

## Effektivare offentlig upphandling

- mer nytta för pengarna!



**Rapporten är utarbetad av:**

Jur.kand. Ellen Hausel Heldahl och ek.dr. Emelie Värja på Svenskt Näringsliv.

# Förord

Det är viktigt att den skatt som medborgare och företag betalar används på ett ansvarsfullt sätt. Att varje skattekrone ska användas så effektivt som möjligt är centralt för att upprätthålla förtroende för offentlig sektor och för att alla medborgare ska kunna få tillgång till de välfärdstjänster som de har rätt till.

SKL skriver i sin senaste ekonomirapport från maj 2019 att det finns tecken på att kommuner och regioner går hårdare tider till mötes. Den ekonomiska tillväxten väntas bromsa in och skatteunderlagets utveckling blir betydligt svagare än de senaste åren. Att anpassa verksamheterna till en ökande befolkning med resurser som ökar betydligt långsammare är en svår ekvation att lösa. SKL skriver också att det kommer att behövas effektiviseringar för att motverka försämringar av ekonomi och verksamhet.

Svenskt Näringsliv ser en stor potential till ökad nytta av varje skattekrone genom en effektivare offentlig upphandling.

I denna rapport har vi beskrivit en rad problem som är vanligt förekommande och som genererar ökade kostnader eller mindre nytta. Vi har också lämnat förslag till både regeringen och till upphandlande myndigheter och enheter om hur den offentliga upphandlingen kan bli effektivare.

Vi hoppas genom denna rapport kunna starta en diskussion om hur vi tar den offentliga upphandlingen in i framtiden till gagn för både medborgare och företag.

Stockholm i juni 2019  
Caroline af Ugglas  
Vice VD

# Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>1</b>
<b>Inledning</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Inköp och företag i siffror</b> .....	<b>5</b>
Vilka företag levererar till den offentliga sektorn?.....	13
<b>2. Den goda affären</b> .....	<b>14</b>
<b>3. Lagstiftning</b> .....	<b>16</b>
<b>4. Inköpsmognad</b> .....	<b>19</b>
Gå in på <a href="http://www.silf.se">www.silf.se</a> och mät er inköpsmognad .....	21
Supply chain mangament .....	21
Just in time.....	22
Strukturproblem som motverkar arbetet med att driva strategiskt inköp .....	23
<b>5. Varför välfärdssektorns utmaningar inte kan lösas genom skattehöjningar</b> .....	<b>24</b>
Effekten av höjd kommunalskatt.....	25
<b>6. Problemanalys</b> .....	<b>27</b>
Riksrevisionen .....	28
Upphandlingsprocessen.....	29
Problembild .....	30
Bara ett anbud .....	34
Dålig förståelse för marknaden och affärsmodellen .....	35
Problem med varukorgar .....	35
Ska-krav .....	36
Specifikationskrav istället för funktionskrav .....	39
Dåliga utvärderingsmodeller .....	41
Den relativa utvärderingsmodellen används fortfarande av vissa myndigheter .....	41
Bristande avtalstrohet .....	43
Bristande ekonomisk styrning .....	43
Uppföljning .....	44
Lägsta pris.....	45
Bristande intern kommunikation .....	47
Direktupphandling .....	48
Flera ramavtal för samma vara eller tjänst.....	48
Bristande kunskap.....	48
Bristande innovationskraft och riskaversion .....	49
Bristande immaterialrättslig kunskap.....	50
Avslutande reflektioner kring budgetstyrning .....	51

<b>7. Kategoristyrning - effektivare processer för anskaffning och försörjning</b>	<b>53</b>
Digitalisering och teknologins möjligheter	54
Krav på digitala integrerade system för inköp	54
En mindre värld	55
Att upphandla värde	55
Principerna bakom kategoristyrning	56
Tvärfunktionella team	58
De fem stegen i kategoristyrning	58
Initieringsfasen	58
Insikt	59
Innovation	59
Implementering	60
Förbättringar	60
Tidsaspekten	61
Sammanfattande tankar	61
<b>8. Reformagenda</b>	<b>62</b>
1. Obligatorisk införande av spendverktyg för alla myndigheter och kategoristyrning för alla myndigheter med en spend på mer än 500 miljoner kr/år	62
2. Transaktionskonto och ökad transparens som verktyg för att involvera tredje part att öka nyttan samt säkra en rättvis konkurrenskraft	63
3. Återinför tjänstemannaansvar	64
4. Förstärkt kommunal revision	64
5. Digitala inköpssystem	65
6. Förstärkt tillsyn av offentlig upphandling	66
7. Renodla Upphandlingsmyndighetens uppdrag	67
Vad regeringen bör göra	67
<b>Bilaga 1</b>	<b>69</b>
Goda exempel	69
<b>Bilaga 2</b>	<b>72</b>
Goda exempel	72

# Inledning

Den offentliga upphandlingen uppgår uppskattningsvis till cirka 700 miljarder kr; detta motsvarar cirka 17 procent av BNP. Hur dessa pengar spenderas har stor betydelse för företagen, för medborgarna, för myndigheters ekonomi och skattetryck samt för medarbetarna. Det finns stora möjligheter för myndigheterna att öka nyttan och bedriva verksamhetsutveckling genom offentlig upphandling. Ett strategiskt förhållningssätt till offentlig upphandling är nödvändigt för att åstadkomma större nytta. Den största vinsten av att arbeta strategiskt med upphandling är framför allt att myndigheterna kan öka kostnadseffektiviteten. Myndigheterna kan helt enkelt leverera mer nytta för samma summa skattemedel. Detta kommer att vara särskilt viktigt i takt med att välfärdens finansiering blir en allt större utmaning för kommuner och regioner. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i kalkyler indikerat ett betydande gap mellan kommunsektorns tillgängliga resurser vid oförändrat skatteuttag och vad som krävs för att den ska klara sina åtaganden. För den kommunala välfärden är utmaningarna extra tydliga. Om det fortsätter som hittills saknas 62 miljarder kronor till 2022, och det bara för en ekonomi i kommuner och landsting som precis klarar livhanken. Finansieringsgapet upp till en långsiktigt sund ekonomi är snarare 80 miljarder – vid en balanserad normal konjunktur. En kraftigt ökande andel äldre och barn är största orsaken.

Att höja skatterna har dock många negativa effekter på samhällsekonomin (Konjunkturinstitutet 2019), bl.a. på tillväxten, och är därför inte att föredra. Det finns istället andra källor till finansiering av framtidens välfärd; en av de lägst hängande frukterna är offentlig upphandling.

Av statistik från Upphandlingsmyndigheten (2018) framgår att i 43 procent av de annonserade upphandlingarna inkom bara ett eller två anbud. Denna siffra säger dock inget om hur många anbud som i slutändan var kvalificerade, dvs. uppfyllde de ska-krav som ställts. Vi vet dock av erfarenhet att antalet anbud som inte uppnår alla ställda krav är omfattande och därför utesluts många innan utvärderingen påbörjas. Någon statistik finns inte på antalet noll-anbud. Av alla upphandlingar som annonseras avbryts 13 procent. En anledning till detta är bl.a. att inga anbud inkommit. Uppskattningsvis kan vi konstatera att över hälften av upphandlingarna inte får någon reell konkurrens, dvs. tre eller fler anbud som är kvalificerade och går till utvärdering.

I denna rapport visar Svensk Näringsliv på ett stort antal problem som är vanligt förekommande och som genererar onödiga kostnader för samhället. Eftersom upphandlingsstatistiken har stora brister kan vi inte bevisa vad effekterna skulle bli om alla myndigheter arbetade strategiskt med inköp. Däremot kan vi genom empiri visa på besparingspotentialen. Den uppgår till uppskattningsvis 5–15 procent beroende på myndighetens grad av inköpsmognad. I kronor och ören handlar det om cirka 70–100 miljarder kronor. Det vill säga det belopp som SKL uppskattar saknas för morgondagens välfärd.

Lösningen är ett ökat ansvarstagande och ett ledarskap som lyfter inköp och upphandling som strategiskt verktyg för att skapa en välfärd i balans. Till lösningen hör bl.a. införande löpande spendanalyser och kategoristyrning – att skapa s.k. inköpsmogna myndigheter. Med andra ord – det måste till en betydande skärpning av den ekonomiska styrningen, framför allt i kommuner och landsting. Det är bråttom eftersom arbetet med att nå inköpsmogna myndigheter tar lång tid, uppskattningsvis 5–7 år.

# 1. Inköp och företag i siffror

Den offentliga sektorn köper verksamhet för stora summor varje år. I de beräkningar som gjorts, där även direktupphandling är med, uppgår beloppet som är upphandlingspliktigt till 700 miljarder kronor.

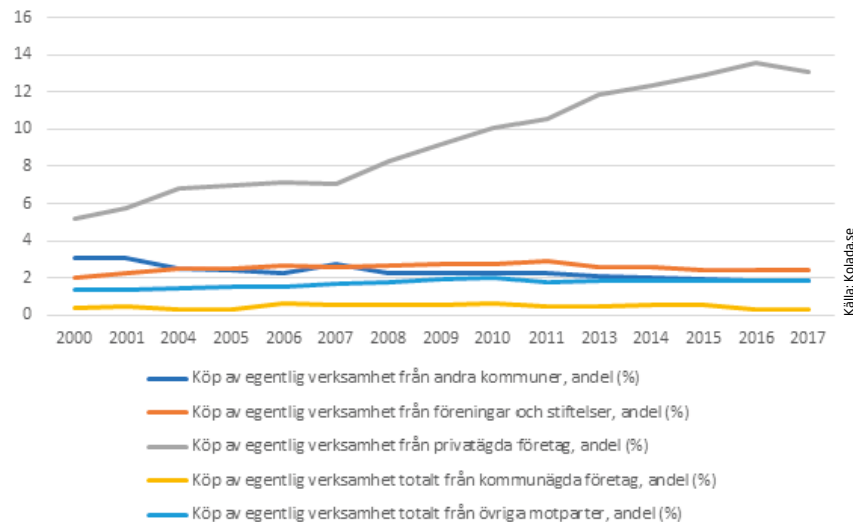
Vi har nedan fokuserat på kommunernas köp av verksamhet. Om man bara ser till köp av egentlig verksamhet och sammanhållen tjänst, alltså inte inkluderar varor, uppgår det totala beloppet 2017 enligt Kolada till 124 miljarder kronor. För att vidga detta något har även data från Dagens Samhälle Insikt använts. Där används kommuners reskontra för att även lyfta in direktupphandlingar och så kallade köp på stan. Då uppgår det samlade beloppet till 279 miljarder kronor för kommunerna. Analysen av data från Dagens Samhälle visar att år 2017 var antalet leverantörer av varor och tjänster till kommunerna (som är aktiebolag) 84 597 stycken. Av de företag som fakturerade kommuner under 2017 räknas 80 000 som små företag med en nettoomsättning på mindre än 100 miljoner och färre 50 än anställda, medan drygt 27 000 har mindre än 2 miljoner i omsättning och färre än 10 anställda. I data-materialet från Dagens Samhälle hittar vi totalt 17,9 miljoner fakturor som gått från aktiebolag till kommuner under 2017. En del som lyfts fram i flertalet exempel i Upphandlingsutredningen är de besparingar som kan göras genom att man använder sig av elektroniska system; dessa besparingar uppgår till mellan 5 och 20 procent. En kommun i Sverige som följt upp och genomfört detta med elektroniska system är Lidingö, som räknade med att spara kring 7 miljoner kronor per år, varav hälften på lägre priser och hälften på effektivare arbete. Detta innebär en besparing på kring 4 procent.

**Vi antar att 50 procent av dessa fakturor är e-fakturor, medan övriga är pappersfakturor. Vidare antar vi att en e-faktura kostar 50 kronor att behandla, medan en pappersfaktura kostar 750 kronor att hantera. Om samtliga fakturor inkommit som e-fakturor skulle de således spara**  
*(750 kronor – 0 kronor) \* 17,9 miljoner kronor \* 50% = 6,265 miljarder kronor.*

I data saknas dock uppgifter om antalet fakturor för 5 kommuner. Dessa är Skövde, Lindsberg, Hultsfred, Sundbyberg samt Ödeshög. Totalt har 4 miljoner av dessa fakturor ett genomsnittligt affärsvärde under 1 000 kronor. De företag som skickar allra flest fakturor handlar med livsmedel med ett genomsnittligt fakturavärde på 3 500 kronor (1,6 miljoner fakturor); de minsta fakturorna kommer från telefonkommunikationsbolag med 1,3 miljoner fakturor från trådbunden kommunikation med ett genomsnittligt faktureringsbelopp på 1 016 kronor, och 1,1 miljoner fakturor kommer från trådlös kommunikation med ett genomsnittligt faktureringsbelopp på 390 kronor. Det största sammanlagda beloppet kommer från entreprenörer för bostadshus och fastighetsbolag. Av de 84 597 företag som fakturerade kommuner 2017 hade 5 628 ett skuldsaldo eller annan anmärkning i A-mål, vilket är ungefär 7 procent av företagen; siffrorna är liknande för år 2016. Precis som den privata sektorn är viktig för den offentliga sektorn så är den offentliga sektorn viktig för den privata. Av de drygt 85 000 företag som fakturerade kommunerna år 2017 (motsvarande siffror för 2016 står inom parentes), där det totala affärsvärdet från aktiebolag uppgick till 279 (259) miljarder kronor, stod kommunerna för 7 (6)

procent av dessa företags omsättning. Det innebär ungefär 95 700 (91 000) anställda i den privata sektorn för att den offentliga sektorn köper sin verksamhet från dessa. Kommunerna ökar också sina köp över tid; framför allt när det kommer till köp från privata aktörer. I diagram 1 nedan studerar vi utvecklingen kommunernas samlade köp.

**Diagram 1. Kommuners köp av verksamhet uppdelad på typ av aktör, år 2000 till 2017.**



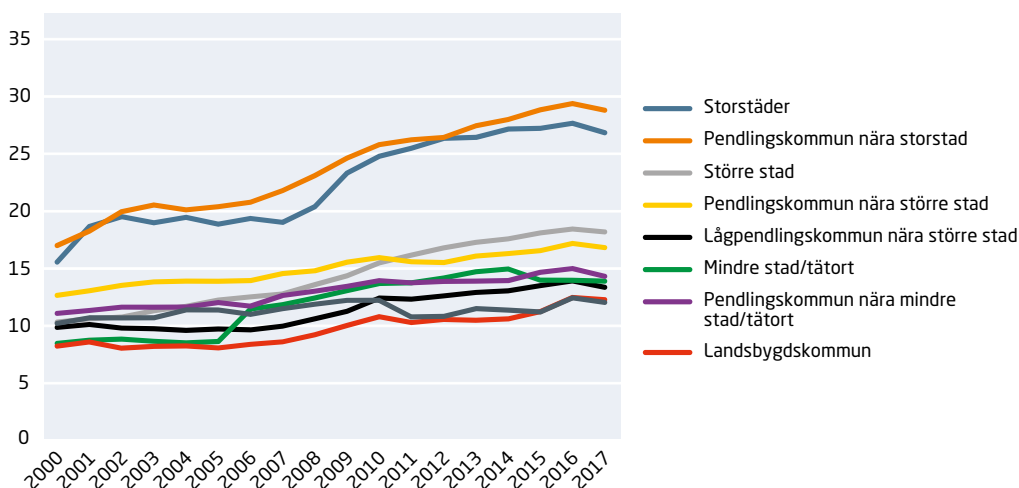
Vi ser ovan att andelen köp av egentlig verksamhet ökar i kommunerna, och det är framför allt från privata aktörer. Ur Upphandlingsutredningen 2010 finns att läsa:

”Av regeringens budgetproposition framgår att målet med den offentliga upphandlingen är att skattemedlen ska användas på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet. Enligt EU-kommissionens utvärdering bidrar upphandlingsdirektiven - och deras positiva inverkan på konkurrensen och den gränsöverskridande handeln - till att skattemedlen utnyttjas mer effektivt.”

Det innebär i det fallet att detta är en positiv trend: ökat köp leder till ökad konkurrens, vilket kan öka effektiviteten i användningen av resurser. Men det finns stora regionala skillnader – andelen köp av egentlig verksamhet varierar från 2 procent till nästan 50 procent. För att studera detta ser vi till kommunernas köp uppdelat på kommungrupper. I diagram 2 nedan beskrivs utvecklingen av de samlade köpen för de olika kommungrupper som definierats av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

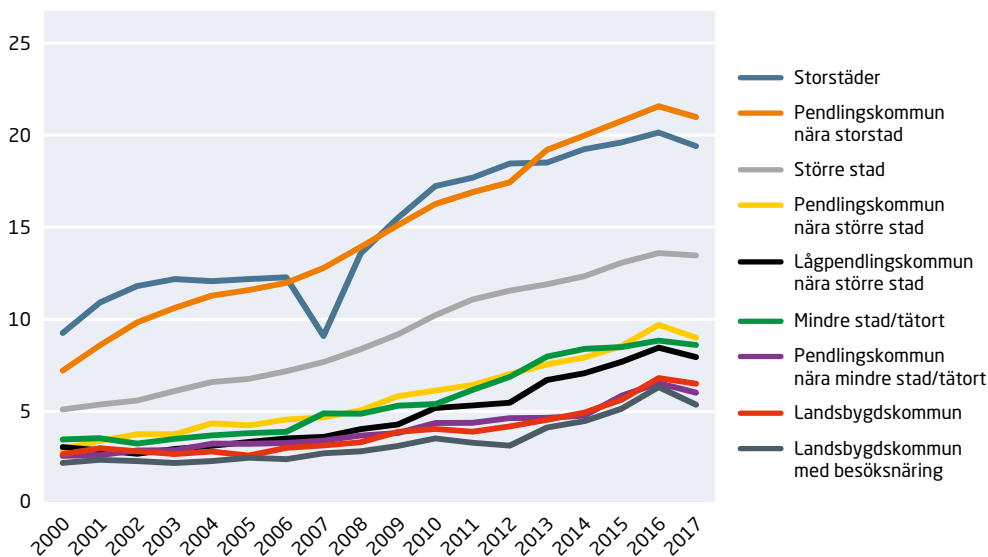


**Diagram 2. Viktat medelvärde över kommuners totala andel köp av samtliga aktörer, uppdelat på kommungrupp, år 2000 till 2017.**



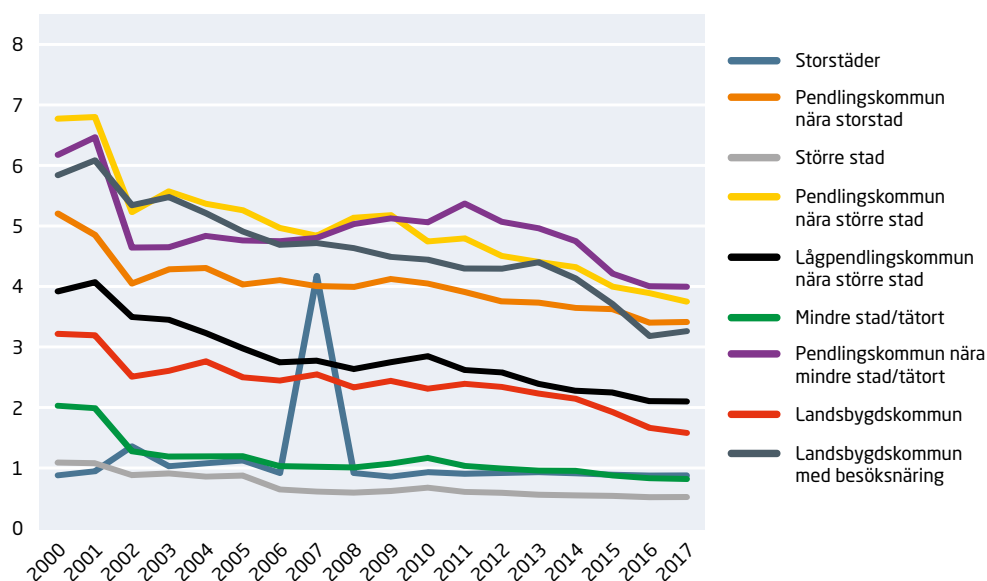
Av diagrammet framgår att storstäder och pendlingskommuner är de två grupper som köper klart mest – i denna sammanställning ingår köp från privata aktörer, stiftelser och ideella föreningar, kommunala bolag, andra kommuner eller landsting samt övriga. De två grupperna med landsbygdskommuner har lägst andel köp av egentlig verksamhet med runt 12 procent, medan större städer ligger på 18 procent. Studerar vi endast andelen som är köpt från privata aktörer illustreras detta i diagram 3 nedan.

**Diagram 3. Viktat medelvärde över kommuners köp från privata aktörer, uppdelat på kommungrupp, år 2000 till 2017.**



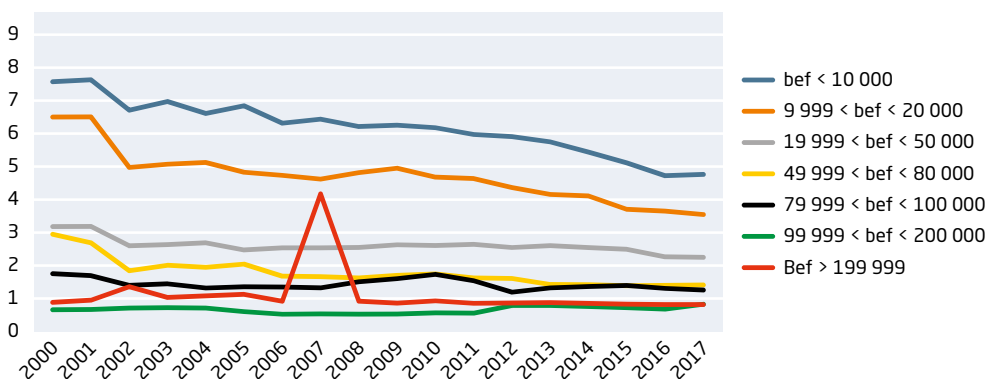
Här ser vi en kraftig dipp för de större städerna år 2007, vilket beror på Stockholm som endast det året skiftat 6,3 procent från privata aktörer till andra kommuner. De två grupperna med landsbygdskommuner ligger nu på lika hög nivå som pendlingskommuner nära mindre stad eller tätort, vilket innebär att dessa har en högre andel köp från andra aktörer. Det skulle kunna tyda på ett mer utbrett samarbete med andra kommuner som ligger i närheten. För att undersöka detta studerar vi andelen köp från andra kommuner i diagram 4 nedan.

**Diagram 4. Viktat medelvärde över kommuners köp från andra kommuner, uppdelat på kommungrupper, år 2000 till 2017.**



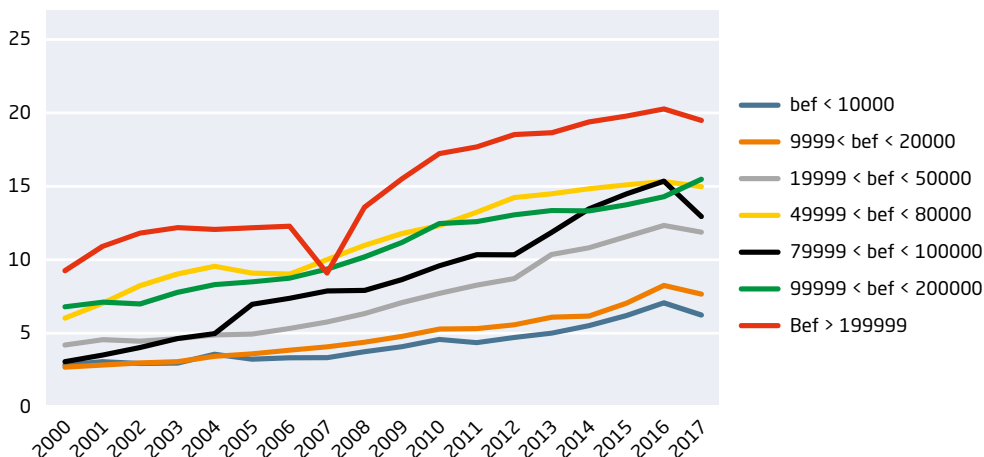
Av diagrammet ovan ser vi att pendlingskommuner köper mest från andra kommuner, så det är alltså troligt att de finner det mer effektivt att köpa verksamheten av en större kommun eller annan närliggande kommun. Här är det de grupperna storstäder, pendlingskommuner nära storstad och större städer – som består av kommuner med många invånare – som ligger lägst. Lågpendlingskommuner och landsbygdskommuner köper mer än de större städerna men mindre än kommunerna som har ett närmare pendlingsavstånd. Landsbygdskommuner med besöksnäring är dock en uppstickare och köper mer än kommuner nära storstad. En av anledningarna kan vara att kommuner som är större inte behöver samarbeta i lika hög utsträckning som små kommuner, då stordriftsfördelarna är avtagande. Diagram 5 nedan illustrerar köp från andra kommuner uppdelat på befolkningsstorlek.

**Diagram 5. Viktat medelvärde av kommuners köp från andra kommuner, uppdelat på befolkningsstorlek, år 2000 till 2017.**



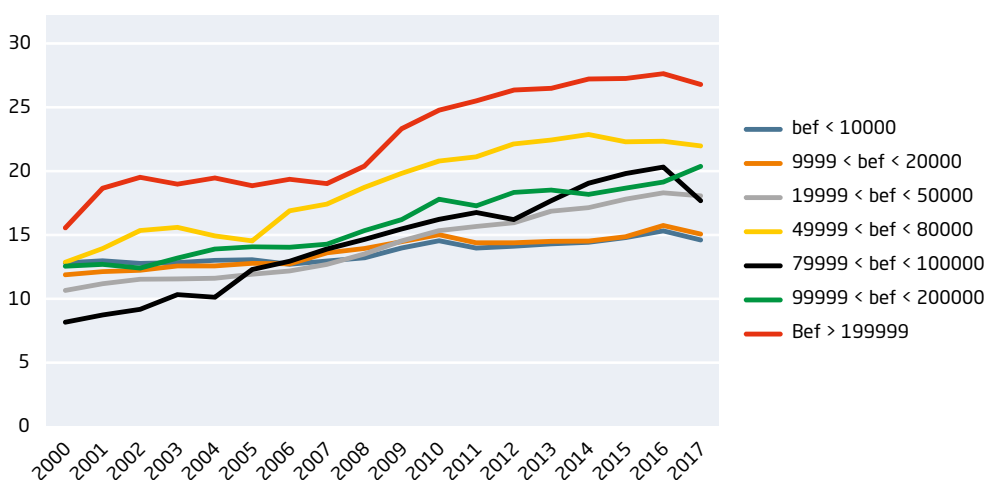
Vi ser att små kommuner köper betydligt mer av andra kommuner än de stora kommunerna. Det indikerar att resonemanget ovan kan stämma. Diagram 6 nedan visar köp från privata aktörer uppdelat på befolkningsstorlek.

**Diagram 6. Viktat medelvärde av kommuners köp från privata aktörer, uppdelat på befolkningsstorlek, år 2000 till 2017.**



Här ser vi att förhållandet istället är det motsatta: de största kommunerna köper mest från privata aktörer, medan de små kommunerna köper minst. Detta kan bero på att det är lättare att få privata aktörer att vilja komma in på en marknad som har ett större ”kundunderlag” och att osäkerheten avseende efterfrågan blir större i små kommuner. I diagram 7 nedan använder vi oss fortfarande av uppdelningen befolkningsstorlek men illustrerar de samlade köpen.

**Diagram 7. Viktat medelvärde över kommuners samlade köp, uppdelat på befolkningsstorlek, år 2000 till 2017.**

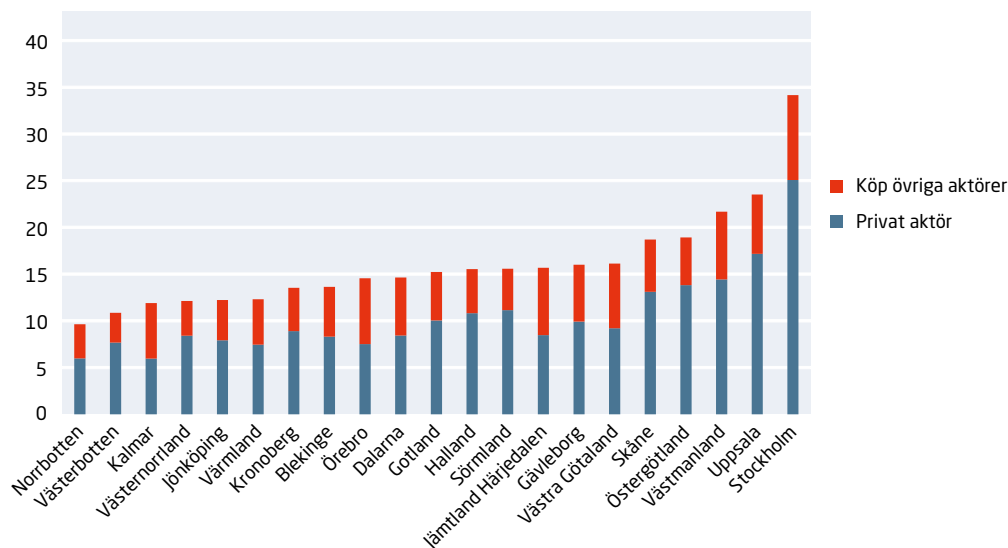


Vi ser att det fortfarande är de minsta kommunerna som köper minst, medan de största köper mest. Skillnaden i det viktade medelvärdet är ungefär densamma mellan den högsta och den lägsta andelen under perioden (procentuellt sett).

Kommungrupp är ett sätt att dela in kommuner, att dela in efter län är ett annat. Det kan också finnas regionala skillnader mellan kommuner som befinner sig i olika län.

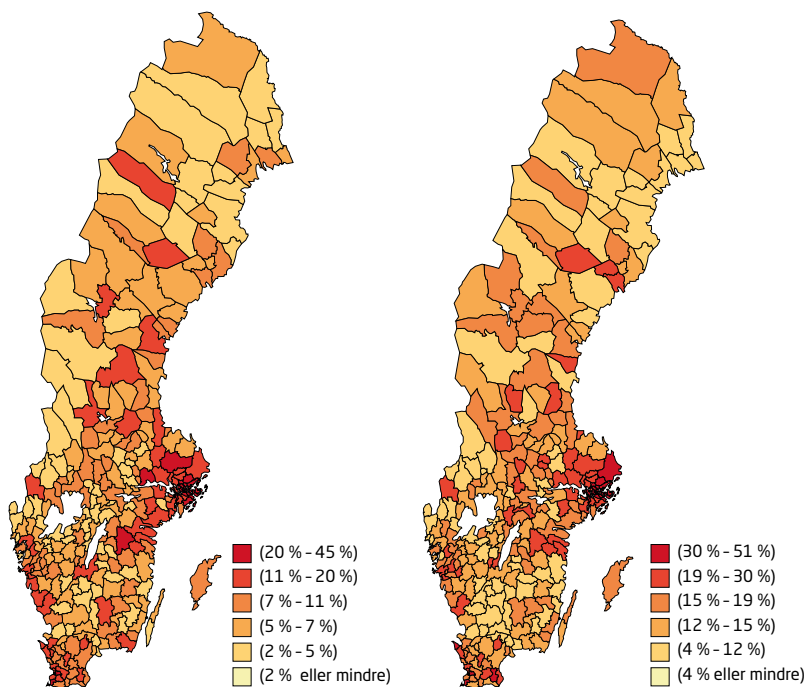
Nedan i diagram 8 ser vi andelen köp i kommunerna år 2017, uppdelat på privata och övriga aktörer respektive län.

**Diagram 8. Kommuners köp av privata och övriga aktörer, uppdelat på län, år 2017.**



Det är tydligt att kommunerna i Stockholms län sticker ut som de största köparna av egentlig verksamhet. Kommunerna i Stockholms läns köp av privata aktörer överstiger tvåan Uppsala läns samlade köp (privata samt övriga). För att göra det än tydligare hur fördelningen av köp ser ut kan vi studera kartorna nedan. Där illustreras kommunernas köp av egentlig verksamhet med olika färger: ju mörkare färg desto högre andel köp av egentlig verksamhet.

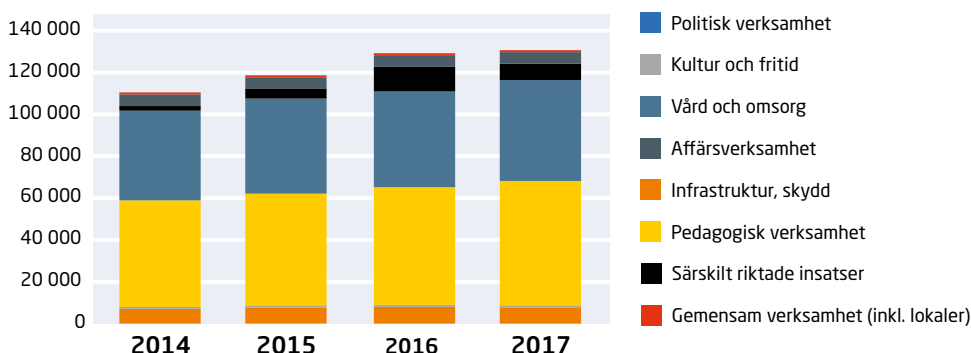
**Kommuners andel köp av egentlig verksamhet, från privata företag (till vänster) och totalt (till höger).**



Vi ser även här att det är en hög koncentration av köp i storstäderna, vilket också tidigare visade sig i uppdelningen på kommuntyper.

Fördelningen av köp över olika verksamhetsområdena syns i diagram 9 nedan.

**Diagram 9. Kommuners köp, fördelat på verksamhetsområden, 2014 till 2017.**



Vi ser att de två största verksamhetsområdena också är de områden som kommunerna köper mest egentlig verksamhet från.

Slutsatsen från denna sammanställning blir att små kommuner med långa avstånd har svårt att effektivisera sin verksamhet genom köp av andra kommuner, jämfört med kommuner som ligger närmare varandra. Andelen köp från privata aktörer är också betydligt högre i kommuner som har större population, vilket kan orsakas av att marknaderna är större där. Det är enklare för företag att etablera sig och således för kommunen att kunna lägga ut verksamheten på privata aktörer. Frågan är om det är så att kommuner med liten population försöker hitta privata lösningar men inte får någon som svarar på deras anbud? Eller är det så att kommunerna i Stockholms län är bättre på att konkurransutsätta?

Oavsett i vilken grad den offentliga sektorn köper verksamhet så uppgår köpen sammanlagt till betydande siffror. År 2017 uppgick det upphandlingspliktiga sammanlagda beloppet till 700 miljarder kronor. I Upphandlingsutredningen 2010 kan man ytterligare läsa:

”Utredningen gör bedömningen att varken statsmakterna eller de enskilda myndigheterna till fullo insett den potential för en effektivisering av den offentliga sektorn som ligger i en bättre fungerande offentlig upphandling. Upphandlingen uppgår till mycket stora belopp, cirka 550-600 miljarder kronor årligen. Om sektorn i sin helhet, genom bättre upphandlingar, skulle kunna pressa prisnivån med bara ett par procent i snitt, utan att kvaliteten försämras, skulle resurser motsvarande minst 10 miljarder kronor frigöras. Få andra instrument innehåller samma potential till effektiviseringar. Utblickar till de nordiska länderna visar att besparingar och effektiviseringar genom effektivare offentlig upphandling ges hög prioritet.”

Detta skulle innebära att det finns en stor besparingspotential i att göra effektiva upphandlingar. Utredningen kommer också fram till att ett helhetsperspektiv ofta saknas när vi ser till den offentliga upphandlingen. Varor till lågt pris väljs oftare, trots att andra alternativ har billigare driftskostnader. Detta kan man koppla till den nationalekonomiska teorin om Lemons, där en direkt priskonkurrens och asymmetrisk information skapar en marknad när ingen eller endast de med sämre kvalitet kan sälja sina produkter.

Säg att vi har två för köparen till synes identiska produkter på en marknad. Skillnaden mellan dem är att en har högre kvalitet än den andra, men köparen kan inte avgöra kvaliteten i förhand. Sannolikheten för att produkten ska ha hög kvalitet är  $q$ . Priset på en produkt av hög kvalitet är  $P_B$  och priset på en produkt av dålig kvalitet som köparen är beredd att betala för är  $P_D$ . Eftersom köparen inte kan avgöra om produkten är av bra eller dålig kvalitet så kan köparen inte använda sin fulla betalningsvilja för en produkt av hög kvalitet, utan väger in sannolikheten att varan eller tjänsten har en låg kvalitet. Denna sannolikhet är  $(1 - q)$ , vilket innebär att priset som köparen är beredd att betala är  $P_B * q + P_D * (1 - q) = P_K$ .

Priset som en säljare med hög kvalitet är beredd att sälja till är  $P_B$  och priset som en säljare av dålig kvalitet är beredd att sälja till är  $P_D$ . Om nu  $P_K < P_{SB}$  så kommer ingen produkt av bra kvalitet att säljas på marknaden. Är  $P_K > P_D$  så kommer bara produkter av dålig kvalitet att säljas på marknaden.

Säljaren har alltså mer kunskap om kvaliteten på produkten – informationen på marknaden är alltså asymmetrisk. Men bra och dåliga produkter måste fortfarande säljas på samma marknad. Köparen har för lite information för att kunna skilja en bra och en dålig vara från varandra. Detta innebär att de som säljs kommer att vara de av sämre kvalitet, eftersom de andra har ett högre pris än köparen är villig att betala.

För att komma runt problemet måste köparen skaffa sig mer information och bedöma om produkten har en bra eller en dålig kvalitet. Detta kan göras genom att exempelvis undersöka marknaden innan upphandling sker, genom att sätta ihop team som ansvarar för olika typer av inköp eller genom att upphandla på funktion där både investeringskostnaden och driftskostnaden tas omhand – vilket också är en av slutsatserna i Upphandlingsutredningen.

Ur delbetänkandet:

”Det har sedan länge varit möjligt för upphandlande myndigheter och enheter att anlägga ett livscykelperspektiv på anskaffningen av varor och tjänster genom att använda tilldelningsgrunden det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. En hel del myndigheter gör också så. Men ungefär hälften av myndigheterna avstår från detta och går därmed miste om de besparingar som kan göras. För dessa myndigheter innebär direktivförslagen att tydligheten ökar beträffande vikten av att tillämpa livscykelräkande i samband med upphandlingen.”

Detta visar att man kan och har möjlighet att gå från prisfokus till livscykelfokus.

Om vi med ett mer strategiskt arbetssätt skulle kunna effektivisera denna verksamhet så finns det stora pengar att spara. Stora insatser har skett i t.ex. Skottland<sup>1</sup>, där köpen uppgick till 92 miljarder kronor. Med olika insatser har detta effektiviserats med uppskattningsvis 8,5 miljarder kronor eller cirka 10 procent över en treårsperiod. För Sveriges kommuner skulle en tioprocentig besparing innebära 27,9 miljarder kronor, och för hela offentliga sektorn skulle detta innebära 85 miljarder kronor.

## Vilka företag levererar till den offentliga sektorn?

### Företag, uppdelade efter storlek, som levererar till den offentliga sektorn.

	Antal leverantörer	Värde, miljarder kronor	Antal fakturor	Värde per faktura
Mikro	49 439	54,7	2 479 337	22 062
Små	48 862	60,7	2 975 141	20 402
Medel eller större	5 838	163,8	12 486 095	13 119
Totalt	104 139	279	17 940 573	15 563
Antal med anmärkningar	5 640	40	5 242 824	7 746

<sup>1</sup> *Improving Public Sector Purchasing*, Audit Scotland, juli 2009

## 2. Den goda affären

I mars 2013 lämnade Upphandlingsutredningen (2010), med Anders Wijkman som särskild utredare, sitt slutbetänkande ”Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling”. I betänkandet skriver utredningen bl.a. att den offentliga upphandlingen lider av brist på ledarskap och strategiskt perspektiv. Riksdag och regering synes sakna ett samlat grepp om den offentliga upphandlingens betydelse för viktiga delar av samhällets service. De har inte utnyttjat upphandlingens fulla potential som politiskt styrmedel eller för att hushålla med gemensamma medel. Trots att upphandlingen ofta berör välfärdens kärna får den alltför sällan myndighetsledningens uppmärksamhet. Många myndigheter saknar eller har en otydlig strategi för sina offentliga upphandlingar. Kunskapsbristerna på området är stora. Det finns brister i kunskapen om konkurrenssituationen på de olika marknaderna, i vilken omfattning företag av olika storlekar deltar, vad man upphandlar m.m. Ställda krav följs sällan upp, vilket gör att myndigheterna inte vet om de fått vad som avtalats om och som de betalt för. Bristande uppföljning anses vara en viktig faktor bakom skandalerna som förekommer i media. För samvetsgranna leverantörer leder bristen på uppföljning ofta till frustration och till att de ibland avstår från att delta i upphandlingar. När kontrakten inte följs upp minskar också möjligheterna att lära inför framtida upphandlingar.

Den goda affären borde vara central för varje upphandlande myndighet och enhet. Detta innebär bl.a. att myndigheten

- fokuserar på och tillgodoser verksamhetens behov, ställer proportionella krav samt följer upp de krav som ställs på t.ex. kvalitet
- tillgodoser behoven till lägsta möjliga totalkostnad
- ställer relevanta miljö- och sociala krav när detta är relevant
- är innovationsvänlig genom att vara öppen för nya lösningar som skapar mervärde
- tillvaratar och vårdar konkurrensen på den aktuella marknaden, vilket bl.a. innebär att man delar upp kontraktet i mindre delar då så är lämpligt.

Upphandlingsutredningen 2010 pekade på betydande besparingar genom bättre styrning av offentliga inköp. Utredningen gjorde bedömningen att myndigheterna inte insett denna potential. Om den offentliga sektorn, genom bättre upphandlingar, skulle kunna pressa prisnivåerna med bara ett par procent i snitt – utan att kvaliteten försämrades – skulle omfattande resurser frigöras. Få andra instrument innehåller samma potential till effektiviseringar som den offentliga upphandlingen.

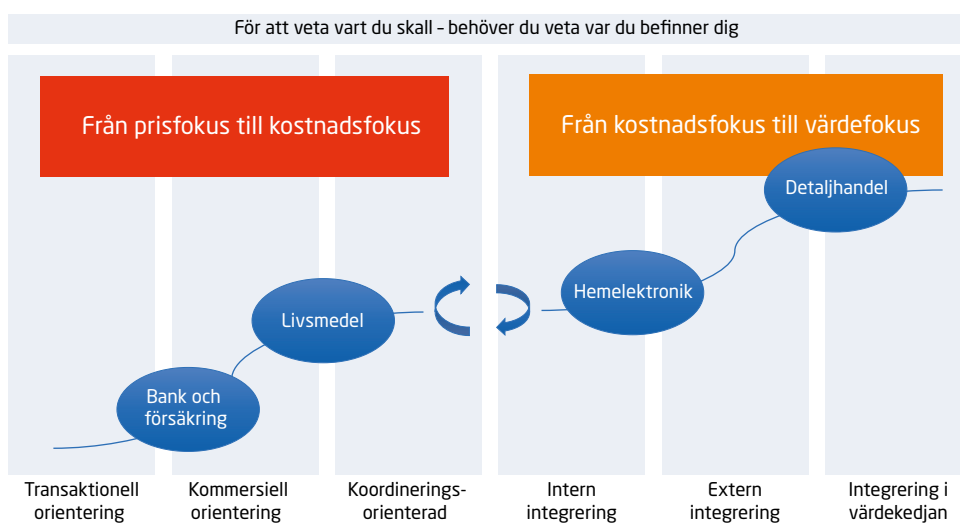
Upphandlande myndigheter har, genom offentlig upphandling, goda förutsättningar att ta del av produktivitetssökningar som den privata sektorn erfarenhetsmässigt kan visa sig vara bra på att åstadkomma. (Jämför Sankt Görans sjukhus.) Den offentliga verksamheten är mycket svårare att effektivisera än traditionell varu- och tjänsteproduktion i privat sektor.

Många gånger saknas helhetsperspektiv på inköp. Varor och tjänster köps in till lågt pris trots att kostnaderna på sikt blir högre – dvs. myndigheten har ett alltför



stort prisfokus istället för kostnadsfokus eller värdefokus. Exempel på detta finns det många av – som att köpa in billiga operationshandskar som går sönder, vilket innebär att personalen måste ha dubbla handskar eller slänga ett stort antal, eller att till skolelever köpa billiga datorer som går sönder inom ett år. Denna typ av köp leder ofta till sämre miljö- och resursanvändning. Bristande helhetsperspektiv återfinns också när köp delas upp i olika delar, t.ex. investering, drift och underhåll var för sig istället för en paketslösning. Det finns positiva exempel där myndigheter låtit leverantören lämna förslag på utformning av vägar (funktionsupphandling) med efterföljande funktionsansvar, som lett till på sikt både billigare och mer ändamålsenlig utformning. Många gånger är problemet den offentliga sektorns budgetstyrning och budgetprinciper. Antingen tillåter inte årsbudgeten dyrare köp som på sikt är mer kostnadseffektiva. Eller så måste pengarna förbrukas under ett visst budgetår – annars riskerar förvaltningen mindre pengar under kommande år.

### Inköpsmognad



Ännu ett exempel på bristande helhetsperspektiv är myndigheters ad hoc-köp av varor och tjänster utan någon egentlig analys eller strategi. Exempel på detta är när varje förvaltning köper in en egen lösning utan att synkronisera köpen med hela myndigheten, t.ex. en app för bemanning. Resultatet blir att myndigheten har köpt in flera olika appar för att tillgodose samma behov, vilket leder till högre kostnader.

Har de offentliga inköpen blivit bättre sedan utredningen överlämnade sitt betänkande 2013? Svaret är ja, men det finns mycket kvar att göra!

## 3. Lagstiftning

### Det finns flera olika lagar som berör upphandlingsprocessen, nedan behandlar vi några av dessa.

#### Upphandlingslagarna

Den offentliga upphandlingen regleras i lagen om offentlig upphandling (LOU), lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), lagen om koncessioner (LUK) och lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS). Slutligen har vi lagen om valfrihetssystem (LOV), som vi i denna skrift inte kommer att beröra närmare. Det finns fem grundläggande principer som styr upphandling. Dessa är:

**Icke-diskriminering.** Det är förbjudet att diskriminera leverantörer på grund av deras nationalitet, som exempelvis medborgarskap, etablerings- eller verksamhetsland. Anbudssökande och anbudsgivare från andra orter ska behandlas på samma sätt som företag från den egna kommunen.

**Likabehandling.** Alla leverantörer ska ges samma förutsättningar. Alla leverantörer måste till exempel få tillgång till samma information. Upphandlaren får exempelvis inte acceptera ett anbud som lämnats in för sent, eftersom samma regler och tidsfrister ska gälla alla.

**Proportionalitet.** Kraven och villkoren i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till det som upphandlas. De åtgärder som den upphandlande myndigheten genomför får inte gå utöver vad som är nödvändigt för den aktuella upphandlingen.

**Öppenhet.** Principen om öppenhet, transparens, innebär att upphandlingar ska präglas av öppenhet och förutsebarhet. Uppgifter som gäller upphandlingen får inte hemlighållas, upphandlingen ska annonseras offentligt och de leverantörer som deltagit i anbudsproceduren ska informeras om resultatet.

**Ömsesidigt erkännande.** Ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats myndigheter ska gälla också i övriga EU- och EES-länder.

För enkelhetens skull kommer vi i denna skrift att referera till LOU och upphandlande myndigheter eller bara myndigheter. Inom LOU finns begrepp som avtal och ramavtal med eller utan förnyad konkurrensutsättning. Ramavtal reglerar vad som köps av vem men inte den exakta volymen.

Regelverket bygger på en införlivning av ett antal EU-direktiv och är omfattande. EU-domstolen, som är uttolkare av direktiven, brukar återkommande skriva att ett av syftena med bestämmelserna är att skydda leverantörerna mot de upphandlande myndigheternas godtycke. Övriga syften är att förhindra korrupktion, att säkerställa att skattepengar används på bästa sätt – dvs. ”den goda affären” – och förhindra att oseriösa aktörer kommer in på den offentliga marknaden.

## Civilrätt

### Kunskap om avtalsutformning och avtalsinnehåll<sup>2</sup>

Ett upphandlingsförfarande syftar till att det i slutändan ska ingås ett avtal mellan den upphandlande myndigheten och leverantören. Civilrättslig kompetens är därför viktig att besitta för alla upphandlande myndigheter. Efter att upphandlingsförfarandet med LOU som grund avslutas tar avtalslagen och köplagen över.

Det finns fyra slags syften med avtalsvillkor. Det ska syfta till att

- skapa ordning
- fördela värden
- fördela risker
- summera fördelningen av värden och risker.

Ordning i avtalsförhållandet innebär att parterna vet vad som gäller i olika situationer; avtalet ska vara lätt att hantera och ändamålsenligt utformat. Exempelvis ska det framgå vad som händer om leverans uteblir eller vid tvistlösningsförfaranden och lagvalsklausuler.

Avtalsvillkor som fördelar värde eller risk är i princip varandras spegelbilder. Den ena partens risk är typiskt sett den andra partens värde.

De flesta avtalsvillkor fördelar risker. Det beror inte minst på att de reglerar de frågor som adresseras i t.ex. köplagen. De avtalade lösningarna avviker mer eller mindre från vad som annars skulle gälla. Avvikelse innebär inget mer än att riskfördelningen enligt den gällande bestämmelsen avviker från riskfördelningen enligt den bakomliggande dispositiva lagregeln. Med andra ord – det är bra att ha god kunskap om köplagens innehåll så att parterna inte dubbelreglerar ett villkor, dvs. att samma villkor återfinns både i lag och i avtal. Dubbelregleringen kan också skapa en oklar ordning, enligt ovan. Varför dubbelregleras vissa villkor och inte andra, och hur ska detta tolkas?

Det sista syftet är priset, som sammanfattar den avtalade fördelningen mellan värde och risk. Ett värdefullt avtalsobjekt föranleder ett högre pris än ett objekt med lägre värde. Det kan tyckas självklart, men det beror ytterst på att det avtalsvillkor som beskriver avtalsobjektet medför en fördelning som innebär att köparen ska tillföras det värdet. Det är därför det är så viktigt att kunna beskriva vad köparen faktiskt köper.

I ekonomiska termer har varje risk en kostnad. Alla risker som den upphandlande myndigheten lägger på en leverantör kostar pengar. Riskfördelningen påverkar således priset. I verkligheten sätts priset många gånger utan hänsyn till riskfördelningen. Denna insikt saknas många gånger, och det finns avsevärt utrymme för affärsmässiga förbättringar. Grundprincipen är att den upphandlande myndigheten bör fördela riskerna på den part som bäst kan hantera eller påverka risken.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Vad en upphandlande myndighet inte behöver göra, advokat och jur.dr. Jon Kihlman, Svenskt Näringsliv, 2016.

[https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/almedalen/vad-en-upphandlande-myndighet-inte-behoover-gora\\_651450.html](https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/almedalen/vad-en-upphandlande-myndighet-inte-behoover-gora_651450.html)

<sup>3</sup> Se även Proportionalitetsguiden, [https://www.svensktnaringsliv.se/Bilder\\_och\\_dokument/proportionalitetsguidenpdf\\_706800.html/BINARY/Proportionalitetsguiden.pdf](https://www.svensktnaringsliv.se/Bilder_och_dokument/proportionalitetsguidenpdf_706800.html/BINARY/Proportionalitetsguiden.pdf)

## God ekonomisk hushållning

Den lagstiftning som reglerar kommunernas ekonomi återfinns i kommunallagen, kap. 11. Där finns bestämmelser om att kommunerna ska bedriva verksamheten med god ekonomisk hushållning. God ekonomisk hushållning innebär att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget. För verksamheten ska anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin ska de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning anges.

## Hindrar lagarna den goda affären?

Svenskt Näringsliv vill understryka att upphandlingslagarna inte hindrar att det görs goda affärer som säkerställer varor och tjänster av god kvalitet till rätt pris. Det största hindret är istället bristande förståelse för affären hos både politiker och ledande tjänstepersoner, och ett bristande ledarskap som inte klarar av att organisera förvaltningen utifrån inköpsbehovet.

I en vanlig kommun upphandlas varor och tjänster för mellan 20 och 30 procent av den kommunala budgeten, i vissa kommuner upp till 40 procent. Det handlar om ansevärd summor pengar. Trots detta brister både det politiska intresset och ansvaret. Det är få kommunpolitiker som driver offentlig upphandling som politiskt instrument för att nå verksamhetsutveckling.<sup>4</sup> Det blir mest ad hoc-insatser av typen ”nu ska vi ställa miljömål i våra upphandlingar”, eller ”nu ska vi ställa sysselsättningskrav i alla offentliga upphandlingar” eller ”krav på kollektivavtal”, eller ”nu ska vi göra en innovationsupphandling per år”. Dessa typer av politiska utspel hjälper knappast myndigheten att uppnå en effektivare offentlig upphandling.

Den kommunala revisionen, som regleras i kommunallagen, ska årligen granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. Fullmäktige fastställer antalet revisorer och väljer personer utifrån partiernas nomineringar. Fullmäktige får meddela föreskrifter för revisionen. Revisorerna ska pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt och på ett tillfredsställande sätt från ekonomisk synpunkt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Den kommunala revisionen är ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag att granska den verksamhet som bedrivs i kommunen samt pröva ansvarstagandet. Med andra ord – kommunen granskar sig själv. Det finns dessutom ett inbyggt motsatsförhållande i lagen eftersom det finns en uppenbar risk att den som är revisor ena året kommer att granskas av sin motpart nästa period vid skifte av styre och därför inte är så rak i kritiken som lagen föreskriver. Något ansvarsutkrävande är svårt att få till, och ingen bär egentligen något ansvar när pengarna rinner iväg i dåligt gjorda upphandlingar.

---

<sup>4</sup> Ett bra exempel finns i Uppsala kommun.

## 4. Inköpsmognad

Inköpsmognad (MSU+) är en metod för att arbeta med ständiga förbättringar inom upphandling.

En stor utmaning är att de upphandlande myndigheterna har så olika förutsättningar, dels storleksmässigt, dels ansvarsmässigt och dels geografiskt. Men alla myndigheter kan göra något. Att sträva efter att bli ”inköpsmogen” medför att det måste finnas ett antal strukturer på plats för att kunna arbeta effektivt.

Syftet med inköpsmognadsmodellen är att förbättra upphandlingsfunktionen inom den offentliga sektorn genom förbättrade upphandlingsprocesser, och att uppnå påvisbara kostnadsbesparingar baserade på åtta strategiska processer och sex stödprocesser. Bedömningskriterier och mognadsnivåer har definierats för varje process. Med dessa kriterier kan man bedöma organisationen.

*För att nå inköpsmognad vill Svenskt Näringsliv understryka betydelsen av ledningsansvaret. En organisation kan aldrig bli inköpsmogen om inte detta utgår från ledningens principiella beslut och engagemang om att använda inköp som ett strategiskt verktyg för att uppnå verksamhetsmålen. Om ledningsansvaret saknas kommer inköp förbli en stödfunktion, som visserligen fungerar bättre vid uppnådd excellens men förblir en intern organism som endast överlever så länge de pådrivande personerna finns kvar. Om dessa personer förviner är risken stor att inköpsmognad hamnar på ”projektkyrkogården”. Det är således centralt att myndigheten har ledande chefer som anser att inköp är viktigt och agerar därefter.*

Att mäta inköpsmognad är ett sätt att uppmärksamma inköpsarbetets kritiska processer. I mätningen görs en genomlysning och kartläggning av hela inköpsfunktionen. Med denna som utgångspunkt blir det tydligt vilka steg som bör tas för att bli bättre på inköp och upphandling. Genom att arbeta med inköpsmognad kan myndigheter förbättra sina inköps- och upphandlingsfunktioner. Metoden att mäta mognadsgrad har sedan länge använts för offentliga sektorn i Nederländerna, Skottland och Norge. Vissa myndigheter i Sverige har nu påbörjat denna resa men många återstår.

Inköpsmognad kan beskrivas som

- ett mått på hur verksamheten mår ur ett inköpsperspektiv
- att gå från att vara operativ och reaktiv till att vara strategisk och proaktiv
- att gå från inköp som stödfunktion till att bidra till organisationens framgång på marknaden<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> MSU, den akademiska modellen för mätning av inköpsmognad, utvecklades av en forskarstab vid Michigan State University i USA, som jämförde kvalitativa processkunskaper inom inköp internationellt. Utifrån de mest lyckade resultaten utarbetades en modell över hur företag och organisationer når Inköpsexcellens. MSU+ är en anpassning till offentlig sektor och har tillämpats i bl.a. Nederländerna de senaste 10 åren. Verktöget har anpassats till svenska förhållanden i samverkan mellan Upphandlingsmyndigheten, Svenskt Näringsliv och Silf. Mer information finns på [www.silf.se](http://www.silf.se)

## Exempel på ett Inkösmognadsprogram

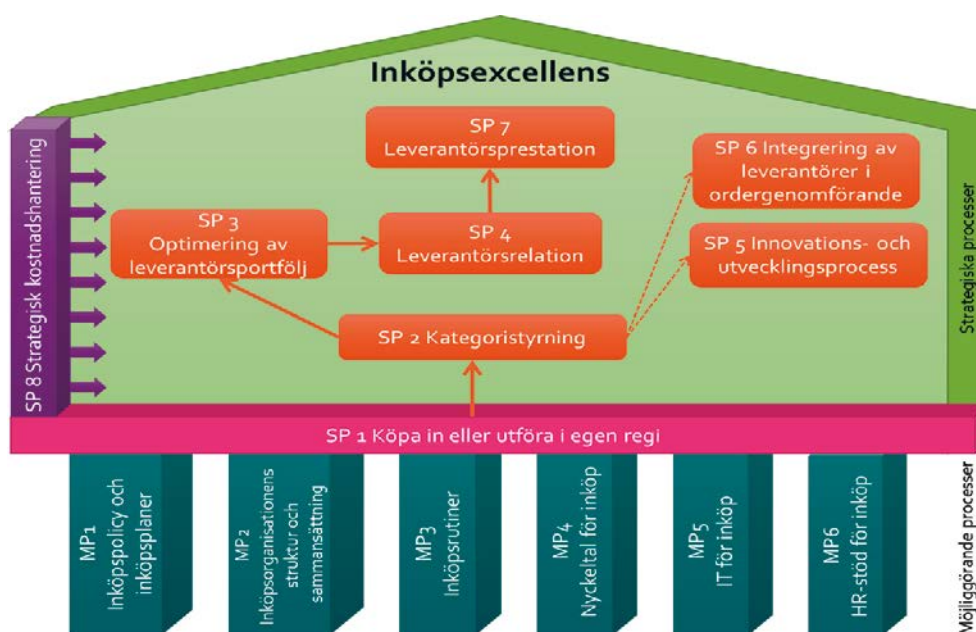


Mätningen av inkösmognadsgrad ska framför allt ses som ett avstamp på resan mot att nå inkösexcellens. Mätningen ger en bild av nuläge, börnläge och vägen dit – anpassat efter den egna organisationens behov och ambitioner. Resultatet ger incitament till innovation och nytänkande då det för parterna krävs en lägsta gemensam kompetensnivå för att finna nya effektiva och funktionsdugliga lösningar med värdeskapande fokus. Inkösmätningen består av åtta strategiska processer (SP) och sex möjliggörande processer (MP). Förenklat kan modellens nivåindelning beskrivas som att ju högre grad av samarbete och interaktion, både internt och externt med leverantörerna, desto bättre resultat.

För att kunna arbeta med de strategiska processerna måste det finnas ett antal förutsättningar på plats:

- inköspolicy och inköspaner
- inköpsorganisationens struktur och sammansättning
- inköpsrutiner
- nyckeltal för inköp
- it för inköp
- HR-stöd för inköp.

## Inkösmognad



## Gå in på [www.silf.se](http://www.silf.se) och mät er inköpsmognad

Beslutet huruvida en myndighet ska välja att köpa en tjänst eller utföra denna i egen regi är en del av inköpsmognadsprocessen. Anledningen till konkurrensutsättning är vanligtvis att myndigheten vill utnyttja de samordningsvinster som finns i den privata sektorn, genom specialisering och stordriftsfördelar. Företagens drivkrafter är vinstintresset och innovationsbenägenhet för att maximera värdet.

Kategoristyrning är också en naturlig del av inköpsmognaden, och beskrivs närmare i kapitel 7. Optimering av leverantörsporföljer, leverantörrelationer och säkerställande av leverantörsprestationer är viktiga hörnstenar, dvs. om det finns väl fungerande uppföljningsrutiner och myndigheten har rätt antal leverantörer – inte för många men inte heller för få – så fungerar dialogen mellan myndigheten och leverantören.

För att kunna genomföra innovations- och utvecklingsprocesser krävs att alla möjliggörande processer finns på plats och att arbetet med kategoristyrning är implementerat. Integrering av leverantörer i ordergenomförandet kan tydliggöra förväntningarna på leverantörernas del i arbetet. Ett sätt att integrera leverantörerna i beställningarna är att inkludera dem i arbetet med inköpsstyrning. Med det senare avses hur organisationen styr inköpen till upphandlade avtal och maximerar kostnadseffektiviteten av avtalen<sup>6</sup>.

## Supply chain mangament

I den privata sektorn är inköp ofta en central funktion med målet att uppnå en hög grad av kostnadseffektivitet. Det är viktigt att regelbundet mäta hur stora besparingar inköpsfunktionen kan generera till företaget. En effektiv inköpsfunktion, som kan köpa in varor och tjänster till rätt kvalitet och till rätt pris, kan vara helt avgörande för om företaget överhuvudtaget finns kvar marknaden.

Inom privata inköp refereras ofta till supply chain management (SCM), som handlar om materialflödet genom ett företag (även kallat flödesekonomi).<sup>7</sup> Med en supply chain avser man flödet av pengar, varor eller information från tillverkare till den slutliga kunden genom alla stegen i produktionen (och ibland även tillbaka igen, om det handlar om återvinning). Supply chain management är också nära sammankopplat med logistik, där SCM är ett konkret tankesätt för att se över de logistiska funktionerna i en organisation. Kedjan omfattar även de organisationer och processer som behövs för att skapa och leverera produkter och tjänster till konsumenten.

Supply chain-flödet kan delas in i tre underflöden:

- produktflödet
- informationsflödet
- penningflödet.

Planering, schemaläggning och kontroll av denna kedja är vad man kallar för supply chain management. Genom att effektivisera denna kedja kan man sänka kostnader och minska varulager.

<sup>6</sup> Läs mer om inköpsmognad på [www.silf.se](http://www.silf.se) och [www.upphandlingsmyndigheten.se](http://www.upphandlingsmyndigheten.se)

<sup>7</sup> [https://sv.wikipedia.org/wiki/Supply\\_chain\\_management](https://sv.wikipedia.org/wiki/Supply_chain_management)

Vid administration av supply chain strävar man efter att

- minska rutinmässiga kostnader
- förbättra kvaliteten av informationsflödet
- minska tiden det tar att genomföra affärstransaktioner
- förenkla överföringen och användningen av information för användaren.

En delförklaring till de svenska företagens framgångar under senare år kan kopplas till att dessa blivit bättre på SCM. Inom den offentliga sektorn diskuteras inte SCM i någon större utsträckning, vilket man nog borde göra. Inköpare från privat och offentlig sektor har mycket att lära av varandra.

Ett område där privata inköp har en nackdel, och de offentliga en fördel, är tillgången till annonsdatabaser och e-upphandling. Genom att myndigheter tvingas att annonsera inköp över 586 907 kronor skapas en god förutsättning för att få in konkurrenskraftiga anbud.

### Just in time

Just in time, förkortat *JIT*, är ett synsätt och en planeringsfilosofi som står för en strävan att producera och leverera varor i precis den mängd och vid den tidpunkt som de behövs. JIT kallas ibland för lean production eller lagerlös produktion. Rätt sak på rätt plats i rätt tid utgör grunden för JIT.

Drivkrafterna bakom att arbeta med JIT står vanligtvis att finna i en eller fler av följande faktorer:

1. Minska ställtider i verksamheten.
2. Förbättra ordersystemet.
3. Kortare ledtider och effektivare processer.
4. Möjlighet att producera små partistorlekar.
5. Minskade produktionskostnader.
6. Reduktion av överkapacitet.
7. Minskat behov av säkerhetslager.
8. Minska felfrekvensen i produktionen.

För en upphandlande myndighet finns möjligheter att inom t.ex. logistik utnyttja teorierna om JIF och lean production samt flödesekonomi. Ett exempel på detta är samordnad varudistribution av livsmedel. Med hjälp av digitala verktyg kan logistiken dessutom bli bättre genom koordinater för varuleveranserna (istället för adresser), rätt tid för leverans och direkta återkopplingar vid felleverans m.m. De myndigheter som arbetar tvärfunktionellt eller kategoristyrkt kan optimera hela myndighetens varulogistik.<sup>8</sup> Detta gagnar både ekonomi och miljö. Goda exempel finns i kommunerna Kungsbacka, Södertörn och Uppsala; den senare upphandlar samordnad varulogistik för bl.a. brandförsvaret, it och hjälpmedelscentral.

---

<sup>8</sup> [www.myloc.se](http://www.myloc.se)



## Strukturproblem som motverkar arbetet med att driva strategiskt inköp

Det finns i myndigheterna konkurrerande styrinstrument, strategier och mål som påverkar de prioriteringar som myndigheten sätter upp. Det finns också svårigheter med att fördela värden mellan personal, invånare, företag och samhället i stort.

Det föreligger ofta brist på stöd, både organisatoriskt och på policynivå, för att bedriva förändringsarbete när det gäller upphandling eller inköp i myndigheterna. Det finns också en svårighet att hitta gemensamma målbilder. Många myndigheter har fullt upp med att nå upp till lagstadgad miniminivå, dvs. att inte göra otillåtna direktupphandlingar. Mervärden som skapas genom t.ex. kategoristyrning och SCM hinns oftast inte med.

Det finns många organisatoriska stuprör i en myndighet med olika verksamhetsmål, olika resursfördelning och budgetmål. Det tycks också vara svårt att jobba tvärfunktionellt över organisationsgränserna eftersom olika förvaltningar har olika uppdrag och mål. Det tvärfunktionella arbetssättet försvåras dessutom av olika ansvar och incitament. Resurserna, dvs. skattebetalarnas pengar, utnyttjas inte ur ett helhetsperspektiv. Det finns svårigheter med att gemensamt definiera, mäta och följa upp mervärden och att på förhand identifiera potentialen och möjliga kostnadsdrivare.

## 5. Varför välfärdssektorns utmaningar inte kan lösas genom skattehöjningar

Sverige har redan ett av världens högsta skattetryck. Skatteintäkterna mätt som andel av BNP är 44,2 procent (2017). Endast Frankrike, Danmark och Belgien har ett högre skattetryck än Sverige. Det genomsnittliga skattetrycket för OECD-länderna är 34,2 procent.<sup>9</sup>

Skatter har normalt snedvridande effekter på aktiviteten i ekonomin. Skatter på arbete är förenat med jämförelsevis höga samhällsekonomiska kostnader. Detta gäller särskilt vid höga skattenivåer. Detta beror bland annat på att drivkrafterna till arbete minskar. Och med ett minskat antal arbetade timmar i ekonomin, liksom minskad privat konsumtion och minskat sparande, minskar skatteinkomsterna – vilket leder till behov av ytterligare skattehöjningar.

Konjunkturinstitutet har i en rapport nyligen visat att en höjning av skattesatsen på arbete – i den storleksordning som vid en statistisk beräkning långsiktigt skulle krävas för få balans i den offentliga ekonomin till följd av den demografiska utvecklingen – i själva verket kräver ytterligare en ökning av skattesatsen med 35 procent för att få till stånd den tilltänkta inkomstförstärkningen för den offentliga sektorn. Detta beror på förändrade beteenden i ekonomin till följd av skattehöjningen på arbete, så kallade dynamiska effekter.<sup>10</sup>

Även skatt på investeringar är förenat med höga samhällsekonomiska kostnader, då produktivitet och konkurrenskraft påverkas negativt. Även om det finns andra skatter än skatter på arbete och investeringar som är något mindre skadliga för ekonomins funktionssätt, så är de i allmänhet negativa för denna. I sammanhanget är det mot denna bakgrund relevant att referera till regeringens långtidsutredning från 2015.

Långtidsutredningen (2015) uttalade följande beträffande möjligheterna att lösa finansieringsproblemet genom höjda skatter:

”Utredningen bedömer att ett visst utrymme för skattehöjningar med rätt profil skulle kunna tas i anspråk, med begränsade negativa effekter på tillväxten. Men det är viktigt att notera att eventuella skattehöjningar enbart kan bidra till att lösa finansieringsproblemen på kort sikt. Om skattekvoten successivt måste höjas för att finansiera en kontinuerligt stigande efterfrågan kommer det relativt snart att bli omöjligt att hitta nya skatteförändringar som inte har en tydligt negativ effekt på ekonomins funktionssätt och därigenom på tillväxten.”<sup>11</sup>

Svenskt Näringslivs bedömning är att försök att lösa de demografiska utmaningarna genom skattehöjningar skulle få svåra negativa konsekvenser för konkurrenskraft, incitament till arbete och ytterst för svensk ekonomi.

<sup>9</sup> Källa: Näringslivets ekonomifakta.

<sup>10</sup> Källa: Konjunkturinstitutet (2019); Hållbarhetsrapport 2019 för de offentliga finanserna.

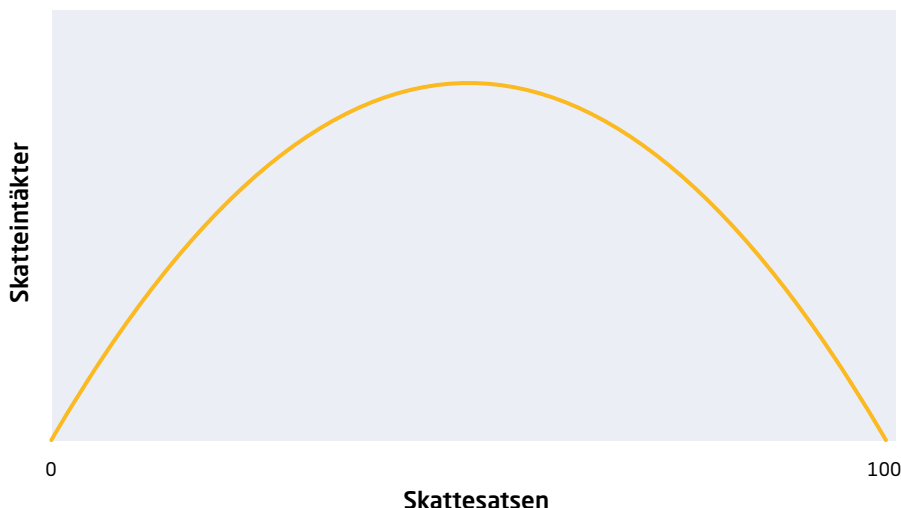
<sup>11</sup> Källa: SOU 2015:104, sid 3.

## Effekten av höjd kommunalskatt

Många talar om behovet av ökade skattesatser i framtiden för att kommunerna ska klara av att finansiera välfärden. För kommunerna är inkomstskatterna den främsta inkomstkällan. För att öka sina intäkter kan kommuner höja sin skattesats, men när de gör detta kan det få negativa konsekvenser på skattebasen. Sambandet mellan skatteintäkter och skattesatser kan inte vara linjärt.

Studera figuren nedan. Den visar på sambandet mellan skatteintäkter och skattesatser och kallas för Lafferkurvan.

### Lafferkurvan illustrerar ett tänkt samband mellan skattesatsen och skatteintäkterna



Om vi har 0 procent i skattesats så har vi per definition inga skatteintäkter. Har vi istället 100 procent i skattesats så är det väldigt få som går till arbetet om de inte får behålla någonting i gengäld, vilket innebär att vi har nära noll i skatteintäkter även där. Detta innebär att kurvan måste vända någonstans där emellan. Om den ser ut som ovan eller har flera toppar alternativt en flackare lutning är en möjlighet. Om vi studerar internationell forskning på området befinner sig Sverige nära eller till och med till höger om den tänkta toppen.<sup>12</sup> Detta innebär alltså att en ökad skattesats inte behöver innebära ökade skatteintäkter. Orsakerna till denna negativa lutning vid höga skattesatser är att den negativa effekten på skattekraften överväger den positiva effekt som en ökad skattesats har på skatteintäkterna. En ökning av skattesatsen minskar arbetskraftsutbudet; storleken på effekten av en skattesatsförändring kommer att bero på dess elasticitet. Men några anledningar kan även vara att individer väljer att vända sig till den svarta marknaden, använder sig av skattefusk eller ändrar sin inkomstkälla.

Problemet i Sverige är också att vi har ett inkomstutjämningsystem. Det gör att de kommuner som faktiskt väljer att höja sin skattesats inte drabbas av denna negativa effekt på skattebasen på grund av inkomstutjämningsystemet. Detta beskrivs i ett enkelt exempel nedan.

Inkomstutjämningsystemet fungerar så att alla kommuner är garanterade en skattekraft som utgörs av 115 procent av rikets medelskattekraft. Utjämningsystemet ska

<sup>12</sup> Se exempelvis Feige, E. L., & McGee, R. T. (1983). Swedens Laffer Curve - Taxation and the Unobserved Economy. *Scandinavian Journal of Economics*, 85(4), 499-519. Eller Trabandt, M., & Uhlig, H. (2011). The Laffer curve revisited. *Journal of Monetary Economics*, 58(4), 305-327.

inte vara påverkbart. Därför utgår man ifrån en så kallad länsvis skattesats, det vill säga en skattesats som är lika för alla kommuner med beaktande av länsvisa skatteväxlingar. Denna skiljer sig dock beroende på om du är bidragstagare eller avgiftsbetalare. Kompensationsgraden är 95 procent om du är bidragstagare och 85 procent om du är avgiftsbetalare. I exemplet utgår vi från att den länsvisa skattesatsen före korrigering av kompensationsgrad är 10 procent. Om du har en skattekraft som ligger under 115 procent får du ett bidrag som räknas ut som följande:

$$(115 \% \text{ av medelskattekräften} - \text{skattekraft i kommunen}) * \text{länsvis skattesats} * 0.95)$$

Om du har en skattekraft som överstiger 115 procent av medelskattekräften är du avgiftsbetalare i systemet och din avgift bestäms av följande:

$$(115 \% \text{ av medelskattekräften} - \text{skattekraft i kommunen}) * \text{länsvis skattesats} * 0.85)$$

Vi antar att kommun 1 ökar sin skattesats med 1 procentenhet. Vi antar vidare att en ökning av skattesatsen minskar arbetskraftsutbudet, vilket leder till en minskning av kommunens skattekraft. I detta fall antar vi att en ökning med skattesatsen med 1 procentenhet leder till en minskning av skattekräften med 0,2 procent. Räkneexemplet nedan visar en förenklad värld med 290 kommuner med samma utjämningsystem som vi har idag.

I utgångsläget har de samma skattesats på 10 procent, men år 2 bestämmer sig kommun 1 för att höja skatten med 1 procentenhet. Övriga kommuner gör ingen förändring och har samma skattekraft som år 1.

### Räkneexempel

År 1

1 kommun

Skattekraft	100 000
Skattesats	10%
Skatteintäkter	10 000
Underlag för utjämning	$(115\ 000 - 100\ 000) = 15\ 000$
Inkomstutjämning	$15\ 000 * 0,095 = 1\ 425$
Totala intäkter	11 425

Övriga 289 kommuner

Skattekraft	100 000
Skattesats	10%
Skatteintäkter	10 000
Underlag för utjämning	$(115\ 000 - 100\ 000) = 15\ 000$
Inkomstutjämning	$15\ 000 * 0,095 = 1\ 425$
Totala intäkter	11 425

År 2

Genomsnittlig skattekraft	100 000
Garanterad skattekraft	115 000
Länsvis skattesats vid bidrag	9,5
Länsvis skattesats vid avgift	8,5

Förändring

Skattekraft	-200
Skattesats	+1 procentenhet
Skatteintäkter	+978
Underlag för utjämning	$(114\ 999 - 99\ 800) - 15\ 000 = +199$
Inkomstutjämning	$1444 - 1425 = +19$
Totala intäkter	+997

Förändring

Skattekraft	0
Skattesats	0
Skatteintäkter	0
Underlag för utjämning	-0,8
Inkomstutjämning	-0,075
Totala intäkter	-0,075

Genomsnittlig skattekraft	99 999
Garanterad skattekraft	114 999
Länsvis skattesats vid bidrag	9,5
Länsvis skattesats vid avgift	8,5

Vi ser i exemplet ovan att kommuner med oförändrad skattesats förlorar i totala intäkter, om än väldigt lite, till följd av att en annan kommun höjer sin skattesats med effekten att skattekräften där minskar. Även om effekten i detta exempel är liten blir den större – dels om flera kommuner höjer sin skattesats, och dels om höjningarna sker varje år.

## 6. Problemanalys

Vem ska betala för att vi låter deisen ”allas ansvar är ingens ansvar” råda inom offentliga inköp? Det spenderas uppskattningsvis mellan 70 och 100 miljarder kronor varje år utan någon större kontroll av om dessa pengar verkligen skapar mervärden eller nytta.

SKL har i sina ekonomirapporter kommit fram till att kommuner och landsting eller regioner står inför en stor utmaning om de ska upprätthålla en fungerande välfärd som medborgarna kan förvänta sig utifrån den skattefinansierade välfärdsmodell Sverige har. I dessa rapporters behovsanalys sägs att minst en halv miljon personer måste rekryteras de kommande tio åren för att täcka upp för kommande personalavgångar och för att möta de växande målgrupperna med icke arbetsföra välfärds kunder. Detta har bl.a. lett till att man ökar trycket på att den offentliga sektorn ska digitaliseras och att man har en öppen diskussion kring hur kompetensförsörjningen ska klaras ut. Det talas i rapporterna om kommunala skattehöjningar med upp till 10 kronor per intjänad 100-lapp. I skuggan av dessa diskussioner pågår en positiv rörelse avseende att intressera sig för den kommunala ”spenden” (inköpsvolymen). Ekonomifunktionerna och inköpsfunktionerna har fått direktiv, eller har i vissa fall själva kommit på, att det kanske finns dolda resurser som kommer fram via en bättre kostnadskontroll och inköpsstyrning. Parallellt med denna satsning på spendanalyser sker också en verksamhetsförändring mot ett ekonomiskt styrsätt som liknar det man i privat sektor kallar för kategoristyrning. Det är dock långt ifrån en självklarhet att besluten om införandet av denna styrform verkligen kommer från ledningsgrupper, utan alltför många har delegerat detta arbete till upphandlingsavdelningen för att effektivisera upphandlingar och avrop. Eftersom dessa avdelningar sällan har motsvarande funktion och ansvar som en inköpsavdelning hos en privat aktör, finns det en risk att kategoristyrningen blir en modell utan verklig effekt.

Det finns i grunden inga lagliga krav på att upphandlande myndigheter ska följa uppställda krav. Det som framgår av praxis är dock att krav som ställs inte ska innebära brott mot andra lagar samt att de ska vara uppföljningsbara. Den offentliga sektorn består i stor utsträckning av budgetstyrda organisationer med en relativt låg grad av krav avseende affärsnytta, eller för den delen lagstadgade krav på revision. Inom den kommunala sektorn innebär detta att det av naturliga skäl inte funnits anledning att följa upp effekten av varje inköp så länge pengarna räcker. Och räcker gör de ju, eftersom vi har den form av skatteutjämningsprincip som beskrivits i kapitel 5.

Att en förändringsprocess pågår är ändå positivt. Det innebär i många fall att organisationerna blir varse att en hel del av de utbetalningar eller inköp som görs inte skapar maximal nytta eller för den delen används till vad de är tänkta för. Det finns ett otal olika former av slöseri, varav en del varianter och exempel beskrivs nedan. I flera myndigheter har det tillsatts tjänster som inköps- eller avtalscontroller respektive inköps- och avtalsstrateg, med uppgift att följa upp hur man spenderar sina medel samt vad man får för de pengar som man årligen köper varor och tjänster för. Vid samtal med flera olika personer som innehar dessa befattningar eller funktioner har det visat sig att minst 10 procent av inköpsvärdet inte skapar den nytta

som är efterfrågad. Sannolikt är andelen betydligt större då nuvarande system för uppföljning och kontroll, utan specifikt avsatta resurser, funnits under många år. Därmed har marknaden mindre nogräknade aktörer kunnat agera fritt och skapa kreativa lösningar för att komma runt avtalsvillkor och lagstiftning på olika sätt. Därtill har den offentliga upphandlingens utveckling med en hög fokusering på juridik fått till följd att effekten av juridiken inte bidrar till ökad nytta i de flesta fall, utan snarare ökar möjligheten till ett skatteslöseri som dessutom är legalt grundat. Som exempel kan tas Stockholms läns landstings s.k. ”Strumpgate” och ”SKL Kommentus inkassoavtal”. Inget av dessa två avtal var i strid med upphandlingslagstiftningen, utan är exempel på när kreativ affärsjuridik bidrar till dåliga affärer för köparen eller i det senare fallet för medborgaren – trots att allt gått rätt till. Att denna typ av juridiskt korrekta avtal med dålig eller ingen nytta alls i förhållande till utbetalda belopp kommer till stånd, beror till stor del på att det sällan finns en fungerande intern dialog mellan den som är verksamhetsansvarig beställare – dvs. den som sitter med problem eller behov – och den som i slutändan gör avropen eller inköpen. Däremellan finns oftast en underbemannad upphandlingsavdelning som sällan har tid att följa upp effekten av det upphandlade avtalet. När sedan fakturan kommer in har ekonomiavdelningen endast en administrativ funktion att säkra upp kontering och att attesten är korrekt utifrån delegationsordningen – inte att ställa sig frågande till om detta är i enlighet med avtalsvillkoren eller om köpet tillför nytta. Därför behövs ett rejält omtag i hur den offentliga förvaltningen bör organiseras och styras. I denna rapport föreslås ett antal konkreta förslag i kap 8, med bl.a. löpande spendanalyser och kategoristyrning. Men framför allt bör ansvariga politiker även fundera på hur man skulle kunna organisera en kommun eller ett landsting om möjligheten fanns att börja om från början. Denna analys och innovationsövning är kanske ännu viktigare för SKL att våga driva än att lösa välfärdens finansieringsunderskott med höjda skatter.

## Riksrevisionen

Även statlig upphandling har brister. Riksrevisionen publicerade sommaren 2018 en granskning av konsultköp inom staten (RIR 2018:20). Riksrevisionen uppskattar att konsultköpen i staten uppgår till cirka 16 miljarder kronor per år. Men man konstaterar bl.a. att resultatet av undersökningen visar dels att användningen inte är välgrundad, och dels att myndigheterna brister i sin kontroll av konsultanvändningen. En konsekvens av detta är att det finns en risk för att flertalet av myndigheternas inköp av konsulttjänster inte är effektiva och att de inte hushållar med statens resurser. Riksrevisionen anser att de flesta myndigheter kan bli bättre på att ta ett strategiskt grepp på upphandling och inköp.

Bland annat bör myndigheterna bli bättre på att analysera behovet av konsulter. En avgörande effektivitetsfaktor är att användningen har föregåtts av en analys där det har konstaterats att den sammanlagda kostnaden för att ta in konsulttjänster är mindre än kostnaden för att bygga upp eller anställa motsvarande kompetens inom myndigheten. Granskningen visade att det finns en risk att myndighetens beslut att använda konsulter inte alltid sker utifrån en behovsanalys och att myndigheten som en konsekvens av detta tar in konsulter med oklart syfte utan att ha förvissat sig om att det är det mest effektiva sättet att åstadkomma det man önskar. Det är viktigt att myndigheterna inkluderar sina inköp av konsulter i sin kompetensförsörjningsplanering.

Riksrevisionens bedömning är att myndigheternas inköpsarbete ofta saknar tydlig struktur, samordning och helhetsperspektiv. Myndigheterna skulle sannolikt kunna åstadkomma betydande förbättringar genom ett större engagemang från ledningen och genom att bättre integrera sina inköpsfunktioner med den ordinarie verksamheten.

Det finns också en risk att inköpare och beställare i flera myndigheter saknar stöd och verktyg i inköpsprocessen för att kunna fatta välgrundade beslut om köp av konsulttjänster. Bristen på intern koordination kan leda till att myndighetens behov tappas bort i upphandlingsförfarandet och att myndigheten antingen inte får den kompetens som var tänkt eller inte har kontroll över de konsulttjänster som köps in. Upphandlingen sker ofta enligt gällande lagar och regler, men möjligheten att göra goda affärer utnyttjas inte fullt ut.

Myndigheterna tar inte heller tillvara konsulternas kompetens. Dokumenterat stöd och styrning av hur mottagandet ska gå till saknas hos de flesta myndigheter. Granskningen visade också att flera myndigheter saknar policyer och rutiner för att utvärdera konsulternas arbete.

En reflektion från Svenskt Näringsliv, efter att ha tagit del av rapporten om konsultupphandlingar, är att det sannolikt finns områden där inköpskunskapen om nyttoeffekten är ännu lägre i förhållande till kostnaderna. Det gäller t.ex. it-investeringar. Staten borde ge en statlig myndighet, förslagsvis Ekonomistyrningsverket, en än mer praktisk funktion att lära statliga myndigheter nyttoanalys. Staten bör också införa en proaktiv ekonomistyrning, som utöver kategoristyrning handlar om att leda i en resurseffektiv riktning (cirkulär ekonomi) och investeringsbedömning är viktigare än budgethållning som enda verktyg.

## Upphandlingsprocessen

Upphandlingsprocessen är cyklisk och borde förenklat följa ett mönster enligt nedan:

- Uppföljning – dra lärdom av tidigare upphandlingar, vad som fungerat bra och vad som fungerat dåligt.
- Behovsanalys – analysera myndighetens behov, inte önskemålen.
- Marknadsdialog – vad kan marknaden leverera, till vilket pris och till vilken kvalitet?
- Framtagande av upphandlingsdokument (förfrågningsunderlag) – i tvärfunktionell samverkan med verksamheterna.
- Annonsering – enligt lag.
- Tilldelning – enligt lag.
- Återkoppling – att alltid ringa upp förlorande leverantör och berätta varför den inte vann, samt kontakta de företag som hämtat ut upphandlingsdokumenten från annonsverktyget men inte lämnat anbud och fråga varför de inte lade anbud.
- Uppföljning – av både leverans (kvalitetsuppföljning) och av fakturor (prisuppföljning).

Dessvärre är det inte ovanligt att upphandlingsprocessen i verkligheten bara innehåller framtagande av upphandlingsdokument, annonsering och tilldelning. Upphandlingsmyndigheten uppskattar att cirka 70 procent av alla upphandlingsdokument eller förfrågningsunderlag är kopior på tidigare versioner eller tagna från andra myndigheter. Någon behovsanalys eller marknadsdialog genomförs aldrig i dessa fall.

Upphandlingsprocessen skulle bli mycket bättre och effektivare om myndigheterna i strukturerad form kunde dela information avseende erfarenheter och marknadsanalyser samt upphandlingsdialog. Idag stängs kunskapen inne i de enskilda myndigheterna, och därmed måste varje enskild myndighet investera i samma typ av dialog,

marknadsanalys och analys av befintliga avtal. Detta ska dock inte förta betydelsen av marknadskunskap hos samtliga myndigheter, men det skulle underlätta för inblandade parter om myndigheterna i större utsträckning delade information.

### Överprövningar

En leverantör som anser sig lida skada eller komma att lida skada av att en myndighet brutit mot en upphandlingslag i en upphandling, kan ansöka om överprövning av upphandlingen i förvaltningsrätten. Av statistiken framgår att 6,5 procent av alla upphandlingar överprövades 2017. Svenskt Näringsliv vill med denna skrift trycka på de ekonomiska aspekterna av upphandling. Vi kan konstatera att de myndigheter som systematiskt börjat återkoppla muntligen till förlorande leverantörer vittnar om att de fått ner antalet överprövningar med upp till 50 procent<sup>13</sup>. Det är ett långt bättre resultat än vad t.ex. Förenklingsutredningen (SOU 2018:44) räknar med skulle bli konsekvensen vid införande av ansökningsavgift och processkostnadsansvar vid överprövning av upphandlingsmål. Ett telefonsamtal till varje anbudslämnare skulle kunna medföra avsevärda besparingar för samhället.

Förenklingsutredningen räknade med att domstolsväsendets kostnader för upphandlingsmål uppgick till 62 miljoner kronor. Vidare uppskattade utredningen kostnaderna för de upphandlande myndigheterna till cirka 30 miljoner kronor och kostnaderna för leverantörerna till 80 miljoner kronor per år.<sup>14</sup> Ombudskostnader kan tillkomma.

SKL har räknat på att de samhällsekonomiska kostnaderna för långa handläggnings-tider i domstol uppgår till 1,8 miljarder.<sup>15</sup> Det handlar om fördyringar till följd av att upphandlade projekt blir stillastående när ärendet handläggs i domstol.

Om man räknar på en total kostnad för samhället, inklusive leverantörernas kostnader för överprövningar på cirka 2 miljarder kronor, kan Svenskt Näringsliv konstatera att besparingspotentialen är upp till 1 miljard kronor – genom några telefonsamtal. Att denna arbetsuppgift inte prioriteras av alla upphandlande myndigheter är därför beklagligt.

### Brist på målsättningar med inköp

I det privata näringslivet sätts ofta tydliga mål med vad inköpsfunktionen ska prestera, och dessa följs också upp. Målen kan vara mer värde (kvalitet), bättre riskhantering eller lägre kostnad. Samma sak borde även gälla de offentliga inköpen; varje inköpsavdelning eller inköpskategori borde ha tydliga mål och följa upp dem utifrån ett antal förbättringsområden, t.ex. antalet anbud, funktionalitet, kvalitet eller besparingar.

### Problembild

Nedan behandlar vi ett antal återkommande problem inom offentliga inköp som leder till högre kostnader och sämre konkurrens. Under rubriken Exempel nedan har vi namngivit ett antal myndigheter – inte i syfte att hänga ut dessa, utan snarare för att pedagogiskt visa hur det kan gå till. Dessa myndigheter är på intet sätt unika; de flesta myndigheter begär mer eller mindre felaktigheter.

Svenskt Näringsliv har låtit vår företagarpanel svara på ett antal frågor kring deltagande i offentlig upphandling. Undersökningen gjordes under april 2019 och 1 681 företag svarade. Svaren på två av frågorna redovisas i diagrammen nedan.

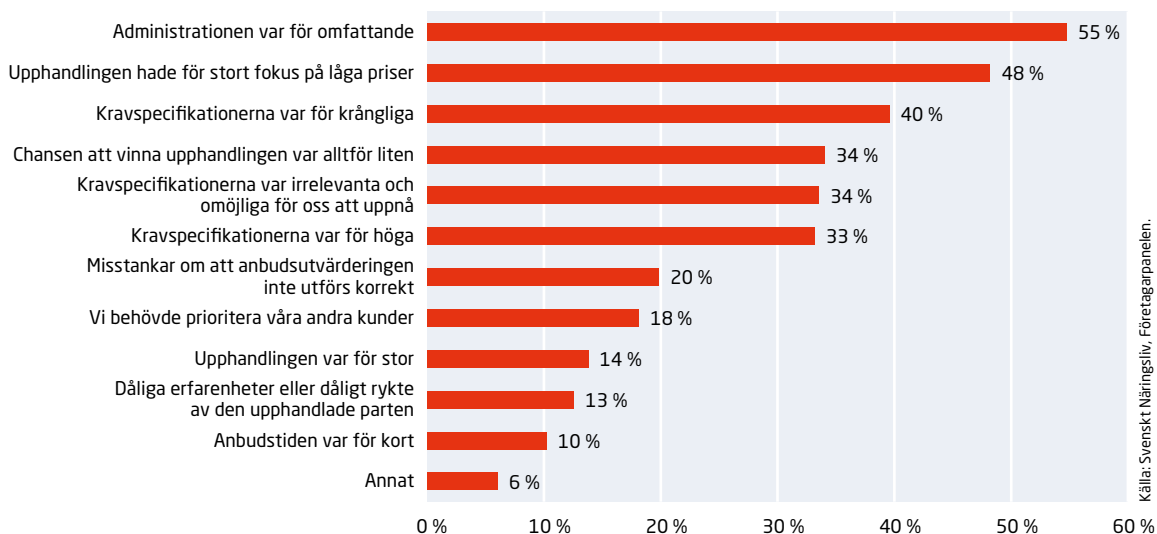
<sup>13</sup> Uppgiften bygger på intervjuer med ett tjugotal myndigheter.

<sup>14</sup> SOU 2018:44, Möjligt, tillåtet och tillgängligt, sid. 404 ff.

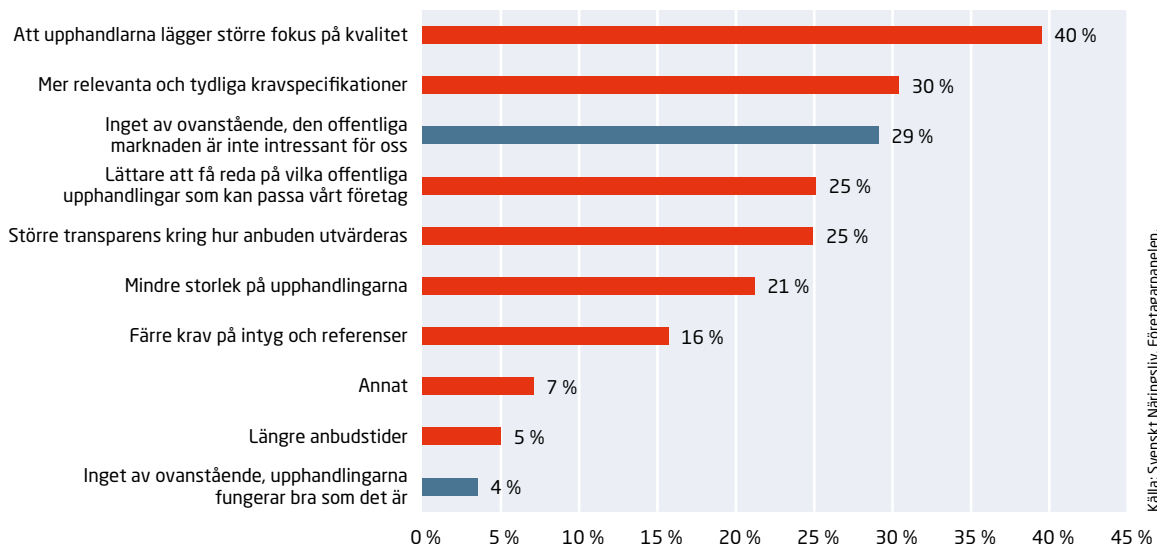
<sup>15</sup> <https://skl.se/tjanster/press/debattartiklar/debattartiklar/overprovningaravupphandlingarkostarmiljarder.26384.html>



### Vilka var de främsta anledningarna till att ni inte lämnade något anbud?



### Vad skulle få dig att börja lämna anbud eller öka antalet anbud i offentliga upphandlingar?



## Bristande dialog

Det har tidigare funnits missuppfattningar om att en myndighet inte får föra dialog med marknaden inför en upphandling. Det är tillåtet och önskvärt att intervjua företagare om hur de ser på marknaden och vilka krav som ska ställas respektive inte ställas. Dialogen kan ske i stora eller små format, även om enskilda möten oftast ger bäst information. Flera myndigheter har också börjat använda sig av RFI (request for information) eller extern remiss. RFI innebär att myndigheten skickar ut frågor till potentiella leverantörer för att få information om hur marknaden ser ut. Extern remiss innebär att hela eller delar av upphandlingsdokumenten skickas till potentiella leverantörer för att få in synpunkter på affärens upplägg och kravformuleringar. På detta sätt kan myndigheten öka möjligheterna att göra en så bra affär som möjligt. Om man tar företagets tid i anspråk är det viktigt att vara lyhörd och respektera den respons som myndigheten får. Tyvärr är det inte ovanligt att myndigheter ignorerar de synpunkter som lämnas av företagen. Vissa myndigheter

har erfarenhet av att företagen tröttnat på att lämna synpunkter och dela med sig av sitt kunnande, något som på sikt skadar de långsiktiga relationerna.

Dialogfasen skulle också vinna på att bli mer transparent, dels för att få större spridning bland leverantörer, och dels för att andra upphandlande myndigheter skulle kunna delge sina erfarenheter.

Bristande dialog skapar hinder för en effektiv offentlig upphandling. Av många olika anledningar är extern dialog inte standard i förberedelsestadiet av en upphandling. Bristande dialog är bl.a. orsaken till färre anbud, dålig förståelse för marknaden och för företagens affärsmodeller samt en kravprofil (ska-krav) som leder till färre anbud och många överprövningar.

Syftet med den externa dialogen är att

- ge kännedom om vilka leverantörer som finns på marknaden
- ge kännedom om de villkor som råder på den aktuella marknaden
- ge möjlighet att diskutera branschspecifika problem
- ge möjlighet att komma med synpunkter på upphandlingen och möjliga förbättringar
- skapa samsyn och en gemensam målbild för det aktuella uppdraget
- få feedback på specifika krav och villkor som man överväger att använda
- ta reda på vilka krav som är kostnadsdrivande
- ta reda på vilka affärsmodeller som gäller i den aktuella branschen.

Effekter av den externa dialogen är att

- ställa rätt krav från början
- få kunskap om vad som finns på marknaden
- få kunskap kring om det finns konkurrens på marknaden
- inte fråga efter lösningar som är inaktuella
- begränsa antalet frågor under annonseringstiden
- leverantörerna känner att kommunen är intresserad av deras åsikter och kunskap
- öka möjligheten att få in fler anbud.

Exempel

#### **Norrköping köpte robotar för 375 000 kronor utan nytta**

Norrköpings kommun köpte in fem stycken små humanoida, programmerbara Nao-robotar för att testa hur robotar skulle kunna användas i skolan. Det visade sig emellertid att möjligheterna var mer begränsade än man tänkt sig. Robotarna kom utrustade med ett enda program – en tai chi-övning. Robotarna kostade 75 000 kronor styck, totalt alltså 375 000 kronor. Om kommunen haft en dialog med marknaden innan köpet borde denna information kunnat komma fram.

### **Malmös köp av digitala lås kostade 1 miljon kronor utan nytta**

Malmös politiker beslutade sig 2015 för att satsa på digitala lås till äldre och sjuka som har hemtjänst, så att personalen skulle kunna öppna dörrarna till brukarna via mobiltelefonen. Detta är i grunden något mycket positivt, men kommunen hade inte riktigt koll på marknaden. Programvaran som upphandlades byggde på Microsofts operativsystem för mobiltelefoner, som ingen mobiltillverkare vill använda sig av. Detta innebär att de 800 digitala lås som köptes in samlar damm, och att de 400 som monterades inte kan användas som det var tänkt. Kostnaden för kommunen är hittills omkring en miljon kronor. En tidig dialog med marknaden hade kunnat förebygga denna kostnad.

### **Dörrarna i Sundsvalls badhus som inte tålde fukt**

Kostnaderna för det nya badhuset i Sundsvall skenade och slutnotan landade på 424,2 miljoner kronor, mer än dubbelt så dyrt som beräknat. Trots att det blev så dyrt var det inte särskilt välplanerat. Alla dörrar i Himlabadets omklädningsrum har bytts ut till en kostnad av 333 000 kronor. De dörrar man satte in när badhuset byggdes tålde nämligen inte fukt. Denna typ av information borde ha varit enkel att få fram innan köpet.

### **Försvarsmakten/FMV**

Inför beslutet 2001 om att köpa in nya helikoptrar till Försvarsmakten förordade experterna vid Försvarets materielverk (FMV) ett annat alternativ, som de menade hade lägre kostnad, lägre projektrisk och bättre leveransplan. FMV varnade därför för att köpa in den helt oprövade helikopter 14 och lyfte bland annat fram riskerna för försenade leveranser som i värsta fall skulle kräva kostsamma tillfälliga lösningar. FMV:s farhågor från 2001 har besannats. Leveransen av helikopter 14 har försenats med tio år och medfört extrakostnader på minst 4,7 miljarder kronor. Nu visar det sig dessutom att de nya helikoptrarna är fem gånger dyrare i drift än de Black Hawks som Försvarsmakten köpte in när leveransen av helikopter 14 drog ut på tiden.<sup>16</sup>

### **Kronofogdemyndighetens fruktkorgar**

Kronofogdemyndigheten upphandlar fruktkorgar för alla enheter i hela landet. Myndigheten har valt att dela upp landet i fyra geografiska områden, där varje anbudsgivare ska lägga anbud på leverans som omfattar ett mycket stort geografiskt område. Problemet är bara att inget företag kan leverera frukt i ett område som täcker en fjärdedel av Sverige. Om så ska ske måste företaget antingen skicka frukten med DHL (eller motsvarande) eller skaffa en lång rad underleverantörer. Detta medför merkostnader. En dialog med marknaden hade kunnat hjälpa myndigheten med kunskap om hur marknaden ser ut och hur man på bästa sätt kan tillvarata konkurrensen.

<sup>16</sup> <https://www.svd.se/helikopter-14-bor-utredas-av-en-haverikommission>

## Bara ett anbud

Antalet anbudsgivare per upphandling har minskat de senaste åren. 2016 var antalet anbudsgivare i genomsnitt 4,3 per upphandling, jämfört med 4,7 2012. 2017 var antalet anbud bara 4,1. Det vanligast förekommande antalet anbud är bara två. I 19 procent av upphandlingarna inkommer bara ett anbud och i 24 procent av upphandlingarna inkommer endast två anbud. Detta innebär att i 43 procent av alla upphandlingar inkommer bara ett eller två anbud in. Antalet 0-anbud har vi ingen statistik över. Därtill ska beaktas att många av de anbud som kommer in förkastas eftersom de inte uppfyller ska-kraven. I realiteten är det således färre anbud som faktiskt konkurrerar om kontrakten.

Bristande konkurrens leder ofta till högre kostnader. Alla myndigheter kan se vilka leverantörer som hämtat ut upphandlingsdokumenten från annonsverket. Detta kan tjäna som en grund för att göra en analys av upphandlingsdokumenten. Det är ganska enkelt att fråga företagen varför de inte inkom med ett anbud, och ta lärdom av detta.

Om myndigheten får noll eller ett anbud borde myndigheten tillsätta någon form av intern krisgrupp, som analyserar vad som gått fel. Att något har felat är ju uppenbart.

## Exempel

### Blekinge regions upphandling av it blev 2,7 miljoner kronor dyrare

Region Blekinge upphandlade it-arbetsplatser, tillbehör och tjänster. Det sammanlagda värdet av affären beräknas till cirka 40 miljoner kronor, vilket borde ha attraherat flera leverantörer. Initialt var intresset stort för att förse regionen med bland annat surfplattor, datorer (både stationära och bärbara), bildskärmar med mera. 18 leverantörer hämtade ut förfrågningsunderlaget. Sammanlagt 19 frågor kring upphandlingen besvarades. På grund av kraven som ställdes fick regionen bara ett anbud. Den uteblivna konkurrensen innebar en sju procentig merkostnad för en region som efter flera års minusresultat står inför betydande sparkrav. I kronor och ören bedöms kostnadsökningen till 2,7 miljoner kronor visar gjorda beräkningar.

### Nya Karolinska sjukhuset (NKS)

Trots att bara ett enda anbud kom in gick Stockholms läns landsting vidare med sin största affär någonsin. Nya Karolinska upphandlades därmed utan konkurrens. Nya Karolinska i Solna blev inte bara 8–10 miljarder kronor dyrare än planerat. Det blev dessutom minst två år försenat och bygget har lidit av kvalitetsbrister.

## Dålig förståelse för marknaden och affärsmodellen

Alla företag måste tjäna pengar, annars går de i konkurs. I varje upphandling är det viktigt att myndigheten skaffar sig kunskap om marknaden och den affärsmodell som används i den specifika branschen. Om kunskapen saknas är det sannolikt att myndigheten kommer att göra en dålig affär.

### Exempel

#### Leasa istället för att köpa

En statlig myndighet valde leasing av kopiatorer istället för att köpa dessa. Leasinghyran uppgick till 1,3 miljoner kronor. Hade myndigheten istället köpt kopiatorerna skulle kostnaden varit 300 000 kronor. Myndigheten betalade således 1,3 miljoner kronor, och när kontraktet löper ut äger man ingenting.

I leasingavtalet ingår 45 900 svartvita kopior och 33 000 i färg, med andra ord 2 250 kopior per månad till ett pris av 5 öre per kopia och 2 750 kopior per månad till ett pris av 39 öre per kopia.

#### Uträkningen ser ut som följer:

$2\,250 \times 5 \text{ öre} = 113 \text{ kronor}$

$2\,750 \times 39 \text{ öre} = 1\,073 \text{ kronor}$

Dra bort 1 086 kronor per månad.

Hyran var 71 049 kronor per månad minus 1 086 kronor = 70 000.

$70\,000 \times 18 \text{ månader} = 1\,260\,000 \text{ kronor i hyror, och utrustningen kostar högst } 300\,000 \text{ kronor.}$

## Problem med varukorgar

Som ett exempel på den bristande förståelsen för affärsmodellen finns problemen med de s.k. varukorgarna. Den offentliga sektorn väljer i väldigt många fall att tillämpa varukorgsmodeller när de ska handla upp produkter, men även ibland tjänster. Detta är bra i teorin för att stimulera marknadsaktörer – som har olika tillverkningsmetoder, prismodeller m.m. – att kunna delta i samma typ av upphandling. Med ett tillräckligt antal enheter i dessa varukorgar är det ju meningen att den totala prisbilden ska skapa en mer rättvis utvärderingsmodell. För att denna utvärderingsmodell sedan ska kunna fungera som prismodell och ligga till grund för beställningar krävs en hel del av den ansvariga köparen, dvs. att de villkor som omfattar själva affären också efterlevs fullt ut avseende kompletteringsprodukter, leveransvillkor m.m. Sker inte detta finns det en uppenbar risk att leverantörerna redan från början har lagt in detta som en del i sin leveransmetod. Därmed identifierar de vissa produktslag som de prisdumpar och aldrig hade tänkt leverera, för att istället erbjuda alternativa produkter. Även om dessa alternativa produkter ska uppfylla minst samma villkor som är ställda i upphandlingen, är det sällan som den enskilda beställaren väljer att eller har förmågan att jämföra mot dessa villkor i avtalet eller upphandlingsdokumenten.

Följden blir att köpande part lockas att köpa fel produkt till ett i många fall överpris i förhållande till produktens beskaffenhet eller användningsområde. Vi har under de senaste åren bl.a. kunnat se detta hos Stockholms läns landsting och deras köp av stöd-

strumpor, den s.k. ”Strumpgate-affären”; ett annat klassiskt segment är kontorsmaterial och kontorsmöbler. Ett annat aktuellt fall är SKL Kommentus ramavtal avseende inkassotjänster (Uppdrag granskning, SVT). Leverantörens ersättningsmodell byggde på att de som skulle få ett inkassokrav inte skulle betala sin skuld vid detta tillfälle, utan att de skulle betala först när ärendet gick vidare till Kronofogdemyndigheten. Även här fanns det ett antal olika prissättningar i en samlad varukorg och med en negativ prissättning. Det innebär att avropande part skulle få betalt för inkassomomentet istället för att betala för detta, vilket gav en vinnande effekt i den totala prisbedömningen. Visserligen är detta ytterligare ett exempel på hur något som inte på något sätt är olagligt eller har varit ett brott mot de vunna avtalen. Snarare är det ett bevis på att även välrenommerade företag tvingas hitta på kreativa prissättningsmodeller för att vinna de offentliga kontrakten. I skuggan av dessa tvingas man ut i okända marker av omvända prissättningsmodeller där det är svårt för en upphandlande myndighet, eller för den delen en enskild beställare, att se igenom affärs- eller prismodellen och ställa sig frågan om detta verkligen ger maximal effekt för de spenderade skattekrona.

Svårigheten är att identifiera rättvisande utvärderingsmodeller som både kvalificerar rätt leverantörer och gör att köparen vid beställning erhåller korrekt produkt. Motsvarande har vi dock också sett inom tjänsteleveranser, där varukorgar har använts för olika typer av konsulter och där den upphandlande parten till och med har tvingats acceptera minuspriser. Det är en vinnande modell vid upphandlingstillfället, men inte så mycket tillämplad under avtalet. Effekten blir att upphandlande parts förmåga att få maximal nytta för investerade medel minskar drastiskt just på grund av valet av utvärderingsmodellen varukorg i kombination med en icke fungerande avtalsuppföljning – både i förhållande till behov och pris. Här finns det sannolikt en mycket större möjlighet att uppnå maximal effekt genom att allt fler använder sig av dynamiska inköpssystem som upphandlingsform.

### **Ska-krav**

Av de frågor som Svenskt Näringsliv ställer till 70 000 företagare varje år i undersökningen om det lokala företagsklimatet (varav cirka hälften svarar) får offentlig upphandling lägst betyg av alla frågor. Åtta av tio kommuner får underkänt, och det betyget har sjunkit för varje år under den senaste tioårsperioden.

När vi frågar företagen vad som är problemet är det ofta klagomål på kravspecifikationen som återkommer. Kraven är dessutom ofta föremål för överprövningar i domstol, framför allt huruvida vinnande leverantör har uppfyllt alla obligatoriska krav (ska-krav).

Rätt genomförd leder konkurrensutsättning genom upphandling till högre kvalitet och lägre kostnader för det allmänna. Det är därför viktigt att få fler företag intresserade av att delta i konkurrensen om de offentliga kontrakten. Ett sätt att nå detta mål är att upphandlingsdokumenten tvättas från onödiga krav.

Av proportionalitetsguiden<sup>17</sup> framgår att hela upphandlingsprocessen borde genom-  
syrras av proportionalitetsprincipen, en av de grundläggande upphandlingsprinciperna.  
Detta medför bland annat följande:

- Myndigheten måste göra noggranna avvägningar i upphandlingsdokumenten.  
Att bara kopiera krav, villkor och kriterier rakt av utan att reflektera över om de passar in på det aktuella kontraktsföremålet riskerar inte bara att skapa otydlighet, utan är även ett oproportionellt agerande.
- Det är oproportionerligt om myndigheten slår samman olika typer av tjänster i ett kontrakt i de fall då marknaden kännetecknas av företag som endast erbjuder en eller två av dessa tjänster. Konsekvensen blir att endast ett fåtal aktörer kan lägga anbud.
- Risken för oproportionellt agerande är särskilt stor om man lägger ut ett mycket stort kontrakt på marknaden. Ett kontrakt som inte är uppdelat i delkontrakt eller är uppdelat i mycket stora delar innebär ofta att en betydande del av marknaden utesluts från att delta i konkurrensen.
- Det är oproportionerligt att kräva att leverantören, vid ramavtal, ska hålla personal eller material i beredskap utan garantier om nyttjande eller ersättning.
- Myndigheten ska endast begära in bevismedel som är relevanta för de uppställda uteslutningsgrunderna och för lämplighetskraven på den tilltänkta leverantören. Allt annat är oproportionerligt.
- Ifall myndigheten ställer lämplighetskrav ska dessa enbart vara kopplade till de faktiska risker som kontraktet medför. Man måste därför alltid fråga sig om kravet står i rimlig proportion till risken, vilket i sin tur är beroende av kontraktets typ och omfattning.
- Att begära en viss ekonomisk eller finansiell ställning för det specifika kontraktet kan säga något om företagets kontinuitet, men kravet säger ingenting om t.ex. tekniskt kunnande eller kompetens. Utgångspunkten är därför att det inte ska ställas några omsättningskrav om det inte kan motiveras av tungt vägande argument i upphandlingsdokumenten.
- Säkerhet tar företagets likviditet i anspråk. Dessutom är det förknippat med höga kostnader för anbudsgivarna att skaffa en sådan säkerhet. Det är därför klokt att endast kräva säkerhet om det är strikt nödvändigt för utförandet av det specifika kontraktet. Som riktlinje anses högst 5 procent av kontraktsvärdet vara proportionerligt.
- Det är inte proportionerligt att begära fler än en referens per angiven nyckelkompetens.
- Vid omfattande anbudsarbete är det rimligt att erbjuda anbudsersättning.
- Det är proportionerligt att väga in kontraktets omfattning vid valet av hållbarhetskriterier.
- Det är inte proportionellt att efterfråga ett identiskt, jämförbart projekt som referensobjekt. Annan erfarenhet duger.
- Att myndigheten fördelar risken på den part som bäst kan hantera eller påverka risken är ett proportionellt agerande.

---

<sup>17</sup> Den holländsk proportionalitetsguide finns nu på svenska. Guiden är framtagen av Upphandlingsmyndighetens systerorganisation PIANOo i Nederländerna.

- Det är i princip oproportionerligt att lägga ut ett kontrakt utan någon möjlighet för anbudslämnare att lämna förslag på justeringar.
- Myndigheten ska efterleva motiverings- och transparensprincipen genom att förebygga klagomål och otydligheter. Myndigheten ska också på ett tidigt stadium ta itu med klagomål som lyfts av enskilda företag och deras branschorganisationer, eftersom dessa kan leda till justeringar i förfarandet.

## Exempel

### Krav på titel kostade 7 miljoner kronor i Lund

Vid upphandling av en entreprenad i Lunds kommun hade en anbudsgivare en duktig projektchef som har jobbat i företaget sedan 1995 som platschef (hans karriär som arbetsledare startade 1981). 2009 lämnade han rollen som platschef för att bli projektchef.

Trots det får projektchefen lägsta möjliga poäng i utvärderingen av ett anbud, då han inte hade *minst 4 år som projektchef*. (Att han var platschef i fem år för om- och påbyggnad av Kemicentrum i Lund, med komplicerade installationer och med en omsättning på 500 miljoner kronor samt att han drivit ett flertal andra skolprojekt för över 100 miljoner kronor per projekt, spelade inte någon roll – eftersom han gjorde det som platschef och inte som projektchef.) Vinnande anbudsgivare var 7 miljoner kronor dyrare.

### Krav på namngiven kontaktperson ett år i förväg kostade nästan 1 miljard kronor

It-företaget Evry vann förra året Stockholms stads upphandling av it-stöd. Deras anbud låg på 256 miljoner kronor per år och bedömdes också vara den leverantör som bäst kunde svara upp mot beställningen.

Men tvåan, Tieto, upptäckte ett formaliafel i Evrys anbud och begärde överprövning. Både förvaltningsrätten och kammarrätten gick på Tietos linje, och därmed hade Stockholms stad inte något annat val än att ge dem uppdraget för 332 miljoner kronor per år. Notan för skattebetalarna blir 912 miljoner kronor dyrare eftersom avtalet har möjlighet att löpa under tolv års tid.

Formaliafelet bestod i att Evry inte hade angett namnen på de personer som ska företråda gruppen av leverantörer, med vilken Evry hade lämnat anbudet ett år i förväg. I förfrågningsunderlaget angavs att leverantörer skulle lämna en kopia på samarbetsavtal där det fastställs vilka personer som har rätt att företråda gruppen. Evry lämnade in samarbetsavtal, men utan att namnge personerna i gruppen.

### Prisdrivande krav på frukt

Ett annat exempel på ett underligt krav är att den offentliga sektorn ställer krav på att frukten ska vara klass 1-märkt. Frukten i denna märkning är den dyraste. Det här kravet kan ifrågasättas eftersom det inte har med färskhet och smak att göra. Frukten i denna kategori får inte vara sneda päron eller lite skeva äpplen. Framför allt får frukten inte avvika i storlek med mer än +/- 5 millimeter. I tider när det pratas allt mer om matsvinn, och livsmedelsbutiker uppmanar kunderna att köpa frukt och grönsaker som avviker i formen men som smakmässigt inte har några fel, är det underligt att vissa myndigheter går åt helt motsatt håll. Inga privata kunder ställer det kravet. Prisskillnaden mellan klass 1-frukt och vanlig frukt är 10–15 procent.



## Leveranskrav

Stockholms läns landsting upphandlar fruktkorgar. Kravet är att frukten ska levereras varje måndag innan klockan 11. Det handlar om att en vinnande anbudsgivare ska leverera fruktkorgar på 700 olika ställen (drops) under ett par timmar på måndag förmiddag. Detta kan förvisso ske, men till en hög kostnad och med många halvtomma bilar som inte gagnar miljön.

Södertörns högskola ställer krav på miljöutsläpp vid transport av köpta fruktkorgar. Kravet innebär att leverantören måste köra med flera små bilar istället för en stor – är det en miljövinst? Därtill krävs flera chaufförer som kan köra de små bilarna istället för en som kör en större bil.

## Specifikationskrav istället för funktionskrav

Det finns många hinder på vägen mot inköpsmognad och strategisk användning av skattepengarna. Ett av dessa är den bristande insikten hos medarbetare om skillnaden mellan önskemål och behov.

En hierarkisk organisation påverkar förutsättningarna för nytänkande och utvecklingsarbete. Processer för förnyelse är ofta tvärprofessionella och tvärfunktionella. Detta kräver ett öppet och prestigelöst arbetssätt. För att främja ett strategiskt arbetssätt krävs ett tydligt ledarskap som uppmuntrar samarbete mellan professionsgränser samt medarbetare som vågar utmana rådande strukturer och arbetssätt. Nya arbetssätt motarbetas och tar tid att implementera, eftersom det finns en förändringsobenägen kultur som befäster status quo. Vissa medarbetare kan också uppfatta sin maktposition som hotad.

Om vi ska ge oss på en mycket förenklad beskrivning av hur upphandlingsfunktionen är organiserad i t.ex. en kommun kan vi konstatera att inköps- eller upphandlingschefen mycket sällan sitter i ledningsgruppen, utan finns längre ner i förvaltningens avdelning för ekonomi eller administration. Ett antal medarbetare på upphandlingsenheten tar emot beställningar från de förvaltningar eller beställare som önskar köpa en viss vara eller tjänst (ibland av en utpekad leverantör). Upphandlarnas roll är att granska förfrågningsunderlagen, annonsera, utvärdera, meddela tilldelningsbeslut och ibland skriva på avtalen. Förfrågningsunderlagen, som till cirka 70 procent är kopierade från tidigare upphandlingar eller från andra myndigheter, produceras ofta ute på förvaltningarna. Det är också de som bestämmer vad som kan köpas in, dvs. bestämmer kravspecifikationen. Men alltför sällan frågar sig förvaltningen vad som är behovet; med andra ord beskriver man *hur* en vara en tjänst ska vara utformad – inte vilket *resultat* man vill uppnå. Ett par exempel på detta är krav på att snöröjning ska utföras med en plogbil som ska ha ett plogblad om 300 cm, eller att ett våtrum ska kaklas med en glaserad platta om 15 x 15 cm. Detta istället för att kräva att snön ska vara röjd och att man tillåter maximalt en viss mängd snö på gatan eller trottoaren, eller att våtrummet ska vara vattentätt och beställaren kommer att bedöma de olika förslagen som kommer in utifrån pris, behov eller estetik.

Om myndigheten istället fokuserar på behovet kan näringslivet leverera nya innovativa lösningar, eller befintliga lösningar på ett nytt eller billigare sätt. Genom att uppmuntra näringslivet att ta fram lösningar på problem gynnas näringslivet i stort, både lokalt och nationellt. Vi pratar om att ställa funktionskrav i upphandlingar istället för specifika krav (funktionsupphandling).

Många myndigheter uppfattar funktionskrav som riskabla. Man vet helt enkelt inte vad man får om man inte detaljstyr upphandlingen genom många ska-krav. Bristen på funktionskrav och funktionsupphandling beror många gånger på avsaknad av incitament och riskoptimering i myndigheten.

Vad krävs för att ställa funktionskrav? Först och främst måste upphandlingsprocessen bli framtung, dvs. mer arbete måste göras tidigt i processen. För att lyckas med detta krävs ett tvärfunktionellt arbetssätt i myndigheten. En arbetsgrupp bestående av olika kompetens får uppdraget att analysera tidigare erfarenheter, nutid och framtid och fråga sig ”Vart är vi på väg?” Risken är stor att man genom specifika krav låser in myndigheten i gamla eller dyra lösningar.

Det finns ofta en önskan både hos upphandlande myndigheter och leverantörer att tillåta ändringar under avtalstidens gång, i synnerhet om avtalstiden är lång. Utvecklingskurvan är exponentiell och det är viktigt att uppmuntra att innovationer kommer det offentliga till del så snart dessa får genomslag. Innovationer under avtalstidens gång förhindras dock av alltför omfattande specifikationskrav i de ursprungliga upphandlingsdokumenten. Genom att i större utsträckning ställa funktionskrav i kombination med ekonomiska incitamentsklausuler underlättar man för parterna att göra förändringar under avtalstidens gång, utan att bryta mot bestämmelserna i kap. 17, LOU. Att tillåta ändringar som medför innovationer i verksamheten är till gagn för både ekonomin och för medborgarna.

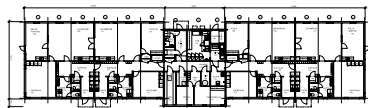
### Exempel

Nedan finns två exempel på upphandling via funktionsförfrågan respektive styrd upphandling från Flexator AB, som bl.a. bygger skolor och förskolor industriellt. Företaget lägger anbud på upphandlingar som innehåller både specificerade mått och funktionskrav. Genom dessa två exempel kan företaget visa vad merkostnaden för myndigheten är när de ställer krav på t.ex. vissa mått på väggar och tak, jämfört med företagets egna förinställda produktionsmått.



### EXEMPEL

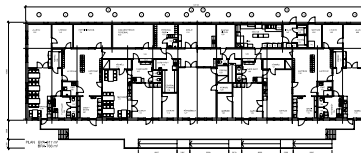
Funktionsförfrågan (58521)



Skivfasad

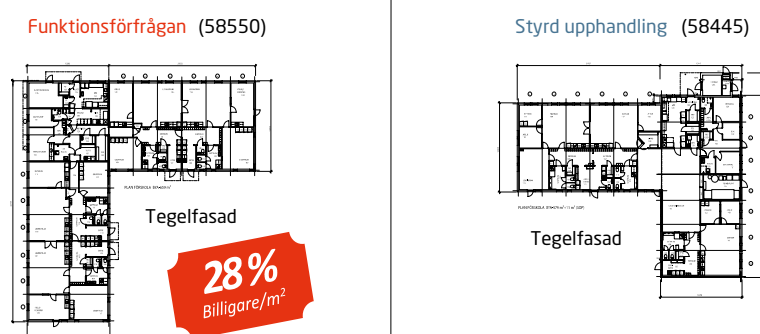
**40%**  
Billigare/m<sup>2</sup>

Styrd upphandling (58444)



Tegelfasad

## EXEMPEL 2



Kostnaden för diverse särkrav vid upphandling av förskolor eller skolor uppgår generellt till 3 000–4 000 kr/m<sup>2</sup> för hela byggnaden.

### Dåliga utvärderingsmodeller

En bra utvärderingsmodell ska ge leverantören en möjlighet att förstå myndigheten och dess behov. Den ska ge myndigheten möjlighet att värdesätta andra aspekter av anbudet än bara pris. Den ska även ge leverantören möjlighet att presentera lösningar som myndigheten inte själv tänkt på och ge myndigheten möjlighet att premiera bra lösningar. En bra utvärderingsmodell ska utse det bästa anbudet.

En bra utvärderingsmodell ska också spegla en rationell beslutsmetod som ger ett utfall där

- hög kvalitet slår låg kvalitet vid samma pris
- låg kvalitet slår högt pris vid samma kvalitet.

### Den relativa utvärderingsmodellen används fortfarande av vissa myndigheter

Det finns idag ganska mycket forskning, rättspraxis och annan vägledning kring lagligheten och lämpligheten i att använda relativa utvärderingsmodeller. Upphandlingsutredningen ansåg att relativa anbudsutvärderingsmodeller inte bör tillämpas, dels för att de tenderar att osynliggöra de svåra avvägningarna mellan t.ex. kvalitet och pris som myndigheterna ofta ställs inför, dels för att de är oförutsägbara och möjliga att manipulera (SOU 2013:12 s. 24–25). Även Konkursverket har i forskning visat att den relativa utvärderingsmodellen har omfattande svagheter. Senare domstolsavgöranden där relativa utvärderingsmodeller har ifrågasatts är bland annat Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 2237-15, Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 6514-13 och 6507-13 samt Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 2347-15 (där tillämpningen av en relativ utvärderingsmodell hade betydelse för bedömningen av om en leverantör kunde anses ha lidit skada till följd av en annan konstaterad överträdelse av regelverket).

Den relativa utvärderingsmodellen öppnar upp för strategisk manipulation. Det är svårt för anbudsgivarna att själva rangordna olika anbud som speglar kombinationer av pris och kvalitet. Viktningen blir godtycklig då den är skalberoende men också betingas på prisnivå. Trots detta använder vissa myndigheter fortfarande modellen.

## Exempel

### Utvärderingsmodeller som blivit underkända av domstol

En kommun måste göra om sin upphandling av mat inom hemtjänsten. Utvärderingsmodellen har sådana brister att den inte borgar för likabehandling, konstaterar förvaltningsrätten. Uppdraget är värt högst 6 miljoner kronor. Bland annat har kommunen inte lämnat någon närmre information om vad som krävs för att de olika kriterierna ska anses uppfylla eller vad kommunen anser vara ett mervärde.

Av en dom från Kammarrätten i Stockholm (dom i mål nr 55–18), framgår att den tidigare leverantören tilldelats kontrakt i en ramavtalsupphandling. Myndigheten hade en utvärderingsmodell där anbudsgivarna skulle prissätta dels ett visst antal arbetstimmar på dagtid, dels ett visst antal arbetstimmar på kvälls- och helgtid. Det antal timmar som priset skulle anges för var enligt upphandlingsdokumenten en uppskattning eller en redovisning av tidigare köpta kvantiteter. Den vinnande leverantören hade strategiskt prissatt sitt anbud på så sätt att ett mycket lågt timpris hade angetts för arbete på kvällar och helger. Leverantören, som var en befintlig leverantör till den upphandlande myndigheten, hade konstaterat att myndigheten inte hade avropat sådant arbete de senaste tio åren. Den upphandlande myndigheten hade alltså i förfrågningsunderlaget lämnat uppgifter om historiska avrop som inte stämmer överens med de faktiska historiska avropen. Kammarrätten konstaterar att vinnande anbudsgivare har känt till detta och att denna information varit avgörande för hur anbudet utformats. Kammarrätten ansåg därför att upphandlingen brast i transparens och förordnade att upphandlingen skulle göras om.

Kostnaden för samhället är dels företagets anbudskostnad, dels domstolens handläggningskostnad och dels att myndighetens arbete med att ta fram upphandlingsdokumenten är ogjort.

### Referenstagning

Referenstagning är en vedertagen modell för att kvalificera en anbudsgivare. Myndigheten önskar genom referenstagning säkerställa att leverantören har den kompetens som efterfrågas.

I målet Lianakis C-532/06 uttalade EU-domstolen att man inte får utvärdera omständigheter som huvudsakligen är hänförliga till leverantörens allmänna förmåga att utföra uppdraget. Istället ska utvärderingskriterierna vara kopplade till mervärdet i anbudet. I målet Ambisig utvecklade EU-domstolen sin praxis och angav att Lianakis inte utesluter utvärdering av kompetens och erfarenhet under vissa specifika omständigheter. Kvaliteten på fullgörandet av ett kontrakt kan på ett avgörande sätt vara

beroende av vilken yrkeserfarenhet och utbildning personalen har som ska fullgöra kontraktet, ”i synnerhet om kontraktsföremålet utgörs av tillhandahållandet av intellektuella tjänster”.

I verkligheten ser vi ibland referenstagning som inte är relevant. Exempelvis efterfrågar man referenser på personer som långt fram i tiden ska utföra ett visst uppdrag. Andra exempel är att en referent ska finnas tillgänglig ett visst datum och klockslag. Ingen leverantör kan emellertid garantera att en person hos en myndighet finns tillgänglig under en viss tidsperiod. Personen i fråga kan t.ex. vara sjuk, vara hemma med vård av sjukt barn eller blivit kallad till ett viktigt möte. Det finns många exempel på hur leverantörer utesluts från en upphandling på grund av detta. Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet har inte vunnit, utan en dyrare leverantör har fått kontraktet istället.

Det finns generellt en mycket stor referenströtthet både bland leverantörer och hos myndigheter. Människor är helt enkelt trötta på att vara referenter. Det tar tid och kraft från alla inblandade parter, och det är inte alla gånger transparent och förutsägbart vad som avses och hur en bedömning ska göras. **Svenskt Näringsliv ser här ett behov av att hitta ett mer formaliserat och samordnat arbetssätt, exempelvis via en databas där tidigare erfarenheter och referenter finns samlade.**

### **Bristande avtalstrohet**

Bristande avtalstrohet är ett problem, både för myndigheten och för de leverantörer som vunnit ett kontrakt, vanligtvis ramavtal. Det finns exempel på företag som vunnit en upphandling av ramavtal för en vara eller tjänst men som inte får några avrop. Istället direktupphandlas varor och tjänster, vilket gör att myndigheten förlorar i förtroende hos leverantörerna och på sikt får färre anbud.

#### Exempel

##### **Göteborgs ramavtal för bemanning**

Göteborgs stad upphandlade ett ramavtal för bemanningstjänster inom grundskola och skolbarnomsorg. Enligt avtalet skulle förfrågan om avrop alltid skickas till samtliga leverantörer på ramavtalet men tilldelas det företag som inkommer med svar inom utsatt tid, samt har kapacitet och kompetens att utföra efterfrågad tjänst med högst rangordning. Ett av företagen på ramavtalet fick endast ett fåtal förfrågningar och lät därför undersöka saken. Det visade sig då att under avtalets första sex månader hade 930 av stadens förfrågningar inte nått fram till företaget i fråga. Företaget hade därför inte haft möjlighet att inkomma med något svar, trots att det haft kapacitet och kompetens att göra det.

##### **Bristande ekonomisk styrning**

Avsaknaden av tydlig ekonomisk styrning av myndigheter medför stora kostnader för det allmänna. Att medarbetare tillåts att köpa varor och tjänster utanför avtal genom att gå på stan och handla och skicka in kvitton för utlägg är exempel på bristande styrning som inte borde tillåtas. SVT:s program Uppdrag granskning inslag om direktupphandlingar av snösmältningssmedel, dyra sopsäckar och lysrör är typexempel på bristande ekonomisk styrning. Fler kommuner kan vittna om att de har medarbetare som går på stan och handlar, trots att det finns avtal som i tid motsvarar

många helårsarbetare. Alla myndigheter borde ha inköspolicyer och inköpsrutiner som ska vara väl kända i hela organisationen och följas.

Ett kvitto kan kosta upp till 750 kronor att administrera, vilket ska jämföras med 50 kronor för ett digitalt kvitto från en leverantör i avtalsdatabasen. Bara kvittoredo-visningen kostar den offentliga sektorn uppskattningsvis 6 miljarder kronor per år.

## Exempel

### Dyra datorer trots avtal

Regionrådet i Norrbottens region köpte två datorer med tillbehör för nära 100 000 kronor, för skattepengar. Datorerna har kostat ungefär 30 000 vardera, och med tillbehör drygt 98 000 kronor inklusive moms. Det rör sig om en stationär och en bärbar dator samt skrivare, routrar, bildskärm och ytterligare tillbehör. Regionrådet hade köpt datorerna av ett företag i Boden, utanför Region Norrbottens ramavtal.

### 88 miljoner på oseriösa företag

Svenska kommuner och kommunala bolag har under fem års tid köpt 90 ton issmältningsmedel från företag som finns med på varningslistor för oseriösa företag. SVT:s program Uppdrag granskning avslöjade att medlet i själva verket är helt vanligt vägsalt, som borde ha kostat 100 000 kronor att köpa in. Pengarna har gått till företag som finns med på de två största varningslistorna för oseriösa företag och som står bakom olika typer av så kallade bluffakturor. Allt har betalats med skattepengar, totalt 88 448 617 kronor.

## Uppföljning

### Bristande uppföljning bidrar till en oseriös marknad

Många myndigheter ställer omfattande krav utan ambitioner, resurser eller kompetens att följa upp kraven. Av EU-rättens domstolspraxis framgår att krav är tillåtna att ställa så länge dessa är uppföljningsbara (EVN Wienstrom, C-448/01), men det kan vara direkt kontraproduktivt att ställa upp omfattande krav utan att myndigheten har för avsikt att följa upp dessa. Utan uppföljning riskerar företag som inte har för avsikt att efterleva kraven att vinna upphandlingen genom låga anbudspriser. Seriösa företag med en ambitiös eller innovativ målsättning slås ut. De företag som inte kommer att leverera utlovade varor och tjänster vinner upphandlingarna. Eftersom detta är ett känt fenomen finns det många företag som slutat att lämna anbud i offentliga upphandlingar.

Bristande uppföljning har lett till att det finns företag som valt som affärsmodell att lämna onormalt låga anbudspriser, vinna upphandlingen och fakturera ett annat belopp än vad som framgår av anbudet. Företagen vet om ifall myndigheten bedriver någon form av uppföljningsarbete. Om så inte görs kan företagen, relativt säkert, lämna ett lågt anbud som inte är seriöst menat. Det har med andra ord skapats en oseriös marknad.

Det finns i många myndigheter svårigheter med att identifiera och realisera värden. Budgetstyrningen sätter käppar i hjulen. Vem är intresserad av uppföljning om detta leder till besparingar, som i sin tur leder till mindre tilldelade medel nästa budgetår?

## Lägsta pris

Det finns omfattande klagomål om offentlig upphandling som rör ”lägsta pris” och ”onormalt låga anbud”. Att utvärdera en vara eller tjänst med utvärderingskriteriet ”lägsta pris” är inte fel så länge myndigheten vet och kan beskriva vilken kvalitet den behöver.

Myndigheten ska naturligtvis inte behöva betala onödigt mycket för de nyttigheter som upphandlats. Insikten att allt har ett pris är därför en nödvändig beståndsdel i alla upphandlingar. Det gäller både beskrivningen av avtalsobjektet och övriga villkor, inte minst påföljderna vid avtalsbrott. Det finns ingen anledning att efterfråga en högre kvalitet än vad som behövs. Det höjer förmodligen priset utan någon motsvarande nytta. Det finns inte heller anledning att ha strängare påföljder än vad behovet påkallar.

Omvänt gäller att det inte heller finns anledning att köpa en lägre kvalitet än vad man har behov av, eller låta påföljderna vid avtalsbrott inte svara mot myndighetens behov. Myndigheten måste med andra ord veta vad behovet är!<sup>18</sup>

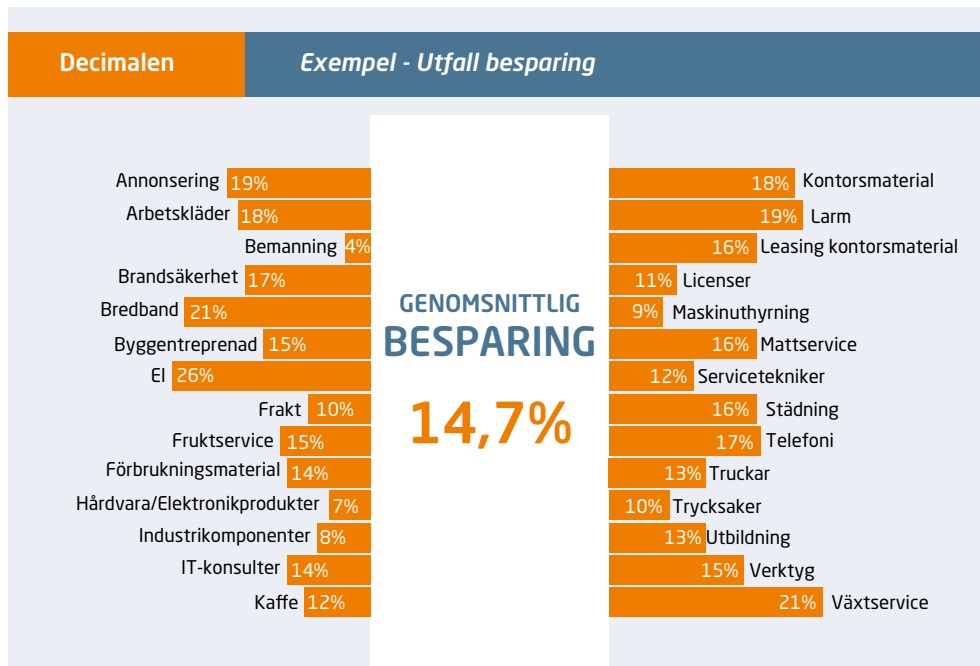
Bristande uppföljning leder till stora kostnader för samhället genom t.ex.

- överfakturering
- bristande leverans
- att myndigheten betalar för kvalitet som den inte får del av
- köp från företag som finns med på Svensk Handels svarta lista
- felaktiga utbetalningar
- ostrukturerade inköpsmönster
- okunnighet om marknaden och dess affärsmodeller.

Nedan finns ett exempel från företaget Decimalen, som tillhandahåller tjänsten uppföljning och kontroll av upphandlande kontrakt till bl.a. kommuner. Genomgångar och analys av ett antal kommuners spend, leverantörsreskontra och avtal i olika produktkategorier ger vid handen att det finns stora besparingar att göra. Företaget har funnit en besparingspotential på i genomsnitt 14,7 procent. **Om man skulle finna samma uppföljningsresultat i samtliga myndigheter kan vi konstatera att det finns en besparingspotential om 102,5 miljarder kronor.**

---

<sup>18</sup> Kommersiella villkor i offentlig upphandling, Avtalsutformning och avtalsinnehåll, advokat och jur.dr. Jon Kihlman, Svenskt Näringsliv, 2018.



Siffran ovan bekräftas av företaget Effso, som tillhandahåller spendanalytiska verktyg och kategoristyrningsmodeller. Effso uppger att de bidrar till besparingar på mellan 5 och 40 procent i en kategori, beroende på graden av tidigare inköpsmognad hos myndigheten.

Bristande avtalsuppföljning kan också leda till en rad andra problem av både upphandlingsrättslig och civilrättslig karaktär, som i förlängningen leder till ökade kostnader – t.ex. skadeståndsskyldighet, viten, upphandlingsskadeavgifter på grund av otillåten direktupphandling och dyra juridiska processer.

En myndighet som inte agerar vid avtalsbrott kan genom bestämmelserna om konkludent handlande eller passivitet få finna sig i andra förutsättningar än de som framgår av upphandlingsdokumenten. Sanktionsmöjligheterna, som vite eller hävning, kan komma att begränsas. En obefogad hävning från myndighetens sida kan komma att betraktas som ett väsentligt avtalsbrott och leda till skadestånd för myndigheten. Om avvikelserna från ursprungligt avtal är så omfattande att någon annan leverantör hade kunnat vinna kontraktet, kan ändringen anses som ett nytt avtal, som borde ha upphandlats enligt LOU. Den myndighet som inte följer upp avtalen kan också få problem att utesluta leverantörer som misskött sig tidigare, i enlighet med bestämmelserna i LOU kap.13, § 3, punkt 5.

## Exempel

### Dyra konsulter

Sedan 2011 har konsultbolaget Boston Consulting Group, BCG, fakturerat Karolinska universitetssjukhuset över en kvarts miljard, 257 miljoner kronor.

När Dagens Nyheter begär ut fakturaspecifikationer saknas underlag för 57 miljoner kronor. ”BCG verkar ha kunnat fakturera och ha fått betalt med automatik, utan kontroll”, säger professor Joakim Nergelius till Dagens Nyheter.



## Dyra pennor

En kommun<sup>19</sup> har köpt 120 pennor för 21 115 kronor, dvs. 175,96 kr/styck. Av prislistan framgår att dessa kostar 1,95 kr/styck. Fakturan betalades.

## Bristande intern kommunikation

Den offentliga affären är många gånger en konsekvens av en väl strukturerad upphandlingsprocess där leverantörer har fått tävla på lika villkor om ett avtal. Vinnaren eller vinnarna som det ibland kan handla om har skaffat sig en rättighet att sälja sina varor och tjänster till den offentliga sektorn. Det som de flesta leverantörer dock inte räknat med är att upphandlaren som de haft kontakt med under upphandlingen inte är den som kommer beställa varan eller tjänsten. Det är inte heller den eller de personer som från början initierade eller beställde upphandlingen. Det vill säga de verksamhetsansvariga inledde hela inköpsprocessen genom att ha ett problem, ett behov eller en idé som skulle lösas via en offentlig upphandling. De ansvariga i denna del av processen är sällan de som gör avropen eller inköpen för den delen. Det är andra tjänstemän som på delegation har attesträtt att göra avrop eller beställningar. Deras kunskap eller insikt om huruvida det avtal som de ska använda sig av möter deras eget behov för stunden är ringa, om de ens vet om att de har ett avtal att använda sig av. Detta innebär att de inte heller har anledning att reflektera över om leveransmetoden för den vara eller tjänst som de nyss köpt är i linje med avtalsvillkoren.

I de flesta fall har inte heller tjänstepersonen sakkunskap att bedöma om det är rätt kvalitet som man kan förvänta sig för det pris man betalar. I nästa fas av denna process finns inte heller en funktion som har förmågan eller kunskapen, även om viljan finns, att matcha den inkomna fakturan mot villkoren i avtalen och vad som de facto är levererat. Hade det funnits tid hade de kanske lagt denna på att följa upp varje inköp mot just dessa faktorer och att vid brister även påtala detta till alla berörda i kedjan. Så är nu inte fallet. Den sistnämnda i denna kedja är ekonomifunktionen som för de flesta offentliga förvaltningar har en funktion att kontrollera att fakturan är attesterad enligt uppsatta regler samt att den är konterad på ett konto där det fortfarande finns medel kvar enligt budget. Skulle det inte finnas det får man påtala detta, och den som attesterat eller konterat får försöka hitta ett annat konto att använda för att inte gå över budget.

## Exempel

Se exemplet ovan från Göteborg om lärarvikarier; skolorna tycks inte veta hur avropen ska göras.

Det går att hitta många exempel på bristande kommunikation inom förvaltningarna innan en upphandling påbörjas. En förvaltning kan t.ex. köpa in ett it-system som saknar kompatibilitet med andra delar av förvaltningen. Detta leder till att myndigheten kan ha flera olika it-system som saknar kompatibilitet.

---

<sup>19</sup> Anonym källa

## Direktupphandling

I en forskningsrapport har Ferenc Szucs, som är forskare vid nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet, visat att ett ökat utrymme för offentliga köp utan konkurrensutsättning visserligen kan minska transaktionskostnaderna. Men effekten kan också bli mer korruption, högre priser och leverantörer som är mindre effektiva. Ferenc Szucs vetenskapliga studie visade att ökade möjligheter till köp utan konkurrensutsättning i Ungern ledde till kontrakt som är i genomsnitt 8 procent dyrare. Upphandlingsutredningen 2010 försökte uppskatta brytpunkten mellan transaktionskostnaden och vinsten av upphandling och föreslog en höjd direktupphandlingsgräns. Regeringen beslutade 2014 att höja tröskelvärdet från 289 000 kronor till ungefär det dubbla. När ändringen gjordes utlovade regeringen en utvärdering av höjningen; någon sådan har ännu inte skett.

Någon liknande forskning är inte gjord i Sverige, men det kan finnas skäl att tro att motsvarande resultat skulle kunna stå att finna även här. Direktupphandlingar, tillåtna och o tillåtna, är vanligt förekommande. Av de få myndigheter som har ett löpande spendanalyssystem går det att utläsa att direktupphandlingar uppgår till mellan 25 och 75 procent av alla köp.

### Exempel

En av de kommuner som Svenskt Näringsliv har besökt, med en spend på 2,3 miljarder kronor, uppskattar förlusten som uppstår genom direktupphandlingar och otrohet mot upphandlande ramavtal till 40–50 miljoner kronor per år.

## Flera ramavtal för samma vara eller tjänst

Ramavtal som ingåtts av inköpscentraler och genom inköpsamverkan är vanligt förekommande. Det finns såväl stora nationella inköpscentraler, t.ex. Statens inköpscentral (SIC) och SKL Kommentus för kommuner och landsting, som regionala centraler och samverkansorgan. När dessa ska användas är en fråga om egna resurser och strategier. Ramavtalen kan leda till både bättre och sämre affärer än om man gjort upphandlingen själv. Problemen uppstår när en myndighet kan avropa samma vara eller tjänst från olika ramavtal, dvs. man har dubbla eller t.o.m. trippla ramavtal. Det är svårt att i dessa fall bedriva en aktiv avtalsuppföljning; vilket avtal har personalen avropat från? Även leverantören kan ha svårigheter att fakturera rätt belopp när det är oklart vilket avtal som åberopas. Det finns en risk att det högsta beloppet faktureras.

## Bristande kunskap

Det finns en stor kunskapsbrist ute i förvaltningarna kring inköp och deras incitament. När kommuner rekryterar en ny rektor och chef inom socialförvaltningen ställs t.ex. krav på att personerna ska kunna relevant lagstiftning och ledarskap inom respektive område. Däremot ställs inga krav på kunskap kring upphandling och inköp, trots att dessa personer faktiskt köper för avsevärda summor. Många myndigheter tillåter också personal utan särskild kompetens eller utbildning att göra upphandlingar och avrop.

I de flesta fall initieras en inköpsprocess när det gamla avtalet löper ut. Detta innebär att resultatet oftast blir att man förnyar avtalet utan någon närmare reflektion över vad behovet egentligen är och vad marknaden kan leverera.

Att både ha för få och för många leverantörer är resursslöseri. En professionell inköpsorganisation vet hur marknaden ser ut inom ett visst segment av varor och tjänster

och känner till företagens affärsmodeller. Ett exempel på detta är att det kan vara bra att ha flera leverantörer av frukt och grönt eftersom priset fluktuerar beroende på marknadspriset – frukt och grönt är generellt sett billigare på eftermiddagen än på förmiddagen. Genom relevant kunskap kan myndigheten konkurrensutsätta köpet och spara skattepengar på inköpet.

Ett annat område där bristande kunskap är vanligt förekommande är inom byggtreprenader. Många myndigheter upphandlar byggtreprenader för mycket stora belopp utan att egentligen ha någon reell beställarkompetens i form av t.ex. byggnadsingenjörer anställda. Myndigheterna är ofta beroende av konsulter och har liten och obefintlig möjlighet att följa upp kontraktet under entreprenadtiden.

Bristande beställarkompetens kan delvis avhjälpas genom ett effektivare internt processtöd och stöd för beställarunderlag.

### **Bristande innovationskraft och riskaversion**

Många, både politiker och organisationer, pratar gärna om behovet av innovationer och innovationsupphandlingar i den offentliga sektorn. 2010 kom betänkandet Innovationsupphandling (SOU 2010:56), med en rad förslag till regeringen. Regeringen har gett Upphandlingsmyndigheten diverse uppdrag att försöka uppmuntra till fler innovationer. Än så länge finns det, tyvärr, ganska få exempel.

Hinder för innovation är bl.a.

- kortsiktiga budgetar och investeringshorisonter samt bristande kalkyleringskompetens
- svårigheter med att hitta nya innovativa affärsmodeller som är anpassade till myndighetens ekonomisystem
- ersättningsmodeller som premierar leverans av varor eller produktion av tjänster men som begränsar utrymmet för att testa och införa nya lösningar och metoder
- brist på riskkapital eller en riskoptimeringsfond
- avsaknad av ekonomiska incitament
- avsaknad av KPI:er eller nyckeltal som signalerar hur en individ, ett företag eller en del av en verksamhet utvecklas relativt sina uppsatta syften eller mål.

Det finns få goda exempel på hur incitament kan skapa och möjliggöra värden genom innovation, t.ex. inom den kommunala äldreomsorgen där behovet av nya lösningar är skriande.

Många innovations- eller förnyelseprojekt går i graven när projektpengarna är slut och hamnar på den så kallade projektkyrkogården. Ofta beror detta på att projektet inte är tillräckligt förankrat i den ordinarie verksamheten. Ett sätt att hantera denna problematik skulle kunna vara att myndigheter i större utsträckning delar med sig av sina erfarenheter och synliggör sina slutsatser av alla nedlagda projekt – ”benchsharing” istället för benchmarking. Om myndigheterna dessutom var mer öppna med data kring havererade innovationsprojekt skulle sannolikt nya innovativa företag kunna bidra med kunskap och stöd.

## Bristande immaterialrättslig kunskap

Frågor kring immaterialrättigheter kan aktualiseras, särskilt vid funktions- och innovationsupphandlingar men även vid andra typer av upphandlingar. Eftersom sådana frågor kan ha stor betydelse är det viktigt att myndigheterna förstår de särskilda förutsättningar som gäller kring dessa rättigheter. Om dessa inte hanteras på rätt sätt i en upphandling kan hela syftet med upphandlingen förfelas.

Immaterialrättigheterna är av vitt skild karaktär och fungerar på olika sätt. I det följande kommer vi särskilt nämna sådant som gäller upphovsrätt och patenträtt.

Upphovsrätten ger ett skydd för det som i upphovsrättslagen kallas för ”litterärt eller konstnärligt verk”. Det som kan omfattas av upphovsrättsligt skydd är dock betydligt vidare än bara litteratur och konst. Ritningar, datorprogram och konsultrapporter med mera omfattas också av skyddet. Något som är speciellt med upphovsrätten är att den uppkommer utan registrering och alltid hos den som står för själva skapandet. Det gör att om en upphandlande enhet vill kunna använda det som skapats måste det finnas ett tydligt avtal som reglerar detta.

Patentträtten ger skydd för tekniska lösningar, även kallat uppfinningar. För att få en patenträttighet måste en registrering göras hos en registreringsmyndighet, till exempel svenska Patent- och registreringsverket. Rättigheten är sedan kopplad till registreringen. För att andra ska kunna använda det som någon har patent för måste ett avtal finnas kring detta.

Finns det en risk eller chans att en upphandling kan resultera i något som skulle kunna omfattas av dessa typer av skydd är det avgörande att det beaktas direkt och att alla skrivningar tar höjd för detta. Det finns annars särskilda risker förknippade med de olika rättigheterna.

En risk är att det som skulle kunna leda till ett patent inte alls kan patenteras, av någon. Patentträtten har ett strikt krav på att information om uppfinningen inte får ha kommit ut innan patentansökan lämnats in. Om någon av aktörerna råkat lämna ut något kan det alltså inte bli ett patent alls, trots att ett patent skulle kunna vara mycket värdefullt.

På upphovsrättens sida kan det hända att rättigheten helt ligger hos en part som inte låter någon använda det som skapats på det sätt den upphandlande enheten hade tänkt sig. De särskilda regler som finns om upphovsrättsliga avtal gör att om det inte står uttryckligen i avtalen får inte förändringar göras. I praktiken kan alltså bilder då inte beskäras eller texter kortas ner.

För samtliga rättigheter gäller att utan avtal som är konstruerade utifrån de särskilda villkor som gäller för just de rättigheter som kan uppkomma som ett led i den aktuella upphandlingen, kanske inte resultatet kan användas alls. I sådana fall har pengar lagts på något som inte kan eller får användas.

Denna risk har ibland uppmärksammats, vilket gör att en del upphandlande enheter använder standardformuleringar om att de ska förvärva samtliga resultat. Utifrån risken att annars inte kunna använda resultaten ter sig det kanske rimligt. Det är dock feltänkt på flera sätt.

Många företag som inser att de förutom att utföra ett uppdrag också ska sälja immaterialrättigheter väljer antingen att inte lämna ett anbud alls eller att ta ut ett pris som inkluderar rättighetsförväret. I praktiken är det också så att vad den

upphandlande enheten är ute efter är inte ett rättighetsförvärv, utan en nyttjanderätt. Den upphandlande enheten har ofta varken intresse av eller förmåga att använda det skyddade, medan det för företaget kan ligga till grund för hela verksamheten.

Frågor som myndigheterna behöver fundera över är:

- Skulle resultaten kunna komma att omfattas av immaterialrättsliga skydd? I så fall vilka?
- Vem äger vilka rättigheter och vem kan eller bör göra det?
- Vem ska få göra vad? Måste verkligen den upphandlande enheten äga rättigheten, eller räcker det med nyttjanderätt?
- Vad kan rättigheten i sig kosta?

### Avslutande reflektioner kring budgetstyrning

För den offentliga sektorn har det blivit viktigare att låta budgetprocessen styra än att analysera nyttan av inköpet. Att man hellre undviker att göra fel än att försöka göra rätt är på ett sätt oförklarligt då det ändå handlar om allas våra gemensamma skattemedel. Inte skulle man ha överseende för alla de exempel som nämns i denna rapport om det hade handlat om den egna hushållsekonomin. Å andra sidan är det förståeligt så länge det viktigaste styrmedlet i den offentliga förvaltningen är budgeten. Budgeten består av kostnader som långt i förväg fördelas ut på olika fastställda konton som i ett budgetarbete ska representera både verklighet och nya utmaningar för de kommande 18 månaderna, dvs. inkluderat själva budgetprocessens 6 månader. Det finns väl ingen som någonsin gissat rätt på vad som ska hända och vad det kan komma att kosta så exakt att en kostnadsbudget både motsvarar det faktiska utfallet och man får maximal nytta för varje spenderad skattekrona? Vi har byggt in oss i ett styrsystem som i sig självt innebär att om ett kostnadsställe inte når upp till sina budgeterade kostnader är det risk att verksamheten får ett lägre anslag året därpå. Därför spenderas det ofta frikostigt i slutet av varje budgethalvår. Man kan i utlämnade fakturaunderlag se exempel på stor kreativitet avseende kontering, för att få igenom köp på konton som gått över budget men ändå kan hanteras genom att använda andra konton som har medel kvar. Detta skapar en kostnadsstyrd verksamhet där nyttoeffekten för varje spenderad skattekrona är underordnad.

Om vi idag skulle bygga en ny form av förvaltningsstruktur skulle vi knappast tillåta att kostnadsstyrning får råda utan någon form av nyttokrav. Det vill säga att även om man hade budgeten som huvudhjälpmedel för att hålla ordning på planeringen av sina resurser och vad de kostar, skulle en myndighet sannolikt må bättre av en styrning och en organisationskultur som präglas av ett synsätt och ett ledarskap som bygger på en investeringsfilosofi. Varje spenderad skattekrona ska alltså ge minst en krona i värde tillbaka. Rätt investerad kanske den till och med ger mer värde tillbaka, och då ökar antingen kvaliteten i välfärden eller kanske volymen i leveranser som kommunen kan utföra inom sina olika områden. Ska man dessutom uppnå mål som Agenda 2030 måste detta synsätt få utrymme. Annars finns det ingen möjlighet att kommuner och regioner kan vara loket i hållbarhetsåtagandet som ska hjälpa Sverige att nå de mål som regeringen har fastställt. Pengarna räcker helt enkelt inte till om vi fortsätter som vi gör nu. Detta är en ledningsfråga och det handlar om att ändra förhållningssättet för hur man ser på sina resurser och hur man använder sina resurser. Uppmaningen blir så klart att våga vända den vedertagna budgetprocessen ryggen och våga investera långsiktigt i att skapa nytta för våra skattemedel.

Vi har idag i de flesta myndigheter en inköps- och beslutsprocess som ser ut som ett stuprör med ett rör för varje beslutspunkt utan någon kommunikation emellan. Istället borde ledningen vända stupröret 180 grader och öppna upp röret och skapa insyn med ökad transparens som effekt. Då blir flödet i besluten mer likt ett kommunicerande kärl, där alla delansvariga tvingas kommunicera med varandra och dessutom måste våga ifrågasätta nyttan med såväl beslut som enskilda inköp.

Det är dags för en nyttoorienterad styrning och ett ledarskap som är transparent och med en öppenhet för delning av information, kunskap, erfarenhet, lösningar samt begångna fel till alla andra offentliga förvaltningar. På så sätt kan vi äntligen få till en fungerande stordriftsfördel av att alla myndigheter arbetar för samma sak med samma regelverk och med begränsade resurser.

## 7. Kategoristyrning - effektivare processer för anskaffning och försörjning<sup>20</sup>

Den offentliga sektorn upphandlar varor och tjänster inom ramen för LOU för stora summor pengar varje år, uppskattningsvis 700 miljarder kronor. Kategoristyrning (category management) är en processbaserad metod som fokuserar på förbättringar och förändring. Metoden handlar inte bara om inköp och upphandling. För att processen kring inköp ska uppnå effektivitet måste hela organisationen engagera sig och delta aktivt i arbetet. Men framför allt krävs den högsta ledningens beslut och engagemang. Organisationen måste lägga ner både tid och kraft på att sprida metoden. Resultatet kan medföra stora besparingar och kvalitetshöjningar för förvaltningarna. *Kategoristyrningen är lösningen (metoden) för att göra upphandling och inköp till en strategisk tillgång för myndigheten.*

Kategoristyrning är inte att likställa med att dela in inköpen i kategorier. Det är mycket mer. Tyngdpunkten ligger i det engelska begreppet management. I kategoristyrning delar man in organisationens spend på varor och tjänster i olika grupper beroende på vilken funktion dessa varor och tjänster har. Exempelvis kan en kategori röra livsmedel och en annan kategori konsulttjänster. Genom kategoriindelningen kan organisationen arbeta tvärfunktionellt och tvärprofessionellt. Teamet hanterar produkterna och tjänsterna inom kategorin och ansvarar för kontakterna med leverantörsmarknaden och enskilda leverantörer. Processen är strukturerad på så sätt att den aktivt lyfter fram historiken, identifierar och implementerar de affärsmöjligheter som kan generera ett betydande värde för organisationen. Värdet kan vara t.ex. minskningar av inköpspriset, få ner hela verksamhetens totala kostnader, dämpa pris-höjningar på en växande försörjningskedja eller försäkra sig om ökande innovationer i försörjningskedjan.

Kategoristyrning kan ses som en form av lean production. Syftet med lean är att identifiera och eliminera alla faktorer i en produktionsprocess som inte skapar värde för slutkunden – mer värde för mindre arbete. I detta fall skapas ett ökat värde för medborgarna som betalar skatt.

Kategoristyrning som begrepp började växa fram inom inköp i slutet av 1980-talet. Det var svaret på ett ökat behov att möta den ökande styrkan hos leverantörerna som en följd av globaliseringen. Det var också ett svar på en ökande insikt om att organisationer kan uppnå fördelar om de kan få inköp att spela en strategisk roll. De tidiga föregångarna började utveckla strategiska metoder för inköp och ekonomi samt teorier kring organisationsstrukturer. Kategoristyrningen har med åren kommit att förfinas. Det finns idag olika varianter av kategoristyrning, med mindre skillnader i struktur och innehåll men med samma underliggande innehåll.

I företag har inköparens roll tidigare varit att utifrån organisationens perspektiv köpa saker. Beslutet om vad man skulle köpa och vilka leverantörer som skulle anlitas hade redan fattats av andra delar av företaget. Inköparna kallades in i slutet för att avsluta affären och förhandla om leveransvillkor m.m. I dagens ledande företag är inköp en strategisk funktion som ofta är representerad i företagets ledningsgrupp

<sup>20</sup> Jonatan O'Brien – Category Management för Inköp, Silf 2012

med ett tydligt ansvar att äga och styra affärsförbindelserna med leverantörerna. Inköps smarta företag tillåter inte olika delar av företaget att fatta egna inköpsbeslut. Tvärtom uppmuntras till en kultur av samarbete för att kunna identifiera och implementera den mest effektiva försörjningsmetoden. Här har den offentliga sektorns inköp en potential i att utvecklas.

## **Digitalisering och teknologins möjligheter**

Internet, digital kommunikation, e-handel och AI (artificiell intelligens) har och kommer att ge ett förändrat inköpsbeteende. Inköpare kan idag dela information och samarbeta i princip över hela världen. Teknologin ger stora möjligheter till en högre grad av effektivisering.

## **Krav på digitala integrerade system för inköp**

Den 1 april 2019 blev det lag på att alla inköp i offentliga sektorn ska faktureras med elektronisk faktura (e-faktura) enligt en ny europeisk standard. Det innebär att alla leverantörer till offentliga sektorn måste skicka e-fakturer enligt den nya standarden, och att alla offentliga organisationer måste kunna ta emot dem. Från ett effektiviseringsperspektiv är detta ett nödvändigt steg eftersom kostnaden för att administrera en pappersfaktura eller ett kvitto är cirka 750 kronor.

Detta är dock bara en liten del av upphandlingsprocessen. För att kunna lösa en del av de problem som lyfts fram ovan krävs ytterligare insatser, bl.a. en ökande grad av integrerade digitala system för inköp samt bejakande av AI. Ett gemensamt integrerat inköpssystem kan kraftigt minska gapet mellan det som har upphandlats enligt avtal och det som köps eller beställs från olika delar av organisationen. Systemet kan säkra relationen mellan avtal, genomförda beställningar och fakturer. Det kan även säkra ärendets historik och tydliggöra den totala spenden. Detta kräver dock sannolikt både högre kompetens och befogenheter för ekonomiavdelningarna.

Upphandlande myndigheter och enheter har behov av ett digitalt inköpssystem som innefattar:

- hantering av behov och uppdrag från organisationen
- hantering av leverantörer och potentiella leverantörer
- upphandling
- avtalsadministration och avtalskatalog
- avrop och beställning
- mottagning av faktura
- hantering av reklamation och sanktion.

<http://sfti.se/kommaigang/somkopare/kortominforandetavehandel.2119.html>

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/organisera/digital-inkopsprocess/e-handel/bakgrund-e-handel/>



## En mindre värld

Idag har inköpsfunktionen tillgång till en större marknad. Men 2017 stod utländska leverantörer för endast 3,4 procent av de kontrakterade anbuden i Sverige; 96,6 procent var alltså inhemska, enligt statistik från TED (Tenders Electronic Daily).

Kategoristyrkt arbete ger möjlighet till ett strukturerat och tvärfunktionellt förarbete som många gånger är förutsättningen för att man ska klara av att lyfta blicken utåt. Risken är stor att man annars bara fortsätter simma i samma ankdamm.

Trafikverket, som sedan flera år tillbaka arbetat kategoristyrkt, har sett behovet av att attrahera utländska anbudsgivare. Verket arbetar numer systematiskt för att få in fler anbud, bl.a. från utlandet. Seminarier, internationella leverantörsdagar och upphandlingsdokument på engelska hjälper till att skärpa konkurrensen. När vägprojekt upphandlas får man i snitt 3,7 anbud per upphandling, mot bara 2,2 på järnvägssidan (januari 2017). Även HBV och SABO arbetar på liknande sätt med motsvarande mål.

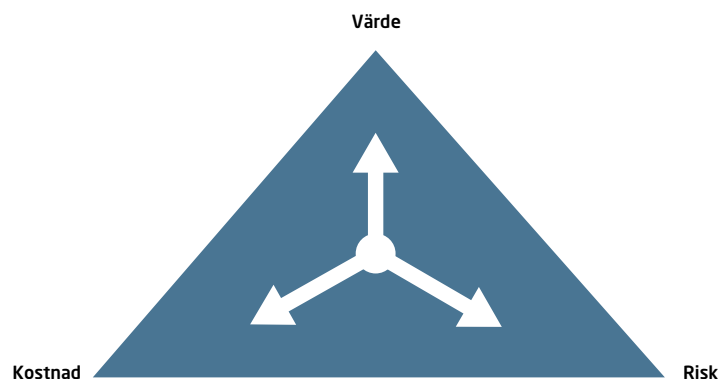
## Att upphandla värde

Inköpsfunktionen har potential att skapa bästa möjliga värde i alla organisationer. Dessa värden kan vara av olika art, t.ex. besparingar, minskade kostnader, hållbarhet, riskminimering, innovationer eller ökad effektivitet. Vilket värde som är viktigast för organisationen varierar beroende på vad som händer i omvärlden, t.ex. demografisk utveckling, skatteintäkternas nivåer, minskande eller ökande befolkningstal och låg- eller högkonjunktur.

Med hjälp av ett värdebaserat tillvägagångssätt kan organisationer använda kategori-styrning för att uppnå viktiga mål och syften. Men att skapa värde handlar inte om att inköpsfunktionen ska använda en magisk trollformel. Om man bara involverar inköpsfunktionen kommer målet att upphandla värde att misslyckas. Hela organisationen måste involveras och engageras, och olika förvaltningar eller avdelningar måste samarbeta aktivt genom tvärfunktionell samverkan. Man måste lokalisera alla delar av förvaltningen där ökat värde kan skapas. Många förvaltningar präglas av organisatoriska hierarkier, stuprör och olika syn på sitt uppdrag, vilket förhindrar värdeskapande arbete mellan stuprören. Kategoristyrning säkerställer ett tvärfunktionellt arbetssätt och samarbete i hela organisationen – allt för att uppnå bästa möjliga resultat för slutkund eller medborgare. Många produkter eller tjänster används av olika verksamheter och olika förvaltningar och skulle vinna på en gemensam upphandling där behoven i de olika verksamheterna kan beaktas. Man ska inte heller underskatta potentialen i att få leverantörer och beställare att se gemensamma möjligheter. Det finns alltför många exempel där ett möte med en inköpare bara lett till en minnesanteckning och där informationen inte gått vidare i organisationen.

När vi pratar om besparingar har de ofta förknippats med personalneddragningar, omstruktureringar eller outsourcing. Vissa pratar om ”att personalen ska springa fortare”. Overheadkostnader har också varit föremål för återkommande besparingsbeting, t.ex. genom en ökad grad av digitalisering, lean eller ökad automatisering. Men eftersom inköp generellt står för en högre kostnad än overheadkostnaderna är det här som den stora potentialen finns. Strategiska åtgärder som syftar till att minska inköpskostnaderna kan bidra till mer resurser för t.ex. välfärdssatsningar. Åtgärderna är en kombination av åtgärder som skapar värde. Detta kräver ett nytt perspektiv för att identifiera möjligheterna som kan leda till bättre resursanvändning.

Värden kan vara olika viktiga och varje kategoriteam måste skapa sina konkreta mål. Vad är viktigast – skapa mervärde, begränsa kostnad eller hantera risk? Detta illustreras av figuren nedan.



### Principerna bakom kategoristyrning

Kategoristyrning bygger på tre delar: strategisk sourcing, handfast hantering av marknaden och att driva förändring.

En *strategi för inköpsfunktionen* anger inköpsfunktionens riktning och omfattning över längre tid. Den måste ligga i linje med myndighetens och medborgarnas behov och förväntningar. Den måste också stämma överens med myndighetens resurser, förmåga och kunskap samt med förändringar i omvärlden och på leverantörsmarknaden.

En *sourcingstrategi* anger riktningen för och omfattningen av ett definierat och enkelt spendorråde över tid och definierar vad och hur organisationen ska köpa. De största hindren för strategisk sourcing är organisationens stuprör, att det finns olika synsätt på inköpsfunktionen och att det blir dragkamper om vad som ska prioriteras.

Den andra delen, att hantera marknaden, lyfter behovet av dialog med marknaden. Det handlar om att förstå marknaden och hur marknadens maktstrukturer ser ut – t.ex. om det är köparens eller säljarens marknad – och vilka affärsmodeller som gäller på den specifika marknaden, dvs. hur leverantörerna tjänar pengar.

Syftet med dialogen är att

- få kännedom om vilka leverantörer som finns på marknaden
- få kännedom om de villkor som råder på den aktuella marknaden
- få möjlighet att diskutera branschspecifika problem
- få möjlighet att komma med synpunkter på upphandlingen och möjliga förbättringar
- skapa samsyn och en gemensam målbild för det aktuella uppdraget
- få feedback på specifika krav och villkor som man överväger att använda.

Effekter av dialogen är att

- man kan ställa rätt krav från början, där kostnadsdrivande krav som egentligen inte är viktiga kan undvikas
- ta reda på vilka inträdesbarriärer som finns för nya leverantörer
- man får kunskap om vad som finns på marknaden och hur konkurrenssituationen ser ut
- man inte frågar efter lösningar som är inaktuella, utan får möjlighet att ta del av innovativa lösningar
- man kan begränsa antalet frågor under annonseringstiden, och möjligen undvika överprövningar då underlaget blir relevant
- leverantörerna känner att myndigheten är intresserad av deras åsikter och kunskap, vilket kan öka möjligheten att få in fler anbud.

Det finns många hinder vid hanteringen av marknaden; resurs- respektive tidsbrist är kanske den största. Vissa marknader förändras snabbare än andra. Nya aktörer tillkommer, likaså teknisk utveckling, globala skeenden och förändringar i omvärlden. I och med boomen av t.ex. nya digitala lösningar och AI-lösningar kommer kraven på att myndigheterna ska hänga med i tiden att öka. Detta kräver kompetenta medarbetare.

Strategiska inköp handlar i stor utsträckning om att driva *förändringsarbete*. Det spelar ingen roll hur mycket energi man lägger på strategisk sourcing och marknadskunskap om man inte samtidigt kan implementera strategin på ett effektivt sätt. Förändringsarbetet är inget som inköpsfunktionen klarar av själv; här krävs stöd och samarbete från högsta ledningen och de andra delarna av förvaltningen. Tvärfunktionella och tvärprofessionella samarbetsformer, intern kommunikation och kompetens är en förutsättning för strategiskt inköpsarbete. Det gäller också att kunna hantera människors inbyggda ovilja till förändring. Det finns många exempel på projekt och policyskapande riktlinjer som misslyckats eller som aldrig följts. Insikten att det krävs mycket energi och uthållighet för att förmå medarbetare att släppa gamla upparbetade rutiner är en nödvändighet. Ett bra sätt att förmå medarbetare att förstå betydelsen av förändring är att påtala och visa potentialen i form av högre värde. T.ex. ”Om ni följt riktlinjerna eller policydokumentet hade ni kunnat spara X antal kronor, som istället hade kunnat användas till annat.”

Hindren är sammanfattningsvis många: förändringsmotstånd, bristande engagemang, bristande stöd från ledningen, avsaknad av behovsanalys och resursbrist.

## Tvärfunktionella team

Tvärfunktionella team är en central del av kategoristyrning. Om inköp bara är en fråga för inköpsavdelningen kommer målet att nå högre värde med stor sannolikhet att misslyckas. Inköp är hela organisationens ansvar och detta kräver ett tvärfunktionellt arbetssätt. Teamet består av personal från relevanta funktioner från hela organisationen med en kategoriledare som ansvarig. Hur stort ett kategoriteam ska vara beror förstås på typen av kategori och organisationens storlek. Ett för stort team skapar svårigheter med beslutsfattande och ett för litet skapar otillräckliga resurser.

Teamets medlemmar bör ha goda kunskaper om varan eller tjänsten i kategorin, ha resurser och tid, ha sin chefs stöd, sprida intern information och vara förankrade i organisationen.

Läs gärna om Trafikverkets kategoriarbete

<https://www.trafikverket.se/contentassets/65d358a188d740c38ca4713893345168/regeringsuppdraget-n2017-01833-tif-trafikverket.pdf>

## De fem stegen i kategoristyrning

Kategoristyrning är en cirkulär process; se illustrationen nedan.



Att arbeta tvärfunktionellt kräver en välplanerad och strukturerad arbetsmetod som teamet kan jobba efter. Ett bra sätt att uppnå detta är att ordna ett antal workshoppar under varje fas ovan. Varje workshop ska ha ett tydligt mål och vara väl förberedd. Det är också viktigt att regelbundet utvärdera teamets resultat och framsteg för att säkerställa kvaliteten i arbetet.

## Initieringsfasen

Fasen handlar om att

- skapa det tvärfunktionella teamet som ska jobba i kategorin – här gäller det att ha kompetens både på upphandlingssidan och på verksamhetssidan
- bekräfta den tänkta strategin, bestämma om det ska vara en leverantör eller flera, informera internt
- analysera verksamhetens behov och vad är som målet: prioritera ett högt värde, en låg kostnad eller en låg risk?
- identifiera potentiella källor till värdeskapande
- planera projektet.

## Insikt

Fasen innebär att

- samla information om marknaden
- samla information om leverantörer och förstå leverantörernas prissättningsstrategi
- analysera informationen och få insikter genom att använda ett antal analytiska verktyg och metoder, där det är viktigt att studera totalkostnaden och inte bara inköpspriset.

Det finns ett stort utbud av analyser. Vilken som passar bäst beror på hur kategorin ser ut samt storleken på spenden. I en liten kategori är det inte lönsamt med för många analyser. Man måste tänka på vilket värde analysen kan generera.

Modellen nedan visar exempel på insikter – att göra analysen av om huruvida inköp sker på köparens eller säljarens marknad.

### Köparens eller säljarens marknad



## Innovation

Denna fas handlar om hur man bestämmer sin framtida sourcingstrategi. Fasen kallas för innovation eftersom de bästa sourcingstrategierna är innovativa. Här ska man identifiera ett antal potentiella alternativ som bygger på resultatet av insiktsfasen.

Det sista analysverktyg som man använder för att sammanfatta all den information som teamet samlat in är en s.k. SWOT-analys (strength, weakness, opportunities and threats). Det är nu som arbetet görs för att få ordning på det insamlade materialet. Ett sätt att strukturera arbetet är genom ett s.k. "war room" (tänk post-it-lappar på väggarna under de olika rubrikerna). Det övergripande målet med innovationsfasen är att bestämma hur den framtida sourcingstrategin ska se ut och få stöd från övriga organisationen att fortsätta.

## Implementering

Denna fas handlar om att förverkliga den sourcingstrategi som beskrivits i sourcingplanen. I denna fas är det inte ovanligt att kategoriplanerna dör om ledningen inte är tillräckligt uthållig och fast i sin styrning. Som vi tidigare beskrev är denna fas omgärdad av många problem; att driva förändringsarbete är tufft. Denna fas tar också lite längre tid än de tidigare. Det är i denna del av processen som fokus, aktiviteter och kategori-teamets arbete skiftar från inköp till projekt- och förändringsarbete. Fram till denna fas har arbetet i teamet varit att samla information, göra analyser och formulera den framtida sourcingstrategin. Från och med nu kommer teamet att ägna sig åt att införa nya arbetssätt, leda förändringsarbete, hantera motstånd mot förändringar och kommunicera med intressenter och hela organisationen.

## Förbättringar

Detta steg handlar om att säkerställa att de förändringar som har implementerats är lämpliga och efterlevs. Det gäller också att hindra organisationen från att falla tillbaka i gamla mönster och att hitta ständiga förbättringar i implementeringen. Processen att ständigt söka efter förbättringar är inte en engångshändelse; det är ett pågående arbete till dess att hela processen är avslutad och ett nytt arbete med att ta fram en ny strategi har påbörjats. Det vill säga – processen är cirkulär. I denna fas ligger också avtalsuppföljning och kontroll. Det handlar om ofta återkommande insatser som måste göras för att löpande säkerställa att leverantören följer och fullgör det fastställda verksamhetsbehovet. Det handlar också om att skapa strategier och planer för insatser som ser till att förverkliga en bra relation till de viktigaste leverantörerna som kan tillföra mest värde till verksamheten. Nedan illustreras hur avtalsuppföljning kan gå till.

## Avtalsuppföljning



## Tidsaspekten

Kategoristyrning är inte något som implementeras i organisationen under några månader. Implementering av kategoristyrning är en förändringsresa som måste få lov att ta tid. Detta kan upplevas som avskräckande om man inte har egen praktisk erfarenhet, men det är alltid bättre att göra någonting än att inte göra någonting alls. Det behöver inte vara så perfekt från början och organisationen mognar med tiden. För de flesta organisationer tar det många, många år att komma upp på marschhöjd. Då är det viktigt att hela tiden åstadkomma reella, uppföljningsbara resultat som ger mersmak både för organisationen och individen.

De första tre stegen, dvs. initiering, insikt, och innovation, tar vanligtvis några månader. Steg fyra, implementering, kan ta flera år. Steg fem, förbättringar, är ett mer eller mindre ständigt pågående arbete.

## Sammanfattande tankar<sup>21</sup>

- Det tar 5–7 år att transformera en verksamhet från upphandlings- och transaktionsorienterad till kategoristyrd. Detta för att det är människors beteenden som ska ändras.
- Att införa kategoristyrning handlar mer om att införa ett nytt arbetssätt samt skapa en infrastruktur och en governance-struktur som efterfrågar arbetssättet, än hur man organiserar sig. Ett vanligt missförstånd är att det räcker att organisera sig per kategori för att jobba kategoristyr.
- Externt stöd är nödvändigt för att etablera kategoristyrning. Har man tillräckligt med resurser och kompetens internt har man sannolikt för mycket resurser.
- En nyckel för att lyckas är en kombination av att skugga folk som kan, gå på utbildning, samt etablera en infrastruktur och en governance-struktur. Repetera!
- Data och fakta är nödvändigt. Kategoristyrning går inte att införa utan att man sätter ett spendanalysverktyg på plats.

---

<sup>21</sup> Effso

## 8. Reformagenda

**För att uppnå en högre grad av effektivitet i offentlig upphandling till gagn för medborgarna föreslår vi ett antal reformer.**

**1. Obligatorisk införande av spendverktyg för alla myndigheter och kategoristyrning för alla myndigheter med en spend på mer än 500 miljoner kr/år.**

Spendanalys är en grundförutsättning för en effektiv offentlig upphandling

En stor del av de problem som beskrivits i denna skrift skulle lösas om alla myndigheter med en inköpsvolym på över 100 miljoner kronor införskaffade ett verktyg för uppdaterad spendanalys där ansvariga löpande kan se

- vem som köper
- vad som köps
- för hur mycket pengar
- från vilken leverantör
- om det sker inom eller utan för avtal.

Utan insikt är det i praktiken mycket svårt att driva förändringsarbete inom inköp. En grundförutsättning för effektiv offentlig upphandling är således att det finns ett löpande spendanalysverktyg.

Regeringen bör i regleringsbrev ge statliga myndigheter med en inköpsvolym om 100 miljoner kronor i uppdrag att införskaffa ett löpande spendverktyg.

**Inför kategoristyrning i samtliga myndigheter med en spend på mer än 500 miljoner kr/år**

Kategoristyrning, strategisk styrning och ledning av inköp är en förutsättning för att myndigheten ska kunna åstadkomma den bästa affären för medborgarna och skattebetalarna. Kategoristyrning, som vi har beskrivit tidigare i rapporten, ger myndigheterna en möjlighet att prioritera mellan olika projekt och skapa samspel mellan enheter och nämnder. Det bryter upp stuprören och skapar tvärfunktionellt samarbete. Genom kategoristyrning kan myndigheten arbeta faktabaserat och identifiera områden där mervärde kan skapas, t.ex. genom lägre kostnader, lägre risktagande eller högre kvalitet.

Myndigheterna borde ha som mål att vara proaktiva, öka marknadskunskapen och bedriva kontinuerliga omvärldsanalyser för att utveckla den goda affären. Kategoristyrning, rätt implementerat, innebär bl.a. att myndigheten anpassar annonseringstiden, anpassar kravställandet, utmanar marknaden, driver utveckling och drar största möjliga nytta av marknadens innovationskraft. På detta sätt kan de förverkliga målet att skapa mer nytta för pengarna.



## 2. Transaktionskonto och ökad transparens som verktyg för att involvera tredje part att öka nyttan samt säkra en rättvis konkurrenskraft.

### Transaktionskonto

Kommuner kan idag nyttja Kolada för att följa verksamheterna över tid. Kolada har samlat drygt 5 000 nyckeltal för kommuner och landsting. Med några enkla steg får kommuner en bra bild av hur utvecklingen sett ut över tid, i förhållande till kommunens struktur eller i jämförelse med andra jämförbara kommuner.

Ett förslag för att hjälpa kommunerna att få koll på sin spend är att likt Kolada samla kommunernas leverantörsreskontra och erbjuda spendanalyser genom ett s.k. transaktionskonto. I verktygen skulle kommuner kunna se sin egen spend, jämföra sig med andra kommuner och följa utvecklingen över tid. Att en kommun har kontroll över sina leverantörer och relevanta nyckeltal är en förutsättning för att kunna arbeta effektivt med sina inköp.

Som en föregångare kan nämnas Örebro kommun, som sedan cirka fyra år tillbaka lägger ut sin reskontra externt och uppdaterar denna varje månad.

### Med ökad vilja till transparens skapas möjligheter för tredje part att bistå i avtalsuppföljningen

I denna skrift har Svenskt Näringsliv beskrivit en alltför vanlig bild av en icke nyttostyrd organisation där kunskapen, insikten och ibland faktiskt viljan saknas till att göra bättre affärer och maximera nyttan av varje spenderad skattekrona. Bland de som ändå har denna vilja och har påbörjat sin verksamhetsförändring i linje med vad som nämnts ovan, finns det sällan resurser för en konstruktiv och löpande uppföljning och kontroll. Det är i detta sammanhang som en ökad transparens bör komma in i bilden, i syfte att indirekt vädja till allmänheten och näringslivet vars pengar man förvaltar och spenderar. Det ligger i människans natur att vilja bistå och rätta till när fel begås, framför allt när någon svagare blir drabbad och i synnerhet när man själv är utsatt. Om allmänheten får en ökad insikt i hur illa det står till i kombination med en möjlighet att enkelt kunna ta del av vilka villkor, regler och dylikt som gäller för varje leverantör till den offentliga sektorn – skulle sannolikt allt fler någon gång i sitt liv engagera sig genom att påtala dessa fel till den ansvariga offentliga köparen. För de bolag som agerar på marknaden kan denna möjlighet bidra till en rättvisare och sundare konkurrens samtidigt som de kan påverka sin egen affär genom att enklare kunna påvisa kvalitetsbrister, felaktigheter i avtalstillämpning och i vissa fall helt felaktiga inköp eller leveranser. Tredje part, som ser något fel, kan t.ex. vara anställda i myndigheten eller medborgare i en kommun.

Idag krävs det en hel del insatser av leverantörer för att få tillgång till den typ av information som behövs för att snabbare än interncontrollern komma fram till om en offentlig affär eller ett inköp är korrekt eller inte. Upphandlande myndigheter skulle enkelt kunna öppna upp såväl avtal, fakturor som avropsprocesser, både för att minimera merjobbet det innebär att varje gång sekretessbedöma en förfrågan om utlämnande av handling och för att bjuda in marknaden till en ständig dialog. När vi talar om innovationer och ”tech” verkar detta vara något som alla är överens om är en hygienfaktor, dvs. att öppna upp system, processer och data för att använda marknadens kraft i att utveckla morgondagens offentliga sektor. Varför inte då också göra samma sak med befintliga inköp och affärer?

### 3. Återinför tjänstemannaansvar

Det är viktigt att allmänheten har stort förtroende för att den offentliga sektorns inköp görs på ett ansvarsfullt och korrekt sätt, i synnerhet med tanke på omfattningen. Trots allvarlig kritik av den offentliga upphandlingen under en längre tid sker fortfarande graverande övertramp av upphandlingsbestämmelserna. Konkursverket har möjlighet att ansöka hos en allmän förvaltningsdomstol att en myndighet, som begär en otillåten direktupphandling, ska ådömas upphandlingsskadeavgift. Bestämmelsen har dock begränsad effekt, dels för att maxbeloppet är relativt lågt och dels på grund av den korta preskriptionstiden. Regeringen bör därför återkomma till riksdagen, i enlighet med riksdagens tillkännagivande, med ett förslag till utvidgat straffansvar för tjänstefel. En god förvaltningskultur handlar om professionella värderingar som ska prägla alla offentligt anställda. För att medborgarna ska kunna känna förtroende för att den offentliga förvaltningen sköter sina uppgifter på ett opartiskt, effektivt och rättssäkert sätt är det nödvändigt att det finns ändamålsenliga system för utkrävande av ansvar när felaktigheter begås. Ett utökat straffansvar för tjänstefel skulle kunna stärka förtroendet för offentlig verksamhet, t.ex. när misstanke om korruption förekommer.

Staten borde dessutom tillhandahålla grundutbildning i offentlig ekonomisk förvaltning till anställda.

### 4. Förstärkt kommunal revision

Riksdagen har genom ett tillkännagivande till regeringen påtalat behovet av en förstärkt kommunal revision. Vi delar riksdagens åsikt. Det är helt nödvändigt att förstärka den kommunala revisionen för att upprätthålla en effektiv offentlig upphandling.<sup>22</sup> ”För att säkra kvalitet och tillgänglighet i välfärden behöver gemensamma resurser användas effektivt. Inte minst behöver rent felaktig hantering av skattemedel motverkas. Ordning och reda är avgörande för att välfärden ska kunna utvecklas. För att verksamheten ska bli så bra som möjligt är det viktigt att skattepengarna används på effektivast möjliga sätt. Ett viktigt verktyg för att säkerställa detta är att beslut granskas på ett sakkunnigt sätt genom revision. Förstärkt revision i landets kommuner och regioner skulle förbättra förutsättningarna för en effektivt skött välfärd och motverkar risker för fusk, korruption eller annan vanskötsel. Välfärden behöver omges med tydliga regler oavsett utförare.”

Den kommunala revisionen sker ytterst av politiker, vilket gör det svårt att skilja på vad som är politiska eller sakliga synpunkter. Det i sin tur riskerar att underminera revisionen. Även om revisionen också görs av professionella revisorer vilar det yttersta ansvaret på lekmän, vilket också kan förta kvaliteten. På statlig nivå har Riksrevisionen ett långtgående mandat för oberoende och kvalificerad granskning, varför det vore rimligt att motsvarande verktyg också används på kommunal nivå.

Det förslag som kommunallagsutredningen lade fram i SOU 2015:24, En kommunallag för framtiden, är inte tillräckligt. Vi anser att regeringen snarast bör tillsätta en utredning, som med aktiebolagslagens regler om revision som förebild, utreder hur en förstärkt revision ska utformas. Arbetet med revisionsförfarandet borde utgöras av sakkunniga revisorer som ansvarar för granskningen och även föredrar revisionen inför respektive fullmäktigeförsamling.

För att ytterligare förstärka oberoendet borde revisionen falla under tillsyn av Revisorsinspektionen.

<sup>22</sup> Motion 2018/19:598 av Niklas Wykman

## Exempel

Göteborgs Spårvägar, som är ett helägt kommunalt bolag, har fått skarp kritik för sin inköpskultur i en granskning av stadsrevisionen. Bolaget har systematiskt brutit mot lagstiftningen enligt granskningen, som resulterade i en anmärkning. Ordföranden i stadsrevisionen, Lars Bergsten, har uttalat att ”Detta är bland det värsta jag sett genom att det pågått så länge utan att styrelsen har gjort något”. I granskningen ges en samlad bild av de brister som funnits inom rekrytering och upphandling, där jäv och vänskapskorruption lyfts fram som ett återkommande problem. På inköpssidan har stadsrevisionen upptäckt brister på en rad områden i allt från dokumentation till att upphandlingar inte konkurrensutsätts. Det har också förekommit att fakturerade belopp är högre än i ramavtalet.

Frågan som Svenskt Näringsliv ställer sig är naturligtvis hur detta har kunnat fortgå under så många år utan att någon har vidtagit adekvata åtgärder. Med en årlig och förstärkt förvaltningsrevision hade felen antagligen upptäckts långt tidigare.

## 5. Digitala inköpssystem

### Krav på digitala integrerade system för inköp

Den 1 april 2019 trädde en lag i kraft som innebär att alla inköp i den offentliga sektorn ska faktureras med elektronisk faktura (e-faktura) enligt en ny europeisk standard. Det innebär att alla leverantörer till den offentliga sektorn måste skicka e-fakturer enligt den nya standarden, och att alla offentliga organisationer måste kunna ta emot dem. Från ett effektiviseringsperspektiv är detta ett nödvändigt steg eftersom kostnaden för att administrera en pappersfaktura eller kvitto uppgår till cirka 750 kronor.

Digitala fakturer är dock bara en liten del av upphandlingsprocessen. För att kunna lösa en del av de problem som lyfts fram ovan krävs ytterligare insatser, framför allt en ökande grad av integrerade digitala system för inköp. Ett gemensamt integrerat inköpssystem kan kraftigt minska gapet mellan det som har upphandlats enligt avtal och det som köps eller beställs från olika delar av organisationen. Systemet kan säkra relationen mellan avtal, genomförda beställningar och fakturer. Det kan också säkra ärendets historik och tydliggöra den totala spenden.

Upphandlande myndigheter och enheter har behov av ett digitalt inköpssystem som innefattar

- hantering av behov och uppdrag från organisationen
- hantering av leverantörer och potentiella leverantörer
- upphandling
- avtalsadministration och avtalskatalog
- avrop och beställning
- mottagning av faktura
- hantering av reklamation och sanktion
- ett systemstöd för den inledande dialogen, så att de kostnader som läggs på marknadsundersökningar, dialog, prekvalificering, rating m.m. kan återanvändas av alla
- upphandlande myndigheter.

## Artificiell intelligens

Att automation, robotar och artificiell intelligens (AI) skapar möjligheter för en smartare välfärd torde det inte råda någon större oenighet kring. Även på upphandlingsområdet finns en stor potential, eftersom AI skulle kunna rendera större nytta, bättre kvalitet på upphandlingsdokumenten, frigörande av resurser, kostnadsbesparingar och bättre konkurrens. Möjligheterna är många, t.ex. skulle man snabbt kunna göra en analys av hur många företag som uppfyller kraven i upphandlingsdokumenten, enkelt kunna identifiera vilka upphandlingar som vänder sig till en specifik leverantör, höja kvaliteten genom att tvätta bort onödiga krav, identifiera motstridigheter, förenkla administrationen för företag att lägga anbud etc.

Alla upphandlande myndigheter skulle enligt lag vara skyldiga att sända sina upphandlingsdokument (förfrågningsunderlag) till Digitaliseringsmyndigheten (DIGG), som får i uppdrag att samla in dessa. Genom en av myndigheten tillhandahållen databas med upphandlingsdokument, kan en snabbare utveckling av AI äga rum. Delning och utveckling av information skulle möjliggöras, med betydande förbättringar av inköpsarbetet i alla myndigheter som följd.<sup>23</sup>

## 6. Förstärkt tillsyn av offentlig upphandling

Bestämmelserna om offentlig upphandling ska vara en garanti för att skattebetalarna får rätt vara eller tjänst till rätt pris och kvalitet. En väl fungerade tillsyn är därför av central betydelse. Målet med Konkurrensverkets tillsyn är att ge vägledning och skapa incitament till förändrat beteende när så behövs. Grunden för tillsynen är att upphandlingslagarna ska följas. Med anledning av Högsta förvaltningsdomstolens dom den 10 december 2018 (mål nr 1894–17) anser Svenskt Näringsliv att regeringen måste vidta åtgärder för att det i lag ska klargöras att Konkurrensverket har befogenhet att meddela tillsynsbeslut i form av en rättslig bedömning om huruvida en upphandlande myndighet eller enhet har agerat i strid mot någon av bestämmelserna i upphandlingslagarna.

Trots lagbestämmelser väljer flera upphandlande myndigheter och enheter att, medvetet eller genom slarv, åsidosätta lagarna och ibland även domstolarnas beslut. EU-domstolen har upprepade gånger uttalat att otillåtna direktupphandlingar är den allvarligaste överträdelse av upphandlingslagstiftningen som en myndighet kan begå. Upphandlingskadeavgiftens maxbelopp borde därför höjas från dagens nivå på 10 miljoner kronor.

2010 reformerades bestämmelserna om rättsmedel. Bland annat infördes bestämmelser om att en domstol, efter en parts yrkande, under en begränsad tidsperiod kan förklara ett otillåtet ingånget avtal som ogiltigt. Dessvärre har bestämmelserna om ogiltighet inte fått avsedd effekt. I en undersökning gjord av Den nya välfärden framkom att 9 av 10 upphandlande myndigheter eller enheter inte rättar sig efter domstolsbeslut om ogiltighet av avtal.<sup>24</sup> Myndigheternas domstolstrots får sällan några konsekvenser. I syfte att skapa en vassare tillsyn – till gagn för skattebetalarna – anser Svenskt Näringsliv att Konkurrensverket borde ges rätt att meddela tillsynsbeslut med förelägganden om att en upphandlande myndighet eller enhet, vid vite, ska upphöra med ett visst beteende eller avtal som ingåtts i strid mot upphandlingslagarna.

<sup>23</sup> Detta kan jämföras med den databas med upphandlingsdomar från domstolarna som Konkurrensverket ansvarar för.

<sup>24</sup> Fortsatt domstolstrots – 9 av 10 myndigheter struntar i dom om ogiltighet av avtal, Den nya välfärden, 2016.

I Konkurrensverkets tillsynsverksamhet upptäcks ibland avtal som löper tills vidare och som kan ha löpt på under decennier. Inget av de rättsmedel som idag står till förfogande för verket eller för domstolarna kan upphäva avtalet. Det är endast parterna själva som kan besluta i den frågan. Svenskt Näringsliv anser därför att Konkurrensverket borde ges befogenhet att fatta beslut om att ett avtal ska upphävas om det löpt under lång tid utan konkurrensutsättning.

Svenskt Näringsliv anser också att man bör införa en form av lex Sara-anmälan inom upphandling, dvs. en skyldighet för tjänstepersoner som arbetar med inköpsprocessen att självmant anmäla incidenter och felaktigheter till Konkurrensverket. Ett incitament för anmälan kan vara att minska det personliga ansvaret eller mildra upphandlings-skadeavgiften, men framför allt att dela felaktigheter med varandra för att lära och förhindra att dessa upprepas (jfr t.ex. flygets rapporteringsskyldighet).

## 7. Renodla Upphandlingsmyndighetens uppdrag

Upphandlingsmyndigheten har fått många och varierande uppdrag av regeringen sedan myndigheten skapades. För att lyckas genomföra den nationella inköpsstrategin måste regeringen i sina uppdrag till Upphandlingsmyndigheten fokusera på det mest centrala. Detta är att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att satsa merparten av resurserna på inköpsmognad, där spendanalyser och kategoristyrning är en integrerad del. Syftet är att skapa en offentlig förvaltning som i framtiden ska stå ekonomiskt rustad för den demografiska utveckling vi står inför. En viktig målgrupp för detta stödjande arbete ska vara högre chefer i stat, kommuner och landsting.

### Vad regeringen bör göra

#### Policyåtgärder - effektivare processer för anskaffning och försörjning

Det råder ingen tvekan om att stora besparingar och effektiviseringar kan uppnås om statliga myndigheter, kommuner och landsting inför effektivare processer för anskaffning och försörjning. Frågan som bör ställas är därför vilka politiska verktyg som finns för att uppnå detta. Verktygen behöver, i vissa fall, vara olika avseende å ena sidan statliga myndigheter och å andra sidan kommuner och landsting. Målen i båda fallen bör dock dels vara direkta insatser för att förbättra processerna, dels insatser för att öka transparensen för att därigenom skapa ett ökat tryck för effektiviseringar.

Följande åtgärder föreslås:

1. En utredning tillsätts för att dels se över systemet med upphandlingskadeavgifter med syfte att höja maxbeloppet och förlänga preskriptionstiden, dels analysera om ett utvidgat straffansvar för tjänstefel bör införas.
2. I ett regleringsbrev ges Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att samordna och stödja införandet av myndigheternas arbete med strategisk styrning och ledning av inköp. I uppdraget ingår att stödja införandet av digitala inköpssystem.

Avseende statliga myndigheter föreslås följande åtgärder:

3. I ett regleringsbrev anger regeringen att ett antal utpekade myndigheter – förslagsvis de med en inköpsvolym på över 500 miljoner kronor per år – ska tillämpa strategisk styrning och ledning av inköp, i samarbete med Upphandlingsmyndigheten och med hänsyn tagen till erfarenheter från det arbete som genomförts inom Trafikverket, Skatteverket och Arbetsförmedlingen.
4. Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att till regeringen föreslå åtgärder som gör att statliga myndigheter redovisar inköp och avtal mer transparent så att externa granskare lättare ska kunna avgöra om en offentlig affär eller ett inköp är korrekt eller inte.

5. Digitaliseringsmyndigheten ges i uppdrag att påskynda AI inom inköp och upphandling genom att skapa en databas med upphandlingsdokument, dit upphandlande myndigheter ska sända dessa. Databasen ger en möjlighet till delning och utveckling av information som grund för olika AI-tjänster.
6. En utredning tillsätts med syfte att utarbeta lagstiftning som ställer hårdare krav på hur statliga myndigheter ska redovisa budgetutfall och hur till myndigheten anslagna resurser används. Syftet ska vara att tydligare redovisa myndigheters ekonomiska resultat och möjliggöra en oberoende granskning och analys av hur främst myndigheternas förvaltningsanslag används.

Avseende den kommunala och landstingskommunala sektorn bör reformerna ses som en del av ett bredare reformpaket för att strama upp budgetprocessen, öka transparensen, förbättra resultatuppföljningen och kontrollen samt öka möjligheten till ansvarsutkrävande. Följande åtgärder bör vidtas:

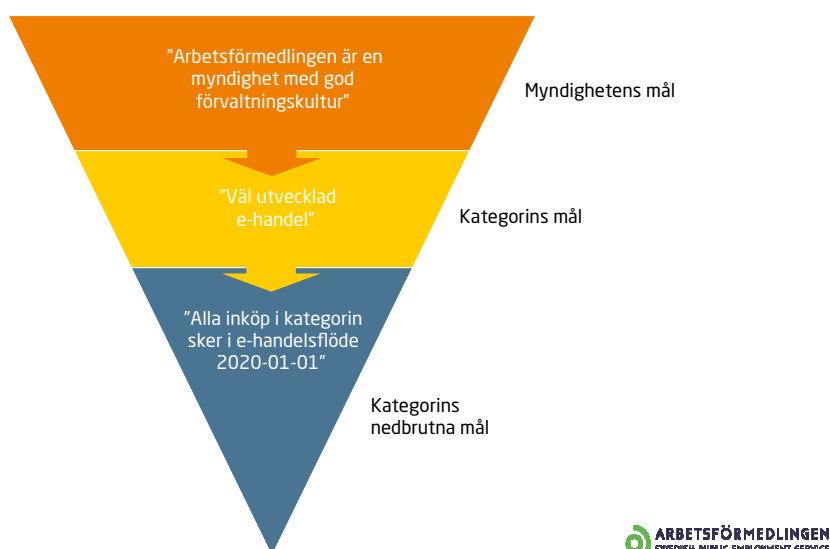
7. Regeringen ger Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att, i samarbete med SKL, bistå kommuner som vill inleda ett arbete med att effektivisera processer för anskaffning och försörjning. Goda exempel beskrivs och sprids.
8. En utredning om förstärkt kommunal revision tillsätts. Syftet ska vara att avskaffa det nuvarande systemet med av fullmäktige utsedda lekmanarevisorer och istället utforma en ordning med aktiebolagslagen som förebild.
9. En utredning om en tydligare budgetprocess och hårdare redovisningskrav för kommuner tillsätts. Utredningen ska också ha i uppdrag att föreslå ett system med sanktioner mot kommuner som bryter mot dessa regler. Syftet ska vara att säkerställa att beslutsordningen är så tydlig att det alltid går att avgöra vem som fattat beslut om en utgift samt att redovisningen bättre ska återge kommunens faktiska ekonomiska ställning. En kommuns samtliga ekonomiska förpliktelser, inklusive pensionsskulden, ska tydligt redovisas i enlighet med principer som är transparenta, rättvisande och jämförbara.
10. En utredning tillsätts för att föreslå hur kommuner kan åläggas att tydligare redovisa avtal och dokumentation kring inköp och upphandlingar, så att externa aktörer lättare kan avgöra om kommunen agerat korrekt. Viten eller sanktioner ska kunna utdömas vid avvikelser.

# Bilaga 1

## Goda exempel

### Arbetsförmedlingens arbete med kategoristyrning

Ansvaret för Arbetsförmedlingens inköp låg tidigare utspritt i organisationen. 2013 beslutades att myndigheten skulle samla ihop inköpsorganisationen. Efter ett beslut av generaldirektören 2015 påbörjades arbetet med att införa kategoristyrning i organisationen. Beslutsunderlaget var väl förankrat i högsta ledningen. Arbetet inleddes med att skapa ett metodfokus med tydliga mål – ”en god förvaltningskultur”, e-handel, effektivitet och hållbarhet. Se figuren nedan.

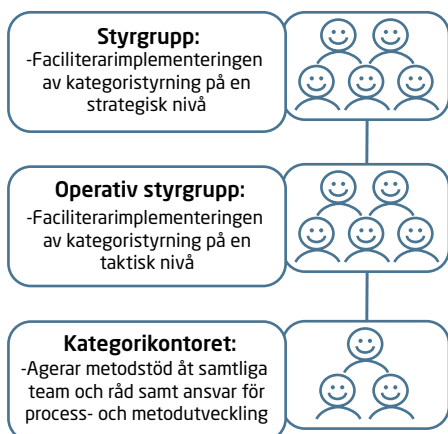


Ett kategoriråd tillsattes med representanter från högsta ledningen; t.ex. sitter it-chefen som chef för kategorirådet it. Av generaldirektörens arbetsordning och delegation framgår rådets ansvar att ta fram de övergripande målen med kategorin. Arbetsförmedlingen understryker vikten av att arbeta med de övergripande planerna, dvs. målbilden och målkonsensus. Experterna som sitter i de olika kategoriteamen ska omsätta de olika stegen i myndighetens inköpsarbete. Det är kategoriteamet som tar fram tidsplanerna tillsammans. Kategoriarbetet skapar, enligt myndigheten, en mer givande kontext och spar tid.

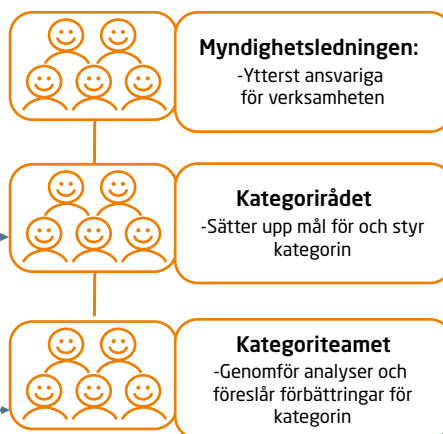
Organisationens arbetssätt har förändrats under arbetets gång. Under implementeringsfasen skapades styrgrupper, operativa styrgrupper och ett kategorikontor. Efter implementeringen skapades en annan struktur med myndighetsledning, kategoriråd och kategoriteam. Se nedan.

## Organisationen kring kategoristyrningen

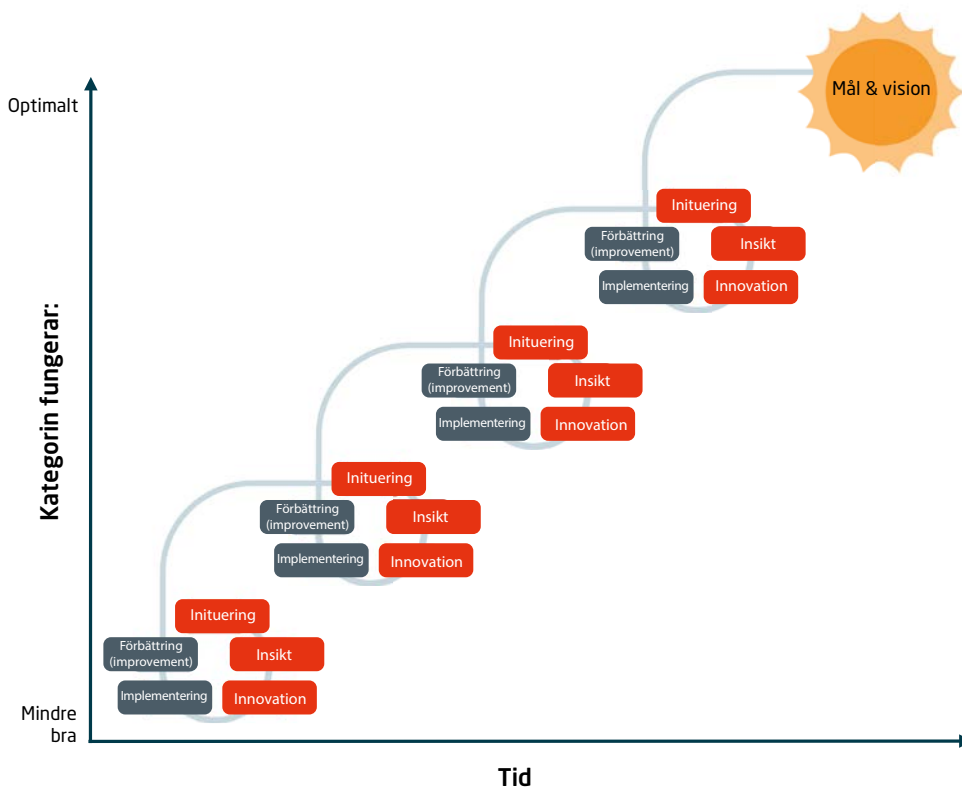
Under implementering av arbetssättet:



Efter implementering:



Arbetsförmedlingen understryker att arbetet med kategoristyrning tar tid och är en lärande process med ett ständigt fokus på mervärde. Uppskattningsvis tar det mellan 5 och 7 år att nå inköpsmognad och inköpsexcellens inom en kategori. Se nedan.

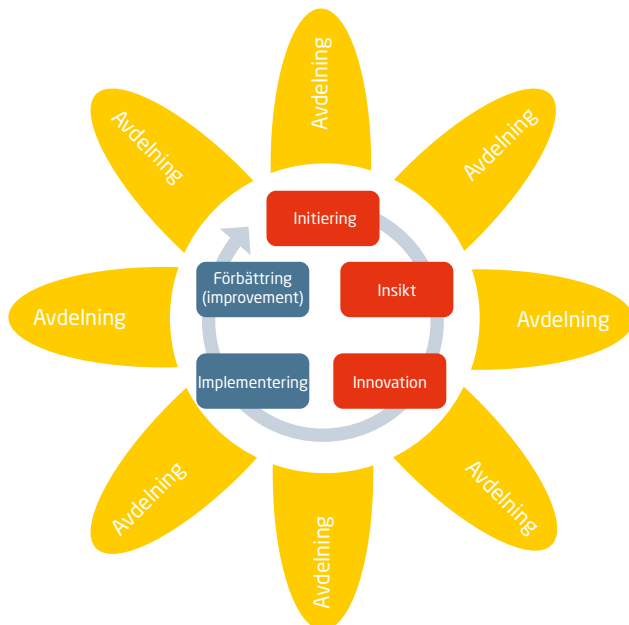


För att visa hur arbetet går till kan följande exempel ges. Under kategorin resor finns en underkategori för logi. Efter ett strategiskt ställningstagande fattade kategoriteamet ett beslut om att införa ett maxtak för pris på hotellrum i Stockholm. Genom en sänkning av taket med 20 kronor kunde en besparing göras på 1,46 miljoner kronor, utan att värdet eller kvaliteten försämrades.



Ett annat exempel är kategorin hjälpmedel, med en spend på 100 miljoner kronor. Kategoriteamet kunde i analysen konstatera att handläggning av hjälpmedel många gånger kostade mer än hjälpmedlet. Genom ändrade rutiner kunde en besparing göras på 3,5 miljoner kronor.

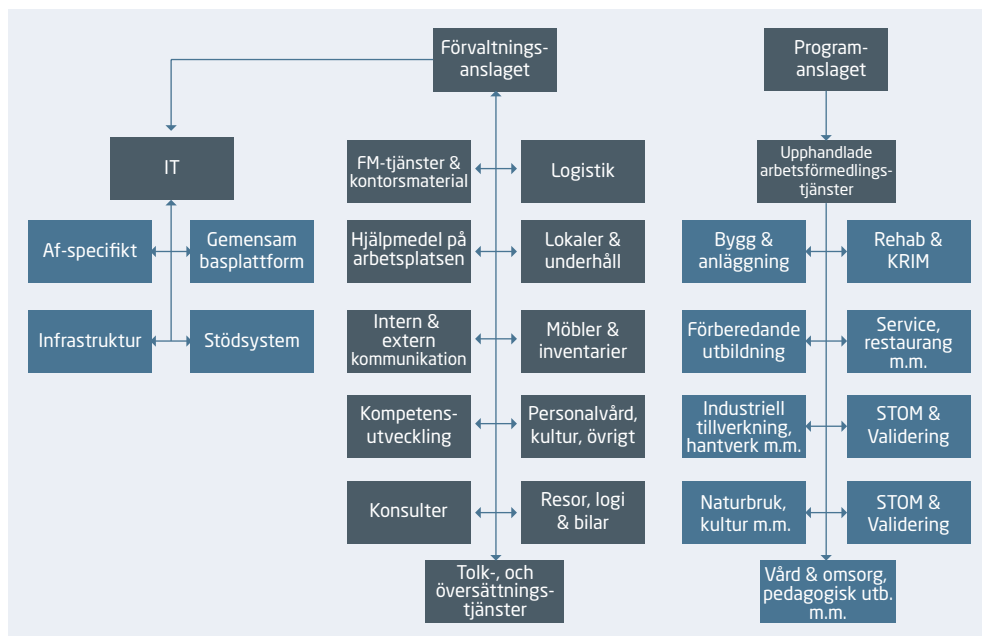
Bilden nedan illustrerar Arbetsförmedlingens kategoristyrningsarbete.



De förbättringsåtgärder som identifieras i kategoristyrningsarbetet implementeras genom:

- Linjearbete
- Aktiviteter i berörda avdelningars verksamhetsplanering
- IT-utveckling inom ramen för portfölj-och produktstyrningens produktområdesstrategier och produktplaner

Nedan ses Arbetsförmedlingens kategoriträd.



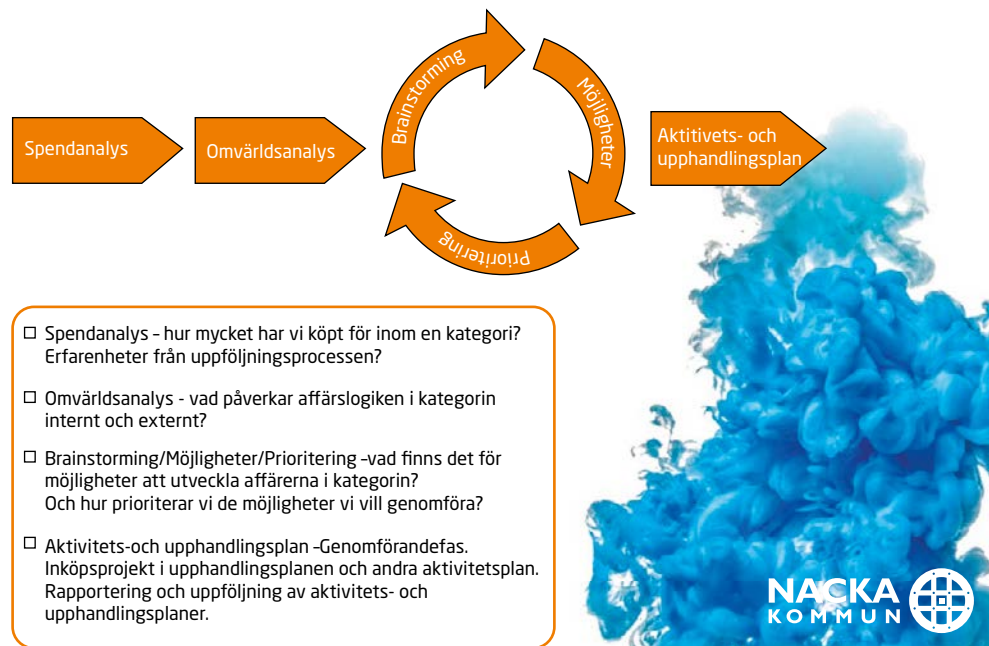
## Bilaga 2

### Goda exempel

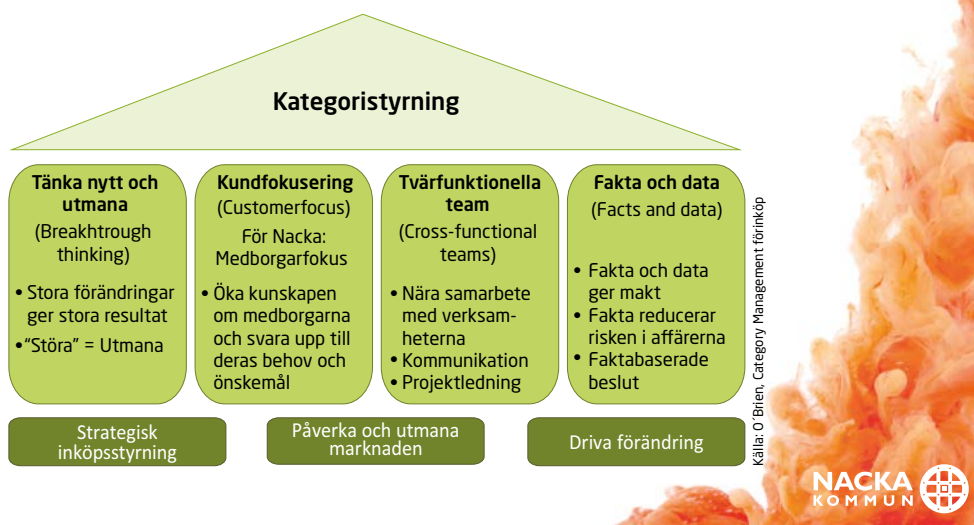
#### Nackas arbete med kategoristyrning

Nacka kommun har sedan några år tillbaka inlett arbetet med kategoristyrning, strategisk styrning och ledning av inköpsarbetet för att kunna åstadkomma de bästa affärerna för medborgarna. Kategoristyrning ger kommunen en möjlighet att dels prioritera mellan projekt, och dels att skapa samspel mellan flera enheter och nämnder där tvärfunktionalitet är ett nyckelord. Kommunen har som mål att vara proaktiv, öka marknadskunskapen och bedriva kontinuerliga omvärldsanalyser för att utveckla sina affärer. Genom detta arbete kan inköpsavdelningen anpassa annonseringen så att den sker i rätt tid, anpassa kravställningen, utmana marknaden, driva utvecklingen och få största möjliga nytta av marknadens möjligheter. Se bilderna nedan.

### KATEGORISTYRNINGSPROCESSEN



## VARFÖR SKA VI HA KATEGORISTYRNING?

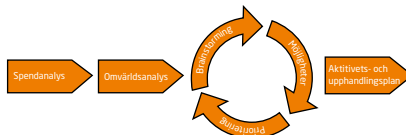


## Nacka Kommuns kategoriträd 190101

Entreprenad	Fastighets- & anläggningsförvaltning	Förbrukningsmaterial	IT & Kommunikation	Transporter
2017: 623 792 037 kr	2017: 438 634 162 kr	2017: 32 048 067 kr	2017: 110 098 670 kr	2017: 0 kr
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fastighetsbyggnation</li> <li>• Park &amp; Mark</li> <li>• Väg &amp; VA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energi, VA &amp; Avfall</li> <li>• Fastighetsdrift</li> <li>• Fastighetsunderhåll</li> <li>• Maskiner</li> <li>• Hyra</li> <li>• Möbler &amp; Inredning</li> <li>• Yttre drift &amp; underhåll</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hygien- och sjukvårdsmaterial</li> <li>• Kläder, skor &amp; tvätt</li> <li>• Kultur-, idrott- och lekmaterial</li> <li>• Köksutrustning</li> <li>• Post &amp; Frankering</li> <li>• Verktyg</li> <li>• Kontorsmaterial</li> <li>• Grossist</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Systemtjänst</li> <li>• IT-arbetsplats</li> <li>• Licenser</li> <li>• Drift &amp; Förvaltning</li> <li>• Telekom</li> <li>• Datakom</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fordon</li> <li>• Logistik</li> <li>• Turbundna resor</li> <li>• Bårtransporter</li> <li>• Cyklar</li> <li>• Bränsle</li> </ul>

Mat & Livsmedel	Personal*	Professionella tjänster	Skola	Sociala tjänster
2017: 71 078 359 kr	2017: 63 412 269 kr	2017: 402 020 212 kr	2017: 239 649 739 kr	2017: 975 923 042 kr
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Livsmedel</li> <li>• Grossist</li> <li>• Frukt &amp; Grönt</li> <li>• Färsk fisk</li> <li>• Mejeri</li> <li>• Färskt bröd och konditori</li> <li>• Nutrition</li> <li>• Skafferi</li> <li>• Måltidsförsörjning</li> <li>• Dryckesautomater</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gåvor</li> <li>• Hälsa/Friskvård</li> <li>• Intråden</li> <li>• Representation</li> <li>• Resa &amp; Konferens</li> <li>• Utbildning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bank &amp; Finans</li> <li>• Försäkring</li> <li>• Juridisk</li> <li>• Marknads-kommunikation</li> <li>• Mäklare</li> <li>• Rekrytering</li> <li>• Tolk</li> <li>• Inhyrd personal</li> <li>• Kultur &amp; Fritid</li> <li>• Kollo</li> <li>• Kulturskola</li> <li>• Bibliotek/Muséer</li> <li>• Simundervisning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kundval</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haldygsvård</li> <li>• Strukturerad dagverksamhet</li> <li>• Öppenvård</li> <li>• Personligt stöd</li> </ul>

## AKTIVITETS- OCH UPPHANDLINGSPLAN



### SYFTE

- Syftet med detta är att dokumentera och förankra och prioritera alla aktiviteter och inköpsprojekt som skall genomföras inom kategorin.
- I upphandlingsplanen ska det finnas en tidplan samt storlek på projekten (spend)
- Aktiviteterna ska vara tidsatta och en ansvarig för varje aktivitet ska vara utsedd
- Alla aktiviteter och inköpsprojekt skall planeras över tid och en tidplan ska finnas och vara överenskommen med samtliga intressenter för varje projekt

### CHECKLISTA

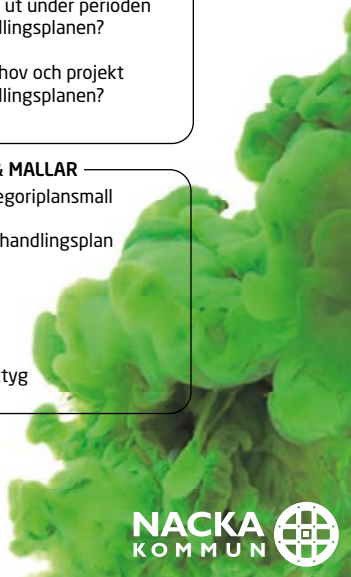
- Är alla aktiviteter som har prioriterats tillsammans med kategoriteamet listade och med i tidplanen?
- Är alla aktiviteter förankrade med intressenterna och är det säkerställt att resurser kommer finnas för att genomföra aktiviteterna?
- Är alla avtal som går ut under perioden hanterade i upphandlingsplanen?
- Är alla kända nya behov och projekt hanterade i upphandlingsplanen?

### RESULTAT

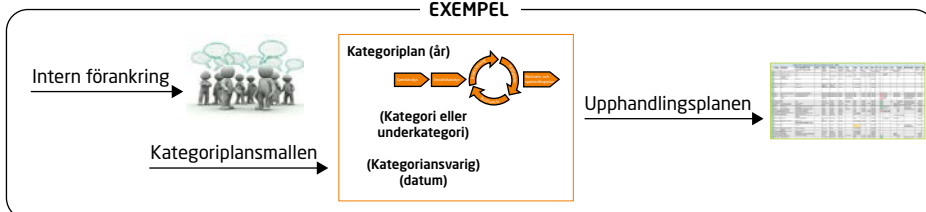
- En aktivitetsplan baserat på långlistan där alla aktiviteter som skall genomföras listas
- En tidplan över alla aktiviteter som skall genomföras
- En upphandlingsplan över alla inköpsprojekt som skall genomföras inom kategorin
- Tidsplaner för samtliga aktiviteter och inköpsprojekt
- Aktivitets-, upphandlings- och tidplanen skall förankras med intressenterna inom kategorin och dokumenteras i kategoriplanen

### VERKTYG & MALLAR

- Nacka kommuns kategoriplansmall
- Nacka kommuns upphandlingsplan
- Nacka kommuns aktivitetsplansmall
- Nacka kommuns projektstyrningsverktyg



### EXEMPEL



**[www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se)**

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00