

Sveriges Arkitekter
Swedish Association
of Architects

Storgatan 41
Box 5027, SE-102 41
Stockholm, Sweden
Tel +46(0)8 505 577 00
Fax +46(0)8 505 577 05
kansli@arkitekt.se
www.arkitekt.se

Sveriges Arkitekter
Swedish Association
of Architects

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm den 30 september 2009

REMISSYTTRANDE

Promemorian Ds 2009:30 Nya rättsmedel m.m. på upphandlingsområdet

Sveriges Arkitekter överlämnar härmed yttrande över promemorian Ds 2009:30 Nya rättsmedel m.m. på upphandlingsområdet

Sveriges Arkitekter hänvisar i sammanhanget också till sitt yttrande över Upphandlingsutredningens slutbetänkande, *Nya upphandlingsregler 2* (SOU 2006:28) samt till yttrandet över Upphandlingsutredningens delbetänkande *Nya upphandlingsregler* (SOU 2005:22)

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 10 700 medlemmar och organiserar 95 % av de yrkesverksamma arkitekterna i landet.

Flertalet medlemmar är verksamma i privata arkitekt- och konsultföretag och utför arkitekttjänster åt privata byggherrar samt den offentliga sektorns beställare. Uppskattningsvis 50 procent av den konsulterande arkitektbranschens sysselsättning består av offentliga uppdrag, i huvudsak upphandlade med stöd av lagen om offentlig upphandling (LOU). Det offentligas 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. Regelverket för offentlig upphandling är därför av avgörande betydelse för Sveriges Arkitekters medlemmar.

Allmänt om yttrandet

Sveriges Arkitekter koncentrerar i detta yttrande sina synpunkter på de regler som föreslås gällande upphandlingar som inte omfattas av EG-direktiven, särskilt då de i LOU föreslagna reglerna gällande direktupphandlingar. Av de frågor som behandlas i promemorian är denna den avgjort viktigaste för att

åstadkomma en väl fungerande upphandlingskultur gällande arkitekttjänster och andra liknande tjänster av intellektuell art.

Det förslag som lämnas i utredningen gällande gräns för direktupphandlingar är klart otillräcklig och löser inte frågan om den upphandlingsadministration som i dag blivit onödigt omfattande och betungande för såväl upphandlare som leverantörer.

I fråga om rättsmedlen begränsar Sveriges Arkitekter sina synpunkter till några frågor; bland annat införande av avtalsspärr samt frågan om preklusionsfrist bör införas.

I övrigt lämnar Sveriges Arkitekter synpunkter gällande ramavtalsupphandlingar samt förslaget att införa inköpscentraler.

Sammanfattande synpunkter

Sveriges Arkitekter anser att vid upphandling av arkitekttjänster för byggande och anläggning måste kraven på långsiktighet, hållbarhet, flexibilitet samt rimliga drifts- och underhållskostnader, och inte momentan planerings- eller projekteringskostnad, vara det som vägleder den offentliga upphandlingen.

Sveriges Arkitekter anser att det i den offentliga upphandlingen av kunskapstjänster är av särskild vikt att administrativa och ekonomiska kvalificerings- och urvalskriterier inte tillåts skymma kriterier som handlar om fack- och sakkunskaper hos utförarna.

Sveriges Arkitekter anser att nuvarande lagstiftning ger den offentliga upphandlaren ett svagt stöd för hantering av den successivt alltmer krävande och komplicerade tjänsteupphandlingen.

Sveriges Arkitekter tillstyrker förslaget om avtalsspärr som i princip överensstämmer med nuvarande regler om att en upphandling kan överprövas intill dess att tio dagar förlutit från det att tilldelningsbeslut lämnats.

Sveriges Arkitekter tillstyrker förslaget om ogiltigförklaring av avtal gällande det direktivstyrda området. Samtidigt avstyrker Sveriges Arkitekter införande av motsvarande regler utanför det direktivstyrda området såvida inte gränser för direktupphandling fastställs i enlighet med vad som föreslås av förbundet nedan.

Sveriges Arkitekter tillstyrker förslaget att inte införa en preklusionsfrist.

Sveriges Arkitekter anser att det i och för sig finns skäl som talar för att ge branschorganisationer talerätt i mål om överprövning. Samtidigt inser Sveriges Arkitekter att skäl också talar emot varför förbundet avstår att entydigt uttala sig för införande av en talerätt för branschorganisationer.

Sveriges Arkitekter tillstyrker förslagen om att lägga ansvaret för att begära in uppgifter om anbudssökanden och anbudsgivaren betalt skatter och avgifter i Sverige på de upphandlande myndigheterna och enheterna. Likaså tillstyrks förslagen att begränsa inhämtningen av bevis på leverantörens lämplighet.

Sveriges Arkitekter anser att gränsen för direktupphandling enligt LOU ska sättas till samma belopp som föreslås gälla vid upphandling enligt LUF, det vill säga 573.000 SEK. Det saknas skäl att skilja beloppsgränserna enligt LOU och LUF åt.

Skulle, trots detta, skilda beloppsgränser ändå fastställas förutsätter Sveriges Arkitekter, i enlighet med vad som framfördes i yttrandet över Upphandlingsutredningens slutbetänkande att direktupphandling av intellektuella konsulttjänster alltid får ske om upphandlingens värde uppgår till högst 30 procent av tillämpat tröskelvärde vid upphandling enligt LOU, vilket i kronotal räknat exakt motsvarar det gränsvärde som nu föreslås gälla för direktupphandling enligt LUF.

Sveriges Arkitekter anser att det i 15 kap. LOU ska införas motsvarande bestämmelser om ramavtal som finns i LUF. Nuvarande regler i LOU har medfört både en oacceptabelt svällande upphandlingsbyråkrati och en samtidig diskriminering av mindre leverantörer.

Sveriges Arkitekter avstyrker införande av inköpscentraler. Frågan bör utredas vidare och en ordentlig marknads- och konsekvensanalys göras innan frågan om införande av inköpscentraler aktualiseras.

Sveriges Arkitekter noterar att utredningen inte nu föreslår införande av förfarandet konkurrenspräglad dialog. Förbundet har ingen invändning mot att förfarandet konkurrenspräglad dialog införs i svensk lag, men hänvisar i sammanhanget till vad som sagts i frågan i förbundets yttrande över Upphandlingsutredningens slutbetänkande (SOU 2006:28)

Sveriges Arkitekter noterar vidare att utredningen inte heller föreslår införande av förfarandet dynamiska inköpssystem. Förbundet konstaterar att förfarandet inte är tillämpligt vid upphandling av tjänster med tydligt kunskapsinnehåll.

Sveriges Arkitekter noterar avslutningsvis att det inte heller föreslås ett införande av förfarandet elektronisk auktion. Frågan är av mindre betydelse för förbundet mot bakgrund av Upphandlingsutredningens konstaterande att förfarandet inte kan användas vid upphandling av "vissa tjänstekontrakt och vissa byggtreprenadkontrakt som innehåller intellektuella prestationer, såsom projektering av byggtreprenader".

Allmänt om upphandling av arkitekttjänster

Arkitekttjänster kan beskrivas som kreativa och intellektuella tjänster. Sådana tjänster låter sig inte alltid väl preciseras i underlagen för den offentliga upphandlingen. Tjänstens kvalitet kan inte alltid på ett entydigt sätt beskrivas i förväg i förfrågningsunderlag eller uppdragsbeskrivning. Kvalitén, och därmed också det slutliga värdet av tjänsten, bestäms oftast i själva utförandet, dvs i den faktiska leveransen. Tjänsten kan därmed i detalj kvantifieras och specificeras först när den väl är utförd.

Det är mot denna bakgrund en kvalificerad uppgift att upphandla arkitekttjänster. Att köpa arkitekttjänster handlar om förväntan. Det gäller att välja den utförare som kan bedömas ha de bästa förutsättningarna för att åstadkomma det önskade resultatet. Ordet *bedöma* bör betonas i detta sammanhang. Det är

något som har en helt annan innebörd än ordet *beräkna*. I alltför många offentliga upphandlingar har insikten om att om att upphandling av kunskapstjänster handlar om bedömningar trängts undan till förmån för olika beräkningsmodeller baserade på kalkylering och poängsättning. Vem som är bäst leverantör av en kreativ tjänst med stort kunskapsinnehåll kan emellertid inte kalkyleras fram.

Ett antal omständigheter som kunskap, kompetens, kreativitet, problemlösningensförmåga, och samarbetsförmåga skall avvägas mot pris för den efterfrågade tjänsten. Regelmässigt bör därför upphandling av arkitekttjänster ske utifrån kriterier som sammantaget bedömda kan ge den lösning som framstår som den totalt sett ekonomiskt mest fördelaktiga. Företrädare för såväl köpare som leverantörer är överens om att arkitekttjänster inte bör upphandlas till lägsta pris, vilket bland annat kommer till uttryck i branschens av parterna gemensamt framförhandlade standardavtal. Ändå sker detta i betydande omfattning och dessvärre, i ökad utsträckning.

Den offentliga upphandlingen av arkitekttjänster har länge varit alltför prisfixerad. Arkitekttjänster avser oftast arbete i tidigt skede av planering och projektering av byggnader och anläggningar med lång livslängd. Normala byggnader får antas stå i hundra år. I upphandlingar av tjänster för sådana projekt måste hänsyn till kraven på långsiktighet, kvalitet, hållbarhet, flexibilitet samt rimliga drifts- och underhållskostnader, och inte momentan planerings- eller projekteringskostnad, vara det som vägleder den offentliga upphandlingen.

I den offentliga upphandlingen av kunskapstjänster är det av särskild vikt att administrativa och ekonomiska kvalificerings- och urvalskriterier inte tillåts skymma kriterier som handlar om fack- och sakkunskaper hos utförarna. Det måste finnas en rimlig balans mellan dessa respektive kriterieområden för att uppnå bästa möjliga måluppfyllelse när det gäller föremålet för upphandlingen.

I allt större utsträckning har den offentliga upphandlingen kommit att handhas och administreras av särskilda upphandlingsförvaltningar och upphandlingsavdelningar i såväl kommuner som statliga myndigheter. Att upphandling samordnas har sina fördelar. Men det följer också problem med det faktum att upphandlingarna planeras och genomdrivs med alltför litet inflytande från de tjänstemän och handläggare som har specifika kunskaper om just det som ska upphandlas.

Det sker kunskapsförluster när ansvaret för upphandlingen flyttas från den som har sakkunskap om den tjänst som ska upphandlas till den som inte har kunskap om tjänstens innehåll (vad som ska upphandlas) utan istället har siktet inställt på det formella upphandlingsförfarandet (hur upphandlingen ska gå till). I värsta fall sker en intresseflyttning från att *köpa rätt* till att *göra rätt*. Särskilt riskfylld är denna utveckling när det gäller upphandling av kunskapspräglade tjänster som inte låter sig mätas och fullt ut beskrivas i förväg.

Allmänt om tjänsteupphandling

Sedan LOUs tillkomst 1994 har den offentliga upphandlingen undergått betydande förändringar. Allmänt sett kan sägas att tjänsteupphandling, inom en rad områden, tenderat att bli alltmer komplicerad. Samtidigt har varu-upphandlingen överlag funnit sina former. Det råder ingen tvekan om att det är

tjänsteupphandling som hos upphandlande myndigheter skapar störst osäkerhet och som också föranleder mest tolkningsproblem och ger upphov till avvägningssproblem i formulerandet av kravspecifikationer och i utvärdering av anbud. Upphandling av tjänster avser dessutom successivt allt större värden, inte minst i takt med fortgående outsourcing och konkurrensutsättning av offentligt bedriven verksamhet.

Man kan på goda grunder ifrågasätta om LOU, i sin nuvarande form, speglar denna nya verklighet. Lagen och tillämpningen av densamma bygger på föreställningen att upphandlingen av tjänster, likväl som varor, kan preciseras på ett sådant sätt att en fullt objektiv utvärdering och jämförelse av anbud är möjlig. Det är dock, som ovan framhållits, uppenbart att vissa tjänsters kvalitet aldrig är möjliga att i detalj kvantifiera eller specificera förrän tjänsten i fråga är utförd.

Lagstiftningen, med sin traditionella tyngdpunkt i varuupphandling, ger den offentliga upphandlaren ett svagt stöd för hantering av kvalificerad tjänsteupphandling. Detta har, enligt Sveriges Arkitekters uppfattning, inte beaktats i tillräcklig omfattning i översynen av lagreglerna för offentlig upphandling.

Avtalsspärr (6.1)

I promemorian föreslås införande av en avtalsspärr som i princip överensstämmer med nuvarande regler om att en upphandling kan överprövas intill dess att tio dagar förflutit från det att tilldelningsbeslut lämnats. Sveriges Arkitekter tillstyrker förslaget och ställer sig även bakom förslaget om en längre tidsfrist, 15 dagar, om underrättelse om tilldelningsbeslut skickas på annat sätt än på elektronisk väg.

Överprövning av avtal (6.2)

Reglerna om hur avtal kan förklaras ogiltiga är obligatoriska gällande det direktivstyrda området och avser otillåtna direktupphandlingar, överträdelse av avtalsspärr samt överträdelse av reglerna om förnyad konkurrensutsättning.

I promemorian föreslås att motsvarande ska gälla även för upphandling utanför det direktivstyrda området (15 kap i LOU/LUF), vilket inte Sveriges Arkitekter ser några skäl till. Det finns inte anledning vid implementeringen i svensk lag att gå längre än vad rättsmedelsdirektiven stipulerar. Ska så ändå ske måste avsevärt högre beloppsgränser än vad som föreslås i promemorian fastställas. Sveriges Arkitekter hänvisar till sitt förslag enligt punkt 6.16.2 nedan.

Preklusionsfrist (6.4)

I Upphandlingsutredningens slutbetänkande (SOU 2006:28) vägdes fördelarna mot nackdelarna gällande införande av en preklusionsfrist. Utredningen fann att nackdelarna övervägde.

Sveriges Arkitekter har uppfattningen att oklarheter, brister eller fel i ett förfrågningsunderlag bör hanteras genom en fortlöpande kommunikation mellan den upphandlande myndigheten och leverantörerna. I många sammanhang erbjuder den upphandlande myndigheten leverantörerna att ställa frågor genom

en fråge-och svarfunktion som görs tillgänglig för alla hugade leverantörer. På så sätt kan oklarheter undanröjas och risk för överprövning reduceras. Sveriges Arkitekter anser att övervägande skäl talar mot införande av en preklusionsfrist.

Talerätt i mål om överprövning (6.10)

Frågan om talerätt för branschorganisationer och Konkurrensverket har diskuterats under lång tid.

I arkitektbranschen, för vilken Sveriges Arkitekter uppträder som branschorganisation, dominerar småföretagandet. Av totalt ca 1500 arkitektföretag i landet utgör enmansföretagen hela 1200.

Många mindre företag är beroende av relationer till ett mindre antal byggherrar och upphandlande myndigheter. Intresset för att påtala oklarheter och brister i förfrågningsunderlag är mot denna bakgrund måttligt. Sveriges Arkitekter kan uppträda som ombud i överprövningar, vilket också sker, men då primärt i upphandlingar av principiell räckvidd där vitala branschintressen gör sig gällande.

Dessa är få. Flertalet bristande underlag är mer "vardagliga" och där sker sällan någon prövning av underlagets halt. Brister och oklarheter i underlagen följer därmed med in i upphandlingsprocessen. Detta är omständigheter som talar för att ge branschorganisationer talerätt, men Sveriges Arkitekter inser samtidigt att många skäl kan anföras mot att ge branschorganisationer direkt talerätt i mål om överprövningar.

Regelförenklingar i LOU och LUF (6.15)

Sveriges Arkitekter tillstyrker förslagen om att lägga ansvaret för att begära in uppgifter om anbudssökanden och anbudsgivaren betalt skatter och avgifter i Sverige på de upphandlande myndigheterna och enheterna. Likaså tillstyrks förslagen att begränsa inhämtningen av bevis på leverantörens lämplighet

Beloppsgränser för direktupphandling (6.16.2)

Utredningen föreslår att det i LOU och LUF införs fasta beloppsgränser för direktupphandling. Sveriges Arkitekter välkomnar detta förslag, men menar att den föreslagna direktupphandlingsgränsen inom den klassiska sektorn är alldeles för låg och istället borde ligga på samma nivå som föreslås för försörjningssektorn.

Den nuvarande ordningen, där varje upphandlande myndighet själv förutsätts definiera innebörden av "lågt värde" är omöjlig att upprätthålla och har sedan länge kommit till vägs ände.

Frågan om införande om fasta gränser i lagstiftningen för direktupphandlingar har diskuterats under tio års tid utan att beslut kunnat fattas. Såväl Upphandlingskommittén som Upphandlingsutredningen har tidigare lämnat olika förslag om införande av fasta beloppsgränser. Vi vill i sammanhanget påminna om att redan den tidigare Upphandlingskommittén i sitt betänkande föreslog införande av en i LOU fast angiven beloppsgräns för direktupphand-

ling om sju prisbasbelopp, idag ca 294.000 sek, det vill säga i paritet med vad som nu återkommer som förslag, låt vara med en annan teknik.

Insikten om att det nuvarande systemet måste ersättas av ett system med fasta beloppsgränser har alltså funnits länge. Nu måste en fast beloppsgräns införas och inom den klassiska sektorn måste den sättas avsevärt högre än vad som föreslås i promemorian.

Nu föreslås införande av en fast gräns uppgående till 15 procent av tröskelvärdet för upphandlingar av varor och tjänster, vilket blir 286.000 kr vid upphandling enligt LOU och 573.000 kr vid upphandling enligt LUF.

I dag finns det myndigheter som har fastställt gränser såväl under som över det nu föreslagna tröskelvärdet vid upphandlingar enligt LOU. Som Upphandlingsutredningen tidigare visat har gränserna överlag och successivt höjts. Olägenheterna med alltför lågt satta gränser för direktupphandling har blivit allt mer uppenbara för både kommunala och statliga upphandlande myndigheter.

Redan idag har idag exempelvis många kommuner och landsting upphandlingsgränser som överstiger den nivå som nu föreslås för upphandlingar enligt LOU. Dessa skulle alltså behöva sänka sina gränser, vilket definitivt inte kommer att uppfattas som någon förenkling. Det blir ett steg tillbaka för de upphandlande myndigheter som medvetet utvecklat sina processer och strategier för upphandling för att befria sig från betungande och kostsam upphandlingsadministration.

Gränsen om 286.000 kr vid upphandling enligt LOU är alldeles för lågt satt. Beloppsgränsen bör i både LOU och LUF utgöras av den som nu föreslås i LUF, det vill säga 573.000 SEK.

Som Sveriges Arkitekter tidigare anfört ligger motsvarande gränsvärden i Danmark och Norge på ca 600.000 SEK. Det finns ingen som helst anledning att ha lägre belopp i Sverige. Förutsättningarna är likartade i de tre länderna och tillämpningen av de högre gränsvärdena har fungerat omvittnat bra i både Danmark och Norge. Inte minst kan konstateras att de danska och norska regelverken medverkat till att reducera antalet överprövningar och överklaganden som det svenska rättsväsendet fortfarande tyngs av.

Sveriges Arkitekter noterar i detta sammanhang att med förbundet samstämmiga synpunkter framförts i gemensam skrivelse till Finansdepartementet 2007-12-11 från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) Ekonomistyrningsverket och Verket för förvaltningsutveckling.

Även organisationen Byggherrarna, som samlar merparten av såväl den privata som den offentliga sektorns byggherrar har tidigare till Finansdepartementet framfört uppfattningen att gränsen för direktupphandling bör sättas vid ca 600.000 SEK.

Sveriges Arkitekter konstaterar därmed att såväl de tongivande statliga, som kommunala, landstingskommunala och privata köparna av arkitekttjänster och andra liknande kunskapstjänster uttalat sig för en beloppsgräns i LOU i paritet med vad som tillämpas i Danmark och Norge. Sveriges Arkitekter, som i detta sammanhang talar för leverantörsintresset, instämmer fullt ut i dessa

bedömningar och konstaterar med tillfredsställelse att såväl köpar- som säljintressenterna är helt överens om vad som är en klok och resultatgivande ordning.

LOU har utvecklats till att bli en detaljerad, detaljstyrande och rent krånglig lagstiftning. Detta har direkt medverkat till att myndigheternas kostnader för att genomföra upphandlingar har skjutit i höjden. Detsamma gäller leverantörernas kostnader för att sammanställa all den dokumentation som numera infordras i samband med anbudsansökningar och anbudsgivning. Inom arkitektområdet har detta medfört, när marknaden varit god, att många kvalificerade leverantörer vänt den offentliga uppdragsmarknaden ryggen med motivet att den offentliga upphandlingen är för kostsam och resurskrävande.

Det mest verksamma sättet att minska kostnadsbelastningen och den offentliga upphandlingsadministrationen är att avsevärt höja gränsen för direktupphandling. Det ger upphandlande myndigheter möjlighet att koncentrera resurserna till de stora upphandlingarna och ha ett enklare förfarande för de små.

Kostnaderna för att genomföra en upphandling måste stå i rimlig proportion till värdet av det som ska upphandlas. Med detta som utgångspunkt är det gränsvärde som föreslås i LOU alldeles för lågt.

Upphandlingsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 2006:28) att upphandlingslagarna bör kompletteras med krav på att skälen för direktupphandling ska dokumenteras och att riktlinjer för direktupphandling ska antas av de upphandlande myndigheterna. I promemorian föreslås nu inte införande av sådana regler, vilket Sveriges Arkitekter finner svärbegripligt.

Sveriges Arkitekter anser att, samtidigt som gränsen för direktupphandling enligt LOU kan sättas till 573.000 SEK, att det är rimligt att införa regler om dokumentation och riktlinjer i enlighet med vad som föreslogs av Upphandlingsutredningen. All upphandling, även den med epitet direkt, ska ske med hänsyn tagen till de fem grundläggande EG-rättsliga reglerna för offentlig upphandling. Detta förtjänar att understrykas när begreppet "direktupphandling" allt som oftast vanvördigt presenteras så att det är fritt fram för den offentliga upphandlaren att göra hur som helst. Så är naturligtvis inte fallet och det vore nog ytterst klokt att understryka detta genom att komplettera lagstiftningen med regler enligt vad som föreslogs av Upphandlingsutredningen.

Med detta sagt kan beloppsgränserna för direktupphandling sättas på en sådan nivå att upphandlande myndigheter ges ett reellt ansvar och en möjlighet att fastställa interna riktlinjer och styrning som är anpassade till upphandlingarnas art och värde samt den upphandlande organisationens kompetens.

Avslutningsvis vill Sveriges Arkitekter påpeka att regelverket för direktupphandlingar har en direkt betydelse för hur andra upphandlingsförfaranden nyttjas. Inte minst gäller det förekomsten och tillämpning av upphandlingar genom ramavtal.

Det är, inom arkitektområdet, alldeles uppenbart att den stora förekomsten av ramavtalsupphandlingar, främst inom det kommunala området, är en konsekvens av alltför snävt gjorda tolkningar av det nuvarande begreppet "långt värde". När man, t ex genom fullmäktigebeslut, lagt gränsen för

direktupphandling på några få prisbasbelopp, måste de upphandlande myndigheterna tillgripa omfattande ramavtalsupphandlingar för att överhuvudtaget kunna hantera småupphandlingar utan att drunkna i upphandlingsadministration.

Reglerna för ramavtalsupphandlingar har blivit alltmer komplexa, vilket närmare beskrivs i det följande. Höjda gränser för direktupphandling kommer att minska behovet av ramavtalsupphandlingar med överbyråkratiserad konkurrensutsättning i flera steg. Det är alldeles uppenbart att höjda gränser för direktupphandling till nivån 500.000 – 600.000 SEK både skulle effektivisera den offentliga upphandlingen och rakt igenom hela systemet skapa en bättre fungerande upphandlingskultur.

Sveriges Arkitekter föreslår att gränsen för direktupphandling enligt LOU sätts till samma belopp som föreslås gälla vid upphandling enligt LUF, det vill säga 573.000 kr. Det saknas skäl att skilja beloppsgränserna enligt LOU och LUF åt. Skulle, trots detta, skilda beloppsgränser ändå fastställas förutsätter Sveriges Arkitekter, i enlighet med vad som framfördes i yttrandet över Upphandlingsutredningens slutbetänkande att direktupphandling av intellektuella konsulttjänster dock alltid får ske om upphandlingens värde uppgår till högst 30 procent av aktuellt tröskelvärde, vilket i krontal räknat exakt motsvarar det gränsvärde som nu föreslås gälla för direktupphandling enligt LUF.

I sammanhanget hänvisas till Upphandlingsutredningen som insett att direktupphandling av intellektuella tjänster måste kunna ske inom vidare ramar än vad som gäller för enklare eller mer standardiserade tjänster och varor. Utredningen menar helt klart, med sina förtydliganden och exemplifieringar i kommentartexten, att större möjligheter till direktupphandling alltid måste föreligga vid upphandling av intellektuella konsulttjänster.

Ramavtal (6.16.8)

Regleringen av ramavtalsupphandlingar inom den klassiska sektorn har medfört en svårartad upphandlingsbyråkrati. Den obegripliga ambitionen att gå längre än vad EGs regelverk stipulerar och dessutom att införa dessa regler även vid upphandling under tröskelvärdena har skapat en situation som både upphandlande myndigheter och leverantörer tycker är ohållbar.

Ramavtalsupphandlingar inom arkitektområdet sker med utgångspunkt i en bedömning, eller ett antagande, om vilken sorts uppdrag man avser upphandla för under ramavtalets giltighetstid. Vilka uppdrag som ska utföras och under vilka förutsättningar de ska upphandlas kan aldrig preciseras i själva ramavtalsupphandlingen, som i stället helt och fullt bygger på förväntan.

Detta innebär i sin tur att de affärsmässiga villkoren aldrig fullt ut kan specificeras i själva ramavtalsupphandlingen av det enkla skälet att man inte vet exakt vilka projekt som kommer att genomföras. Som regelverket nu är leder detta obönhörligen till förnyad konkurrensutsättning så fort upphandling ska göras under ramavtalet. Denna svällande upphandlingsbyråkrati önskar sig ingen, vare sig upphandlare eller leverantörer.

Reglerna om rangordning av leverantörer under ramavtalet har vidare medfört att småföretag fått allt svårare att göra sig gällande vid ramavtalsupphandlingar.

I många fall väljs de mindre företagen bort till förmån för de större företagen. Regelverket har de facto kommit att innebära en småföretagsdiskriminering, vilket Sveriges Arkitekter finner helt oacceptabelt.

Sveriges Arkitekter anser att det i 15 kap. LOU ska införas motsvarande bestämmelser om ramavtal som finns i LUF.

Inköpscentraler (6.18)

I promemorian föreslår att det i de bägge upphandlingslagarna tas in bestämmelser som gör det möjligt att använda inköpscentraler vid offentlig upphandling. En inköpscentral förutsätts kunna genomföra upphandlingar av varor och tjänster som är avsedda för andra upphandlande myndigheter eller ingå ramavtal för dessas räkning.

Sveriges Arkitekter avstyrker förslaget att införa inköpscentraler. Frågan bör utredas ytterligare med utgångspunkt från hur en fungerande marknad ska kunna erhållas.

Inköpscentraler innebär att avståndet mellan den egentliga köparen - nyttjaren av leverantörens tjänst - och leverantören ökar. Antal köpare minskar och de leverantörer som exempelvis inte kommer i fråga för ett ramavtal kan få svårt att bedriva fortsatt verksamhet. Den effekten torde åtminstone uppkomma om flera upphandlande myndigheter i en region låter upphandlingscentralen, som då närmast blir en köparkartell, sköta sina upphandlingar. Resultatet blir sannolikt färre anbudsgivare och på sikt minskad konkurrens, d v s en utveckling som går stick i stäv med vad regelverket för offentlig upphandling ytterst syftar till.

Att all upphandling, t ex i en kommun, läggs i en centraliserad upphandlingsfunktion medför risk för att upphandlingar i allt större utsträckning genomförs av andra än av dem som har sak- eller fackkunskaper om föremålet för upphandlingen. Ur upphandlingsadministrativ synvinkel har förstås sådan central samordning av upphandlingar sina poänger, men upphandlingsadministrativ effektivitet får rimligen inte väga tyngre än en fackmässigt kompetent hanterad och väl genomförd upphandling. Att i grunden handla rätt tjänst eller vara måste vara viktigare än att handla administrativt effektivt.

Utredningens förslag om inköpscentraler kan medföra att all upphandling inom vissa områden sammanförs på ett sådant sätt att antalet kunder reduceras till en enda. Ur leverantörssynpunkt är detta en betydande nackdel. Som leverantör kan man, för sin överlevnad, bli helt beroende av att verkligen bli upphandlad av den enda kund som finns inom ett visst område. En väl fungerande marknad förutsätter ett antal aktörer både på köpar- och säljarsidan. Om antalet aktörer i ena ledet reduceras till ett fåtal eller en enda sätts normalt accepterade marknadsmekanismer lätt ur spel. Få aktörer, eller en enda, på köparsidan brukar dessutom medföra att villkoren för köp "skruvas åt", inte sällan på ett ohemult sätt. Sveriges Arkitekter anser mot denna bakgrund att en genomträngande konsekvensanalys bör göras innan frågan om införande av inköpscentraler aktualiseras.

Övriga synpunkter

Konkurrenspräglad dialog

I promemorian föreslås inte att förfarandet konkurrenspräglad dialog införs i den svenska lagstiftningen. Förfarandet konkurrenspräglad dialog ska reserveras för stora och komplicerade upphandlingar inom t ex infrastrukturområdet där det, objektivt sett, inte är möjligt att ställa relevanta funktionskrav eller definiera prestanda. Syftet med dialogen i dessa sammanhang är att identifiera och bestämma hur den upphandlande myndighetens behov på bästa sätt kan tillgodoses.

Det är uppenbart att konkurrenspräglad dialog är ett förfarande som kan komma att utnyttjas vid vissa omfattande och komplexa offentliga investeringar och upphandlingar. Det torde då röra sig om betydande offentliga ekonomiska satsningar, vilket i sin tur kräver utomordentligt gedigen kompetens hos dem som hos den upphandlande myndigheten har att genomföra upphandlingen och värdera anbuden. Man borde kunna ställa kompetenskrav på dessa personer på samma sätt som görs när det gäller projekttävling. Detta borde vara både ett nationellt ekonomiskt intresse såväl som ett kvalitetsintresse.

Att delta i en konkurrenspräglad dialog kommer med all sannolikhet att innebära omfattande anbuds kostnader för leverantörerna genom att dessa under dialogfasen måste utveckla delar av sitt förslagsställande som i en mer traditionellt bedriven upphandling skulle utvecklas först när leverantören erhållit tilldelningskontrakt.

Det bör mot denna bakgrund vara självklart att det i lagtexten anges att deltagarna i dialogen ersätts på ett rimligt sätt. Även om nu inte förfarandet föreslås infört vill Sveriges Arkitekter ändå påminna om att den av Upphandlingsutredningen i detta sammanhang föreslagna avtalstexten var för svag.

Dynamiska inköpssystem


Inte heller föreslås nu införande av dynamiska inköpssystem, ett förfarande som syftar till att förenkla och förbilliga upphandlingen av standardvaror. All sådan upphandling förutsätts ske elektroniskt.

Dessa upphandlingar kommer helt att styras av offererat pris. Kvalitetsbedömningar kommer inte nämnvärt att påverka upphandlingarna. Förfarandet är därför överhuvudtaget inte tillämpligt när det gäller tjänster med tydligt kunskapsinnehåll.

Sveriges Arkitekter har ingen invändning mot att förfarandet dynamiskt inköpssystem trots allt införs i lagen. En förutsättning är dock att förfarandet begränsas till upphandling av stapel- och standardvaror.

Elektronisk auktion

Även frågan om införande av elektronisk auktion har skjutits på framtiden. Med elektronisk auktion förstås en upprepad, elektroniskt bedriven, process som



syftar till att få fram nya lägre priser efter en första fullständig utvärdering av anbud och genom en rangordning med utgångspunkt från automatiska utvärderingsmetoder. Upphandlingsutredningen konstaterade att "följaktligen kan vissa tjänstekontrakt och vissa byggentreprenadkontrakt som innehåller intellektuella prestationer, såsom projektering av byggentreprenader, inte bli föremål för elektronisk auktion".

Om detta förtydligande görs, innebärande att arkitekttjänster inte kan bli föremål för elektronisk auktion, innebär det att Sveriges Arkitekter inte har någon invändning mot ett eventuellt införande av förfarandet elektronisk auktion.

Sveriges Arkitekter

Staffan Carenholm
Förbundsdirektör