

Socialdepartementet  
Enheten för upphandlingsrätt  
Rickard Falkendal  
103 33 Stockholm

## REMISSYTTRANDE

Stockholm 2012-01-26

### **SOU 2011:73, På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen**

Svenska Teknik&Designföretagen ("STD-företagen") får härmed lämna remissyttrande över rubricerat delbetänkande.

#### **Sammanfattning**

- STD-företagen anser att lagstiftningen i princip är bra och att de problem som finns i upphandlingar ofta beror på brister i tillämpningen av lagen.
- De problem som finns med att upphandla kvalitet borde kunna förbättras genom bl a ökad dialog och genom att upphandlingsstödet får ytterligare resurser, t ex för att ta fram branschanpassade upphandlingsverktyg.
- Upphandlingsfunktionen behöver få en mer strategisk ställning i sin organisation så att kopplingen mellan myndighetens verksamhet och det som köps in av upphandlingsfunktionen tydliggörs.
- Dialogmöjligheterna mellan upphandlande myndigheter och leverantörer behöver förtydligas och det behöver skapas ytterligare förutsättningar för respektive myndighets uppföljningar av upphandlingarna så att det kan ske en erfarenhetsåterföring till verksamheten och till marknaden.
- När det gäller vissa kunskapsintensiva tjänster finns det ett behov av dialog mellan upphandlande myndigheter och leverantörer under anbudsstiden. Detta beror på uppdragets komplexitet. Den upphandlande myndigheten kan då behöva få hjälp med att definiera sitt behov och hur det kan tillgodoses och anbudet kan successivt behöva anpassas till myndighetens behov och val av lösning.

- Livscykelanalyser är ett viktigt fundamenta i morgondagens upphandlingar. Det är ett komplicerat kompetensområde och det behöver tas fram vägledningar eller andra riktlinjer som definierar vilka faktorer som ska ingå i analysen och hur analysen ska genomföras.

### **Inledning**

Upphandlingsutredningen har presenterat ett gediget delbetänkande och STD-företagen ställer sig mycket positiva till att utredningen bedrivits på ett utåtriktat sätt.

STD-företagen anser att lagstiftningen i offentlig upphandling i princip är bra och att de problem som finns i upphandlingar ofta beror på brister i tillämpningen av lagen. Det finns dock en del som kan förbättras inom den offentliga upphandlingen som att reducera den administration som ibland krävs för att lämna anbud, det begränsade utrymme som finns för att få närmare information om myndighetens behov och anpassa anbuden till behovet, problem med att upphandla på kvalitet m m. En översyn av regelverket och en analys av hur det eller tillämpningen kan förbättras är således välkommet.

### **Problem med att upphandla god kvalitet**

Det är viktigt att upphandlingar sker på rätt förhållande mellan pris och kvalitet. Om så inte sker finns det en risk för att den upphandlande myndigheten inte får den kvalitet som verksamheten behöver. Vid upphandling av konsulttjänster ligger fokus ofta på timpriset och inte på resultatet av det arbete som konsultföretaget ska utföra. Konsekvensen av ett lågt timpris i ett uppdrag blir att företagen får svårt att offerera de kompetenser som är mest lämpliga för att utföra uppdraget, och då särskilt erfarna konsulter med hög kompetens och därmed hög lön.

När ett konsultföretag anlitas i ett bygg- och anläggningsprojekts tidiga skeden är det särskilt viktigt för den upphandlande myndigheten att upphandla på kvalitet. Det är i de tidiga skedena som strukturen för ett projekt fastställs och det är då som myndigheten, genom konsultföretagets arbete, kan påverka projektets totalkostnad och objektets kvalitet, miljöegenskaper, driftskostnader, hållbarhet m m. Det myndigheten kanske vinner på ett lägre timpris och en lägre budget i upphandlingen kan myndigheten förlora på att resultatet begränsas till en standardlösning istället för en mer hållbar lösning med låga driftskostnader. För att arbeta fram anpassade och optimala lösningar krävs att konsulten har erfarenhet och tillräckligt med tid.

En annan risk med att bemanna ett uppdrag med konsulter med färre antal års erfarenhet är att felmarginalen i uppdraget kan öka. En konsult med mindre erfarenhet har t ex inte samma förutsättningar som en mer erfaren konsult att göra manuella kontrollberäkningar av utfall från beräkningsprogram.

Samtidigt är det också viktigt att den upphandlande myndigheten inte heller ställer för stora krav på erfarenhet hos konsulten när det inte behövs för att nå de mål myndigheten har med upphandlingen. Om upphandlande myndigheter konsekvent ställer för höga krav i detta avseende så leder det till att konsultföretagen får svårt att nyanställa och att branschen utarmas.

Att *utöka resurserna till det statliga upphandlingsstödet* för att utveckla upphandlingsverktyg och metodstöd skulle kunna få mycket goda resultat när det gäller att öka kvaliteten på det som köps in. Man skulle kunna ta fram exempel på förfrågningsunderlag för olika branscher där det finns förslag på hur man kan utforma underlaget om man t ex vill upphandla på kvalitet. För att verktyg och andra metodstöd ska få önskad effekt är det viktigt att de är *branschpassade* och tas fram i nära samarbete med relevant bransch. Andra sätt att för att förbättra kvaliteten borde vara att ge upphandlingsfunktionen en *mer strategisk ställning* i organisationen och *mer resurser*, att *förtydliga dialogmöjligheterna* samt att skapa verktyg och förutsättningar för *uppföljning och erfarenhetsåterföring* (se nedan).

### **En strategisk ställning för upphandlingsfunktionen**

Ett steg på väg för att förbättra förutsättningarna för att upphandla på kvalitet borde vara att ge upphandlingsfunktionen en *strategisk ställning* i sin organisation. Detta borde medföra att kopplingen mellan kvaliteten på det som köps in och myndigheternas olika verksamheter tydliggörs och därmed även upphandlingsfunktionens betydelse. En upphandlingsfunktion som har en starkare roll i organisationen har också lättare att få tillräckliga resurser till sin verksamhet. Mer resurser till upphandlingsfunktionen skulle också resultera i en generell förbättring av upphandlingsunderlagen.

### **Ökad användning av dialog**

Mer *dialog* mellan upphandlande myndigheter och leverantörer ökar också möjligheterna för att fler upphandlingar ger myndigheterna den kvalitet de efterfrågar. Kunskapsintensiva tjänster är komplicerade och behovet av dialog är därför stort vid denna typ av upphandlingar. Ökad dialog skulle också förbättra upphandlingsunderlagen och göra dessa enklare samt reducera transaktionskostnaderna för båda upphandlande myndigheter och leverantörer. I en dialog *före en upphandling* kan parterna diskutera vilken kompetens som behövs i uppdraget, hur man kan utvärdera kompetensen, vilka lösningar som finns för att tillgodose myndighetens behov, hur stor tyngd som ska läggas på beskrivning av uppdraget i förfrågningsunderlaget m m. *Efter upphandlingen* är det också viktigt att parterna för en dialog och följer upp hur uppdraget och upphandlingen har genomförts och diskuterar frågor som kan förbättras till nästa upphandling. Eftersom det finns en osäkerhet hos upphandlande myndigheter och företag huruvida det är tillåtet att föra dialog och gränsdragningen för dialogen så behöver detta förtydligas. En god lösning kan vara att införa en tydlig bestämmelse om dialog i upphandlingslagstiftningen (*Jmf. art. 39 i Europeiska kommissionens förslag till direktiv(KOM(2011) 896)*). I detta sammanhang behöver man analysera och definiera vilka frågor dialogen kan omfatta och när dialogen får föras. Det bör framgå att dialogen kan omfatta både frågor som rör själva föremålet för upphandlingen och upphandlingsfrågor.

Eftersom det i dessa situationer finns en risk för jäv för de företag som deltagit i dialogen behöver det även utformas tydliga riktlinjer för hur dialogen ska föras, t ex i form av en vägledning.

### **Ökade möjligheter till förhandling?**

När det gäller kunskapsintensiva tjänster så kan dialog under anbudsstiden vara av stort värde för både upphandlande myndigheter och leverantörer. Detta beror på uppdragens komplexitet. Den upphandlande myndigheten kan då behöva hjälp med att definiera sitt behov och hur behovet kan tillgodoses och anbudet kan successivt behöva anpassas till myndighetens behov och val av lösning. Detta motsvarar hur anbudsarbetet ser ut inom privat sektor. Tjänsternas komplexitet gör att det är svårt att på ett någorlunda smidigt och träffsäkert sätt hantera de frågor som uppkommer rörande behovet och uppdragsresultatet enbart genom att kommunicera skriftligen genom frågor och svar eller genom att lämna alternativa anbud.

Ökad dialog under anbudsstiden borde också leda till att leverantörernas anbud blir mer jämförbara eftersom risken med olika tolkningar av förfrågningsunderlaget minskar. Leverantörerna kommer således att ha större samsyn på vad det är den upphandlande myndigheten efterfrågar och den upphandlande myndigheten kommer att bli mer uppmärksam på skillnader i t ex omfattning i leverantörernas anbud.

Större möjligheter till dialog under anbudsstiden borde också förbättra förutsättningarna för leverans av rätt kvalitet till myndigheten och för rätt bemanning av uppdragen.

Frågan är dock om behovet av dialog under anbudsstiden bäst tillgodoses genom att införa ett förhandlat förfarande med föregående annonsering som ett standardförfarande på samma villkor som inom försörjningssektorerna eller om behovet tillgodoses bättre på annat sätt, t ex genom anordnade av ”hearings” under anbudsstiden.

Det finns nackdelar med ökade förhandlingsmöjligheter och inför man ett förhandlat förfarande med föregående annonsering, som ett standardförfarande i klassisk sektor, behöver det ses över hur man kan trygga att likabehandlingsprincipen och principen om transparens upprätthålls. Man behöver också klargöra hur spelplanen för förhandlingarna ska se ut. Som anges i delbetänkandet bör det av direktivet framgå att förhandlingarna ska dokumenteras. Andra kompletterande bestämmelser som kan behövas är obligatorisk information till leverantörerna om när förhandlingen påbörjas och avslutas, obligatorisk agenda för förhandlingarna m m. Det behövs också vägledning om vad likabehandlingsprincipen och principen om transparens konkret innebär i förhandlingarna, vad anbudssekretessen innebär, hur immateriella rättigheter ska hanteras och var gränsen för väsentliga förändringar går.

I direktivförslagets artikel 24 c) anges att medlemsstaterna får använda bl a förfaranden under konkurrens för tjänster och varor, där tekniska specifikationer inte kan utarbetas med tillräcklig precision avseende någon

av standarderna, de europeiska tekniska godkännandena, gemensamma tekniska specifikationer eller tekniska referenser enligt punkterna 2-5 i bilaga VIII. Bestämmelsen behöver kompletteras med en bestämmelse som anger vad som gäller om en upphandling omfattar både tjänster/varor som kan preciseras enligt en standard m m och tjänster/varor som inte kan preciseras på ett sådant sätt.

### **Uppföljning och erfarenhetsåterföring**

Det är viktigt att det görs *uppföljning* av levererad kvalitet och genomförande av upphandlingen så att det kan ske en *erfarenhetsåterföring* till upphandlingsfunktionen och leverantörerna. Om t ex kvaliteten inte uppfyllde myndighetens behov kanske kraven, tilldelningskriterierna, eller de tekniska specifikationerna behöver ändras till nästa upphandling. Den vägledning för uppföljning av kontrakt som tagits fram av Kammarkollegiets upphandlingsstöd är ett steg i rätt riktning. Framtagande av en vägledning för upphandlingar som görs över tröskelvärdena borde också vara intressant i detta sammanhang. Det måste dock också finnas rutiner för uppföljning och erfarenhetsåterföring samt resurser hos myndigheterna så att rutinerna kan följas.

### **Direktupphandlingsgränsen**

STD-företagen anser att det behöver tydliggöras när man får direktupphandla. Det som främst behöver tydliggöras är vad som avses med tjänster av "samma slag". Är det t ex CPV-koderna som är styrande för detta? Om gränsen för direktupphandling höjs ökar behovet av att det säkerställs att gränsen följs. Ett sätt att säkerställa detta skulle kunna vara att introducera en skyldighet för de upphandlande myndigheterna att på ett och samma ställe hos myndigheten föra statistik eller en förteckning över vilka direktupphandlingar myndigheten gör. Statistiken/förteckningen borde då i vart fall innehålla uppgift om vilket slag av tjänst som har upphandlats, från vilket företag den har upphandlats och uppgift om slutkostnad. För att en sådan bestämmelse ska vara verkningsfull behöver det sannolikt finnas en sanktion för det fallet åtagandet inte fullgörs. Ju högre beloppet för direktupphandlingsgränsen blir desto större blir behovet av sammanställda uppgifter.

Vid leverans av arkitekttjänster till upphandlande myndigheter finns det ett behov av en högre direktupphandlingsgräns. Detta hänger samman med de utredningar som arkitekterna tar fram åt myndigheter i ett bygg- och anläggningsprojekts tidiga skede (förstudie, förslagsskede programskede). I detta skede är både uppdraget och uppdragsresultatet mycket diffust. Man ska t ex besvara frågan om det är möjligt att exploatera ett område, vad viss mark kan användas till m m. Uppdragen går ut på att hitta möjligheter. Det är då svårt för myndigheterna att precisera ett förfrågningsunderlag. Det fungerar oftast mindre bra att lägga sådana uppdrag under ett ramavtal eftersom de arkitekter som utför uppdraget har en specialistkompetens som skiljer sig från den kompetens myndigheten vanligtvis behöver när den upphandlar ramavtal. Gränsen för direktupphandling av arkitekttjänster bör uppgå till 600.000 kronor per år.

Om direktupphandlingsgränsen höjs även för andra tjänster så borde denna höjning inte vara lika hög som för arkitekttjänster. Gränsen borde då inte gå utöver ca tio prisbasbelopp per år. Detta bl a med hänsyn till att uppdragen inte annonseras och att det saknas krav på skriftlighet.

### **Innovationer**

På vilken nivå, i vilket skede, kan innovationer ske? Detta område är utrett genom Innovationsupphandlingsutredningen, SOU 2010:56, men vi vill här påpeka att den upphandlande myndigheten har ett samhällsansvar när det gäller att få fram innovativa lösningar. I utredningen talades om innovation likställt med att kunna upprepa. Inom bygg- och anläggningsprojekten finns också innovation i s k koncept. Det innebär att en ”plattform” skapas som sedan kan kundanpassas. Idag görs de flesta upphandlingar med tydliga kravspecifikationer. Det är förutsättningar som hindrar all slags innovation. Det är heller inte meningen att alla projekt ska vara skraddarsydd, utan beställaren bör ställa krav på konceptuell utveckling genom att ställa funktionskrav. På så sätt kan synergier och produktivitetsvinster skapas mellan projekten – nu och i framtiden.

### **Livscykelanalyser och möjlighet att ställa krav på produktionsprocesser**

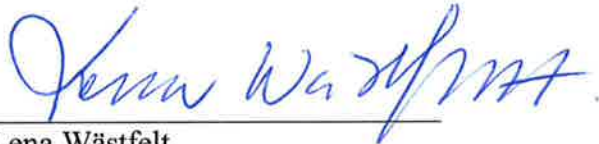
STD-företagen ställer sig positiva till en användning av livscykelanalyser i offentlig upphandling men menar att en sådan användning måste ske på rätt sätt. Det måste skapas enhetliga kriterier för vilka faktorer en livscykelanalys innefattar och riktlinjer för hur livscykelanalysen ska utföras, t ex vilka metoder som ska användas vid olika beräkningar. Att utföra en livscykelanalys är komplicerat och det är en tjänst som endast kan utföras av särskilda kompetenser, t ex en miljökonsult eller en energikonsult. Resultatet av t ex miljökonsultens arbete kan sedan användas i andra uppdrag. Om livscykelanalyser ska användas mer i upphandling så behövs det vägledning eller andra riktlinjer för hur livscykelanalyser ska utföras, sannolikt både vad gäller upphandlingar över och under tröskelvärdena.

### **Elektroniska prekvalificeringssystem**

Frågan om man ska introducera elektroniska prekvalificeringssystem i klassisk sektor borde till viss del kunna besvaras av hur väl detta fungerar inom försörjningssektorerna. Att minska den administrativa bördan i upphandlingar är välkommet men frågan är om inte denna fråga löses bättre genom användande av självdeklarationer och eller genom ett upphandlingspass som förutses i direktivförslagen. Frågan är också vem som ska betala kostnaderna för systemen. Om leverantörerna ska betala för att registrera sig i systemet kan detta att vara avhållande för leverantörerna, särskilt för de mindre företagen.

Svenska Teknik&Designföretagen stödjer i övrigt det som anförts i remissvar av Föreningen Svenskt Näringsliv och Almega.

Svenska Teknik&Designföretagen



Lena Wästfelt  
*Verkställande direktör*



Pernilla Samuelsson  
*Affärsjurist*

