

Kommun- och finansmarknadsminister  
Mats Odell  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

Stockholm 2007-02-07

Ny lagstiftning om offentlig upphandling:

## Skapa äntligen förnuftiga regler för direktupphandling av kvalificerade och intellektuella tjänster

Enligt uppgift har regeringen för avsikt att i juni lägga fram en proposition om nya lagar för offentlig upphandling med utgångspunkt från den översyn av regelverket som Upphandlingsutredningen gjort mot bakgrund av de nya EG-direktiven inom området.

Sveriges Arkitekter vill med denna skrivelse fästa Din uppmärksamhet på behovet av att införa förnuftiga regler för direktupphandling av kvalificerade kunskaps tjänster, t ex arkitekttjänster. Upphandlingsutredningen har särskilt lyft fram nödvändigheten av att ge upphandlande myndigheter ökade möjligheter att direktupphandla "hjärnkraft" och har när det gäller kvalificerade kunskaps tjänster bl a exemplifierat med arkitekt- och tekniska konsulttjänster.

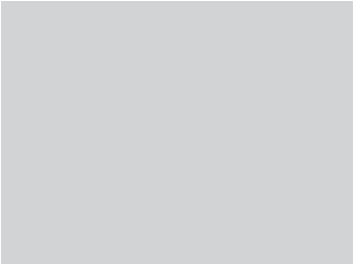
Nuvarande regelverk för upphandling av kvalificerade kunskaps tjänster är ohållbart. Sveriges Arkitekter ger i denna skrivelse förslag på hur mer förnuftiga regler kan tillskapas.

Idag utgör inte den offentliga sektorns upphandling av varor inte något egentligt problem. Däremot har upphandlingen av kvalificerade tjänster med stort kunskapsinnehåll blivit alltmer komplex, vilket också Upphandlingsutredningen konstaterat när man föreslår särskilda regler avseende "intellektuella tjänster i form av olika konsulttjänster".

Det specifika med sådana tjänster är att upphandling handlar om förväntan på vilken leverantör som kan leverera önskat resultat och önskvärd kvalitet. Upphandlaren kan ställa krav i form av en förväntan, men det är aldrig möjligt att i detalj kvantifiera eller specificera tjänsten förrän den är utförd. Lösningen på uppgiften formos i uppdraget, inte i anbudet. I upphandlingen gäller det att kunna bedöma arkitektens förmåga att presentera de idéer och lösningar som totalt sett beräknas ge det bästa resultatet i projektet.

Det handlar alltså om *förväntan och bedömningar*. Vilken leverantör som bedöms ha bäst förutsättningar att leverera önskat resultat kan inte kalkyleras fram, åtminstone inte med huvudsaklig utgångspunkt från offererat pris för tjänsten.

Nuvarande regler för direktupphandling begränsar den offentliga upphandlaren möjlighet att köpa kvalificerade tjänster på mest förnuftiga sätt. Genom bättre



övervägda regler för direktupphandling skulle det offentliga kunna göra klokare affärer och inte tyngas av en resurskrävande upphandlingsadministration. När det gäller exempelvis arkitekttjänster av något mindre värde tvingas i dag det offentliga många gånger till kostsamma upphandlingsförfaranden där administrationen av upphandlingen många gånger kan kosta väl så mycket som värdet av den tjänst som ska upphandlas. Detta är inte förnuftigt.

Att i den nya lagen införa realistiska beloppsgränser under vilka direktupphandling tillåts är en fråga av allra största vikt. När sådana gränser fastställs måste man också ta hänsyn till att upphandling av kvalificerade kunskapsstjänster måste kunna ske på delvis andra premisser än annan, mer standardiserad, tjänsteupphandling samt upphandling av varor.

## **Beloppsgränser för direktupphandling av tjänster**

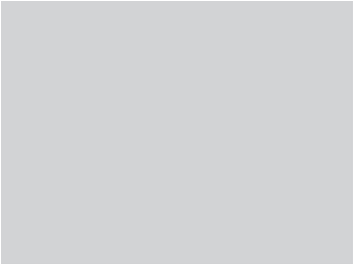
Upphandlingsutredningen har föreslagit att det i lagen införs fasta beloppsgränser för direktupphandling. Sveriges Arkitekter välkomnar detta förslag. Den nuvarande ordningen, där varje upphandlande myndighet själv förutsätts definiera innebörden av ”lågt värde” är omöjlig att upprätthålla och har definitivt kommit till vägs ände. Vi vill i sammanhanget påminna om att den tidigare Upphandlingskommittén i sitt betänkande föreslog införande av en fast beloppsgräns för direktupphandling om sju prisbasbelopp, idag ca 280.000 sek. Insikten om att det nuvarande systemet måste ersättas av ett system med i lagen angivna beloppsgränser har alltså funnits länge.

Det nuvarande systemet som medfört högst olika tillämpning hos de upphandlande myndigheterna har skapat en stor osäkerhet på marknaden. Som det vidare konstateras i utredningen har vi fått uppleva en successiv ökning av hur ”lågt värde” tolkas, vilket rimligen innebär att faktiskt behov och verkligheten successivt kommit att styra över de oftast ideologiska positioneringar som inte sällan legat bakom en initialt snäv tolkning av begreppet ”lågt värde”.

Utredningens antagande att denna utveckling kommer att fortsätta om ingen regeländring görs har säkerligen fog för sig. Bibehållna regler om ”lågt värde” kommer sannolikt att framgent i ännu större utsträckning fjärma verkligheten från kartan. Vare sig upphandlare eller leverantörer kan vara betjänta av en sådan utveckling. För leverantörerna innebär dessutom nuvarande fria tolkning av begreppet ”lågt värde” att man ständigt får möta upphandlande myndigheter som givit en lagtext sin alldeles egen tolkning, vilket knappast är tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt.

I utredningens analys av behovet av att införa i lagen fast angivna gränser för direktupphandling saknar vi en kommentar som refererar direktupphandlingen till andra förfaranden, inte minst de grasserande ramavtalsupphandlingarna.

Det är alldeles uppenbart att den stora förekomsten av ramavtalsupphandlingar, främst inom det kommunala området, är en konsekvens av alltför snävt gjorda tolkningar av begreppet ”lågt värde”. När man, t ex genom fullmäktigebeslut, lagt gränsen för direktupphandling på ett eller två prisbasbelopp, måste de upphandlande myndigheterna tillgripa ramavtalsupphandlingar med oftast helt formlösa avrop för att överhuvudtaget kunna hantera småupphandlingar utan att drunkna i administration av upphandlingen.



Det måste, som utredningen också konstaterar, finnas en rimlig relation mellan värdet av det som skall upphandlas och kostnaden för upphandlingsförfarandet. Lösningen för att klara detta, när myndigheten bundit ris åt egen rygg genom att ha satt gränsen för direktupphandling väldigt lågt, har blivit ramavtal. Den form dessa avtal fått när det gäller köp av tjänster som t ex arkitekttjänster är helt ohållbar. Avrop sker formlöst och under former som kan beskrivas som fri prövningsrätt. De gemenskapsrättsliga principerna om iakttagande av konkurrens, transparens, ickediskriminering och likabehandling efterlevs inte alls vid avrop inom dagens ramavtal. Att det blivit så går direkt att koppla till den nuvarande hanteringen av beloppsgränser för direktupphandling. Dessa måste alltså både preciseras och läggas på en betydligt högre nivå än vad som i praktiken är fallet idag.

Utredningen föreslår att direktupphandling ska kunna ske om upphandlingens värde uppgår till högst tio procent av aktuellt tröskelvärde. Om ”särskilda skäl” föreligger ska beloppsgränsen var tjugo procent.

Utredningen anger att ”särskilda skäl” kan avse ”intellektuella tjänster i form av olika konsulttjänster”. Dessa exemplifieras såsom *”komplicerade kontrakt avseende arkitekt- och teknikkonsulttjänster för ett bygg- eller anläggningsprojekt eller av organisationskonsulter i samband med en omstrukturering”*.

Det är uppenbart att utredningen insett att direktupphandling av intellektuella tjänster måste kunna ske inom vidare ramar än vad som gäller för enklare eller mer standardiserade tjänster samt varor. Samtidigt uppkommer, med den valda metodiken, tolkningsproblem genom att den upphandlande myndigheten själv ska komma fram till vad som avses med ”särskilda skäl” respektive ”komplicerade kontrakt”. Med tanke på att de upphandlande myndigheterna givit begreppet ”lågt värde” fullständigt olikartad innebörd finns det anledning att tro att tolkningsmånen kommer att bli betydande när det gäller begreppen ”särskilda skäl” respektive ”komplicerade kontrakt”.

Utredningen menar helt klart, med sina förtydliganden och exemplifieringar i kommentartexten, att större möjligheter till direktupphandling alltid måste föreligga vid upphandling av intellektuella konsulttjänster. Det föreligger här alltid ”särskilda skäl”.

Slutsatsen måste bli att det, utan undantag, måste kunna gälla en högre beloppsgräns vid upphandling av intellektuella konsulttjänster. Denna typ av tjänster bör utgöra en egen kategori, oaktat om kontraktet är ”komplicerat” eller ej. Typiskt sett är samtliga sådana kontrakt ”komplicerade”.

Utredningens förslag om tio respektive tjugo procent av tröskelvärdena innebar, när utredningsförslaget presenterades att gränserna för centrala myndigheter skulle bli 15.400 euro (ca 140.000 sek) respektive 30.800 euro (ca 280.000 sek) beräknat med utgångspunkt från då gällande tröskelvärde 154.000 euro. För övriga upphandlande myndigheter skulle beloppsgränserna, beräknat utifrån då gällande tröskelvärde 236.000 euro bli 23.600 euro (ca 217.000 sek) respektive 47.200 euro (ca 434.000 sek).

Efter tidpunkten för offentliggörandet av utredningsbetänkandet har en ny GPA-överenskommelse träffats innebärande att tröskelvärdena har sänkts till 137.000 euro respektive 211.000 euro. Om detta är korrekt innebär det att beloppsgränserna, om utredningens förslag genomförs, kommer att bli avsevärt

lägre än vad utredningen tänkt sig. Beloppsgränserna blir, med idag gällande tröskelvärden,

- för statliga myndigheter ca 126.000 sek (10 %) respektive ca 252.000 sek)
- för övriga ca 190.000 sek (10 %) respektive ca 380.000 sek (20 %).

Beloppsgränserna blir därmed i realiteten närmare 15 % lägre än vad utredningen tänkt sig. Sveriges Arkitekter tycker inte att detta är acceptabelt. Beloppsgränserna blir helt enkelt för låga. Jämförelse kan göras med Norge där gränsen för direktupphandling – utan egentlig debatt och ifrågasättanden – höjts från tidigare 200 000 norska kronor till 500 000 norska kronor, vilket med dagens kronkurs motsvarar ca 575 000 sek.

Utredningen förslag har en alldeles uppenbar svaghet. Förslaget om beloppsgräns på tjugo procent av tröskelvärdena förutsätts gälla såväl varu- som tjänsteupphandling, men som skäl för behovet av en högre beloppsgräns anges endast nödvändigheten av vidare regler vid upphandling av intellektuella konsulttjänster, exempelvis arkitekt- och teknikkonsulttjänster.

Något motiv för att viss varuupphandling skulle kräva den högre beloppsgränsen om tjugo procent av tröskelvärdet anges inte. Det konstateras bara helt salomoniskt att det inte finns något skäl att skilja på varu- och tjänsteupphandling. Men det är just vad som finns, åtminstone gällande upphandling av intellektuella konsulttjänster.

Sveriges Arkitekter har inget att invända mot att den högre beloppsgräns som föreslås gäller såväl varu- som tjänsteupphandling. Dock måste en särregel finnas exklusivt för intellektuella konsulttjänster.

Sveriges Arkitekter föreslår en lösning på detta uppenbara dilemma genom att regeln om högre beloppsgräns vid särskilda skäl kompletteras med en särbestämmelse gällande upphandling av just intellektuella konsulttjänster enligt nedanstående

*Direktupphandling av varor och tjänster får alltid ske om upphandlingens värde uppgår till högst tio procent av aktuellt tröskelvärde.*

*När särskilda skäl föreligger får direktupphandling av varor och tjänster alltid ske om upphandlingens värde uppgår till högst tjugo procent av aktuellt tröskelvärde.*

*Direktupphandling av intellektuella konsulttjänster får dock alltid ske om upphandlingens värde uppgår till högst trettio procent av aktuellt tröskelvärde.*


En sådan reglering skulle, med tanke på sänkta tröskelvärden, bättre svara mot det behov utredningen ser att tillämpa rimligt höga beloppsgränser vid offentlig upphandling av intellektuellt präglade konsulttjänster.

### **Sveriges Arkitekter**

Staffan Carenholm  
Förbundsdirektör

[Staffan.carenholm@arkitekt.se](mailto:Staffan.carenholm@arkitekt.se)

Tfn 08-50 55 77 11, 070-591 67 04



Sveriges Arkitekter är professions-, intresse- och branschorganisation för landets arkitekter. Förbundet organiserar arkitekter, inredningsarkitekter, landskapsarkitekter och planeringsarkitekter anställda i privat eller offentlig tjänst eller verksamma som företagare. Sveriges Arkitekter har 10.000 medlemmar och organiserar 95 % av de yrkesverksamma arkitekterna i landet.

Flertalet medlemmar är verksamma i privata arkitekt- och konsultföretag och utför arkitekttjänster åt privata kunder samt den offentliga sektorn. Uppskattningsvis 50 procent av den konsulterande arkitektbranschens sysselsättning består av offentliga uppdrag, upphandlade med stöd av lagen om offentlig upphandling. Det offentliga samlade inköpsvolym av arkitekttjänster kan uppskattas till tre miljarder kronor årligen. I form av byggande, anläggande och inredande motsvarar detta en sammanlagd investeringsvolym om uppskattningsvis 60 miljarder kronor årligen.

Sveriges Arkitekters medlemmar anlitas för och medverkar i stort sett i all offentlig anläggningsverksamhet och byggande i Sverige.