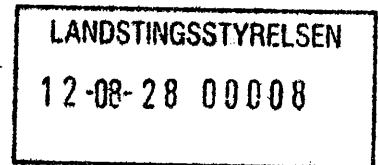


Landstingsstyrelsen



Yttrande över betänkandet Upphandlingsstödet framtid (SOU 2012:32)

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

Ärendebeskrivning

Socialdepartementet har berett Stockholms läns landsting (SLL) tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet Upphandlingsstödet framtid (SOU 2012:32).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att som remissyttrande till Socialdepartementet överlämna tf förvaltningschefens tjänsteutlåtande.

Landstingsrådsberedningens motivering

Betänkandet Upphandlingsstödet framtid berör viktiga frågor för en förbättrad upphandling, ur såväl ekonomiskt som socialt och miljömässigt perspektiv. Det finns dock en risk att ett genomförande av vissa av betänkandets förslag skulle skapa splittring där sammanhållning av kompetens och resurser vore att föredra.

Beslutsunderlag

Tf förvaltningschefens tjänsteutlåtande den 3 augusti 2012
Sammanfattning av betänkandet Upphandlingsstödet framtid

(SOU 2012:32)


Torbjörn Rosdahl


Hans-Erik Malmros

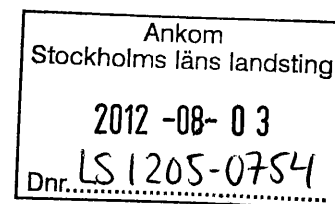
Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Juridik och upphandling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2012-08-03

LS 1205-0754

Handläggare:
Karin Peedu

Landstingsstyrelsen



Rotel I

Yttrande över betänkandet Upphandlingsstödet framtid (SOU 2012:32)

Ärendebeskrivning

Socialdepartementet har berett Stockholms läns landsting (SLL) tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet Upphandlingsstödet framtid (SOU 2012:32).

Beslutsunderlag

Tf förvaltningschefens tjänsteutlåtande den 3 augusti 2012
Sammanfattning av betänkandet Upphandlingsstödet framtid
(SOU 2012:32)

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att som remissyttrande till Socialdepartementet överlämna detta tjänsteutlåtande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

- Stockholms läns landsting anser inte att arbetet med sociala krav samt livscykelkostnadsanalyser (LCC) ska organiseras inom det samordnade upphandlingsstödet ansvar. SLL anser att AB Svenska Miljöstyrningsrådet bör fortsätta det sammanhållna arbetet med samtliga tre delar inom hållbarhetsbegreppet: miljö, sociala aspekter och ekonomi.
- Stockholms läns landsting anser att innovationsfrågor inom upphandling måste hanteras sammanhållet och av det samordnande

- upphandlingsstödet.
- Utifrån befintlig och av utredningen föreslagen ansvarsfördelning anser inte Stockholms läns landsting att en ny myndighet ger förutsättningar för en mer samlad kompetens och tyngd utan kan dessvärre skapa större splittring.

Bakgrund

Upphandlingsutredningens uppdrag är att utreda hur upphandlingsstödet bör samordnas i syfte att öka kompetens, tillgänglighet, enhetlighet och synlighet gentemot upphandlingsmarknadens aktörer. Upphandlingsstödet ska också stödja kunskapsbehov avseende miljö- och sociala hänsyn. I direktiven för utredningen uttalas att i första hand bör den upphandlingsstödjande verksamheten samordnas inom ramen för en befintlig myndighet och om det inte är möjligt kan utredningen överväga att förslå att en ny myndighet inrättas. Idag arbetar flera myndigheter med frågor kring upphandling såsom Konkurrensverket, Kammarkollegiet, Vinnova, Tillväxtverket samt AB Svenska Miljöstyrningsrådet.

Nedan lämnas synpunkter på utredningens olika förslag.

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats i samråd med Miljöavdelningen inom SLL Tillväxt, miljö och regionplanering.

Det breda synsättet

SLL delar utredningens uppfattning att det krävs upphandlingsstödjande insatser inom hela upphandlingsprocessen för att skapa förutsättningar för "den goda affären", vilket utredningen kallar för *det breda synsättet*. Med den goda affären och det breda synsättet avser utredningen sammanfattningsvis att tillgodose verksamhetens behov, inklusive kvalitativa aspekter, till lägsta möjliga totalkostnad.

Branschvillkor inom vård och omsorg (5.4.6)

Utredningen anser att upphandlingsstödet bör främja framtagandet av partsförhandlade avtalsvillkor och gemensam nomenklatur i branscher där det saknas, t.ex. inom vård och omsorg. Vidare hänvisar utredningen till det arbete som Kammarkollegiet inlett främst avseende kommuners upphandlingar inom vård och omsorg (7.1). Det är oklart om utredningen avser att detta även ska avse övriga upphandlingar inom hälso- och sjukvården. Det

arbete som refereras till avser enbart en mindre del av hälso- och sjukvården och torde ha begränsad betydelse för landstingens övriga verksamheter.

Statens roll är normgivande, dvs att ansvara för spelreglerna. De är upp till parterna i respektive bransch att förhandla fram standardavtal som kan främja den goda affären. Detta torde inte vara en uppgift som upphandlingsstödet kan eller bör prioritera. Utredningens förslag i denna del avstyrks.

Miljöhänsyn och sociala hänsyn

Inledningsvis kan konstateras att SLL är en stor aktör inom upphandling. I landstingets nya miljöprogram, Miljöutmaning 2016, anges upphandling som ett viktigt styrmedel när det gäller arbetet med att nå landstingets högt uppsatta miljömål. Landstinget har många års erfarenhet av att ställa miljökrav i upphandlingar och ligger i framkant när det gäller detta. År 2011 tilldelades SLL pris för Årets gröna upphandlare med motiveringen: "... för att vara drivande i miljöarbete i kombination med upphandling. Stockholms läns landsting har länge arbetat strategiskt med upphandling som styrmedel mot en bättre miljö."

I egenskap av att vara en stor aktör har SLL en central miljöavdelning som bland annat ansvarar för arbetet med att ta fram miljökrav i upphandlingar. Miljöavdelningen har i detta arbete ett nära samarbete med AB Svenska Miljöstyrningsrådet och anser sig ha stor nytta av deras arbete med miljökriterier, livscykelkostnadsanalyser (LCC) samt sociala krav.

Arbetet med uppföljning av sociala krav i samarbete med AB Svenska Miljöstyrningsrådet

Sveriges 21 landsting och regioner bedriver sedan 2010 ett nationellt samarbete för att ställa sociala krav i offentlig upphandling. Målet är att gemensamma leverantörer aktivt ska arbeta med miljö och socialt ansvar i samband med produktionen av de artiklar som levereras till sjukvården. Sveriges landsting och regioner upphandlar varor och tjänster till ett värde av mer än 120 miljarder kr per år och kan därmed utnyttja sin gemensamma köpkraft för att tillse att leverantörer tar ett större socialt ansvar och att beslutade samhällspolitiska mål därmed kan uppnås.

Arbetet med sociala krav har pågått en tid och en kartläggning av för- och

nackdelar av arbetet har påbörjats. Sveriges landsting och regioner har kommit en bra bit på väg, även i en internationell jämförelse. Erfarenhetsutbytet mellan regioner och landsting visar dock att vi har behov av att utveckla metoder för uppföljning av ställda krav och för att på ett effektivt sätt samla in och sammanställa informationen i långa leverantörsled samt en tydlig plan för hur de insamlade uppgifterna ska användas.

Sveriges landsting och regioner inledde därför i mars 2012 ett samarbete med AB Svenska Miljöstyrningsrådet¹ för att utveckla ett verktyg för avtalsuppföljning. Ett uppföljningsverktyg skulle underlätta arbetet för landsting och regioner med uppföljningen samt leda till kostnadsbesparingar i den offentliga sektorn, men också för leverantörer i den privata sektorn. Uppföljningsmodellen ska inte bara vara tillämpbar för alla myndigheter som önskar ställa sociala krav vid upphandling – den ska också kunna appliceras på andra områden för uppföljning som t.ex. miljökrav.

Projektet genomförs i nära dialog med Upphandlingsutredningen, SKL, SKL Kommentus, branschorganisationer samt övriga berörda upphandlande myndigheter och intressenter. Uppföljningsverktyget beräknas vara färdigt att tas i bruk under hösten/vintern 2012.

Stockholms läns landstings ställningstagande

Utredningen föreslår att AB Svenska Miljöstyrningsrådet ska fortsätta sitt arbete med att ta fram miljökriterier samt att ansvara för information kring dessa. Däremot föreslår utredningen att arbetet med sociala krav och LCC-beräkningar ska överföras till den samordnade upphandlingsstödet. SLL ser en problematik i att dela dessa ansvarsområden då de i mångt och mycket hör samman, både i praktiken och erfarenhetsmässigt hos de som arbetar med dessa frågor. Hållbarhetsbegreppet är väl etablerat och innefattar såväl miljö som sociala aspekter och ekonomi.

AB Svenska Miljöstyrningsrådet arbetar redan med framtagande av miljökriterier, dessutom ger de konkret stöd om hur LCC kan kopplas till dessa kriterier. LCC-analyser hänger på så sätt intimt samman med miljöfrågorna och ansvaret för dessa bör ligga på samma aktör för att underlätta för upphandlande enheter och andra målgrupper att få det konkreta och sammanhållna stöd som efterfrågas.

¹ Ett bolag som ägs gemensamt av staten, SKL och Svenskt Näringsliv

AB Svenska Miljöstyrningsrådets samarbete med Sveriges landsting och regioner gällande uppföljningsverktyget för sociala krav, och i förlängningen även miljökrav, är exempel på ett konkret och detaljerat arbete som görs i samarbete med branschorganisationer på ett sätt som en myndighet har svårt att utföra i samma utsträckning. En farhåga är att denna typ av arbete faller mellan stolarna i det fall ansvaret för sociala krav helt läggs över på det samordnade upphandlingsstödet. Då finns det ingen som ansvarar för sociala krav på samma sätt som AB Svenska Miljöstyrningsrådet ansvarar för miljökrav. SLL ser en risk att den vägledning kring sociala krav som det samordnade upphandlingsstödet kommer att driva kan komma att bli alltför övergripande och därmed inte kunna bidra till hjälp med att utforma konkreta upphandlingskriterier.

En gemensam databas för miljö- och sociala krav ger en tydlig bild av vilka krav som är lämpliga att ställa ur ett hållbarhetsperspektiv. Arbetet med miljökrav och sociala krav, i kombination med LCC- analyser, bör utformas av samma aktör, i det här fallet anser SLL att AB Svenska Miljöstyrningsrådet är den bäst lämpade aktören. Detta utifrån den erfarenhet och kompetens samt väl fungerade processer som Svenska Miljöstyrningsrådet idag har uppnått. SLL befarar att ett byte av aktör kan medföra ett tapp i verksamheten under ett flertal år, då de upphandlande myndigheterna inte kan få stöd på den nivå som krävs. Mot bakgrund av vad som anförts ovan avstyrks förslaget i dess nuvarande utformning.

Innovationsfrågor (7.5.1)

Utredningens föreslår att det samordnade upphandlingsstödet ska ansvara för innovationsvänlig upphandling och Vinnova för innovationsupphandling samt, om förslaget om Innovationspartnerskap förverkligas ska ansvaret för information och vägledning delas mellan dessa myndigheter. Denna uppdelning är olycklig och leder till splittring snarare än tyngd och spetskompetens som inledningsvis sägs vara syftet med det nya upphandlingsstödet. SLL anser att dessa frågor måste hanteras sammanhållet och av det samordnade upphandlingsstödet. Såsom utredningen påpekar är det av vikt att all upphandlingsjuridisk vägledning emanerar från det samordnade upphandlingsstödet. De upphandlingsjuridiska frågorna aktualiseras alltför ofta i hela processen och även i gränsdragningsfrågor varför det inte går att plocka ut ett område där denna kompetens inte behövs. Det är vidare av vikt att det finns god kunskap om innovationsupphandling, såväl juridisk som praktisk hos den myndighet som delar ut allmänna medel till innovationsupphandling för att

säkerställa att medlen utdelas till rätt projekt.

SLL anser inte att de skäl som framförs för en uppdelning av ansvaret för utveckling av innovationsvänlig upphandling gagnar ambitionerna att genom innovationsupphandling stärka forskning och utveckling. Förslaget avstyrks.

Ett samordnat upphandlingsstöd – organisation

Utredningen lyfter fram ett antal frågor som det samordnade upphandlingsstödet med det breda synsättet som utgångspunkt ska verka för samt ett antal verktyg som den ska använda. Utredaren analyserar också för- och nackdelar med att införliva det samordnade arbetet hos en av de nuvarande myndigheterna och då särskilt Konkurrensverket och Kammarkollegiet.

Som utgångspunkt för den samordnade myndighetens arbetsuppgifter anges särskilt att den ska

- medverka till att upphandlande myndigheter i högre utsträckning behandlar upphandlingen som en strategisk fråga,
- stödja upphandla myndigheter i deras överväganden om övergripande frågor inom myndigheten som är kopplade till upphandling såsom policies, organisation, resurser kontrollsystem mm.,
- ge stöd och vägledning beträffande ekonomiska aspekter av offentlig upphandling,
- övergripande ansvar för att ge vägledning och stöd beträffande miljöhänsyn vid upphandling
- vägledning och stöd beträffande sociala aspekter visa hur upphandlande myndigheter kan arbeta med kontraktsuppföljning.

Verktygen för att åstadkomma detta är främst utarbetande av vägledande informationsmaterial, att lyfta fram goda exempel. information om rättsfall från EU-domstolen och nationell praxis samt vidareutvecklande av en helpdeskfunktion för upphandlande myndigheter och leverantörer. För att ta ställning i principiella frågor ska till det samordnade upphandlingsstödet knytas ett upphandlingsråd med särskild sakkunskap.

Organisationsformen för det samordnade upphandlingsstödet finner utredningen ska organiseras genom tillskapandet av en ny myndighet. Myndigheten kan förväntas behöva anställa cirka 25 personer och behöver

utöver överförande av resurser från befintliga myndigheter ytterligare ca 6,5 miljoner kr. Förslaget bedöms innebära märkbara konsekvenser för Kammarkollegiet nuvarande verksamhet men mer begränsad påverkan på Konkurrensverkets.

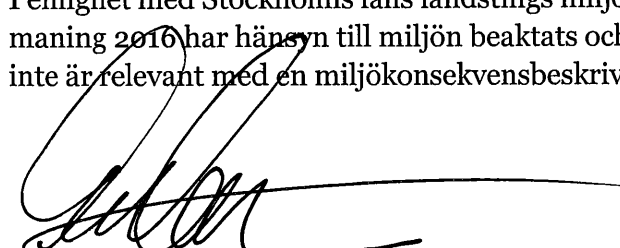
SLL anser att ansvaret för att placera det samordnande upphandlingsstödet organiseras i någon av de befintliga myndigheterna. Såsom utredningen framhåller finns det flera fördelar med att placera det samordnande upphandlingsstödet hos Kammarkollegiet eller Konkurrensverket, förvisso även vissa nackdelar. SLL anser dock att flera av de nackdelar som utredningen nämner kan hanteras på ett ändamålsenligt sätt och behöver således inte utesluta dessa alternativ. Utifrån befintlig och av utredningen föreslagen ansvarfördelning anser inte SLL att en ny myndighet ger förutsättningar för en mer samlad kompetens och tyngd utan kan dessvärre skapa större splittring.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

I den mån utredningens förslag i betänkandet medför ekonomiska konsekvenser, har dessa kommenterats ovan.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med Stockholms läns landstings miljöpolitiska program Miljöutmaning 2016 har hänsyn till miljön beaktats och bedömningen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbeskrivning i detta ärende.



Anders Nyström
Tf förvaltningschef



Paul Collins
Tf chefsjurist

Sammanfattning

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

Uppdraget

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

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

Behovet av upphandlingsstöd

Omfattningen av den offentliga upphandlingen m.m.

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

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

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

Upphandling under stark utveckling

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

förenklas men även upphandlingsförfarandet förbättras genom olika åtgärder.

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

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

Upphandlingsområdet är sålunda under stark utveckling

Upphandlingsutredningen 2010

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

Upphandlingsstödet huvuduppdrag

Det breda synsättet

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

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

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

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

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

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

Några exempel på det breda synsättet:

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

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

Upphandlingsstödet målgrupper

Upphandlingsstödet bör arbeta mot följande målgrupper:

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

Upphandlingsstödet verktyg

Det samordnade upphandlingsstödet bör arbeta med ett antal olika verktyg.

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

Övriga arbetsuppgifter

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

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

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

Viktiga frågor

Vård och omsorg

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

Miljöhänsyn

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

Sociala hänsyn

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

Små och medelstora företag

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

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

Innovationsfrågor

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

Avgränsningar

Konkurrensverket

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

Miljöstyrningsrådet

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

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

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

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

Tillväxtverket

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

Vinnova

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

farande delas mellan Vinnova och det samordnade upphandlingsstödet.

Verksamhetens omfattning

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

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

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

Organisationsform

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

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

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

3. Det samordnade upphandlingsstödet placeras inom Statens Servicecenter.
4. Det samordnade upphandlingsstödet placeras inom Tillväxtverket.
5. Det samordnade upphandlingsstödet placeras inom Ekonomi-
styrningsverket.
6. Det samordnade upphandlingsstödet placeras inom Statskontoret.

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

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

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

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

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

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

Inrättandet av en Upphandlingsstödsmyndighet

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

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

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

Konsekvensanalys

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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