

## Motion till riksdagen 2018/19:1571

av **Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M)**

# Offentlig upphandling

---

## Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över en statlig strategi och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av tidig dialog i innovations- och funktionsupphandling och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av konkurrens och tillväxt samt om att förenkla för företag att delta i upphandlingar och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av uppdrag för den nya upphandlingsmyndigheten och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över sociala och miljömässiga krav och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur man kan säkerställa statistiken på upphandlingsområdet och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur man kan säkerställa korrekta upphandlingar genom att utarbeta skadestånd för otillåtna urvalskriterier och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur man kan säkerställa korrekta beräkningar som förutsättning för goda affärer och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur man kan säkerställa att nollanbud inte används samt att det beivras och tillkännager detta för regeringen.

## Motivering

### En modern offentlig upphandling

Sverige behöver vara ett land där alla som kan och vill har möjlighet att delta i offentliga upphandlingar för att sälja kvalitativa varor och tjänster såväl inom landet

som internationellt. Offentlig sektor tjänar på att en mångfald av leverantörer vill vara med och lämna anbud. Genom en fungerande konkurrens kan kvaliteten öka samtidigt som priserna är väl avvägda på viktiga välfärdstjänster. Kvalitet kombinerat med hushållning av våra gemensamma resurser bör vara en av offentliga sektorns högsta prioriteringar.

I dag upphandlas det varor och tjänster i vårt land till en summa som anges vara mellan 800 och så mycket som 1 000 miljarder. Tydliga uppgifter och tillförlitlig statistik saknas på detta område. Här krävs en större transparens och tydlighet kring vad som verkligen köps in i Sverige under ett år av myndigheter, regioner, landsting och kommuner. Det är stora belopp som vi gemensamt betalt in i skatt och som genom offentlig verksamhet ska omvandlas till viktiga köp av välfärdstjänster och samhällsprodukter. Det är också en ansevärd summa pengar som svenska företag på en konkurrensutsatt marknad kan vara med och lägga anbud på.

Sverige som är ett handelsland ska nyttja nya möjligheter till export för såväl ökade skatteintäkter som fler företag och arbeten. För att detta ska kunna bli verklighet krävs det att svenska företag blir duktiga på att lägga anbud och vinna dem även internationellt. På så sätt kan svenska företag nå fler och bredare marknader ute i Europa och öka sina verksamheter här i landet. En sådan strategi tar sitt avstamp i Sverige. Företag vittnar fortsatt om att det är svårt att delta i upphandlingar. Upphandlingsunderlaget innehåller ofta många sidor juridik och ytterst lite om affären. Det borde vara det motsatta. Det är svårtillgänglig materia som ska tillgodogöras och responderas på med korta svarstider. Det riskerar att drabba såväl köpare som säljare i onödan då det finns flera goda exempel som kan stå modell för spridning över landet.

Genom att det offentliga många gånger gör stora affärer via Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, eller genom att det ställs krav på erfarenheter av att ha levererat ett antal liknande affärer eller att kunna leverera stora affärer begränsas kapaciteten till att handla om ett fåtal företag. Det gör att det offentliga också bidrar till försämrad konkurrens på marknaden med resultat att vi får oligopol- alternativt monopolliknande situationer. Det riskerar att fördyra processer, tjänster och produkter för medborgarna. Det offentliga missar också kunskap inom nya, innovativa företag med nya företagsidéer. Detta måste förändras.

På senare år har vi dessutom kunnat se hur det förekommer att kommuner använder upphandlingsunderlag som begär att företag öppnar upp för en kontroll som går in på granskningar av företag som endast svenska myndigheter ska utföra. Detta är allvarligt och det finns då också risk för att ett sådant ingrepp kan skapa problem med försäkringar och kundrelationer. Därmed påverkas också inkomster för människor då jobbtillfällena riskerar att försvinna. Kraven åsidosätts och det i sin tur diskriminerar företag att delta vilket är olagligt och allvarligt då företag indirekt tvingas skriva på när de är beroende av att kunna sälja till det offentliga. Detta är en olycklig utveckling.

## Upphandlingsmyndigheten

Det ska särskilt anges i regleringsbrev till Upphandlingsmyndigheten att denna får i uppgift att, med norska erfarenheter på området, skapa en svensk modell för att skapa mogna upphandlingsorganisationer. Såväl i den egna som hos övriga myndigheter. På så vis implementeras modellen och verktyg i den organisation som ska ha till uppgift att utarbeta ett utbildningsmaterial för upphandling. Arbetsmetoden kan då steg för steg föras ut till andra myndigheter, kommuner, landsting och regioner från

Upphandlingsmyndigheten. Därmed blir offentlig upphandling det viktiga strategiska verktyg det behöver vara för att vi i Sverige ska få mogna upphandlingsorganisationer som skapar stora värden för medborgarna med god hushållning med skattemedel.

Den nya upphandlingsmyndigheten bör vara en motor för att samla in goda exempel på upphandlingar över landet där inte minst funktionsupphandling, dialog och innovation tillämpats. Även en portal eller liknande bör finnas för att tillgängliggöra rättsfall.

## Innovationsupphandling och funktionsupphandling

Norge startade 2010 ett utvecklingsprogram för innovativ offentlig upphandling, Nasjonal program for leverandør-utvikling. Syftet med programmet är att använda tidig dialog i upphandlingsförfarande mellan köpare och säljare för att stimulera till nya och annorlunda lösningar. På ett innovativt sätt löses uppgifter genom att tillvarata kunskap från olika branscher och användningsområden med tekniska lösningar för bättre resultat.

Exempelvis har de i Norge använt sig av lösningar från oljeindustrin där sättet att borra ner i havsbotten i form av ett U kunnat överföras till vägnätet. Istället för att gräva upp gator har man med samma teknik kunnat lösa problem utan att få stora hål i vägbanan. I Norge är det Näringslivets Huvudorganisation (NHO) som tillsammans med Kommunernas intresse- och arbetsgivarorganisation (KS) har bidragit till att lyfta upphandlingsområdet till en strategisk fråga och stimulerat till fler innovationsvänliga upphandlingar, eller om man så vill funktionsupphandlingar genom ett konkret metodstöd.

## Förenkla för företag att delta i upphandlingar

Fler mindre företag ska kunna vara med i upphandlingar och det ställer krav på enkla och transparenta regler. Det bästa sättet att skapa långsiktiga arbeten i Sverige är genom att sänka kostnaderna för att anställa och att upphandla fler tjänster. Det är långsiktiga lösningar jämfört med att använda tvingande krav på företag som därmed ökar kostnaderna och gör det svårare och mer byråkratiskt. Det är genom att fler företag vill och kan delta i upphandling som möjligheten att konkurrera, såväl inom som utom landet, som det kan skapas fler jobb genom professionell upphandling. Den rödgröna regeringen har som idé att de nya jobben ska komma via villkor enligt kollektivavtal i offentlig upphandling. Vilket är såväl en begränsning av företag som ett exkluderande av de som har andra former av avtal.

Det ska inte vara möjligt för de upphandlande myndigheterna, kommunerna, landstingen/regionerna att utforma kriterier som upphandlingsrättsligt, ekonomiskt och avtalsrelaterade gör att upphandlingar leder till överprövningar på grund av otillåtna urvalskriterier eller att de leder till affär för att ingen överprövat. I de fall då så sker behöver ett skadestånd utkrävas gentemot den upphandlande parten så att företag som ska leverera inte blir lidande eller bortsållade på grund av felaktiga underlag. Alla kriterier som används i en upphandling, såväl i utvärderingen som i konstruktion av avtal, skall beräknas och utvärderas för att säkerställa korrekta beräkningar av såväl rimlighet i pris som rätt värde för ändamålet.

Nollanbud, det vill säga urvalskriterier som inte svarar mot verkliga förhållanden till exempel vad kostnaden är eller att det lönar sig att lämna ett pris som ligger lägre än

kostnaden från företagens sida, och som skapar en skev marknad som leder till oligopol- och monopolsituationer så ska upphandlande myndigheter, kommuner och landsting/regioner uppmärksamma för låga anbud. Den upphandlande parten ska kunna uppvisa att de begärt in underlag på hur företag som lämnar underpris kan göra detta på ett tillförlitligt sätt om sådant efterfrågas vid en granskning.

## Rimliga sociala och miljömässiga krav

Det är viktigt att varje skattekrona används på ett ansvarsfullt sätt. Därför bör man också kunna ställa krav på miljö och sociala hänsyn när detta är motiverat.

I samband med att riksdagen under hösten 2016 beslutade om ett nytt regelverk för offentlig upphandling avslogs det kapitel som rörde särskilda arbetsrättsliga villkor vid upphandling, med tillhörande lagtext, av en majoritet av först finansutskottets och därefter riksdagens ledamöter. Den ursprungliga texten ställde långtgående krav på ställande av sociala krav vid upphandling. Regeringen återkom under våren med en ny proposition för de delar som avslogs. Den innehöll flera förbättringar men den nya lag som nu antagits är alltjämt problematisk. Risken är fortsatt stor att de små företagen kan komma att missgynnas. Lagstiftningen är komplicerad och kan komma att bli tidskrävande för de upphandlande myndigheterna att tolka.

Arbetet med miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling är komplex. För att åstadkomma långsiktigt hållbara krav är det viktigt att titta på utformningen av styrinstrumentet. Utgångspunkten är att den upphandlande myndigheten, landstinget/regionen och kommunen ska undersöka om det aktuella produkt- och/eller tjänsteområdet redan omfattas av lagregler eller styrmedel såsom skatter, utsläppsrätter, subventioner etc. och om då andra krav är mer effektiva för att nå målet jämfört med att lägga in krav i offentlig upphandling bör så ske. Detta är inte minst viktigt för att företagen ska ha goda möjligheter att leverera bra produkter och tjänster till priser som är i paritet med vad kostnadslägen bör vara. Det är också viktigt att inte i onödan driva upp priser utan att för den sakens skull nå mål av betydelse för samhället och miljön. Därmed blir det också självklart att de som upphandlar måste ta relevanta hänsyn i den aktuella upphandlingen utan onödigt långtgående krav i förhållande till syftet och användningen.

De som efterfrågar krav vid upphandling måste också kontrollera att de efterföljs. Så har inte alltid varit fallet. Som exempel kan nämnas när krav ställts som sedan inte följs upp och där företag som haft ett högre pris än det vinnande anbudet slagits ut av företag som sagt sig ha det som efterfrågats men sedan inte har haft det. I hård konkurrens riskeras ärliga företag att slås ut som egentligen skulle varit de som levererat varan eller tjänsten. Kraven ska också vara rimliga med tanke på vilka resurser och kostnader som behövs för att kontrollera produkten och tjänsten. Det är därför också självklart att ställda krav ska följas upp så att det gynnar ärliga företag och ger bra produkter och tjänster till det offentliga.

## Administrativt dyrt och betungade för upphandlande myndigheter och företag

99,3 procent av alla företag i Sverige har färre än 49 anställda, dvs. de är små. Cirka 60 procent av dessa företag har inte kollektivavtal. Istället har de andra avtal eller så har de

inga anställda. Många av de mest innovativa nystartade företagen finns inom denna grupp. Det är också inom denna grupp av företag som jobbtillväxten är störst. Det finns en stor potential för Sverige att dessa företag deltar i offentlig upphandling och lägger anbud på att sälja produkter och tjänster till det offentliga.

Den nya lagstiftningen om offentlig upphandling som innehåller mer långtgående krav på sociala krav har, efter att delar av den ursprungliga propositionen avslogs, kommit att bara gälla det över tröskelvärdet vilket undantar mindre upphandlingar. Dock finns fortfarande risker kvar för de små företagen. Eftersom de krav som gäller för huvudleverantören ska ställas även på underleverantörer kvarstår också risker för komplikationer för de små företagen, trots att de nya regler som presenteras i propositionen endast gäller över tröskelvärdet.

Att krav som ställs på huvudleverantören ska gälla hela leverantörskedjan framgår av upphandlingsdirektiven, men det innebär också att kraven på huvudleverantören då bör utformas på ett sådant sätt att konsekvenserna för de små företagen inte blir orimliga. Vi vill att antalet små och medelstora företag som deltar. Mikro-, små och medelstora företag med justa villkor ska uppmuntras att delta för att leverera bra produkter och tjänster i ett brett utbud till den offentliga sektorn.

## Regeringens hållning

Regeringens hållning vållar såväl näringsliv som inköpare det vill säga myndigheter, regioner, landsting och kommuner ordentliga utmaningar och problem. Ytterligare problem för svenska företag uppstår nu när den upphandlande myndigheten, för upphandlingar över tröskelvärdet, ska bedöma likvärdighet mellan avtal utanför kollektivavtal med de kollektivavtal som man ska hänvisa till och det är en komplicerad process. En sådan process kräver ingående kunskaper om respektive försäkringsvillkor samt ingående kunskaper om olikheter mellan de kollektivavtalade försäkringarna beroende på såväl sektor, avtalsområde som kategori av arbetstagare. Det föreligger därför en överhängande risk att olika myndigheter gör olika bedömningar avseende om försäkringar är att anse som likvärdiga. En sådan ordning kommer att leda till godtycke och rättsosäkerhet för de icke kollektivavtalsbundna företagen som deltar i offentlig upphandling. Detta har redan hänt i rättssak.

*Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M)*