utvecklingspotentialen finns inom socialt hållbar upphandling. Därför finns ett stort behov att utveckla stödet för hur arbetsrättsliga villkor i upphandling kan användas och hur krav på exempelvis sysselsättning och tillgänglighet kan ställas. För att kunna ge ett praktiskt tillämpbart stöd erbjuder myndigheten färdigformulerade hållbarhetskriterier att använda i upphandlingar.

Upphandlingsmyndigheten lägger fokus på att utveckla stöd för hela inköpsprocessen – också för hållbar upphandling. Det sker bland annat genom att visa på strategiska vägval vid behovsanalysen, nå fastställda samhälleliga mål med hjälp av en

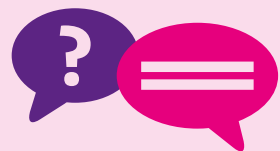
organisations inköp samt att göra det enklare att utvärdera och följa upp de hållbarhetskriterier som ställs.

Ett annat uppdrag för Upphandlingsmyndigheten är att främja innovationer i samband med offentliga inköp, exempelvis med hjälp av tidig dialog. Genom att vara öppen inför för nya lösningar från marknaden i samband med upphandlingar kan nya och mer effektiva tjänster, bättre samhällsservice och ökad nytta erbjudas medborgarna. Innovationsupphandling i olika former kan vara ett verktyg för att premiera nytänkande och åstadkomma verksamhetsutveckling. För att nå dit krävs ett långsiktigt arbete inom de upphandlande myndigheterna. Resurser och engagemang från beslutsfattare och andra funktioner i de upphandlande myndigheterna är två framgångsfaktorer.

För att främja god konkurrens verkar Upphandlingsmyndigheten för att fler leverantörer, exempelvis små och medelstora företag och det civila samhället, deltar i den offentliga affären.

Samverkan internationellt och i Sverige

Internationell samverkan på upphandlingsområdet omfattar riktlinjer, stöd och tillsynsfrågor. Med hänsyn till de beröringspunkter som finns mellan Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten finns ett samarbete kring de internationella frågorna. Upphandlingsmyndigheten



I Upphandlingsmyndighetens FRÅGEPORTAL FINNS SVAREN PÅ ÖVER 250 INTRESSANTA UPPHANDLINGSFRÅGOR

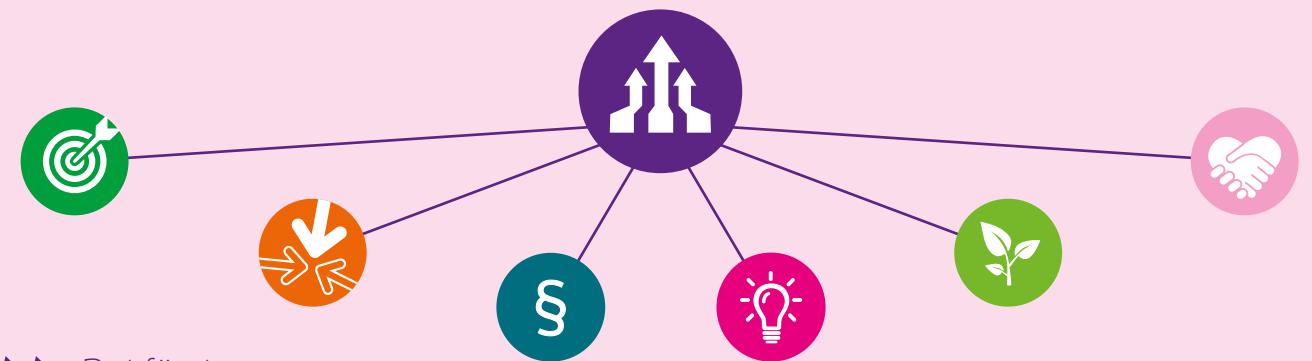
Under 2016 besvarades över



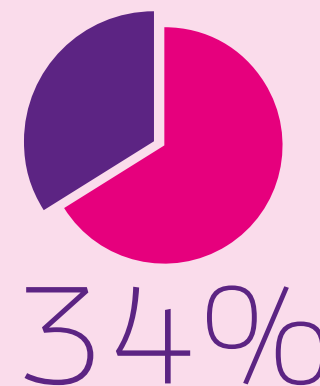
MED FRÅGOR OM OFFENTLIG UPPHANDLING



PROGRAMMET FÖR UTVECKLANDE INKÖP (TIDIG DIALOG OCH INNOVATION) HAR GENOMFÖRT



» Det första inriktningsmålet, Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär, är det övergripande målet.



AV UPPHANDLINGSCHEFERNA HAR LÄST DEN NATIONELLA UPPHANDLINGSSTRATEGIN

27 WORKSHOPS FÖR UPPHANDLANDE MYNDIGHETER

6 av 10 statliga myndigheter saknar en plan för införandet av den nationella upphandlingsstrategin

deltar inom ett antal områden som rör miljö och sociala hänsyn, standardisering och digitalisering samt utveckling och tillämpning inom inköpsområdet.

Upphandlingsmyndigheten ger stöd till upphandlande myndigheter och leverantörer. Arbetet sker i nära samarbete med Sveriges kommuner och landsting, Konkurrensverket, VINNOVA, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Energi-myndigheten samt upphandlande myndigheter, branschorganisationer och leverantörer. Gemensamma digitala verktyg och metoder behöver utvecklas för att skapa mesta möjliga nytta – allt anpassat efter olika användares behov.

DEN NATIONELLA UPPHANDLINGSSTRATEGIN

Den nationella upphandlingsstrategin riktar sig främst till de statliga myndigheterna. Det är regeringens önskan och avsikt att statliga myndigheter genomför innehållet i strategin. Samtidigt konstateras att kommuner och landsting står för en stor del av de offentliga inköpen i Sverige. Regeringen vill därför verka för att företrädare för kommuner och landsting, samt andra upphandlande myndigheter tar fram styrande

dokument med upphandlingsstrategin som grund.

Samtidigt som den nationella upphandlingsstrategin beslutades fick Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att genomföra och följa upp strategin. Upphandlingsmyndigheten ska verka för att den nationella upphandlingsstrategin får genomslag. Det sker genom att informera och vägleda upphandlande myndigheter att utveckla sitt strategiska arbete med inköp och upphandling. Dessutom har Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att följa upp hur upphandlingsstrategin har påverkat myndigheters inköpsarbete och vilka övriga effekter som kan påvisas med anledning av strategin.

Sju inriktningsmål

Den nationella upphandlingsstrategin innehåller sju inriktningsmål som syftar till att lyfta det offentliga inköpet till en strategisk nivå.⁵

Det första inriktningsmålet, Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär, är det övergripande målet. Övriga sex inriktningsmål är vägarna till det övergripande målet. De beskriver vilka delar som behöver ingå för att det offentliga köpet ska bidra till att utveckla den offentliga verksamheten.



SJU INRIKTNINGSMÅL

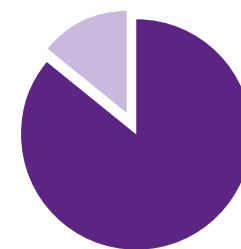


Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär



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

Strategisk användning av upphandling är en förutsättning för att en myndighet eller enhet ska nå sina verksamhetsmål och göra goda affärer.



86 %

av alla organisationer
anger att de **har en
upphandlingspolicy
eller liknande**

Regeringen visar på vikten av att ta tillvara upphandlingens strategiska betydelse. Syftet är att utveckla verksamheten och tillhandahålla en väl fungerande samhällsservice.

Upphandling och inköp ska göras till en del av verksamhetsutvecklingen. Verksamhetsledningen behöver se värdet i att ta fram en inköpsstrategi.

Strategin visar på betydelsen av att med utgångspunkt i nationella upphandlingsstrategin utveckla tydliga och väldefinierade inköpsmål – och att dessa mål kommuniceras i organisationen.

Inköpsarbetet har historiskt sett haft fokus på att vara en intern beställarorganisation som har strävat efter att uppnå lägsta pris utifrån vissa givna interna krav. Under de senare åren har en stor förändring skett i synen på inköpsverksamheten. Det visar Sveriges offentliga inköparens (SOI) inköpsstrategi som lanserades under 2015, regeringens inrättande av Upphandlingsmyndigheten och myndighetens uppdrag att utveckla den offentliga affären.

MÅL, RUTINER OCH NYA ARBETSSÄTT

Nollmätningen hos inköps- och upphandlingschefer visar att 86 procent

av alla organisationer har en upphandlingspolicy eller liknande.

Dessutom utgår 95 procent av dessa styrdokument från verksamhetens mål och behov. Däremot är det endast 36 procent av organisationerna som anger att de har övergripande strategier för inköpsarbetet och 30 procent som har övergripande mål som hanterar frågor som gäller upphandling och inköpsfrågor. Slutsatsen är att inköps- och upphandlingsfunktioner i Sverige har påbörjat arbetet med att strukturera sina inköpsfunktioner på ett strategiskt sätt; styrdokumentet finns. Arbeta behöver göras för att säkerställa att riktlinjer implementeras i organisationen med mål, rutiner och nya arbetssätt.

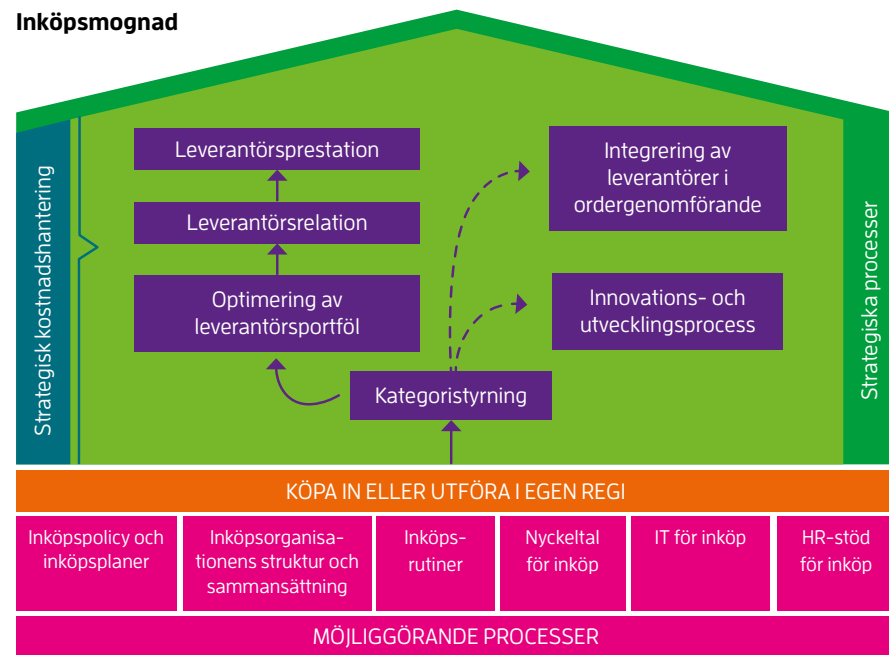
I takt med att offentlig sektor blir mer professionaliserad behöver kunskapen och inriktningen i verksamheten förändras. Här finns ett gap som behöver överbryggas och nya funktioner som behöver förstå hur de bidrar till den goda affären. Resursfördelningen bör ske utifrån de prioriteringar som organisationen har gjort.

Förståelsen för skillnaden mellan att vara utförare och beställare och mellan verksamhetsstyrning och



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

Inköpsmognad



Mäta inköpsmognad

– ETT SÄTT ATT STRUKTURERA OCH PRIORITERA INKÖPSARBETET

kontraktstyrning behöver öka. För att verksamhetens nya behov ska kunna tillgodoses behöver rätt kompetens finnas för att fatta strategiska beslut, identifiera behov, ställa krav, utvärdera och följa upp. De upphandlande myndigheterna behöver också arbeta mer tvärfunktionellt.

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT ANVÄNDA INKÖP SOM ETT STRATEGISKT VERKTYG

Följande kännetecknar strategiskt inköp:

- ▶ Fokus på organisationens uppdrag
- ▶ Integrerat i organisationens övergripande strategier och mål
- ▶ Beslut och förankring på ledningsnivå
- ▶ Helhetssyn
- ▶ Långsiktigt perspektiv
- ▶ Utvecklingsinriktat
- ▶ Tvärfunktionellt arbete

- ▶ Faktabaserad analys
- ▶ Samspel med leverantörsmarknad
- ▶ Utgör grund för alla inköpsaktiviteter på både taktiskt (upphandling, leverantörsrelationer etc) och operativ (beställningar, leveransbevakning etc.) nivå.

Hur ska en organisation veta var de ska börja i sitt arbete med att utveckla sin inköpsverksamhet? Vilka olika delar, kritiska processer, behöver finnas på plats i organisationen och hur ska de utvecklas? Vilka är de första stegen som behöver tas? Vilka processer ska prioriteras? Vad är viktigast?

Att beskriva hur långt en organisation har kommit i arbetet med att utveckla kritiska processer är att beskriva hur inköpsmogen organisationen är. Utifrån denna information kan prioriteringar göras och arbetet planeras i syfte att öka inköpsmognaden.



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

EXEMPLET SOLLENTUNA KOMMUN

Sollentuna kommun har 70 000 invånare och 2 700 anställda. Under 2015 köpte kommunen varor och tjänster för cirka 1,3 miljarder kronor. Sollentuna kommun har avtal med omkring 3 000 leverantörer och hanterar runt 75 000 leverantörsfakturer varje år.

I april 2015 beslutade Sollentunas kommunstyrelse om en översyn av kommunens inköpsrutiner. Inköpsorganisationen ska utvecklas, styrdokument ska ses över och gemensamma mål för upphandling ska tas fram. För att effektivisera och dra ner på kostnader är ambitionen att antalet leverantörer ska minska. Samtidigt ska upphandlingar genomföras på ett sätt som gör att små och medelstora aktörer har möjlighet att delta.

Efter ett år har inköpsprojektet i Sollentuna kommit en bra bit på väg. Kommunens inköps- och upphandlingspolicy har reviderats. I riktlinjerna framgår att kommunens inriktning är att uppnå bättre villkor, begränsa administrativa kostnader och undvika dubblering i upphandling. För att leva upp till det krävs en gemensam hållning – såväl internt som externt. Kommunen har även beslutat om gemensamma mål för inköp och upphandling. Det ekonomiska målet är att spara 6 miljoner kronor 2016, 12 miljoner 2017 och 24 miljoner 2018.

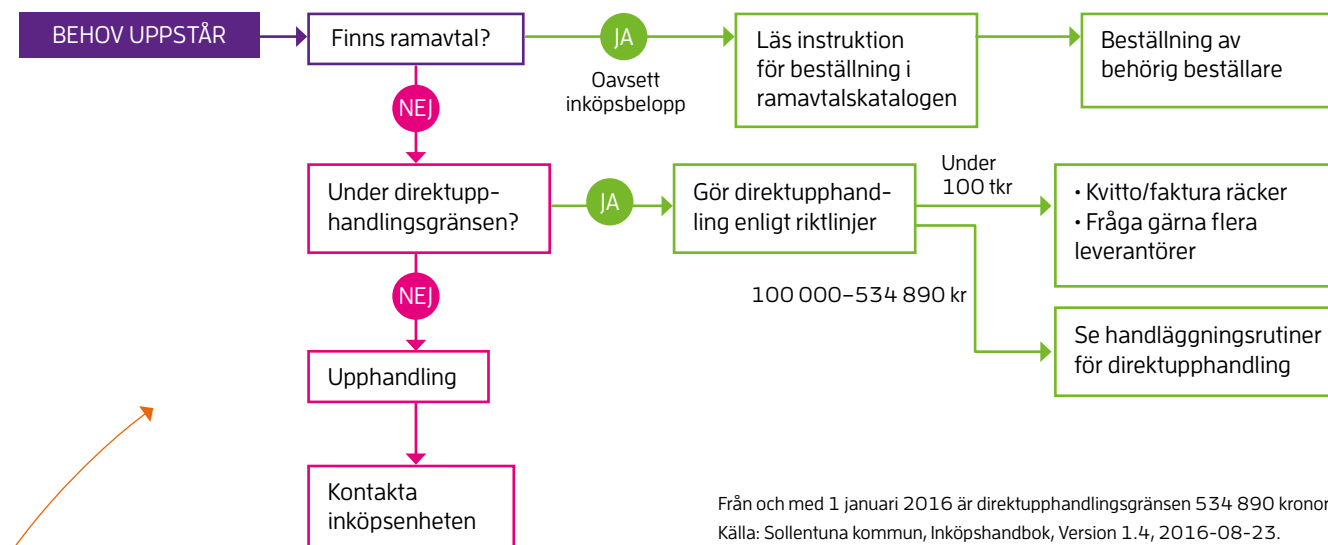
Utbildning av 400 beställare

Som en del av översynen har antalet anställda på Sollentunas inköpsenhet ökat under de senaste två åren. Idag arbetar nio personer på enheten, varav fem är upphandlare. Inköpsenheten är en central funktion organiserad under ekonomiavdelningen inom kommunledningskontoret. Enheten har en samordnande funktion och ansvarar för inköps- och upphandlingsprocessen, upphandling samt uppföljning av avtal. Inköpsenheten ansvarar för ramavtal, medan förvaltningarna ansvarar för övriga avtal.

Som ett led i inköpsprojektet uppmantade inköpsenheten alla förvaltningar att utse inköpsamordnare. Samordnarnas uppgift är att sprida information till sina förvaltningar. I januari 2016 började inköpsenheten utbilda beställare i kommunen. I dagsläget har cirka 400 beställare på förvaltningarna utbildats. Förvaltningarna har fått bestämma hur och när utbildningarna ska hållas. Sollentuna kommuns erfarenheter av att arbeta på detta sätt har varit positiva.

Inköpsenheten gör inköpsanalyser för att identifiera strategiska inköpsområden. Tillsammans med förvaltningarna har enheten studerat inköpsmönster och vad som handlas utanför avtal. För att samordna upphandling har inköpsenheten även undersökt vad olika förvaltningar köper in återkommande inom samma område.

Inköpsprocessen i Sollentuna kommun



Inköpshandbok med lagar, regler och roller

Inköpsenheten har tagit fram en inköpshandbok. Den beskriver bland annat de lagar och regler som gäller för offentlig upphandling. Handboken innehåller även beskrivningar av olika roller, såsom inköpssamordnare och behörig beställare. Här ovan finns en beskrivning och ett flödeschema av hur en beställare ska gå till väga när ett inköpsbehov uppstår.

Till detta finns även rutiner för direktupphandling och mallar för hur olika dokument ska disponeras. Grundtanken

är att allt material ska vara så enkelt som möjligt att använda. Det är viktigt att alla inkluderas i arbetet och att det är tydligt vem som ansvarar för vad. Inköpsenheten har tagit fram ett dokument om ansvarsfördelning.

Inköpsenheten arbetar också med att förbättra uppföljningen av inköp och avtal. En uppföljningsplan tydliggör vem som följer upp vad i ett avtal. Kommunen har en avtalskatalog som inköpsenheten har sett över och förbättrat. Den utgör ett viktigt underlag för att få bättre kontroll över inköp och avtal.

Utbildning och engagemang

Inköpsenheten har uppnått mycket under arbetets gång. De förvaltningsvisa utbildningarna har varit särskilt framgångsrika. Visserligen har dialogen med förvaltningarna tagit en hel del tid, men det har visat sig vara en bra väg att gå.

En viktig orsak till att inköpsprojektet har fungerat väl är engagemanget hos politikerna. Det finns en förankring hos kommunledningen.

Därmed har det blivit tydligt för förvaltningscheferna att detta är ett gemensamt arbete.

Det har även funnits utmaningar. Att hinna med alla upphandlingar samtidigt som inköpsarbetet struktureras om har inte varit enkelt. Tidsbrist, svårigheter att få med hela organisationen i arbetet och att nå ut med relevant information är tre andra utmaningar. Förändringarna har påbörjats, men arbetet kommer att ta tid.

TIPS FRÅN SOLLENTUNA KOMMUN

- ▶ Se till att ha ledningens stöd
- ▶ Ändra i ett tidigt skede policydokument
- ▶ Förankra arbetet i organisationen
- ▶ Använd internrevisionen som stöd
- ▶ Strukturera avtalskatalogen/motsvarande
- ▶ Ha bra verktyg och system för att informera internt och externt
- ▶ Involvera verksamheten så att alla känner sig delaktiga



Internationell utblick

EXEMPLET SKOTTLAND

Under de senaste tio åren har Skottland arbetat intensivt med att lyfta inköpen till en strategisk nivå för att på så sätt öka effektiviteten i inköpen. Genom ett reformprogram för offentlig upphandling, The Public Procurement Reform Programme, har arbetet strukturerats och systematiserats.

Förutsättningarna för Skottland är annorlunda än för Sverige. Den skotska regeringen styr den offentliga verksamheten också på regional och lokal nivå. Invånarantalet i Skottland är 5,3 miljoner. Till skillnad från Wales och Nordirland har Skottland antagit en egen upphandlingslagstiftning istället för att följa Englands lagstiftning inom området.

Den första delen i reformprogrammet var att tillsätta ett råd för arbetet, Public Procurement Reform Board, med representanter från offentlig sektor. En analys av hela inköpsportföljen gjordes; på nationell nivå, lokal nivå och för olika sektorer. System för en sammanhållen elektronisk inköpsprocess lanserades. Dessa åtgärder innebar besparingar.

Steg två i reformprogrammet innebar att arbetet intensifierades och att förändringsarbetet påskyndades. Den skotska modellen lanserades för att utmana inköpskulturen med tydligt ledarskap i kombination med förändrad kultur och arbetssätt.

Strategisk syn på inköpsprocessen

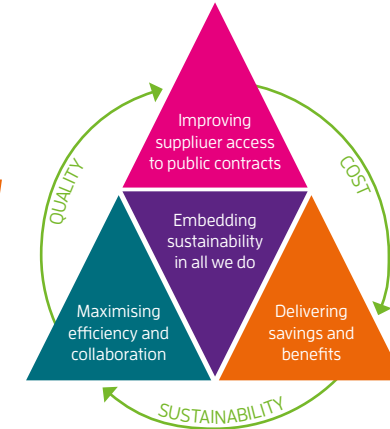
I reformarbetet utgår den skotska regeringen från en strategisk syn på inköpsprocessen. Fokus ligger på kostnad, hållbarhet och kvalitet. Det kallas för den skotska upphandlingsmodellen – The Scottish Model of Procurement.

För att kunna styra utvecklingen har Skottland utvecklat fem strategiska mål

1. Eliminera hinder för tillträde till offentliga kontrakt (särskilt för SME)
2. Visa på besparingar och fördelar
3. Maximera effektiviteten och samarbete
4. Beakta hållbarhet i allt som görs
5. Kompetensutveckling och -försörjning

Den skotska regeringen bestämde sig för att äga den elektroniska inköpsprocessen – från upphandlingssystem och beställning till faktura och betalning. Plattformen för dessa system, Public Contracts Scotland, lanserades 2008. Via denna plattform kan leverantörer enkelt finna alla offentliga upphandlingar. Verktyg för upphandlare och leverantörer ingår också. Syftet är att förenkla processer och kommunikation samt öka transparensen och konkurrensen. Antalet anbud från små och medelstora företag har ökat från 6 procent 2007 till 10 procent 2014.

The Scottish model of procurement



Källa: The public procurement reform programme 2006–2016, The Scottish Government

Den skotska regeringen strävar efter att använda gemensamma medel på bästa sätt. Det sker genom att öka tillgången till arbete och utbildning samt avspegla miljömålen genom hållbara inköp. Fokus ligger på sociala frågor. Redan 2007 publicerades vägledning för sociala aspekter och hur de ska hanteras i inköpsprocessen. Två år senare togs ett ramverk fram: The Scottish Sustainable Procurement Action Plan. Ramverket tydliggör hur arbetet ska bedrivas. Oberoende forskning från universitetet i Glasgow visar flera vinster med sociala krav. Ett exempel är att 1 000 personer från prioriterade grupper har anställts. Ett annat är att 38 procent av dessa arbetstillfällen har skapats genom att kraven ställts.

Hävstång för ekonomisk tillväxt

Den skotska regeringen använder inköp som en hävstång för ekonomisk tillväxt. Det sker genom att effektivisera offentliga affärer. Arbetsmetoderna för inköp rationaliseras för att säkerställa god konkurrens och öka värdet. Transparens är ett viktigt verktyg för att bekämpa jäv och korruption. Effektivitet och samarbete har maximerats. Det har blivit möjligt genom att leverantörer erbjuds olika sätt att fakturera, i kombination med standardiserade upphandlingsdokument och samordnade upphandlingar som gör det enklare för de mindre

leverantörerna att delta samtidigt som inköpet effektiviseras.

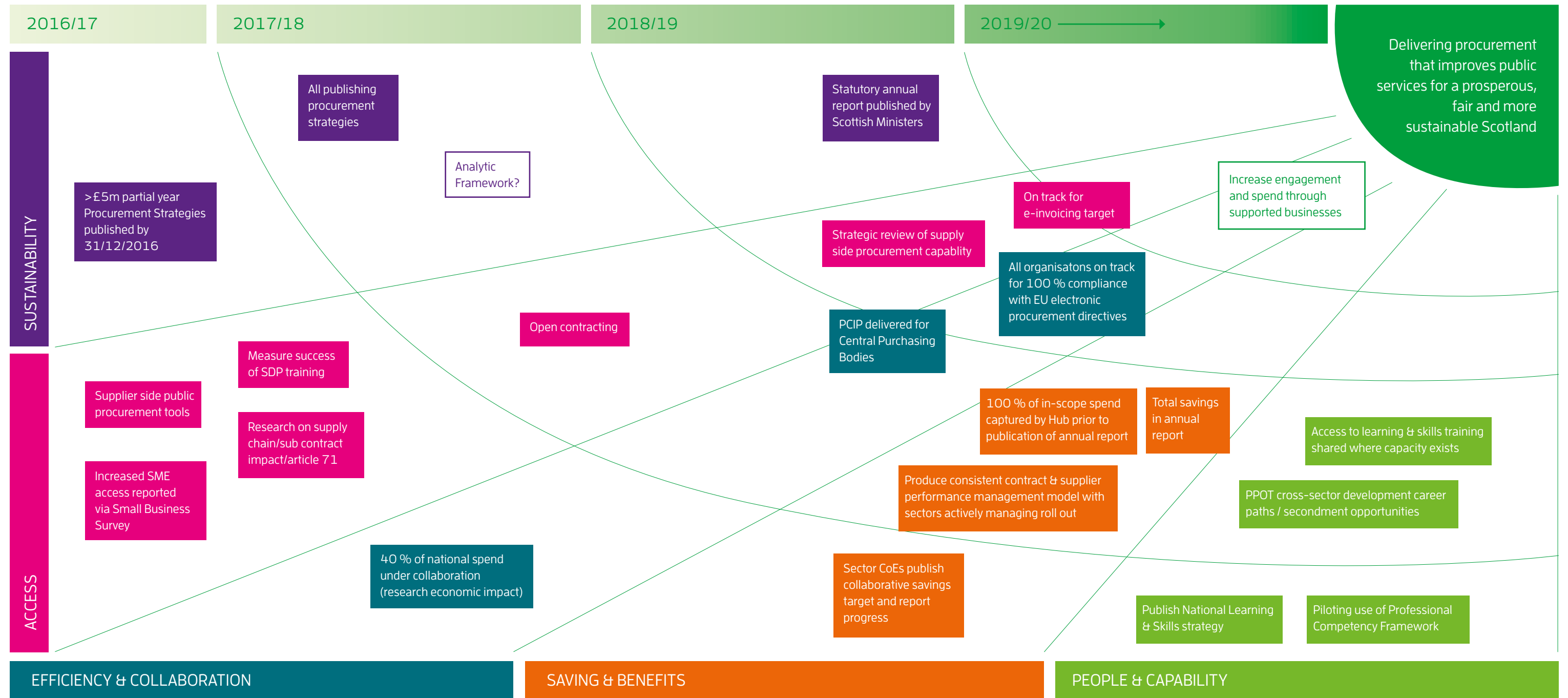
Under dessa tio år har kunskapen och kompetensen om offentliga inköp ökat i de offentliga verksamheterna. Den skotska regeringen mäter kapacitetsutvecklingen genom en kapacitetsbedömning. Detta ger yrkesgruppen inköpare status som nyckelkompetens i offentlig sektor.

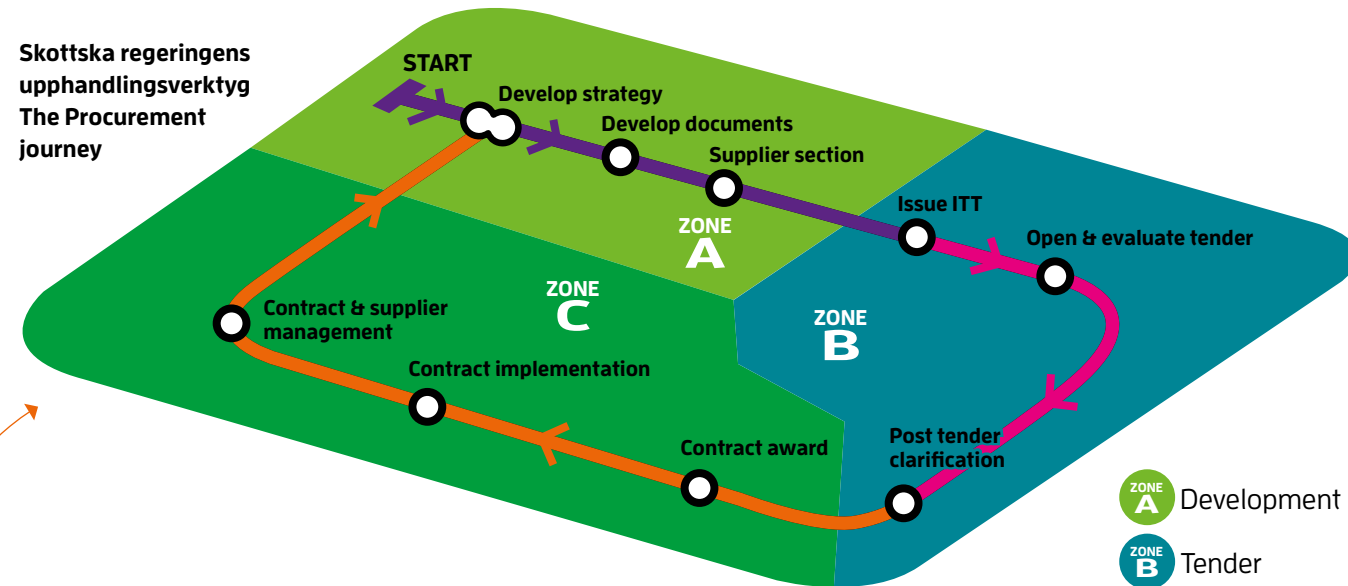
Utöver vinster för miljön och samhället, vinster genom effektivisering och vinster för anbudsgivare har arbetet i Skottland lett till besparingar. Beräkningar visar att det rör sig om cirka två miljarder pund mellan 2006 och 2016.

Skottlands plan för det fortsatta arbetet i Procurement's Workplan revideras årligen. Planen tas fram genom ett brett samarbete och innehåller fortsatt fokus på de strategiska målen tillsammans med den skotska modellen. Alla upphandlande myndigheter som upphandlar för mer än fem miljoner pund ska ha en inköpsstrategi. Under 2017 kommer varje myndighet att för första gången ta fram en årlig inköpsrapport.

**Skottiska regeringens förändringsplan för offentlig upphandling
Procurement's workplan**

Workplan 2016-2020 Baseline Document: 9 June 2016
Källa: The public procurement reform programme 2006-2016, The Scottish Government





Verktyg stödjer inköpsprocessen

Som en del av reformprogrammet har verktyget The Procurement Journey tagits fram. Det innehåller stöd för alla delar i inköpsprocessen och är indelat i tre nivåer/vägar utifrån vad som ska köpas in. Väg ett omfattar inköp med låg risk och upphandlingar till lågt värde. Väg två täcker upphandlingar som har medelhög risk och medelhögt värde. Väg tre täcker strategiska upphandlingar som är verksamhetskritiska, innebär hög risk och har högt värde

Stödet omfattar anvisningar, standardprocesser, mallar och guider för alla nationella inköp. Materialet uppdateras kontinuerligt, exempelvis vad gäller ändringar i lagstiftning och praxis, och är anpassat i de olika nivåerna så att rätt resurser läggs på varje upphandling. De upphandlingar som har låg risk och lågt värde är förenklade i kravställning och resurser, vilket gör att inköparna kan koncentrera sig på upphandlingar med hög risk och högt värde.

Verktyget underlättar erfarenhetsutbyte och bidrar till enhetlighet inom den offentliga sektorn.

Strategi och struktur

Skottland har tio års erfarenhet av att strukturera och sätta inköpen i ett strategiskt sammanhang. Den sammanhållna elektroniska plattformen leder till hög effektivitet, goda möjligheter för små och medelstora företag samt goda förutsättningar för statistikinsamling.

Skottlands sätt att uppmärksamma den ökade kompetensen och höja inköpsarbetets status är en inspirationskälla. Genom att strukturera stödet i inköpsprocessen i tre nivåer är det enklare att prioritera och lägga resurser på rätt nivå. Vissa delar av det som gör arbetet i Skottland framgångsrikt är enkla att anpassa till svenska förhållanden. Andra delar är svårare att överföra, eftersom ländernas förutsättningar skiljer sig åt.

- ZONE A Development
- ZONE B Tender
- ZONE C Contract

Källa: The public procurement reform programme 2006-2016, The Scottish Government

Upphandlingsmyndighetens Nollmätning.

Resultat, inledande frågor mål 1 efter organisation. Procentandel ja ("ja helt" + "ja, delvis").

Enkätfråga	Medelvärde	Kommun	Landsting	Myndighet	Bolag
Har er organisation något eller några av följande styrdokument som hanterar upphandlings-/inköpsfrågor? - Ja, vi har policydokument	86	96	88	81	77
Har er organisation något eller några av följande styrdokument som hanterar upphandlings-/inköpsfrågor? - Ja, vi har övergripande strategier	36	36	41	31	42
Har er organisation något eller några av följande styrdokument som hanterar upphandlings-/inköpsfrågor? - Ja, vi har övergripande mål	30	29	47	25	37
Utgår styrdokumentet från verksamhetens mål och behov?	95	91	100	96	98



Forskning

DEN OFFENTLIGA MARKNADEN I SVERIGE – EN EMPIRISK ANALYS AV DEN OFFENTLIGA SEKTORNS SAMLADE INKÖP

Fil dr Karl-Markus Modén vid Karlstads universitet har tillsammans med medförfattarna Magnus Arnek, Stefan Sidholm, Fredrik Tamm och Björn Wahlman gjort en uppskattning av den offentliga sektorns samlade inköp med hjälp av nya data på uppdrag av Konkurrensverket. Studien har identifierat ett antal brister som i takt med införandet av en sammanhållen elektronisk inköpsprocess kan rättas till.

Genom att summera de utbetalningar som görs av statliga myndigheter, kommuner och landsting erhålls en summa som överensstämmer relativt väl med den uppskattning som genomförs relaterat till övergripande utgiftsposter i nationalräkenskaper. Det kan konstateras att mycket handel idkas mellan myndigheterna och att små och medelstora företag står för en relativt stor del av försäljningen till offentlig sektor. Denna studie bidrar till att öka kunskapen på området och utgör underlag för Upphandlingsmyndighetens arbete med att utveckla och förbättra statistiken på inköps- och upphandlingsområdet. Rapporten publicerades i maj 2015.⁶

POLICY OR PURCHASING POLICE? THE INFLUENCE OF INSTITUTIONAL LOGICS AND POWER ON RESPONSES TO PURCHASING FORMALIZATION

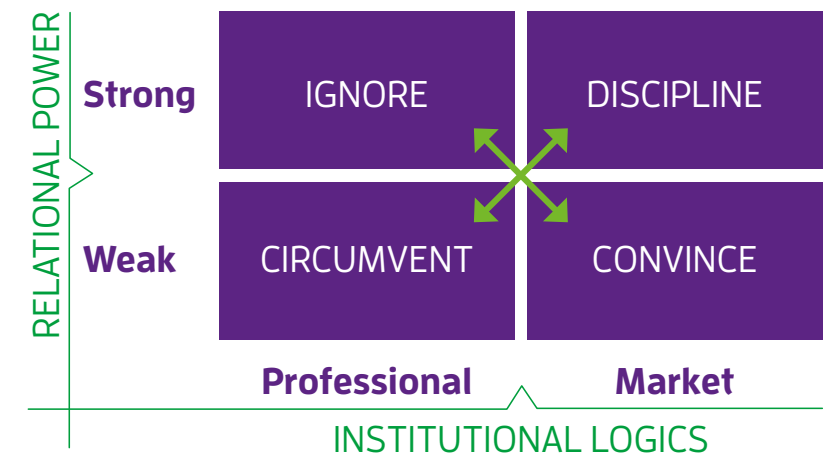
I en nyskriven artikel i Journal of Supply Chain Management analyserar författarna Frida Pemer och Tale Skjolsvik hur organisationer reagerar på initiativ som är tänkta att formalisera ett marknadssegment. Problembilden omfattar både den offentliga och den privata marknaden och uppfattningen ur ett förändringsledningperspektiv sammanfaller på många områden.

Många organisationer strävar efter att få organisationen att mogna som helhet, bland annat genom att formalisera sina inköpsmetoder. Det är i detta perspektiv intressant och av stor betydelse att strategier beslutas, accepteras och implementeras i organisationen.

Det teoretiska perspektivet grundar sig i två begrepp: makt (organisatoriskt förhållande mellan olika grupper och chefer) och institutionell logik (historisk information, antaganden, värderingar och övertygelser). (Se bild på nästa sida).

Det finns naturliga skillnader i olika marknadssegment. Författarna har fördjupat sig inom kompetensintensiva

Relational Power and Institutional Logics



tjänster – ett område som utifrån köpande organisationers perspektiv upplevs svårare att formalisera.

Med utgångspunkt i intervjuer, tidigare forskning och bakomliggande teorier analyserar författarna hur aktörerna på den aktuella marknaden svarar på initiativ till formalisering. Utifrån konsultföretagens perspektiv konstaterar de att uppdragsgivarna främjar långsiktiga relationer med företag de litar på och som har gjort ett gott arbete tidigare. Inköparna beskriver att det är svårt att tillgodose interna krav baserade på relationer och inte på faktiskt utfall baserat på framställda krav. Uppdragsgivare med beslutsmandat upplever att inköpsorganisationen ofta fokuserar på utvärdering av pris och inte på relationen, utarbetade arbetssätt och andra faktorer. Författarna

redogör för de strategier och motstrategier som används (ignore, circumvent, discipline och convince) samt utvecklar en processmodell för observerade skeenden. Av slutsatserna kan utläsas att vissa initiativ leder till en ökad komplexitet och organisationsinterna konflikter. Artikeln publicerades i oktober 2016.

Med utgångspunkt i de offentliga inköpen finns många paralleller till hur den privata marknaden tillgodoser behov. Ovan nämnda tjänster är inte att betrakta som hyllvaror. Ett väl utfört arbete innebär en tydlig kravställning i kombination med en relation som baseras på villkoren i avtalet. Samtidigt behövs en tilltro och en tillförsikt till att leverantören på bästa sätt tillgodoser kundens behov och förväntade effektmål.⁷



Effektiva offentliga inköp



MÅL 2. EFFEKTIVA OFFENTLIGA INKÖP

Offentlig upphandling som karaktäriseras av effektiva inköps- och upphandlingsförfaranden ger mer värde för pengarna.

» En sammanhållen elektronisk inköpsprocess lönar sig.

God inköpskompetens är en förutsättning för goda affärer. För att nå målet ska forskning på upphandlingsområdet beaktas, liksom kostnader ur ett livscykelperspektiv. Övergången till en elektronisk inköpsprocess säkerställer effektiviteten.

Hög inköpskompetens i organisationen är avgörande för den goda affären och för att förflytta inköpet till en strategisk nivå. I nollmätningen bedöms frågan om den egna organisationen har rätt kunskap högt (3,6 av 5). Upphandlingsmyndighetens bedömning är att de personer som är direkt berörda av inköpet, såsom inköpare, upphandlare, beställare och aktiv kravställare, ofta har hög kunskap. Risken är dock stor att kunskapen hos andra funktioner i organisationen är lägre.

Att tillvarata forskning på upphandlingsområdet är ett område med stor potential. Nollmätningen visar på en låg självskattning (2,0 av 5).

Den nya lagstiftningen betonar betydelsen av att använda livscykelkostnadsanalyser för att säkerställa att den totalt sett billigaste produkten eller varan köps in. Självskattningen visar ett generellt lågt index på total nivå (2,4), medan landstingen har ett högre index (3,4). Kanske

har de andra organisationstyperna något att lära av landstingen.

Det finns stor potential och utforskade möjligheter inom området. Ett exempel är att byta ut begreppet livscykelkostnad mot totalkostnad. Totalkostnad inbegriper inte bara produktens livslängd utan även den interna kostnaden för exempelvis personal eller lokaler. Med detta perspektiv kan strategiska beslut om förändrade arbetssätt i förlängningen leda till miljöförbättringar och minskade kostnader.

Självskattningen visar tydligt att två områden är mer mogna för övergången till en elektronisk inköpsprocess. Index är högt för användning av elektroniska upphandlings- och inköpsverktyg (4,1) och leverans och faktura (3,5). Index är dessvärre lägre för elektroniska beställningssystem (3,0). Regeringen anser att digitaliseringen är ett verktyg för att uppnå det förvaltningspolitiska målet om en rättssäker och effektiv förvaltning, med väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet. Att utveckla de elektroniska verktygen för upphandling och inköp är en del av det. Erfarenheter från Skottland visar att en sammanhållen elektronisk inköpsprocess lönar sig.



Upphandlingsmyndighetens Nollmätning

Resultat, upphandlingschefer mål 2 efter organisation. Medelvärden 1-5.

Enkätfråga	Medelvärde	Kommun	Landsting	Myndighet	Bolag
Har er organisation de kunskaper som krävs för att uppnå organisationens upphandlings-/inköpsstrategiska mål?	3,6	3,6	4,0	3,4	3,6
Används forskningsresultat kring inköpsfrågor för att utveckla er upphandlings-/inköpsverksamhet?	2,0	2,1	2,7	1,7	2,1
Används livscykelkostnader vid era offentliga upphandlingar/inköp?	2,4	2,3	3,4	2,3	2,6
Använder ni er av elektroniska upphandlings-/inköpsverktyg när det gäller upphandling av varor och tjänster?	4,1	4,6	4,9	3,7	3,9
Använder ni er av elektroniska upphandlings-/inköpsverktyg när det gäller beställa varor och tjänster?	3,0	2,9	3,8	3,0	3,1
Använder ni er av elektroniska upphandlings-/inköpsverktyg när det gäller leverans och faktura?	3,5	3,4	4,1	3,5	3,7
Sammanvägt medelvärde av detaljfrågorna Mål 2. Effektiva offentliga inköp.	3,1	3,2	3,8	2,9	3,2



Forskning

ELEKTRONISK UPPHANDLING – EN ANALYS AV FÖRDELAR, NYTTOR, UTMANINGAR OCH HINDER

Anne Engström vid Luleå tekniska universitet har tillsammans med medförfattarna Åsa Wallström och Esmail Salehi-Sangari kartlagt nyttor och kostnader vid införandet av elektronisk upphandling för upphandlande organisationer och dess leverantörer på uppdrag av Konkurrensverket. Upphandlingsdirektiven ställer krav på att kommunikation och informationsutbyte under upphandlingsprocessen genomförs med stöd av elektroniska medel. Författarna redovisar i stort en god prognos för upphandlande myndigheter och utifrån genomförd enkätundersökning svarar 89 procent att de kommer att uppfylla kommande obligatorium. Övergången till elektronisk kommunikation har bidragit till en mer effektiv process med bättre transparens och kortare ledtider; dock är det få som har utvärderat besparingar i form av ekonomiska mått. Rapporten publicerades i november 2015.⁸

KONTRAKTSTEORIN – FRÅN FÖRSÄKRINGAR TILL ANSTÄLLNINGSAVTAL

Oliver Hart och Bengt Holmström, båda verksamma i USA, delade 2016 Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till minne av Alfred Nobel. De fick Nobelpriset tack vare sina teoretiska arbeten om kontrakt genom den så kallade kontraktsteorin. Teorierna handlar om allt från försäkringar och anställningsavtal till lånekontrakt med banker. Upphandlingsmyndigheten vill särskilt uppmärksamma detta område som en viktig del av den offentliga upphandlingen.

Den offentliga upphandlingen omfattar relationer mellan upphandlande organisationer och deras leverantörer där kontrakt knyter dem samman. Relationen mellan den förvaltningsrättsliga och den civilrättsliga arenan medför att prövning av förfarande, tilldelning och kontrakt kan tolkas utifrån olika lagstiftningar. Teorin om inkompleta kontrakt ger insikt i hur svårt det kan vara att identifiera alla möjliga händelser i en avtalsrelation på förhand, vem som är ansvarig för oreglerade poster och hur dessa kan hanteras och lösas.⁹

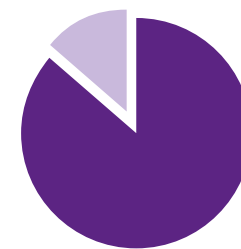


En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens



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

En väl fungerande konkurrens är en förutsättning för en god affär. Regeringen vill förbättra förtroendet för den offentliga affären och förutsättningarna för konkurrens.



87 %

av de företag som lämnar anbud till stat, kommuner och landsting är små eller medelstora företag

Det behövs ett leverantörsperspektiv i upphandlingarna samt bättre interaktion och mer dialog mellan upphandlande myndigheter eller enheter och leverantörer. Regeringen vill ge rätt förutsättningar för små och medelstora företag att konkurrera på lika villkor om offentliga kontrakt.

I nollmätningen är det sammanvägda medelvärdet för inriktningsmålet 3,3 på en femgradig skala. Index totalt för om organisationen har förtroende för sina leverantörer ligger på 3,8. Det lägsta värdet gäller frågan om organisationen arbetar för att företag från andra länder ska kunna lämna anbud i upphandlingar (2,2).

Det är positivt att upphandlingschefer i offentlig sektor i hög utsträckning (3,7) anser att konkurrensen i upphandlingar fungerar. Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverkets statistikrapport visar att det är angeläget att upphandlande myndigheter fortsätter arbeta för att fler organisationer, såväl stora som små, ska bli intresserade av offentliga upphandlingar.¹⁰ När fler företag och organisationer kan och vill lämna anbud vid offentliga upphandlingar stärks konkurrensen.

Resultatet i nollmätningen visar att upphandlingschefer i stat, kommun och landsting samt bolag i hög utsträckning (medelvärde 3,6) anser att de arbetar för att underlätta för små och medelstora företag att delta i upphandlingar. Statistikrapporten bekräftar detta. Hela 87 procent av de företag som lämnar anbud till stat, kommuner och landsting är små eller medelstora företag. Från företagens perspektiv är det viktigaste inte att delta i upphandlingar, utan att vinna kontrakt. Samma rapport visar att små och medelstora företag tillsammans står för drygt 72 procent av de anbud som kontrakteras, medan stora företag står för drygt 24 procent av totala kontrakterade anbud.¹¹ Den nya lagstiftningen innehåller ytterligare möjligheter och skyldigheter som syftar till att främja de små och medelstora företagens medverkan i offentlig upphandling.



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

INKÖPSSTRATEGISKT PERSPEKTIV FÖR ÖKAD MÅNGFALD

Utvecklingen mot ett inköpsstrategiskt perspektiv skapar förutsättningar för ökad mångfald på leverantörsmarknaderna – något som i sin tur ger en bättre konkurrenssituation. I det strategiska inköpsarbetet ingår att kartlägga och förstå leverantörsmarknaderna så att de krav som ställs leder till optimala lösningar i förhållande till organisationens uppdrag och mål. Genom att inkludera dessa perspektiv på ett tidigt stadium i det strategiska arbetet skapas möjligheter för nya leverantörer och aktörer. Väl förankrade inköpsstrategier och ett faktabaserat och metodiskt inköpsarbete leder till en stabilitet och förutsägbarhet som ger ett förtroende i förhållandet till leverantörsmarknaderna.

I rapporten *Vad en upphandlande myndighet inte behöver göra (2016)* belyser Svenskt Näringsliv den kritik som ofta riktas mot upphandlingslagstiftningen. Svenskt Näringsliv konstaterar att kritiken i allt väsentligt baseras på missuppfattningar. Lagstiftningen på upphandlingsområdet anses inte utgöra ett hinder mot att genomföra goda offentliga affärer, utan ger upphandlande myndigheter goda möjligheter att genomföra upphandling och utforma avtal som bäst svarar mot organisationens behov. Svenskt Näringsliv ger förslag på ett antal

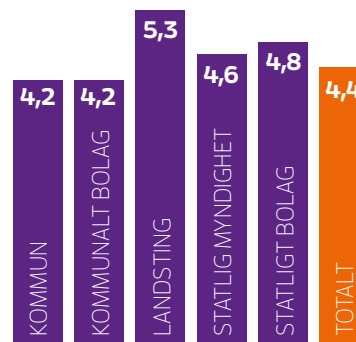
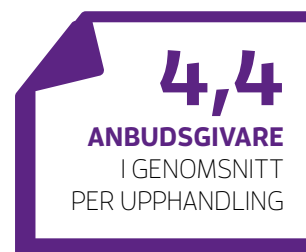
handlingsregler som kan bidra till att missuppfattningar undviks. Tydlighet vid kvalificering och utvärdering, förenklingar som ger möjligheter för ökad konkurrens samt ändamålsenliga avtal är tre exempel.¹²

Trafikverket har under flera år arbetat med att lyfta sina inköp till en strategisk nivå. Trafikverket har bland annat arbetat för att förenkla för utländska anbudsgivare att delta i upphandlingar. Det sker genom att publicera alla upphandlingar på den svenska och engelska webbplatsen. Mer information om Trafikverket och inköpsarbetet finns på Upphandlingsmyndighetens webbplats.

Resultaten från Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverkets statistikrapport visar att små och medelstora företag deltar i offentliga upphandlingar och vinner kontrakt. Ändå låter det ofta annorlunda i debatten.

Med stor sannolikhet är dessutom små och medelstora företag ofta underleverantörer till de stora företag som står för de 24 procenten av vunna kontrakt. Det kan vara intressant att ta reda på orsakerna till detta gap. En del av utvecklingen inom målet kan vara att djupare undersöka och ta reda på mer fakta om dessa förhållanden. Ett fördjupningsarbete kan vara att titta på uppgifter om vad de upphandlande myndigheterna faktiskt köper in.

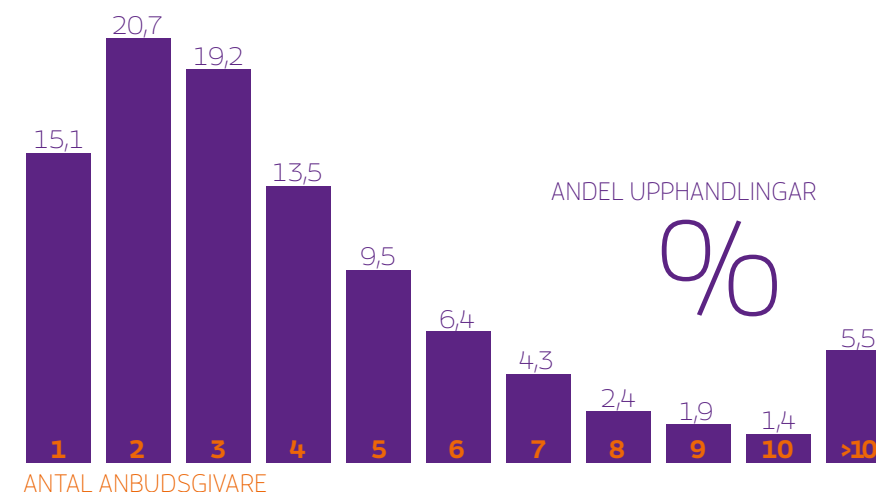
» **Trafikverket** lyfter sina inköp till en strategisk nivå.



Genomsnittligt antal anbudsgivare efter typ av upphandlande myndighet



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



4,4 ANBUD PER UPPHANDLING

En väl fungerande konkurrens med en mångfald av aktörer är avgörande för att den offentliga upphandlingen ska kunna tillgodose samhällets behov på bästa sätt. Att beskriva hur konkurrensen fungerar inom offentlig upphandling är inte enkelt. Det genomsnittliga antalet anbudsgivare kan användas som en grov indikator på konkurrensen i en upphandling och kan illustrera skillnader över tid eller mellan olika branscher och marknadssegment. Antalet anbudsgivare visar om det finns fler eller färre aktörer och hur stort intresset är för att delta i offentliga upphandlingar. Få anbudsgivare kan tyda på svagare konkurrens.

I genomsnitt lämnade 4,4 anbudsgivare anbud per annonserad upphandling 2015. I 55 procent av upphandlingarna 2015 inkom anbud från tre eller färre anbudsgivare. Det vanligast förekommande antalet anbudsgivare var två. Antalet anbudsgivare är högre vid upphandlingar som ramavtal än vid upphandlingar som inte avser ramavtal. Vid upphandlingar av ramavtal deltog i genomsnitt 5,5 anbudsgivare 2015, vilket

kan jämföras med i genomsnitt 3,7 anbudsgivare vid upphandlingar som inte avsåg ramavtal.¹³

Det vanligaste antalet anbudsgivare är en till tre per upphandling.¹⁴ Är detta ett tecken på fungerande anbudskonkurrens? Svaret på frågan kan variera beroende på föremålet för upphandling, vilken bransch som avses och leveransort för upphandlingen.

Ett mindre antal anbudsgivare i en omfattande infrastrukturupphandling kan vara ett gott resultat. En liten kommun i norra Sverige kanske inte kan förvänta sig många anbud, dels för att organisationen och därmed affären är liten, dels för att det geografiska läget begränsar marknaden för den upphandlande myndigheten. Tre eller färre anbudsgivare per upphandling i över hälften av annonserade upphandlingar visar dock att det finns utrymme för förbättring.



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

Europeiska kommissionens företagsklassificering.

Storleksklass	Antal anställda	Nettoomsättning, miljoner euro	Balansomslutning, miljoner euro
Mikroföretag	0-9	0-2	0-2
Små företag	10-49	2-10	2-10
Medelstora företag	50-249	10-50	10-43
Stora företag	250+	>50	>43

Upphandlingsmyndighetens Nollmätning.

Resultat, upphandlingschefer mål 2 efter organisation. Medelvärden 1-5.

Enkätfråga	Medelvärde	Kommun	Landsting	Myndighet	Bolag
Anser du att er organisation har förtroende för era leverantörer?	3,8	3,7	4,1	3,9	3,8
Arbetar ni för att underlätta för att små leverantörer ska kunna delta i era upphandlingar?	3,6	3,8	3,6	3,2	3,8
Anser du att konkurrensen fungerar i er organisations upphandlingar?	3,7	3,6	3,9	3,7	3,8
Arbetar ni för att företag från andra länder ska kunna lämna anbud i era upphandlingar?	2,2	2,0	2,8	2,3	2,4
Sammanvägt medelvärde av detaljfrågorna	3,3	3,3	3,6	3,3	3,5
Mål 3. En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens.					



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



Forskning

PAPER IV – CONTRACT SIZE AND SMALL FIRM COMPETITION IN PUBLIC PROCUREMENT

Elon Strömbäck har inom ramen för sin doktorsavhandling utrett huruvida offentliga myndigheters möjligheter att dela upp upphandlingskontrakt i flera kontrakt ökar konkurrenskraften för små och medelstora företag (SME). Resultaten, baserade bland annat på en analys av nationell upphandlingsstatistik, tyder på att det finns ett samband mellan möjligheten till, och utfallet av, tilldelningen av antalet kontrakt inom ramen för upphandlingen i relation till SME. Rapporten publicerades i september 2015.¹⁵

IT-STANDARDS, INLÅSNING OCH KONKURRENS – EN ANALYS AV POLICY OCH PRAKTIK INOM SVENSK FÖRVALTNING

Professor Björn Lundell har tillsammans med medförfattarna Jonas Gamalielsson och Stefan Tengblad på uppdrag av Konkurrensverket, analyserat hur krav på slutna IT-standarder kan få effekt i konkurrenshänseende vid offentliga upphandlingar. Av slutsatserna i rapporten kan utläsas ett antal exempel på vad som kan anses konkurrenshämmande. Författarna ger också ett antal råd om hur upphandlande myndigheter kan agera för att motverka en tänkbar inlåsnings effekt. Sammanfattningsvis behöver upphandlande organisationer och dess beslutsfattare arbeta mer med funktionskrav och på förhand komma till insikt om vilken effekt en specifik kravbild kan ge för att på bättre sätt ta hänsyn till problematiken. Rapporten publicerades i oktober 2016.¹⁶



MÅL 4. EN RÄTTSSÄKER OFFENTLIG UPPHANDLING

En väl fungerande offentlig upphandling bygger på att såväl leverantörer som medborgare har tilltro till att rättssäkerheten fungerar.

7,5 %

av alla upphandlingar överprövas

Generellt är sannolikheten för överprövning större ju fler anbudsgivare som deltar i en upphandling

Målet omfattar ett aktivt arbete med att förebygga korruption och jäv i de offentliga inköpen, att agera med öppenhet och kommunikation för att förhindra onödiga rättsprocesser samt att avtalsuppföljningar i högre utsträckning ska bidra till att säkerställa rättssäkerheten.

Nollmätningen visar att en mycket stor andel av de upphandlande myndigheterna har tydliggjort i sina styrdokument hur arbetet med att motverka jäv och korruption och jäv i upphandling ska bedrivas. Undersökningen visar dock inte hur väl styrdokumentet efterlevs och vad de innehåller.

Grunden för en väl fungerande offentlig upphandling är att både

leverantörer och medborgare har tilltro till att rättssäkerheten fungerar. En viktig aspekt att lyfta fram i detta sammanhang är tilltron till de offentliga inköpen. Den kan skadas allvarligt om det finns misstankar om korruption eller jäv – något som i förlängningen kan innebära att leverantörer avstår från att lämna anbud i offentliga upphandlingar.

En åtgärd för att öka rättssäkerheten i offentlig upphandling är att ha en väl fungerande avtalsuppföljning. Genom att en upphandlande myndighet följer upp ingångna avtal uppnås fördelar inom kvalitet och effektivitet. Dessutom medverkar myndigheten till att seriösa leverantörer konkurrerar om offentliga kontrakt.

Upphandlingsmyndighetens Nollmätning.

Resultat, upphandlingschefer mål 4 efter organisation. Procentandel.

Enkätfråga	Medelvärde	Kommun	Landsting	Myndighet	Bolag
Tydliggörs det i styrdokumenterna hur er organisation ska arbeta för att undvika jäv och korruption i upphandling?	82	80	94	73	92

Resultat, upphandlingschefer mål 4 efter organisation. Medelvärde 1-5.

Enkätfråga	Medelvärde	Kommun	Landsting	Myndighet	Bolag
Genomförs avtalsuppföljningar?	3,0	2,7	3,2	3,0	3,3

En rättssäker offentlig upphandling



UPPFÖLJNING OCH KOMMUNIKATION

Enligt Företagarnas rapport *Offentlig upphandling och småföretag – krångla inte bort potentialen* finns det stora brister i hur upphandlande myndigheter följer upp för att säkra kvaliteten i de varor/tjänster som levereras. Företagarna menar att detta visar på behovet av att fortsätta arbeta för att utveckla former för ändamålsenlig uppföljning under kontraktstiden.¹⁷

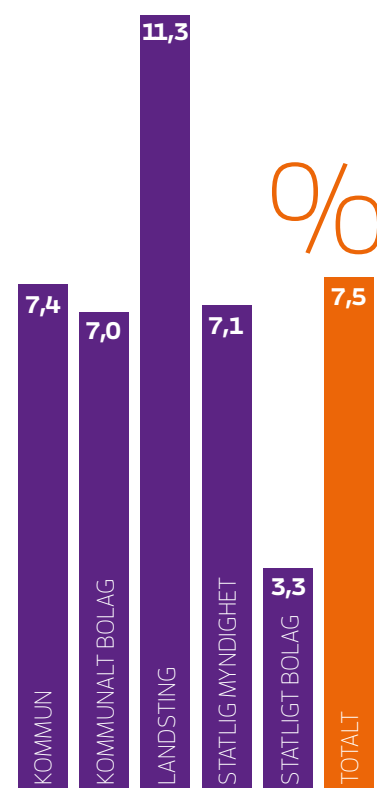
För att undvika rättsprocesser som bygger på missförstånd kan upphandlande myndigheter nyttja de möjligheter till kommunikation som finns i alla delar av inköpsprocessen. Av de upphandlingar som annonserades 2015 blev 1 374 överprövade, vilket motsvarade 7,5 procent av alla annonserade upphandlingar. I andelen ingår både överprövningar av upphandlingar och prövningar av avtals giltighet. Andelen upphandlingar som blir föremål för överprövning varierar något mellan statliga myndigheter, kommun och landsting. Landstingen hade högst andel överprövade upphandlingar 2015. Av de upphandlingar som annonserades av landstingen blev 11,3 procent överprövade. Kommuner och kommunala bolag fick 7,4 respektive 7,0 procent av sina upphandlingar överprövade. Lägst andel överprövade upphandlingar, 3,3 procent, hade statliga bolag medan motsvarande andel för statliga myndigheter var 7,1 procent.¹⁸

Generellt är sannolikheten för överprövning högre ju fler anbudsgivare som deltar i en upphandling. Ett större antal anbudsgivare innebär fler som kan anse sig ha lidit skada av missförhållanden. Ofta finns ett samband mellan upphandlingens storlek, antalet anbud och upphandlingens komplexitet. Andelen överprövade upphandlingar 2015 ökar från nästan noll vid få anbudsgivare till över 14 procent vid mellan 10 och 19 anbudsgivare. Vid över 30 anbudsgivare överprövas nästan en tredjedel av alla upphandlingar.¹⁹

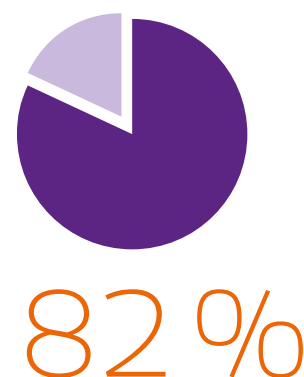
Upphandlingsmyndigheten vill uppmärksamma att det finns ytterligare aspekter som påverkar rättssäkerheten i offentlig upphandling, såsom efterlevnad av regelverk samt kunskap hos dem som tillämpar regelverken. Det här aktualiseras i och med de nya upphandlingslagarna 2017. Utvecklingen på området är intressant att följa och det finns stor potential för en positiv utveckling avseende rättssäkerhet.

FÖR EN SUND KONKURRENS

Stora Branschgruppen innehåller representanter från arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, bransch- och intresseorganisationer samt myndigheter (däribland Upphandlingsmyndigheten). Gruppen arbetar för lösningar som ska leda till ökad konkurrensneutralitet mellan företag i Sverige samt motarbetar svartarbete och annat



Genomsnittligt andel upphandlingar som blir föremål för överprövning efter typ av upphandlande myndighet 2015.



82 % av upphandlande myndigheter har information i sina styrdokument om hur jäv och korruption i upphandling ska undvikas.



fusk som motverkar en sund konkurrens.

Skatteverket har tillsammans med representanter från Stora Branschgruppen under 2016 tagit fram en film, *Skattebrott – ett hot mot demokratin*, som finns på Skatteverkets hemsida. Filmen berör såväl privat som offentlig upphandling.

På forskningsområdet saknas aktuella studier rörande korruption i offentlig upphandling. Området är ur såväl nationellt som internationellt sammanhang viktigt att belysa utifrån fler perspektiv; inte minst relaterat till den offentliga upphandlingen.

VÄLFÄRDSUTREDNINGEN

Välfärdsutredningen lämnade sitt delbetänkande, *Ordning och reda i välfärden* (SOU 2016:78), i november 2016. Utredningen lämnar förslag till nytt regelverk för utförande av välfärdstjänster för att säkerställa att offentliga medel används till den verksamhet som de är avsedda för. Utredningen lämnar även förslag på ett flexiblere och förenklat regelverk för upphandling av välfärdstjänster samt förslag till en ny lag som ersätter nuvarande lagen om valfrihetssystem (LOV).

Välfärdsutredningen lämnar sitt slutbetänkande i maj 2017. Det innehåller bland annat en analys av hur olika kvalitetsmått kan användas på ett strategiskt sätt vid exempelvis upphandling och uppföljning av välfärdstjänster.

Välfärdsutredningens förslag om ny LOV, förenklade regler för upphandlingar av sociala och andra tjänster samt analysen/förslagen i slutbetänkandet om hur olika kvalitetsmått kan användas i upphandling och uppföljning av välfärdstjänster kommer att påverka alla aktörer inom valfrihetssystemen och merparten av upphandlingarna av verksamhet.



Forskning

FORSKNINGSSTUDIE OM INDIKATORER PÅ OTILLÅTNA SAMARBETEN I UPPHANDLINGS DATABASER

Mihály Fazekas och Bence Tóth vid Universitetet i Cambridge har på uppdrag av Konkurrensverket analyserat databaser med uppgifter om annonserade offentliga upphandlingar i Sverige och EU i rapporten *Assession the potential for detecting collusion in Swedish public procurement*. Syftet var att finna indikatorer på otillåtna samarbeten. Det har även varit viktigt att identifiera vilka uppgifter som finns och inte finns tillgängliga för detta ändamål i databaserna. Författarna har bland annat undersökt upphandlingar publicerade i *Tenders Electronic Daily* under åren 2009–2015. Rapporten visar

att det finns en betydande variation i saknade värden och felaktiga inmatningar mellan medlemsstaterna. Äldre medlemsstater tenderar att ha en högre andel saknade och felaktiga uppgifter än nya medlemsstater. I Sverige saknas nära 30 procent av de uppgifter som enligt EU-direktiven är obligatoriska för upphandlande myndigheter att ange i annonser. Andelen är högst i EU och betydligt högre än EU-genomsnittet på strax över 15 procent. Utifrån ett upphandlingsperspektiv ger resultaten vägledning till vilka åtgärder som behöver genomföras för att på sikt kunna jämföras med ramverk inom EU och OECD. Rapporten "Assessing the potential for detecting collusion in Swedish public procurement" publicerades i oktober 2016.²⁰





En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar



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

Det finns stora möjligheter att använda offentlig upphandling som ett verktyg för att främja utveckling och innovation. I rollen som aktiv beställare kan den offentliga sektorn bidra till att marknaden utvecklar lösningar på viktiga samhällsutmaningar.

» Så här många har deltagit i Upphandlingsmyndighetens workshops om **innovationsupphandling**

75 KOMMUNER

7 LANDSTING/
REGIONER

4 LÄNSSTYRELSER

10 STATLIGA
MYNDIGHETER

+ flera branschorganisationer

Tidig dialog med potentiella leverantörer och andra aktörer. Krav på funktion i stället för på specifika lösningar. Innovationsupphandling som en del av verksamhetsutvecklingen. Det är tre åtgärder för att nå goda resultat på innovationsområdet i offentliga upphandlingar.

Innovationsupphandling är ett viktigt verktyg för att möta samhällsutmaningar och driva på utvecklingen av nya lösningar som stödjer och utvecklar den offentliga verksamheten. I nollmätningen är det sammanvägda medelvärdet av skattningen för inriktningsmålet 2,6 på en femgradig skala. Resultaten visar att det för samtliga upphandlande organisationer finns utvecklingsmöjligheter när det gäller att främja innovation i samband med offentlig upphandling. Detta är tydligt för framför allt kommuner och statliga myndigheter på total nivå.

Förutsättningarna för att arbeta med innovationsupphandling som verktyg skiljer sig mellan stora och små upphandlande myndigheter samt mellan kommuner, landsting

och statliga myndigheter. Utifrån de olika förutsättningarna finns möjligheter för alla upphandlande organisationer att finna vägar till framgång.

Offentliga verksamheter kan vinna på att arbeta tvärfunktionellt. Det sker genom att arbetsgrupper med olika funktioner och från olika verksamheter samarbetar kring frågor som gäller nutida och framtida behov, leverantördialog, kravställning samt strategiska beslut kring exempelvis val av upphandlingsförfarande. Genom att olika roller och funktioner samarbetar ökar möjligheterna att stimulera innovationer och därmed bidra till utveckling av verksamheten.

DIALOG – EN VIKTIG DEL AV INKÖSPROCESSEN

Upphandlingsmyndigheten upplever att intresset för utveckling av den offentliga upphandlingen, i form av en öppenhet inför nya lösningar från leverantörsmarknaden, är stort hos målgrupperna. Dock nämns att begreppet *innovation* kan uppfattas



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

Upphandlingsmyndighetens Nollmätning. Procentandel.

Enkätfråga	Medelvärde	Kommun	Landsting	Myndighet	Bolag
Tydliggörs det i styrdokumentet hur er organisation ska arbeta för att främja innovation i upphandling?	30	28	62	18	41

som hämmande. Därför har myndighetens insatser till stora delar fokuserat på att avdramatisera samt bredda synen på, och möjligheterna med, innovationsupphandling.

Region Skåne har fört in dialog som en viktig del i sin inköpsprocess och ser dialog med marknadens aktörer som en viktig del i strategin för att skapa bra affärer. Syftet med dialogen är att inköpare ska få god kunskap om marknaden, att potentiella anbudsgivare ska förstå regionens behov och att stimulera fler företag att lämna anbud. Interaktion med marknaden är en förutsättning för innovationer. Region Skånes inköpsavdelning, Koncerninköp, har inslag av dialog i de flesta upphandlingar. Läs gärna mer på Upphandlingsmyndighetens webbplats om hur Region Skåne arbetar med att förflytta inköpet till en strategisk nivå och hur regionen arbetar med innovation och dialog.

Region Skåne, Trafikverket och Karolinska universitetssjukhuset är exempel på organisationer som arbetar strukturerat med innovationsupphandling, samtidigt som de

satsar tid och resurser. Det behövs dock mer än tid och resurser. Dessa tre organisationer arbetar långsiktigt och har med stort tålamod drivit igenom en förändring i arbetssätt i flera delar av organisationen.

BESTÄLLARGRUPPER DRIVER UTVECKLINGEN FRAMÅT

Beställargrupper är ett sätt för mindre upphandlande myndigheter att aktivt arbeta med innovationsupphandling, driva utvecklingen framåt och stimulera innovationer. Sådana grupper kan också vara ett medel för att, i samband med offentlig upphandling, möta samhällsrelaterade utmaningar som berör många aktörer. Flera statliga myndigheter har engagemang och intresse kring beställargrupper, exempelvis Naturvårdsverket och Energimyndigheten. Många kommuner och landsting/regioner är intresserade av att ingå i sådana grupper. Under 2017 och 2018 har regeringen gett Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att främja användningen av innovationsupphandling genom att ge stöd till beställargrupper. Syftet är att skapa ett forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte där styrkan i det gemensamt identifierade behovet bättre kan tas tillvara.



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

Upphandlingsmyndighetens Nollmätning.

Resultat, upphandlingschefer mål 5 efter organisation. Medelvärden 1-5.

Enkätfråga	Medelvärde	Kommun	Landsting	Myndighet	Bolag
I vilken utsträckning för er organisation dialog med potentiella leverantörer i samband med upphandlingarnas olika faser: Före annonsering av upphandlingen?	3,1	3,2	4,0	2,7	3,1
I vilken utsträckning för er organisation dialog med potentiella leverantörer i samband med upphandlingarnas olika faser: Under upphandlingen - anbudsstiden?	2,0	2,1	2,4	1,8	2,3
I vilken utsträckning för er organisation dialog med potentiella leverantörer i samband med upphandlingarnas olika faser: Efter upphandlingen - under avtalstiden?	3,2	3,1	3,8	3,0	3,5
I vilken utsträckning arbetar er organisation för att upphandla innovativa lösningar?	1,9	1,8	2,6	1,7	2,3
I vilken utsträckning används funktionskrav i era upphandlingar?	3,0	2,8	3,2	3,0	3,4
Sammanvägt medelvärde av detaljfrågorna Mål 5. En offentlig upphandling som främjar innovationer och innovativa lösningar.	2,6	2,6	3,2	2,4	2,9

FÖRSTÅELSE OCH INCITAMENT

Det behövs en fortsatt satsning på förståelse för bredden av innovationsbegreppet för att fler upphandlande myndigheter ska pröva någon form av innovationsupphandling. Det finns också större förståelse och incitament hos upphandlande myndigheter för att koppla ihop verksamhetsutveckling och innovationsupphandling.

Politiska beslutsfattare och högre tjänstemän i de upphandlande myndigheterna behöver nås för att visa på möjligheterna med innovationsupphandling och användning av tidig dialog; inom organisationen och i kontakter med marknaden.

Under 2017 har Upphandlingsmyndigheten tillsammans med Vinnova, Naturvårdsverket, Boverket

och Energimyndigheten i uppdrag att utveckla processer och kriterier för upphandling av innovationer baserade på spetsteknik. I uppdraget ingår att samla och sprida erfarenheter av att upphandla transformativa lösningar.

En fördjupning av nollmätningen där resultaten jämförs för kommun, landsting, statliga myndigheter och bolag visar på stora variationer. Landsting har högst sammanvägt medelvärde (3,2) och statliga myndigheter har lägst medelvärde (2,4). Detta gäller för samtliga detaljfrågor inom målet. Landsting svarar i högre utsträckning (4,0) än övriga (2,7–3,2) att deras organisation för dialog med potentiella leverantörer i samtliga faser av en upphandling.

**Upphandlingsmyndighetens Nollmätning.****Resultat, upphandlingschefer mål 5 efter kommunstorlek. Medelvärden 1-5.**

Enkätfråga	Kommun medelvärde	Kommun liten	Kommun medel	Kommun stor
I vilken utsträckning för er organisation dialog med potentiella leverantörer i samband med upphandlingarnas olika faser: Innan annonsering av upphandlingen?	3,2	2,9	3,4	3,4
I vilken utsträckning för er organisation dialog med potentiella leverantörer i samband med upphandlingarnas olika faser: Under upphandlingen - anbudstiden?	2,1	1,9	2,2	2,5
I vilken utsträckning för er organisation dialog med potentiella leverantörer i samband med upphandlingarnas olika faser: Efter upphandlingen - under avtalstiden?	3,1	2,9	3,2	3,5
I vilken utsträckning arbetar er organisation för att upphandla innovativa lösningar?	1,8	1,6	1,9	3,2
I vilken utsträckning används funktionskrav i era upphandlingar?	2,8	2,6	2,8	3,2
Sammanvägt medelvärde av detaljfrågorna Mål 5. En offentlig upphandling som främjar innovationer och innovativa lösningar.	2,6	2,4	2,7	3,2

Det finns ett samband mellan kommunstorlek och skattningsgrad. Stora kommuner har ett högre sammanvägt medelvärde (3,2) än motsvarande medelvärde i små och medelstora kommuner (2,4 respektive 2,7).

Stora kommuner svarar i högre utsträckning än övriga att de arbetar för att upphandla innovationer. Små och medelstora kommuner arbetar i låg utsträckning med detta. Resultaten visar också att stora kommuner ställer funktionskrav i upphandlingar i högre utsträckning än små och

medelstora kommuner. Det finns även ett samband mellan kommunstorlek och resultat. Stora kommuner har ett högre skattat medelvärde än små och medelstora kommuner. Frågan är av betydelse för ett ökat arbete med att nå målet att offentlig upphandling ska främja innovationer och alternativa lösningar.

En av de viktigaste framgångsfaktorerna för att genomföra ändamålsenliga innovationsupphandlingar är att avsätta tillräckligt med resurser, tid och engagemang till det förberedande arbetet.

» Framgångsfaktor: avsätt tillräckligt med resurser till det förberedande arbetet.

**FORSKNING**

Innovationsupphandling är ett uppmärksammat område i forskningssammanhang. Exempelvis har författarna Karl Lundvall och Carl von Utfall Danielsson i sin rapport "Varför upphandlar inte den offentliga sektorn fler innovationer" på uppdrag av Konkurrensverket, presenterat en förklaringsmodell till varför innovationsupphandling i Sverige inte är mer omfattande, övergripande hinder, men också konkreta förslag till hur innovationsupphandlingar kan ökas.

Ett annat exempel är Charles Edquists forskningsrapport "Offentlig upphandling och innovation" på uppdrag av Konkurrensverket, om hur offentlig upphandling kan vara en drivkraft för innovation samt om och hur upphandling kan användas för att kräva, driva på eller underlätta innovationer i högre grad. Mer information och länkar till rapporterna i sin helhet finns på Upphandlingsmyndighetens webbplats.

På Upphandlingsmyndighetens webbplats finns rapporter och artiklar som belyser innovationsupphandling ur olika perspektiv.
<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/innovation>

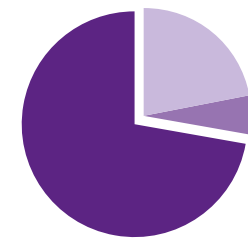


En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling



MÅL 6. EN MILJÖMÄSSIGT ANSVARSFULL OFFENTLIG UPPHANDLING

Miljöhänsyn i offentlig upphandling behöver öka i hela den offentliga sektorn. På så sätt fortsätter Sverige att vara ett föredöme inom detta område.



72 %
ställer djurskyddskrav
6 % STÄLLER EJ
22 % EJ AKTUELLT

Regeringens mål är att öka användningen av miljökriterier, att använda inköp som ett strategiskt verktyg för att nå miljömål och att ställa djurskyddskrav vid upphandling av livsmedel och måltidstjänster.

Sverige har lång erfarenhet av att ställa miljökrav vid upphandling, men trots den höga självskattningen i nollmätningen finns det mycket kvar att göra. En möjlighet är att på ett tidigt stadium integrera miljö- och hållbarhetsarbetet i inköpsprocessen. Ju tidigare i processen miljöaspekter vägs in i inköpsarbetet, desto större möjlighet att få resultat.

Det finns en koppling till både inriktningsmål tre och fem: Innovativa gröna lösningar kan finnas hos små och medelstora företag och det gäller att hitta sätt att attrahera dessa företag att delta i den offentliga affären. Därför är det strategiska inköpsarbetet med inriktning på helhetssyn, långsiktighet och förändring kopplat till leverantörsmarknaderna viktigt.

I Upphandlingsmyndighetens löpande arbete med att förvalta och utveckla hållbarhetskriterier genomförs analyser av förfrågningsunderlag. Syftet är att ta reda på vilka krav som

används och i vilken omfattning det sker. På livsmedelsområdet har 36 slumpmässigt utvalda förfrågningsunderlag som annonserades under 2015 granskats. Resultatet är att 89 procent ställt krav på ekologiska livsmedel och 72 procent på djurskyddskrav.

LIVSCYKELPERSPEKTIV OCH CIRKULÄR EKONOMI

I detta sammanhang är det viktigt att se utvecklingspotentialen i avtalsuppföljning. Genom att kontrollera att leverantörerna efterlever kraven säkerställs miljövinster. Uppföljningen bör även omfatta en intern utvärdering om hur effektiva kraven är ur miljösynpunkt och vilka lärdomar som kan dras inför nästa upphandling. Detta område kan utvecklas hos många upphandlande myndigheter och är en förutsättning för att hållbar upphandling ska bidra till minskad miljöpåverkan.

Ett modernt miljö- och hållbarhetsarbete förutsätter att organisationen har ett livscykelperspektiv. I en produkts livscykel räknas allt från utvinning av råmaterial och förädling till tillverkning, användning och skrotning/återvinning. Ett utökat



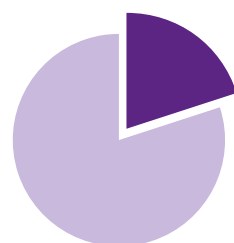
MÅL 6. EN MILJÖMÄSSIGT ANSVARSFULL OFFENTLIG UPPHANDLING

livscykelperspektiv är en av förändringarna som infördes i den nya versionen av miljöledningsstandarden ISO 14001. För en upphandlande organisation som arbetar med miljöledning enligt ISO 14001 innebär det nya utmaningar för upphandlingsverksamheten eftersom standarden ställer högre krav på att kunna visa att upphandlingarna leder till minskad miljöpåverkan. Framtida utvärderingar av hållbar upphandling behöver utvecklas för att kunna mäta i vilken mån upphandlingarna har haft en effekt i form av minskad miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv.

Cirkulär ekonomi är en aktuell fråga, liksom den offentliga verksamhetens betydelse för samhällets övergång till en cirkulär ekonomi. Med cirkulär ekonomi avses att återanvända och återvinna material och produkter samt en ökad konsumtion av tjänster och funktioner istället för produkter. Det här ska

leda till en minskad mängd avfall och mer effektiv användning av ändliga resurser. EU:s paket för cirkulär ekonomi²¹ pekar på att offentlig upphandling spelar en viktig roll i omställningen till en cirkulär ekonomi. Förutsättningen är att de upphandlande organisationerna är öppna för innovativa lösningar.

Nollmätningen visar att statliga myndigheter i mindre utsträckning än kommuner och landsting använder sig av Upphandlingsmyndighetens kriterier. Det kan bland annat bero på att områden där statliga myndigheter gör upphandlingar, exempelvis inom infrastruktur, inte omfattas av Upphandlingsmyndighetens kriterier. Att använda Kammarkollegiets statliga ramavtal är ett sätt att säkerställa att miljökrav ställs på de varor och tjänster som köps in. I många fall finns möjligheter att ställa ytterligare miljökrav vid en förnyad konkurrensutsättning.



20 %
av upphandlingarna ställer minst ett av våra hållbarhetskrav för personbilar

10 analyserade förfrågningsunderlag från perioden 2015-01-01 tom 2016-07-30

619
KRITERIER
FÖR HÅLLBAR
UPPHANDLING
i Upphandlings-
myndighetens
kriteriedatabas

Utredningen *Styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi* ska redovisas senast den 28 februari 2017. Målet med utredningen är att nå en mer resurseffektiv ekonomi och att minska miljöpåverkan. Uppdraget inkluderar att analysera vilka hinder som kan finnas i lagstiftningen och vilka styrmedel som behövs för att öka återanvändningen av produkter. Utredningen inriktar sig i första hand på produkter för konsumentmarknaden som är särskilt intressanta ur ett resurs- och miljöperspektiv med hänsyn till miljömålen.



MÅL 6. EN MILJÖMÄSSIGT ANSVARSFULL OFFENTLIG UPPHANDLING

**Upphandlingsmyndighetens Nollmätning.
Resultat, upphandlingschefer mål 6 efter organisation. Medelvärden 1-5.**

Enkätfråga	Medelvärde	Kommun	Landsting	Myndighet	Bolag
Ställer er organisation miljökrav i upphandlingar?	3,6	3,7	4,5	3,2	3,9
Ställer er organisation miljökrav enligt Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier?	3,1	3,5	4,1	2,4	3,1
Till de organisationer som upphandlar livsmedel eller kost: Ställer er organisation krav på djurskydd enligt Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier?	4,0	4,2	4,7	2,1	4,0
Sammanvägt medelvärde av detaljfrågorna Mål 6. En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling.	3,6	3,8	4,4	2,6	3,7



Forskning

**EKOLOGISK LIVSMEDELS-
KONSUMTION I OFFENTLIG
OCH PRIVAT SEKTOR: GER
POLITIKEN ÖNSKAT EKO?**

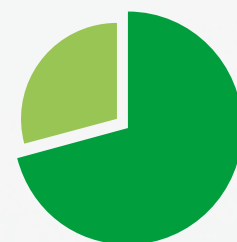
Docent Sofia Lundberg och fil dr Per-Olov Marklund, båda verksamma vid Handelshögskolan vid Umeå universitet, har på uppdrag av Konkurrensverket påbörjat ett arbete om effekter av inriktningspolitiska mål relaterat till miljöhänsyn.

Projektets övergripande syfte är att empiriskt studera miljöhänsyn i offentlig upphandling i form av krav på ekologiska livsmedel och dess effekt på målet att 20 procent av den odlingsbara marken i Sverige ska vara certifierad för ekologisk produktion. För att nå detta mål

fastställde riksdagen 2006 att den offentliga sektorns konsumtion av ekologiskt certifierade livsmedel skulle uppgå till 25 procent av den totala livsmedelskonsumtionen 2010. Offentlig sektor är på god väg, men har ännu inte uppfyllt målen. Därmed finns ett gap som behöver analyseras vidare. Med utgångspunkt från de inriktningspolitiska målen kommer författarna att beskriva den offentliga upphandlingens potential att verka som politiskt styrmedel, se till de upphandlande organisationernas agerande i frågan samt om, och i så fall hur, marknaden reagerar på den offentliga sektorns ambitioner. Kort sagt: Ger den förda politiken önskat eko? Rapporten beräknas levereras sommaren 2018.²²



Giftfri förskola



71%

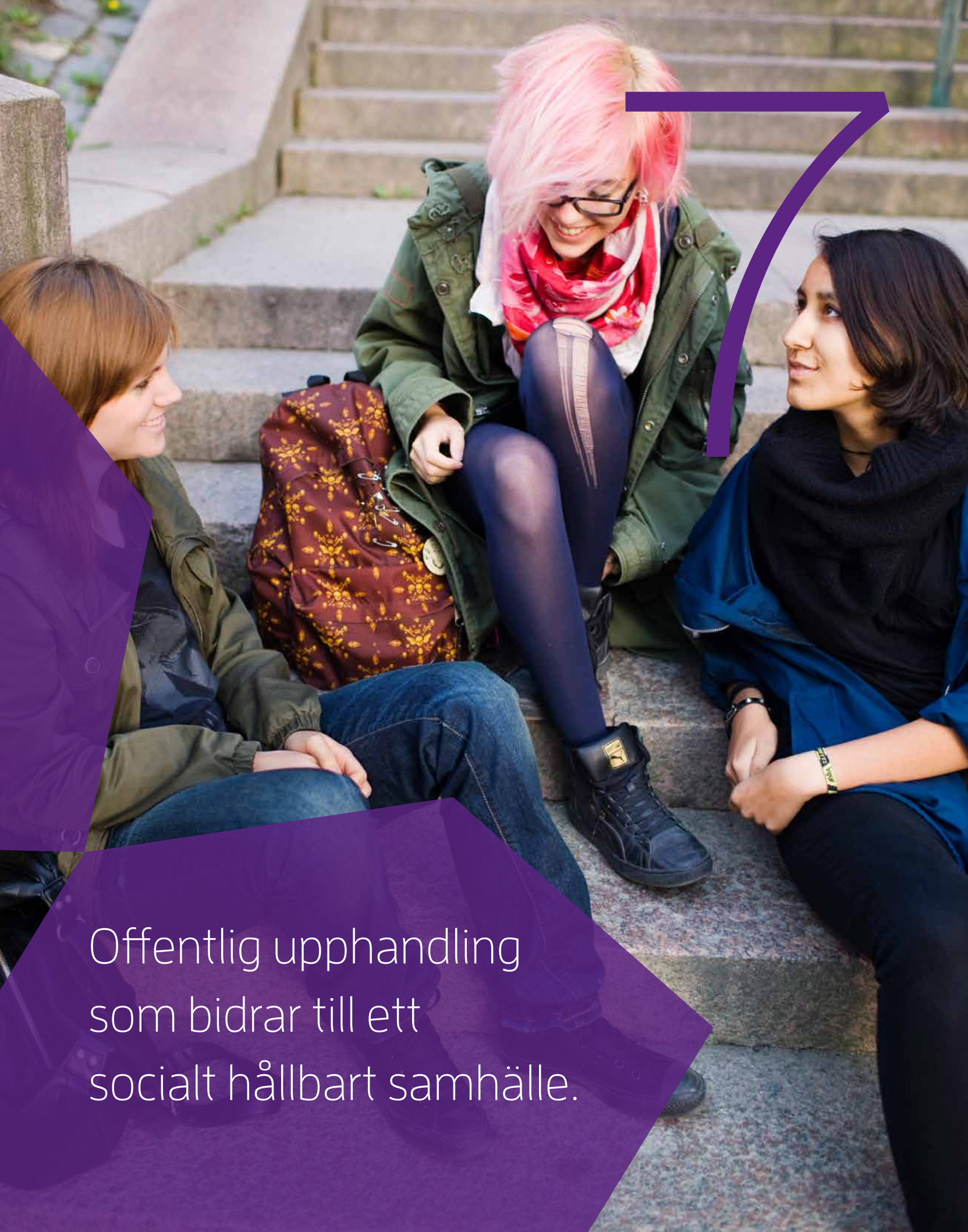
HAR ANVÄNT
**HÅLLBARHET-
HETSKRITERIerna**
FÖR UPPHANDLING
TILL FÖRSKOLA

Barn är, eftersom de är små, växer och utvecklas, extra känsliga för exponering av farliga kemikalier som exempelvis hormonstörande ämnen. Upphandlingsmyndigheten har på uppdrag av regeringen tagit fram ett kravpaket som hjälper Sveriges kommuner att i sin upphandling ställa krav för minskad förekomst av miljö- och hälsofarliga ämnen i förskolan. Utbildningsmaterial för upphandlare och förskolepersonal har även tagits fram.

Under hösten 2016 gjordes en uppföljning av användningen av kravpaketet Giftfri förskola. En enkätundersökning riktad till miljösamordnare i kommuner gjordes även. Resultatet visar att 51 % av miljösamordnarna har använt Upphandlingsmyndighetens webbutbildningar för Giftfri förskola. Enkäten visar också att 71 % av miljösamordnarna har använt hållbarhetskriterier för upphandling till förskolan.

Användningen av kriterierna har även undersökts genom en analys av 100 upphandlingsdokument. Analysen visade att kriterierna för Giftfri förskola användes för att ställa hållbarhetskrav i 80 % av upphandlingarna.

Läs mer och ta del av våra webbutbildningar om Giftfri förskola på vår webbplats.



Offentlig upphandling
som bidrar till ett
socialt hållbart samhälle.



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

Krav på sociala hänsyn bör ställas när det är möjligt och lämpligt. Det kan handla om att främja möjlighet till anställning för särskilt utsatta grupper, säkerställa goda arbetsvillkor, lika möjligheter för kvinnor och män samt se till att varor och tjänster är tillgängliga för alla oavsett ålder eller funktionsvariation.

Den nationella upphandlingsstrategins sjunde och sista mål beskriver målsättningarna för sociala hänsyn i offentlig upphandling. Bland de områden som lyfts fram kan nämnas en önskad ökning av etiska krav, krav om skäliga arbetsvillkor samt sysselsättningsfrämjande krav. Möjligheterna att öka den idéburna sektorns medverkan i de offentliga kontrakten är också en del av målet.

Nollmätningen visar att det mål som upphandlande myndigheter har arbetat minst med hittills är inriktningsmål 7. I och med att den nya lagstiftningen betonar möjligheterna för och betydelsen av att ta sociala hänsyn har det blivit enklare att närma sig dessa frågor.

POLITISK VILJA OCH NYA ARBETSSÄTT

Sveriges landsting och regioner har samarbetat kring socialt ansvarsfull upphandling under flera år och har en gemensam sk uppförandekod. År 2008 inledde Stockholms läns

landsting, Region Skåne och Västragötalandsregionen ett arbete tillsammans för att strategiskt hitta rätt arbetssätt och praktiska metoder för att ställa etiska krav på produkter som produceras i låglöneländer och där svårigheterna ofta kopplas till långa leverantörskedjor. Sedan 2010 samarbetar samtliga landsting och regioner med gemensamma styr-dokument, kontraktvillkor och arbetsmetoder för utvärdering och uppföljning under avtalstiden. Många kommuner arbetar också systematiskt med sociala krav i leverantörskedjor. Det finns därmed goda erfarenheter att ta lärdom av för den upphandlande myndighet som nu påbörjar arbetet.

UTVECKLA SOCIALA HÄNSYN I DE OFFENTLIGA AFFÄRERNA

Frågan om att kräva arbetsvillkor i nivå med svenska kollektivavtal vid offentlig upphandling har varit omdiskuterad. Det är emellertid möjligt att ställa krav på att vissa



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

arbetsrättsliga villkor ska följas under en kontraktstid, men det är inte tillåtet att ställa krav på att leverantörer ska vara kollektivavtalsanslutna. Arbetsrättsliga villkor kan vara motiverade för att säkerställa att offentliga kontrakt inte tilldelas leverantörer som bryter mot lagstiftning eller överenskommelser i kollektivavtal, med följderna av osund konkurrens uppstår. Propositionen *Nytt regelverk för upphandling (2015/16:195)*²³ innehöll ursprungligen ett förslag avseende arbetsrättsliga villkor, vilket inte antogs av riksdagen. Regeringen avser att återkomma med ett nytt förslag under 2017.

Erfarenheterna av att ställa sysselsättningsfrämjande krav är begränsad. Det finns exempel bland annat från Örebro kommun, Botkyrka kommun, Göteborgs stad och Trafikverket. Området är komplext och nya metoder behöver utvecklas för att kunna ställa krav på ett bra sätt enligt upphandlingsreglerna och med krav som leder till såväl samhällsnytta som nytta för berörda individer. Samverkan mellan olika aktörer kommer att leda till att området och arbetsmetodiken utvecklas.

Problematiken och frågeställningarna är annorlunda när det gäller idéburen sektor. Här handlar det många gånger om upphandlingstekniska hinder som behöver

överbryggas. Att idéburen sektor är en möjlig leverantör till offentlig sektor är känt sedan länge och ofta finns ett samarbete mellan exempelvis en kommun och ett idéburet företag eller annan typ av organisation. Inte sällan ger kommunen företaget bidrag för att erbjuda en viss service till de medborgare som ingår i verksamheten. När kommunen konkurransutsätter annan typ av verksamhet där det idéburna företaget kan vara leverantör finns emellertid ofta hinder för företaget att delta. Orsaken kan vara att de krav som ställs på exempelvis finansiell ställning och kreditvärdighet inte är anpassade för denna typ av företag. Här finns stor potential till utveckling. Upphandlande myndigheter behöver identifiera inom vilka upphandlingsområden som det kan vara aktuellt med idéburna leverantörer, och anpassa upphandlingsdokumenten efter det. Detta konstateras också i betänkandet som utredningen för ett stärkt civilsamhälle, *Palett för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13)*, lämnade i februari 2016.²⁴



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

Upphandlingsmyndighetens Nollmätning. Procentandel.

Enkätfråga	Medelvärde	Kommun	Landsting	Myndighet	Bolag
Tydliggörs det i styrdokumentet hur organisation ska arbeta för att sociala hänsyn tas i upphandling?	68	80	100	44	72

Resultat, upphandlingschefer mål 7 efter organisation. Medelvärden 1-5.

Enkätfråga	Medelvärde	Kommun	Landsting	Myndighet	Bolag
Ställer er organisation arbetsrättsliga krav i upphandlingar?	2,8	2,9	3,4	2,4	3,3
Ställer er organisation sysselsättningsfrämjande krav i upphandlingar?	2,0	2,1	2,1	1,6	2,1
Möjliggör er organisation idéburna organisationers deltagande i upphandlingar genom att anpassa till exempel kraven på ekonomisk ställning i leverantörskvalificeringen?	2,1	2,2	2,9	1,9	2,2
Sammanvägt medelvärde av detaljfrågorna	2,3	2,4	2,8	2,0	2,5
Mål 7. Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle.					



Forskning

PASSAR OFFENTLIG UPPHANDLING ALLA?

Ett nytt forskningsprogram vid Score har för avsikt att belysa ideella organisationers förutsättningar och ageranden på välfärdsmarknader i Sverige. Offentlig sektor är en stor köpare av varor och tjänster. Forskarna Mats Jutterström och Ola Segnestam Larsson kommer att analysera hinder och möjligheter för ideella organisationer och försöka bidra till en teoriutveckling om marknader; specifikt om sambandet mellan formellt beslutad marknadsordning (regler, sanktioner, kontroll med mera) och den enskilda marknadspraktiken.

I ett tidigare forskningsprojekt, *Ideella organisationer inom välfärden,*

2016, argumenterade författarna för att offentlig upphandling i stor utsträckning fokuserade på pris. Effekten blev att det upplevs som svårt för ideella organisationer, eftersom de strävar efter att leverera en jämförelsevis hög och speciell kvalitet.

Vilka utmaningar och problem har ideella organisationer i offentliga upphandlings- och inköpsprocesser av välfärd i Sverige? Vad gör ideella organisationer för att hantera problemen?

Offentlig upphandling i civilsamhället – logiker och utmaningar på välfärdsmarknader är ett tvåårigt forskningsprogram (2017–2018) som finansieras av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.²⁵

Det händer mycket på upphandlingsområdet

En ny lagstiftning har trätt i kraft, en ny stödmyndighet finns på plats och regeringen har utkristalliserat sju inriktningsmål för Sveriges upphandlande myndigheter. Flera nya utredningar kommer att ha stor påverkan på upphandlingsarbetet – även i närtid.

Allt fler inköpsorganisationer utvecklas mot en mer professionaliserad och strategisk funktion. Nära nio av tio, 86 procent, av alla upphandlingschefer uppger att de har en upphandlings- eller inköpspolicy. Det gäller att säkerställa att riktlinjer implementeras i organisationen med mål, rutiner och nya arbetssätt – ett viktigt arbete där upphandlande myndigheter utifrån den nationella upphandlingsstrategin och sina interna styrdokument kan prioritera och bestämma i vilken ordning saker ska göras.

EN BIT PÅ VÄG – MEN MYCKET ARBETE ÅTERSTÅR

En nollmätning har genomförts utifrån inriktningsmålen i den nationella upphandlingsstrategin. Mätningen visar att upphandlande myndigheter har kommit en bit på väg i många avseenden. De allra

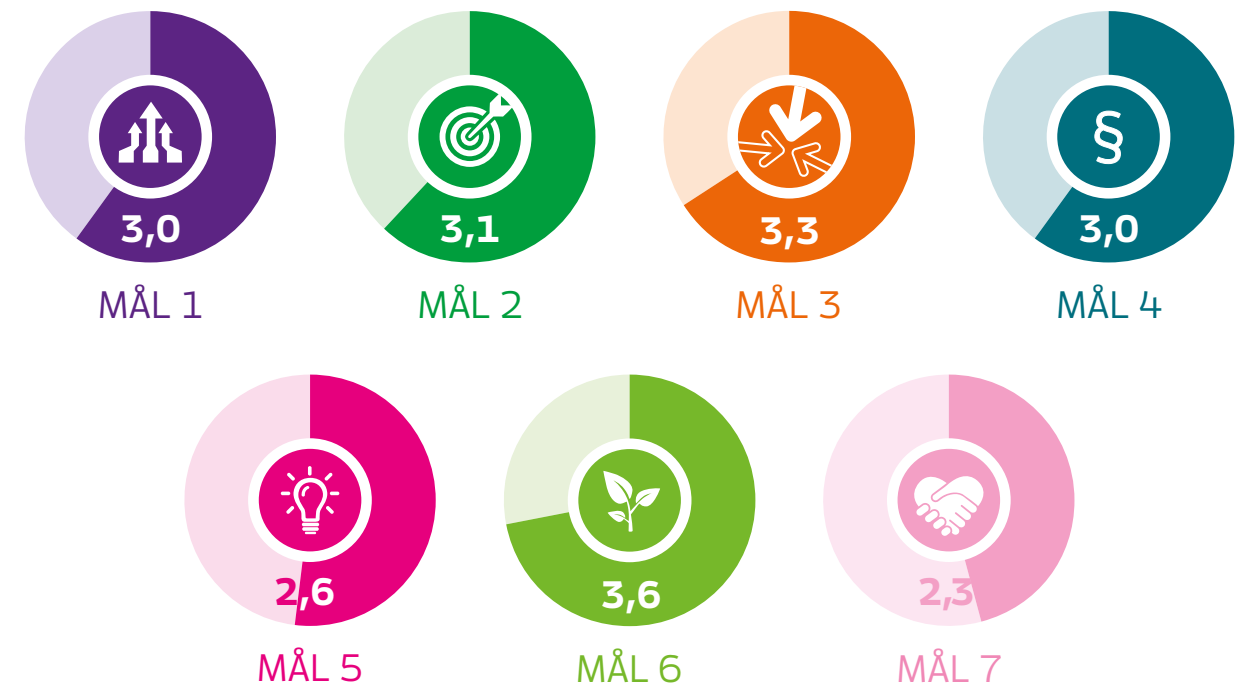
flesta arbetar kontinuerligt med miljökrav i offentlig upphandling. Elektroniska system för upphandling används i stor utsträckning. Dock återstår mycket arbete – särskilt inom innovation och sociala hänsyn. Också när det gäller elektroniska system för beställning finns mer att göra.

En sammanhållen elektronisk inköpsprocess skapar möjligheter för struktur, avtalstrohet och tillförlitlig statistik.

STATISTIK BIDRAR TILL VÄLGRUNDADE BESLUT

Statistik på upphandlingsområdet utgör ett viktigt underlag för att fortsatt öka kunskapen om olika aspekter av den offentliga upphandlingen och dess effekter, så att faktabaserade beslut kan tas. Statistik av hög kvalitet bidrar till välgrundade beslut på nationell nivå och möjliggör uppföljning och

DE SJU INRIKTNINGSMÅLEN I NOLLMÄTNINGEN – upphandlingschefernas självskattning från 1 till 5 av läget i den egna organisationen (totalnivå)



utvärdering på upphandlingsområdet. Arbetet med att digitalisera inköpsarbetet och att utveckla de elektroniska systemen bör prioriteras.

Med fokus på det första inriktningsmålet finns stor potential till väsentlig förändring i offentlig sektor. Ett helhetsgrepp på inköpsfrågorna, i kombination med att utnyttja den hävstång som det första inriktningsmålet innebär, ger goda förutsättningar till utveckling också inom de andra inriktningsmålen.

Vinsterna blir större – och i och med det kan verksamheten bli bättre.

En av de viktigaste framgångsfaktorerna för att lyckas att utveckla den offentliga affären är att tillsätta tillräckligt med resurser, tid och engagemang för inköpsarbetet. Att arbeta tvärfunktionellt i den egna organisation så att olika roller och funktioner samarbetar ökar möjligheterna att stimulera till utveckling av verksamheten.

Nollmätning

– förutsättningar och metod

Hösten 2016 har Upphandlingsmyndigheten, i samarbete med extern konsult, genomfört en nollmätning utifrån den nationella upphandlingsstrategins sju inriktningsmål.

Nedan finns mer information om undersökningen.

MÅLGRUPPER

1. Upphandlingschefer i kommuner
2. Upphandlingschefer i landsting
3. Upphandlingschefer i statliga myndigheter
4. Upphandlingschefer i bolag (stat, kommun eller landsting)

URVAL

Undersökningen har genomförts som en totalundersökning bland upphandlingschefer i Sveriges 290 kommuner och 21 landsting. Med totalundersökning menas att samtliga kommuner och landsting har fått möjlighet att besvara undersökningen. För statliga myndigheter och bolag har ett urval gjorts utifrån register.

RESULTATNIVÅER

Upphandlingschefer totalt, inkluderat samtliga målgrupper. Upphandlingschefer på följande nivåer

1. Kommuner
 - Små kommuner: färre än 15 000 invånare (135 kommuner)

- Medelstora kommuner: 15 000–100 000 invånare (140 kommuner)
 - Stora kommuner: fler än 100 000 invånare (15 kommuner)
2. Landsting
 3. Statliga myndigheter
 4. Bolag

METOD FÖR DATAINSAMLING

1. Utskick via e-post med instruktioner om planerat tillvägagångssätt
2. Grundutskick via e-post, datainsamling via webbenkät
3. Påminnelser via e-post, datainsamling via webbenkät
4. Kompletterande intervjuer via telefon

UTSKICK VIA E-POST MED INSTRUKTIONER

Register med kontaktuppgifter till upphandlingschefer i kommuner, landsting, myndigheter och bolag har inte funnits att tillgå. På inrådan av SKL, Sveriges kommuner och landsting, har e-post med en länk till

Beräkning av svarsfrekvenser och bortfall.

	Medelvärde	Kommun medelvärde	Landsting	Myndighet	Bolag	Liten kommun	Medelstor kommun
Urvalsstorlek	992	290	21	239	442	135	140
1. Svar (S)							
Fullständiga svar (F)	528	203	17	162	146	82	107
Telefonintervju	197	73	3	48	73	34	32
Webbintervju	331	130	14	114	73	48	75
Partiella svar (P)	218	74	2	61	81	46	27
Telefonintervju	113	39	1	33	40	23	15
Webbintervju	105	35	1	28	41	23	12
2. Bortfall (B)							
3. Okänd status (O)	20	1	0	3	16	0	1
4. Övertäckning (O)	47	1	0	3	43	1	0
Svarsandel	79,1%	95,9%	90,5%	94,6%	57,1%	96,2%	95,8%

Skattning av u = Hur stor del av de med Okänd status (O) tillhör målgruppen?

u kan skattas genom antaganden, metodstudier eller liknande

u = 0 Ingen med okänd status antas tillhöra målgruppen

u = 1 Alla med okänd status antas tillhöra målgruppen

Skattning: u = 0,9

$$SA = \text{Svarsandel} = \frac{ns}{nS + nB + ux nO}$$

SA = Svarsandel totalt: 79,1%

BA = Bortfallsandel: 20,9%

webbenkäten skickats till registratorer. Registratorerna har vidarebefordrat utskicken till upphandlingschef. Undantaget för detta tillvägagångssätt är myndigheter där tillgång funnits till personliga e-postadresser till vissa upphandlingschefer.

Före grundutskicket skickades e-post till samtliga registratorer med instruktioner om planerat tillvägagångssätt.

KOMPLETTERINGSINTERVJUER VIA TELEFON

För att höja svarsfrekvensen och öka kvaliteten och säkerheten i resultaten genomfördes kompletteringsintervjuer via telefon. Som mest gjordes sju kontaktförsök via telefon till de individer som ej besvarade under-

sökningen samt till dem som besvarade undersökningen ofullständigt.

FÄLTPERIOD FÖR DATAINSAMLING

Fältperioden för datainsamling pågick under fem veckor. Webbenkäterna skickades ut i oktober och november 2016. Fältperioden för att besvara webbenkäten pågick i fyra veckor. Därefter genomfördes kompletterande telefonintervjuer i en vecka.

BERÄKNING AV SVARS-FREKVENSER OCH BORTFALL

Svenska statistikersamfundets bortfallssnurra används för att beskriva svarsfrekvens och bortfall.

Noter

1. Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2016), Statistik om offentlig upphandling 2016, Upphandlingsmyndigheten Rapport 2016:2
2. Konkurrensverket; <http://www.konkurrensverket.se/forskning/>
3. Regeringens proposition 2015/16:195 "Nytt regelverk om offentlig upphandling"
4. Exempelvis har det införts ändringar i enlighet med prop. 2015/16:129 Interimistiska beslut vid överprövning av upphandlingar, prop. 2016/17:28 upphandling av vissa kollektivtrafiktjänster föreslås också träda ikraft 1 januari 2017, se även utredningen Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78).
5. Regeringen. (2016) Nationella upphandlingsstrategin, <http://www.regeringen.se/regeringspolitik/nationella-upphandlingsstrategin/>
6. Modén, K-M. Arnek, M. Sidholm, S. Tamm, F. & Wahlman, B. (2015), Den offentliga marknaden i Sverige – en empirisk analys av den offentliga sektorns samlade inköp, <http://www.konkurrensverket.se/forskning/>
7. Permer, F. & Skjolsvik, T. (2016) Purchasing policy or purchasing police? The influence of institutional logics and power on responses to purchasing formalization, *Journal of supply chain management*, 52(4)
8. Engström, A. Salehi-Sangari, E. & Wallström, Å. (2015), Elektronisk upphandling – en analys av fördelar, nyttor, utmaningar och hinder, <http://www.konkurrensverket.se/forskning/>
9. Kungliga vetenskapsakademien. (2017-01-17) Hämtat från Kungliga vetenskapsakademins webbplats: <http://www.kva.se/Priser/Ekonomipriset/>
10. Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2016), Statistik om offentlig upphandling 2016, Upphandlingsmyndigheten Rapport 2016:2
11. Ibid
12. Svenskt Näringsliv. (2016), Vad en upphandlande myndighet inte behöver göra
13. Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2016), Statistik om offentlig upphandling 2016, Upphandlingsmyndigheten Rapport 2016:2
14. Ibid
15. Strömbäck, E. (2015), Contract size and small firm competition in public procurement, Umeå universitet
16. Lundell, B. Gamalielsson, J. & Tengbland, S. (2016), IT-standarder, inläsning och konkurrens – en analys av policy och praktik inom svensk förvaltning, <http://www.konkurrensverket.se/forskning/>
17. Företagarna. (2017-01-17), Offentlig upphandling och små företag – krångla inte bort potentialen, Hämtat från Företagarnas webbplats: <http://www.foretagarna.se/Opinion/Rapporter/2012/Smaforetag-och-offentlig-upphandling--hur-gar-det/>
18. Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2016), Statistik om offentlig upphandling 2016, Upphandlingsmyndigheten Rapport 2016:2
19. Ibid
20. Mihály, F. & Bence, T. (2016), Assessing the potential for detecting collusion in Swedish public procurement, <http://www.konkurrensverket.se/forskning/>
21. Europeiska kommissionen. (2017-01-17). Circular Economy Strategy. Hämtat från Europeiska kommissionens webbplats: http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm
22. Konkurrensverket. (2017-01-17), Hämtat från Konkurrensverkets webbplats: <http://www.konkurrensverket.se/forskning/pagaendeavslutade-forskningsprojekt/>
23. Regeringens proposition 2015/16:195 "Nytt regelverk om offentlig upphandling"
24. Statens offentliga utredningar. (SOU 2016:13), Palett för ett stärkt civilsamhälle, Hämtat från Regeringens webbplats: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2016/02/sou201613/>
25. Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (2017-01-17), Hämtat från SCORE webbplats; <http://www.score.su.se>

“En förutsättning för att målen med den offentliga upphandlingen ska kunna förverkligas är att de upphandlande myndigheterna och enheterna ser värdet i att ha motsvarande mål i sina verksamheter. Det är endast då som det går att få till stånd en förändring.”

NATIONELLA UPPHANDLINGSSTRATEGIN

