

UTVECKLINGEN PÅ UPPHANDLINGSOMRÅDET 2021

# Trendens

## Tänk om.

Tänk om vi använde de offentliga inköpen för att lösa fler samhällsutmaningar.



Box 1194, SE-171 23 Solna  
Besöksadress: Svetsarvägen 10, Solna  
Telefon: 08-586 21 700  
E-post: [info@uhmynd.se](mailto:info@uhmynd.se)  
[upphandlingsmyndigheten.se](http://upphandlingsmyndigheten.se)

**Trendens 2021**

Produktion: Upphandlingsmyndigheten  
Tryck: Elanders Sverige AB, 2021  
ISBN: 978-91-985235-8-4





# Släpp loss innovationskraften

"Tänk om" är temat för årets Trendens. Du kan läsa det som en uppmaning att tänka nytt. Du kan också läsa det som en fråga; vad skulle hända om vi gjorde så här i stället? I Trendens ger vi exempel på hur organisationer och individer runt om i landet tänkt om.

Ett sätt att tänka om och nytt är att göra det tillsammans med andra aktörer än de som man vanligen samarbetar med. För att gynna och sprida kunskap om upphandlingar som främjar innovativa lösningar har vi fått det viktiga uppdraget att bygga upp en arena för innovationsupphandling. Arenan ska skapa förutsättningar för att testa nya idéer, metoder och verktyg genom att ge stöd till olika innovationsprojekt.

Att innovation och offentlig upphandling hör ihop kanske förvånar någon. För oss som dagligen arbetar med frågorna är det inte det minsta konstigt. De upphandlingspliktiga inköpen uppgår årligen till cirka 800 miljarder kronor. Det representerar en enorm köp- och innovationskraft. Tänk om beslutsfattare ser potentialen och släpper lös kraften, gör inköp till en fråga för ledningen och skapar rätt förutsättningar för inköpsorganisationen att göra skillnad.

År 2030 är bara två upphandlingar och två mandatperioder bort. Då ska de 17 målen i Agenda 2030 vara uppfyllda. Har din organisation en plan för hur ni ska nå dit? Nordiska ministerrådet visar i en rapport som publicerades i år, både att och hur offentlig upphandling kan bidra till att nå samtliga mål. Det vill säga även mål 12 som handlar om hållbar konsumtion och produktion och de två viktigaste aktörerna inom den offentliga affären – de upphandlande organisationerna och leverantörerna.

Jag hoppas att innehållet i magasinet ger dig inspiration och handlingskraft. Att det får dig att göra det du kan för att din organisation ska gå från: "tänk om vi också gjorde så" till att "nu gör vi så".

Jag önskar dig en trevlig 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 offentlig upphandling.

# Innehåll

Ledare ..... 3

Fakta om upphandling och inköp ..... 6

## 8-21

### Upphandling som ett kraftfullt strategiskt verktyg

Strategisk upphandling – ett måste för att behålla välfärden .....	8
Att bygga för en okänd framtid.....	10
Kungsbacka kommun arbetar strategiskt med upphandling mot Agenda 2030 .....	15
Revision – en möjlighet att få expertråd .....	18
Samarbete viktigaste framgångsfaktorn för strategiska upphandlingar .....	20

”

*Ett sånt här projekt är lite som en supertanker. När man väl fått det i rullning är det svårt att ändra kurs.*

Sidan 12

# 22-31

## Samverkan bygger framtiden

Frigör resurser för inköpsarbete .....	22
Nytänkande upphandlingar löser samhällets utmaningar .....	24
Ny arena ska skapa fler innovativa upphandlingar .....	26
Krisberedskap måste bli en självklar del i upphandlingsarbetet.....	28
Planering och samverkan på alla nivåer för att klara krisen .....	30

”

*I stället för att bli bättre på att ge vård ser man till att vården inte behövs.*

Sidan 24

# 32-37

## Ny statistik och nya juridiska lösningar skapar möjligheter

Förfogandeförbud gör det mer rättssäkert att sälja mark för hyresrätter.....	32
Statistikdatabas skapar nya möjligheter .....	34
Juridiskt intressanta händelser 2021.....	36

”

*Om en hyresrätt görs om till bostadsrätt har kommunen skänkt bort stora värden till köparen.*

Sidan 33

# Fakta om upphandling och inköp

## Miljöspend

En miljöspendanalys är en inköpsanalys där olika miljöfaktorer har integrerats. Det gör det möjligt att undersöka den miljö- och klimatpåverkan som uppstår till följd av inköp inom offentlig sektor.

Inköpskategorin byggnad, fastighet och mark står för

**39 %**

av klimatpåverkan till följd av inköp (2019)

Kommunerna och de kommunala bostads/ fastighetsbolagen står för

**53 %**

av klimatpåverkan till följd av inköp (2019)

Klimatpåverkan till följd av offentliga inköp uppgår till

**23,5**

miljarder ton koldioxidekvivalenter (2019)

Källa: Upphandlingsmyndigheten förutom värdet av den offentliga upphandlingen som är Konkurrensverket.

# Nationella upphandlingsstrategin

Nationella upphandlingsstrategin innehåller sju inriktningsmål. Dessa kan upphandlande myndigheter arbeta utifrån för att utveckla sitt strategiska arbete med offentliga inköp. Upphandlingsmyndigheten har sedan strategin lanserades följt och utvärderat förändringsarbetet som pågår i offentlig sektor.

**48 %**

har övergripande mål för inköpsverksamheten\*  
(2020)

**19 %**

har strategier eller planer för hur deras inköpskategorier ska bidra till att uppfylla organisationens övergripande mål\*  
(2020)

**37 %**

har genomfört en organisationsövergripande spendanalys\*  
(2020)

\*av de upphandlande organisationerna

## Statistik om upphandling

**59 %**

Pris vanligaste tilldelningsgrunden  
(2020)

Det genomsnittliga antalet anbudsgivare per upphandling har mellan 2017 och 2020 ökat från 4,1 till

**4,9**

**7,6 %**

av alla annonserade upphandlingar 2020 överprovades.

Andelen har ökat från 6,8 % sedan 2018

**803**

**mdr kr**  
värdet av den offentliga upphandlingen  
(2019)

# Strategisk upphandling – ett måste för att behålla välfärden

För att ha kvar vår välfärd med framtidens begränsade resurser behöver inköp bli en strategisk fråga. Välfärd måste bland annat gå från att bygga på personers arbete till inköp av helt andra tekniska lösningar. Det menar Annika Wallenskog, chefsekonom på Sveriges kommuner och regioner.

**D**e närmsta åren står välfärden inför stora utmaningar. Ökningen av de personer som kräver mest välfärd är mycket större än ökningen av de som ska betala välfärden. Det går bara att till en viss gräns göra upphandlingar med lägre pris på det man redan har. Efter det måste man lyfta upphandling till att handla om hur man ska leverera välfärd.

– Välfärd måste bli en strategisk fråga för ledningen, säger Annika Wallenskog. Verksamheter kommer att behöva ställa om till lösningar där medborgarna gör mer själva. Men det kräver ett helt annat sätt att se på inköp.

Annika Wallenskog menar att ledningen i kommuner och regioner behöver lyfta frågan hur inköp och upphandling kan bli en del i omställ-

ningen. Man behöver lyfta frågor som hur man ska digitalisera och hur man kan använda välfärdsteknologi för att minska behovet av arbetskraft. Det kan handla om allt från att invånarna själva behöver fylla i formulär och hitta svar på sina frågor, till att införa digital tillsyn i stället för nattliga besök hos brukare.

Att lyfta inköpsfrågorna till en strategisk nivå är även viktigt för att få mer samordnade inköp. Det är viktigt att om man till exempel köper in system så behöver de kunna prata med varandra och användas av både verksamheten själv och av upphandlade aktörer. Inköpen behöver bli mer långsiktiga och funktionella.

”

*Välfärd måste bli en strategisk fråga för ledningen.*



Annika Wallenskog  
Chefsekonom på Sveriges  
kommuner och regioner



## En mer komplex marknad kräver mer kompetens

– Dagens upphandlingar blir mer och mer komplexa, säger Annika Wallenskog. Dels har vi en marknad som är större och mer global. Dels är regelverken mer komplexa, med både svenska och europeiska regler att förhålla sig till. Slutligen är behoven mer komplexa. Det gör att den som upphandlar behöver samverka med verksamheten för att förstå behoven, ha en dialog med leverantörer för att förstå möjliga lösningar, och dessutom ha bra koll på regelverket för att veta hur man anpassar upphandlingen efter de behov som finns.

För att möta utmaningen behövs både upphandlare med kompetens, och att verksamheten lyfter inköpsfrågan till en strategisk nivå.

– Som liten aktör har man inte så mycket resurser att lägga på upphandling, säger Annika Wallenskog. Dessutom gör man inte upphandlingar lika ofta, vilket inte ger lika mycket erfarenhet. Då är det ännu viktigare att jobba strategiskt för att verkligen skapa skillnad. Man kan jobba ihop med

andra, till exempel genom att bilda ett gemensamt bolag eller sluta någon form av avtal. Man kan också be om stöd och hjälp av andra, eller av SKR:s inköpsbolag Adda.

Med samarbete och hjälp från mer erfarna upphandlare slipper man göra såna misstag som att ha köpt upp något, och sen när det är dags för leverans få något mycket dyrare, för att det man beställt var slut.

## En upphandling slutar inte när upphandlingen är klar

Slutligen vill Annika Wallenskog trycka på behovet av uppföljning. Man behöver följa upp att man fått det man köpt, av den kvalitet man beställt och till det pris man avtalat.

– Jag jobbade en gång på ett ställe där man under fyra år hade betalat dubbelt så mycket mot vad som stod i avtalet, utan att märka det. Det vill man inte vara med om.

## Chefsekonomens råd för kraftfull upphandling

Annika Wallenskogs uppgift är att ha koll på det ekonomiska läget för kommuner och regioner. Hon ser upphandlingar som en del av lösningen kring framtidens välfärdsutmaningar, om de görs på rätt sätt. Här är hennes råd för upphandlingar som ger effekt

### Lyft inköp till en strategisk nivå för ledningen

Inköp måste handla mindre om att bara följa regler och mer om att hantera stora frågor. Hur vill vi leverera välfärd? Vad vill vi åstadkomma? Hur ska vi åstadkomma det?

### Samarbeta och ha dialog

Bra upphandling kräver kompetens. Samarbeta med andra och ta hjälp av varandra för att göra upphandlingar som passar era behov och klarar oförutsedda händelser. Men ha också en dialog med alla leverantörer för att ta reda på vilka möjliga lösningar som finns. Det är onödigt att tappa en jättebra lösning bara för att man skrev ett skall-krav som inte behövs.

### Följ upp

Se till att leverantören levererar det som avtalats, på det sätt som avtalats.

En ökning med

**266 000**

personer över 80 år mellan åren 2021–2031 ...

... men bara

**192 000**

i arbetsför ålder (20–64 år)

” Ökningen av de personer som kräver mest välfärd är mycket större än ökningen av de som ska betala välfärden.

# Att bygga för en okänd framtid

Hur gör man framtidens resande smidigt, när man inte vet hur framtiden ser ut? Genom att bygga flexibelt och i etapper, enligt Västerås stad.

En visualisering av inomhusmiljön i Västerås nya resecenter.



**D**et enda vi vet är att vi inte vet vad som händer i framtiden, säger Sanna Edling, projektchef för Mälarporten där det nya resecentret kommer byggas. För att kunna möta framtidens okända förändringar måste vi göra lösningar som fungerar nu, men som också går att justera när behoven ändras.

Västerås nya resecenter ska täcka behoven för 75–100 år framåt i tiden. Det ska vara attraktivt och tryggt för alla, och samtidigt anpassat efter resemonster påverkade av framtidens digitalisering, drönare och självkörande fordon.

– En byggnad måste vara anpassad för flera funktioner under sin livstid, utan att man behöver riva den, säger Jonas Living, byggprojektchef resecentrum.

”

*När man gör allt på en gång kan det ta 10–15 år innan man växer i lösningen.*



Sanna Edling  
Projektchef för Mälarporten



Jonas Living  
Byggprojektchef resecentrum

### **Etapptänk med flexibilitet för framtiden spar pengar**

Ett sätt att anpassa för en okänd framtid är att jobba med etapper. Man gör en detaljplan för den fullständiga lösningen, men man bygger allt eftersom regionen utvecklas och behoven uppstår. Det ger möjlighet att göra vissa justeringar utifrån utvecklingen och saker man inte kunde förutspå från början.

– När man gör allt på en gång kan det ta 10–15 år innan man växer i lösningen, säger Jonas, samtidigt som behovet kanske har ändrats. Dessutom slipper man ta hela kostnaden på ett bräde vilket gynnar skattebetalarna både lokalt och nationellt.

Resecentret kommer byggas i två etapper. Etapp ett beräknas påbörjas 2023 och innebär bland annat ny resecentrumbyggnad, nytt busstorg och delar av nya perronger och spårområden. Den andra etappen planeras påbörjas först efter år 2035, då Trafikverket byggt om bangården i sin helhet.



*Ett sånt här projekt är lite som en supertanker. När man väl fått det i rullning är det svårt att ändra kurs.*

### **Tydliga kostnadskrav har gett bättre lösningar**

Efter att förprojekteringen av resecentret var klar insåg man att den första kostnadskalkylen var för hög. När man sedan tittade över planerade konstruktioner såg man att bara genom att göra taket annorlunda skulle man spara stora delar av kostnaderna. Den nya budgeten beräknades bli en miljard kronor. En 30 procentig besparing. Dessutom blev den nya konstruktionen mer flexibel.

– Det är inte alltid en prispress ger sämre resultat. Det är inte första gången jag är med om att en ny, mer kostnadseffektiv lösning också blir bättre. Är budgeten obegränsad kan det se ganska roligt ut ibland, det blir för mycket av det goda.

### **Upphandling en chans att påverka**

Både Sanna och Jonas ser det nya resecentret som en otrolig möjlighet för Västerås Stad att driva en mer hållbar utveckling. Dels genom att bygga en lösning som bidrar till ett mer hållbart resande, dels genom att påverka branschen och kommunen i en mer hållbar riktning.

– Det är oftast varken billigare eller dyrare att göra hållbara lösningar än konventionella lösningar, säger Jonas. Men det kräver ett nytt, smartare sätt att tänka. Gräsmatta i parker kräver till exempel mycket skötsel, vilket ger större kostnader över tid. En genomtänkt rabatt kräver mindre skötsel och bidrar samtidigt till biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

I ryggen har projektet och upphandlarna de stora penseldragen, som Agenda 2030. Men i varje enskild upphandling handlar det om att vara konkret.

– Man kan inte bara skriva att det ska vara hållbart, man måste skriva hur också, säger Jonas.

### **Att behålla riktningen under lång tid**

En utmaning med så här långa projekt är att hålla tempot och riktningen.

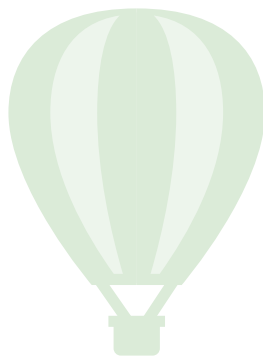
– Ett sånt här projekt är lite som en supertanker. När man väl fått det i rullning är det svårt att ändra kurs. Därför måste man ha tydliga mål från början. Man måste också veta vad man behöver göra i början, vad man kan göra i slutet och vad man kan göra parallellt.

Måldokument, styrdokument och handlingsplaner bygger därför på många och noggranna utredningar.

– Såna här projekt blir väldigt utredningstunga, säger Sanna. Vi har också skyddszoner att ta hänsyn till, men de gör att vi hinner planera. Vi hinner tänka efter, då hinner vi också med att fatta kloka beslut.

Ett projekt som pågår under 30 år hinner med många mandatperioder. Men tack vare tydliga mål och förklarande dialog har arbetet inte påverkats så mycket.

– Det är viktigt att vara tydlig med vad som ska göras och varför, säger Sanna och sedan kan man ha en diskussion om hur. Vi ska inte slänga oss med ord utan ha en ständig dialog med välgrundade argument som bygger på analyser och utredningar. Men det gäller inte bara politiken. Det är här ett projekt för invånarna, så vi har lika mycket dialog med dem. Framför allt med framtidens västeråsare, ungdomarna som är vuxna när Mälarporten och resecentrum är utvecklat.



## Därför bygger Västerås stad ett nytt resecenter

En visualisering över de nya perrongerna.



- ▶ Mälardalsregionen, där Västerås ligger, har 40 procent av Sveriges befolkning och sysselsättning.
- ▶ Tågrälsen mellan Västerås och Stockholm passerar tre län som tillsammans är arbetsmarknad för 1,3 miljoner personer.
- ▶ 10 procent arbetspendlar till annat län och ännu fler arbetspendlar inom länet.
- ▶ 2018 var det 61 000 på- och avstigande tågresenärer på Västerås central en vanlig vecka och det skedde i snitt 34 123 bussresor varje dag.
- ▶ Fram till år 2050 förväntas befolkningen i Mälardalsregionen öka till 1,4 miljoner personer och antalet arbetstillfällen bli 700 000 fler. Antalet invånare i Västerås stad beräknas öka från 153 000 idag till 230 000 år 2050.



Placeringen av det nya resecentret, sett från ovan.



# Kungsbacka kommun arbetar strategiskt med upphandling mot Agenda 2030

Kungsbacka kommun utsågs 2021 av tidningen Dagens Samhälle till bäst i Sverige på Agenda 2030 för andra året i rad. Strategiskt inköpsarbete är en viktig pusselbit i hållbarhetsarbetet, eftersom inköp går att koppla till alla mål i Agenda 2030.

**O**ECD har pekat ut mål 12, hållbar konsumtion och produktion, som det mål Sverige är längst ifrån att nå. Samtidigt har Nordiska ministerrådet i en rapport konstaterat att om offentliga institutioner upphandlade mer hållbart skulle det leda till snabba och tydliga samhällsförbättringar. Det kan handla om mindre materialanvändning, minskning av skadliga kemikalier och återvinning för att gynna miljön. Det kan också handla om förbättrade arbetsvillkor i andra länder eller att främja innovation eller stimulera det lokala näringslivet att vara med i upphandlingar. Kungsbacka kommun visar att det är möjligt även i praktiken, även för en mellanstor kommun.

Anna Hallin  
hållbarhetssamordnare och  
inköpsmiljöspecialist på Inköp  
i Kungsbacka kommun

## Strategisk superkraft som gör skillnad

Kungsbacka kommun bedriver ett strategiskt arbete där styrning, resurser och kompetens samspelar för att upphandling ska bidra till att nå målen i Agenda 2030.

– Kungsbacka kommun har mål, visioner och riktlinjer som genomsyras av de globala hållbarhetsmålen, säger Anna Hallin, hållbarhetssamordnare och inköpsmiljöspecialist på Inköp i Kungsbacka kommun. När det ska bli verkställighet av våra styrdokument så slutar det oftast med verkstad i inköpsprocessen. Jag kommer in som bryggan mellan verksamhetens behov, mål och visioner och kokar ner det till vad det innebär konkret i upphandlingen.

Annas roll är relativt ny och hon kan se en tydlig skillnad från innan. Även om Kungsbacka kommun jobbade med hållbarhetskrav i upphandlingar tidigare så ger hennes roll en möjlighet att vara den röda tråden som binder samman allt och ger större utväxling.

”

*Jag kommer in som bryggan mellan verksamhetens behov, mål och visioner och kokar ner det till vad det innebär konkret i upphandlingen.*

Genom att sätta ihop Sveriges mål, kommunens mål och ha en övergripande förståelse för upphandling skapas en strategisk superkraft.

Hennes roll gör det möjligt att se skillnad på stort och smått och veta vart kommunen ska rikta sina resurser. Med specialistkompetens inom hållbarhet är det också lättare att förstå vilka krav man ska ställa, att se igenom eventuella tomma löften och att följa upp kraven.

– Även om man ställer krav enligt Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier, är det svårt att följa upp om man inte fullt ut förstår kraven och vet vad man ska titta efter. Då får man lita på leverantören att den lever upp till det den påstår, och det öppnar upp för osund konkurrens om oriktiga påståenden får stå oemotsagda.



Är det okej att jobba i ett snyggt lagat plagg?

### Hållbarhetsbokslut visar vägen

Genom att göra hållbarhetsbokslut blir det tydligt för kommunen hur de arbetar i förhållande till de globala målen och vilka mål de är längst ifrån att nå. Hållbarhetsbokslutet synliggör kommunens påverkan och ger extra tyngd och stöd för de prioriteringar som görs.

– När vi tittar i hållbarhetsbokslutet på var vi kan påverka visar sig upphandling som en åtgärd för många av målen, säger Anna. Det är också bra att ha siffror på hållbarhet, för det är ofta det som går att mäta som man förändrar.

### Det är i samarbetet som magin uppstår

För att man ska lyckas med strategiska inköp måste man få med sig verksamheterna.

– Det räcker inte med styrdokument, säger Anna. Om beställarkedjan inte förstår varför man ska följa dem, tycker det är krångligt och går och handlar på stan i stället fallerar det. Det är lätt att tro att fler resurser till inköpsavdelningen kommer att ge bättre resultat, men om man inte når ut till de som faktiskt gör beställningarna har man inte lyckats.

Anna säger att man då kommer till det svåraste som finns, beteendeförändringar och att påverka normer.

– I ett möte inför en ny upphandling om kläder pratade vi om var man sätter man ribban för när man slänger kläder, berättar Anna. Är det okej att jobba i ett snyggt lagat plagg? Kan man känna sig sedd och uppskattad även om man får begagnade kläder? Man behöver jobba med normer och vad som känns okej för de som är där ute,

och kanske hitta andra sätt att visa uppskattning.

En del i arbetet har varit att öka kompetensen genom att förtydliga informationen om vad inköp handlar om och göra en e-kurs om inköp till politiker, beställare och andra nyckelroller. En annan del har varit att samarbeta med verksamheterna för att alla ska förstå sina behov och utmaningar.

– Det är i samarbetet magin uppstår, säger Anna. Hållbarhet bygger vi tillsammans. En ensam person kan inte komma nån vart egentligen.

### Samordning uppifrån för gemensamma framsteg

Samtidigt pekar Anna på ett problem; kortsiktighet i planering och budgetarbete och behov av mer samordning och samarbete mellan kommuner, regioner och myndigheter.

– Det känns som om vi alla försöker uppfinna hjulet på vår egen kammare. Trots att vi är rankade bäst på Agenda 2030 har vi inte kommit tillräckligt långt. Och det mesta går ju att göra ännu bättre, om vi bara vet hur.

Kungsbacka kommun är med i ett nätverk med det femtontal kommuner som har en hållbarhetstjänst på inköpsavdelningen.

– Jag vet inte hur jag hade överlevt utan nätverket. Ofta är det andra som redan har tänkt samma tankar och kan varna om vägbulor eller fallgropar.

Därför skulle Anna vilja se fler arenor där upphandlande myndigheter kan lära sig de bästa lösningarna för att tillsammans ställa om mot hållbar konsumtion och produktion.



Agenda 2030 och de 17 globala mål som antogs av världens stats- och regeringschefer vid ett FN-toppmöte 2015 syftar till att utrota fattigdom och hunger, förverkliga de mänskliga rättigheterna för alla, uppnå jämställdhet och egenmakt för alla kvinnor och flickor samt säkerställa ett varaktigt skydd för planeten och dess naturresurser.

Målen är globala men har en tydlig koppling till Sverige, inte minst till den verksamhet som bedrivs på kommunal och regional nivå.

Mål 12, som handlar om hållbar konsumtion och produktion, påverkar många andra mål. De offentliga inköpen kan därför bidra att nå de 17 målen.

**Läs mer på:** [www.agenda2030samordnaren.se](http://www.agenda2030samordnaren.se)



# Revision – en möjlighet att få expertråd

Få tycker kanske att revision låter roligt, men faktum är att verksamhetsrevision är en chans att få kunniga råd om hur man kan effektivisera sin verksamhet.

”

*Ett sätt att konstruktivt utmana verksamheterna*



Anders Hägg  
Certifierad kommunal revisor  
på PwC

**V**i ser det som ett sätt att konstruktivt utmana verksamheten, säger Anders Hägg, certifierad kommunal revisor på PwC som är ett globalt företag specialiserade på revision, verksamhetsutveckling och annan finansiell rådgivning.

Verksamhetsrevision handlar om att granska om verksamheten är ekonomiskt effektivt utförd och om den är ändamålsenlig. Det är ett hjälpmedel för att få mer värde för skattepengarna.

– Genom att ställa rätt frågor vill vi få verksamheterna att börja fundera och ifrågasätta sina metoder och arbetssätt, säger Anders Hägg. Upphandlingar står för 30–40 procent av utgifterna i kommuner och regioner. De offentliga upphandlingarna svarar för cirka 20 procent av BNP. Upphandling är en enormt viktig funktion med stor potential.

I sitt uppdrag har han genom åren sett fem områden som kan göra stor skillnad.

## **Låt inköpen bli strategiska**

Det är viktigt att inköpsfunktionen ges en strategisk roll och att det finns tydliga mål för vad den ska användas och bidra till. För att inköp ska kunna ske strategiskt måste organisationen vara organiserad och resurssatt därefter. Det innebär till exempel att inköpschefen bör vara med i ledningsgruppen, och att man har ett årshjul för att jobba med framförhållning och under ordnade former för alla parter.

## **Gör en spendanalys**

Anders förespråkar spendanalys eller liknande verktyg för att se vad pengarna går till, och vad man ska fokusera på.

– Bland hundratals leverantörer är det ofta 20–30 som är de allra största. Då ska fokus också ligga på dessa upphandlingar. Att minska kostnaderna med någon procent där kan vara mycket värt.

”

*Upphandling är en enormt viktig funktion med stor potential.*

#### **Ha en dialog om behov och krav**

Leverantörerna, upphandlarna och beställarna har alla olika perspektiv och behöver ha en bra dialog, både innan, under och efter upphandling. Om leverantörerna förstår behoven utöver de formella kraven kan de bidra till att skapa bättre lösningar.

– Tänk igenom vilka krav ni faktiskt kommer följa upp och ställ hellre krav på resultat, funktion och kvalitet snarare än hur saker ska göras. Sätter man för mycket krav på hur saker ska göras minskar man innovationsförmågan och begränsar leverantörsurvalet.

#### **Gå ihop för att öka kompetensen**

Genom att gå ihop flera aktörer om upphandlingar kan man både förbättra kompetensen och kvaliteten på upphandlingarna.

#### **Använd ramavtalen**

Det behöver vara enkelt att göra inköp på rätt sätt genom bra verksamhets-system. Man behöver även signalera i hela organisationen att inköp sker via de ramavtal och processer eller system som finns. Genom att använda de ramavtal som finns blir det mer kostnadseffektivt, och när alla väl lärt sig inköpssystemen blir det även mer tidseffektivt.



# Samarbete viktigaste framgångsfaktorn för strategiska upphandlingar

För mindre och medelstora kommuner är samarbete enda sättet att få den kompetens och de resurser som krävs för att göra professionella och effektiva upphandlingar. Det säger Fredrik Jarl, kommunstyrelseordförande med gedigen insyn i inköpsfrågan.

**F**redrik Jarl är ordförande i kommunstyrelsen i Gagnef kommun, men också ledamot i en gemensam nämnd för upphandlingssamverkan som politiskt leder Upphandlingscenter i Dalarna, medlem i styrgruppen för Upphandlingsdialog Dalarna och sitter i Upphandlingsmyndighetens insynsråd. Upphandlingscenter är ett samarbete mellan sju kommuner i Dalarna som varje år upphandlar för mellan 3–4 miljarder kronor. Upphandlingsdialog är ett samarbete mellan lokala aktörer, både offentliga och privata, för att göra bättre upphandlingar utifrån regionala förutsättningar.

– Samarbete är enda sättet för mindre till medelstora kommuner att klara det för- och efterarbete som krävs för att kunna förändra samhället genom upphandlingar, säger Fredrik Jarl.

## En möjlighet till ökad kompetens

Genom samarbete kan man få resurser och kompetens, både till den dagliga verksamheten och till projekt, som annars inte hade varit möjliga. Det gör det möjligt att gå från regelorienterade inköp till ett mer systematiskt och kategoristyrkt tillvägagångssätt, där man tar vara på lokala förutsättningar och behov, både hos kommun och företag.

Inom Upphandlingsdialog Dalarna pågår till exempel ett projekt om hur man använder upphandling som ett strategiskt verktyg. De har också samarbetat om hur man arbetar med leverantörsdialog och ställer rätt krav för att öka lokal och hållbar tillväxt, utan att snedvrída konkurrens eller missgynna de som sköter sig.

Via Upphandlingscenter har man gjort en genomlysning av hur man

”

*Ska man utnyttja den kraft som den offentliga upphandlingen innebär så behöver man mer samarbete.*



Fredrik Jarl  
Ordförande i kommunstyrelsen  
Gagnef kommun

arbetar med till exempel leverantörsdialog före, under och efter upphandling samt uppföljning av mål och avtal.

– De här projekten hade inte varit möjliga utan samarbete. Nu vet vi att vi har en resa att göra och att det finns saker vi behöver bli bättre på. Men även den resan behöver vi samarbete för att klara av.

Dagens upphandlingar är komplexa och kräver specialistkompetens inom många olika områden. Dessutom görs vissa upphandlingar med flera års mellanrum. Det gör det svårare att komma ihåg vilka krav som ställdes och varför samt förstå vad som är relevant idag.

– Det är omöjligt för en person att klara allt som krävs inom upphandling. Enda sättet att hantera det är genom samarbete, säger Fredrik Jarl.

### **Strategiskt upphandlingsarbete i praktiken**

Upphandlingscenter i Dalarna har gemensamma mål inom effektivitet, kvalitet, regional tillväxt, innovation och social och miljömässig hållbarhet samt en ny upphandlingspolicy. De har också gemensamma riktlinjer samt en gemensam årsplan för kommunernas upphandlingar. Alla dessa beslut fattas tillsammans av centrets gemensamma nämnd för upphandlingssamverkan.

– Det är viktigt att ha en plats där man diskuterar de strategiska frågorna. Det behövs för att nå de riktiga samhällsförbättringarna. Är det någonstans vi har stora möjligheter att förändra samhället så är det genom upphandling, med relevanta krav som medför förändring och förbättring. Ska man utnyttja den kraft som den offentliga upphandlingen innebär så behöver man mer samarbete.

# Frigör resurser för inköpsarbete

I Upphandlingsmyndighetens senaste uppföljning av utvecklingen på upphandlingsområdet uppger många organisationer att de saknar både tid och personalresurser. Samtidigt är det bara 19 procent som svarar att de har en kategoristrategi för inköpen. Genom att arbeta kategoribaserat skapas förutsättningar för strategiskt inköpsarbete samtidigt som resurser frigörs. Då kan organisationen nå sina verksamhetsmål och samtidigt göra goda affärer.

**D**en nationella upphandlingsstrategin är framtagen av regeringen som ett led i att utveckla de offentliga affärerna. Upphandlingsmyndigheten har sedan strategin beslutades följt upp och utvärderat utvecklingen på upphandlingsområdet. I år har myndigheten dessutom konkretiserat strategins sju inriktningsmål till tydliga effektmål som beskriver önskade framtida tillstånd för den offentliga upphandlingen. Utifrån dessa effektmål har bedömningar gjorts av huruvida målen uppnås.

Uppföljningen visar bland annat att två av de största hindren för måluppfyllelse är att det saknas tid och personalresurser för inköpsbehoven, samt att specialister inom exempelvis hållbarhet, inte deltar i inköpsarbetet.

– Enbart 19 procent har kategoristrategier eller planer för sina inköp. Att andelen är så pass låg kan vara en orsak till att så många organisationer upplever att det saknas tid och personalresurser, säger Tobias Jobring, strateg på Upphandlingsmyndigheten.

När det gäller verksamhetsutveckling och digital omställning är det 66 procent av organisationerna som upplever att de saknar tid och personalresurser. I arbetet med minskad miljö- och klimatpåverkan är det 41 procent av organisationerna som saknar specialistkompetens i inköpsarbetet och 32 procent som saknar verktyg och metoder för analys.

## Kategoribaserat inköpsarbete är effektivt

Ett kategoribaserat inköpsarbete innebär bland annat att man analyserar potentialen att nå olika mål inom respektive inköpskategori, för att sedan skapa strategier för att förverkliga dessa mål.

– Om inköpsarbetet inte planeras på en mer övergripande nivå saknas det sannolikt en prioritering av vilka de viktigaste målen för olika inköp är. I dessa fall finns det en stor risk att verksamheter försöker uppnå samtliga mål vid samtliga inköp – och att det på så vis varken blir hackat eller malet, säger Tobias Jobring.

Samtidigt ställer kategoribaserad styrning av inköp krav på verksamheten. Många organisationer upplever att de saknar verktyg och metoder för att analysera. Avsaknaden av verktyg och metoder skulle kunna vara en bidragande faktor till att det saknas strategier och planer för hur inköpskategorierna ska uppnå målsättningar i verksamheten.



Tobias Jobring  
Strateg på  
Upphandlingsmyndigheten

# 66 %

av organisationerna upplever att de saknar tid och personalresurser för verksamhetsutveckling och digital omställning.

(2020)

# 32 %

saknar verktyg och metoder för analys av inköpens miljö- och klimatpåverkan.

(2020)

# 41 %

av organisationerna saknar specialistkompetens inom miljö- och klimatpåverkan i inköpsarbetet.

(2020)

– Fler än de 43 procent som idag har organiserat inköpsarbetet enligt inköpskategorier borde överväga att göra det. Det skulle kunna skapa förutsättningar för ett mer tvärfunktionellt arbetssätt, samt även frigöra tid och personalresurser till annat arbete.

– Vi ser också att resultatet skiljer sig åt mellan de olika respondentgrupperna; särskilt regionerna utmärker sig positivt i frågan kring kategoristategier säger Tobias Jobring.

### **Samarbete vägen när resurserna är begränsade**

Många kommuner och regioner har inte resurser för att arbeta strategiskt med inköpen eller så saknar de specialistkompetens inom exempelvis hållbarhet. Genom samarbete kan resurser, kompetens och erfarenhet delas mellan organisationer. Då kan också upphandlingarna bli effektivare. Genom att dela kunskap, göra gemensamma upphandlingar eller dela på personal kan även mindre organisationer skapa förutsättningar för att arbeta mer strategiskt för att nå sina mål.

– Men det viktigaste är såklart att det finns ett samarbete inom den egna organisationen. Det samarbetet handlar om att ledningen sätter mål och ger mandat så att verksamhetsöverskridande insatser kan ge mer innovativa lösningar, säger Tobias.

De olika verksamheterna i organisationen måste också bli delaktiga och bidra med kunskap eftersom det är de som påverkas.

– Ta exemplet med digital nattlig tillsyn av äldre, det påverkar både arbetssätt och behovet av bilar. Det är en lösning man inte kommer på själv på sin kammare, säger Tobias och tillägger, vill man göra upphandlingar som gör skillnad behöver upphandlarna få bättre förutsättningar. Det kräver att det hos kommun- och regionledningar finns kunskap och insikt om inköpens betydelse, bättre styrning och samarbete kring inköp.

## Kategoristyrning

Kategoristyrning används för att bedriva ett proaktivt och värdeskapande inköpsarbete.

Kategoristyrning är en metod som innebär tvärfunktionellt arbete och som involverar personer från olika delar av organisationen som har rätt sakkunskap. Arbetssättet bidrar till att nå organisationens övergripande mål, ger besparingar samt ökad kvalitet.

I kategoristyrning grupperas inköpen inom ett område, som exempelvis IT så att den sammanlagda potentialen kan tas till vara. Arbetet bedrivs i tvärfunktionella arbetsgrupper och värdeskapande aktiviteter sammanfattas i strategier. På så sätt kan en bättre samlad effekt för dessa inköp uppnås oavsett om effekten handlar om organisationens ekonomi eller hållbarhetsmål.

# Nytänkande upphandlingar löser samhällets utmaningar

Innovation och offentlig sektor hör ihop och är viktigare än någonsin. Det menar Darja Isaksson, generaldirektör på Vinnova, statens myndighet för innovation.

”

*I stället för att bli bättre på att ge vård ser man till att vården inte behövs.*



Darja Isaksson  
Generaldirektör på Vinnova,  
statens myndighet för innovation

Just nu är vi i ett läge där vi har stora utmaningar, säger Darja Isaksson. Vi behöver ställa om till ett hållbart samhälle inom planetens gränser och göra det på ett socialt hållbart sätt. Forskningen är väldigt tydlig med att vår generation, vi som jobbar nu, är den sista generationen med möjligheten att ställa om samhället och skapa en bättre framtid för våra barn. Gör inte vi det kommer de att få helt andra förutsättningar än vi.

Enligt Darja Isaksson är innovation en av lösningarna.

– Innovation är att hitta nya, bättre sätt att lösa problem och möta samhällets och individens behov. Idag har vi tekniker, möjligheter och kunskap som vi aldrig haft förut. Vi har chansen att påverka framtiden om vi vill.

Darja Isaksson ser offentlig sektor som en nyckelaktör. Offentliga aktörer är tillsammans så stora att de skapar efterfrågan och förutsättningar för nya lösningar att nå marknaden och få en riktig samhällspåverkan. Men offentlig sektor är också viktig eftersom den verkar i många av de områden där behovet är störst.

– Omställningen handlar om vilka förutsättningar som finns, till exempel för att transportera sig kollektivt, till fots eller med cykel istället för bil. Det handlar om maten vi äter, hur och var den produceras, och hur den påverkar klimatet och arbetarna. Det handlar om hur vi bygger, vad vi köper, och



”

*Innovation är att hitta nya, bättre sätt att lösa problem och möta samhällets och individens behov.*

vilken påverkan produktionen ger på klimat och resurser. Offentlig sektor kan påverka allt detta.

En stor utmaning är också morgondagens välfärd, som enligt Darja Isaksson bara kan lösas genom innovation.

– Vi kan inte lösa vårdens utmaningar enbart genom att ge mer och effektivare vård. Vi behöver bli mycket bättre på att jobba preventivt, och det kräver innovation. Ett bra exempel är Region Skåne. De ligger långt fram i innovationsarbetet och har gjort en upphandling för fallprevention.

Att patienter ramlar på sjukhus är ett stort problem. På större sjukhus kan det röra sig om tusentals olyckor varje år. Region Skåne inledde 2016 en

innovationsupphandling där den upphandlade innovationen skulle minska fall hos sjukhuspatienter med minst 20 procent. Det fanns ingen färdig produkt på marknaden. Kluster av företag med olika kompetens fick gå samman och följa med på sjukhuset och därefter lämna anbud.

– Det är ett jättefint exempel på hur man kan använda upphandling för att driva fram nya lösningar, men också minska behovet av befintliga lösningar. I stället för att bli bättre på att ge vård ser man till att vården inte behövs.

Ett annat exempel när det offentliga gör skillnad är när de både stimulerar

innovation och sen integrerar resultatet i sin egen verksamhet för att förändra beteenden. Kommunerna Munkedal, Hofors, Vallentuna och Karlstad deltar i ett projekt där man använder skolmaten både för att gynna hållbart producerad mat och för att sprida kunskap hos elever och pedagoger om matens påverkan på både miljö och hälsa.

– Det är häftigt när man jobbar på ett sätt att man samtidigt driver innovation, påverkar samhällsutvecklingen och bidrar till bättre hälsa hos eleverna. Det är innovation när den är som bäst.

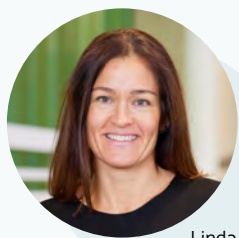


# Ny arena ska skapa fler innovativa upphandlingar

Med en arena för innovationsupphandlingar ska vägen mellan näringsliv och offentlig sektor, från innovation till samhällsnytta, bli kortare. Förutsättningarna för innovativa offentliga affärer ska förbättras så att fler upphandlingar kan påverka samhällets utveckling.

”

*Det i sin tur ska leda till bättre välfärd, ökad konkurrenskraft och en grön omställning av samhället.*



Linda Swirtun  
Samverkansledare för  
innovationsupphandlingsarenan  
på Upphandlingsmyndigheten

V arje år görs offentliga upphandlingar för 800 miljarder kronor, berättar Linda Swirtun, samverkansledare för arenan på Upphandlingsmyndigheten. Det är så otroligt mycket pengar. Rätt använt kan det göra stor skillnad. Innovationsupphandling är ett kraftfullt verktyg i det här sammanhanget.

Innovationsupphandling innebär att fråga efter nya lösningar i upphandlingsprocessen. Det är ett strategiskt verktyg för effektivare samarbete mellan forskare, företag och offentliga organisationer. Genom att skapa efterfrågan på nya lösningar tar sig fler innovationer hela vägen till marknaden och kan göra nytta i samhället.

– Näringslivet skapar många bra lösningar, men de kommer inte alltid samhället till nytta, säger Linda Swirtun. När näringslivet och offentlig sektor med behovsägare möts redan från början – vilken grej det blir! Jag ser så många möjligheter.

Arenan ska vara en mötesplats som bidrar till att fler innovationsupphandlingar genomförs i Sverige. Det i sin tur

ska leda till bättre välfärd, ökad konkurrenskraft och en grön omställning av samhället.

– Det här är något som många har längtat efter, säger Linda Swirtun. Arenan stammar ur ett regeringsuppdrag, men vi gör många målgruppsintervjuer för att veta att vi möter målgruppens behov. Exakt vad som kommer hända framöver beror på vad målgrupperna efterfrågar, men vi kommer se till att alla som vill veta mer eller kan bidra inom området kan vara med.

Målgrupp för arenan är verksamma inom upphandling och de som jobbar med verksamhetsutveckling eller innovation. Det kan till exempel vara upphandlare, leverantörer, finansierare, beställarnätverk eller aktörer som kan bidra med kunskap inom området.

Regeringsuppdraget har gått till Upphandlingsmyndigheten, Patent- och registreringsverket och Vinnova, statens myndighet för innovation. Upphandlingsmyndighetens uppdrag är bland annat att öka kunskaperna om innovationsupphandling och skapa nätverk som främjar innovationsupphandling.

””

*Arenan ska vara en mötesplats som bidrar till att fler innovationsupphandlingar genomförs i Sverige.*

Upphandlings  
myndigheten

PRV

VINNOVA  
Sveriges innovationsmyndighet

## Terminologi

Ordet innovation i innovationsupphandling syftar inte på att en innovation upphandlas. Innovationsupphandling handlar om avsikten: att en upphandlande organisation i upphandlingsprocess främjar innovation genom att efterfråga eller tillåta nya lösningar.

Innovationsupphandling är inte heller en särskild metod eller förfarande. Utan följer samma process som all annan offentlig upphandling, med alla dess valmöjligheter.

För att kunna upphandla en ny lösning är det avgörande att ställa funktionskrav i upphandlingen. Det handlar om att ställa krav på vad som ska uppnås, och inte hur. Det gör att leverantörerna kan lämna förslag på olika lösningar för de behov och utmaningar som den upphandlande organisationen har.

Begreppet innovationsupphandling kommer från den statliga utredningen Innovationsupphandling (SOU 2010:56): "Innovationsupphandling: upphandling som främjar utveckling och införande av nyskapande och bärkraftiga lösningar, innovationer."

# Krisberedskap måste bli en självklar del i upphandlingsarbetet

Vi har intervjuat upphandlande organisationer om hur de arbetar med krisberedskap. Intervjuerna visar att krisberedskap historiskt sett inte har prioriterats på grund av bristande resurser, oklart ansvar och att man helt enkelt inte tänkt tanken att något oväntat ska inträffa.

”

*Krisberedskap behöver bli en självklar komponent.*



Henrik Grönberg  
Upphandlingsjurist på  
Upphandlingsmyndigheten

## Det ligger inte i vår historia

Ett återkommande tema i svaren är att eftersom det var länge sedan Sverige utsattes för en större kris har frågor om krisberedskap inte diskuterats.

– För att offentlig sektor ska klara sig vid kriser måste dock krisberedskapen analyseras redan när allt funkar som det ska, säger Henrik Grönlund, upphandlingsjurist på Upphandlingsmyndigheten. Pandemin är vare sig den första eller den sista krisen vi kommer behöva hantera och privata leverantörer kommer även i framtiden att vara en kritisk komponent i samhällets krisberedskap.

## Vi kan inte både hantera dagens kris och planera för morgondagen

Flera av de vi intervjuat säger att de har löst det akuta problemet men att det inte finns resurser eller ork i dagsläget att planera och säkra inför framtiden. Det kommer ge en stor skuld och arbetsbörda framöver.

– Krisberedskap behöver bli en självklar komponent i hur vi organiserar, planerar, utför och följer upp både offentlig verksamhet och inköpsarbetet, säger Henrik. En mer strategisk syn på upphandling tillsammans med en kontinuerlig dialog med leverantörer gör oss bättre rustade nästa gång.

### **Krisberedskap hamnar mellan stolarna**

En annan tendens som visat sig är att många arbetar i stuprör och därmed avgränsas upphandlarens ansvar till att enbart handla om själva upphandlingen. Det verkar som att det tidigare inte har funnits så mycket dialog mellan krisberedskapsansvariga och inköpsfunktionen. Detta gör att frågor som rör både upphandling, verksamhet och krisberedskap inte riktigt landar.

– Den viktigaste frågan man kan ställa sig, säger Henrik, är vad som händer om en leverantör inte kan leverera? Kommer verksamheten att fungera ändå eller finns det alternativ man kan använda i en krissituation? Man måste i det dagliga inköpsarbetet förebygga att leveranser till samhällsviktig verksamhet uteblir.

### **Verksamheternas budget styr upphandlingen**

Flera av de vi intervjuat påpekar gång på gång att det är verksamheterna som styr och står för kostnaderna. Om verksamheten inte har budgetutrymme eller om de har sparkrav på sig kommer krisberedskapsfrågor att prioriteras ner.

– Krisberedskap kostar – så enkelt är det, säger Henrik. Men att inte göra något kan också bli mycket kostsamt när krisen kommer. Och allt kostar inte. En kontinuerlig dialog mellan inköpsfunktionen och krisberedskapsfunktionen, eller krav på att leverantören informerar om något kan påverka leveransen, kostar inte. Krisberedskap kommer framöver att bli ytterligare en dimension jämte hållbarhet, innovation och annat som vi måste tänka på i upphandlingsarbetet.

## **Stöd för att upphandla samhällsviktig verksamhet**

För att underlätta arbetet med krisberedskap och upphandling av samhällsviktig verksamhet har både Upphandlingsmyndigheten och MSB tagit fram hjälp på deras webbplatser. Upphandlingsmyndigheten erbjuder hjälp både om vad man behöver tänka på, exempel på verksamheter som gjort det bra, och hur de har gjort. MSB erbjuder hjälp om hur man arbetar med krisberedskap specifikt för kommuner och regioner.

# Planering och samverkan på alla nivåer för att klara krisen

Boden var en av de första kommunerna i Norrbotten som drabbades hårt av pandemin. Kommunen tvingades stänga ner ett boende helt på grund av flera dödsfall. Ett säkerhetsforum med en krisledning tillsattes snabbt. Genom att kommunen förstod upphandlingens strategiska betydelse och vikten av samverkan på alla nivåer, klarade Boden inköpen och kunde täcka det akuta behovet av skyddsutrustning under covid-19.

**N**är pandemin bröt ut stod 14 kommuner i Norrbotten mer eller mindre utan skyddsmaterial då tidigare samverkan med andra aktörer hade upphört. För att klara försörjningen av skyddsutrustning tog Bodens säkerhetschef i ett tidigt skede initiativ till bildandet av ett säkerhetsforum med en krisledning. Säkerhetschefen som arbetat många år inom räddningstjänsten hade lång erfarenhet och kompetens att jobba med krisberedskap. I säkerhetsforumet ingick alla förvaltningschefer i kommunen. En av de viktigaste undergrupperna som bildades var den tvärfunktionella skyddsutrustningsgruppen, som bestod av många olika kompetenser, bland annat:

- ▶ säkerhetschef och säkerhetssamordnare
- ▶ medicinskt ansvarig sjuksköterska och medicinskt ansvarig för rehabilitering
- ▶ statistiker från socialförvaltningen.

När sakfrågor inom olika områden behövde belysas togs även annan spetskompetens in i gruppen. Skyddsutrustningsgruppens ansvar var bland annat att analysera, planera och identifiera kritiska behov och risker. Styrkan i gruppen var att det fanns många olika perspektiv och erfarenheter.

Två kritiska fokusområden identifierades; skyddsmaterial och att skapa en beredskap för att kunna vårda covid-sjuka patienter.

Anna Öhman, upphandlare i Bodens kommun fick, i samverkan med representanter från andra förvaltningar inom kommunen, ansvar för arbetet som var kopplat till krishantering och krisberedskap. För att få en status att utgå ifrån gjordes snabbt en inventering av vad som fanns ute på alla boenden. Anna fick fullt mandat att göra de inköp som var nödvändiga utifrån de analyser som gjordes. Vid en kris som en pandemi uppstår konstant nya situationer och utmaningar som måste hanteras. När lager tar slut, personal blir sjuka,

landsgränser stängs, oseriösa aktörer dyker upp, måste beslut fattas snabbt.

– Allt ställdes på sin spets under pandemin. För att kunna agera snabbt måste beslutsvägarna vara korta.

En toppstyrd organisation kan stöta på hinder. I en kris och i ett extraordinärt läge måste man våga rucka på roller och vara bekväm med det. Helt enkelt våga tänka utanför boxen. De mandat vi begärde verkställdes. Vi har varit hörda och haft förtroende, vilket har varit helt avgörande, säger Anna Öhman.

## Ännu bättre rustade för nästa kris

Själva skyddsutrustningsgruppen är nu avvecklad. Bodens kommun har nu skrivit ett kontrakt med en konsult för att utvärdera krishanteringen när det gäller kommunikationsvägar, kompetens och utfall. Ambitionen är att identifiera både negativa som positiva aktiviteter för att kunna revidera krisplanen och därmed vara ännu bättre rustade inför nästa kris.

Kommunen använder numera även Adda inköpscentral när det gäller hälso- och sjukvårdsmaterial.

– Jag är stolt över Bodens kommuns arbete under pandemin. Vi har lagt ner åtskilliga timmar för att få allt att fungera. Men med vårt engagemang, samarbete mellan olika kompetenser och med viljan att verkligen göra något bra för våra mest sårbara medborgare, har vi verkligen gjort skillnad, avslutar Anna.



”

*Vid en kris som en pandemi uppstår konstant nya situationer och utmaningar som måste hanteras.*

Anna Öhman  
Upphandlare i Bodens kommun

# Förfogandeförbud gör det mer rättssäkert att sälja mark för hyresrätter

Vid exploatering och nybyggnation av hyresrätter brottas många kommuner med hur man kan sälja mark för hyresrätter utan att bryta mot statsstödsreglerna. Göteborgs stad har tagit fram en juridisk lösning – avtal om förfogandeförbud – som garanterar att statsstödsreglerna följs.

”

*Om en hyresrätt görs om till bostadsrätt har kommunen skänkt bort stora värden till köparen.*



Lars Olsson  
Jurist på Fastighetskontoret

**F**örfogandeförbudet innebär att kommunen kan sälja en fastighet för hyresrätter och vara säker på att framtida ägare inte gör bostadsrätter av det. Det är ett sätt att garantera att statsstödsreglerna efterföljs. Eftersom mark till hyresrätter ofta säljs billigare än mark till bostadsrätter innebär det att om en hyresrätt görs om till bostadsrätt har kommunen skänkt bort stora värden till köparen, och därmed brutit mot statsstödsreglerna. Med förfogandeförbudet gäller förbudet att göra om hyresrätter för alla framtida ägare.

– Förfoganderätten skapar mer säkerhet för kommunen, säger Lars Olsson, jurist på Fastighetskontoret på Göteborgs Stad. Det är svårare för en exploatör att ta sig ur avtalet.

## **Så fungerar förfogandeförbud**

Förfogandeförbud innebär en klausul i både köpekontraktet och köpebrevet där man avtalar om att lägenheterna i den byggnad som ska byggas ska vara hyresrätter. Köparen får då bara sälja vidare till parter som kommer fortsätta att förvalta bostäderna som hyresrätter. Om fastighetsägaren skulle bryta mot villkoret finns ett kännbart bötesbelopp. Samtidigt kan aktierna i det fastighetsägande bolaget överlätas fritt, så en kommersiell förvaltare är fri att överlåta fastigheten paketerad i bolag. Detta var en förutsättning för att marknaden skulle acceptera att köpa med villkor om förfogandeförbud.

Klausulens funktion förutsätter att exploatören förvärvar fastigheten med ett särskilt bolag, som bara har som syfte att äga fastigheten. Då aktierna eller andelarna i bolaget kan överlätas fritt innebär förfogandeförbudet ingen



avgörande begränsning för köparen, eftersom köparen av skatteskäl ändå aldrig skulle ägt fastigheten på något annat sätt.

Genom villkoret om förfogandeförbud får inskrivningsmyndigheten uppgiften att kontrollera en eventuell framtida försäljning, då en del i villkoret är ett inskrivet överlåtelseförbud. Det gör det enklare att använda än tilläggsköpeskillning, där kommunen måste ansvara för kontrollen. Till skillnad från avtal om tilläggsköpeskillnad så preskriberas heller inte ett inskrivet överlåtelseförbud.

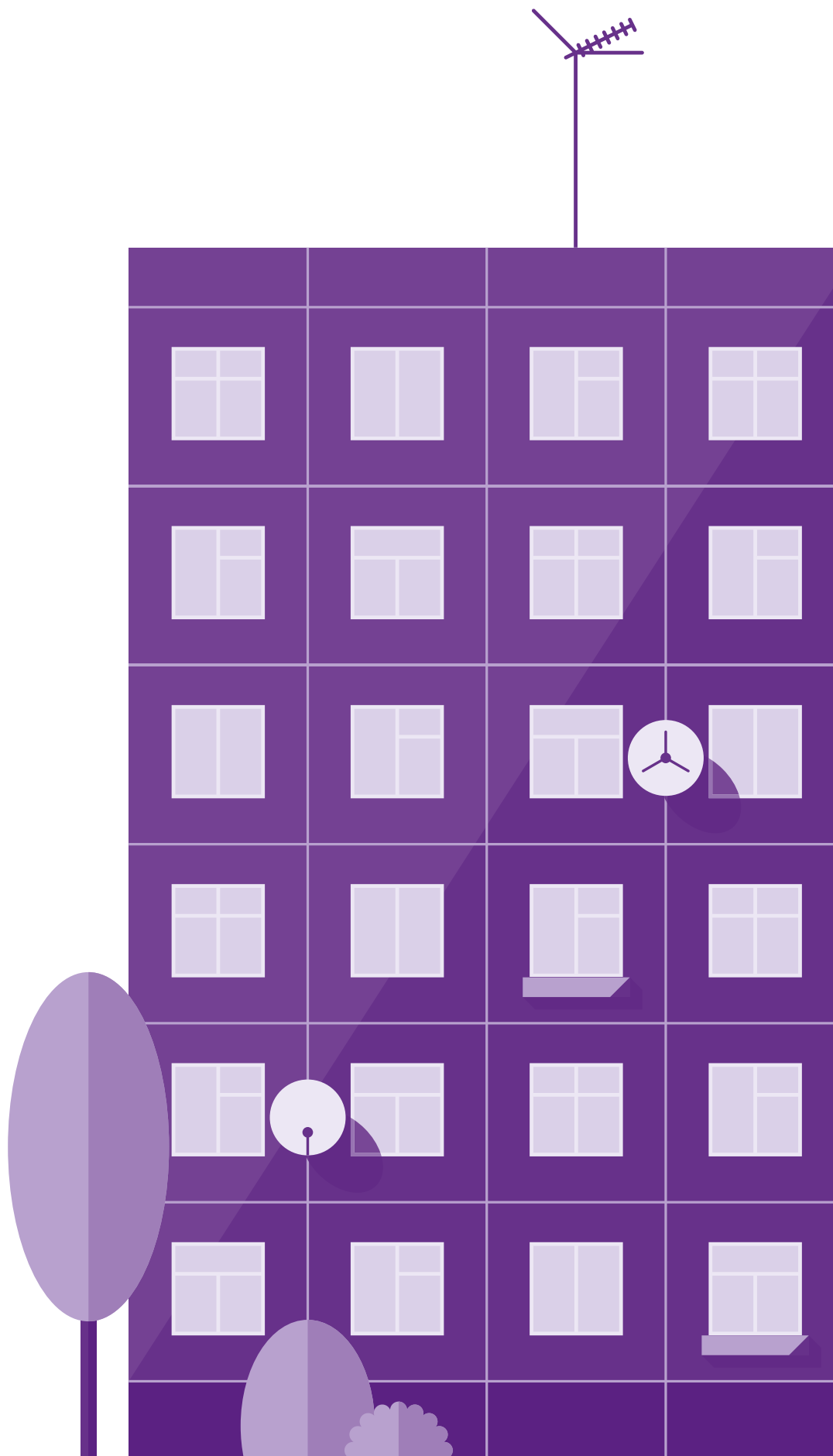
### Regelefterlevnad och finansiering i ett

Förfogandeförbud togs fram av Göteborgs Stad när de vid en exploatering ville kunna sälja mark för att få bättre ekonomi i detaljplaneprojekt. Samtidigt ville de försäkra sig om att de inte bröt mot statsstödsreglerna, och därför behövdes en metod som garanterade att hyresrätterna förblev hyresrätter.

– Skulle vi upplåta med tomträtt skulle ekonomin inte gå ihop, säger Lars, och vi ville inte belasta skattebetalarna. Då fick jag i uppdrag att se om överlåtelseförbud vid försäljningen skulle fungera rent rättsligt och resultatet blev ett avtalsvillkor om förfogandeförbud.

Metoden har tagits emot väl.

– Vi erbjuder alla att välja mellan att köpa marken med förfogandeförbud eller få den upplåten med tomträtt. Nästan alla väljer att köpa med förfogandeförbud. Även köparen vinner ju på det, eftersom de bland annat får markens värdeökning i framtiden.



# Statistikdatabas skapar nya möjligheter

År 2022 blir Upphandlingsmyndighetens nationella statistik digitalt tillgänglig och publiceras i en statistikdatabas. Det innebär att användare kan anpassa statistiken utifrån sina behov på ett helt nytt sätt.

”

*Du ska i princip kunna dra ut en enklare spendanalys och få en bild av vad organisationen lägger pengar på.*



Andreas Doherty  
Analytiker på  
Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndigheten är statistikmyndighet på upphandlingsområdet och samlar in uppgifter från registrerade annonsdatabaser om bland annat vad som upphandlas, av vilken organisation och för vilket belopp. Syftet är att följa utvecklingen på upphandlingsområdet. Med hjälp av statistiken kan dessutom både upphandlare och leverantörer arbeta mer strategiskt med upphandling.

– En ambition är att göra det enklare för offentlig sektor att komma i gång med strategiskt inköpsarbete, säger Andreas Doherty, analytiker på Upphandlingsmyndigheten. Du ska i princip kunna dra ut en enklare spendanalys, som baseras på annonsvärden, för din organisation direkt från databasen och få en bild av vad organisationen lägger pengar på. Men även leverantörer, offentliga och privata organisationer, media och många andra kommer att ha nytta av statistiken.

– I databasen kan man vrida, vända och i viss mån visualisera statistiken

utifrån sina egna behov, säger Andreas. Man kommer att kunna sortera upphandlingar på sektor, bransch eller föremål för inköp. Man kommer även att kunna se vilka förfaranden, typ av kontrakt och lagstiftning som använts.

## **Bra statistik kräver fullständiga underlag**

För att statistiken ska bli fullständig behöver upphandlare fylla i alla uppgifter i annonserna och inte missa att efterannonsera. Men tyvärr är bortfallet av uppgifter stort och många efterannonser saknas helt.

– Vi hade hoppats att statistiken skulle kunna användas för att få svar på frågor om hur upphandling används som verktyg för minskad miljöpåverkan eller ökad innovation, säger Andreas. Tyvärr verkar kvalitetsbristerna vara alltför omfattande för att det ska vara möjligt just nu. Men vi hoppas att bättre underlag från upphandlare kommer att ge bättre statistik framöver och vi uppmanar alla inköpsorganisationer att prioritera den viktiga efterannonseringen.

”

*I databasen kan man vrida, vända och i viss mån visualisera statistiken utifrån sina egna behov.*



# Juridiskt intressanta händelser 2021

## Ger ett ramavtal leverantören ensamrätt att leverera det som ramavtalet avser?

### HD T 4071-20

En leverantör och en upphandlande myndighet hade ingått ett ramavtal. Fråga uppkom om ramavtalet innebar en ensamrätt för leverantören i den meningen att det utgjorde ett avtalsbrott (som kunde leda till skadeståndsskyldighet) om den upphandlande myndigheten köpte sådana tjänster som avtalet omfattade från någon annan än leverantören. Högsta domstolen (HD) kom i domen fram till att ramavtalet innebar en sådan ensamrätt.

Om frågan om ensamrätt inte är uttryckligen reglerad i ramavtalet, vilket den inte var i det aktuella fallet, måste avtalet tolkas och fyllas ut. Enligt HD ska en tolkning och utfyllnad av ramavtal utgå från en helhetsbedömning av avtalet och dess syfte efter beaktande av dess

upphandlingsrättsliga sammanhang. HD konstaterar bland annat att det aktuella ramavtalet innebar långtgående och kostsamma åtaganden för leverantören vad gäller leveranskapacitet. De vägdes inte upp av motsvarande åtaganden från den upphandlande myndighetens sida. Sammantaget ansåg HD att ramavtalet innebar en ensamrätt för leverantören.

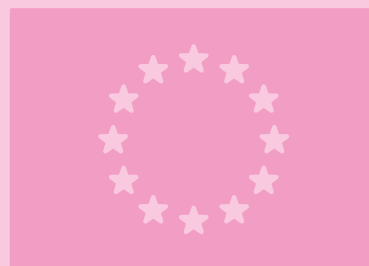
Domen innebär ett avgörande av just de ramavtalsvillkor som var aktuella i målet. Lärdomen att ta med sig är att tydligt reglera frågan om ensamrätt och att noga överväga de villkor som anges i ett ramavtal.

## Ingen upphandlingsplikt mellan statliga myndigheter

### HFD 2021 ref. 35

Frågan om en statlig myndighet måste tillämpa LOU när den köper något från en annan statlig myndighet har varit omdiskuterad ända sedan LOU trädde i kraft 1994. Nu har Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) besvarat denna principiellt och praktiskt viktiga fråga.

I domen slår HFD fast att anskaffningar mellan statliga myndigheter under regeringen inte omfattas av det upphandlingsrättsliga regelverket. Detta eftersom de statliga myndigheterna ingår i samma juridiska person, staten. En statlig myndighet har därför inte heller rätt att ansöka om överprövning av en annan statlig myndighets upphandling.



## EU-domstolen har meddelat en ny dom om takvolym i ramavtal

### Mål C-23/20

#### Simonsen & Weel

EU-domstolen har tidigare, i den så kallade CoopService-domen från år 2018, sagt att takvolym ska tillämpas vid upphandling av ramavtal. Domen är svårtolkad och väckte mycket stor uppmärksamhet.

I en ny dom från sommaren 2021, Simonsen & Weel, utvecklar och klargör EU-domstolen hur takvolym ska tillämpas vid upphandling av ramavtal.

Med takvolym avses att den maximala kvantiteten eller det maximala värdet av ett ramavtal måste anges inför upphandlingen. När detta gränsvärde har nåtts kan ramavtalet inte längre tillämpas.

Av domen framgår att takvolym som huvudregel ska tillämpas i ramavtal. Domstolen klargör också att takvolymen antingen kan anges som ett värde eller som en kvantitet (inte både och), vilket var välkommet.

Svenska HFD har beviljat prövningstillstånd i två mål som rör takvolym och de närmare förutsättningarna för när de ska tillämpas. Ytterligare klargöranden är därmed att vänta.

## Nya förenklade upphandlingsregler

### Ett förenklat upphandlingsregelverk

Nya, förenklade, regler kommer att gälla för upphandling från den 1 februari 2022. Förenklarna rör det så kallade icke-direktivstyrda området, det vill säga för upphandlingar som vi i Sverige själva kan reglera, då de ligger under EUs tröskelvärden.

Förändringarna gäller bland annat för upphandling enligt LOU.

Ett syfte med förändringarna är att göra regelverket enklare, både vad gäller utformning och innehåll. Regelverket ska bara innehålla de regler som är nödvändiga för att ge ramarna för de upphandlande myndigheterna och de regler som krävs för att skydda leverantörerna. I övrigt lämnar regelverket ett stort utrymme åt de upphandlande myndigheterna att själva utforma varje upphandling.

#### NÅGRA AV NYHETERNA:

- ▶ Större flexibilitet och möjlighet för upphandlande myndigheter att anpassa en upphandling efter den aktuella situationen.
- ▶ Kravet på att använda ett visst upphandlingsförfarande, till exempel förenklat förfarande, tas bort.
- ▶ Direktupphandlingsgränserna för sociala tjänster och andra särskilda tjänster höjs kraftigt, ända upp till cirka 7,7 miljoner kronor enligt LOU.
- ▶ De särskilda regler som funnit för upphandling av välfärdstjänster tas bort.
- ▶ En ny möjlighet till direktupphandling i samband med överprövning i domstol införs.
- ▶ Möjligheten för upphandlande myndigheter att reservera, dvs. förbehålla, deltagandet i en upphandling för vissa organisationer, exempelvis idéburna aktörer, utökas något.
- ▶ Upphandlande myndigheter behöver inte efterannonsera upphandlingar under 700 000 kronor.

## Internationellt Upphandlingsinstrument, IPI

Under år 2021 pågick förhandlingar inom EU om att införa nya regler för att begränsa tillträdet till den inre marknaden för varor och tjänster från vissa tredje länder. Förslagen har diskuterats under flera år, men intensifierades under våren 2021. De tredje länder som berörs är sådana vars upphandlingsmarknader är begränsade för europeiska leverantörer. Syftet är att

skapa lika spelregler och att få tredje länderna i fråga att öppna upp sina marknader.

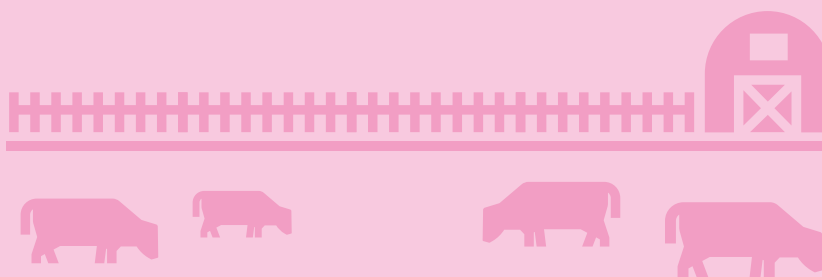
Enligt förslaget ska anbud från tredje land, vars upphandlingsmarknad är stängd för EU:s medlemsstater, kunna åläggas ett prispåslag i utvärderingen på 20 procent. Även uteslutning har diskuterats.

## Ny lag om förbud mot otilbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan

Den 1 november 2021 infördes en ny lag mot otilbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan. Lagen skyddar leverantörer av jordbruks- och livsmedelsprodukter. Genom lagen införs ett förbud för köpare med en årsomsättning på över två miljoner euro att använda vissa handelsmetoder mot leverantörerna. Det är exempelvis

förbudet med sena betalningar och sena annulleringar av ordrar.

I lagen finns även bestämmelser om tillsyn och om sanktioner för den som bryter mot förbuden. Konkurrensverket är ansvarig tillsynsmyndighet.



## Förordning om konkurrensnedvidande subventioner från tredje land

Europeiska kommissionen har presenterat ett förslag för att komma till rätta med snedvidande effekter av utländska subventioner.

Enligt förslaget ska anbud i offentliga upphandlingar från företag som haft affärsförbindelser med länder utanför EU anmälas till kommissionen. Även större företagsförvärv ska granskas.

Anmälningsskyldigheten för anbud i offentlig upphandling föreslås gälla om det förväntade kontraktsvärdet överstiger

250 miljoner euro. Kontrakt ska inte kunna tilldelas en sådan leverantör innan leverantörens affärer med tredje land har granskats av kommissionen.

Kommissionen ska även kunna ingripa direkt mot företag som får subventioner från länder utanför EU.

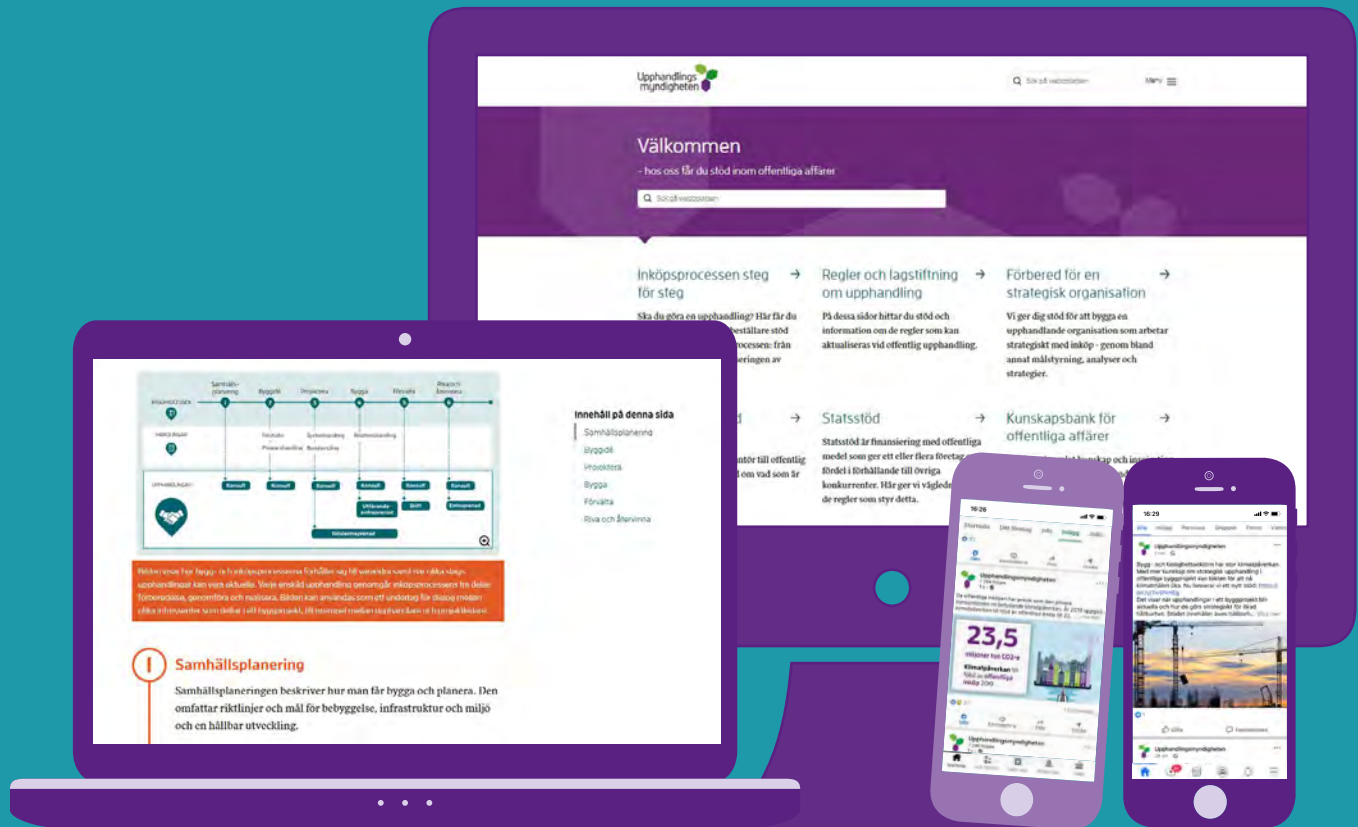
Förslaget förhandlas nu i rådet. Därefter förhandlar rådet med Europaparlamentet om förslaget slutliga utformning.



**På Upphandlingsmyndighetens** webbplats hittar du enkel och relevant information samt användbara tjänster. Här finns bland annat Strategikollen som hjälper din organisation att testa hur långt ni har kommit när det gäller att jobba strategiskt med inköp. Du hittar även användbar information om utvecklingen inom offentliga affärer. Du kan ta del av lärande exempel hur organisationer löst sina verksamhetsutmaningar med hjälp av upphandling. Webbplatsen är utformad tillsammans med er som besöker webbplatsen och den utvecklas kontinuerligt.

Har du frågor om offentlig affärer eller statsstödsregler – kom till Upphandlingsmyndighetens webbplats!

# Mer inspiration och vägledning hittar du på vår webbplats upphandlingsmyndigheten.se



Följ oss gärna på



upphandlingsmyndigheten



@uhmynd

**Har du frågor om  
offentliga affärer?**

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