

UTVECKLINGEN PÅ UPPHANDLINGSOMRÅDET 2022

Trendens

**Turbulent samtid
Hållbar framtid**



Box 1194, SE-171 23 Solna
Besöksadress: Svetsarvägen 10, Solna
Telefon: 08-586 21 700
E-post: info@uhmynd.se
upphandlingsmyndigheten.se

Trendens 2022

Produktion: Upphandlingsmyndigheten
Tryck: Elanders Sverige AB, 2022
ISBN: 978-91-986966-2-2



Köpkraft för omställning



Årets tema för Trendens är "Turbulent samtid och hållbar framtid". Vi ser de offentliga inköpen som ett effektivt och strategiskt verktyg för att hantera såväl dagens som framtidens utmaningar. Regionerna och kommunerna är mitt uppe i flera stora utmaningar som inte enbart är ekonomiska. Pandemin visade att det finns stora brister i beredskapen. Rysslands krig mot Ukraina har givetvis drabbat den ukrainska befolkningen värst, men vi ser stora effekter även på vårt samhälle. Störningar i viktiga försörjningskedjor är bara ett exempel.

Klimatet handlar inte längre bara om att minska utsläppen. Samhället måste förbereda sig för att hantera effekterna av de kriser som den globala uppvärmningen kan leda till. I artikeln *Upphandling i en osäker omvärld* kan du läsa om inköpens betydelse för krisberedskapen.

Samtidigt som dagens utmaningar hanteras måste beslutsfattare på olika nivåer rikta blicken mot framtiden. Hur ska välfärden finansieras och hur ställer vi oss till ett fossilfritt samhälle? Jag är övertygad om att det kommer krävas innovationer, och att de offentliga inköpen är en del av svaret på frågorna.

I årets Trendens kan du läsa om Malmö, Huddinge och Karlstad – tre kommuner som på olika sätt använder inköpen för att hantera såväl samtid som framtid.

Sedan valet i höstas har nya och gamla ledamöter tagit plats i såväl riksdagen som i region- och kommunfullmäktigen runt om i landet. Sverige har dessutom fått en ny regering och en ny civilminister. Vilken påverkan har politiker på de inköp och den upphandling som görs och som omfattar drygt en sjättedel av BNP? Mycket stor, skulle jag säga. Det är politiker i regioner och kommuner som skapar förutsättningarna för inköpsverksamheten. Det är riksdagen som stiftar lagar, och regeringen som styr myndigheterna.

Regeringen ser att upphandling har potential att skapa verksamhetsnytta. Upphandling kan också bidra till att nå hållbarhetsmål och att minska risken för arbetslivskriminalitet och korruption. En förutsättning är dock att styrningen och organiseringen av inköpsarbetet är ändamålsenlig. I budgetpropositionen betonar regeringen dessutom betydelsen av att små företag och idéburna organisationer får ökade möjligheter att delta i upphandlingar och i valfrihetssystem.

Förväntningarna på de offentliga affärerna är höga. Vår roll är att, tillsammans med andra, verka för att fler ska använda köpkraften i de offentliga affärerna för att ställa om till ett mer hållbart samhälle. En roll som blir allt viktigare.

Jag önskar dig en inspirerande läsning.

INGER EK
Generaldirektör, Upphandlingsmyndigheten

Trendens är Upphandlingsmyndighetens årliga publikation om utvecklingen på upphandlingsområdet. Artiklarna är intressanta och relevanta för alla som arbetar med och berörs av offentliga affärer.

Innehåll

Det krävs stora kliv	5
Inköpen kan göra skillnad för människor och miljö.....	6
Koll på inköpen framtidssäkrar välfärden	8
Rättvist byggande arbetar för sund konkurrens i byggbranschen.....	12
Större frihet med nytt regelverk	14
Viktiga lagreformer och domar under 2022	15
Offentliga inköp i en osäker omvärld.....	16
Malmö visar vägen för hållbara inköp	19
Karlstad driver innovation genom samverkan med näringslivet	22
Lättillgänglig statistik om offentliga affärer	24
Aktuell statistik	25
Offentliga affärer mår bra av debatt.....	26

Det krävs stora kliv

Det finns goda förutsättningar för träffsäkra upphandlingar i många upphandlande organisationer. Trots det finns det brister när det kommer till krisberedskap och cirkulär ekonomi kopplat till inköp. Det visar en första analys av en enkätstudie som Upphandlingsmyndigheten publicerar under våren 2023.

En offentlig inköpsorganisation måste vara ändamålsenlig för att kunna arbeta strategiskt och innovativt med offentliga inköp. Inköpsstyrningen behöver vara integrerad i organisationens ordinarie ledningsprocess och utgå från organisationsanpassade mål som följs upp kontinuerligt. Politiker och chefer i det offentliga har ett stort ansvar för att skapa förutsättningar för ändamålsenliga inköpsorganisationer så att dessa kan göra träffsäkra upphandlingar.

I den kommande analysen av enkätstudien kommer Upphandlingsmyndigheten att presentera konkreta effektmål, önskade framtida tillstånd, för varje inriktningsmål i den nationella upphandlingsstrategin. I de första analyserna av enkätsvaren kan försiktiga slutsatser dras om att det finns goda förutsättningar för träffsäkra upphandlingar i många organisationer, inte minst i regionerna. Men det innebär inte att det saknas utmaningar. Det gäller framför allt beredskap för hur inköp ska ske i krissituationer och hur inköpen ska bidra till omställningen till en cirkulär ekonomi, men även att ta tillvara på marknadens innovationsförmåga.

Effektmål för träffsäker upphandling

- EM1:** De offentliga inköpen möter inköpsbehoven.
- EM2:** De offentliga inköpen har god balans mellan pris och kvalitet utifrån inköpsbehoven.
- EM3:** Offentliga kontrakt är attraktiva för små, medelstora och stora företag.
- EM4:** De offentliga inköpen är samhällsekonomiskt hållbara och tillvaratar marknadens innovationsförmåga.
- EM5:** De offentliga inköpen bidrar till att uppnå de nationella miljö kvalitetsmålen.
- EM6:** De offentliga inköpen bidrar till att ställa om Sverige till en cirkulär ekonomi.
- EM7:** Försörjningen av varor och tjänster till offentlig sektor sker med skäliga arbetsvillkor.
- EM8:** De tjänster och produkter som det offentliga anskaffar är tillgängliga för personer i alla åldrar oavsett kön, funktionsförmåga, etnicitet, sexuell läggning eller religion.
- EM9:** Det finns god beredskap för hur offentliga inköp ska ske i krissituationer.



De offentliga upphandlingarnas träffsäkerhet

Ju större yta som täcks av diagrammet, desto mer träffsäkra är de offentliga inköpen.

Detta är en övergripande bild gjord i januari 2023, utifrån myndighetens nationella upphandlingsenkät som genomfördes under oktober 2022. Små förskjutningar kan eventuellt förekomma när den slutliga analysen av studien är klar.

Diagrammet bygger på svar från medarbetare och chefer på inköpsfunktioner i upphandlande organisationer. Svarsfrekvensen var för statliga myndigheter 56 procent, kommuner 84 procent, regioner 86 procent och för offentliga bolag 24 procent. Sammanlagt svarade 712 upphandlande organisationer på enkäten.



Läs mer om
Ändamålsenliga inköpsorganisationer

Inköpen kan göra skillnad för människor och miljö

Kristian Hemström är sedan september 2022 hållbarhetschef på Upphandlingsmyndigheten. Han kommer närmast från Region Stockholm där han var miljöchef. Kristian är i grunden miljövetare med stort intresse för internationella relationer och mänskliga rättigheter. Hans uppgift är bland annat att leda det strategiska arbetet med att utveckla hållbarhetsfrågorna på myndigheten och stärka samverkan med andra aktörer.

”
För att nå framgång krävs nytänkande, innovation och samverkan.



Kristian Hemström
Hållbarhetschef på
Upphandlingsmyndigheten

Regeringen skriver i budgetpropositionen för 2023 att upphandling kan bidra till att nå klimat- och miljömål samt mål om social hållbarhet. Kristian Hemström håller med och nämner transporter, bygg och anläggning, livsmedel, klimat, energi och kemikalier som exempel på områden där de offentliga inköpen kan göra stor skillnad.

– Det är viktigt att fasa ut farliga ämnen inom kemikalieområdet. Inte minst i offentliga miljöer. Skolor och sjukhus ska vara giftfria och jag anser att kraven i upphandlingar ska vara drivande och gå längre än vad lagstiftningen kräver.

Att ställa krav på arbetsrättsliga villkor, hållbara leveranskedjor och universell utformning för ökad tillgänglighet är exempel på viktiga områden inom social hållbarhet.

Nya hållbarhetsdirektiv på gång

Lagen om offentlig upphandling (LOU) är en av lagarna som reglerar hur en upphandling ska göras. LOU innehåller också skrivningar som styr vilka krav på hållbarhet som kan och bör ställas.

Upphandlingslagstiftningen bygger på EU-direktiv och förordningar. Flera förändringar som påverkar hållbarhetsområdet är att vänta.

– I Clean Vehicle Directive (CVD), som är implementerat i svensk lag, skärps exempelvis kraven på andelen rena bilar som upphandlas. Förordningen om ekodesign för hållbara produkter kommer också att påverka de offentliga inköpen i en mer hållbar riktning, enligt Kristian Hemström som tillägger att ren bil enligt CVD är en lätt bil som släpper ut högst 50 gram koldioxid per kilometer.

Ett annat förslag från EU är TEU directive on Corporate Sustainability Due Diligence – på svenska ungefär direktiv om företags ansvar för hållbarhet. Det handlar om att företag inom EU måste säkerställa att de tar hänsyn till mänskliga rättigheter och miljö.

När det gäller den nationella lagstiftningen föreslog den tidigare regeringen att skrivningen i LOU om att bland annat miljöhänsyn bör beaktas vid upphandling, ändras till ”ska beaktas”. Förslaget innebär också att fler områden omfattas. Det finns en lagrådsremiss och frågan ligger nu på den nya regeringens bord.

Regeringsuppdrag om cirkulär upphandling

Ett område som får alltmer uppmärksamhet, även inom offentliga affärer, är cirkulär ekonomi. Upphandlingsmyndigheten har ett flerårigt regeringsuppdrag om cirkulär och fossilfri upphandling. En tvärfunktionell arbetsgrupp på myndigheten ansvarar för framdriften.

– Cirkulär ekonomi är ett förhållandevis nytt område under utveckling. För att nå framgång krävs nytänkande, innovation och samverkan. Vi har nyligen presenterat en handlingsplan för regeringen och kommer under 2023 att intensifiera arbetet, säger Kristian Hemström.

Långsiktigt arbete för fossilfri kollektivtrafik

Ett mycket bra exempel på när strategiska inköp och krav i upphandlingar har gjort skillnad är kollektivtrafiken i Stockholm. Pendeltåg, tunnelbana och lokalbana drivs idag på el från förnybara källor. Alla SL-bussar körs på förnybara drivmedel och hela kollektivtrafiken är Bra miljövalsmärkt.

Stockholms kollektivtrafik är idag en av världens mest miljövänliga. Omställningen av kollektivtrafiken till fossilfri är resultatet av ett långsiktigt arbete där höjda målsättningar har gjorts om till krav i upphandlingar.

– Exemplet med kollektivtrafiken visar hur viktigt det är med tydliga politiska mål och teknikutveckling i samverkan med marknaden, i det här fallet busstillverkarna, för att de offentliga inköpen ska kunna bidra till en hållbar utveckling, avslutar Kristian Hemström.



Läs mer om
Hållbar upphandling



Koll på inköpen framtidssäkrar välfärden

Huddinge, som ligger strax söder om Stockholm, har under de senaste fyra åren gjort en förändringsresa. Från att inköpen tidigare hanterades av nämnderna är kommunens inköp idag centraliserade och en integrerad del av budgetarbetet. När Sveriges kommuner nu står inför stora utmaningar med hög inflation, skenande elpriser och dyrare bränsle har Huddinge koll på sina kostnader.

Roger Himmelsköld är kommunens inköpschef sedan december 2018.
– Jag fick ett tydligt förändringsuppdrag när jag anställdes, berättar Roger Himmelsköld.

En viktig del i uppdraget var att effektivisera inköpen. För att veta att man verkligen gör det följer inköpssektionens 18 medarbetare upp och mäter de effektiviseringar som de bidrar till. De senaste tre åren har man sparat cirka 100 miljoner kronor. Pengar som kommunen i stället har kunnat använda till att exempelvis göra satsningar på skolan.

Spendanalysen visar var det går att effektivisera

År 2018 var varje nämnd en egen upphandlande myndighet och 45 procent av kommunens upphandlingar var direktupphandlingar.

– Det var dyrt, kvaliteten var dålig och det fanns ingen helhetssyn. Idag arbetar vi kategoristyr och inköp har ett tydligt mandat från kommunledningen, säger Roger.

Första arbetsuppgiften som ny inköpschef var att ta fram nya styrdokument. Dessa var klara drygt ett år senare och kommunfullmäktige kunde då besluta om en inköpspolicy. Ett par månader senare var kommunstyrelsen klar även med riktlinjerna. Arbetet med att utveckla Huddinges inköpsarbete kunde nu ta nästa steg; spendanalyser och kategoriplaner som förankras hos de förtroendevalda.

En spendanalys visar var de stora kostnaderna, och därmed möjligheterna att effektivisera, finns. En kategoriplan visar vad kommunen som helhet köper in och från vilka leverantörer.

Dagens kategoriplaner bygger på verksamhetens mål. Planerna tas fram i workshopar där såväl inköpare som verksamheternas medarbetare deltar. Vanligtvis krävs det 5–6 halvdagar innan det finns ett utkast som kategoriansvarig skriver klart tillsammans med inköpschefen.

– Vi kommer att ha tio kategoriplaner när vi är färdiga. En är beslutad och godkänd av fullmäktige och ytterligare tre kommer att beslutas innan sommaren, berättar Roger och tillägger att förändring inte är en quick fix utan något som behöver ta tid.



Roger Himmelsköld
Inköpschef på Huddinge kommun



”

Pengar som kommunen i stället har kunnat använda till att exempelvis göra satsningar på skolan.

Roger Himmelsköld
har **tre råd** till
de som planerar
att göra samma
förändringsresa

1.

Mät och följ upp inköpsarbetet. Det är först när man kan visa nyttan i pengar eller i uppnådda verksamhetsmål som organisationen förstår vilken skillnad inköpen kan göra. I Huddinge följer man även upp hållbarhetsmål. År 2030 ska hälften av inköpen ha inslag av cirkularitet. Målet är att öka 5 procentenheter varje år fram till dess.

2.

Titta inåt och inte bara ut mot marknaden. Det är lätt att glömma den egna organisationen. Ett exempel är Huddinges stora upphandling av städtjänster. För att säkerställa att kvaliteten inte blir sämre när kostnaderna minskar förstärks organisationen med en städcontroller som följer upp avtalet.

3.

Att undvika kostnader är lika viktigt som att effektivisera.

”

Är det den sociala, ekologiska eller ekonomiska hållbarheten som ska prioriteras de kommande åren?



Inköpen är en integrerad del i budgetarbetet

Till råden på föregående sida vill Roger Himmelsköld lägga till ytterligare ett som mer handlar om tur än om skicklighet: Se till att arbeta med en klok kommundirektör.

Kommundirektören i Huddinge heter Camilla Broo. Hon kom till kommunen några månader senare än Roger. På frågan om varför hon tycker att inköpen är viktiga och bör vara en prioriterad fråga för en kommun svarar hon:

– Det handlar om att framtidssäkra välfärden och att använda alla skattekronor rätt.

Idag är inköpen en integrerad del av såväl budgetarbetet som planerings- och uppföljningsprocessen. Att det är så beror på att inköpssektionen kunnat visa att strategiskt inköpsarbete bidrar till högre effektivitet och besparingar.

– I de flesta fall är det pengar som verksamheterna får behålla. Eftersom nyttan av en väl genomtänkt inköpsprocess är så stor ser verksamheterna gärna att kommunen rekryterar fler upphandlare, säger Camilla.

För de förtroendevalda i kommunen är kategoriplanerna ett sätt att styra inköpen utan att lägga sig i detaljerna. De skickar styrsignaler; är det den sociala, ekologiska eller ekonomiska hållbarheten som ska prioriteras de kommande åren? Inköparnas uppgift är att göra bra affärer där både pris och kvalitet får avgöra vilken leverantör som vinner upphandlingen. Att göra bra affärer är lättare när riktningen är tydlig.



Camilla Broo
Kommundirektör på
Huddinge kommun

Rättvist byggande arbetar för sund konkurrens i byggbranschen

Byggbranschen har många allvarliga utmaningar som exempelvis människoexploatering, ekonomisk brottslighet, illegal arbetskraft och arbetsmiljöbrott. Arbetslivskriminalitet leder till att människor utnyttjas, att företag inte kan konkurrera på lika villkor och att skattepengar går till företag som inte har rätt till dem. Föreningen Rättvist byggande arbetar för sund konkurrens på lika och schyssta villkor i hela kedjan av byggtreprenörer.



Morgan Jansson
Verkställande chef för
Rättvist byggande

Rättvist byggandes vision är att alla företag i branschen ska veta att det inte lönar sig att fuska på byggarbetsplatser. Föreningen vill attrahera de seriösa företagen för att bidra till en sund konkurrens på lika villkor. Entreprenörer ska betala skatt och sociala avgifter och ge sina anställda goda arbetsvillkor med skälig lön, arbetstid och semester.

Nolltolerans mot fusk och brottslighet

2021 bildades föreningen Rättvist byggande i samarbete med branschorganisationen Byggherrarna. Föreningen har i dag 24 medlemmar och är en fristående organisation för byggherrar, både privata och offentliga, som är seriösa, långsiktiga och som vill bygga rättvist. Rättvist byggande samarbetar också med ett flertal tillsynsmyndigheter och branschorganisationer.

– Vi tolererar inte fusk och brottslighet på våra byggen. Rådande regelverk är komplext och gör det svårt för seriösa byggbolag och byggherrar att göra rätt. I Rättvist byggande går vi från snack till verkstad under rådande förutsättningar. Vi arbetar proaktivt och strukturerat, säger Morgan Jansson, verkställande chef för Rättvist byggande.

Offentlig sektor gör årligen stora inköp inom byggbranschen som inte sällan har problem med oseriösa aktörer. Upphandlande organisationer har därför en mycket viktig roll att fylla som grindvakter mot arbetslivskriminalitet och osund konkurrens. I offentlig upphandling finns det bestämmelser som särskilt reglerar hur man generellt kan motverka olika former av arbetslivskriminalitet – framför allt regler om uteslutning, onormalt låga anbud och arbetsrättsliga villkor. Den tidigare regeringen tillsatte en särskild utredning med syfte att bland annat motverka arbetslivskriminalitet. Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2023.

Målet är sund konkurrens på lika villkor

Rättvist byggandes arbete omfattar tuffare krav vid upphandling, kartläggning av kedjan av entreprenörer och oannonserade kontroller på byggarbetsplatser. När missförhållanden upptäckts utfärdas viten, och lagbrott polisanmäls. Att dokumentera fusk fungerar, det har lett till viktiga milstolpar i form av fällande domar för företag som fuskat.

– Vi lägger cirka 90 procent av vårt arbete på att granska hela kedjan av

underentreprenörer och göra oannonserade arbetsplatskontroller. På så sätt fångas de fula fiskarna tidigt i nätet, förklarar Morgan.

En del av arbetet i Rättvist byggande är att ställa krav i upphandlingar. Bland annat ställs följande krav:

- Entreprenören ska föranmäla underentreprenörer för godkännande av beställaren innan de får utföra arbete.
- Krav på ID06 (ett system för att lätt kunna identifiera personer på arbetsplatsen och koppla varje person till en arbetsgivare) för hela entreprenaden.
- Beställaren har rätt att genomföra oannonserade kontroller för att säkerställa efterlevnaden och att utesluta företag ur entreprenaden.
- Tydliga konsekvenser vid brister (till exempel viten).

Rättvist byggande vill även ställa krav på minsta procentandel egna byggjobb hos entreprenören.

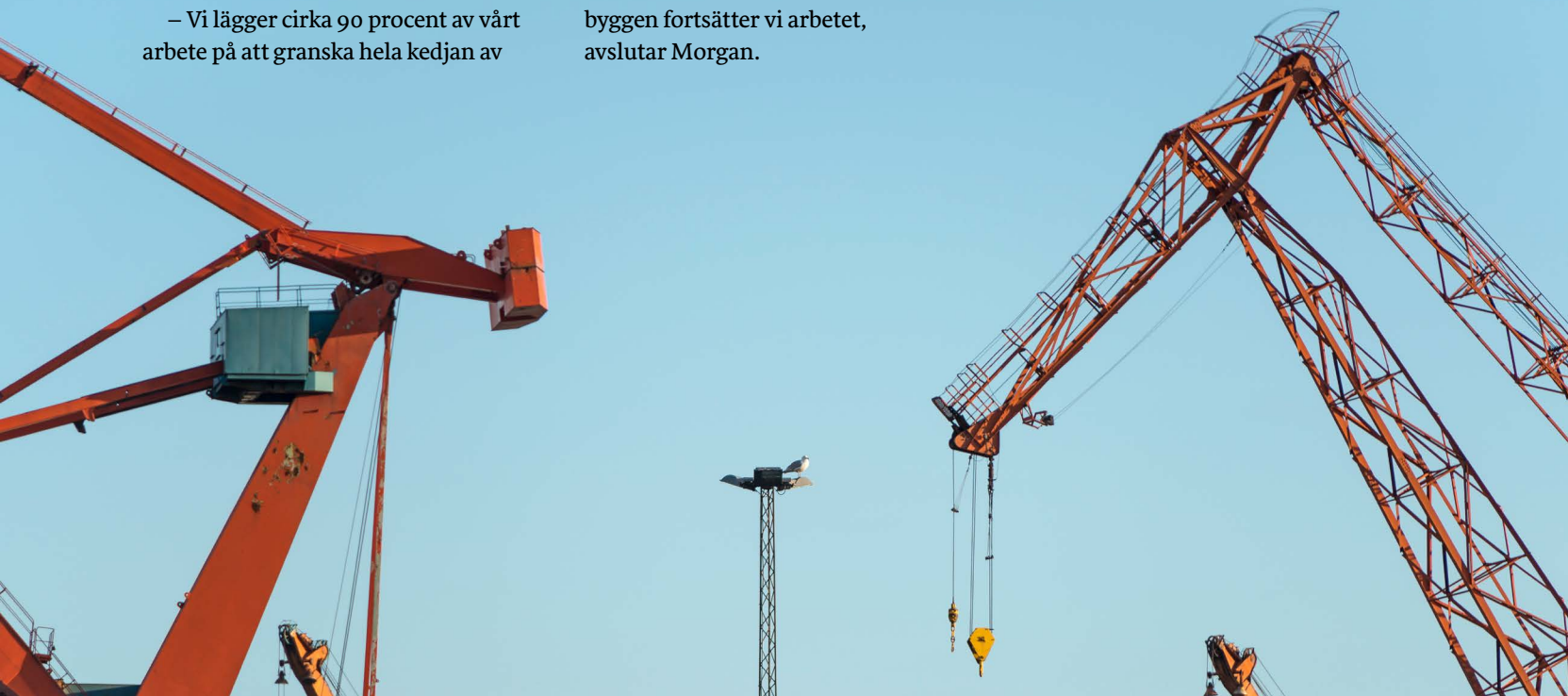
– Målet är att vi ska attrahera de seriösa företagen i byggbranschen för en sund konkurrens på lika villkor. Så länge vi hittar brister på våra byggen fortsätter vi arbetet, avslutar Morgan.

”

Så länge vi hittar brister på våra byggen fortsätter vi arbetet.



Läs mer om
Rättvist byggandes arbetsmodell



Större frihet med nytt regelverk



Erika Hanses
Chef för Upphandlings-
myndighetens Frågeservice

Den 1 februari 2022 trädde nya upphandlingsregler i kraft. Det övergripande syftet var att göra regelverket enklare. Erika Hanses, chef för Upphandlingsmyndighetens Frågeservice, svarar på frågor om vilken påverkan detta har gett.

Vilka upphandlingar är det som berörs?

De nya reglerna gäller för upphandlingar på det icke-direktivstyrda området och omfattar de upphandlingar som vi i Sverige själva kan reglera, eftersom de ligger under EU:s tröskelvärden. Reglerna omfattar även upphandlingar av sociala tjänster och andra särskilda tjänster



Frågeportalen

Ställ frågor via Frågeportalen eller genom att ringa eller chatta med oss.
upphandlingsmyndigheten.se/frageportalen

Vilka sorters ändringar har gjorts?

Vi har fått färre regler, vilket bland annat ger upphandlande organisationer större frihet att själva utforma sina upphandlingsprocesser. Vilka regler som gäller vid direktupphandling har också förtydligats.

Skulle du säga att reglerna har blivit enklare?

Svaret på den frågan får vi nog vänta på då reglerna ännu är väldigt färska. Det jag säkert kan säga är att det funnits en stor efterfrågan på stöd om vad reglerna innebär i praktiken. Vi webbsände ett seminarium som slog vårt tittarrekord med råge. Stödet på vår webbplats har varit välbesökt och frågorna har vällt in till vår Frågeservice.

Vilken typ av frågor kommer in?

Vi får många frågor om hur upphandlande organisationer egentligen ska gå till väga nu när de lagreglerade processerna har tagits bort. Intresset för vad som utgör sociala tjänster och andra särskilda tjänster har också ökat väsentligt eftersom direktupphandlingsgränsen höjts rejält för sådana tjänster. Nytt ljus har även kastats på beräkningsreglerna vid direktivstyrd upphandling eftersom dessa nu ska användas vid all upphandling, inklusive direktupphandling.

Viktiga lagreformer och domar under 2022

International Procurement Instrument (IPI)

Den 29 augusti 2022 trädde IPI-förordningen i kraft. Den ger EU-kommissionen möjlighet att utreda och besluta om vissa åtgärder som begränsar tillträdet i offentliga upphandlingar för leverantörer, varor och tjänster från tredjeländer. Om kommissionen överväger att tillämpa IPI så kommuniceras detta redan i samband med att en utredning inleds. Upphandlande organisationer behöver alltså i dagsläget inte vidta några åtgärder.

Nya regler för idéburna organisationer

Från och med den 1 januari 2023 införs en särskild möjlighet att reservera deltagandet för idéburna organisationer vid upphandling av vissa tjänster som omfattas av bilaga 2 till LOU. Samtidigt införs en motsvarande möjlighet i lagen om valfrihetssystem (LOV). De nya reglerna syftar till att främja idéburet deltagande i välfärden.



Läs mer om
Reserverad upphandling

Ett nytt förenklat upphandlingsregelverk

De nya reglerna trädde i kraft den 1 februari 2022 och berör upphandlingar som omfattas av de icke-direktivstyrda reglerna i lagen om offentlig upphandling (LOU), lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS).

Nya överprövningsregler och påtalandeskyldighet

Nya regler om överprövning trädde i kraft den 1 juli 2022. Förändringen innebär bland annat att domstolarna ska handlägga överprövningsmål skyndsamt och att det införs begränsningar för när domstolen får beakta nya omständigheter i målet.

Utöver detta påverkas överprövningar av avgöranden i Högsta förvaltningsdomstolens mål HFD 2022 ref. 4 I och II. Där framgår att leverantörer har skyldighet att påtala brister i upphandlingsdokumenten under upphandlingens gång. Leverantörer som vill vara säkra på att kunna driva talan i domstol behöver därmed vara noga med att ställa frågor i upphandlingar.

Offentliga inköp i en osäker omvärld

Pandemi, krig, inflation och naturkatastrofer. De senaste årens händelser kan göra att framtiden känns osäker och mer oförutsägbar. Det ställer krav på samhällets krisberedskap. Hur påverkar det den offentliga affären?

Henrik Grönberg är jurist på Upphandlingsmyndigheten och har under de senaste åren arbetat med frågor som rör krisberedskap.

Han upplever att de offentliga inköpsrollerna ofta är underskattad.

– Staten har i och för sig långtgående möjligheter att förfoga över företagets resurser i nödfall som krig och krigsfara. Men i praktiken är det ofta genom det dagliga inköpsarbetet som företag involveras i samhällets krisberedskap. Under coronapandemin hamnade exempelvis företagen och upphandlarna tidigt i fokus då offentliga inköp var en förutsättning för att klara försörjningen av nödvändigt material och utrustning inom hälso- och sjukvård.

Henrik tror att vi har mycket att lära av de senaste årens händelser. Det gäller bland annat hur vi ser på riskfördelning i offentligt upphandlade avtal och förståelsen för företagets svårigheter i tider av inflation och andra oförutsägbara utmaningar.

– En erfarenhet från pandemin är att vi behöver lägga större vikt vid hur vi utarbetar avtalsvillkor som hanterar ändrade omvärldsförhållanden. Om en

stor del av risken läggs på leverantörerna drabbar det även offentlig sektor, i form av större riskmarginaler i anbudspriser eller genom att fler företag väljer bort offentliga kunder.

När den sista stora pandemivågen började klinga av inledde Ryssland sitt invasionskrig mot Ukraina.

– Det försämrade säkerhetsläget och återuppbyggnaden av Sveriges totalförsvar förutsätter näringslivets medverkan – inte minst i egenskap av parter i offentligt upphandlade avtal, säger Henrik.

EU införde sanktioner mot Ryssland vilket bland annat inneburit att upphandlande organisationer behöver kunna kontrollera inte bara sina leverantörer utan även deras underleverantörsled och vem som äger och kontrollerar dem.

– Framöver lär det bli ett tydligare fokus på att ställa krav på och kontrollera de offentliga inköpsleveranskedjor. Sanktioner, försörjningsberedskap, hållbarhet och arbetslivskriminalitet är exempel på aspekter som kommer öka betydelsen av att säkra upp våra leveranskedjor, säger Henrik Grönberg.

Klimatförändringarna är ytterligare en utmaning som Henrik tror kommer att påverka de offentliga inköpen och samhällets krisberedskap:

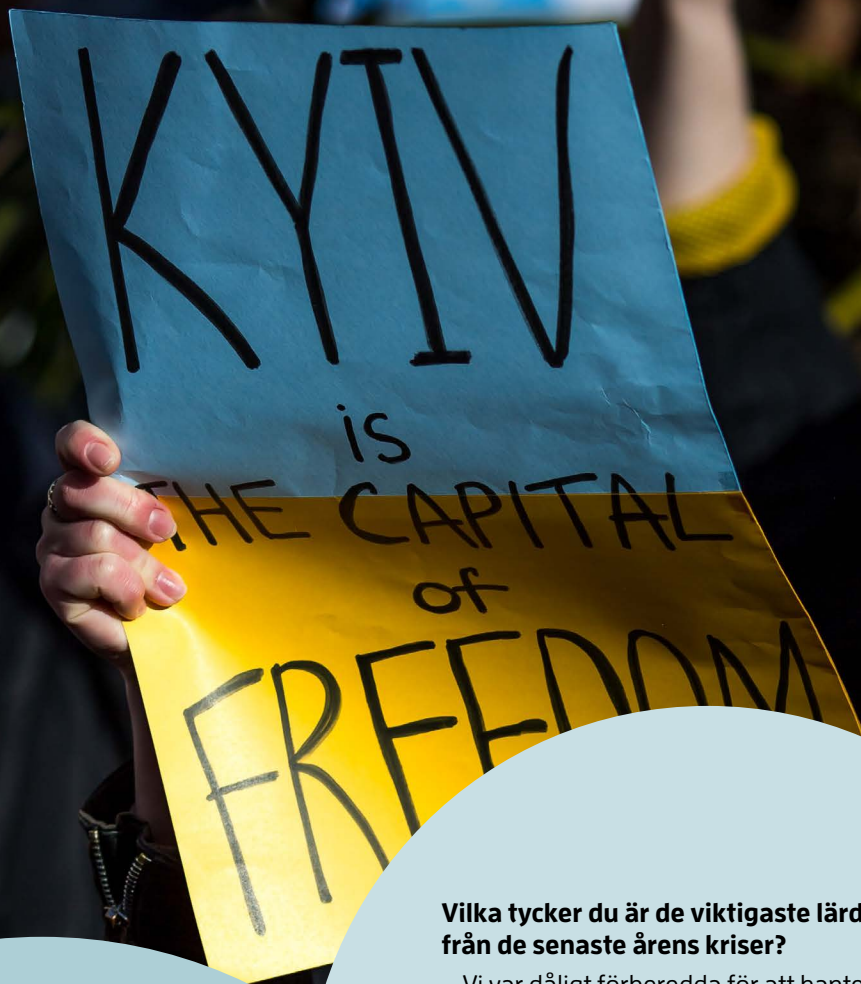
– Det kommer tyvärr finnas ett ökande behov av att hantera följderna av klimatförändringarna. Konsekvenser som extremväder, naturkatastrofer, påverkan på livsmedelsproduktionen och energifrågan kommer inverka på vad och hur vi genomför våra offentliga inköp under kommande år.



Henrik Grönberg
Jurist på Upphandlingsmyndigheten



Läs mer om
**Upphandla till
samhällsviktig verksamhet**



Vilka tycker du är de viktigaste lärdomarna från de senaste årens kriser?

– Marknaden är helt förändrad sedan pandemin 2020 och vi kan inte längre förlita oss på "just-in-time". God framförhållning, säkrandet av försörjningskedjor och omhändertagandet av försörjningstrygghetsaspekter är nu i fokus. Till detta kommer utmaningar med transporter liksom brister på komponenter och råvaror på den globala marknaden. För Försvarets materielverk kommer inköpen av materiel att fördubblas kommande år samtidigt som även andra länder rustar upp sina försvar. Med utgångspunkt i detta har upphandlingsarbetet blivit än mer komplext och vi har därför än mer att vinna på att samverka och dela våra erfarenheter.

– *Anja Clausin, Affärsdirektör
Försvarets materielverk (FMV)*



Vilka tycker du är de viktigaste lärdomarna från de senaste årens kriser?

– Vi var dåligt förberedda för att hantera en kris när pandemin slog till. Och även om vi var klart bättre när kriget i Ukraina inleddes så behöver vi ha ännu större beredskap för att snabbt ställa om vår verksamhet. Vi har anställt en Risk Manager som ska hjälpa oss med metodik och process för detta. En annan lärdom är hur viktigt det är att inköpsområdet och säkerhetsområdet samverkar – det här är ett gemensamt ansvar.

– *Henrik Karlsson, Inköpsdirektör
Göteborgs stac*





”

Vi behövde skapa en plattform där politikerna får insyn och kunskap.

Malmö visar vägen för hållbara inköp

Malmö stad har en gedigen meritlista. Staden har genom åren prisats för sina insatser kring hållbara inköp och de hittar ständigt nya vägar för utveckling. Framgångsreceptet stavas: engagerade medarbetare och tydlig styrning och stöd från politiken.

Malmö är Sveriges tredje största stad. Det innebär att kommunen varje år använder stora resurser som också driver ett viktigt hållbarhetsarbete när man hanterar dem rätt. Och det har Malmö gjort med besked. De har bland annat blivit utsedda både till Sveriges miljöbästa kommun år 2021 och till bästa stad i EU på etiskt hållbar konsumtion. Man har även prisats flerfaldigt för en cirkulär skyltupphandling.

Gabriella Manieri,
upphandlingschef och
Ulrika Svallingson,
hållbarhetskoordinator
i Malmö stad.

Viktigt stöd från politiken

För några år sedan började Malmös politiska styre intressera sig mer för inköpsfrågor. De efterfrågade en bättre möjlighet till politisk styrning, särskilt med avseende på hållbarhetsfrågor kopplat till inköp.

– Politikerna uttryckte önskemål om att styra mer genom upphandling, men jag menar att det inte går att styra en verksamhet du inte känner till. Vi behövde skapa en plattform där politikerna får insyn och kunskap, säger Gabriella Manieri, upphandlingschef i Malmö stad.

Det senaste året har varje nämnd rapporterat vilka upphandlingar de planerar att göra och hur de arbetar med hållbarhet kopplat till inköp. Informationen ligger sedan till grund för den sammanställda rapport som kommunstyrelsen får ta del av.

– Jag upplever att politikerna är lyhörda och har en alltmer ökad förståelse för inköp. Malmö stad är en stor inköpare och de har insett att vi kan göra stor skillnad om vi jobbar aktivt med våra inköp, fortsätter Gabriella.

”

Jag upplever att politikerna är lyhörda och har en alltmer ökad förståelse för upphandling.

Kategorisering är en framgångsfaktor

Lyhördhet från politiskt håll är viktigt, men bakom det framgångsrika hållbarhetsarbetet finns framför allt en effektiv och engagerad upphandlingsfunktion centralt i staden. Organisationen är uppbyggd i produktkategorier. Idag finns team som arbetar inom tre olika huvudområden: varor, tjänster och IT – där varje område leds av en chef.

– Vi har gjort ett betydande utvecklingsarbete på relativt kort tid. Tidigare var vi mer av en avtalsfabrik där samma person ena stunden kunde arbeta med upphandling av IT-produkter för att i nästa stund upphandla städtjänster. Men alla områden har sin egen komplexitet och nu blir det tydligt för alla vilka avtalsområden varje upphandlare ansvarar för, säger Gabriella Manieri.

Ökad uppföljning av sociala villkor

Utöver upphandlare har kommunen också tillsatt en processjurist, en inköpscontroller, en avtalscontroller och tre hållbarhetskoordinatorer med ansvar för cirkulär ekonomi, ekologisk hållbarhet samt social hållbarhet. Ulrika Svallingson ansvarar för det sistnämnda området. Just nu arbetar hon med en förstudie som förhoppningsvis landar i att Malmö utvecklar en social uppföljningsfunktion.

– Uppföljningsfunktionen ska förebygga så att vi inte handlar av osäkra leverantörer som kanske använder sig av oseriösa underleverantörer eller på annat sätt bryter mot det vi avtalat, eller mot svensk lag. Framför allt behöver vi hitta metoder för att upptäcka sådant. Det hjälper till exempel inte att vi går igenom leverantörernas lönespecifikationer om lönerna ändå inte betalas ut, säger Ulrika Svallingson.

I arbetet med uppföljningsfunktionen inspireras Malmö av hur andra kommuner arbetar.

– Köpenhamn har kommit långt i arbetet med en social insatsstyrka, som de valt att kalla det för. I stort har vi mycket att vinna på att kommuner delar kunskap med varandra. Med likartade verksamheter följer likartade inköpsbehov, och därmed också likartade möjligheter och utmaningar, säger Ulrika.

”

Våra koordinatörer har utbildning inom sina respektive områden och kan komplettera våra upphandlare så att de slipper vara allkonstnärer.



Cirkulär skyltupphandling

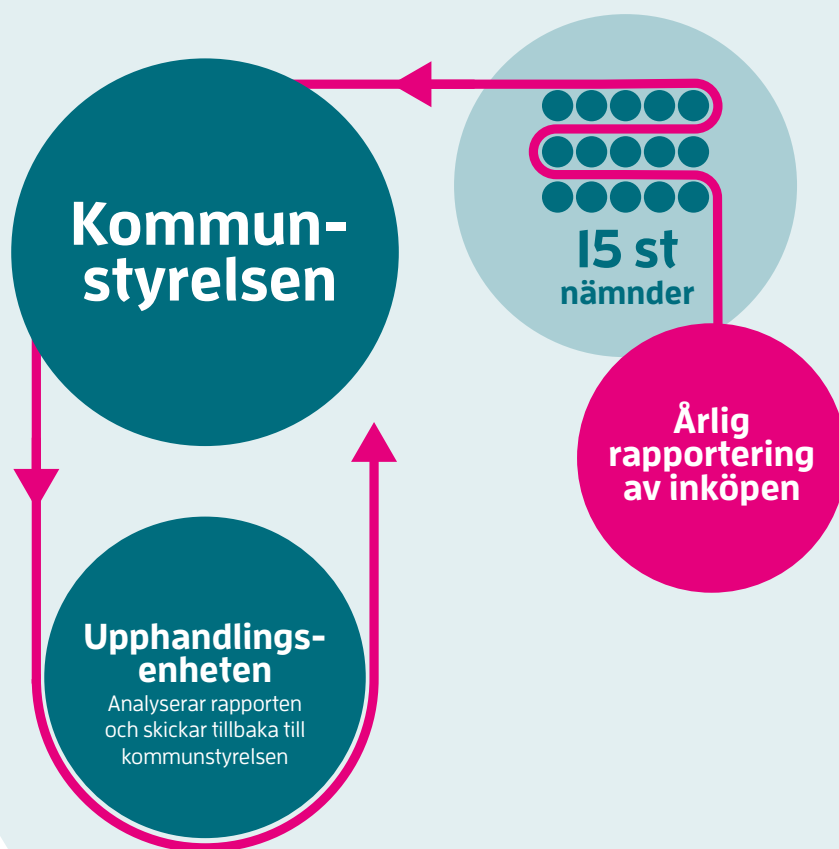
När det gäller cirkulär ekonomi finns det all anledning för andra kommuner att vända blicken mot Malmö. En upphandling som har blivit extra uppmärksammas är skyltupphandlingen där man bland annat använde en ny mervärdesmodell för utvärdering för att hitta den mest cirkulära lösningen.

– Det fanns inte så många förslag inom cirkulär upphandling att titta på, så vi funderade på vilka krav vi kan ställa och landade i tre cirkulära mervärden för leverantörer med cirkulär prägel. Avtalet går ut på att skylten i första hand ska kunna återbrukas i Malmös egna verksamheter. I andra hand ska leverantören kunna återbruka den och i tredje hand ska skyltens material kunna återvinnas, säger Johanna Tunlid som är hållbarhetskoordinator med ansvar för cirkulär ekonomi.

Att på detta sätt hitta nya vägar är ett framgångskoncept i Malmös hållbarhetsarbete. För att lyckas med det krävs medarbetare som brinner för frågorna.

– Alla våra medarbetare har ett fantastiskt engagemang i hållbarhetsfrågorna vilket betyder mycket. Likaså att våra koordinatörer har utbildning inom sina respektive områden och kan komplettera våra upphandlare så att de slipper vara allkonstnärer, avslutar upphandlingschef Gabriella Manieri.

Styrning av inköpen i Malmö stad



Läs mer om
Cirkulär upphandling

Karlstad driver innovation genom samverkan med näringslivet

Hur kan offentlig sektor driva innovation och främja näringslivets utveckling? Att använda innovation i upphandling är ett sätt. Karlstad gjorde så när kommunen stod inför behovet att kompetensutveckla vård- och omsorgspersonal i hur det är att leva med kognitiv svikt. Resultatet är ett helt nytt utbildningsverktyg.



Ann-Sophie Gustafsson
Utvecklingsledare på vård- och omsorgsförvaltningen i Karlstad kommun



Lina Svensberg
Innovation Manager
på innovationsplattformen Compare

Karlstad finns en upplevelseverkstad, en fysisk plats där medarbetare inom vård- och omsorgsförvaltningen kan få en tydligare inblick i hur det är att leva med funktionsnedsättning. Det var enkelt att skapa den miljö där medarbetarna får uppleva fysiska funktionshinder, men man saknade verktyg som kunde ge förståelse för hur det är att ha sviktande kognitiv förmåga.

– Vi hade inte lyckats visa upp den kognitiva sidan på ett bra sätt. Vi började fundera på om vi kunde upphandla ett digitalt verktyg så att våra medarbetare kan få uppleva hur det är att leva med kognitiv svikt, säger Ann-Sophie Gustafsson som är utvecklingsledare på vård- och omsorgsförvaltningen i Karlstad kommun.

Det visade sig att det inte fanns något lämpligt utbildningsverktyg på marknaden och kommunen bestämde sig för att de ville upphandla en innovation för att lösa behovet.

Ny upphandlingsmetod och efterfrågeaccelerator

Karlstads upphandling skulle komma att bryta ny mark. Lina Svensberg arbetar på innovationsplattformen Compare, som driver DigitalWell Arena – en arena där offentlig sektor, näringsliv, akademi och civilsamhälle möts för innovation inom hälsoområdet. Tillsammans med Karlstad kommun, som är en partner i DigitalWell Arena, började hon planera för den kommande upphandlingen. Medan Karlstad stod för verksamhetens perspektiv, budget och formalia kring upphandlingen processladdade DigitalWell Arena arbetet och ansvarade för affärs- och utvecklingsdelen, det vill säga utvärdering av och stöd till bolagen.

Lina har stor erfarenhet av att arbeta med startup- och scaleupbolag och i det arbetet hade hon sett att marknaden inte alltid hängde med.

– En förutsättning för att de innovativa bolagen ska utvecklas är att det finns en efterfrågan på marknaden. Lyckas vi accelerera marknadens efterfrågan kan vi också driva innovation, säger Lina.

Vid tidigare upphandlingar tenderade behovsanalyserna att bli både långdragna och introverta. Nu valde man i stället en kortare analys där leverantörerna kom in tidigt i processen.

– Man ser ofta på behov som något absolut. Men behov kan också formas

Tack vare en ny upphandlingsmetod kan Karlstad nu erbjuda sina medarbetare ett helt nytt utbildningsverktyg.



genom interaktion, i det här fallet med leverantörerna. Request for information (RFI) är ett sätt att ställa frågor vid upphandling. Vår RFI bestod av att intresserade leverantörer fick skicka in filmer. Vi ville tidigt få feeling för hur de tänkte och hur de skulle lösa problemet, säger Lina.

Upphandla utvecklingsarbete

Totalt svarade sex leverantörer på RFI:n. Nästa steg blev ett stormöte där behovsägare och leverantörer förde dialog. Mötet föll bra ut och man bestämde sig för att gå vidare genom att upphandla utvecklingsarbete. I stället för att sätta bolagen i konkurrens till varandra, bedömdes alla utifrån ett antal kriterier.

– Vi ville inte stänga ute bolag, även små nystartade företag skulle ges möjlighet att vara med. Men ett kriterium var att bolaget skulle ha möjlighet att skala upp produkten i framtiden, säger Lina.

De sju bolag som sedan inkom med anbud fick ett mindre kontrakt för att utveckla koncept och ta fram en plan för hur affären kunde skalas upp. Bolagen bedömdes återigen utifrån vissa kriterier – nu handlade det mer

om mognadsgraden i företaget, exempelvis att man skulle ha vissa nyckelkompetenser. I nästa fas fick tre bolag ta fram prototyper och ta kontakt med andra behovsägare. Skalbarhet var fortfarande viktigt och fanns det ingen marknad så kunde man inte skala upp. Produktens genomförbarhet var också relevant, likaså en annan faktor.

– Gåshudsfaktorn var väldigt viktig, om produkten inte kunde engagera så skulle den inte fungera, säger Lina.

Ny innovativ produkt och viktiga framgångsfaktorer

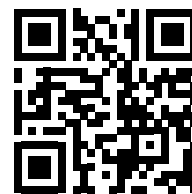
Vann uppdraget gjorde till sist företaget Virotea som tog fram en mjukvara där medarbetarna kan utbildas via VR-glasögon. Vid årsskiftet 2022–2023 börjar Karlstad kommun kompetensutveckla vård- och omsorgspersonal med hjälp av verktyget. Ann-Sophie Gustafsson är nöjd med både produkt och förfarande.

– Det krävs mod för att upphandla på det här sättet, men det är väldigt stimulerande och man kan verkligen vara med och påverka utvecklingen. En framgångsfaktor för oss har varit att

teamet bestått av personer med kompetenser inom innovation, affärsutveckling, juridik och inte minst två personer från vård- och omsorgsförvaltningen med stor förståelse för behovet.

Martin Magnusson är inköpschef i Karlstad kommun och tycker att detta är en upphandling värd att uppmärksamma.

– Inte minst för att själva föremålet för upphandlingen är viktigt. Projektet kryssar även i så många boxar för vad som krävs för lyckad upphandling. Allt från nytänkande till tvärfunktionalitet i arbetsgruppen och stöd från ledningen. Att man dessutom tagit in perspektiven efterfrågan och skalbarhet lägger till ytterligare en dimension.



Läs mer om **Kunskapsnavet för innovation i upphandling**

Lättillgänglig statistik om offentliga affärer

Upphandlingsmyndigheten är statistikmyndighet med ansvar för att utveckla, förvalta och sprida statistik om offentlig upphandling. Myndighetens unika databas innehåller just nu uppgifter om över 18 000 annonserade upphandlingar, vilket är samtliga upphandlingar som annonserades under 2021. Under 2023 kommer databasen att uppdateras med uppgifter om upphandlingar som annonserades under 2022 samt upphandlingar annonserade i EU.



Artiklarna sammanfattar och ger en överblick för den som inte har behov av att djupdyka.

Statistiken i databasen baseras på innehållet i annonser om upphandling som är publicerade i så kallade registrerade annonsdatabaser. Alla annonsdatabaser som publicerar annonser om svenska upphandlingar måste vara registrerade hos Konkurrensverket.

Alla upphandlingar över direktupphandlingsgränsen måste annonseras i en registrerad annonsdatabas som är skyldig att lämna vissa uppgifter om upphandling till Upphandlingsmyndigheten.

Kraftfullt verktyg för analys

Statistiken i databasen visar till exempel vem som köper vad från vem, hur det görs och till vilket värde. Det gör databasen till ett kraftfullt verktyg för inköpsorganisationer, leverantörer, beslutsfattare, forskare, medier och andra som vill analysera en marknad som årligen omsätter över 800 miljarder kronor.

Här är några exempel på statistik som en användare själv kan ta fram:

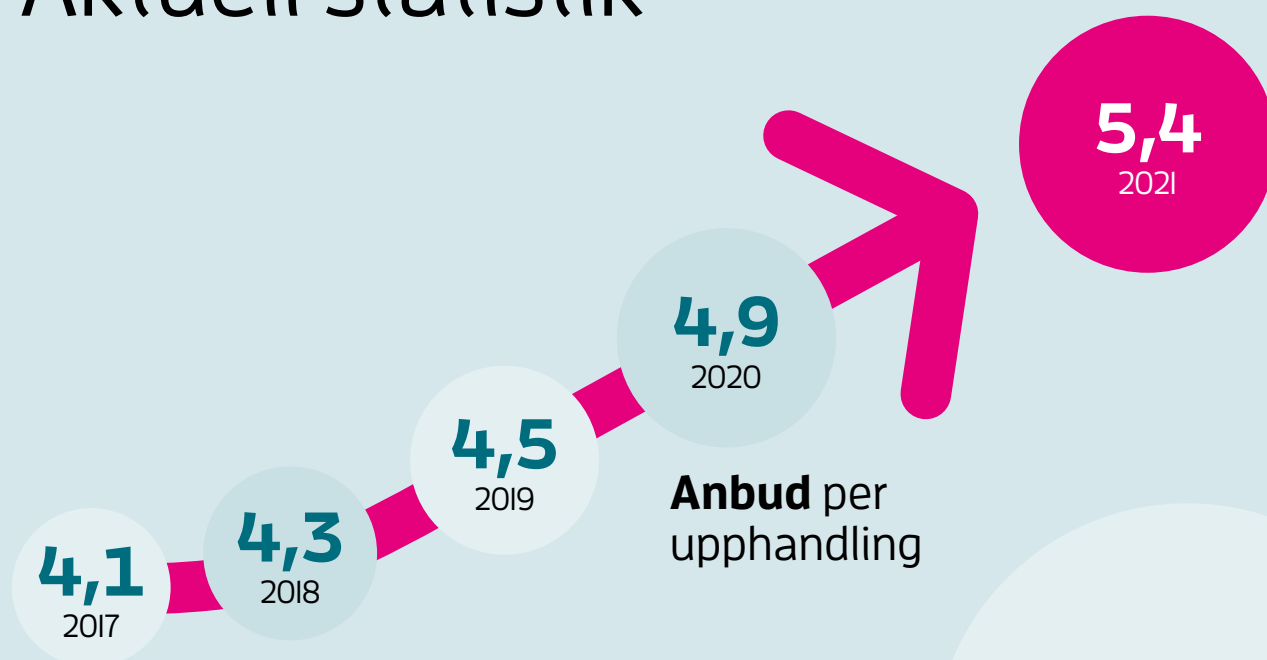
- Vilka kommuner upphandlar flest IT-system?
- Hur många anbud lämnas i upphandlingar av anläggningsarbete?
- Hur stor andel av upphandlingarna görs av offentligt ägda bolag?
- Hur mycket pengar lägger en enskild kommun på upphandling av livsmedel?
- Vilka företag levererar konsulttjänster till regionerna i norra Sverige?

Statistikartiklar ger överblick

Myndighetens statistik är uppdelad i tre områden: Upphandlingsstatistik som baseras på information från och om annonser om upphandling, rättsfallsstatistik som baseras på information om och ur domar och beslut samt annan statistik som baseras på uppgifter från exempelvis SCB.

Upphandlingsmyndigheten publicerar även fortlöpande artiklar och analyser i samband med att ny statistik görs tillgänglig i databasen. Artiklarna sammanfattar och ger en överblick för den som exempelvis inte har behov av att djupdyka i statistiken utan är mer intresserad av helheten. Det kommer även att finnas statistik och data från olika fördjupningsområden som myndigheten anser vara särskilt intressanta att lyfta.

Aktuell statistik



43 %

av upphandlingarna
avser tjänster
(2021)

Kommunerna står för
68 %
av upphandlingarna
(2021)

Värdet av den offentliga
upphandlingen uppgick till

819

miljarder kronor per år
(2020)

Offentliga aktiebolag
står för

1 av 4

upphandlingar (27 %)
(2021)

År 2021 annonserade
24 upphandlande
organisationer fler än

100

upphandlingar vardera



Läs mer om
Statistiktjänsten

Offentliga affärer mår bra av debatt

När media skriver om offentliga affärer handlar det ofta om en korruptionsskandal eller en kommun som gjort en otillåten direktupphandling. På debatt- och ledarsidor är det vanligtvis tyst trots att det handlar om en anseelig del av samhällsekonomin och skattebetalarnas pengar.

Det har även Martin Kruse som är ordförande för Sveriges offentliga inköpare noterat. I oktober 2022 skriver han i en krönika på organisationens webbplats: "Offentlig upphandling förefaller vara ett område som i princip aldrig debatteras på ett sådant sätt att en minister måste agera. Ni vet vad jag menar, en sådan debatt som böljar fram och tillbaka och tvingar fram en reaktion från regeringen."

Men något hände under valåret. I januari presenterade SNS Konjunkturårsrapporten för 2022. Rapporten har titeln *Offentlig upphandling – i gränslandet mellan juridik och ekonomi*. I samband med publiceringen skriver forskarna bakom rapporten en debattartikel i DN (19/1) där de föreslår ett betygssystem för offentliga upphandlingar. Rapporten och förslaget togs upp av DN:s (28/1) och SvD:s (27/1) ledarsidor. Den senare skrev att rapporten "ger viktiga svar på Leif Östlings odödliga fråga 'Vad fan får jag för pengarna?'"

Östling, som numera driver Kommissionen för skattenytta, publicerar senare en debattartikel i SvD (24/5) med rubriken "Så kan vi spara 100 miljarder". Han efterlyser i artikeln större effektivitet i offentliga upphandlingar och lockar ut dåvarande civilministern på debattarenan. Ida Karkiainen svarar (26/5) att "en upphandlande organisation kan sällan ha ett ensidigt fokus på att pressa priserna. Förväntningarna på de offentliga inköpen är mycket större än så."

I Göteborgs-Posten (7/6) följer Alexandra Waluszewski, professor i ekonomisk historia, upp Östlings tråd och skriver att "inköp i offentlig sektor måste hanteras som en strategiskt viktig funktion."

En annan debatt under året initierades av Allmännyttan som vill slippa omfattas av LOU. De anser att lagen gör det dyrt för dem att bygga. I flera debattinlägg i landsortspresen gav organisationen under våren 2022 en negativ och ensidig bild av offentlig upphandling. Vi bestämde oss för att på DN Debatt (16/6) bemöta kritiken och nyansera bilden. Vårt budskap "Allmännyttan blundar för risken med korruption" citerades av bland annat Östersunds-Postens ledarsida (23/6).

Vi har under 2022 sett att det finns både kunskap och engagemang bland ledarskribenter och opinionsbildare. Offentliga affärer mår bra av att debatteras och vi ser fram emot en fortsatt diskussion under 2023.



Lars Pyk
Pressansvarig på
Upphandlingsmyndigheten



Läs mer om
Nyheter från myndigheten

Har du frågor om offentliga affärer?

Kontakta Frågeservice på
08-586 21 701
Du kan också chatta eller
besöka Frågeportalen via
vår webbplats.

Upphandlingsmyndighetens webbplats

erbjuder enkel, relevant information och användbara tjänster. I Statistiktjänsten kan du ta del av statistik om upphandlingar och i Kriterietjänsten hittar du hållbarhetskriterier med fokus på miljömässig och social hållbarhet. Strategikollen hjälper dig att uppskatta nivån på din organisations strategiska inköpsarbete.

Du kan också ta del av lärande exempel på hur organisationer löst sina utmaningar med hjälp av upphandling. Vår webbplats är utformad tillsammans med våra besökare och den utvecklas kontinuerligt. Har du frågor om offentliga affärer eller statsstödsregler – besök vår webbplats!

För mer inspiration och vägledning:

 [upphandlingsmyndigheten.se](https://www.upphandlingsmyndigheten.se)

 [upphandlingsmyndigheten](https://www.linkedin.com/company/upphandlingsmyndigheten)

 [@uhmynd](https://twitter.com/uhmynd)

 [Nyhetsbrev](#)

FOTO:
Omslag, Unsplash
s. 3, Jenny Drakenlind
s. 8, 11, 12, 17 Pressbild
s. 6, 14, 16, 26, Anders Cedéus
s. 7, 9, 11, 20, Johnér
s. 17, Unsplash
s. 18, Peter Kroon
s. 22, Helena Christerdötter
s. 23, Bulldozer



www.upphandlingsmyndigheten.se