

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

REMISSYTTRANDE

Stockholm 2013-06-14

SOU 2013:12, Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling

Svenska Teknik&Designföretagen (STD-företagen) är en bransch- och arbetsgivarorganisation för arkitekt- samt teknik- och industrikonsultföretag. STD-företagen samlar ca 700 företag med 34.000 medarbetare. Vi ingår i Almega. STD-företagen lämnar härmed remissyttrande över rubricerat slutbetänkande.

Sammanfattning

- STD-företagen betonar vikten av att göra strategi mer operativ vad gäller upphandlingsarbetet och bli hantera hur innovationer ska främjas och vikten av att använda ett totalkostnads- och livscykelperspektiv i offentlig upphandling.
- Särskilda informationsinsatser kring upphandlingens strategiska betydelse som riktas till verksamhetsföreträdare och strategiska beslutsfattare bör inkludera värdet av att beakta ett totalkostnads- och livscykelperspektiv i offentlig upphandling samt att även i övrigt främja innovationer, miljön och kvaliteten.
- STD-företagen ställer sig positiva till att det inrättas ett produktkategoristöd vid det samordnade upphandlingsstödet men menar att detta stöd endast ska hantera just de frågor som är problematiska i vissa utvalda branscher
- STD-företagen ställer sig positiva till att ett förhandlat förfarande under konkurrens införs i LOU.
- STD-företagen ställer sig positiva till att gränsen för direktupphandling höjs till 600.000 kronor för inköp av tjänster av samma slag som sker under ett räkenskapsår.

- STD-företagen anser att den höjda gränsen måste kompletteras med bestämmelser om sanktionerad dokumentationsplikt, annonsering av upphandlingar över ett visst värde samt obligatoriska riktlinjer för direktupphandlingar.
- STD-företagen anser att det är av yttersta vikt att de grundläggande principerna för offentlig upphandling även fortsättningsvis gäller för direktupphandlingar och kan inte se att det finns något skäl att göra en översyn över principernas tillämpning på direktupphandlingar.
- STD-företagen anser att en koncentration av upphandlingsmålen till tre förvaltningsdomstolar och en kammarrätt kan vara en bra lösning för att komma tillrätta med långa handläggningstider och motstridig rättspraxis men menar att det först behöver säkerställas att förslaget får önskad effekt.
- Ansökan om överprövning bör inte avgiftsbeläggas och parterna bör även fortsättningsvis stå sina egna processkostnader.
- Ett nytt undantag för direktupphandling under överprövning bör endast kodifiera befintlig rättspraxis.
- STD-företagen ställer sig positiva till att det samordnade upphandlingsstödet får i uppdrag att utveckla vägledningar om hur man beaktar livscykelkostnader i offentlig upphandling. STD-företagen anser dock att fler åtgärder krävs för att öka användningen av ett totalkostnads- och livscykelperspektiv i offentlig upphandling.

Kap 3 Strategisk upphandling för ökad kvalitet och effektivitet

Upphandlingsutredningen konstaterar att den enskilt viktigaste faktorn när det gäller offentlig upphandling är att utveckla ett väsentligt mer strategiskt perspektiv på offentlig upphandling (s 79). STD-företagen instämmer i att det är av största vikt att den offentliga upphandlingen blir mer strategisk. Vad som ska innefattas i begreppet ”strategisk” är inte entydigt och kan vara föremål för olika uppfattningar. För att göra strategin mer operativ vad gäller upphandlingsarbetet behöver man hantera:

- När och hur *behovs- och marknadsanalyser* ska genomföras
- När och hur *innovationer* ska främjas
- När och hur *miljökrav* ska ställas
- Hur ska upphandlingsarbetet ska bedrivas för att kunna köpa in på *bästa förhållande mellan pris och kvalitet*
- Hur drivkrafter ska skapas för leverantörer via val av *ersättningsformer*
- På vilken nivå *beslut ska fattas om vad som ska köpas in*, inklusive, vilka krav och kriterier som ska användas för innovationer, miljö- och kvalitetsaspekter
- *Framtagande av enhetliga mallar* för förfrågningsunderlag
- Hur *avtalsuppföljning* ska ske
- Hur *erfarenhetsåterföring* av gjorda upphandlingar och inköp ska ske till den egna organisationen
- Hur *återkoppling* ska göras på gjorda upphandlingar till leverantörerna

- Hur myndigheten ska *få information från leverantörerna* om vad som kan förbättras/effektiviseras i upphandlingsprocessen
- *Tydliga riktlinjer* för hur *direktupphandlingar* ska genomföras, inklusive krav på dokumentation av desamma

Ytterligare en fråga som är viktig att hantera på en strategisk nivå är användningen av ett *helhets- och livscykelperspektiv* i offentlig upphandling. En strategi behöver innehålla anvisningar om när och hur detta perspektiv bör beaktas för att nå den goda affären. En gammal tumregel inom branschen för bygg- och anläggning är att projekteringskostnaderna motsvarar en tiondel av byggkostnaderna som i sin tur motsvarar en tiondel av den uppförda byggnadens driftskostnad. Det kan därför mycket väl löna sig ur ett ekonomiskt och miljömässigt perspektiv att lägga ner mer tid och kostnader på projekteringen i syfte att få en lägre totalkostnad och en miljövänlig drift. Det är god hushållning med skattemedel att fokusera på totalkostnaden över tid, snarare än på ett lägre inköpspris i en enskild upphandling.

För att en strategisk upphandling, som tillgodoser samhällets behov av kvalitet och effektivitet i upphandling, ska bli verklig vill STD-företagen betona vikten av att det allokeras *tillräckligt med personal med rätt kompetens* till myndigheternas och enheternas upphandlingsfunktioner. Oavsett hur bra och genomtänkt en strategi är så kommer den inte att få genomslag om det inte också finns tillräckligt med personal som kan arbeta långsiktigt med offentlig upphandling.

STD-företagen delar utredningens uppfattning att:

- det bör upprättas en nationell handlingsplan för offentlig upphandling där mål, prioriterade åtgärder och ansvariga myndigheter anges
- upphandlingsstödet bör få ansvar för att utveckla processbeskrivningar och vägledningar för offentlig upphandling samt inköpsstrategier
- offentlig upphandling med fokus på strategi bör införas på agendan i de kurser som hålls för ledare inom staten
- upphandlingsstödet bör få ansvar för att utveckla och genomföra särskilda informationsinsatser kring upphandlingens strategiska betydelse riktat till verksamhetsföreträdare och strategiska beslutsfattare

En *nationell handlingsplan* och nationella mål kommer otvivelaktigt myndigheter/enheter till godo som då kan beakta de nationella målen i sina egna handlingsplaner. Särskilt viktig tror vi att handlingsplanen kommer att vara för att tydliggöra statens syn på övergripande mål rörande t ex miljöhänsyn, främjande av innovationer och små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling.

När det gäller upphandlingsstödet ansvar för utveckling av *processbeskrivningar och inköpsstrategier* tror vi att den typen av dokument måste fungera som någon form av checklista som visar på vad en upphandlande myndighet/enhet kan inkludera i en processbeskrivning/inköpsstrategi. Den upphandlande myndigheten/enheten kan sedan själv fastställa hur deras inköpsstrategi/upphandlingsprocess ska se ut utifrån de specifika behov deras verksamhet har.

Särskilda informationsinsatser till verksamhetsföreträdare och strategiska beslutsfattare bör innefatta information om värdet av att beakta ett totalkostnads-

och livscykelperspektiv i offentlig upphandling, samt att även i övrigt främja innovationer, miljön och kvaliteten. Denna information bör även inkluderas i den utbildning i offentlig upphandling som hålls för *ledare inom staten*.

Hur upphandlar man kvalitet

STD-företagen välkomnar att upphandlingsutredningen fastslår vikten av att:

- ställa genomtänkta kvalitetskrav i upphandlingar
- premiera kvalitetshöjande åtgärder som går utöver ställda krav
- det måste finnas drivkrafter för leverantörerna att leverera önskvärd kvalitet

För konsultföretagen i bygg- och anläggningsbranschen är vite ett trubbigt medel att använda för att säkerställa kvalitet. Det beror bl a på att flertalet konsultuppdrag förändrar sig allteftersom arbetet fortskrider. En ökad användning av bonus och incitament som ett sätt att skapa drivkrafter för ökad kvalitet och innovation är den väg som vi istället förutspår att branschen går.

När det gäller förslaget att inrätta ett *produktkategoristöd* vid det samordnade upphandlingsstödet så tillstyrker STD-företagen förslaget, dock med vissa förbehåll. Produktkategoristödet bör, som upphandlingsutredningen framför, inriktas på vissa branscher där det finns särskilda behov. Stödet bör dock i huvudsak vara inriktat på just de frågor som är problematiska i branscherna och **inte** hantera frågor som i huvudsak är gemensamma för all offentlig upphandling, oavsett bransch. Detta av kostnadsskäl och av det skälet att frågor som är gemensamma för all offentlig upphandling bättre hanteras genom upphandlingsstödet generella vägledning. Inte heller bör produktkategoristödet hantera utformningen av kontrakt. Det behovet bör myndigheter/enheter själva tillgodose. Det finns dessutom ofta väl etablerade standardavtal inom olika branscher. Inom bygg- och anläggningsbranschen finns t ex ABK 09 som är ett standardavtal som förhandlats fram gemensamt av representanter för branschens parter. Ett produktkategoristödet är särskilt värdefullt för kunskapsintensiva tjänster eftersom detta är utvecklingstjänster där innovation, miljö och kvalitet är betydelsefulla beståndsdelar i leveransen.

STD-företagen instämmer med utredningen att det är angeläget att denna typ av information/vägledning tas fram i samverkan med de som ska använda informationen, t ex branschorganisationerna.

Kap 4 Prioriterade lagstiftningsåtgärder

Förhandlat förfarande under konkurrens införs i LOU

STD-företagen är positivt inställt till att förhandlat förfarande under konkurrens införs i LOU. Vid upphandling av kunskapsintensiva tjänster kan förhandling vara av stort värde för både upphandlande myndigheter och leverantörer. Den upphandlande myndigheten kan behöva få hjälp med att definiera sitt behov och anbudet och valet av lösning kan behöva anpassas för att behovet ska kunna tillgodoses. Bättre utrymme till förhandling kan också öka förutsättningarna för leverans av önskad kvalitet till myndigheten och en mer korrekt bemanning av uppdragen.

Emellertid behövs det samtidigt med en utökad möjlighet till ett förhandlat förfarande säkerställas att grundläggande principer om likabehandling och transparens kan upprätthållas.

Beloppsgränserna för direktupphandling

Utredningen föreslår att gränserna för direktupphandling ska höjas. Gränsen för upphandling av varor och tjänster enligt LOU föreslås höjas från ca 284.000 kronor till 600.000 kronor och gränsen för upphandling av varor och tjänster enligt LUF föreslås höjas från ca 569.000 kronor till 1.000.000 kronor. För byggtreprenader som upphandlas föreslår utredningen separata belopp.

STD-företagen delar utredningens uppfattning att direktupphandlingsgränsen i LOU ska höjas till 600.000 kronor vid upphandling av tjänster och att gränsen ska utvärderas efter tre år. Beloppsgränsen bör även fortsättningsvis gälla för inköp av *samma slag* sammanräknade under ett *räkenskapsår*.

STD-företagen välkomnar upphandlingsutredningens förslag om införande av en dokumentationsplikt för direktupphandlingar som överstiger 100.000 kronor. Som utredningen nämner kommer dokumentationsplikten sannolikt att ha en allmänt preventiv effekt som medför att fler direktupphandlingar genomförs i enlighet med upphandlingsregelverken. Den borde också medföra att upphandlande myndigheter och enheter får en bättre överblick över vad de köper in vilket motverkar att gränsen överskrids. En fördubbling av direktupphandlingsgränsen är dock en markant höjning särskilt mot bakgrund av att utredningen i delbetänkandet redovisade att direktupphandlingar utgör 73 procent av samtliga upphandlingar som görs i Sverige. Utredningen saknar en analys av vilka effekterna blir på marknaden av en så stor höjning av direktupphandlingsgränsen eller hur den påverkar hushållningen med skattemedel. STD-företagen menar därför att dokumentationsplikten ska vara ett lagstadgat krav som är sanktionerat. Sanktionen kan utformas på olika sätt, t ex i form av en fastställd avgift i upphandlingsregelverken eller som en effektiv sanktion inom ramen för revisionen av myndighetens/enhetens verksamhet. Det bör också konkretiseras i lag vilka omständigheter som är så väsentliga att de alltid ska dokumenteras. I vart fall de uppgifter som utredningen anser bör protokollföras (s 279-280) bör göras obligatoriska att dokumentera.

STD-företagen tillstyrker även att det införs *riktlinjer* för upphandlande myndigheters och enheters direktupphandlingar. I konsekvens med vår inställning till vikten av en operativ strategi menar vi att det ska vara obligatoriskt att införa riktlinjer.

Ett av problemen med direktupphandlingar är bristen på transparens. Företagen får inte reda på att upphandlingarna genomförs och kan då inte heller delta i upphandlingarna. STD-företagen menar därför att även direktupphandlingar över ett visst lämpligt värde, som kan vara 300.000 kronor, ska *annonseras*. Annonsering av direktupphandlingar motverkar att det endast blir företag som redan har etablerade relationer med en upphandlande myndighet/enhet som får möjlighet att lämna anbud. Det torde vara tillräckligt att annonsering sker på den upphandlande myndighetens/enhetens hemsida.

Utredningen föreslår att de grundläggande principernas tillämpning på bl a direktupphandlingar ska ses över inför genomförandet av de kommande upphandlingsdirektiven (s 284). STD-företagen delar inte denna uppfattning och

kan inte se att det finns skäl för att göra en översyn. Det är av största vikt att de grundläggande principerna även fortsättningsvis tillämpas under direktupphandlingsgränsen. Även om det inte är tillåtet att dela upp kontrakt i mindre delar för att kringgå upphandlingsreglerna är vi övertygade om det ofta förekommer. Det är därför viktigt att de grundläggande principerna även gäller för direktupphandlingar. De grundläggande principerna är också en garant för bibehållande av god konkurrens på leverantörsmarknaden och för att skattemedel hanteras varsamt.

Kap 5 Prövningen av upphandlingsmål

Koncentrationen av upphandlingsmål

STD-företagen delar utredningens uppfattning att det finns problem med långa handläggningstider i förvaltningsdomstolarna och med motstridig rättspraxis. En koncentration av upphandlingsmålen till tre förvaltningsdomstolar och en kammarrätt borde bidra till att komma tillrätta med problematiken. Det finns dock en farhåga att en koncentration inte skulle leda till kortare handläggningstider. Så kan bli fallet om domstolarna inte får de rätta verktygen och tillräckligt med resurser för att ta emot den ökade mängden mål. Domstolsintern specialisering är ett bra sätt för att åstadkomma en effektivare handläggning. Om en koncentration av upphandlingsmål ska leda till önskvärt resultat, dvs kortare handläggningstider, är vi övertygade om att domstolarna också måste tillföras ytterligare personal. Sammanfattningsvis menar STD-företagen att det behöver utredas ytterligare och säkerställas att en koncentration av upphandlingsmålen till tre förvaltningsdomstolar och en kammarrätt verkligen får önskad effekt. En stor farhåga är att det kan komma att leda till längre handläggningstider.

Avgift och rättegångskostnader

STD-företagen delar utredningens uppfattning att ansökan om överprövning inte ska avgiftsbeläggas och att parterna även fortsättningsvis ska stå sina egna kostnader i överprövningsmål.

Ett nytt undantag för direktupphandling under överprövning

Det är en självklarhet att upphandlande myndigheter och enheter måste kunna direktupphandla vid en överprövning av en upphandling i de fall så krävs för att myndigheten/enheten ska kunna fullgöra sina lagstadgade förpliktelser under den tid som överprövningsprocessen pågår. STD-företagen menar dock att det undantag som utvecklats i rättspraxis är tillräckligt och förordar därför att undantaget begränsas till en kodifiering av rättspraxis. Särskilt viktigt är att rätten till direktupphandling begränsas i tiden så att det endast är möjligt att upphandla det som är nödvändigt för att inte bryta mot lagstadgade förpliktelser under den tid som överprövningsprocessen pågår. Ett mer extensivt undantag urholkar upphandlingsregelverken.

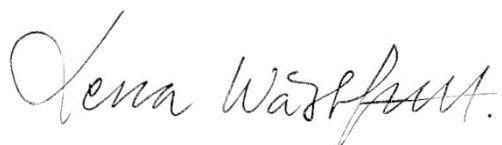
Kap 7 En innovationsfrämjande, effektiv och miljöanpassad upphandling

Offentlig upphandling ur ett livscykelperspektiv – ett sätt att både minska kostnaderna och främja miljön

STD-företagen delar utredningens uppfattning att ett högre inköpspris i ett totalkostnads- eller livscykelperspektiv kan löna sig genom lägre drifts- och underhållskostnader samt längre livslängd. STD-företagen delar även

utredningens uppfattning att det sammantaget ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet, med den lägsta kostnaden under produktens livstid, endast kan identifieras genom att i upphandlingsskedet se till både kostnaderna för själva inköpet och kostnaderna för att använda, driva och underhålla en produkt (s 459-460). Utredningen föreslår att det samordnade upphandlingsstödet ska få i uppdrag att utveckla vägledningar om hur man beaktar livscykelkostnader i offentliga upphandlingar, även särskilda vägledningar där beaktande av externa kostnader är särskilt viktigt (s 472). STD-företagen delar utredningens uppfattning att detta kan bidra till en ökad användning av ett totalkostnads- eller livscykelperspektiv i offentlig upphandling. STD-företagen anser dock att det behöver vidtas fler åtgärder. Sådana ytterligare åtgärder föreslås under punkten 3 angående en *operativ strategi för upphandlingsarbetet, särskilda informationsinsatser till verksamhetsföreträdare/strategiska beslutsfattare* och utbildning i offentlig upphandling till *ledare inom staten*, samt under punkten 4 angående *produktkategoristöd*. Slutligen delar STD-företagen utredningens bedömning att externa effekterna är extra stora på områdena byggande, infrastruktur, energi, transporter och energirelaterad utrustning.

Svenska Teknik&Designföretagen



Lena Wästfelt
vd



Pernilla Samuelsson
Affärsjurist