



2012-07-05

Dnr: 3.1-3877-12

Er referens:

S2012/3394/RU

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Kammarkollegiets yttrande över betänkande ”Upphandlingsstödet framtid” (SOU 2012:32)

1. Sammanfattning

Kammarkollegiet instämmer i att offentlig upphandling får allt större betydelse och att en väl fungerande upphandling är mycket viktig för den offentliga sektorns funktion och därmed för medborgarnas service och omsorg.

Kollegiet har i tidigare remissvar ställt sig positivt till att det samlade upphandlingsstödet bör koncentreras till en central funktion. Upphandlingsstöd gällande miljö, sociala krav samt livcykelkostnader bör dock ligga kvar inom Miljöstyrningsrådet där spetskompetensen inom dessa områden finns.

Enligt direktivet till utredningen bör upphandlingsstödet i första hand samordnas till en befintlig myndighet. Om ingen befintlig myndighet skulle visa sig lämplig, kan inrättandet av en ny myndighet övervägas. Utredningen föreslår en ny Upphandlingsstödsmyndighet. Kammarkollegiet avstyrker detta förslag av två skäl.

Kammarkollegiet har i dag regeringsuppdrag att bedriva en upphandlingsstödjande verksamhet. Denna verksamhet fungerar omvittnat väl. Utredaren har inte visat att kollegiet inte är en lämplig myndighet för ett samordnat upphandlingsstöd. Det framgår inte i vilken utsträckning de skäl för en ny myndighet som åberopas bygger på verifierade sakomständigheter eller endast är uttryck för en fri bedömning.

Genom att placera den samordnade upphandlingsstödjande verksamheten på Kammarkollegiet uppnås effektivitetsvinster genom tillgång till kollegiets samlade resurser. Därutöver finns synergieffekter i samarbetet med Statens inköpscentral i form av bland annat erfarenhetsutbyte medarbetarna emellan. Kollegiet vill också påtala att regeringen tidigare ansett att det har varit en styrka att samla mindre verksamheter i en myndighet som Kammarkollegiet istället för att dela upp dem på flera små. Kollegiet ser i

betänkandet inga bärande argument som talar emot ett sådant förhållningssätt.

I likhet med utredningen och av samma skäl som anges i betänkandet anser kollegiet att det inte är lämpligt att den samordnade upphandlingsstödjande verksamheten placeras vid någon annan myndighet.

2. Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet

Kammarkollegiet utför idag merparten av de uppgifter som utredaren föreslår ska koncentreras till en ny myndighet. Detaljerad information om upphandlingsstödet vid kollegiet återfinns i bilaga 1 "Regeringsuppdrag och Levererade produkter".

2.1 Regeringsuppdrag

Kammarkollegiet har sedan juni 2008 regeringsuppdrag att på olika sätt arbeta med upphandlingsstödjande åtgärder. Denna verksamhet är i det följande benämnt Upphandlingsstödet.

Målsättningen för Upphandlingsstödet är att bidra till en mer effektiv, kostnadsmedveten och rättsäker upphandling, att bidra till en förenklad upphandlingsprocess till gagn för såväl upphandlande myndigheter och enheter som leverantörer samt att utarbeta genomarbetade och väl förankrade och väl spridda metoder och hjälpmedel för upphandlingsprocessen. Kollegiet har dessutom uppgiften att förvalta och utveckla Valfrihetswebben.

2.2 Levererade produkter

Upphandlingsstödet har fram till dags dato bland annat levererat 21 praktiska upphandlingsvägledningar, ett tiotal rapporter, en webbportal för upphandlingsfrågor samt inrättat en helpdesk och anordnat flertalet konferenser och seminarier.

2.3 Kompetens vid Upphandlingsstödet

Inom Upphandlingsstödet finns en formell och reell kompetens som, både vad avser djup och bredd, är väl anpassad till det nuvarande uppdraget. Vid eventuellt utökad uppdrag krävs naturligtvis ytterligare kompetens inom vissa områden relaterade till de nya ansvarsområdena.

3. Uppgifter för den samordnade upphandlingsstödjande verksamheten

Kammarkollegiet har i flera sammanhang¹ ställt sig positivt till ett samlat upphandlingsstöd dvs. att de upphandlingsstödjande verksamheter som idag finns inom olika myndigheter samlas till ett ställe.

Kollegiet erfar att det finns ett stort behov av stöd och vägledning inom offentlig upphandling och delar bedömningen att förutsättningarna för att göra goda affärer kräver upphandlingsstödjande insatser genom hela upphandlingsprocessen. En samordning av dessa insatser är av godo för de målgrupper som söker stöd i upphandlingsärenden.

I betänkandet föreslås en rad olika uppgifter – befintliga såväl som nya – som ska hanteras av den upphandlingsstödjande verksamheten.

Av befintliga uppgifter anser kollegiet att den upphandlingsstödjande verksamheten avseende miljö, sociala krav samt livscykelkostnader bör ligga kvar inom Miljöstyrningsrådet. Av nya uppgifter ställer sig kollegiet positivt till att vissa förläggs till den upphandlingsstödjande verksamheten medan andra får anses falla utanför ramen för det upphandlingsstödjande uppdraget.

Kollegiet kommer i följande stycken att kommentera de avsnitt i betänkandet där vi har en avvikande uppfattning i förhållande till utredningens förslag eller av annat skäl vill lämna en särskild kommentar. För de punkter där kollegiet instämmer med utredningens förslag hänvisas till bilaga 2 ”Uppgifter för den samordnade upphandlingsstödjande verksamheten” för utförligare kommentarer.

3.1 Ett bredare synsätt (betänkandets avsnitt 5.1 och 5.2)

Kollegiet instämmer i allt väsentligt i förslaget om ett bredare synsätt, med vilket avses allt från behovs- och marknadsanalys till utvärdering av upphandlingen. Upphandlingsstödet arbetar redan idag med merparten av de frågor som ligger inom ramen för det breda synsättet. Kollegiet har dock ännu inte behandlat frågor gällande behovs- och marknadsanalys.

Vad avser ansvaret för miljö och sociala hänsyn liksom livscykelkostnadsaspekterna anser kollegiet att detta även fortsättningsvis bör ligga på Miljöstyrningsrådet, se vidare avsnitt 3.3, 3.4 och 3.12.

¹ Se bl.a. kollegiets yttranden till rapporten En effektivare statlig inköpsamordning – analys och förslag (2009:12), dnr 12-10436-09 och Statskontorets rapport En ny upphandlingsmyndighet (2010:23), dnr 3.1-06645-2010.

3.2 Strategiska aspekter (betänkandets avsnitt 5.2.1)

Kollegiet är positivt till att den upphandlingsstödjande verksamheten bör medverka till att upphandlande myndigheter i högre utsträckning betraktar upphandling som en strategisk fråga.

I betänkandet förespråkas samtidigt mer långtgående insatser såsom att lämna förslag på organisation, resurser och system för enskilda myndigheter. Kollegiet avstyrker en sådan utvidgning. Det är varje myndighetslednings ansvar att säkerställa att upphandlingsfrågorna får en erforderlig ställning inom den egna myndigheten.

3.3 Miljöaspekter (betänkandets avsnitt 5.2.3, 7.3 och 7.3.5)

Information och vägledning beträffande miljöhänsyn i offentlig upphandling liksom utarbetande av miljökriterier sker idag inom ramen för Miljöstyrningsrådets uppdrag. Där finns också en samlad kompetens inom området. Kollegiet anser att miljöhänsyn spelar en viktig roll i offentlig upphandling men att samarbetet mellan Miljöstyrningsrådet och kollegiet fungerar mycket väl varför frågorna hanteras på ett erforderligt sätt. Det finns heller inget skäl till att dela på arbetet med utarbetande av miljökriterier och vägledning inom området. Dessutom förefaller Miljöstyrningsrådet vara en väl fungerande organisation, som också har ett helt annat huvudmannskap. Kollegiets förslag är därför att låta miljöfrågorna i sin helhet dvs. såväl vägledning som utarbetande av kriterier ligga kvar på Miljöstyrningsrådet..

3.4 Sociala aspekter (betänkandets avsnitt 5.2.4 och 7.4)

Kollegiet anser att vägledning och stöd beträffande sociala hänsyn inkluderat CSR-kompassen, av samma skäl som anförs i avsnitt 3.3 vad gäller miljöaspekter, bör ligga kvar på Miljöstyrningsrådet.

3.5 Målgrupper och relationer (betänkandets avsnitt 5.3)

Upphandlingsstödet målgrupper idag är upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer, befintliga såväl som presumtiva, med fokus på de små företagen. Inom myndigheterna och enheterna vänder sig Upphandlingsstödet främst till upphandlingschefer, upphandlare och beställare men vi ser även strategiska beslutsfattare, verksamhetsföreträdare och politiker som viktiga målgrupper.

Utredningens förslag att utöka målgruppen till att omfatta även konsulter, advokater och så kallade relationsgrupper med fackliga företrädare, revisorer och journalister m.fl. drar uppmärksamheten från de primära målgrupperna. Det kan därmed snarast försvåra möjligheten att ge den upphandlingsstödjande verksamheten en stark och tydlig profil och kollegiet avstyrker därför förslaget.

3.6 Nyhetsbrev (betänkandets avsnitt 5.4.4)

Kollegiet ger idag ut ett nyhetsbrev där vi löpande informerar om utvecklingen på upphandlingsområdet. Förslaget är därmed i grunden bra. Kollegiet anser det däremot olämpligt att den upphandlingsstödjande verksamheten gör egna tolkningar av lagen, redogör för egna uppfattningar i principiella frågor eller gör uttolkningar av rättsfall. Det är därför angeläget att den upphandlingsstödjande verksamhetens uppdrag blir tydligt utformat i detta avseende, särskilt mot bakgrund av att regeringen dessutom har angivit att myndigheter inte bör bedriva opinionsbildning².

3.7 Branschvillkor (betänkandet avsnitt 5.4.6)

På www.upphandlingsstod.se finns idag samlat ett antal branschspecifika avtalsvillkor. Arbetet med detta kan ske mer metodiskt för att säkerställa att samtliga aktuella branschvillkor finns att tillgå. Däremot ställer sig kollegiet mycket tveksamt till att den upphandlingsstödjande verksamheten skulle ta ett mer aktivt ansvar för att denna typ av villkor utarbetas. Ett sådant uppdrag bör ligga på berörda parter inom respektive bransch och kollegiet avstyrker därför förslaget.

3.8 Upphandlingsråd (betänkandet avsnitt 5.4.10)

Kollegiet har många positiva erfarenheter av att i olika arbets- och referensgrupper samarbeta med andra myndigheter, organisationer och experter. Kollegiet anser dock att ett särskilt upphandlingsråd med den inriktning som utredningen föreslår inte ska knytas till den upphandlingsstödjande verksamheten. Kollegiet har i andra sammanhang erfarit att sådana råd bör övervägas noggrant och framför allt ges tydliga instruktioner och mandat. Utredaren har mot den bakgrunden inte tillräckligt beskrivit och argumenterat för vilken roll och formell ställning ett sådant råd ska ha. När det gäller inriktningen anser kollegiet dessutom, i enlighet med vad som anges i avsnitt 3.6, att det är olämpligt att lägga uttolkning av rättsfall på en myndighet. Detsamma gäller för tolkning av nya eller förväntade regelverk.

² Prop. 2009/10:175

3.9 Överträdelseärenden (betänkandet avsnitt 6.1.2)

Kollegiet anser att huvudansvaret för att biträda Regeringskansliet i överträdelseärenden bör ligga på Konkurrensverket i dess egenskap av tillsynsmyndighet.

3.10 Medverkan i annat internationellt arbete (betänkandet avsnitt 6.1.3)

Kollegiet ställer sig positivt till att internationellt samarbete gällande generell utveckling och förbättring av offentlig upphandling samt understödjande av gränsöverskridande upphandling läggs på den upphandlingsstödjande verksamheten. Vad gäller internationellt arbete kring sociala hänsyn och övergripande miljöaspekter i vid offentlig upphandling hänvisas till kommentar i avsnitt 3.3 och 3.4.

3.11 Upphandling av vård och omsorg (betänkandet avsnitt 7.1.1)

Kollegiet konstaterar att utredningen inte har uppmärksammat att Upphandlingsstödet under 2010-2011 har publicerat fem vägledningar gällande upphandling av vård och omsorg, se bilaga 1 ”Regeringsuppdrag och Levererade produkter”. Enligt utredningen ska detta arbete endast ha påbörjats vilket således inte stämmer. Kollegiet vill mot den bakgrunden lämna följande information.

För att kunna ta fram användbara vägledningar med goda exempel till stöd för upphandling av vård- och omsorg krävs, utöver kompetens i upphandlingsjuridik, även mycket hög kompetens och lång erfarenhet av upphandlingsprocessens alla delar inom området. Upphandlingsstödet besitter idag den kompetensen.

Vid den enkätundersökning som kollegiet genomförde hösten 2011 (se avsnitt 4.1) framkom att kommuner och landsting i hög utsträckning ansåg att de fem publicerade vägledningarna både var användbara och användarvänliga. Kollegiet får också många inbjudningar från kommuner och landsting att föreläsa inom området. Utöver detta kontakter fler och fler leverantörer och upphandlande myndigheter inom vård och omsorg Upphandlingsstödet för att få konkreta råd och förslag inom olika upphandlingsrelaterade frågor. Frågorna besvaras även utanför helpdesk-tiden³. Flera av frågeställarna återkommer i andra frågor vilket kollegiet ser som ett bevis på att man är nöjd med de svar man får.

³ Måndag, onsdag, fredag kl 09.00-11.00. Se vidare bilaga 1 ”Regeringsuppdrag och Levererade produkter”.

Kollegiet anser det självklart att arbetet med upphandlingsstöd inom vård- och omsorg sker i nära samarbete med berörda myndigheter i allmänhet och Socialstyrelsen i synnerhet. Samarbete sker sedan två år tillbaka med Socialstyrelsen, Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Konkurrensverket, Miljöstyrningsrådet, Skattemyndigheten, Myndigheten för Vårdanalys m.fl. samt med SKL. Utöver dessa träffar Upphandlingsstödet ett flertal företrädare för branschen, upphandlare från kommuner och landsting samt företrädare för brukarorganisationer.

3.12 Information om olika livscykelkostnadsberäkningsmetoder (betänkandet avsnitt 7.3.4)

Kollegiet anser att vägledning och stöd beträffande beräkningsmetoder för livscykelkostnader, av samma skäl som anføres i avsnitt 3.3 och 3.4 vad gäller miljöaspekter och sociala aspekter, bör ligga kvar på Miljöstyrningsrådet.

3.13 Samarbetsformer mellan det samordnade upphandlingsstödet och MSR (betänkandet avsnitt 7.3.5)

Se kommentar i avsnitt 3.3

3.14 Gränsdragning mot Konkurrensverket (betänkandet avsnitt 7.8)

Kollegiet anser att det måste finnas en klar gränsdragning mellan den upphandlingsstödjande verksamheten och Konkurrensverkets uppdrag inom offentlig upphandling. Uppdraget att lämna råd och stöd gällande offentlig upphandling och samtidigt utföra en effektiv tillsynsverksamhet inom samma område är uppenbart förenat med stora problem och näst intill oförenligt. Konkurrensverkets uppdrag gällande upphandling bör därför tydligare avgränsas till tillsyn och information om tillsynsverksamheten, vilket även framförts av Konkurrensverket i tidigare remissvar⁴. Kollegiet delar därför utredarens uppfattning är det är viktigt att Konkurrensverkets instruktion anpassas i en sådan riktning.

⁴ KKV yttrande till Statskontorets rapport En ny upphandlingsmyndighet (2010:23), dnr 595/2010

4. Samordnat upphandlingsstöd – egen myndighet eller placerat vid Kammarkollegiet

Utredningen anser att en fortsatt förläggning av den upphandlingsstödjande verksamheten till Kammarkollegiet varken är ändamålsenlig eller lämplig och förordar därför en ny egen myndighet.

Kollegiet anser att det på det hela taget är svårt att i denna del värdera utredningens förslag. Utredarens argument är i betänkandet svagt underbyggda och konsekvenserna inte analyserade. Kollegiet konstaterar exempelvis att det inte framgår på vilket sätt och med vilka metoder utredningen inhämtat sina uppgifter. Det är en allvarlig brist då utredningens förslag inte endast är av organisatorisk karaktär utan, i vart fall övergångsvis, får långtgående verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser. I ljuset av detta får argumenteten och slutsatserna i betänkandet i stället karaktären av allmänt tyckande.

Kollegiet förordar i motsats till utredaren att den samlade upphandlingsstödjande verksamheten, i enlighet med direktivet till utredningen, lokaliseras till en befintlig myndighet. Då Kammarkollegiet redan idag har regeringsuppdrag att bedriva en upphandlingsstödjande verksamhet och att denna verksamhet är inarbetad och har ett dokumenterat gott renommé hos målgrupperna, är det lämpligt att den utökade och samordnade verksamheten förläggs till Kammarkollegiet. Dessutom finns effektivitetsvinster som följer av att tillhöra en stor myndighet i förhållande till att skapa en ny mindre myndighet.

Nedan redovisas kollegiets synpunkter vad avser de i betänkandet (avsnitt 8.2.1) redovisade nackdelarna med alternativ 0 dvs. att den samlade upphandlingsstödjande verksamheten förblir en avdelning inom Kammarkollegiet.

4.1 Synlighet

Utredningen anser att en egen myndighet skulle öka synligheten mot målgrupperna. I betänkandet anføres följande.⁵ ”Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet är fortfarande inte känt av alla upphandlare. Utredningens kontakter ger vid handen att verksamheten uppfattas som osynlig. Utredningens kontakter med upphandlare ger vidare tydligt vid handen att Konkurrensverket uppfattas som en trovärdig informationskälla medan Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet inte uppfattas ha samma tyngd”. Kollegiet anser att utredaren i betänkandet inte har visat att så är fallet.

⁵ SOU 2012:32 sidan 259

Upphandlingsstödet har under hösten 2011 genomfört en enkätundersökning med hög svarsfrekvens hos samtliga upphandlande myndigheter och enheter. Resultatet av denna undersökning, som redovisats för utredningen, visar att hela 60 procent av respondenterna både känner till vår verksamhet och även har tagit del av de vägledningar som publicerats. Därutöver visade resultatet att 85-95 procent (beroende på vägledning) ansåg att dessa var lätta att förstå och 70-100 procent (beroende på vägledning) var nöjda med innehållet. Sedan enkäten genomfördes har, efter ytterligare marknadsföringsinsatser, såväl antalet besökare på webbplatsen som antalet prenumeranter på nyhetsbrevet liksom samtalen till helpdesk ökat markant varför det finns anledning att anta att Upphandlingsstödet är mer känt idag än för sju månader sedan.

Det tar tid att etablera en verksamhet och synlighet kommer inte med en gång – det krävs ett långsiktigt och metodiskt arbete. För detta har Upphandlingsstödet en fastställd strategi och har kommit en lång bit på väg. Samma typ av arbete måste göras även om verksamheten bedrivs inom en egen myndighet. Det föreligger en stor risk att arbetet med marknadsföring tappar fart i samband med etablering av en ny myndighet.

Utredningen anger att en egen myndighet skulle utgöra en markering av att insatser görs för bättre offentlig upphandling. Kollegiet håller med om att bildandet av en ny myndighet kan vara en symbolhandling, men vill framhålla att ett starkt upphandlingsstöd framför allt kräver ett seriöst, långsiktigt och metodiskt arbete.

Kollegiet anser sammanfattningsvis att utredaren inte har visat att Upphandlingsstödet verksamhet är okänd eller inte skulle uppfattas som en trovärdig informationskälla hos målgrupperna. Kollegiet anser vidare att utredarens argument för att synligheten permanent skulle öka, enbart genom att verksamheten bedrivs inom en egen myndighet, saknar belägg. Dessutom saknas en konsekvensanalys omfattande den tid och de investeringar som gjorts i kollegiet samt de nya investeringar som måste göras i både tid, anläggningar och "varumärke" vid inrättandet av en ny myndighet.

4.2 Rekrytering

Utredningen anser att det skulle underlätta rekryteringen av kompetent personal till en myndighet med specialinriktning inom upphandlingsfrågor.

Kollegiet anser inte att det finns belägg för detta och menar att förhållandet i själva verket kan vara det motsatta då den föreslagna myndigheten kommer att vara mycket liten och därmed ha begränsade karriärmöjligheter. Det finns också en viss typ av sårbarhet inom en mindre verksamhet som kan inverka negativt vid rekrytering.

Kollegiet vill också betona att vi idag har både en formell och reell kompetens som är väl anpassad till det nuvarande uppdraget. Samtidigt upplever självklart även kollegiet att personer med upphandlingskompetens är en eftertraktad yrkesgrupp och att det finns en konkurrenssituation på arbetsmarknaden.

4.3 Myndighetschef kontra avdelningschef

Ytterligare argument för en egen myndighet är enligt utredningen att en myndighetschef har bättre förutsättningar än en avdelningschef att få genomslag och tyngd i det utåtriktade arbetet.

Kollegiet anser att argumentet är svagt underbyggt och mycket allmänt hållet. Avgörande för genomslagskraften är snarare trovärdigheten och kompetensen hos den person som gör uttalanden och bedriver det utåtriktade arbetet. Mot den bakgrunden kan en avdelningschefs utåtriktade arbete väga lika tungt som en myndighetschefs.

4.4 Beslutsvägar

Utredningen påpekar att en egen myndighet skulle medföra snabbare beslutsvägar. Upphandlingsstödet är idag en helt platt organisation med en chef direkt underställd GD varför beslutsvägarna är mycket korta. Även om den upphandlingsstödjande verksamheten utökas med tillkommande uppdrag och organisationen därmed kräver flera nivåer, finns inom kollegiet idag rutiner som säkerställer att kommunikationen och den interna styrningen kan ske på ett effektivt sätt.

4.5 Intressekonflikt med Statens inköpscentral

I utredningen anges att det förligger en intressekonflikt mellan den verksamhet som bedrivs inom Statens Inköpscentral (SIC) och den som bedrivs inom Upphandlingsstödet. Konflikten skulle, enligt utredningen, bero på följande tre faktorer.

1. Vissa leverantörer kan vara kritiska till de statliga ramavtalens utformning.
2. Många leverantörer har ett partsförhållande till SIC vilket skulle påverka förtroendet för Upphandlingsstödet negativt.
3. Den finns en motsättning i två olika ersättningsmodeller (anslag och intäkt).

Kollegiet delar inte denna uppfattning. Varken SIC eller Upphandlingsstödet har fått några signaler från leverantörer som bekräftar

de ovan beskriva konflikterna. I stället finns klara synergieffekter i samarbetet och det sker ett löpande informations- och erfarenhetsutbyte mellan verksamheternas medarbetare. Ett konkret exempel är den samverkan som sker vid framtagande av vissa vägledningar inom Upphandlingsstödet ansvarområde. Dessutom har de båda verksamheterna ett så professionellt förhållningssätt i sina roller att de kan hantera gränsdragningen mellan uppdragen.

4.6 Myndighetsstyrning

I betänkandet anges att myndighetsstyrningen skulle underlättas av att verksamheten bedrivs i en egen myndighet. Skälet till detta anförs inte i utredningen och kollegiet kan inte heller se några skäl som styrker detta ställningstagande.

Kollegiet kan istället konstatera att regeringen, i såväl instruktion som regleringsbrev, har lämnat konkreta uppdrag vad gäller produkter och aktiviteter som Upphandlingsstödet ska leverera samt därtill detaljerade instruktioner vad gäller metoder för framtagandet, innehåll och samarbetsformer. Därutöver har löpande tillkommit ett flertal specifika regeringsuppdrag. Denna styrning är väsentligt mer detaljerad än vad styrningen av någon av kollegiets övriga uppgifter är och kollegiet har levererat helt i enlighet med detta. Behovet av styrning från regeringen torde därför vara väl tillgodosett.

5 Finansiering

Kostnaderna för den nya myndigheten beräknas enligt utredningen till 40 Mkr på årsbasis. I utredningen är 6,5 Mkr av dessa inte finansierade. Kammarkollegiet ifrågasätter utifrån erfarenheten av att driva Upphandlingsstödet om den totala kostnaden för det föreslagna alternativet är tillräckligt. Det finns också skäl att påtala att det är förenat med betydande kostnader att starta upp en myndighet.

I betänkandet anges också i en fotnot⁶ att kollegiet kan ha intresse av att hyra ut lokaler till nya myndigheten; ett förslag som enligt kollegiets uppfattning står i strid med argumentet att en ny myndighet skild från kollegiet skulle få en tydligare profil.

⁶ SOU 2012:32 sid 309

Kollegiet bedömer att det för tillkommande uppdrag, såsom dessa beskrivits i kollegiets remissvar,⁷ krävs en utökning av personalstyrkan med sex personer, vilket motsvarar cirka 4 mkr. Övriga kostnader påverkas endast marginellt.

— — —

I detta ärende har generaldirektör Claes Ljungh beslutat. Stabschef Martin Sundelius har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningscheferna Agneeta Anderson och Ylva Grahn Agering samt chefsjurist Bertil Kallner deltagit.

Claes Ljungh

Martin Sundelius

Bilaga

- 1 Regeringsuppdrag och Levererade produkter
- 2 Uppgifter för den samordnade upphandlingsstödjande verksamheten

⁷ Den upphandlingsstödjande verksamheten omfattar inte miljö, sociala krav och livcykelkostnadsanalys enligt avsnitt 3.3, 3.4 samt 3.12 (ligger kvar inom Miljöstyrningsrådet).

2012-07-05

Dnr 3.1-3877-12

Regeringsuppdrag och Levererade produkter

Regeringsuppdrag

1. Uppdrag att upprätta och ansvara för driften av en nationell databas för annonsering av valfrihetssystem, nedan kallad Valfrihetswebben (2008-06-26).¹ Uppdrag gällande drift och utveckling av Valfrihetswebben återkommer i regleringsbrev för 2010, 2011 och 2012.
2. Uppdrag att förbereda en ny verksamhet kring upphandlingsstöd och elektronisk upphandling (2008-11-01).²
3. Uppdrag att, i nära samarbete med Regeringskansliet, utarbeta en plan för arbetet med att etablera en teknisk plattform för elektronisk upphandling.³
4. Uppdrag att utveckla en vägledning för upphandling inom vård och omsorg (2009-03-26).⁴ Uppdrag att aktivt sprida vägledning inom vård och omsorg återkommer i regleringsbrev för 2010, 2011 och 2012.
5. Uppdrag att i arbetet med upphandlingsstödet särskilt beakta de behov som finns vid offentliga upphandlingar i byggsektorn.⁵
6. Uppdrag att ta fram en vägledning för konkurrenspräglad dialog och elektronisk auktion (2010-03-18).⁶
7. Uppdrag att verka för att underlätta för mindre leverantörer att delta i offentlig upphandling genom att ta fram en vägledning.⁷
8. Uppdrag att ta fram en vägledning för innovationsvänlig upphandling (2011-12-08).⁸

¹ S2008/5749/ST

² Fi 2008/6941

³ Regleringsbrevet för 2009

⁴ S2007/11029/HS

⁵ Regleringsbrevet för 2010.

⁶ Fi2010/1674

⁷ Regleringsbrevet för 2011

⁸ S2011/10868/RU

2012-07-05

Dnr 3.1-3877-12

Levererade produkter

Vägledningar för offentlig upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader

1. Konkurrenspräglad dialog.
2. Elektronisk auktion.
3. Offentlig upphandling inom byggsektorn – en vägledning för upphandlande myndigheter.
4. Offentlig upphandling inom byggsektorn – en vägledning för leverantörer.
5. Utformning av förfrågningsunderlag för offentlig upphandling inom byggsektorn.
6. Anbudsutvärdering vid offentlig upphandling av byggtreprenader
7. Utformning av förfrågningsunderlag vid offentlig upphandling av varor och tjänster.
8. Anbudsutvärdering vid offentlig upphandling av varor och tjänster.
9. Direktupphandling.
10. Kontraktsuppföljning.
11. Att underlätta för små företag att delta i offentlig upphandling.
12. Att förebygga korruption och jäv i offentlig upphandling.
13. Upphandlingsprocessen steg för steg för leverantörer.
14. Upphandlingsprocessen steg för steg för upphandlande myndigheter.
15. Informationspaket för kommuner och landsting. En aktivitet som syftar till att skapa förutsättningar för att fler mindre företag ska ta steget och lägga anbud.
16. Vägledning förhandling och dialog. En vägledning om kontakter mellan upphandlande myndigheter och leverantörer före, under och efter en upphandling.

Vägledningar för offentlig upphandling inom hälso- och sjukvård samt vård och omsorg

1. Vägledning för utarbetande av kravspecifikation för hemtjänst.
2. Vägledning för utarbetande av kravspecifikation för primärvård.
3. Utformning av förfrågningsunderlag för upphandling enligt LOV.
4. Vägledning - Processbeskrivning för LOV.
5. LOV-vägledning för utförare.

Rapporter gällande hälso- och sjukvård samt vård och omsorg

1. Rapport angående kommuners och landstings användning av Valfrihetswebben. Publicerad augusti 2010.
2. Kartläggning av landstingens förfrågningsunderlag för primärvård. Publicerad oktober 2010.
3. Målsättningen med att införa valfrihetssystem. En studie av kommuners och landstings utredningar och tjänsteutlåtanden kopplat till LOV. Utarbetad i samarbete med Tillväxtverket och Tillväxtanalys. Publicerad januari 2012.

2012-07-05

Dnr 3.1-3877-12

4. Rapport om målgruppernas användning av Valfrihetswebben och hur databasen utvecklats under 2011. Publicerad januari 2012.

Rapporter gällande elektronisk upphandling

1. Kartläggning av marknaden för elektroniska upphandlingssystem och annonsdatabaser. Publicerad oktober 2010.
2. Uppföljning av upphandlande myndigheters användning av elektronisk upphandling. Publicerad januari 2011.
3. Framtida arkitektur för elektronisk upphandling. Analys av behovet av nationella initiativ för att få en lämplig och effektiv infrastruktur för elektronisk offentlig upphandling. Publicerad april 2011.
4. Erfarenheter av elektroniskt stöd vid offentlig upphandling. Några kommuners och myndigheters reflektioner kring e-upphandling. Publicerad november 2011.
5. Referensmodell för upphandlingsmetoder. En referensmodell som visar upphandlingsprocessen ur tre perspektiv, den upphandlande myndighetens, anbudsgivarens och det IT-stöd som krävs för att uppnå en elektronisk process. Publicerad juni 2012.
6. Råd och rekommendationer vid införande av elektronisk upphandling. Ett praktiskt stöd som går igenom de olika stegen i processen för införande av e-upphandling och anskaffning av ett upphandlingssystem. Publicerad juni 2012.

Rapport gällande offentlig upphandling generellt

De tio vanligaste problemen med upphandlingsregelverket och tänkbara åtgärder. Rapport till Upphandlingsutredningen. Publicerad januari 2011.

Helpdesk

Upphandlingsstödet erbjuder upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer stöd i upphandlingsfrågor genom att lämna grundläggande information om upphandlingsprocessen och ge stöd i praktiska upphandlingsfrågor. Frågor kan ställas via e-post eller telefon. Sedan september 2011 har drygt 1 200 frågor inkommit och besvarats.

Valfrihetswebben

Upphandlingsstödet förvaltar och utvecklar Valfrihetswebben. Där annonseras idag samtliga upphandlingar inom ramen för valfrihetssystemet.

Elektronisk upphandling

Medverkan i ett nationellt standardiseringsarbete med utgångspunkt i CEN/BII:s förslag på affärsprofiler, transaktionsmodeller och standardmeddelanden för elektronisk upphandling. Aktiviteten är ett löpande uppdrag som genomförs inom ramen för SFTI.

Webb och Kommunikation

upphandlingsstod.se

- 1 500-3 000 besökare per vecka.

2012-07-05

Dnr 3.1-3877-12

- Ett hundratal frågor och svar (FAQ)
- Grunderna i offentlig upphandling.
- Upphandlingsprocessen LOU för inköpare.
- Upphandlingsprocessen LOU för leverantörer.
- Ordlista
- Branschvillkor och Standardavtal.
- Månatligt nyhetsbrev (800 prenumeranter).

Upphandlingsstödet har vidare genomfört tre konferenser i egen regi under 2011 och en under 2012. Teman för konferenserna var ”Utarbetande av förfrågningsunderlag”, ”Konkurrenspräglad dialog”, den så kallade Upphandlingsstödsdagen samt ”Små företags medverkan i offentlig upphandling”. Därutöver har Upphandlingsstödet deltagit i Almedalen 2011.

Upphandlingsstödet medarbetare har vid ca 15 tillfällen under 2011 och 2012 varit inbjudna som föreläsare kring offentlig upphandling vid universitet, högskolor, Handelskammaren, andra myndigheter etc.

Remisser

Utöver ovanstående har Upphandlingsstödet lämnat yttrande på ett stort antal remisser bl.a. följande.

1. Regler för etablering av vårdgivare (SOU 2009:84).
2. Statskontorets rapport angående ny upphandlingsmyndighet (SOU 2010:23).
3. Betänkandet Innovationsupphandling (SOU 2010:56).
4. Miljökrav vid upphandling av bilar (Prop. 2010/11:118).
5. Grönbok gällande ökad användning av e-upphandling inom EU (S2011/92/RU).
6. Grönboken gällande modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling (2011/1259/RU).
7. Ökad konkurrens på det upphandlingsarkeologiska området (DS 2011:6).
8. Offentlig upphandling från eget företag - OFUKI (SOU 2011:43).
9. Delbetänkande Upphandlingsutredningen (SOU 2011:73).
10. Betänkande utredningen om fritt val av hjälpmedel (SOU 2011:77).

2012-07-05

Dnr 3.1-3877-12

Uppgifter för den samordnade upphandlingsstödjande verksamheten

Här redovisas detaljerat Kammarkollegiets syn på de delar av betänkandet där vi i sak instämmer med utredningens förslag.

Ekonomiska aspekter (betänkandet avsnitt 5.2.2)

Under hösten 2011 genomförde Upphandlingsstödet en enkätundersökning som riktade sig till samtliga upphandlande myndigheter och enheter. Se avsnitt 4.1. Ett av målen med enkäten var att identifiera nya områden för kommande vägledningar. Ett mycket efterfrågat område var vägledning kring hur man med hjälp av ekonomiska ersättningsmodeller kan styra mot de krav som ställs i upphandlingar. Vägledningen kommer att publiceras under hösten 2012. Kollegiet anser att detta arbete kan vidareutvecklas inom ramen för utredningens förslag att det samordnade upphandlingsstödet bör ge stöd och vägledning beträffande ekonomiska aspekter av offentlig upphandling. Dessa aspekter hänger också nära samman med upphandlingens strategiska betydelse liksom de överväganden som hela upphandlingsprocessen innebär för de upphandlande myndigheterna och enheterna.

Innovationsaspekter (betänkandet avsnitt 5.2.5 och 7.5)

Kollegiet har idag ett regeringsuppdrag att arbeta med innovationsvänlig upphandling. En vägledning i ämnet kommer att publiceras den 1 november 2012.

Hänsyn till små och medelstora företag (betänkandet avsnitt 5.2.6 och 7.6)

Kollegiet har idag ett regeringsuppdrag att främja små och medelstora företags medverkan i offentlig upphandling och har publicerat en vägledning i ämnet hösten 2011.

Upphandlingsjuridiska aspekter (betänkandet avsnitt 5.2.7)

Denna uppgift utgör fundamentet i Upphandlingsstödet nuvarande arbete. Kollegiet anser att befintlig vägledning i dess olika former har såväl bredd som djup. Vi ser inte heller några svårigheter att inom den upphandlingsstödjande verksamheten arbeta med vägledning inom upphandlingsjuridiken ur ett ännu bredare och djupare perspektiv under förutsättning att detta efterfrågas av målgrupperna.

Uppföljningsaspekter (betänkandet avsnitt 5.2.8)

Upphandlingsstödet arbetar idag med detta uppdrag. En vägledning gällande kontraktsuppföljning är publicerad och ytterligare en, anpassad för

2012-07-05

Dnr 3.1-3877-12

upphandling av hälso- och sjukvård samt vård och omsorg, publiceras under hösten 2012. Kollegiet ser inte några problem med att uppdatera vägledningarna med ytterligare exempel på hur kontroller kan organiseras och hur resultaten kan användas.

Utvärderingsaspekter (betänkandet avsnitt 5.2 9)

Kollegiet ser utvärderingsaspekterna som en viktig och naturlig del av upphandlingsprocessen. Upphandlingsstödet hade under 2011 planer på en vägledning inom området men fick pga. andra prioriterade uppdrag skjuta arbetet på framtiden.

Webbplats (betänkandet avsnitt 5.4.1)

En webbplats är en förutsättning för att uppnå god kommunikation. Upphandlingsstödet har sedan januari 2010 en egen webbplats, upphandlingsstod.se, som innehåller alla de delar som utredningen föreslår. Webben kommer dessutom att under hösten 2012 uppdateras till 2.0 och då bli betydligt mer överskådlig med helt ny layout, förbättrad sökfunktion och uppdaterat innehåll.

Vägledningar (betänkandet avsnitt 5.4.2)

Som nämns i avsnitt 2.2 har Upphandlingsstödet hittills publicerat 21 vägledningar inom olika upphandlingsrelaterade områden. Vägledningarna tas fram i nära samarbete med berörda intressenter för att få så praktisk tillämpbarhet och stort genomslag som möjligt. I flera fall har det också tagits fram en kortversion av vägledningarna väl lämpad för t.ex. beslutsfattare, politiker eller andra som vill ha en snabb inblick i ämnet.

Det finns också en klar struktur för vägledningarna som beslutas i samband med den årliga verksamhetsplaneringen. Vilka vägledningar som ska utarbetas baseras på

- önskemål som framkom vid dialogmöten med intressenter i samband med att Upphandlingsstödet bildades,
- önskenmål som framkommer vid den årliga enkäten till upphandlande myndigheter och enheter,
- områden som Upphandlingsstödet identifierar genom sin egen erfarenhet, samt
- specifika regeringsuppdrag.

Vägledningarna uppdateras en gång per år i enlighet kollegiets internt utarbetade och av internrevisionen godkända förvaltningsmodell.

Goda exempel (betänkandet avsnitt 5.4.3)

Önskemål om fler goda exempel har framförts från flera av de intressenter som medverkar Upphandlingsstödet arbets- och referensgruppen. Detta har hörtsammats och i de senare vägledningarna finns tips och idéer gällande

2012-07-05

Dnr 3.1-3877-12

bl.a. förhandlingsprocessen. Därutöver bygger hela arbetet med vägledningen gällande innovationsvänlig upphandling på goda exempel.

Helpdesk (betänkandet avsnitt 5.4.5)

Upphandlingsstödet erbjuder idag helpdesk, via telefon och e-post, med det innehåll som utredningen föreslår. Telefontiden är måndag, onsdag och fredag kl 09.00-11.00. Frågor via e-post tas emot och besvaras alla vardagar under kontorstid. Därutöver kan Upphandlingsstödet medarbetare nås per telefon för frågor även utanför den formella helpdesktiden. Kollegiet anser därmed att tillgängligheten är mycket god. I de fall behov föreligger ser vi inga problem med utökade öppettider för telefonrådgivning.

Informationspaket (betänkandet avsnitt 5.4.7)

Upphandlingsstödet har tagit fram ett informationspaket som vänder sig till främst kommuner att använda som information vid träffar med leverantörer. Paketet innehåller två filmer, presentationsmaterial i Powerpoint, talarmanus samt en vägledning gällande upphandlingsprocessen för leverantörer samt en broschyr med kortfattad information om hur man blir leverantör till offentlig sektor. Ett särskilt informationspaket för upphandlingar enligt LOV kommer att publiceras inom kort. Materialet finns att ladda ner på www.upphandlingsstod.se eller kan beställas via Upphandlingsstödet.

Seminarier (betänkandet avsnitt 5.4.8)

I enlighet med vad som beskrivs under avsnitt 3.2 har Upphandlingsstödet hittills genomfört fyra konferenser i egen regi med syfte att sprida kunskap om offentlig upphandling. Upphandlingsstödet medarbetare har också vid ca 15 tillfällen under 2011 och 2012 varit inbjudna som föreläsare kring offentlig upphandling vid universitet, högskolor, Handelskammaren, andra myndigheter etc. Efterfrågan på denna typ av uppdrag har ökat markant vilket är mycket positivt. En utåtriktad verksamhet är avgörande för möjligheten till ökad synlighet. Upphandlingsstödet deltog också i Almedalen 2011.

Nätverk för upphandlare (betänkandet avsnitt 5.4.9)

Kollegiet ställer sig positivt till att erbjuda plattformar för konkret erfarenhetsutbyte vid exempelvis konferenser och seminarier eller eventuellt via en elektronisk plattform. Erfarenhetsutbyte kan även främjas genom att i vägledningar och andra sammanhang lyfta fram goda exempel.

Stabsstöd (betänkandet avsnitt 6.1)

Upphandlingsstödet medarbetare erbjuder idag stabsstöd till Regeringskaslitet, främst i frågor rörande elektronisk upphandling i såväl det nationella som det internationella arbetet.

Utredningar, utvärderingar och uppföljningar (betänkandet avsnitt 6.1.4)

Upphandlingsstödet genomför idag löpande inom ramen för det dagliga

2012-07-05

Dnr 3.1-3877-12

arbetet rättutredningar av olika omfattning. Kollegiet ser därmed inte några problem med att erbjuda denna tjänst även som stabsstöd till regeringen. Utredningens förslag gällande utredningar inom miljöområdet avvisas av kollegiet av skäl som anges i avsnitt 3.3.

Experter till förfogande, underlag för interpellations- och frågesvar, stöd med annat underlag, remissvar (betänkandet avsnitt 6.1.5 - 6.1.8)

Upphandlingsstödet medarbetare är redan idag mycket efterfrågade som experter i olika sammanhang. Exempel på detta är deltagande i såväl Upphandlingsutredningens expertgrupp som referensgruppen för nya EU-direktiv på upphandlingsområdet. Därutöver deltar medarbetarna regelbundet som föreläsare vid universitet och högskolor samt vid andra myndigheter, kommuner och landstig. Kollegiet ser också positivt på utredningens förslag att vara behjälplig med information som krävs för att statsråd ska kunna besvara frågor och interpellationer samt att ge underlag på det sätt som är sedvanligt för myndigheter.

Det samordnade upphandlingsstödet ansvar för statistik (betänkandet avsnitt 6.2.3)

Kollegiet ställer sig positivt till att statistikuppdraget läggs på den upphandlingsstödjande verksamheten.

Forskning om offentlig upphandling (betänkandet avsnitt 6.3)

Kollegiet delar utrednings synpunkt att det föreligger ett behov av forskning inom offentlig upphandling och ställer sig positivt till att eventuellt beviljade nya medel för detta ändamål disponeras av den upphandlingsstödjande verksamheten.

e-Certis (betänkandet avsnitt 6.4.1)

Den föreslagna fördelningen av uppdraget mellan kollegiet och Konkurrensverket gäller redan idag.

Frågor om korruption och andra oegentligheter vid offentlig upphandling (betänkandet avsnitt 7.7)

Kollegiet har idag det uppdraget och Upphandlingsstödet publicerade i november 2011 en vägledning gällande hur man undviker korruption och jäv i offentlig upphandling. Vägledningen togs fram i nära samarbete med representanter för Institutet för mutor, Riksenheten mot korruption, SKL samt Göteborgs stad och leverantörsledet. Upphandlingsstödet projektledare har också varit inbjuden talare i ämnet vid ett par tillfällen.