

SKL Kommentar remissvar på Utredningen om vissa förenklade upphandlingsreglers betänkande Möjligt, tillåtet och tillgängligt (SOU 2018:44)

SKL Kommentar Inköpscentral AB har beretts tillfälle att yttra sig över ovan rubricerat betänkande. Svaret lämnas av moderbolaget SKL Kommentar AB (Kommentus) som anför följande.

Sammanfattning

- Kommentar ställer sig bakom det särskilda yttrande som experterna Åsa Edman, Anders Kruse och Eva Sveman lämnat.
- Kommentar tillstyrker den föreslagna strukturen i 19 och 19 a kap. LOU och LUF.
- Kommentar tillstyrker att samtliga tjänster enligt bilaga 2 i lagen regleras på samma sätt.
- Kommentar tillstyrker förslaget att de upphandlingsrättsliga principerna endast ska gälla vid sådan ska gälla vid direktupphandling om upphandlingen är av intresse för någon leverantör etablerad i annan EU- eller EES-stat.
- Kommentar tillstyrker utredningens förslag om val av förfarande, metoder för upphandling, annonsering och upphandlingsdokumenten.
- Kommentar tillstyrker delar av förslaget om dialog men anser att förslaget som avser rättelse, förtydligande och komplettering måste bli tydligare och få en mer generös utformning.
- Kommentar tillstyrker huvuddelen av de föreslagna förfarandebestämmelserna för icke-direktivstyrd upphandling.
- Kommentar är kritisk till hur uppdraget att se över rättsmedlen har utformats och hur utredningen har bedrivits i denna del.
- Kommentar anser att det måste skjutas till mer resurser till domstolsväsendet så att överprövningstiderna blir kortare.
- Kommentar förordar Överprövningsutredningens förslag om begränsade handläggningstider i domstol, preklusionsfrist och att parterna bär sina egna processkostnader framför Förenklingsutredningens förslag om processkostnadsansvar och ansökningsavgifter.
- Kommentar anser att domstolarnas ansvar för materiell processledning bör förtydligas i lagtexten.

Begreppet upphandlande myndigheter i yttrandet omfattar även upphandlande enheter enligt lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.

Del 1 - Upphandling under tröskelvärdena och upphandling av tjänster enligt bilaga 2

1.1 Enklare och flexiblare regelverk

Utredningen har haft ett viktigt uppdrag att förenkla upphandlingsregelverket. Det är samtidigt en grannliga uppgift att balansera de olika intressena hos upphandlande myndigheter, leverantörer, dömande instansers m.fl. Många utredningar har försökt och Förenklingsutredningen har enligt vår mening kommit längst.

Vi positiva till de mål med regelverket och utgångspunkterna för arbetet som utredningen beskriver. De är viktiga att kvarstå vid i det fortsatta lagstiftningsarbetet. I sammanhanget vill vi dock understryka att offentlig upphandling ytterst handlar om att försörja offentlig sektor med varor och tjänster för att samhällsservicen och välfärdstjänsterna ska fungera effektivt och med önskvärd

kvalitet. Kommentus anser därför att det är mycket beklagligt att utredningen inte tog tillfället i akt att – inom det nationella handlingsutrymmet – klargöra och underlätta avtalsamverkan mellan upphandlande myndigheter. Den kommunala sektorn hade genom ett sådant förslag kunnat stå bättre rustad inför de omfattande effektiviseringar som behöver genomföras.

Kommentus har inget att erinra mot att man delar upp nuvarande 19 kap. LOU och LUF i två separata kapitel; ett för annonspliktiga upphandlingar under tröskelvärdena och upphandling av tjänster enligt bilaga 2 samt ett kapitel för direktupphandlingar.

Kommentus är positivt till att utredningen föreslår att den stora mängden hänvisningar, som tynger nuvarande 19 kap. LOU och LUF, reduceras.

1.2 Upphandlingens utformning

Kommentus tillstyrker förslagen om förfaranden vid och metoder för upphandling. Den ger upphandlande myndigheter och enheter möjlighet att utforma och anpassa förfarandena och metoderna för att på bästa sätt tillgodose den upphandlande myndighetens behov i den enskilda upphandlingen.

Kommentus anser dock att det tydligt bör framgå av förarbetena att upphandlande myndigheter är fria att – inom ramen för de grundläggande principerna – göra avsteg från direktivreglerade förfaranden och metoder. Exempelvis ser vi ett värde i att kunna föra dialog med leverantörerna i ett dynamiskt inköpssystem – vilket inte är tillåtet över på det direktivreglerade området.

1.3 Dialog vid upphandling

Kommentus är mycket positiv till dialog mellan upphandlande myndigheter och leverantörer både före, under och efter en upphandling. Den dialog som regleras i förslaget till 19 kap. 12 § bör dock endast avse tiden från annonsering till dess att avtalspärren löpt ut. Detta bör klargöras i förarbetena. Det bör vidare förtydligas att samma tolkning av denna möjlighet till dialog (fortsättningsvis) gäller vid direktivstyrd upphandling.

Vi vill även påtala att upphandlande myndigheter, innan en upphandling annonseras, har rätt att föra dialog med potentiella anbudsgivare om bl.a. hypotetiska minimikrav och tilldelningskriterier. Det är angeläget för att förstå hur de kommer att påverka anbudet och konkurrensen.

Kommentus föreslår att ”i förekommande fall,” stryks ur den del av förslaget som avser muntlig dialog. Vi befärar att skrivningen kan leda till tolkningsproblem som kan hämma dialogen.

Kommentus instämmer i övrigt med Sveriges Kommuner och Landstings förslag att revidera bestämmelsen om kommunikation i 19 kap. 19 § för att den inte ska vara mer restriktiv än bestämmelsen om dialog i 19 kap. 12 §.

1.3.1 Rättelser, kompletteringar och förtydliganden

Den föreslagna bestämmelsen om dialog omfattar rättelser, kompletteringar och förtydliganden av anbud. Dessa bestämmelser och den praxis som utvecklats i svenska domstolar är bland de mest problematiska och sannolikt också kostnadsdrivande i upphandlingslagstiftningen. Den restriktiva synen på möjligheten att rätta, förtydliga och komplettera anbud innebär inte sällan att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet måste läggas åt sidan till följd av mindre formella fel eller överprövningar när den upphandlande myndigheten försökt åtgärda sådana fel (se exempelvis beskrivningen av kostnaderna i Tyresö kommun i studien ”Kostnader som uppstår till följd av

överprövningar av upphandlingar”, bilaga 1). Det är också vår uppfattning att det restriktiva regelverket ger upphandling ett rykte bland leverantörerna av att vara formalistisk, krånglig och suboptimerande. Det kan i sin tur medföra att leverantörer väljer bort offentlig upphandling.

Den föreslagna bestämmelsen innebär tyvärr ingen ökad tydlighet för de upphandlande myndigheterna eller domstolarna. Risken för en försiktig praktisk tillämpning och fortsatt restriktiv rättstillämpning är därför överhängande.

En tydlig lagstiftning som medger en mer generös tillämpning av rättelser, kompletteringar och förtydliganden av anbud skulle öka affärsmässigheten, minska antalet överprövningar och ge mera värde för skattepengarna.

SKL Kommentus önskar därför att lagstiftningen, istället för att hänvisa endast till principer, tydligt klargör att följande åtgärder är tillåtna.

Rättelser

Om den upphandlande myndigheten kan utläsa att ett anbud innehåller en felskrivning, felräkning eller ett annat fel får anbudsgivaren ges tillfälle att vidta rättelse.

Förtydliganden

Förtydliganden ska syfta till att fastställa anbudets avsedda innehåll.

Om den upphandlande myndigheten uppfattar att ett anbud är tvetydigt eller otydligt gällande någon uppgift får den låta anbudsgivaren förtydliga hur anbudet ska förstås. Exempel på otydlighet är om den upphandlande myndigheten inte kan avgöra om anbudsgivaren reserverar sig mot ett krav. Ett exempel på tvetydighet är om anbudet innehåller oförenliga uppgifter om en varas egenskaper.

Kompletteringar

Om handling eller uppgift saknas eller är ofullständig i ett anbud får den upphandlande myndigheten tillåta komplettering av handlingen i följande situationer.

1. För sådana uppgifter och bevis som rör historiska förhållanden eller anbudsgivarens företag.
2. För uppgifter och bevis om en erbjuden varas egenskaper eller innehållet i en tjänst.
3. För uppgifter och bevis om en namngiven person.

Komplettering enligt 1-3 ovan får inte innebära att erbjuden vara, tjänst eller person byts ut eller att erbjudet pris ändras.

Bestämmelserna om rättelse, förtydliganden och kompletteringar ska självfallet inte innebära en begränsning att genomföra förhandlingar när så aviserats.

1.4 Direktupphandling

1.4.1 Principernas tillämpning

Utredningen föreslår att de upphandlingsrättsliga principerna om likabehandling, diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande ska gälla endast vid sådan direktupphandling som är av intresse för någon leverantör etablerad i annan EU- eller EES-stat. Kommentus är positiv till förslaget och anser att Sverige inte bör reglera direktupphandling i större

utsträckning än vad EU-rätten kräver. Dessutom är tolkningen av exempelvis proportionalitetsprincipen en utmaning för upphandlande myndigheter.

Vi tror dock att upphandlande myndigheter kommer att behöva hjälp och stöd i sin bedömning om det föreligger ett "gränsöverskridande intresse". Svårigheten ska emellertid inte överdrivas då upphandlande myndigheter i övriga EU till synes ha klarat av detta alltsedan upphandlingsdirektivets tillkomst. Vidare införs begreppet i de regler för upphandling av välfärdstjänster som trädde i kraft 1 januari 2019. I det sammanhanget har Upphandlingsmyndigheten fått i uppdrag att komma med vägledning om när gränsöverskridande intresse föreligger. Den bör även kunna omfatta sådan direktupphandling som omfattas av utredningens förslag.

Kommentus tillstyrker att upphandlande myndigheter ska använda de konkurrensmöjligheter som finns men att kostnaderna ska stå i rimlig proportion till upphandlingens uppskattade värde. Det bör således innebära att åtgärderna för att uppnå konkurrens inte bör kosta mer än vad den upphandlande myndigheten kan tjäna på konkurrensutsättningen. Det handlar således om god ekonomisk hushållning med skattemedlen.

Kommentus håller i övrigt med de bedömningar som SKL gör beträffande utformningen av bestämmelsen.

1.4.2 Täckningsköp

Överprövningar som drar ut på tiden är ett stort praktiskt problem. Kommentus välkomnar utredningens förslag som tydliggör att direktupphandling får tillämpas i samband med överprövning (täckningsköp). Vi anser att det bör klargöras att upphandlande myndigheter också ska kunna göra sådana täckningsköp när de är avropsberättigade på en inköpscentrals ramavtal. Inköpscentraler fyller en viktig funktion för ett stort antal upphandlande myndigheter. De tar inköpscentralens planerade ramavtal med i beräkningen när de planerar sin egen inköpsverksamhet.

Överprövningar är vanliga vid nationella inköpscentralers upphandlingar. Då handläggningen av målen ofta drar ut på tiden kan ett mycket stort antal avropsberättigade upphandlande myndigheter komma att drabbas. Det är därför angeläget att regeringen klargör att förslaget om täckningsköp även omfattar de upphandlande myndigheter som är avropsberättigade på det ramavtal vars upphandling är föremål för överprövning.

Det är därtill nödvändigt att det fortsatta lagstiftningsarbetet klargör att täckningsköp kan vara möjligt även över tröskelvärdena, dvs. trots att det inte uttryckligen regleras.

1.4.3 Övrigt

Kommentus anser att beloppsgränsen för direktupphandling bör utvärderas och ses över ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Principen bör vara att den ska ligga på en nivå som tar sin utgångspunkt i att den potentiella vinsten med konkurrensutsättningar ska överstiga transaktionskostnaderna för upphandlande myndigheter och leverantörer. Det är en komplex analys som bl.a. kräver en noggrann utvärdering av nuvarande beloppsgränser och att de jämförs med de transaktionskostnader som det kommande regelverket antas leda till.

Det är Kommentus uppfattning att en upphandling inte automatiskt bör omfattas av bestämmelserna om annonspliktiga upphandlingar i 19 kap. när en upphandlande myndighet väljer att annonsera sin direktupphandling i en nationellt tillgänglig databas när det framgår att direktupphandlingsförfarandet är tillämpligt.

Kommentus anser att den nuvarande beloppsgränsen för dokumentationsplikt på 100 000 kr ska vara kvar. Utredningens skriver att det räcker att redovisa verifikat vid små belopp. Vi anser att det är en onödig reglering då det redan krävs enligt bokföringslagen.

Kommentus tillstyrker övriga förslag om direktupphandling.

1.5 Upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster enligt bilaga 2

Kommentus är mycket tveksamt till att annonseringskravet blir tillämpligt först när upphandlingar av juridiska tjänster eller bevakningstjänster överstiger € 700 000. Vi har goda erfarenheter av att upphandla dessa tjänsteområden enligt LOU. Kommentus anser emellertid – liksom Sveriges Kommuner och Landsting – att det vore komplicerat att ha tre olika system för upphandling av tjänster. Vi utgår från att upphandlande myndigheter, även utan annonseringskrav, finner ett värde i att konkurrensutsätta dessa tjänster. Vi tror att man inom det kommunala självstyret kan hitta fram till goda lösningar för medborgarna som hushåller med skattemedlen. Kommentus tillstyrker därför förslaget att samtliga tjänster enligt bilaga 2 till LOU och LUF ska regleras på samma sätt.

Del 2 - Vissa regler om överprövningsmål

2.1 Utredningens uppdrag och Överprövningsutredningens förslag

Inledningsvis vill SKL Kommentus påtala värdet av balanserade och effektiva rättsmedel för en välfungerande offentlig upphandling. Kommentus är därför kritisk mot utredningens direktiv som både fastställer att antalet överprövningar är det överskuggande problemet och att sättet att minska dem är processkostnadsansvar eller ansökningsavgifter. Vi anser att utredningen borde ha haft möjlighet att självständigt analysera problematiken för att hitta lämpliga och effektiva lösningar. Vi är vidare kritiska till regeringens långsamma beredning av Överprövningsutredningens förslag (SOU 2015:12). Det har varit svårt att ta ställning till behovet av Förenklingsutredningens förslag utan att känna till om eller hur Överprövningsutredningens förslag kommer att realiseras.

2.2 Problemet med stort antal överprövningar

Antalet överprövningar har sedan ett antal år tillbaka varit ett reellt problem. Glädjande nog visar Upphandlingsmyndighetens statistik (2018) en tydlig minskning under 2017. Om det är ett trendbrott återstår att se. Överprövningarna är och har under flera år varit ojämnt fördelade bland landets upphandlande myndigheter. Kommunala upphandlande myndigheter med omfattande upphandlingsverksamhet drabbas generellt sett oftare av överprövningar än andra. Upphandling av ramavtal (9,2 %) överprövas i större utsträckning än upphandling av enskilda kontrakt (5 %). Kommentus anser att utredningen i betydligt större omfattning borde ha analyserat vilka myndigheters upphandlingar som överprövats och bakgrunden till överprövningarna samt beaktat denna analys när förslagen om både processkostnadsansvar och ansökningsavgifter utformades.

2.3 Problemet med utdragna överprövningsmål

Det överskuggande problemet har under ett par år varit domstolarnas utdragna handläggningstider. SKL Kommentus är kritisk till att utredningen inte fått i uppdrag att analysera vad överprövningarna kostar samhället och lägga förslag som effektiviserar dem. Kommentus har tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting låtit genomföra en analys av tre enskilda upphandlingar som överprövats. Analysen har genomförts av Bernt Lundgren och Bengt Eklind på P.P.A. Pro Public AB och bifogas remissvaret. Vi misstänker att överprövningarna medför betydande kostnader för samhället. Förenklingsutredningen har redovisat de direkta kostnaderna för domstol och parternas

processföring. Dessa kostnader är i underkant. I vår analys redovisas mer realistiska kostnader och därtill ett antal indirekta kostnader.

I ett av exemplen upphandlade Tyresö kommun under 2016 en ombyggnad av en rondell och asfaltsbeläggning. En leverantör klagade på ett mindre formaliafel i det vinnande anbudet och handläggningstiden i förvaltningsdomstolen varade drygt fem månader. Den upphandlande myndigheten, leverantören och domstolen har tillsammans ca en kvarts miljon kronor i kostnader för själva överprövningen, dvs. direkta kostnader. Den kostnaden är förhållandevis modest i jämförelse med de som uppstod till följd av att projektets övriga etapper försenades och genom att det vinnande anbudet fick förkastas och ett dyrare antas. Kostnaden för det blev drygt fem miljoner kronor. Vidare uppstod köbildning i trafiken till följd av förseningen. Den innebar sammanlagt 8 400 timmar i försening för Tyresös kommuninnevånare vilket tillsammans med koldioxidutsläppen, omräknat till samhällsekonomiska kostnader, uppgick till ca en miljon kronor (beräkningar av Helm Project AB). Den totala samhällsekonomiska kostnaden för överprövningen och dess konsekvenser, dvs. både direkta kostnader och delar av de indirekta kostnader som vi kunnat beräkna, uppgick alltså till drygt sex miljoner för en upphandling vars värde uppskattats till 40 miljoner kronor.

Vidare analyseras kostnaderna för överprövning av Region Örebro's upphandling av serviceresor och därtill SKL Kommentus upphandling av storköksutrustning. Det rör sig såklart om enskilda exempel. En bredare analys vore därför angelägen för att belysa överprövningarnas samtliga kostnader för offentlig sektor. Vår poäng är att den kostnaden bör vägas mot kostnaderna för eventuella åtgärder för att effektivisera handläggningen. Men redan vår analys torde vara tillräcklig för att motivera bl.a. ett tillskott av resurser till domstolsväsendet så att överprövningstiderna blir kortare och påskynda beredningen av Överprövningsutredningens förslag.

Kommentus – liksom andra i vårt nätverk – har också många erfarenheter av s.k. *strategiska överprövningar*, dvs. överprövningar som helt eller delvis syftar till att försena avtalstecknande och av *sen överprövningar*, dvs. överprövningar som avser det konkurrensuppsökande skedet men framställs först efter tilldelning (se Kartläggning och analys av mål om överprövning Upphandlingsmyndighetens rapport 2017:7, s. 66).

Handläggningstiden vid strategiska överprövningar blir ofta särskilt lång då leverantören aktivt agerar för att dra ut på handläggningen. Sena överprövningar orsakar i sin tur stora, onödiga, kostnader eftersom konsekvensen kan bli att upphandlingen ska göras om på grund av en omständighet som var känd innan leverantörer och myndighet lade resurser på anbudsgivning, utvärdering och tilldelning.

2.4 Utredningens förslag om ansökningsavgifter i överprövningsmål

Kommentus anser att utredningens förslag om en ansökningsavgift motsvarande 7 500 kr i överprövningsmål inte är rätt väg att gå för att minska antalet överprövningsmål. De upphandlande myndigheter som har flest överprövningar är enligt Upphandlingsmyndighetens statistik relativt stora aktörer. En rimlig gissning är att de överprövade upphandlingarna ofta avser värdemässigt stora avtal. I sådana sammanhang är 7 500 kronor inget som begränsar antalet överprövningar. Avgiften kommer inte heller att reducera överprövningar av strategisk karaktär eller minska antalet sena överprövningar i de upphandlingar som vi bedömer vara mest överprövningsdrabbade.

En missnöjd leverantör får visserligen en ytterligare anledning att tänka igenom sitt beslut om eventuell överprövning. Vi är dock tveksamma till om en allmän ansökningsavgift verkligen kan

reducera den här typen av mål utan att, på ett icke önskvärt sätt, begränsa de mindre finansiellt starka företagens tillgång till rättsmedlen.

Om regeringen beslutar att införa ansökningsavgift anser Kommentus att avgiften bör vara differentierad och högre över tröskelvärdena för att fylla sitt syfte. Det är av vikt att avgiften är transparent och lätt att beräkna och Kommentus förespråkar därför fasta avgifter. Vid överprövningar av upphandlingar under tröskelvärdena kan utredningens förslag fungera medan överprövningar av upphandlingar över tröskelvärdena bör beläggas med betydligt högre avgifter. Kommentus anser att nivån på avgiften i Danmark på ett bättre sätt skulle fylla syftet med att minska överprövningarna i Sverige.

Kommentus anser att ansökningsavgiften ska utgöra en ersättningsgill processkostnad endast om processkostnadsansvar enligt utredningens förslag införs.

2.5 Utredningens förslag om processkostnadsansvar i överprövningsmål

2.5.1 Vad talar för och emot att processkostnadsansvar minskar antalet överprövningar?

Vi kan konstatera att skadeståndsmålen enligt upphandlingsregelverket är betydligt färre än överprövningsmålen. Det kan – åtminstone till viss del – tänkas bero på att förlorande part riskerar ansvar för motpartens processkostnader. Samhällsekonomiskt verkar det dessutom finnas en vinst att göra för offentlig sektor då leverantörerna förlorar nästan fyra av fem mål. Därtill kan det också vara möjligt för parterna att försäkra sig mot processkostnader i överprövningsmål.

Vi anser emellertid att utredningen borde ha analyserat i vilken omfattning processkostnadsansvaret verkligen kan antas leda till färre överprövningar. Om våra antaganden ovan stämmer, dvs. att överprövningar framförallt drabbar värdemässigt omfattande upphandlingar, så medför risken för processkostnadsansvar en begränsad processminskande effekt. Vi utgår då från hypotesen att insatsen är låg i förhållande till den potentiella vinsten. Detsamma gäller om syftet med överprövningen är att försena avtalstecknande för att tjäna pengar på befintliga avtal.

Vissa undersökningar, inklusive vår analys, tyder på att leverantörernas egna processkostnader är betydligt högre än den upphandlande myndighetens. Det kan i större upphandlingar röra sig om 100 000-tals kronor utan att de har någon nämnvärt avhållande effekt.

Utredningen kan inte heller dra några slutsatser om de granskade EU- och ESS-ländernas processkostnadsansvar faktiskt har medfört färre överprövningsmål. Siffrorna i konsekvensanalysen, om minskad inströmning av mål, verkar närmast tagna ur luften.

Sammanfattningsvis är det väldigt lite i betänkandet som övertygar oss om att processkostnadsansvar på ett reellt sätt bidrar till målet att minska antalet överprövningar. Men förslaget kommer givetvis påverka mindre resursstarka leverantörer. De kan drabbas hårt av att förlora en överprövningsprocess och kommer därför undvika sådana. Huruvida dessa leverantörer drar upp antalet överprövningar framgår inte av utredningen. Enligt Kommentus erfarenhet utgör de en mindre andel. Risken är ändå att de i förlängningen uppfattar offentliga upphandlingar som alltför komplicerade och kostsamma samt därför avstår från att lämna anbud. Processkostnadsansvar rimmar därför illa med behovet av förbättrad konkurrens i flertalet upphandlingar.

2.5.2 Juridik och inte affär i fokus vid processkostnadsansvar

Kommentus konstaterar att införandet av ett processkostnadsansvar skulle addera ytterligare ekonomiska och strategiska överväganden till upphandlingsprocessen, som inte syftar till att identifiera det bästa anbudet eller uppnå den mest fördelaktiga affären. Om varje upphandlingsfel riskerar medföra ett kostnadsansvar till relativt höga belopp, kommer sannolikt administrationen kring upphandlingar, och därmed transaktionskostnaderna, att öka. Fokus i den enskilda upphandlingen kommer att vara på juridik och inte affär, bl.a. med anledning av svenska domstolars restriktiva syn på kompletteringar och förtydliganden av anbud. Upphandlande myndigheter kommer vidare att sättas på svåra prov p.g.a. rättsliga oklarheter som den omfattande, och emellanåt spretiga, kammarrättspraxisen bidragit till.

2.5.3 Förlikning inte möjlig vilket kan försätta upphandlande myndigheter i knepiga situationer

Det är inte möjligt för en upphandlande myndighet att undgå överprövning och risk för kostnadsansvar genom att helt enkelt gå leverantören till mötes (förlikas) eftersom en annan leverantör då kan ansöka om överprövning. Inte sällan måste den upphandlande myndigheten göra svåra bedömningar om ett anbud uppfyller ett krav. Det finns då risk för överprövning både vid godkännande eller förkastande av ett anbud. Att svåra bedömningar måste göras beror i de flesta fall på att leverantören uttryckt sig otydligt i sitt anbud. Den upphandlande myndigheten har då ingen "säker ruta" där den kan undvika processkostnadsansvar. Den upphandlande myndigheten hamnar i dessa fall, utan egen förskyllan, i en rävsax.

Ett illustrativt exempel är Svea Hovrätts avgörande (mål T5455-17) avseende skadestånd på grund av felaktigt förkastande av ett anbud. I det fallet bedömde förvaltningsrätten, vid överprövning av upphandlingen, att en skrivning i ett anbud utgjorde en reservation. Kammarrätten ansåg att skrivningen inte var en reservation. Därefter ansåg tingsrätten, i skadeståndsmålet, att skrivningen inte utgjorde en reservation, medan hovrätten slutligen fann att skrivningen var en reservation.

2.5.4 Övriga kommentarer

Att det kan vara oförenligt med Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter att inte ersätta processkostnader för en enskild som fått rätt mot staten, bör inte påverka valet mellan processkostnadsansvar och Överprövningsutredningens förslag i detta skede. En sådan ordning skulle påverka i princip alla förvaltningsrättsliga måltypen och kräva en genomgående reform av förvaltningsprocessen, dvs. inte bara upphandlingsmålen. Kommentus anser därtill att målet NJA 2015 sid. 364 inte ger stöd för en sådan generell rätt till ersättning som utredningen antyder.

För det fall ett processkostnadsansvar införs har Kommentus inga övriga synpunkter på reglernas utformning.

2.6 Förslagen om domstolarnas handläggning av överprövningsmål

Kommentus delar utredningens problembeskrivning och bedömningar i denna del. Ett införande av aktiv materiell processledning vore en mycket stor effektivitetsvinst.

Av utredningen framgår att det inte finns något hinder mot aktiv processledning i överprövningsmål. Kommentus erfarenhet är ändå att materiell processledning i princip inte alls förekommer. För att åstadkomma detta bedömer Kommentus att det krävs ett förtydligande i lagtexten.

2.7 Vad bör man i stället göra för att minska och effektivisera överprövningarna?

Kommentus bedömning är att resursförstärkningar behövs för att domstolarna ska kunna minska handläggningstiderna i överprövningsmål. Vidare bör Överprövningsutredningens förslag om att begränsa handläggningstiderna i domstol genomföras. Det senare är verklighet i mer än hälften av EUs medlemsländer och ingen av dem har en handläggningstid som överstiger 60 dagar¹. Kommentus anser att det vore en rimlig målsättning också för svenska domstolars handläggning.

Överprövningsutredningens förslag om en preklusionsfrist ("Mellanvägen") är en annan mycket angelägen regelförändring som effektivt skulle hindra sena och strategiska överprövningar. Vi baserar vår bedömning på andra nationella inköpscentralers erfarenheter i några EU-länder med motsvarande regelverk.

I syfte att minska andra typer av överprövningar kommer upphandlande myndigheter långt med ett professionellt inköpsarbete, inkl. dialog innan, under och efter upphandlingen samt en tydlig kommunikation.

Därtill finns alltsedan Högsta domstolens dom i NJA 2013 sid. 762 en obalans mellan parterna. Leverantörer har, med nuvarande rättsläge och vid framgång i sådana mål möjlighet att få processkostnader i förvaltningsdomstol ersatta av upphandlande myndigheter i form av skadestånd. Upphandlande myndigheter saknar denna möjlighet. Överprövningsutredningen föreslog att processkostnader i överprövningsmål inte ska utgöra ersättningsgill skada. Detta och Förenklingsutredningens förslag om processkostnadsansvar avhjälper obalansen mellan parterna i upphandlingsmål men förslagen är sinsemellan oförenliga. Kommentus anser av de skäl som anförts ovan att Överprövningsutredningens förslag är att föredra framför införandet av ett processkostnadsansvar.

2.8 Ställningstagande till förslagen i del 2

Kommentus förordar således sammanfattningsvis att Överprövningsutredningens förslag genomförs i stället för Förenklingsutredningens förslag om processkostnadsansvar och ansökningsavgifter. Först om dessa förslag inte realiserar anser vi att ett processkostnadsansvar eller differentierade ansökningsavgifter bör övervägas.

Remissvaret har beretts i Kommentus Juridiska råd och Kommentus ledningsgrupp fattade den 23 januari 2019 beslut om dess utformning.


Eva-Lotta Löwstedt Lundell
VD


Åsa Edman
Chefsjurist

¹ EU-kommissionen: Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts, (MARKT/2013/072/C), April 2015, s. 65.

P.P.A. Pro Public AB
Bernt Lundgren & Bengt Eklind

2018-10-26

Kostnader som uppstår till följd av överprövningar av upphandlingar

**En studie utförd på uppdrag av SKL Kommentus och Sveriges
Kommuner och Landsting**

Innehåll

SAMMANFATTNING	4
1. UPPDRAGET.....	5
1.1. Inledning	5
1.2. P.P.A. Pro Public AB - en presentation	5
2. METOD.....	6
2.1. Huvudmoment i arbetet.....	6
3. DESKRIPTIV REDOVISNING AV KONSEKVENSER AV ÖVERPRÖVNING I EXEMPELUPPHANDLINGARNA.....	7
3.1. Inledning	7
3.2. Antalet överprövade upphandlingar versus mål om överprövningar.....	8
3.3. Byggtreprenad, tjänster och varor	8
3.4. Att ta höjd för överprövning före tilldelning.....	9
3.5. Direkta kostnader vid överprövning.....	9
3.6. Övriga mer indirekta kostnader vid överprövning	9
3.7. Tid och överprövningskostnader enligt rikssiffror	10
3.8. Storköksutrustning - exempelupphandling 1 (SKL Kommentus)	12
3.9. Anläggnings-/väggtreprenad - exempelupphandling 2 (Tyresö kommun).....	15
3.10. Serviceresor - exempelupphandling 3 (Region Örebro län)	18
4. ANALYS OCH BEDÖMNING.....	20
4.1. Inledning	20
4.2. Kommentarer till Jerker Holms rapport om transaktionskostnader vid upphandlingar.....	21
4.3. Summering från kapitel 3 av kvoter för tid och kostnader	23
4.4. Klargörande av lönenivåer i redovisningen av exempelupphandlingarna	24
4.5. Slutsatser av redovisningen i avsnitten 4.3, 4.3 och 4.4	25
4.6. Övriga slutsatser	26
5. DISKUSSION - ÄR AGGREGERING MÖJLIG?.....	26
5.1. Inledning	26
5.2. Kan CPV-systemet användas för aggregering?.....	27
5.3. ... eller kan andel efter upphandlingstyp användas för aggregering?.....	29
5.4. Aggregering av leverantörskostnader	30
6. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER.....	30

REFERENSER.....	32
BILAGA 1 Personer som P.P.A. har kommunikerat med vid möten eller via mejl.....	33
BILAGA 2 Beräkning av domstolskostnader för sakprövade odh ej sakprövade mål.....	34

Sammanfattning

P.P.A. Pro Public AB har på uppdrag av SKL Kommentus och Sveriges Kommuner och Landsting granskat kostnader som uppstår till följd av överprövningar av upphandlingar. Detta har skett genom undersökning av tre stycken exempelupphandlingar med överprövningar. Den första är en upphandling av storköksutrustning genom SKL Kommentus, den andra en vägentreprenad upphandlad av Tyresö kommun och den tredje gäller serviceresor upphandlade av Region Örebro län.

Resultaten från undersökningen av exempelupphandlingarna jämförs med rikssiffror avseende tid och kostnader som presenteras av Förenklingsutredningen (SOU 2018:44). I nämnda utredning, som inte har gjort några egna beräkningar, hänvisas till ett betänkande av Upphandlingsutredningen (SOU 2011:73) där en beräkning finns att upphandlande myndigheters tid för överprövning är 68 timmar och att kostnaden för detta uppdaterad till år 2016 är 23 000 kronor inklusive sociala avgifter. Beräknat för 1 353 överprövningar år 2016 blir det drygt 30 miljoner kronor.

I Förenklingsutredningen redovisas även via en PWC-utredning till EU år 2011 att kostnaden för en leverantör vid överprövning är 2-3 gånger större än för en upphandlande myndighet. Förenklingsutredningen landar i 2,5 gånger myndighetens kostnad, vilket för år 2016 blir cirka 60 000 kronor (23 000 x 2,5) och innebär en årskostnad för leverantörskollektivet på drygt 80 miljoner kronor (1 353 x 60 000).

Överprövningarna av de tre exempelupphandlingarna som P.P.A. undersöker visar högre värden både när det gäller tid och kostnad per tidsenhet. Den sammanvägda tiden för alla tre exempelupphandlingarna är 3,2 gånger mer omfattande än de angivna riksvärdena (1,86 storköksutrustning, 4,44 vägentreprenad, 3,38 serviceresor). Den sammanvägda kostnaden är 6,75 gånger större ((2,42 storköksutrustning, 11,64 vägentreprenad, 6,18 serviceresor).

Den större kostnaden jämfört med rikssiffrorna kan förklaras bl.a. av att anläggningsarbete (vägentreprenad) har en synnerligen stor genomslagskraft. En annan förklaring är att den ensartade personalkategorin - upphandlare (338 kronor per timme)- som riksberäkningarna utgår från, i exempelupphandlingarna fördelar sig på ett spektrum av interna personalkategorier - upphandlare, jurister, projektledare och chefer (345 - 595 kronor per timme) - men även externa advokater och konsulter (max kostnad 2 667 kronor per timme).

Vid analysen av P.P.A:s resultat jämfört med rikssiffrorna granskas det underlag som Förenklingsutredningen hänvisar till. Underlaget har en mycket stor bortfallsprocent. Vidare saknas storstadskommunerna i underlaget. Därtill, och viktigast, finns inte det ur upphandlingssynpunkt "tunga" området anläggningsarbete med bland de sex områden som ligger till grund för skattningen av 68 timmar i överprövningstid för myndigheter. Mot denna bakgrund ifrågasätter P.P.A. de nu aktuella rikssiffrorna och menar att exempelupphandlingarnas tid och kostnader pekar i en riktning som sannolikt är mer korrekt.

När det gäller kostnader för leverantörer landar undersökningen i att rikssiffrorna även här är för låga. P.P.A. får 2,5 gånger de kostnader som de aktuella rikssiffrorna anger. Undersökningens underlag är dock svagare avseende leverantörer än vad som gäller för myndigheterna.

En fråga från SKL Kommentus och Sveriges Kommuner och Landsting är om det går att aggregera undersökningens resultat till nationell nivå, även om detta görs spekulativt. P.P.A. visar på några möjligheter att aggregera men precisionen är självklart låg. Avslutningsvis föreslår P.P.A. att de resultat som undersökningen visar förhoppningsvis kan vara en utgångspunkt för, och inspirera till, en mer omfattande undersökning av överprövningskostnader vid upphandlingar.

1. Uppdraget

1.1 Inledning

Vid ett möte den 26 februari 2018 mellan Bernt Lundgren och Bengt Eklind, P.P.A. Pro Public AB, och Åsa Edman, SKL Kommentus, redovisade Åsa Edman att SKL Kommentus och Sveriges Kommuner och Landsting vill ha undersökt kostnader som uppstår till följd av överprövningar (ÖP) av upphandlingar. Syftet med en sådan studie är att få fram underlag som kan ge ingångar till att minska antalet överprövningar och kostnaderna som är förknippade med dessa. SKL Kommentus och Sveriges Kommuner och Landsting vill också använda resultaten i samband med remissarbetet avseende utredningen "Flexiblere och enklare regler för upphandlingar under EU:s tröskelvärden samt vissa överprövningsfrågor" (dir. 2017:69).¹

Åsa informerade att kostnader för upphandlande myndighet (UM) kan uppstå på grund av suboptimering för att undvika överprövningar (ÖP), dyrare priser när leverantören behöver ta höjd för risken för standstill under ÖP, kostnader för själva ÖP:n, kostnader för att göra täckningsköp under pågående upphandling, fördyrade produkter vid täckningsköp, att bästa anbudet inte kan antas t.ex. vid ÖP på grund av mindre formaliafel. Motsvarande för leverantören kan bl.a. vara kostnader för ÖP och standstillkostnader.

Information gavs att väntetiden i förvaltningsrätten kan uppgå till 7-8 månader. Cirka hälften av överprövningarna går vidare till kammarrätten. Där väntar 3-4 månader för att eventuellt få prövningstillstånd och lika lång tid för prövningen

Ytterligare information var att studien bör inriktas på tre exempel på överprövade upphandlingar:

- Landsting, kommun och SKL Kommentus inköpscentral
- Fastställa kostnader som förseningar pga. överprövningar leder till i tre exempelupphandlingar
- Kostnader för upphandlande myndigheter, leverantörer och samhälle (skattebetalare och om möjligt för enskilda)
- Metoden bör innefatta att intervjua upphandlingschefer, förvaltnings-/avdelningschefer och branschorganisationer.
- Ett önskemål är att kostnadsuppskattningarna så långt det är möjligt ska kunna aggregeras till nationell nivå. För detta behövs en hel del spekulation.

Det bestämdes att uppdraget ska genomföras med start i april 2018 och delredovisas i september samt slutredovisas i oktober 2018 i form av en rapport. P.P.A. redovisade behovet av att exempelupphandlingarna utgör typfall inom sina respektive områden.

1.2 P.P.A. Pro Public AB - en presentation

P.P.A Pro Public AB är ett nätverksföretag av konsulter med inriktning på den offentliga sektorn. Tillsammans har konsulterna många års erfarenhet av kvalificerat arbete som utredare, analytiker och beslutsfattare i statliga och kommunala organisationer.

Företagets kärnverksamhet är samhällsekonomiska konsekvensanalyser och utvärderingar av processer och effekter. Utöver kärnverksamheten är P.P.A. engagerat i frågor om kommunal ekonomi och kommunal utjämning, nordiska samarbetsfrågor, befolkningsprognoser, äldrefrågor, hälso- och sjukvård, folkhälsa och utbildning av utredare.

¹ Utredningen redovisade sitt betänkande (SOU 2018:44) i juni 2018 med titeln *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexiblere upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål*. Utredningen benämns fortsättningsvis Förenklingsutredningen.

Organisatoriskt har företaget erfarenhet från Regeringskansliet (Finansdepartementet, Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet), statliga myndigheter (Arbetsförmedlingen, Statskontoret, Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Statens folkhälsoinstitut, dåvarande Statens Pris- och Konkurrensverk), organisationer (dåvarande Svenska Kommunförbundet, dåvarande Landstingsförbundet, Sveriges Kommuner och Landsting samt Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)) och kommuner. Flera av konsulterna har också haft uppdrag inom det offentliga utredningsväsendet som sekreterare och huvudsekreterare.

Konsulter i uppdraget. Bernt Lundgren – ordförande i P.P.A. - är socionom, ekonom, folkhälsovetare och organisationskonsult. Bernt har en bred erfarenhet som utredningsledare, expert inom välfärds- och folkhälsoområdet samt som organisationskonsult. Bernt har medverkat i flera statliga utredningar, bland annat som huvudsekreterare i Nationella folkhälsokommittén, och har representerat Sverige i EU-projektet Determine.

Bengt Eklind – vice ordförande i P.P.A. - har utbildning i nationalekonomi, företagsekonomi, statistik och matematik. Bengt har arbetat under många år som utredare och analytiker vid SCB, Finansdepartementet och i Socialdepartementet. Han har även varit ämnesråd vid Finansdepartementet och Socialdepartementet. Bengts främsta specialiteter är välfärdsfrågor i bred mening och mikrosimuleringsmodeller i synnerhet.

Två konsulter knutna till P.P.A. medverkar med kvalitetssäkring och referens. Det är Anders Ekholm, vice vd för policy och kommunikation vid Institutet för framtidsstudier. Han har i sin kompetensprofil studier i nationalekonomi, statistik, företagsekonomi och statsvetenskap. Anders har även bred kunskap om den offentliga sektorn och om ekonomiska beräkningar, analyser och prognoser. Den andra personen är Lennart Brege, pol. mag. i nationalekonomi, företagsekonomi, sociologi, statistik och statskunskap. Han har lång erfarenhet som utredare, projektledare och chef vid den statliga myndigheten Statskontoret.

2. Metod

2.1 Huvudmoment i arbetet

Arbetet har innehållit följande metodiska huvudmoment:

Dialog med uppdragsgivaren

- Stämma av valet av verksamhetsområden som ska undersökas.
- Diskutera statistiska underlag.
- Stämma av perspektiv på potentiella kostnader vid överprövningar.
- Förteckna lämpliga personer för intervjuer.

Sökning och inläsning av skriftligt underlag

- Söka upphandlingsstatistik via Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten.
- Läs Upphandlingsmyndighetens rapport "Kartläggning och analys av mål om överprövning" (2017:7).
- Granska Domstolsverkets statistik för LOU-mål.
- Läs domar relaterade till tre valda exempelupphandlingar.

Framställning av intervjuformulär och intervjuer med valda personer

- Utveckla intervjuformulär med avseende på de verksamheter som ska undersökas och personer som ska intervjuas.
- Intervjua upphandlingschefer och företrädare för leverantörer.

Analys av kostnader för överprövningar inom valda verksamhetsområden

- Sammanställa information om kostnader som förseningar på grund av överprövningar leder till i tre valda exempelupphandlingar.
- Lyfta fram kostnader för upphandlande myndigheter, leverantörer och samhälle (skattebetalare och om möjligt för enskilda).
- Få fram realistiska data om tidsåtgång och timkostnader.
- Granska rapporter med tidsuppskattningsmodeller för att skatta kostnader för väntan.
- Kvalitetssäkra via referenspersoner.

Uppskattning av kostnader vid aggregering till riksnivå

- Göra kostnadsuppskattningar så långt det är möjligt med avseende på aggregering till nationell nivå. För detta behövs en hel del spekulation.
- Kvalitetssäkra via referenspersoner.

Redovisning av analys och preliminära slutsatser för uppdragsgivaren

- Redovisa preliminära slutsatser vid ett avstämningsmöte med uppdragsgivaren i september 2018.

Skriftlig slutrapport – Slutredovisning

- Lämna en skriftlig rapport baserad på analys och slutsatser av det skriftliga underlagsmaterialet och intervjuerna under oktober 2018.

3. Deskriptiv redovisning av konsekvenser av överprövning i exempelupphandlingarna

3.1 Inledning

Under det här avsnittet redovisar vi rikssiffror för år 2016² hämtade från Upphandlingsmyndighetens och Konkurrensverkets rapporter om antal upphandlingar och överprövningar. Detta kompletteras på riksnivå av data ur Förenklingsutredningens betänkande (SOU 2018:44) om tid och kostnad avseende överprövningar för både upphandlande myndigheter och leverantörer. Rikssiffrorna i dessa två avseenden fungerar som *referens* för vårt utredningsarbete med tre exempelupphandlingar. En tredje komponent på riksnivå är data från Domstolsverket om styckkostnader för processer i förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen.

Efter genomgång av rikssiffrorna presenterar vi data om våra exempelupphandlingar. Vi visar att de tre exempelupphandlingar som gäller storköksutrustning, en vägentreprenad och serviceresor i samtliga tre fall tar mer tid och innebär högre kostnader per tidsenhet än referensvärdena i rikssiffrorna. Vi redovisar hur stora skillnader det handlar om genom att visa kvoter mellan tid respektive kostnader i våra exempel relativt rikssiffrorna. För att underlätta belysningen av kvoter för tid och kostnader har en färgläggning gjorts med grön färg för tid samt en gul färg för kostnad för upphandlande myndighet och en blå färg för kostnad för leverantörer. Längst till höger i tabellerna för exempelupphandlingarna finns sedan kvoternas numeriska värde redovisade med röd färg.

² År 2016 är en naturlig utgångspunkt för studien beroende på att fullständiga uppgifter än så länge saknas för senare år. En annan aspekt är att en av exempelupphandlingarna annonserades år 2015 och de övriga två år 2016.

3.2 Antalet överprövade upphandlingar versus mål om överprövningar

Statistik om överprövningar av upphandlingar är komplicerad i den bemärkelsen att flera mått används. Det är skillnad på antalet överprövade upphandlingar, antalet mål om överprövning i domstol och antalet avgöranden i överprövningsmål. Om flera leverantörer begär överprövning av samma upphandling registreras ett mål för varje ansökan. Detsamma gäller om en upphandling överprövas av flera myndigheter eller enheter utom då en upphandlande myndighet upphandlar för andra upphandlande myndigheter eller enheter. (SOU 2018:44, s. 399). Vår utgångspunkt för uppdraget är primärt upphandlingarna i sig ("det är kontraktet som är det intressanta") och deras överprövning, inte målnumren i domstol. Ändå kommer vi också att beröra målnumren genom att sätta ljus på skillnaden mellan sakprövade mål och ej sakprövade mål och de skilda domstolskostnader som detta innebär.

3.3 Byggtreprenad, tjänster och varor

Vid uppstarten av P.P.A-s uppdrag redovisade vi att en förutsättning för att i slutändan kunna göra någon form av aggregering till nationell nivå, även i termer av en spekulering, är att de exempel på överprövningar av upphandlingar som väljs bör kunna knytas till en eller flera undersökningar som via ett korrekt statistiskt urval kan ge information om relevanta upphandlingskategorier. Detta gjorde att vi kom att uppmärksamma ett regeringsuppdrag som Upphandlingsmyndigheten i samverkan med Konkurrensverket redovisade i december 2017 med titeln "Kartläggning och analys av mål om överprövningar" (Rapport 2017:7). I rapporten ligger fokus på upphandlingar i sig och överprövning av dem.

I rapporten redovisas antal överprövade annonserade upphandlingar totalt och i urvalet enligt följande för åren 2015 och 2016 (Rapport 2017:7 s. 42):

	Totalt Annonserade upphandlingar	Överprövade upphandlingar	Urvalet Överprövade upphandlingar	Andel av totalt antal överpröv. upphandlingar
År 2015	18 345	1 446	500	35%
År 2016	18 330	1 353	500	37%
Totalt	36 675	2 799	1 000	36%

Urvalet är ett slumpmässigt korrekt urval på 500 ärenden år 2015 och 500 ärenden år 2016 av överprövade upphandlingar. Kategoriseringar av urvalet visar i ytterligare tabeller följande när det gäller andel överprövade annonserade upphandlingar 2015-2016 (Rapport 2017:7 s. 43-47)

- Andel efter lag: LOU 92%, LUF 7%
- Andel efter upphandlingstyp: byggtreprenad 24%, tjänster 50%, varor 26%
- Andel efter förfarande: inte direktivstyrt 45% (förenklat 44%), direktivstyrt 55% (öppet förfarande 50%)
- Andel efter tilldelningsgrund: ekonomiskt mest fördelaktiga anbud 47%, lägsta pris 46%
- Andel efter avtalsform: ramavtal 52%, övriga avtal 48%
- Andel efter myndighetstyp: kommuner 65%, landsting 15%, stat 19%, övriga 1%
- Andel efter företagsstorlek: mikro och små 64%, medel och stora 30%, övriga 6%

När det gäller dessa upphandlingskategorier fann vi att området byggtreprenader (24%), tjänster (50%) och varor (26%) sannolikt är den mest intressanta kategorin när det gäller möjligheter att aggregera de kostnader som framkommer i studien. Vårt önskemål till

uppdragsgivaren var att få klarlagt vilka inköpsområden under respektive aktör (kommun, landsting och SKL Kommentus) som borde väljas.

Efter resonemang med SKL Kommentus om vikten av att finna typexempel inom områdena byggtreprenad, varor och tjänster valde SKL Kommentus ut tre exempelupphandlingar för undersökande intervjuer, varav den vi redovisar först gäller en ramavtalsupphandling av storköksutrustning genom SKL Kommentus, den andra en anläggningsentreprenad genom Tyresö kommun och den tredje en upphandling av serviceresor genom Region Örebro län.

3.4 Att ta höjd för överprövning före tilldelning

När upphandlande myndigheter/enheter söker alternativ för att minska risken för att en upphandling överprövas brukar det benämnas att "ta höjd för överprövning före tilldelning". En definition är följande:

Att "ta höjd för överprövning före tilldelning" innebär att upphandlande myndighet - under upphandlingen - utreder och gör vägval som syftar till att minska risken för överprövningar. Behov av detta finns då det är oklart om en överprövning kan ros i land innan det nya avtalet behöver vara på plats. Att i största möjliga mån undvika glapp mellan avtalen, dvs. ett hamna i ett avtalslöst tillstånd, är angeläget.

För att minska risken för överprövningar utformas vanligtvis krav och används tilldelningsmodeller som erfarenhetsmässigt leder till färre överprövningar:

- Dialog med branschen för att höra deras synpunkter om vad som fungerar respektive inte fungerar i pågående avtal.
- Upphandlingsunderlag skickas ut på remiss till leverantörerna före annonsering.
- Val av tilldelningsmodell kan göras för att minska segdragna överprövningar, t.ex. tilldelningsmodellen "förnyad konkurrensutsättning".
- Efter tilldelning ringer upphandlaren runt och talar med de leverantörer som inte har fått någon tilldelning om varför det blivit så.
- Även dialog inför upphandlingar/under ramavtalstid förs.

Även leverantörer har skäl att minska kostnader som är en följd av överprövningar. Att utarbeta anbud är kostsamt. Att hamna i en överprövningssituation innebär ytterligare kostnader. Det finns en hypotes om att leverantörer därför tar höjd för standstill under överprövning genom att ta ut en riskpremie i sina anbud. Denna hypotes uppmärksammas i P.P.A:s undersökning.

3.5 Direkta kostnader vid överprövning

Direkta kostnader inkluderar klagomålshantering hos upphandlande myndigheter och enheter samt motsvarande hos leverantörer, en eller flera. I dessa kostnader ingår regelmässigt skriftväxling, inlagor och kostnader för ombud (externa kostnader) för såväl upphandlande myndigheter/enheter som leverantörer. Ytterligare direkta kostnader är förvaltningsdomstolarnas, kammarrätternas och Högsta förvaltningsdomstolens kostnader.

3.6 Övriga mer indirekta kostnader vid överprövning

Utöver direkta kostnader finns indirekta kostnader för myndigheter/enheter:

- Långa handläggningstider fördröjer att avtal kan slutas och försvårar därmed leverans av entreprenader, tjänster och varor där i många fall myndigheten har lagreglerad skyldighet att tillgodose behov. Att allmänheten påverkas negativt kan minska tilliten till politik och förvaltning.
- Osäkerhet om hur lång tid prövningen i domstol tar försvårar slutande av tillfälliga avtal med en tillfällig avtalspart eller en befintlig leverantör (som ska bytas ut) och innebär

kostnader i sig för att genomföra täckningsköp. Därtill finns en risk för att produkter/tjänster fördyras genom "monopolpriser" från en tillfällig avtalspart.

- Långa handläggningstider kan skapa incitament till överprövningar med det opportunistiska syftet hos leverantörer att tjäna pengar under handläggningstiden.
- Otydliga förfrågningsunderlag leder till snårig process.
- Genom täckningsköp kan den upphandlande myndigheten riskera att göra en otillåten direktupphandling vilket kan resultera i en upphandlingsskadeavgift.
- Vid långa handläggningstider finns det en risk att leverantörerna har svårt att stå för sina anbud. Risk vid långa handläggningstider finns även genom att leverantörer köps upp och omstruktureras vilket kan innebära behov av ny tilldelning.
- En omfattande och snårig nationell praxis har utvecklats kring upphandlande myndigheters möjligheter att tillåta komplettering och förtydligande av anbud. Det gör att klagande kan vinna framgång pga. mindre formaliabrister vilket leder till att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet inte kan antas. Detta kan öka kostnaderna i väsentlig grad.
- Dyra inträdesbarriärer kan hindra små innovativa företag att lämna anbud till förfång för upphandlande myndigheter.
- Det kan även finnas kostnader pga. fördröjning av införande av ny teknologi.

För leverantörer kan indirekta kostnader handla om

- Svårigheter att planera verksamheten. Investeringar och personal som behöver hållas flytande medför ekonomisk osäkerhet och ökade kostnader.
- Suboptimering pga. teknologiskift. Kostnader pga. konkurrensnackdel om anbud som omfattar ny teknologi stoppas pga. överprövning.

3.7 Tid och överprövningskostnader enligt rikssiffror

Rikssiffror 2016³

Antal upphandlingar	18 330
Upphandlingssumma (KKV PM 2018-04-17)	684 000 000 000
Medelsumma	37 315 876
Procent överprövningar	7,4
Antal överprövningar	1 353

Data från SOU 2018:44

UM: ÖP-tid/fall 2016 enl SOU 2018:44 (timmar)	68
UM: Kostnad per ÖP enl SOU 2018:44 ("drygt 23 000")	23 000
UM: Timkostad för ÖP-personal enl SOU 2018:44	338,2 kr/tim
UM: Ekvation 2016 kostnad	1353 X 23 000
UM: Kostnad 2016 enl SOU 2018:44, hela riket ("drygt")	30 000 000
LEV: ÖP-tid/fall 2016 enl SOU 2018:44 (68 x 2,5)	170
LEV: Kostnad per ÖP	60 000
LEV: Kostnad 2016 enl SOU 2018:44, hela riket	80 000 000

Data från DOV, styckkostnad 2016 och 2017.

³ Antal upphandlingar, antal och andel överprövningar är hämtade från Upphandlingsmyndigheten. (2017). *Kartläggning och analys av mål om överprövning*. Rapport 2017:7). Upphandlingssumman 2016 redovisas i Konkurrensverket. (2018). *The Swedish Procurement Monitoring Report 2018*. PM 2018-04-17.

Från Förenklingsutredningens betänkande (SOU 2018:44, s. 404-405) har vi hämtat informationen om data om tid och kostnader för upphandlande myndigheter och leverantörer. När det gäller domstolskostnader som också redovisas i SOU 2018:44 på s. 406 använder vi istället kostnadsuppskattningar som vi har fått från Domstolsverket i april 2018.

Förvaltningsrätt	12 361
Kammarrätt	11 691
HFD	18 463

Som nämndes i avsnittets inledning använder vi rikssiffrorna som *referens* för vårt utredningsarbete med de tre exempelupphandlingarna. Tid och kostnader för upphandlande myndigheter (UM) i dessa rikssiffror har Förenklingsutredningen i sitt betänkande *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om upphandlingsmål* (SOU 2018:44, s. 404-405) hämtat från Upphandlingsutredningens delbetänkande *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen* (SOU 2011: 73). I detta delbetänkandes bilaga 6 gör nationalekonomen Jerker Holm en analys av transaktionskostnader vid offentlig upphandling. 68 timmar i genomsnittlig överprövningstid per upphandlande myndighet har hämtats från Holm. Vidare är beloppet 23.000 kronor inklusive sociala avgifter i lön för en upphandlare under dessa 68 timmar en uppräknig från 18.000 kronor år 2009 till 23.000 kronor år 2016. Med avseende på leverantörer (Lev) anges i SOU 2018:44 (s. 404-405) även en annan rapport, nämligen en PWC-rapport till EU år 2011 med titeln *Public Procurement in Europe – Cost and effectiveness* (s. 80). I den rapporten visas avseende hela EU att en leverantörs tid vid överprövning är 2-3 gånger mer omfattande än för en upphandlande myndighet. Detta tar Förenklingsutredningen fasta på vilket resulterar i medelvärdet 2,5 gånger den tid som en upphandlande myndighet använder vid överprövning. Där tiden och kostnaden för en upphandlande myndighet var 68 timmar och 23.000 kronor är motsvarande enligt utredningen 170 timmar och 60.000 kronor för en leverantör. Från vår sida vill vi upplysa om att siffrorna rymmer en hel del approximationer i termer av "drygt" och "cirka" vilket gör att kostnadssiffrorna är en aning för låga. Med tanke på att de utgör en referens gör vi dock ingen omräkning av dem här. Däremot redovisar vi en omräkning i en fotnot i det analytiska kapitlet 4.

Förenklingsutredningen har på s. 406 angett styckkostnader för domstolarnas hantering av mål år 2017. Samma styckkostnadsredovisning har vi fått via Domstolsverket i april 2018. Dock skiljer sig antal avgjorda mål en aning. Här redovisar vi det antal mål som vi har fått uppgift om från Domstolsverket.

Förvaltningsrätten			Kammarrätten			Högsta förvalt.domstolen		
	Styck-	Antal		Styck-	Antal		Styck-	Antal
	kostn/mål	mål		kostn/mål	Mål		kostn/mål	Mål
Sakpröv		2573	Sakpröv		267	Sakpröv		7
Ej sakpröv		983	Ej sakpröv		669	Ej sakpröv		343
Alla	12 361	3 556	Alla	11 691	936	Alla	18 463	350

Förenklingsutredningen poängterar att styckkostnaden för överprövningsmål sannolikt är högre än de angivna kostnaderna 12 361 kronor, 11 691 kronor och 18 463 kronor. Med anledning av det gör vi ett försök att beräkna hur mycket större dessa kostnader kan vara genom att använda data om medianvärden för det totala antalet dagar för målen. Då medianvärden är de enda värden vi har tillgång till via Domstolsverket hanterar vi dem som om de vore medelvärden. Detta är inte korrekt men vi tänker att medianvärden i avsaknad av medelvärden ändå kan användas för en approximativ skattning av skillnaderna mellan sakprövade och ej sakprövade måls kostnader. På så sätt får vi fram följande kostnader per mål i respektive domstol.

Förvaltningsrätten			Kammarrätten			Högsta förvalt.domstolen					
	Antal	Dagar	Kostn /		Antal	Dagar	Kostn /		Antal	Dagar	Kostn /
	Mål	median	mål		mål	median	mål		Mål	Median	mål
Sakpröv	2573	98	16 140	Sakpröv	267	117	24 632	Sakpröv	7	619	244 829
Ej sakpröv	983	15	2 470	Ej sakpröv	669	31	6 526	Ej sakpröv	343	35	13 843
Alla	3 556	113	12 361	Alla	936	148	11 691	Alla	350	654	18 463

Beräkningarna avseende dessa kostnader per mål redovisas i bilaga 2.

3.8 Storköksutrustning – exempelupphandling 1 (SKL Kommentus)

Den första exempelupphandlingen, en ramavtalsupphandling med SKL Kommentus Inköpscentral AB (benämns SKL Kommentus i det följande) som upphandlande myndighet, gäller upphandling av storköksutrustning i form av diskmaskiner, kyla (kylskåp, frysar, nedkylningsskål, blast chillers, kylbänkar med mera), ugnar (för matlagning), värme (kokgrytor, stekbord, spisar, varmhållning med mera), övrigt (inredning, ergonomi, beredningsmaskiner, etcetera), ALLT (Används vid avrop av helt nytt kök, exempelvis vid nybyggnation). Årsomsättningen på ramavtalet uppskattades till ca 43 miljoner kronor (baserad på historisk försäljning). 20 leverantörer lämnade anbud.

Upphandlingen annonserades i juli 2016, varefter 8,5 månaders anbudsutvärdering följde pga. komplexiteter i anbuderna (bl.a. inväntade SKL Kommentus bedömningar av Konkurrensverket). Sammantaget begärde sju leverantörer överprövning av tilldelningsbeslutet som meddelades i juni 2017. Leverantörernas ansökan om överprövning avslogs av förvaltningsrätten genom två domar i februari 2018. (Förvaltningsrätten i Stockholms avgörande i mål nr 14749-17, 14750-17, 14753-17, 14755-17, 12758-17, 14760-17 och 14495-17.) Förvaltningsrättens domar överklagades av leverantörerna till kammarrätten under samma månad. Kammarrätten beslutade i april att inte meddela prövningstillstånd. (Kammarrätten i Stockholms beslut, mål nr 1184-18 1506-18 och 3047-3051-18.) En fusionering av två anbudslämnande företag under handläggningstiden medförde att SKL Kommentus fick återta det ursprungliga tilldelningsbeslutet och meddela ett nytt i juni 2018. Ingen överprövning inkom och avtal kunde tecknas i augusti 2018. Tiden från utannonsering till slutlig tilldelning och avtal blev därmed mer än två år. Sammanlagd tid i förvaltningsrätten var ca 7,5 månader och i kammarrätten ca 2 månader, summa 9,5 månader.

Underlaget för redovisningen har tagits fram av chefsjurist Åsa Edman, upphandlare Evelina Emanuelsson och kategoriansvarig för Teknik och energi Jan Jäderberg. P.P.A.s kontaktperson har varit chefsjurist Åsa Edman.

I nedanstående tabell om tid och kostnader för överprövning av upphandlingen av storköksutrustning ska vi på motsvarande sätt som för riks-siffrorna belysa tid och kostnader för överprövningar.

Storköksutrustning

Nationellt ramavtal över tröskelvärdet (Tv) Tv = 1 910 323 kr

Upphandlingssumma

42 600 000

Ta höjd för ÖP före tilldelning, timmar

75

ÖP, timmar

126,5

1,86

Ta höjd för ÖP och ÖP, summa timmar

201,5

2,96

Kvot vs

Rikssiffror

Ta höjd för ÖP före tilldelning, kronor

Förstudie, 1 tim	396
Förfrågningsunderlag, 13 tim + 8 tim extern remiss	8 232
Anbudsperiod, 20 tim	7 775
Prövning/utvärdering, 16 tim	6 220
Tilldelning, avtalsspärr 1, 11 tim	4 484
Tilldelning/avtalsspärr 2, 6 tim	2 196
Summa ta höjd för ÖP, kronor	29 303

ÖP, kronor

ÖP två mål i FR, 126,5 tim	55 586	2,42
Summa kronor Ta höjd för ÖP och ÖP	84 889	3,69

MYNDIGHETER:

Lidingö inget	0
Hultsfred inget	0
Mora ev egen upphandling	0
Skellefteå inget	0
Hörby inget	0
Ulricehamn egna upphandlingar	0
Region Norrbotten (ej fått svar)	0
Summa kronor	0

LEVERANTÖRER:

Lev 1: Egen tid 40 tim a 900 kr/tim	36 000	
Lev 1: Advokat a 3 200 kr/tim= 85 000	85 000	
Ytterligare 5 lika leverantörer som Lev 1	605 000	
Lev 2: antagna värden som Lev 1	121 000	
Summa kronor	847 000	14,12

14,12/7=2,03

DOMSTOL:

7 mål FR (sakpr), 2 mål KR (ej sakpr). 112 980+13 052	126 032
---	----------------

TOTALSUMMA (Ta höjd för ÖP, ÖP, Mynd, Lev och Domstol)	1 057 921
---	------------------

I tabellen redovisas två rubriker för överprövningskostnader (ÖP); "ta höjd för ÖP före tilldelning" och "ÖP". Direkt jämförbart med rikssiffrorna är rubriken "ÖP" som är liktydig med direkta kostnader för överprövning". Som har framhållits ovan finns det skäl att ha med såväl kostnader för att minska risken för överprövningar, dvs. att "ta höjd för ÖP före tilldelning", "Direkta kostnader för överprövningar" och "Övriga mer indirekta kostnader vid överprövningar". När det gäller de senare, som inte finns med i tabellen, ska vi diskutera några inslag efter redovisningen av att "ta höjd för ÖP före tilldelning" och "ÖP" i sig.

Det kan nämnas när det gäller "ÖP" att tiden 126,5 timmar avser avtalsspärr, utformning av inlagor av jurist, möten om ÖP mellan jurist och upphandlare, extern kommunikation avseende ÖP, förlängnings av anbudens giltighet (5 gånger genom TendSign), händelser under handläggningstid samt interna möten.

Vi konstaterar att "ÖP" i sig med 126,5 timmar jämfört med 68 timmar för rikssiffrorna är 1,86 mer för de förra. Mätningen sker genom kvoten $126,5/68=1,86$. Om även att "ta höjd för ÖP före tilldelning" adderas blir kvoten $201,5/68=2,96$. Tiden som går åt är då 2,96 gånger mer omfattande än vad rikssiffrorna anger.

När motsvarande kvot tillämpas för kostnader får vi för "ÖP" $55\,586/23\,000 = 2,42$ och för måttet "ÖP" plus att "ta höjd för ÖP före tilldelning" $84\,889/23\,000 = 3,69$. Slutsatsen när det gäller kostnader är att dessa i exempelupphandlingen är högre än vad som framgår av rikssiffrorna.

Vid en jämförelse av tid och kostnader finner vi att den större kvoten för tid när exempelupphandlingen jämförs med rikssiffrorna blir ändå större när det är kostnaderna som jämförs. P.P.A. vill här också göra en notering att *inga kostnader för SKL Kommentus gäller externa (och förhållandevis dyra) advokatkostnader*.

Rubriken "MYNDIGHETER" i tabellen avser ett mindre antal kommuner och en region som avropade det tidigare ramavtalet som SKL Kommentus hade upphandlat. P.P.A. har frågat nämnda kommuner vilken tid och vilka kostnader de har haft till följd av att den nu aktuella upphandlingen har blivit fördröjd vad gäller tilldelning. Ingen av kommunerna säger sig ha haft någon nämnvärd kostnad genom täckningsköp. Det har för samtliga löst sig genom att den tidigare leverantören har accepterat att fortsätta leverera storköksutrustning och till samma kostnad som tidigare.

En kommun uttrycker ett orosmoment genom att upphandlingen av den gamla leverantören har varit en så kallad otillåten direktupphandling vilket innebär risk för en upphandlingsskadeavgift på 120 000 kronor. Samma kommun uttrycker kritik av att SKL Kommentus inte har gjort klart avtalet minst sex månader före det avsågs börja gälla eftersom sex månader är den norm som förvaltningsrätten tillämpar för två instanser varefter det är tillåtet att göra en egen direktupphandling utan risk för upphandlingsskadeavgift.

En annan kommun utan problem vid täckningsköp säger att avtalet behöver komma på plats snart, annars kommer kommunen inom kort behöva genomföra en egen upphandling för de akuta utbytesköpen som behöver göras. Det innebär då ökade kostnader och extra arbetstid som kommunen inte har räknat med.

Ytterligare en kommun uttrycker att det är för enkelt att överpröva och att det tar lång tid att få fram domar. Kommunen säger att den inte har kunnat komma vidare i projekt för att överprövningar, som kommunen sedan har vunnit, har skapat förseningar.

En kommun gör egna direktupphandlingar men ser fördelar med att avropa från SKL Kommentus ramavtal; kommunen slipper då att lägga tid på egna direktupphandlingar eller ramavtalsupphandlingar.

När det gäller LEVERANTÖRER finns i denna exempelupphandling sex stycken som hör hemma i olika delar av landet men som har ett liknande upplägg i sina anbud. De har samtliga överklagat pga. att de har uppfattat att det har funnits oklarheter i förfrågningsunderlaget som medförde att de inte kom först inom alla områden vid utvärderingen av anbuden. Ytterligare ett företag har överklagat den samstämmighet i anbud som det har uppfattat att de sex övriga klagande har haft.

Vid möte med en av de sex leverantörerna framhåller denne att förfrågningsunderlaget har varit oklart i det avseendet att det inte har fokuserat kapacitet och funktion utan har haft fabrikat som utgångspunkt vilket strider mot LOU. Ett problem med ärendet, vid sidan av egna kostnader och

externa advokatkostnader, har varit den tid som har fått tas i anspråk för att följa upp och ta tid till överprövningen. "Annat hade kunnat göras istället, inklusive att tacka ja till och påbörja ett annat arbete som kommit in." På fråga om företaget har tagit höjd för en eventuell överprövning i anbudspriset säger företagets representant att detta inte har gjorts och att företaget har fortsatt med samma pris under den avtalslösa perioden.

Ytterligare ett företag av de sex säger "med anledning av den segdragna, tråkiga och dyrbara processen så har vi tur om vi lyckas nå brytpunkten, men det förutsätter att ett tecknat avtal följs fullt ut och löper full tid inklusive förlängningar, i annat fall har det inte bara varit en förlust att lämna anbudet utan också samtidigt begränsat oss att göra bra affärer med andra kunder genom motsvarande arbetsinsats".

För de sex leverantörerna med ett liknande anbudsupplägg har vi med utgångspunkt i kostnader för ett av företagen skattat kostnaderna för samtliga sex företag. Denna skattning har också använts för det sjunde företaget som tyvärr inte har haft möjlighet att svara på P.P.A:s frågor.

Kostnaderna för de sju företagen summerar till 847 000 kronor. Om summan delas med 7 får vi 121 000 kronor, vilket är 2 gånger större än vad rikssiffrorna för en leverantörs överprövningskostnader indikerar.

Kostnaderna för hanteringen i DOMSTOL är enligt den kalkyl vi har redovisat tidigare i avsnittet 112 980 kr för sju sakprövade mål i förvaltningsrätten och 13 052 kronor för två ej sakprövade mål i kammarrätten, summa 126 032 kronor.

TOTALSUMMAN för SKL Kommentus, upphandlande (valda) myndigheter, leverantörer och domstolshantering för överprövningen av denna ramavtalsupphandling är 1 057 921 kronor. Tid och kostnader för överprövning enligt exempelupphandlingen överstiger väsentligen vad som framgår av de rikssiffror som vi har som ett referensmaterial.

3.9 Anläggnings-/vägentreprenad - exempelupphandling 2 (Tyresö kommun)

Denna exempelupphandling med Tyresö kommun som upphandlande myndighet gäller ombyggnad av en rondell och en asfaltbeläggning. Upphandlingen, en så kallad förenklad upphandling till ett värde av ca 40 miljoner, understeg EU:s tröskelvärde som år 2016 var dryga 47 miljoner kronor.

Upphandlingen annonserades i juni 2016. Efter tilldelningsbeslut i september 2016 överklagades upphandlingen i oktober 2016 till förvaltningsrätten av en av leverantörerna. På grund av ett mindre formaliafel i vinnande anbud dömde förvaltningsrätten i mars 2017 till förmån för den klagande leverantören. (Förvaltningsrätten i Stockholms avgörande i mål nr 21616-16.) Den klagande leverantören tilldelades uppdraget i juli 2017. Tiden från utannonsering till slutlig tilldelning blev därmed drygt 1 år. Sammanlagd tid i förvaltningsrätten var drygt 5 månader.

Specifikt för denna upphandling är att de ekonomiska konsekvenserna även gäller justering av etapper i projektering, av- och påtablering av entreprenör pga. två etapper, dyrare entreprenadkontrakt pga. tilldelning till anbudsgivare 2 samt samhällskostnader genom att kommunens invånare pga. en trång trafikpassage förlorade restid under ett stort antal arbetsdagar. Vidare finns miljömässiga kostnader redovisade.

Underlaget till redovisningen har tagits fram av upphandlingschef Katja Bähr, personal vid Stadsbyggnadsförvaltningen (SBF) och en konsult, Helm Project AB.

Nedanstående tabell om tid och kostnader för överprövning av upphandlingen har samma form som motsvarande för storköksutrustningen. Utöver kostnader för att "ta höjd för ÖP före tilldelning" och "ÖP" i sig själv finns här även noterat övriga kostnader, här benämnda "ÖP övriga kostnader". Även i denna upphandling ställer vi överprövningen i relation till rikssiffrorna avseende tid och kostnader.

Vägentreprenad		Kvot vs Rikssiffror
Förenklad upphandling, under tröskelvärdet.		
Upphandlingssumma	40 000 000	
Ta höjd för ÖP före tilldelning, timmar	68	
ÖP, timmar	302	4,44
Ta höjd före ÖP och ÖP, summa timmar	370	5,44
Ta höjd för ÖP före tilldelning, kronor		
Prövning/utvärdering, 50 tim	23 000	
Tilldelning/avtalsspärr, 18 tim	8 280	
<i>Summa ta höjd för ÖP, kronor</i>	31 280	1,36
ÖP, kronor		
ÖP (förvaltningsrätt), 192 tim	253 845	
Ny tilldelning/avtalsspärr, 10 tim	4 600	
Nytt kontrakt, 20 tim	9 200	
<i>Summa ÖP</i>	267 645	11,64
ÖP övriga kostnader, kronor		
SBF projekt konsulter, 80 tim	84 000	
Kostnad justering av etapper	140 000	
Kostnad för av- och påetablering pga två etapper	150 000	
Kostnad förlängd entreprenadtid	2 400 000	
Fördyring genom tilldelning till anbudsgivare 2	2 247 470	
<i>Summa ÖP övriga kostnader</i>	5 021 470	218,32
Summa kronor ÖP och ÖP övriga kostnader	5 289 115	229,96
Summa kronor Ta höjd för ÖP, ÖP, ÖP övriga kostnader	5 320 395	231,32
SAMHÄLLSKOSTNAD:		
Kostnad 276 förlorade arbetsdagar för medborgare	863 687	
Kostnad koldioxidutsläpp	144 900	
<i>Summa kronor</i>	1 008 587	43,85
Summa kr Ta höjd ÖP, ÖP, ÖP övriga kostnader, samhällskostnader	6 328 982	275,17
LEVERANTÖRER:		
Lev 1 (ej kunnat intervju)		
Lev 2 (ej kunnat intervju)		
<i>Summa kronor</i>	0	0,00
DOMSTOL:		
1 mål i FR (sakprövning 16 140 kronor)	16 140	

TOTALSUMMA (Ta höjd för ÖP, ÖP, Mynd, Lev och Domstol)

6 345 122

Där tid och kostnader för överprövning av Storköksutrustningen innebar märkbart mer tid och högre kostnader per tidsenhet än referensvärdena i rikssiffrorna visar data för denna vägentreprenad en ännu mer omfattande tid och väsentligt högre kostnader per tidsenhet.

Tiden för "ÖP" och upphandlande myndighet är 302 timmar mot 68 timmar för rikssiffrorna, dvs. 4,4 gånger högre än i rikssiffrorna. När att "ta höjd för ÖP före tilldelning" adderas till "ÖP" blir är denna tid 370 timmar, vilket är 5,4 gånger mer än i rikssiffrorna.

Kostnader för "ÖP" är 267 645 kronor. Jämfört med rikssiffran 23 000 kronor är detta 11,6 gånger högre kostnader. Vid addering av att "ta höjd för ÖP före tilldelning" a 31 280 kronor blir summan 298 925 kronor, vilket är 13 gånger mer än riksnivån.

P.P.A. vill här nämna att under rubriken "ÖP (förvaltningsrätt) ingår både interna kostnader och *kostnader för externt arbete av advokater*. Av den totala kostnaden under denna rubrik på 253 845 kronor utgör 200 025 kronor externa advokatkostnader.

"ÖP övriga kostnader" är omfattande genom Stadsbyggnadsförvaltningens projektkonsulter, kostnad för justering av etapper, kostnad för av- och påtablering pga. två etapper, kostnad för förlängd entreprenadtid samt genom tilldelning till anbudsgivare 2. Summan för dessa övriga kostnader som är en följd av överprövningen är 5 021 470 kronor.

När siffrorna för att "ta höjd för ÖP", "ÖP" i sig och "ÖP övriga kostnader" summeras blir beloppet 5 320 395 kronor vilket jämfört med rikssiffran 23 000 kronor är ett 231 gånger högre belopp.

Utöver detta har Tyresö kommun kunnat redovisa även två typer av SAMHÄLLSKOSTNADER. Förskjutningen av genomförandet medförde en övergripande samhällsekonomisk kostnad som drabbade framförallt kommunens invånare boende i östra Tyresö. Detta pga. att Tyresövägen är en trång trafikpassage där det inte finns några alternativa vägar att använda. Under de mest trafikintensiva tiderna på dygnet uppstod därför köbildning. Avsikten med entreprenaden var att bygga bort dessa köer och skapa en bättre framkomlighet och trafiksituation för de östra delarna av Tyresö. Nu blev det istället under 276 arbetsdagar kraftiga förseningar. Den samhällsekonomiska kostnaden pga. kötider har beräknats av Helm Project AB. 276 vardagar medförde att 231 000 resor försenades med sammanlagt 8 400 timmar. Den samhällsekonomiska kostnaden för en timmes transporttid till arbetet beräknades till 102,6 kronor och den samhällsekonomiska kostnaden summerades till 863 687 kronor.

Ytterligare en kostnad som redovisades av Helm Project AB var miljömässiga kostnader avseende koldioxidutsläpp. Utsläppen beräknades som en merkostnad för samhället på 144 900 kronor.

När det gäller köbildningen under de trafikintensiva tiderna på dygnet vill vi från P.P.A:s sida ta upp en annan aspekt. Kraftiga förseningar under 276 dagar skapade även en hög grad av irritation hos resenärerna vilka vände sig till kommunens politiker och förvaltningar med klagomål. Det skapade i sin tur stress hos de senare. En närmare fördjupning i detta och en prissättning av den bristande tillit som uppstod hade varit angeläget att prissätta och kostnadsbedöma.

P.P.A. har inte kunnat göra intervjuer med de två LEVERANTÖRER som utvärderades som nummer ett och två beträffande tilldelning och där den senare genom domslut slutligen blev

tilldelad uppdraget med konsekvensen att kommunen fick en fördyring med mer än 2 miljoner kronor.

DOMSTOLENS kostnader är i detta fall enbart 16 140 kronor pga. att bara en sakprövning i förvaltningsrätten har skett.

TOTALSUMMAN för Tyresö kommun tillsammans med domstolshantering för överprövningen i förvaltningsrätten är 6 345 122 kronor. Summan hade naturligtvis varit ändå större om även leverantörers kostnader hade kunnat beräknas.

3.10 Serviceresor - exempelupphandling 3 (Region Örebro län)

Denna exempelupphandling av Region Örebro län gäller serviceresor till ett värde av 25 miljoner kronor för en period av 19 månader. Regionen har avtal med ett flertal leverantörer (sammanlagt ca 250 fordon) under en avtalstid från 2014 till 2019. Regionen och en av leverantörerna valde att gemensamt säga upp ett av dessa avtal för förtida upphörande i maj 2015 (ca 50 fordon). För att lösa den uppkomna situationen annonserades en ny upphandling i juni 2015. Denna nya upphandling överprövades av den förlorande leverantören som ansåg att vissa krav i upphandlingen var oproportionella. Regionen vann överprövningen i förvaltningsrätten. (Förvaltningsrätten i Karlstads avgörande i mål nr 2788-15.) Processen i förvaltningsrätten tog 6 månader.

Regionen gick vidare i upphandlingen, diskvalificerade en leverantör som inte hade specificerat vilka underentreprenörer som skulle utföra trafiken och tilldelade i december 2015 uppdraget till en annan leverantör. Den diskvalificerade leverantören överprövade men regionen vann i juni 2016 även detta mål. (Förvaltningsrätten i Karlstads avgörande i mål nr 5187-15.) Domstolsprocessen i detta fall var 7 månader lång. Den vinnande leverantören hade med anledning av den sammanlagda handläggningstiden om drygt ett år svårt att stå vid sitt anbud och kunde tillträda avtalet i juli 2016 först efter att fem så kallade tidszonsfordon lyftes bort genom en tilläggsöverenskommelse.

Den förlorande leverantören överklagade det grundläggande avtalet och tilläggsöverenskommelsen till förvaltningsrätten i form av en ogiltighetsprocess. Domstolen beslutade i maj 2017 att avtalet var ogiltigt. (Förvaltningsrätten i Karlstads avgörande i mål nr 4643-16.) Processen i förvaltningsrätten tog 6 månader. Regionen och leverantören som hade tilldelats uppdraget överklagade domen till kammarrätten. Kammarrätten ändrade i april 2018 förvaltningsrättens dom med innebörden att avtalet skulle bestå. (Kammarrätten i Göteborgs avgörande i mål nr 2751-17.) Processen i kammarrätten tog 11 månader.

Efter Kammarrättens dom har ett nytt överklagade skett och Högsta förvaltningsdomstolen har i september 2018 meddelat prövningstillstånd för att döma i ärendet angående ogiltighetsprocessen. Sammanlagd tid i domstolsprocesserna, oaktat kommande tid i Högsta förvaltningsdomstolen, har varit 6, 7, 6 och 11 månader, dvs. 30 månader.

P.P.A:s kontaktperson för underlag har varit upphandlingsjuristen Carl Ryrberg.

Nedanstående tabell om tid och kostnader för överprövning av upphandlingen redovisas på motsvarande sätt som har gjorts tidigare. Kostnader för att "ta höjd för ÖP före tilldelning" och "ÖP" i sig själv finns med men dock, liksom redovisningen av exempelupphandlingen av storköksutrustning, finns inte några "Övriga mer indirekta kostnader vid överprövningar" med i tabellen. Några inslag avseende det senare ska dock diskuteras efter redovisningen av att "ta höjd för ÖP före tilldelning" och "ÖP" i sig. Även i denna upphandling sätter vi överprövningen i relation till rikssiffrorna avseende tid och kostnader.

Serviceresor		Kvot vs Rikssiffror
Öppen upphandling, över tröskelvärdet = 1 910 323 kr		
Upphandlingssumma 19 månader 1/12-2016--30/6 2019	25 000 000	
Upphandlingssumma medeltal/år (20 fordon)	15 790 000	
Ta höjd för ÖP före tilldelning, timmar	28	
ÖP, timmar	229,5	3,38
Ta höjd före ÖP och ÖP, summa timmar	257,5	3,79
Ta höjd för ÖP före tilldelning, kronor		
Anbudsperiod, 5 tim	1 725	
Prövning/utvärdering, 16 tim	5 520	
Tilldelning/avtalsspärr, 7 tim	2 415	
<i>Summa kronor</i>	9 660	0,42
ÖP, kronor		
ÖP under annonseringstid (mål nr 2788-15), 46,5 tim	68 750	
ÖP efter tilldelning (mål nr 5187-15), 33 tim	12 240	
Avtal, 17 tim	6 385	
Ansökan om ogiltighet (mål nr 4643-1), 81 tim	32 020	
Ansökan om ogiltighet i kammarrätt (mål nr 2751-17), 52 tim	22 840	
Ännu ej kända kostnader (skadestånd, processkostn senare)	0	
<i>Summa kronor</i>	142 235	6,18
Summa kronor Ta höjd för ÖP och ÖP	151 895	6,60
LEVERANTÖRER:		
Lev 1 (fått mejlsvar)	175 000	
Lev 2 (ej fått svar)	0	
<i>Summa kronor</i>	175 000	2,92
DOMSTOL:		
3 mål i FR (sakup), 1 mål i KR (sakup). 48 420 +24 632	73 052	
TOTALSUMMA (Ta höjd för ÖP, ÖP, Mynd, Lev och Domstol)	399 947	

I denna upphandling kan konstateras att tiden för "ÖP" i sig är 229,5 timmar vilket vid en jämförelse med rikssiffrornas 68 timmar ger en kvot på 3.38. Tiden för denna upphandling är alltså 3,4 gånger längre än vad rikssiffrorna anger. Om tid för "ÖP" och att "ta höjd för ÖP före tilldelning" adderas blir tiden 257,5 timmar, dvs. 3,79 gånger tiden enligt rikssiffrorna.

Kostnaderna för "ÖP" är 142 235 och för "ÖP adderat med att "ta höjd för ÖP före tilldelning" 151 895 kronor. I förhållande till rikssiffrorna för kostnader för överprövning, dvs. 23 000 kronor, är exempelupphandlingens kostnader 6,18 respektive 6,6 gånger högre än vad rikssiffrorna visar.

P.P.A. vill här påpeka att under rubriken "ÖP under annonseringstid (mål nr 2788-15) ingår såväl interna kostnader som *externa kostnader för inlagor av en extern advokat och för strategiska överväganden kopplat till överprövning*. Av den totala kostnaden under denna rubrik på 68 750 kronor är 63 000 kronor externa kostnader.

På motsvarande sätt som i exempelupphandlingen i Tyresö kommun finns i denna upphandling två LEVERANTÖRER. Den leverantör (leverantör 1) som nu har avtal uppger att företaget har haft advokatkostnader för överprövning i båda instanserna till en summa mellan 150 000

kronor och 200 000 kronor. P.P.A. har använt mittvärdet 175 000 kronor i beräkningarna. P.P.A. har inte fått möjlighet att intervjua leverantör 2. Leverantör 1 med 175 000 kronor i kostnad för överprövningsprocesserna innebär jämfört med rikssiffrornas motsvarande 60 000 kronor en kvot på 2,9, dvs. att leverantören i denna exempelupphandling har nästan tre gånger så stora kostnader som anges i rikssiffrorna.

Kostnader för processerna i DOMSTOL är sammantaget 73 052 kronor för tre sakprövade mål i förvaltningsrätten och ett sakprövat mål i kammarrätten, dvs. 48 420 kronor plus 24 632 kronor.

TOTALSUMMAN för regionens redovisade kostnader för att ta höjd för ÖP och ÖP samt kostnader för en leverantör och kostnader för domstolsprocessen är 399 947 kronor.

När det gäller "ÖP övriga kostnader" som inte är beräknade i denna exempelupphandling kan det sägas att för regionen var det en suboptimering att regionen så länge fick ligga kvar i samma avtal. Vidare fick regionen, efter att tidszonsfordon hade lyfts bort i avtalet med leverantör 1, handla upp sådana fordon via ett annat avtal till en extra kostnad. Att tidszonsfordonen fick lyftas bort från leverantör 1 tolkar regionen som att leverantör 1 hade ett så lågt anbud att leverantören hade svårigheter att klara de långa handläggningstiderna vid två stycken överprövningar i förvaltningsrätten. Det är för övrigt Carl Ryrbergs uppfattning att riskpremier hos leverantörer inte existerar idag i den aktuella branschen.

En uppgift från Carl Ryrberg gäller den långa handläggningstiden i kammarrätten. En möjlighet enligt Ryrberg är att ogiltighetsprocesser inte prioriteras. Skriftväxlingen med kammarrätten var t.ex. avslutad sex månader före tidpunkten för domen. Region Örebro län riskerar utöver redovisade kostnader att få betala en upphandlingsavgift och ett skadestånd. Konkurrensverket är den myndighet som ansöker om upphandlingsskadeavgift inom fem månader varvid den processen därefter kan ta ca ett år.

4. Analys och bedömning

4.1 Inledning

I det här kapitlet skärskådar vi det underlag som Förenklingsutredningen (SOU 2018:44) hänvisar till, nämligen Jerker Holms utredning år 2011 i Upphandlingsutredningen (SOU 2011:73) angående tid och kostnader för upphandlande myndigheter, dvs. de data vi har presenterat vid redovisningen av rikssiffrorna. Vi landar i och ger en förklaring till att Förenklingsutredningen via Holm redovisar för låga siffror både när det gäller tid för överprövning och kostnader per tidsenhet.

Vi granskar sedan återigen de viktigaste kvoterna och resultaten som finns i kapitel 3. Med tanke på att Jerker Holms utredning har fokus på upphandlande myndigheter, inte leverantörer, lyfter vi särskilt de förra.

Då kostnaderna per tidsenhet är högre i exempelupphandlingarna än i rikssiffrorna, där de senare bara har en personalkategori i fokus – upphandlaren - gör vi därefter en djupdykning i vilka lönenivåer som tillämpas internt av upphandlande myndigheter i exempelupphandlingarna. Vidare visar vi arvoden för externa konsulter/advokater.

Vi avslutar detta kapitel med slutsatser av jämförelsen av tid och kostnader för överprövning mellan våra exempelupphandlingar och rikssiffrorna. Vad gäller upphandlande myndigheter

framhåller vi att vi har ett starkt case i exempelupphandlingarna medan det är svagare vad gäller kostnader för leverantörerna.

4.2 Kommentarer till Jerker Holms rapport om transaktionskostnader vid upphandlingar

Jerker Holm har i SOU 2011:73, bilaga 6, redovisat en analys av transaktionskostnader vid offentlig upphandling. Data ur Holms analys används i Förenklingsutredningen (SOU 2018:44) där kapitel 20.4 redovisar kostnader för överprövningsmål med referens till Holms rapport. Kapitel 20.4 i Förenklingsutredningen blir därmed en referens för P.P.A. i vårt arbete med de tre exempelupphandlingarna. Här tar vi upp några problem som finns i Holms analys av främst överprövningar.

För enkel fråga? Arbetet med överprövningar för upphandlande organisationer anges av Holm till 68 timmar i genomsnitt. Tiden bygger på en enkel fråga om hur mycket extra tid en organisation måste lägga ned på överprövning. P.P.A. frågar sig hur mycket arbetstid som fångas upp med denna enkla fråga i jämförelse med de detaljerade frågor som P.P.A. har ställt i uppdraget att analysera överprövningstid och kostnader i tre exempelupphandlingar.

Bortfallsproblematik. Skattningsmetoden som Holm använder tycks i sig vara OK, men bortfallet i den enkätundersökning som resultaten bygger på är stora.

Svarsprocenten är 36,4 procent. Av utskick till kommuner, landsting, länsstyrelser, aktiebolag och annan myndighet har 36,4 procent totalt svarat på enkäten. Svarsfrekvensen för kommuner är lägre, 32,3 procent.

Holm gör enligt egen utsago en rudimentär bortfallsanalys med enbart kommunerna som grund, där svarsprocenten alltså är 32,3 procent. P.P.A. delar uppfattningen att denna analys är rudimentär. För kommuner kan man enligt Holm få fram de totala kostnaderna (ej överprövningskostnader) ur årsredovisningar, vilket enligt Holm kan tjäna som indikator på upphandlingsbehovet.

För de svarande var de genomsnittliga totalkostnaderna 1,6 Mdkr kr och för de icke svarande 1,8 Mdkr. De svarande är dock mycket mer homogena än de icke svarande. Från P.P.A:s sida noterar vi att Holm inte har tydliggjort vilka kommuner som ingår i analysen i termer av de kommungrupper de tillhör. Vi noterar även att de största kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö inte har svarat och därmed inte utgör underlag för Holms analys. Skillnaden i medelvärde är inte så stor, men däremot är variansen i kostnadsfördelningen för de svarande mycket lägre än för bortfallet. Ett statistiskt test (Kolmogorov-Smirnov) har gjorts som förkastade att de båda kostnadsfördelningarna för svarande och bortfallet är lika.

Holm konstaterar att inom området infrastruktur var den av kommunerna genomsnittligt upphandlade verksamheten 17,3 procent. För de icke svarande kommunerna var den 20,5 procent. Det är enligt P.P.A:s mening inte en avskräckande skillnad, men det bör observeras att motsvarande siffror inte finns för andra områden än infrastruktur.

En reflektion från P.P.A:s sida är att Holm inte får med den tyngd i termer av upphandlingar och överprövningar som i synnerhet de största kommunerna har. Det ligger nära till hands att tro att de största kommunerna har större och besvärligare upphandlingar, vilka också kan leda till längre överprövningstider. Som exempel kan P.P.A. nämna att av samtliga 12 644 kommunala upphandlingar och 885 överprövade upphandlingar år 2016 hade Stockholms stad, Göteborgs stad och Malmö stad 668 upphandlingar och 76 överprövningar, dvs. 5,3 procent upphandlingar och 8,6 procent överprövningar (Konkurrensverket. *Statistik om offentlig upphandling 2017*, Rapport 2017:11, s. 131-132)

Givet detta förefaller det enligt P.P.A. rimligt att resultaten borde vägas med kommunernas storlek. Vår hypotes är att Holms angivna 68 timmar i överprövningstid per myndighet och fall rymmer en underskattad tidsåtgång.

Dålig täckning på områden där överprövningstider beräknas. P.P.A. bedömer att transaktionskostnader och överprövningstider i Holms rapport är ofullständiga. För t.ex. byggnadsentreprenad (anläggningsarbete), finns en översiktlig fråga om hur mycket upphandlingar organisationerna har, men när man kommer till avsnittet om transaktionskostnader och överprövningstid finns inte byggnadsentreprenader med. Istället är det bara vissa mycket begränsade områden som redovisas. Dessa områden är följande enligt frågeformuleringarna:

- Lokalvård: Daglig och regelmässig städning inomhus, till exempel golvvård, fönsterputs och storstäd.
- Datorer: Datorer med tillhörande utrustning. Konsulttjänster på området omfattas inte.
- Intellectuella tjänster: Exempel IT-tjänster, chefs- och ledarskapsutbildning, föreläsare, organisationskonsulter, rekryteringstjänster eller någon form av analys- eller utredningsuppdrag.
- Fastighetsskötsel: Tillsyn och skötsel av offentliga lokaler.
- Transporter av hushållsavfall: Insamling, borttransportering och behandling av hushållsavfall.
- Livsmedel – portionsförpackad mat: Portioner med mat färdig för uppvärmning avsedda för till exempel äldreboenden, hemtjänst, förskolor, skolor eller liknande.

Holms områden omfattar tjänster (lokalvård, intellektuella tjänster, fastighetsskötsel, transport av hushållsavfall) och varor (datorer och livsmedel), men inte byggnadsverksamhet eller annat anläggningsarbete. Den arbetstid som organisationerna använder vid överprövning inom ramen för nämnda verksamheter varierar mellan som lägst 46,4 timmar för fastighetsskötsel och som högst 124 timmar för portionsförpackat livsmedel. Genomsnittsvärdet för de sex områdena är 68 timmar, dvs. den tid som Holm anger som generellt mått på överprövning. (SOU 2011:73, bilaga 6, s. 413-414).

P.P.A. konstaterar att Holm saknar en analys av huruvida valet av de sex områdena är robust med avseende på en generalisering av resultatet. Vi är särskilt undrande när det gäller uteslutning av CPV-gruppen⁴ anläggningsarbete inklusive byggnadsentreprenader som för åren 2012-2016 enligt statistik i Upphandlingsmyndighetens rapport 2017:7 omfattade mer än en tredjedel av samtliga annonserade upphandlingar och hade en överprövningsfrekvens på 5,7 procent.

P.P.A. konstaterar vidare att våra värden i exempelupphandlingarna ligger väsentligt högre än Holms både när det gäller upphandlande myndigheters tid avseende överprövning och kostnader per tidsenhet.

P.P.A. konstaterar också att inga av de områden som våra exempelupphandlingar är inriktade på (storköksutrustning, anläggningsarbete och serviceresor) har täckning bland Holms områden.

⁴ CPV, Common Procurement Vocabulary, är EU:s system för offentlig upphandling inom Europa.

4.3 Summering från kapitel 3 av kvoter för tid och kostnader

I kapitlet har klarlagts att tid för överprövningar i de tre exempelupphandlingarna är mer omfattande än data indikerat i rikssiffrorna. Kostnader per tidsenhet är i exempelupphandlingarna därtill ännu mer omfattande.

Resultaten sammanfattas i följande tabeller:

Tid i exempelupphandlingarna relativt rikssiffror

Rikssiffror 2016		
UM: ÖP-tid/fall 2016 enl SOU 2018:44 (timmar)	68	
Storköksutrustning (SKL Kommentus)		
ÖP, timmar	126,5	Kvot 1,86
Ta höjd för ÖP och ÖP, summa timmar	201,5	2,96
Vägentrepreneur (Tyresö kommun)		
ÖP, timmar	302	4,44
Ta höjd före ÖP och ÖP, summa timmar	370	5,44
Servicersor (Region Örebro län)		
ÖP, timmar	229,5	3,38
Ta höjd före ÖP och ÖP, summa timmar	257,5	3,79
Summerad kvot ÖP / rikssiffror	9,68 / 3	<u>3,23</u>
Summerad kvot ta höjd för ÖP och ÖP / rikssiffror	12,19 / 3	<u>4,06</u>

Av tabellen framgår att den summerade kvoten för ÖP i relation till rikssiffrorna är 3,23, alltså mer än tre gånger större än rikssiffrorna. När istället måttet summerad kvot för ÖP och att ta höjd för ÖP används är kvoten 4,06, dvs. mer än fyra gånger den tid som är angiven i rikssiffrorna.

Kostnad i exempelupphandlingarna relativt rikssiffror för upphandlande myndigheter

Rikssiffror 2016		
UM: Kostnad per ÖP enl SOU 2018:44 ("drygt 23 000")	23 000	
Storköksutrustning (SKL Kommentus)		
ÖP två mål i FR, 126,5 tim, kronor	55 586	Kvot 2,42
Summa Ta höjd för ÖP och ÖP, kronor	84 889	3,69
Vägentrepreneur (Tyresö kommun)		
Summa ÖP, kronor	267 645	11,64
Summa Ta höjd för ÖP och ÖP	298 925	13,00
Summa Ta höjd för ÖP, ÖP, ÖP övr kostnader	5 320 395	231,32
Summa Ta höjd ÖP, ÖP, ÖP övr kostn, samh kostn, kronor	6 328 982	275,17
Servicersor (Region Örebro län)		
Summa ÖP, kronor	142 235	6,18
Summa kronor Ta höjd för ÖP och ÖP	151 895	6,60
Summerad kvot ÖP / rikssiffror	20,24 / 3	<u>6,75</u>
Summerad kvot ta höjd för ÖP och ÖP / rikssiffror	23,28 / 3	<u>7,76</u>
Summerad kvot ta höjd ÖP, ÖP, ÖP övr kostn, samh kostn / rikssiffror	285,46 / 3	<u>95,15</u>

I tabellen visas att den summerade kvoten för ÖP i relation till rikssiffrorna är 6,75, dvs. nästan sju gånger större. När istället måttet summerad kvot för ÖP och att ta höjd för ÖP används är kvoten 7,76, dvs. strax under åtta gånger den kostnad som är angiven i rikssiffrorna. Det är endast vägentreprenaden som har kostnader redovisade som övriga kostnader och som samhällskostnader. Om dessa summeras med ÖP och att ta höjd för ÖP för alla tre exempelupphandlingarna blir kvoten 95,15, alltså 95 gånger den kostnad som redovisas i rikssiffrorna.

Kostnader i exempelupphandlingarna relativt rikssiffror för leverantörer

Rikssiffror 2016

LEV: Kostnad per ÖP

60 000

Storköksutrustning (SKL Kommentus)

Summa kronor

847 000 / 7

Kvot

2,03

Vägentreprenad (Tyresö kommun)

Summa kronor

0

0,00

Serviceresor (Region Örebro län)

Summa kronor

175 000

2,92

Summerad kvot ÖP / rikssiffror

4,95 / 2

2,48

I rikssiffrorna anges att kostnaden för varje leverantör är 2,5 gånger kostnaden för en upphandlande myndighet. Våra resultat från exempelupphandlingarna tyder på att kostnaden är ännu mer omfattande, alltså 2,5 gånger mer än som framhålls i rikssiffrorna.

4.4 Klargörande av lönenivåer i redovisningen av exempelupphandlingarna

Rikssiffrorna som vi har redovisat anger att personalkategorin upphandlare har en lön som är 23 000 kronor inklusive sociala avgifter (ett påslag med 50 % för arbetsgivaravgifter enligt lag och avgifter avtalade med arbetsgivaren) för 68 timmars arbete. Inklusive sociala avgifter är det en månadslön på $23\,000/68 * 164 = 55\,471$ kronor. Exklusive sociala avgifter blir det en bruttolön på $55\,471/1,5 = 36\,980$ kronor per månad för år 2016.⁵

Lönerna som förekommer i exempelupphandlingarna gäller inte enbart personalkategorin upphandlare utan även jurist, projektledare och chef. Bruttolönerna exklusive sociala avgifter varierar mellan 37 720 kronor och 65 000 kronor. Inklusive 50 procent sociala avgifter blir timkostnaden mellan 345 kronor och knappt 595 kronor jämfört med rikssiffrornas 338 kronor.

Olika personalkategorier medverkar i olika moment av överprövningen.

Storköksutrustning. I exempelupphandlingen av storköksutrustning är den genomsnittliga interna timkostnaden för olika moment av "ÖP" 439 kronor och att "ta höjd för ÖP före tilldelning" tillsammans med ÖP" 421 kronor. I storköksupphandlingen finns inga externa konsult- eller advokatkostnader för ÖP.

⁵ En beräkning utan det stora antal approximationer som görs vid beräkningarna i SOU 2018:44 ger ett något högre värde enligt följande: Utgångspunkten är en lön på 30 000 kronor för en upphandlare, redovisad av Jerker Holm i SOU 2011:73, bilaga 6, not 21, s 404. Lön inkl soc avgifter $30\,000 * 1,5 * 1,3$ (1,5 står för 50% sociala avgifter; 1,3 står för 30% ökning i lön mellan åren 2009 och 2016) = 58 500 kr. Timlönen inkl soc avg blir då 356,7 kr. Bruttolönen exkl soc avg blir $58\,500 / 1,5 = 39\,000$ kr istället för 36 980 kr.

Vägentreprenad. Den interna timkostnaden för "ÖP" är 460 kronor. Detsamma gäller för att "ta höjd för ÖP före tilldelning". För extern medverkan av advokat under "ÖP" finns en timkostnad för 75 timmar a 2667 kronor. Den summerade timkostnaden för "ÖP internt och externt" är 1206 kronor. Under "ÖP övriga kostnader" finns en konsultkostnad på 1050 kronor per timme för 80 timmar. Andra kostnadsbelopp under den senare rubriken är inte timrelaterade.

Serviceresor. Den interna timkostnaden för "ÖP" är 400 kronor och för att "ta höjd för ÖP före tilldelning" 345 kronor. För extern medverkan av advokat m.m. under 31,5 timmar är timkostnaden 2 000 kronor. Timkostnaden för "ÖP internt och externt" är 620 kronor.

4.5 Slutsatser av redovisningen i avsnitten 4.2, 4.3 och 4.4

Tid för upphandlande myndigheter. Kvoterna för tider avseende "ÖP" i de tre exempelupphandlingarna relativt rikssiffrorna – 1,86 för storköksutrustning, 4,44 för vägentreprenad och 3,38 för serviceresor samt 3,2 sammanvägt för alla tre områdena – ger en annan bild än den som Jerker Holm har redovisat och som Förenklingsutredningen redovisar i sitt betänkande SOU 2018:44. P.P.A. har vid den inledande diskussionen med SKL Kommentus angående uppdraget meddelat behovet av att granska typexempel på upphandlingar som överprövas. Om de exempelupphandlingar vi har tagit fram data för är typexempel i den meningen vi har åsyftat kan vi inte till fullo säga men vår hypotes är att våra exempel ligger närmare verkligheten vad gäller tidsanvändning vid överprovning än vad Jerker Holm har redovisat. Holms analys har en stor bortfallsproblematik i data där dessutom de stora kommunerna saknas i underlaget. Därtill har de av Holm valda områdena för att ange tid för upphandlande myndigheters överprovning brister. Framförallt saknar vi det "upphandlingstunga" området anläggningsarbete/byggnadsverksamhet i Holms analys.

Kostnad för upphandlande myndigheter. När det gäller kostnader för "ÖP" i exempelupphandlingarna relativt rikssiffrorna får vi följande kvoter – 2,42 för storköksutrustning, 11,64 för vägentreprenad och 6,18 för serviceresor samt 6,75 i sammanvägt resultat för alla tre områdena. Förklaringen till detta är dels att överprovningarna tar mer tid än som är angivet hos Holm, dels att timkostnaden är högre än hos Holm. Det senare beror, som redovisas i avsnitt 4.4. på att å ena sidan flera kategorier av personal medverkar i överprovningsprocessen – interna upphandlare, jurister, projektledare och chefer samt externa advokater och andra konsulter – och å andra sidan att de olika personalkategorierna och konsulterna medverkar med en relativt stor andel av tiden för överprovningen. Sålunda är timkostnaden för överprovning i upphandlingen av storköksutrustning 439 kronor, i vägentreprenaden för intern och extern personal 1206 kronor och i upphandlingen av serviceresor 620 kronor. Dessa kostnader ska jämföras med rikssiffrornas 338 kronor per timme. När det gäller timkostnader ser vi tydligt att i synnerhet anläggningsarbetet i form av vägentreprenaden har stor betydelse för kostnaderna.

Tid och kostnad för leverantörer. Jerker Holm undersöker inte tid och kostnader för leverantörer. Rikssiffrorna i det avseendet har vi hämtat från Förenklingsutredningen som använder data från en PWC-rapport till EU år 2011. Enligt denna använder leverantörer 2,5 gånger mer tid för överprovning än vad en upphandlande myndighet gör och kostnaden per "ÖP" är 60 000 kronor enligt rikssiffrorna. De data vi har fått fram i exempelupphandlingarna visar kostnadskvoter för storköksupphandlingen med 2,03 och för serviceresorna med 2,92 medan vi helt saknar data för vägentreprenaden då det inte har varit möjligt för oss att intervjua de två leverantörer som var aktuella. Den summerade kvoten för de data vi har visar en kvot på 2,48 vilket innebär att kostnaden är ungefär 2,5 gånger mer omfattande för en leverantör än vad som anges i Förenklingsutredningen. Vårt case i detta fall med få medverkande leverantörer i undersökningen är dock svagare än det är vad gäller upphandlande myndigheter.

4.6 Övriga slutsatser

I det här avsnittet rekapitulerar vi en del av det som i övrigt har kommit fram vid genomgången av de olika exempelupphandlingarna i kapitel 3.

Upphandlingen av storköksutrustning. Att kommunerna som använder SKL Kommentus förhandlade ramavtal, och som vi har kontaktat, inte har haft några märkbara extra kostnader för täckningsköp under domstolsprocessen uppfattar vi som förvånande. Sannolikt är det en ren tillfällighet i dessa fall. Samtliga har kunnat få leverans av den leverantör som de har haft sedan tidigare. Orosmolm finns dock i form av en otillåten direktupphandling i ett fall och att ett akut utbytesköp kan bli aktuellt i ett annat. Ytterligare en kommun anser att det är för enkelt att överpröva och att kommunen inte har kommit vidare i ett projekt pga. lång överprövningstid.

Hos en leverantör finns kritik angående oklarheter i förfrågningsunderlaget och att kapacitet och funktion inte är i fokus vilket det enligt företaget bör vara enligt LOU. Detta företag dementerar att det har tagit höjd i anbudspriset för en eventuell överprövning. Ett annat företag uttrycker risk för en ekonomisk förlust pga. den långa utvärderings- och domstolsprocessen samt påpekar att andra bra affärer har gått förlorade.

Upphandling av anläggningsentreprenad. Överprövningen av denna upphandling skiljer sig från de andra två exempelupphandlingarna genom att ytterligare en kategori som vi kallar "ÖP övriga kostnader" är aktuell och dessutom med stora kostnadsbelopp. Därtill finns även två typer av samhällskostnader i form av förlorade arbetsdagar för bilister som fått köa för att komma från Tyresös östra delar till sin arbetsplats väster om Tyresö. Utöver rena tidsförluster av köandet finns här också en kostnad i termer av irritation från bilisternas sida och stress för politiker och förvaltning till följd av köandet. Denna senare kostnad har dock inte beräknats av Tyresö kommun eller av oss. Det finns också kostnader för koldioxidutsläpp beräknade. Dessvärre har vi inte haft tillgång till intervjuer med de två leverantörer som lämnade anbud 1 och 2 och där den senare leverantören påpekade formaliafel och fick tilldelning med konsekvens att kommunen fick hantera ett dyrare avtal.

Upphandling av serviceresor. Överprövningen av denna upphandling rymmer ett antal av de ingredienser som har benämnts indirekta kostnader. Att regionen har fått ligga kvar under en lång period under processtiden i samma avtal har av regionen betecknats som en suboptimering. Här finns också en ingrediens av svårigheten att göra en mindre justering i ett avtal utan att riskera en ogiltighetsprocess i domstolen. Nödvändigheten av en mindre justering i avtalet kom sig av att den leverantör som fick tilldelning inte kunde klara avtalet fullt ut pga. den ekonomiska pressen med två överprövningar. Av underlaget i kapitel 3 framgår vidare att upphandlingsjuristens uppfattning är att riskpremier hos leverantörer inte existerar numera, att ogiltighetsprocesser möjligtvis inte prioriteras tidsmässigt i domstolen samt att det finns risk i detta fall att regionen får betala en upphandlingsavgift och ett skadestånd.

Kostnader för domstolarna. Vi redovisar i kapitel 3 att vi har gjort en skattning för år 2017 av sakprövade respektive ej sakprövade måls kostnader i förvaltningsrätten (sakprövat 16 140 kronor, ej sakprövat 2 470 kronor), i kammarrätten (sakprövat 24 632 kronor, ej sakprövat 6 526 kronor) och i Högsta förvaltningsdomstolen (sakprövat 244 829 kronor, ej sakprövat 13 843 kronor.) Skillnaderna i kostnader beror främst på en stor variation mellan sakprövat och ej sakprövat vad gäller antal arbetsdagar. Beräkningarna framgår av bilaga 2.

5. Diskussion – är aggregering möjlig?

5.1 Inledning

I slutsatserna i kapitel 4 uppger vi att vi har ett ganska starkt case vad gäller tid och kostnader för upphandlande myndigheter beträffande exempelupphandlingarna. De tider och de kostnader per tidsenhet som vi har fått fram och som vi jämför med de siffror som finns i SOU 2018:44 tyder

på att rikssiffrorna sannolikt bör omprövas. Då vi emellertid inte kan vara säkra på att våra exempelupphandlingar är typupphandlingar i meningen att de finns i mitten av normalfördelningen av överprövade upphandlingar vill vi naturligtvis vara försiktiga.

Det vi har fått fram genom exempelupphandlingarna jämfört med Förenklingsutredningens betänkande och Jerker Holms undersökning är att mer tid går åt till överprövningar än vad rikssiffrorna anger. Vidare har vi konstaterat i exempelupphandlingarna att fler och "dyrare" personalkategorier än upphandlare medverkar i stor omfattning vid överprövningar. Vi har även kunnat visa att externa advokater och konsulter medverkar i betydande omfattning. Vi har lyft in processen före överprövningen, det som SKL Kommentus kallar att "ta höjd för ÖP före tilldelning". Vi har lyft fram en kategori "övriga kostnader vid överprövning". Inom den kategorin har vissa förhållanden kunnat kostnadsberäknas medan andra enbart har nämnts till sitt innehåll, t.ex. stress och förmodat minskad tillit till politiker och förvaltning till följd av köande för bilister under ett stort antal dagar i morgonrusningen till arbetet.

Vi har visat, fast utan ett starkt case, att leverantörer har större kostnader i överprövningsprocessen än vad som framgår av rikssiffrorna. Vi har också gjort ett försök att beräkna kostnaderna i domstol för sakprövade mål respektive ej sakprövade mål.

Frågan inställer sig; går det med utgångspunkt från våra synpunkter på Holms analys och redovisningen i övrigt att lägga våra resultat till grund för en aggregering till nationell nivå, att gå från dessa mikrostudier till en aggregerad makronivå för hela riket? Finns det underlag för att säga något om detta?

5.2 Kan CPV-systemet användas för aggregering?

Vi har i vår dialog med Upphandlingsmyndigheten tagit upp frågan om CPV-systemet kan vara hjälpsamt med avseende på möjligheten att aggregera till nationell nivå. Svaret är dessvärre att det inte finns kostnadsdata knutna till den omfattande kodning för upphandling som omfattas av systemet. När t.ex. Upphandlingsmyndigheten i samverkan med Konkurrensverket redovisar den kostnadsmissiga omfattningen på nationell nivå av den offentliga upphandlingens värden kan dessa inte avläsas via CPV-systemet. Istället måste dessa värden beräknas med utgångspunkt från Nationalräkenskaperna. För år 2016 har exempelvis myndigheterna skattat att upphandlingens värde är 684 miljarder kronor.

CPV-systemet består av huvudgrupper och flera undergrupper. Det som är möjligt att göra, men som också kräver en hel del arbete, är att ta fram antal upphandlingar och antal överprövningar relaterade till specifika koder bland dessa huvud- och undergrupper. Koderna för våra exempelupphandlingar är emellertid många.

För vår räkning har Upphandlingsmyndigheten tagit fram data om upphandlingar och överprövningar för de mest centrala koderna för våra exempelupphandlingar, dock inte alla koder. Resultatet är följande:

CPV-data år 2016 för exempelupphandlingarna

Storköksupphandling	Antal upphandlingar	96
CPV-kod 3922 (Köksutrustning, hushållsartiklar och materiel för catering)	Antal överprövningar	11
	Andel överprövningar	11,5%
Anläggningsentreprenad	Antal upphandlingar	679
CPV-kod 452331 (Anläggning av huvudvägar och andra vägar)	Antal överprövningar	22
	Andel överprövningar	3,2%
Serviceresor	Antal upphandlingar	112
CPV-kod 6013(Passagerartransport på väg för särskilda ändamål) och 6014 (Icke-reguljär passagerartransport)	Antal överprövningar	35
	Andel överprövningar	31,3%
Totalt samtliga annonserade upphandlingar i Sverige	Antal upphandlingar	18 330
	Antal överprövningar	1 353
	Andel överprövningar	7,4%

Vi vet att antalet överprövningar i Sverige år 2016 var 1 353 stycken. Om vi hypotetiskt "blåser upp" antalet överprövningar avseende exempelupphandlingarna till att representera hela riket och alla upphandlingsområden (alla CPV-koder) betyder det efter en addering av antalet överprövningar för exempelupphandlingarna (11+22+35), dvs. 68, att överprövningen av storköksutrustning som del av antalet överprövningar i riket blir $11/68 \times 1\,353 = 218,9$ och att motsvarande för anläggningsentreprenad blir $22/68 \times 1\,353 = 437,7$ och för serviceresor $35/68 \times 1\,353 = 696,4$. Resultatet av detta blir följande:

	Kostnad	Antal ÖP riks	
Storköksutrustning			
ÖP två mål i FR, 126,5 tim, kronor	55 586	218,9	12 165 977
Summa Ta höjd för ÖP och ÖP, kronor	84 889	218,9	18 579 456
Vägentreprenad			
Summa ÖP, kronor	267 645	437,7	117 157 663
Summa Ta höjd för ÖP och ÖP	298 925	437,7	130 850 023
Summa Ta höjd för ÖP, ÖP, ÖP övr kostnader	5 320 395	437,7	2 328 924 670
Summa Ta höjd ÖP, ÖP, ÖP övr kostn, samh kostn, kronor	6 328 982	437,7	2 770 418 797
Serviceresor			
Summa ÖP, kronor	142 235	696,4	99 052 036
Summa kronor Ta höjd för ÖP och ÖP	151 895	696,4	105 779 231
Totalt			
Summa ÖP, kronor			228 375 675
Summa Ta höjd för ÖP och ÖP			255 208 710
Summa Ta höjd för ÖP, ÖP, ÖP övr kostnader			2 453 283 357
Summa Ta höjd ÖP, ÖP, ÖP övr kostn, samh kostn			2 894 777 484
Rikssiffror	23 000		30 000 000

För enbart ÖP blir resultatet 228 375 675 kronor istället för 30 000 000 kronor enligt Förenklingsutredningen. Om istället att "ta höjd för ÖP före tilldelning" adderas till ÖP får vi 255 208 710 kronor jämfört med 30 000 000 kronor.

5.3 ... eller kan andel efter upphandlingstyp användas för aggregering?

Ett alternativ sätt att beräkna detta utan att gå vägen över de CPV-data vi har fått av Upphandlingsmyndigheten är att istället använda de siffror som vi redovisade inledningsvis i kapitel 3:3 om överprövningar som "andel efter upphandlingstyp: byggentreprenad 24%, tjänster 50% och varor 26%." Tillämpat på våra exempelupphandlingar och "uppblåst till nationell nivå" för att representera CPV-systemets alla varor, entreprenader och tjänster får storköksutrustning representera 26 % av 1 353 överprövningar = 351,8, vägentreprenaden 24 % av 1 353 överprövningar = 324,7 och serviceresorna 50 % av 1 353 överprövningar = 676,5. Siffrorna blir då följande:

	Kostnad	Antal ÖP riks efter upph typ	
Storköksutrustning			
ÖP två mål i FR, 126,5 tim, kronor	55 586	351,8	19 554 043
Summa Ta höjd för ÖP och ÖP, kronor	84 889	351,8	29 862 252
Vägentreprenad			
Summa ÖP, kronor	267 645	324,7	86 909 684
Summa Ta höjd för ÖP och ÖP	298 925	324,7	97 066 926
Summa Ta höjd för ÖP, ÖP, ÖP övr kostnader	5 320 395	324,7	1 727 638 664
Summa Ta höjd ÖP, ÖP, ÖP övr kostn, samh kostn, kronor	6 328 982	324,7	2 055 147 035
Serviceresor			
Summa ÖP, kronor	142 235	676,5	96 221 978
Summa kronor Ta höjd för ÖP och ÖP	151 895	676,5	102 756 968
Totalt			202 685 705
Summa ÖP, kronor			229 686 146
Summa Ta höjd för ÖP och ÖP			1 860 257 884
Summa Ta höjd för ÖP, ÖP, ÖP övr kostnader			2 187 766 255
Summa Ta höjd ÖP, ÖP, ÖP övr kostn, samh kostn			
Rikssiffror	23 000		30 000 000

För enbart ÖP blir resultatet 202 685 704 kronor istället för 30 000 000 kronor enligt Förenklingsutredningen. Om istället att "ta höjd för ÖP före tilldelning" adderas till ÖP får vi 229 686 146 kronor jämfört med 30 000 000 kronor.

Jämfört med beräkningen utifrån CPV-koderna i avsnitt 5.2 är resultatet för ÖP i detta senare fall 25 689 971 kronor mindre (228 375 675 kronor – 202 685 704 kronor) medan för att "ta höjd för ÖP före tilldelning" summerat med ÖP resultat blir 25 522 564 kronor mindre (255 208 710 kronor – 229 686 146 kronor).

Detta alternativa sätt att räkna bedömer vi som ett mindre brutalt sätt att spekulativt hantera en aggregering än den direkta användningen av CPV-data i det första exemplet. Bättre än denna spekulativa skattning kommer vi inte för närvarande med avseende på tillgängliga data och det uppdrag vi har. Spekulationen innebär att för enbart ÖP blir resultatet 202 685 704 kronor istället för 30 000 000 kronor enligt Förenklingsutredningen, dvs. 6,76 gånger högre kostnader.

När istället att "ta höjd för ÖP före tilldelning" adderas till ÖP får vi 229 686 146 kronor jämfört med 30 000 000 kronor, vilket är 7,66 gånger högre kostnader.

5.4 Aggregering av leverantörskostnader

Då vi inte har data för leverantörers kostnader avseende samtliga exempelupphandlingar gör vi här inte en motsvarande beräkning av aggregering som för upphandlande myndigheter. Istället konstaterar vi som i avsnitt 4.3 att i rikssiffrorna anges att kostnaden för varje leverantör är 2,5 gånger kostnaden för en upphandlande myndighet. Våra resultat från exempelupphandlingarna tyder på att kostnaden är ännu mer omfattande, alltså 2,5 gånger mer än som framhålls i rikssiffrorna enligt denna tabell, dvs. ca 150 000 kronor.

Rikssiffror 2016		
LEV: Kostnad per ÖP	60 000	
Storköksutrustning (SKL Kommentus)		Kvot
Summa kronor	847 000 / 7	2,03
Vägentreprenad (Tyresö kommun)		
Summa kronor	0	0,00
Serviceresor (Region Örebro län)		
Summa kronor	175 000	2,92
Summerad kvot ÖP / rikssiffror	4,95 / 2	2,48

Vår beräkning tyder alltså på att kostnaden per leverantör, 150 000 kronor, på nationell nivå blir 150 000 x 1353 kronor, summa 202 950 000 kronor. Om vi använder den av Föreningsutredningen approximativt redovisade kostnaden 80 000 000 kronor för riksnivån blir summan istället 200 000 000 kronor.

6. Sammanfattande slutsatser

De centrala resultaten i undersökningen är de resultat där det är möjligt att jämföra med de rikssiffror som redovisas i Förenklingsutredningens betänkande (SOU 2018:44). Dessa resultat gäller tid och *direkta kostnader* för överprövningar för upphandlande myndigheter. Vår undersökning av tre exempelupphandlingar visar för upphandlande myndigheter både att överprövningar tar mer tid och att kostnaden per tidsenhet är högre än enligt rikssiffrorna.

Den sammanvägda tiden för alla tre exempelupphandlingarna är 3,2 gånger mer omfattande än de angivna riksvärdena (1,86 storköksutrustning, 4,44 vägentreprenad, 3,38 serviceresor). Den sammanvägda tiden blir *219 timmar jämfört med rikssiffrornas 68 timmar*.

Den sammanvägda kostnaden är 6,75 gånger större (2,42 storköksutrustning, 11,64 vägentreprenad, 6,18 serviceresor). Den sammanvägda kostnaden jämfört med rikssiffrorna blir *155 155 kronor jämfört med rikssiffrornas 23 000 kronor*.

Den större kostnaden jämfört med rikssiffrorna kan förklaras bl.a. av att anläggningsarbete (vägentreprenad) har en mycket stor genomslagskraft. En annan förklaring är att den ensartade personalkategorin - upphandlare (338 kronor per timme) - som riksberäkningarna utgår från, i exempelupphandlingarna fördelar sig på ett spektrum av interna personalkategorier - upphandlare, jurister, projektledare och chefer (345 - 595 kronor per timme) - men även externa advokater och konsulter (max kostnad 2 667 kronor per timme).

Vid analysen av P.P.A:s resultat jämfört med rikssiffrorna granskas det underlag som Förenklingsutredningen hänvisar till. Underlaget har en mycket stor bortfallsprocent. Vidare

saknas storstadskommunerna i underlaget. Därtill, och viktigast, finns inte det ur upphandlingssynpunkt "tung" området anläggningsarbete med bland de sex områden som ligger till grund för skattningen av 68 timmar i överprövningstid för myndigheter. Mot denna bakgrund ifrågasätter P.P.A. de nu aktuella rikssiffrorna och menar att exempelupphandlingarnas tid och kostnader för överprövning pekar i en riktning som sannolikt är mer korrekt.

När det gäller kostnader för leverantörer landar undersökningen i att rikssiffrorna även här är för låga. P.P.A. får 2,5 gånger de kostnader som de aktuella rikssiffrorna anger, dvs. *150 000 kronor jämfört med 60 000 kronor*. Undersökningens underlag är dock svagare avseende leverantörer än vad som gäller för myndigheterna.

Utöver en undersökning av tid och direkta kostnader för överprövning ingår det i undersökningen även tid och kostnader för att ta höjd för överprövning före tilldelning och andra mer indirekta kostnader. Dessa kostnader har redovisats under avsnitten för respektive exempelupphandling i kapitel 3 och sammanfattningsvis i kapitel 4. I nämnda kapitel har även kostnader för processerna i de olika domstolarna redovisats. En särskild beräkning för differentiering av kostnader för sakprövade och ej sakprövade mål redovisas i bilaga 2.

I P.P.A:s uppdrag har ingått att pröva om det är möjligt att aggregera undersökningens resultat till nationell nivå, förutsatt att en hel del spekulation tillåts. P.P.A. visar i kapitel 5 på några möjligheter att aggregera men precisionen är självklart låg. Att aggregera tre exempelupphandlingar med ett begränsat antal CPV-koder till riksnivå låter sig inte göras med säkerhet, särskilt som CPV-systemet inte innehåller kostnadsdata. Den mycket skakiga och *spekulativa siffra vi landar i är 202 700 000 kronor i aggregerad kostnad för upphandlande myndigheter jämfört med 30 000 000 kronor enligt rikssiffrorna*.

Avslutningsvis vill vi tillägga att det är oklart i vilken utsträckning de tre exempelupphandlingarna är typupphandlingar vad gäller överprövningar i den meningen att de ligger i mitten av en normalfördelning av överprövningar. Vår hypotes är att våra resultat bättre än Jerker Holms resultat (SOU 2011:73, bilaga 6) speglar de verkliga kostnaderna men vi kan inte säga det med säkerhet. Mot bakgrund av detta förordar P.P.A. att en mer omfattande undersökning görs. Förhoppningsvis kan P.P.A:s undersökning i det sammanhanget vara en utgångspunkt för, och inspirera till, en fördjupad utredning av överprövningskostnader för olika aktörer vid upphandlingar.

Referenser

Europeiska unionen. (2018). *SIMAP. Information om offentlig upphandling i Europa*.

Länk: <https://simap.ted.europa.eu/web/simap/cpv>

Konkurrensverket. (2018). *The Swedish Procurement Monitoring Report 2018*. PM 2018-04-17. Stockholm: Konkurrensverket.

PWC. (2011). *Public Procurement in Europe – Cost and effectiveness. A study on procurement regulation. Prepared for the European Commission, March 2011*. London: PWC

Regeringskansliet. (2017). *Statistik på upphandlingsområdet*. Stockholm: Regeringskansliet.

SOU 2011:73. *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen, bilaga 6*. Stockholm: Delbetänkande av Upphandlingsutredningen.

SOU 2018:44. *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål*. Stockholm: Betänkande av Förenklingsutredningen

Upphandlingsmyndigheten. (2017). *Kartläggning och analys av mål om överprövningar*. Rapport 2017:7. Solna: Upphandlingsmyndigheten.

Upphandlingsmyndigheten & Konkurrensverket. (2017). *Statistik om offentlig upphandling 2017*. Uhmynd Rapport 2017:5 & KKV Rapport 2017:11. Solna: Upphandlingsmyndigheten & Stockholm: Konkurrensverket.

Bilaga 1. Personer som P.P.A. har kommunicerat med vid möten eller via mejl

Utöver kontaktpersoner för intervjuer inom SKL Kommentus, Tyresö kommun och Region Örebro län har P.P.A. via SKL Kommentus fått kontaktpersoner för möten och/eller mejldialog med upphandlande myndigheter och leverantörer. Därtill har P.P.A. fått kontaktinformation till sakkunniga och experter på Upphandlingsmyndigheten, Konkurrensverket och Domstolsverket.

Storköksutrustning - exempelupphandling 1 (SKL Kommentus)

SKL Kommentus

Åsa Edman, chefsjurist, huvudkontaktperson för P.P.A:s uppdrag
Evelina Emanuelsson, upphandlare
Jan Jäderberg, kategoriansvarig Teknik och energi

Sveriges Kommuner och Landsting

Karin Peedu, upphandlingsstrateg
Eva Sveman, förbundsjurist

Kommuner

Lena Wennerklint, entreprenadupphandlare, Lidingö stad
Annika Österberg, enhetschef, Hultsfreds kommun
Johanna Hamberg, upphandlingscontroller, Mora kommun
Anders Blom, inköpschef, Skellefteå kommun
Johanna Linton-Wahlgren, upphandlingsansvarig, Hörby kommun
Emilie Werner, upphandlare, Ulricehamns kommun

Leverantörer

Peter W. Sandblom, delägare/försäljning, DALUX AB
Mats Paulsson, vd, EMP Storkök AB

Anläggnings-/vägentreprenad - exempelupphandling 2 (Tyresö kommun)

Katja Bähr, upphandlingschef, kontaktperson

Serviceresor - exempelupphandling 3 (Region Örebro län)

Carl Ryrberg, upphandlingsjurist, kontaktperson

Leverantörer

Suad Nimani, vd, Trendtaxi

Upphandlingsmyndigheten

Johanna Elmstedt, upphandlingsjurist
Andreas Larsson, analytiker
Annika Töyrä, analytiker

Konkurrensverket

Stefan Jönsson, tf. avdelningschef

Domstolsverket

Carl Furengren, analytiker

Bilaga 2. Beräkning av domstolskostnader för sakprövade och ej sakprövade mål avseende år 2017

Data erhållna den 27 april 2018 från statistiker Carl Furengren på Domstolsverket i Jönköping

Från Carl Furengren har vi fått data om medianvärden för arbetsdagar för sakprövade resp. ej sakprövade ärenden. Då medianvärden är de enda värden vi har tillgång till hanterar vi dem här som om de vore medelvärden. Detta är naturligtvis inte helt korrekt men vi tänker att medianvärden i avsaknad av medelvärden ändå kan användas för en approximativ skattning av skillnaderna mellan sakprövade och ej sakprövade kostnader.

Förvaltningsrätten

	Styck-	Antal	Dagar	Antal	Andel	Kostnad	Kostnad/mål
	kostnad/mål	mål	median totalt	dagar	dagar	Totalt	(kostnad totalt/ antal mål)
Sakprövade		2573	98	252 154	0,944754383	41 527 355	16 140
Ej sakpröv.		983	15	14 745	0,055245617	2 428 361	2 470
Alla	12361	3 556	113	266 899	1	43 955 716	12 361

Kammarrätten

	Styck-	Antal	Dagar	Antal	Andel	Kostnad	Kostnad/mål
	kostnad/mål	mål	median totalt	dagar	dagar	Totalt	(kostnad totalt/ antal mål)
Sakprövade		267	117	31 239	0,601004271	6 576 655	24 632
Ej sakpröv.		669	31	20 739	0,398995729	4 366 121	6 526
Alla	11691	936	148	51 978	1	10 942 776	11 691

Högsta förvaltningsdomstolen

	Styck-	Antal	Dagar	Antal	Andel	Kostnad	Kostnad/mål
	kostnad/mål	mål	median totalt	dagar	dagar	Totalt	(kostnad totalt/ antal mål)
Sakprövade		7	619	4 333	0,26520994	1 713 800	244 829
Ej sakpröv.		343	35	12 005	0,73479006	4 748 250	13 843
Alla	18463	350	654	16 338	1	6 462 050	18 463