

Myndighetsanalys av Upphandlingsmyndigheten



MISSIV

DATUM
2022-10-07
ERT DATUM
2022-01-20

DIARIENR
2022/33-5
ER BETECKNING
Fi2022/00227

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

**Uppdrag att utföra en myndighetsanalys av
Upphandlingsmyndigheten**

Regeringen gav den 20 januari 2022 Statskontoret i uppdrag att utföra en analys av Upphandlingsmyndigheten med utgångspunkt i Statskontorets myndighetsanalysmodell (Fi2007/8016).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Upphandlingsmyndigheten* (2022:11).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredare Max Dahlbäck, utredare Andreas Hagström och utredare Pia Brundin, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Pia Brundin

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Modellen för myndighetsanalyser	11
1.3	Statskontoret har tidigare analyserat inrättandet av Upphandlingsmyndigheten	12
1.4	Genomförandet av analysen	13
1.5	Rapportens disposition	15
2	Uppgifter, mål och resurser	17
2.1	Sammanfattande iakttagelser	17
2.2	Målet för upphandlingspolitiken	17
2.3	Upphandlingsmyndighetens uppdrag och uppgifter	18
2.4	Regeringens styrning av Upphandlingsmyndigheten	22
2.5	Upphandlingsmyndighetens ekonomi	24
3	Intern styrning och organisation	27
3.1	Sammanfattande iakttagelser	27
3.2	Enrådighetsmyndighet med insynsråd	27
3.3	Upphandlingsmyndighetens interna styrning	28
3.4	En organisation i förändring	33
3.5	Fyra avdelningar med underliggande enheter	36
3.6	Upphandlingsmyndighetens syn på den fortsatta anslagsutvecklingen	39
3.7	Bakgrund och motiv till omorganisationen	40
3.8	Arbetsbelastning, sjukfrånvaro och personalomsättning	43
3.9	Strategisk kompetensförsörjning	46
4	Verksamhet och resultat	51
4.1	Sammanfattande iakttagelser	51
4.2	Upphandlingsmyndighetens uppföljning och bedömningar av resultatet i årsredovisningen	52
4.3	Analys av verksamhet och resultat	54
4.4	Upphandlingsmyndighetens samverkan med myndigheter och andra aktörer	66
4.5	Hur påverkar interna faktorer resultaten?	69
4.6	Hur påverkar externa faktorer resultaten?	70

5	Slutsatser	73
5.1	Statskontorets samlade bedömning	73
5.2	Vissa andra utmaningar behöver också hanteras	76

	Referenser	79
--	-------------------	-----------

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	81
2	Enkätundersökning riktad till upphandlare och inköpare	85

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten inrättades 2015 och har som huvudsaklig uppgift att ge stöd i frågor om offentlig upphandling. Myndighetens målgrupper är statliga myndigheter, regioner, kommuner, offentligt ägda bolag och andra organisationer som omfattas av upphandlingslagstiftningen samt leverantörer.

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en myndighetsanalys av Upphandlingsmyndigheten. En myndighetsanalys är en bred genomlysning av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Syftet är att både regeringen och myndigheten ska kunna dra nytta av analysen.

Statskontoret bedömer att Upphandlingsmyndigheten i allt väsentligt fullgör sitt instruktionsenliga uppdrag. Samtidigt visar vår analys att myndigheten har utrymme för fortsatta förbättringar av verksamheten.

Myndighetens stöd är uppskattat men det kan bli mer användbart

Upphandlingsmyndighetens stöd består av många olika delar och täcker in olika ämnen. Myndigheten erbjuder bland annat vägledningar, möjlighet att ställa frågor och statistik på upphandlingsområdet. Stödet täcker in många olika frågor, bland annat juridiska frågor, hållbarhet och innovation.

Vår analys visar att myndighetens stöd är efterfrågat och fyller en viktig funktion för upphandlare och inköpare. Men vi kan konstatera att det fortfarande är en relativt stor andel användare som anser att stöden endast är till hjälp i begränsad utsträckning.

Vi bedömer att Upphandlingsmyndigheten behöver fokusera på de stöd som är mest efterfrågade. Myndigheten bör se över om stöden kan anpassas så att fler användare får hjälp inom de områden där behoven är som störst. Myndighetens frågeportal och annan information på myndighetens webbplats är de former av stöd som används av flest upphandlare och inköpare som svarat på vår enkät, och som de uppfattar är till störst hjälp.

Upphandlingsmyndigheten har som ambition att på sikt utveckla ett mer strategiskt inriktat stöd som riktar sig till ledningsgrupper och beslutsfattare i upphandlande organisationer. Myndigheten planerar en rad insatser som syftar till att upphandlande myndigheter och enheter ska utforma sina inköpsorganisationer på ett mer ändamålsenligt sätt. Vi uppfattar att detta är en rimlig inriktning, under förutsättning att starkt efterfrågade stöd inte behöver prioriteras ned. Det finns ett

stort behov av konkret och handfast stöd från myndigheten till de som arbetar med att genomföra upphandlingar. Därför är det av stor vikt att Upphandlingsmyndigheten noggrant analyserar behoven hos de upphandlande organisationerna innan myndigheten genomför några mer omfattande omprioriteringar av verksamheten.

Upphandlingsmyndigheten håller en hög kvalitet i genomförande och leveranser av regeringsuppdrag. Myndigheten har sedan vår föregående analys 2017 hunnit få stadga i sin organisation och har numera en större kapacitet att ta emot uppdrag.

Upphandlingsmyndigheten har svårt att avgränsa sitt uppdrag

Statskontoret bedömer att Upphandlingsmyndigheten har svårt att avgränsa sitt uppdrag när det gäller omfattning och inriktning. Regeringen använder i ökad utsträckning upphandling som styrmedel för att uppnå mål på andra politikområden. Samtidigt ökar efterfrågan på stöd bland myndighetens målgrupper. Sammantaget försvårar detta för myndigheten att prioritera mellan verksamhetens olika delar och att finna sin roll som ansvarig myndighet för upphandlingsfrågor.

Vår analys visar också på skillnader mellan myndighetens respektive regeringens syn på hur verksamheten ska utvecklas framöver. Upphandlingsmyndigheten har de senaste åren efterfrågat relativt stora tillskott av medel för att bland annat utöka sin verksamhet. Upphandlingsmyndigheten har också lyft fram planerna på en växande verksamhet som ett centralt motiv för den omorganisation som myndigheten sjösatte i början av 2022. Men utifrån våra underlag bedömer vi att regeringen inte ser samma behov av att utöka myndighetens verksamhet. Statskontoret bedömer därför att regeringen bör tydliggöra de långsiktiga ekonomiska ramarna för Upphandlingsmyndighetens uppdrag och vilket utrymme för expansion som kommer att finnas framöver.

Myndigheten bör prioritera att slutföra omorganisationen

Upphandlingsmyndighetens nya organisationsstruktur som infördes i februari 2022 har inneburit omfattande förändringar, både när det gäller organisationen och medarbetarnas roller. Statskontoret bedömer att den pågående omorganisationen har inverkat negativt på Upphandlingsmyndighetens verksamhet under 2022. Vi kan också se att den har medfört stora oklarheter när det gäller vem som ansvarar för vad.

På sikt är omorganisationen avsedd att förbättra myndighetens arbete i flera avseenden. Vi kan inte bedöma i vilken utsträckning som ambitionerna kommer att infrias. Men för att omställningsperioden ska bli så kort som möjligt bör myndigheten prioritera arbetet med att slutföra omorganisationen.

Kompetensförsörjningen är fortfarande en utmaning

Myndighetens personalomsättning har minskat på senare år, men den är fortfarande ett problem eftersom den bland annat försvårar planeringen och leder till kostnader för rekrytering. Den relativt höga omsättningen av personal beror i första hand på att medarbetarnas kompetens är efterfrågad på arbetsmarknaden, men den höga arbetsbelastningen på myndigheten leder också till att anställda söker sig vidare till andra arbetsgivare.

Sjukfrånvaron ökade under 2021 och var högre än genomsnittet för de statliga myndigheterna. Statskontoret ser en risk för att den pågående omorganisationen på åtminstone kort sikt kan försvåra myndighetens arbete med att motverka hög arbetsbelastning och hög sjukfrånvaro.

Rekommendationer

Statskontoret rekommenderar Upphandlingsmyndigheten att

- se till att kommande satsningar på strategiskt inriktat stöd inte sker på bekostnad av existerande praktiskt inriktat stöd som i dag är starkt efterfrågade
- slutföra omorganisationen så snart som möjligt, reda ut oklarheter kring interna ansvarsförhållanden och göra en avvägning av vilken verksamhet som ska prioriteras under omställningsperioden
- i sin kommande utvärdering av myndighetens nya organisation undersöka hur omorganisationen påverkar myndighetens personalkostnader och hur väl de tvärororganisatoriska grupperna har fungerat
- arbeta för att verksamheten blir mindre känslig för personalförändringar
- komma till rätta med den höga arbetsbelastningen genom att långsiktigt se över prioriteringen mellan myndighetens uppgifter
- analysera vilka upphandlande myndigheter och enheter som inte uppfyller kraven om annonsering och efterannonsering av upphandlingar, och uppmärksamma dem på detta, samt även informera Konkurrensverket om de organisationer som inte fullföljer lagkraven.

Statskontoret rekommenderar även regeringen (Finansdepartementet) att

- tydliggöra de långsiktiga ekonomiska ramarna för Upphandlingsmyndighetens uppdrag och vilket utrymme för expansion som kommer att finnas framöver. Detta för att underlätta för myndigheten att planera sin verksamhet och prioritera mellan sina uppgifter.

1 Inledning

Svensk offentlig upphandling uppgår till närmare 800 miljarder kronor årligen, vilket motsvarar nästan 20 procent av BNP. Upphandlingsmyndigheten inrättades 2015 och har som huvudsaklig uppgift att ge stöd i frågor om offentlig upphandling. Myndighetens målgrupper är statliga myndigheter, regioner, kommuner, offentligt ägda bolag som omfattas av upphandlingslagstiftningen, och leverantörer. Upphandlingsmyndigheten ger generell vägledning i upphandlingsfrågor, men ger inte råd i specifika upphandlingar.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret fick den 20 januari 2022 i uppdrag av regeringen att analysera Upphandlingsmyndigheten med utgångspunkt i Statskontorets myndighetsanalysmodell.¹ I uppdraget ingår att:

- beskriva och analysera hur Upphandlingsmyndigheten fullgör sina uppgifter i förhållande till befintliga uppdrag och resurser
- beskriva hur interna och externa faktorer påverkar Upphandlingsmyndighetens möjligheter att fullgöra sina uppgifter
- beskriva hur Upphandlingsmyndigheten samverkar med andra aktörer och hur samverkan fungerar
- belysa faktorer som är av särskild betydelse för effektiviteten i verksamheten
- belysa om regeringens styrning är ändamålsenlig
- belysa faktorer som är särskilt viktiga att uppmärksamma för att Upphandlingsmyndigheten ska ha förutsättningar att fullgöra sina uppgifter framöver.

Uppdraget finns i sin helhet i rapportens bilaga 1.

1.2 Modellen för myndighetsanalyser

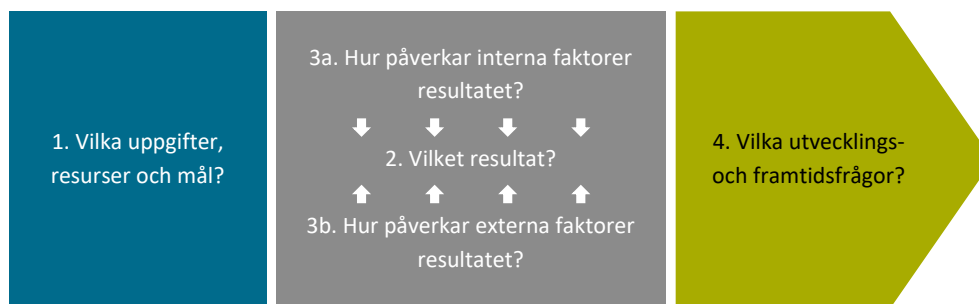
I en myndighetsanalys går Statskontoret igenom den aktuella myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Statskontoret beskriver övergripande hur myndigheten arbetar och samverkar för att genomföra sitt uppdrag. Analysen syftar till att säkerställa att myndigheten utför uppdraget rättssäkert och effektivt. Statskontorets rapport kan sedan utgöra ett underlag för

¹ Statskontoret (2008:17). *Modell för myndighetsanalyser*.

regeringens årliga dialog med myndighetens ledning. Regeringen kan också använda den för att bedöma hur väl myndigheten är rustad för att möta förändringar inom sitt verksamhetsområde och om styrningen är ändamålsenlig eller inte.

En myndighetsanalys är uppbyggd av fyra analysmoment, med tillhörande frågor, se figur 1.

Figur 1. Statskontorets modell för myndighetsanalyser



Källa: Statskontoret 2008:17 Modell för myndighetsanalyser

I det första momentet analyserar vi vilka uppgifter och resurser som regeringen har gett myndigheten och vilka mål som vägleder verksamheten. I det andra momentet analyserar vi hur myndigheten utför sina uppgifter och vilka resultat den uppnår. Tillsammans ger dessa två moment en grund för det tredje analysmomentet. Där belyser vi faktorer som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Sådana faktorer kan vara både interna och externa. I det fjärde analysmomentet identifierar vi områden som myndigheten eller regeringen behöver utveckla för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver.

1.3 Statskontoret har tidigare analyserat inrättandet av Upphandlingsmyndigheten

Statskontoret har tidigare analyserat inrättandet av Upphandlingsmyndigheten.² Resultatet av analysen visade att Upphandlingsmyndigheten i varierande utsträckning bidrog till att nå de olika mål som regeringen satt upp för den offentliga upphandlingen.

I analysen bedömde vi att myndighetens bidrag var störst när det gällde målen om en rättssäker upphandling och en upphandling som tar till vara miljöhänsyn. Upphandlingsmyndigheten bedömdes i viss utsträckning bidra till en effektiv upphandling som tar till vara konkurrensen, och i begränsad utsträckning till att

² Statskontoret. (2016:15). *Inrättandet av Upphandlingsmyndigheten. En delredovisning*. Statskontoret. (2017:17). *Inrättandet av Upphandlingsmyndigheten. Slutrapport*.

främja sociala hänsyn i upphandling. Analysen gav ingen tydlig bild av Upphandlingsmyndighetens bidrag till att främja innovation i upphandlingar.

I rapporten identifierade vi interna och externa faktorer som påverkade myndighetens bidrag till målen. Vi framhöll bland annat att delar av myndigheten haft begränsade personalresurser, vilket inverkat negativt på resultatet. Vidare framförde vi att flera tillfälliga regeringsuppdrag hade försämrat myndighetens möjligheter att göra långsiktiga prioriteringar av verksamhetens inriktning.

I rapporten lämnade Statskontoret flera förslag och rekommendationer till Upphandlingsmyndigheten och regeringen. Upphandlingsmyndigheten föreslogs prioritera sitt arbete med att analysera målgruppers behov och låta resultatet ligga till grund för utvecklingen av upphandlingsstödet. Myndigheten föreslogs även förbättra sin samverkan med andra myndigheter, säkerställa sin långsiktiga kompetensförsörjning, förankra sina riktlinjer och tidplaner för intern styrning och uppföljning internt samt fortsätta att främja intern samverkan inom myndigheten. Vi rekommenderade regeringen att i sin fortsatta styrning ta hänsyn till att myndigheten befann sig i en uppbyggnadsfas, samt att vara återhållsam med ytterligare uppdrag tills verksamheten var fullt uppbyggd.

1.4 Genomförandet av analysen

Vi har genomfört analysen av Upphandlingsmyndigheten under perioden februari till oktober 2022. Underlaget för analysen består huvudsakligen av intervjuer, skriftlig dokumentation samt en enkät till upphandlingsansvariga och upphandlare.

1.4.1 Intervjuer med personer inom myndigheten

Som underlag för analysen har vi intervjuat myndighetens ledning, däribland generaldirektören, avdelnings- och enhetschefer samt vissa sakområdeschefer. Våra frågor har bland annat kretsat kring den externa och interna styrningen av myndigheten, genomförandet av omorganisationen samt utmaningar i verksamheten. Vi har även genomfört intervjuer med fackliga företrädare vid myndigheten om bland annat arbetsmiljöfrågor och kompetensförsörjning. Vidare har vi vid tre tillfällen genomfört gruppintervjuer med medarbetare om myndighetens uppdrag, effekter av omorganisationen, arbetsmiljö och arbetsbelastning. Därutöver har vi intervjuat ledamöter i myndighetens insynsråd om Upphandlingsmyndighetens uppdrag och arbete, utmaningar och utvecklingsområden samt regeringens styrning.

1.4.2 Intervjuer med företrädare för målgrupper och samverkande myndigheter

Upphandlingsmyndigheten riktar sitt stöd inom upphandlingsområdet till statliga myndigheter, regioner, kommuner samt offentliga och privata bolag (leverantörer). Myndigheten har därmed flera breda målgrupper för sin verksamhet. Vi har gjort flera intervjuer för att få externa synpunkter på Upphandlingsmyndighetens

verksamhet och resultat, med företrädare för Sveriges Kommuner och Regioner, Adda inköpscentral, Statens offentliga inköpare, Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd, Avfall Sverige och Svenskt Vatten. Våra frågor har bland annat gällt hur kontakterna med Upphandlingsmyndigheten fungerar och vilka utvecklingsområden de kan se i verksamheten.

Vi har även intervjuat företrädare för Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Vinnova, Kommerskollegium samt Naturvårdsverket. De är ett urval av de sju statliga myndigheter som Upphandlingsmyndigheten har till särskild uppgift att samverka med.³ Våra frågor har handlat om vilka frågor man samverkar kring med Upphandlingsmyndigheten, hur samverkan fungerar samt frågor om gränsdragningen mellan respektive myndighets sakområden.

1.4.3 Enkät till upphandlingsansvariga och upphandlare

En central del av Upphandlingsmyndighetens uppdrag består i att ge stöd till andra aktörers upphandlingsarbete. Vi har som en del av vår analys genomfört en enkät bland upphandlings- och inköpsansvariga inom statliga myndigheter samt i landets kommuner, regioner och offentligt ägda bolag. Enkäten är i stora drag en upprepning av en enkät som genomfördes i Statskontorets tidigare analys av Upphandlingsmyndigheten 2017. Det har gett oss möjlighet att jämföra svaren 2022 med de svar som vi fick i den föregående analysen.

Enkäten genomfördes under perioden 12 april–9 maj 2022 och besvarades av sammanlagt 899 personer. Antalet svar var lägre än när enkäten genomfördes 2017, men sammansättningen av de svarande i de båda undersökningarna liknar varandra. Vi bedömer därför att resultaten är jämförbara. En utförligare beskrivning av enkätundersökningen finns i bilaga 2.

1.4.4 Skriftlig dokumentation

Den skriftliga dokumentationen som ligger till grund för vår analys består, utöver skriftliga dokument från regering och riksdag, bland annat av strategidokument och beskrivningar av myndighetens lednings- och styrsystem, årsredovisningar, verksamhetsplaner, genomförda uppföljningar samt budgetunderlag och andra underlag gällande myndighetens ekonomi.

1.4.5 Inriktning och avgränsningar

Statskontorets föregående rapport gällde inrättandet av Upphandlingsmyndigheten, och presenterades 2017. Vår nuvarande analys omfattar därför perioden 2018–2022, med tonvikt på utvecklingen under de senaste två åren.

³ Dessa myndigheter är Konkurrensverket, Kammarkollegiet, Verket för innovationssystem, Kommerskollegium, Naturvårdsverket, Arbetsförmedlingen och Arbetsmiljöverket (6 § Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten).

I uppdraget till Statskontoret framhåller regeringen att Upphandlingsmyndigheten under senare år har fått ett antal särskilda uppdrag inom olika politikområden. Det har inneburit utmaningar för myndigheten, bland annat när det gäller prioriteringar och organisationsstruktur. Övriga frågor som vi har undersökt är vilken typ av stöd som efterfrågas av Upphandlingsmyndighetens målgrupper, och hur regeringen och myndigheten har tagit hand om de rekommendationer som gavs i Statskontorets föregående rapport 2017.

Upphandlingsmyndigheten påbörjade i februari 2022 en stor omorganisation av sin verksamhet. Myndigheten har parallellt med Statskontorets utredning även rekryterat flera tjänster både på chefs- och medarbetarnivå. Det är ännu för tidigt att bedöma resultatet av detta arbete. I stället har vi i vår analys bedömt i vilken utsträckning dessa förändringar framstår som rimliga, väl underbyggda och motiverade. Vi har också tagit ställning till om det kan behövas några ytterligare insatser när det gäller myndighetens styrning och organisation.

1.4.6 Projektgruppen och kvalitetsgranskningen av rapporten

Analysen har genomförts av Pia Brundin (projektledare), Max Dahlbäck och Andreas Hagström. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Upphandlingsmyndigheten har faktagranskat valda delar av rapporten. Även tjänstemän inom Finansdepartementet har faktagranskat de delar av rapporten som berör deras verksamhet.

1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 redovisar vi hur regeringen styr Upphandlingsmyndigheten genom uppgifter, målgrupper, mål och resurser.

I kapitel 3 presenterar vi vår analys av Upphandlingsmyndighetens interna styrning, vilket även inkluderar myndighetens organisation, ansvarsfördelning, personal och kompetensförsörjning.

I kapitel 4 presenterar vi vår analys av Upphandlingsmyndighetens verksamhet och resultat. Vi redovisar hur myndigheten följer upp och redovisar sina resultat. Vi redovisar också hur målgrupper och andra intressenter ser på Upphandlingsmyndighetens verksamhet.

I kapitel 5 presenterar vi Statskontorets slutsatser och samlade bedömning av hur Upphandlingsmyndigheten utför sitt uppdrag. Vi redovisar faktorer av särskild vikt för myndighetens verksamhet och resultat, och vi lyfter även fram några viktiga utvecklingsområden för myndigheten. Därutöver lämnar vi rekommendationer till Upphandlingsmyndigheten och till regeringen.

2 Uppgifter, mål och resurser

I det här kapitlet redogör vi för regeringens mål inom upphandlingspolitiken, Upphandlingsmyndighetens uppgifter och målgrupper samt för regeringens styrning av myndigheten. I kapitlet redovisar vi även myndighetens finansiella resurser och hur de har utvecklats under de senaste åren.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringens mål för upphandlingspolitiken finns förtydligat i den nationella upphandlingsstrategin. Den uppföljning av måluppfyllelsen på politikområdet som regeringen redovisar i budgetpropositionen saknar i delar tydlig koppling till Upphandlingsmyndighetens verksamhet.
- Upphandlingsmyndigheten har ett stort antal uppgifter och tyngdpunkten ligger på det stöd som myndigheten ger till upphandlande myndigheter och enheter i olika upphandlingsfrågor.
- Myndigheten har breda målgrupper och erbjuder många olika stödformer som täcker in ett stort antal ämnen och aspekter av upphandling.
- Myndigheten har under 2022 fått ett ökat anslag och under året använt en stor del av anslaget för att rekrytera nya chefer och medarbetare.
- Myndighetens ekonomi är i balans och den ekonomiska redovisningen i sin ordning.
- Upphandlingsmyndigheten anser att mängden och omfattningen av deras regeringsuppdrag tar resurser från övrig verksamhet.

2.2 Målet för upphandlingspolitiken

I budgetpropositionen för 2015 angav regeringen att målet för politiken på upphandlingsområdet är att ”den offentliga upphandlingen ska vara effektiv, rättssäker och ta tillvara konkurrensen på marknaden, samtidigt som innovativa lösningar främjas samt miljöhänsyn och sociala hänsyn beaktas”.⁴ Målet har sedan dess legat fast och förtydligats i en nationell upphandlingsstrategi. Prioriteringarna i strategin är centrala för de politiska målen på upphandlingsområdet.

⁴ Prop. 2014/15:1. *Budgetpropositionen för 2015. Utgiftsområden 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning.*

2.2.1 Den nationella upphandlingsstrategin har sju inriktningsmål

Regeringen har konkretiserat målet för upphandlingspolitiken i en nationell upphandlingsstrategi. Strategin omfattar sju så kallade inriktningsmål:⁵

1. Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär
2. Effektiva offentliga inköp
3. En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens
4. En rättssäker offentlig upphandling
5. En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar
6. En miljömässigt ansvarsfull upphandling
7. Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle.

Regeringen beskriver inriktningsmålen närmare i strategin. De är brett formulerade och ger stort utrymme för olika tolkningar av inriktning och ambitionsnivå.

2.2.2 Regeringen följer upp resultaten på politikområdet i budgetpropositionen

I budgetpropositionerna för 2021 och 2022 har regeringen angett fyra centrala resultatindikatorer som används för att bedöma upphandlingspolitikens resultat:

- andelen avbrutna upphandlingar
- antal anbudsgivare per upphandling
- andelen överprövade upphandlingar
- andelen överprövningar med helt eller delvis bifall i förvaltningsrätten.⁶

Regeringen redovisar utfallet på indikatorerna tillsammans med andra resultat som Upphandlingsmyndigheten och andra myndigheter rapporterar. Den uppföljning av måluppfyllelsen enligt resultatindikatorerna som redovisas i budgetpropositionen avser politikområdet upphandling och har således inte i alla delar bäring på Upphandlingsmyndighetens verksamhet. Myndigheten har till exempel begränsade möjligheter att påverka andelen överprövade upphandlingar eller hur dessa överprövningar faller ut.

2.3 Upphandlingsmyndighetens uppdrag och uppgifter

Upphandlingsmyndigheten har enligt sin instruktion som främsta uppgift att utveckla, förvalta och ge olika former av stöd i upphandlingsfrågor till andra upphandlande myndigheter och enheter. Myndigheten har även i uppgift att föra

⁵ Finansdepartementet. (2016). *Nationella upphandlingsstrategin*.

⁶ Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområden 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning*.

och tillhandahålla upphandlingsstatistik, ge stöd till regioner och kommuner i frågor om statsstöd samt samverka med ett stort antal aktörer och myndigheter.

2.3.1 Myndighetens uppgifter i instruktionen

I 1 § förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten framgår att myndigheten har till uppgift att

- utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter
- verka för en rättssäker, effektiv, socialt och miljömässigt hållbar upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling
- främja innovativa lösningar
- ge vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner
- bistå regeringen med underlag för utvecklingen av upphandlingen
- vara statistikmyndighet inom upphandlingsområdet enligt 3 § lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik.⁷

Upphandlingsmyndigheten har även i uppgift att ansvara för EU-samarbete inom upphandlingsområdet.⁸ I det ingår arbetsuppgifter som har att göra med EU-gemensamma databaser om upphandling och att bistå vid kontakter mellan svenska myndigheter och upphandlande myndigheter i andra medlemsstater.

Instruktionen säger även att Upphandlingsmyndigheten för att utveckla upphandlingen särskilt ska samverka med sju statliga myndigheter: Konkurrensverket, Kammarkollegiet, Vinnova, Kommerskollegium, Naturvårdsverket, Arbetsförmedlingen och Arbetsmiljöverket. Myndigheten ska också samverka med regioner, kommuner, andra berörda offentliga organisationer, näringslivet och även andra organisationer om det behövs.⁹

2.3.2 Tyngdpunkten i verksamheten ligger på stöd till upphandlande myndigheter och enheter

En central del av Upphandlingsmyndighetens uppdrag är på olika sätt verka för att upphandlingar och upphandlingsprocesser förbättras hos andra upphandlande myndigheter och enheter. Myndigheten gör detta genom att erbjuda olika typer av stöd. Stöden omfattar alla delar av upphandlingsprocessen och riktar in sig på att stimulera upphandlande myndigheter och enheter att utveckla och förbättra sin upphandlingsverksamhet. Myndigheten ger dock inte stöd i enskilda fall eftersom

⁷ 1 § Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

⁸ 7 § Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

⁹ 8 § Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

det erbjuds av privata aktörer.¹⁰ En betydande del av myndighetens stöd handlar om hur upphandlingslagstiftningen ska tolkas.

2.3.3 Flera breda målgrupper för verksamheten

Upphandlingsmyndigheten har flera breda målgrupper för sin verksamhet. Den främsta målgruppen är de aktörer som genomför upphandlingar, det vill säga upphandlande myndigheter och enheter. De är statliga myndigheter, regioner, kommuner och andra offentligt styrda organ, såsom bolag, föreningar och stiftelser som till största delen finansieras eller kontrolleras av det offentliga. Upphandlingsmyndigheten skiljer mellan tjänstepersoner som genomför upphandling och beslutsfattare inom upphandlande myndigheter och enheter och riktar sig till dem som två olika målgrupper.

Utöver att vara del av målgruppen upphandlande myndigheter är kommuner och regioner även målgrupp för Upphandlingsmyndighetens arbete med att ge vägledning i statsstödsfrågor.

I viss utsträckning är också leverantörer till den offentliga sektorn målgrupper för Upphandlingsmyndighetens verksamhet. Eftersom upphandling sker med offentliga medel pekar Upphandlingsmyndigheten även ut den breda allmänheten som en målgrupp för myndighetens verksamhet.

2.3.4 Upphandlingsmyndigheten erbjuder många olika former av stöd

En central kanal för stöd i upphandlingsfrågor är Upphandlingsmyndighetens webbplats. Det gäller i synnerhet myndighetens frågeportal, som även går att kontakta via e-post, chatt eller telefon. Via frågeportalen finns möjlighet att ställa frågor och ett stort antal svar på tidigare ställda frågor finns publicerade på webbplatsen.

En annan omfattande stödform är myndighetens kriterietjänst med hållbarhets-kriterier för ett stort antal olika produkter och tjänster. Kriterierna täcker olika slags hållbarhetsaspekter och finns i olika former och har olika ambitionsnivå. Upphandlingsmyndighetens webbplats innehåller även bland annat vägledningar för olika delar av upphandlingsprocessen, information om upphandlingslagstiftningens olika delar och statsstöd.

Upphandlingsmyndigheten arrangerar och deltar varje år i ett stort antal konferenser, utbildningar, seminarier och workshops riktade till bland annat upphandlare. Myndigheten genomför arrangemang i både digital och i fysisk form,

¹⁰ Den utredning som föregick inrättandet av Upphandlingsmyndigheten bedömde att myndigheten inte ska konkurrera med den privata marknaden som finns för mer konkret hjälp i enskilda upphandlingar. Se SOU 2012:32. *Upphandlingsstödet framtid*.

och på webbplatsen finns det möjlighet att ta del av inspelade utbildningar och seminarier. Upphandlingsmyndigheten publicerar också 1–2 gånger i månaden ett nyhetsbrev.

Upphandlingsmyndigheten har även tagit fram flera digitala tjänster. Myndighetens statistiktjänst gör det möjligt för användare att ta fram egen statistik efter olika variabler, urval, tidsperioder och mått. På myndighetens webbplats finns också tjänsterna Strategikollen och Riskanalystjänsten. Strategikollen är en tjänst som hjälper organisationer att uppskatta nivån på sitt strategiska inköpsarbete och ger tips och förslag beroende på användarens svar. Riskanalystjänsten ger information om hållbarhetsrisker för en rad olika produktområden. Upphandlingsmyndigheten har tidigare även haft ansvar för webbplatsen CSR-kompassen, som nu är nedlagd.

2.3.5 Upphandlingsmyndighetens stöd täcker ett stort antal ämnen

Det stöd som Upphandlingsmyndigheten erbjuder spänner över många ämnen och aspekter av upphandlingsprocessen.

Delar av stödet avser sådant som på ett eller annat sätt aktualiseras i de flesta upphandlingarna. Det handlar till exempel om hur en tidig dialog med tilltänkta leverantörer kan ske, hur olika former av kvalitetskrav kan användas i upphandlingar, hur jäv och korrupktion kan undvikas i upphandlingsprocessen och hur en upphandlande myndighet eller enhet kan följa upp och förvalta sina avtal. Upphandlingsmyndighetens har även stöd som rör innovationsupphandlingar och hur upphandlare kan ställa funktionskrav.

En betydande del av myndighetens stöd rör olika hållbarhetsaspekter som upphandlande myndigheter och enheter behöver ta hänsyn till vid upphandling. Det handlar bland annat om hur upphandlare kan genomföra miljöanpassade upphandlingar och ta hänsyn till livscykelkostnader. Hållbarhetsaspekterna kan även avse arbetsrättsliga krav och hur etiska krav i enlighet med ILO:s kärnkonventioner kan inkluderas. Myndigheten erbjuder också stöd om hur olika former av sysselsättningsfrämjande krav kan användas i upphandlingar.

Inom ramen för sin stödverksamhet ger Upphandlingsmyndigheten också vägledning till upphandlande myndigheter och enheter om hur de kan använda upphandling och inköp mer strategiskt, samverka bättre med andra upphandlare, genomföra upphandlingar och inköp elektroniskt och uppmuntra idéburna organisationer att i större utsträckning delta i upphandlingarna. Därutöver erbjuder myndigheten stöd till upphandlare om hur de kan kategoristyra sina inköp. Kategoristyrning är ett tvärfunktionellt arbetssätt som innebär att upphandlaren delar upp och utvecklar sina inköp med hjälp av olika inköpskategorier.

2.3.6 Upphandlingsmyndigheten har även en mindre del verksamhet vid sidan om stöden

Merparten av Upphandlingsmyndighetens verksamhet sker i form av direkt eller indirekt stöd till upphandlande myndigheter och enheter. Utöver detta förvaltar och utvecklar myndigheten bland annat den offentliga statistiken på upphandlingsområdet. Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller även webbplatsen Valfrihetswebben, som är den nationella annonsplatsen för tjänster som utannonseras i enlighet med lagen om valfrihetssystem (LOV).¹¹

2.4 Regeringens styrning av Upphandlingsmyndigheten

Det finns ingen tydlig rangordning i Upphandlingsmyndighetens instruktion av vilka stöd eller vilka aspekter inom upphandlingsområdet som myndigheten ska prioritera. Regeringens löpande styrning av myndigheten består av prioriteringar och uppdrag.

2.4.1 Regeringens prioriteringar framgår av regleringsbrev

Regeringens prioriteringar framgår av myndighetens regleringsbrev där regeringen bland annat lämnar återrapporteringskrav och uppdrag inom specifika områden. Myndigheten ska exempelvis under verksamhetsåret 2022 återrapportera vilka åtgärder som vidtagits för att underlätta för upphandlande myndigheter och enheter att uppfylla deras skyldighet att ställa arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar. Ett exempel på ett uppdrag som myndigheten på senare år fått i regleringsbrevet är att analysera datakvaliteten i den nationella upphandlingsdatabasen och lämna förslag till åtgärder för att höja kvaliteten.¹² Därutöver får myndigheten uppdrag enligt särskilda regeringsbeslut som också de har hög prioritet. Vad gäller övrig verksamhet har myndigheten ett relativt stort utrymme att själv avgöra vilka insatser som ska prioriteras.

2.4.2 Regeringen styr med relativt många uppdrag

Upphandlingsmyndigheten har fått förhållandevis många särskilda regeringsuppdrag under de senaste åren. Vissa uppdrag har handlat om att ta fram stöd för upphandlingar inom vissa specifika branscher, andra om att utreda eller stimulera olika arbetssätt kopplade till upphandling och inköpsverksamhet. Bland särskilda regeringsuppdrag som myndigheten fått de senaste åren kan nämnas:

- Uppdrag att främja sociala hänsyn vid upphandling inom bygg- och anläggningssektorn (30 juni 2022)

¹¹ Valfrihetswebben främsta målgrupp är företag som vill delta i de valfrihetssystem som ska utannonseras på webbplatsen. Webbplatsen kan även underlätta för kunskapsutbyte mellan upphandlande myndigheter, och ingår därför i enkäten som en form av stöd.

¹² *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Upphandlingsmyndigheten.*

- Uppdrag att genomföra insatser för nyttiggörande och kommersialisering av innovation (31 mars 2025)
- Uppdrag att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer (28 februari 2022)
- Regeringsuppdrag att vara behörig myndighet enligt förordningen om en gemensam digital ingång (31 december 2021)
- Uppdrag om förstärkt stöd till samhällsviktig verksamhet (ÅR för 2021)
- Uppdrag att främja minskad klimatpåverkan vid offentlig upphandling av bygg-, anläggnings- och fastighetsentreprenader (31 december 2021)
- Uppdrag om utvecklat stöd för hur kvalitetsfrågor som avser arkitektur och gestaltad livsmiljö kan tas tillvara vid offentlig upphandling (31 december 2022)

Statskontoret uppmärksammade redan 2017 i rapporten om inrättandet av Upphandlingsmyndigheten att Upphandlingsmyndigheten får många regeringsuppdrag. Statskontoret rekommenderade då regeringen att vara återhållsam med ytterligare uppdrag tills myndighetens verksamhet blivit fullt ut uppbyggd.¹³ Vi bedömer utifrån vår nuvarande analys att myndigheten numera bör kunna hantera mängden regeringsuppdrag, inte minst med hjälp av det tillskott på 15 miljoner kronor som myndigheten har fått i sitt anslag (se avsnitt 2.5.2).

2.4.3 Myndigheten upplever att uppdragen tar resurser från annat

Antalet uppdrag som myndigheten har hanterat inom ramen för respektive verksamhetsår under perioden 2017–2022 har varierat mellan 8 och 11 (tabell 1). Intervjuade medarbetare och chefer uppger att arbetet med uppdragen tar tid och resurser från övrig verksamhet.

Vissa regeringsuppdrag kommer med särskild finansiering, främst genom att myndigheten får möjlighet att använda bidrag som administreras av andra myndigheter. Enligt det underlag som Statskontoret har fått ta del av har bidragen ibland täckt kostnaderna för arbetet med uppdraget och ibland inte. När bidragen inte täcker kostnaderna använder myndigheten medel från sitt förvaltningsanslag. Men enligt en företrädare för myndighetsledningen är utmaningen med att hantera regeringsuppdrag inte i första hand en fråga om finansiering. Det handlar snarare om att personella resurser behöver tas från annan verksamhet som därmed riskerar att bli lidande. Eftersom uppdragen ofta avser områden som myndigheten inte fullt ut har kompetens inom kan det också vara en utmaning att bemanna projekten med befintlig personal. I sådana lägen blir det ibland aktuellt att köpa in konsulttjänster.

¹³ Statskontoret. (2017:17). *Inrättandet av Upphandlingsmyndigheten*. s. 111.

Tabell 1. Antal regeringsuppdrag som Upphandlingsmyndigheten arbetat med under året 2017–2022

	2017	2018	2019	2020	2021
Uppdrag och återrapporteringskrav	9	10	8	10	11
Varav med särskild finansiering (anslag eller bidrag)	3	3	2	3	6

Källa: Upphandlingsmyndighetens årsredovisningar och budgetunderlag

2.5 Upphandlingsmyndighetens ekonomi

Upphandlingsmyndigheten finansieras huvudsakligen via anslag 1:17

Upphandlingsmyndigheten under utgiftsområde 2. Kostnaderna är till övervägande del personalkostnader. Myndigheten har hittills bedrivit sin verksamhet inom sina ekonomiska ramar, men har återkommande påtalat att de behöver ett kraftigt förstärkt anslag och större låneram för att på längre sikt kunna fullgöra sitt uppdrag. I analysen av myndighetens resurser har vi undersökt både hur finansieringen av myndigheten ser ut och hur myndighetens kostnader fördelar sig.

2.5.1 Myndigheten har intäkter av anslag och bidrag

Myndighetens intäkter av anslag har ökat markant under uppbyggnadsfasen och därmed även de totala intäkterna (tabell 2). Ökningen för budgetåret 2018 rymmer en permanent höjning av anslaget på 5 miljoner kronor för att finansiera arbetet med att tillhandahålla vägledning i statsstödsfrågor för kommuner och regioner. Anslaget förändrades inte särskilt mycket för 2019 och 2020 men ökade med drygt 4 miljoner kronor för 2021. Höjningen var till för att bland annat finansiera myndighetens arbete med ett tillfälligt uppdrag om att främja minskad klimatpåverkan vid offentlig upphandling av bygg-, anläggnings- och fastighetsentreprenader. År 2021 hade Upphandlingsmyndigheten även finansiering på 1 miljon kronor från anslag för energieffektivisering samt 3,5 miljoner kronor från anslag för bostadspolitisk utveckling.

Utöver förvaltningsanslaget har myndigheten intäkter från bidrag som administreras av andra myndigheter och i mycket begränsad utsträckning från avgifter och andra ersättningar. Myndighetens nyttjande av bidrag avser till övervägande del finansiering av arbetet med regeringsuppdrag.

Tabell 2. Upphandlingsmyndighetens intäkter 2015–2021, tusental kronor

Tkr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Intäkter totalt	26 323	71 232	81 795	102 375	102 121	100 045	105 525
varav anslag*	22 789	68 265	76 768	94 869	95 795	94 994	99 165

Källa: Upphandlingsmyndighetens årsredovisningar för 2015 – 2021.

*Inklusive beslut om ändringar.

2.5.2 Stor ökning av anslaget från och med 2022

Riksdagen har höjt Upphandlingsmyndighetens anslag relativt mycket från och med 2022 (se tabell 3). För 2022 har förvaltningsanslaget ökat med 15 miljoner kronor jämfört med 2021. För 2023 och 2024 beräknas anslaget ligga kvar på den nya nivån.¹⁴ Ökningen syftar till att förstärka Upphandlingsmyndighetens arbete med cirkulär och fossilfri upphandling. Myndigheten får använda höjningen för sina förvaltningsutgifter.¹⁵

Tabell 3. Upphandlingsmyndighetens förvaltningsanslag 2021 – 2024

Tkr	2021	2022	2023	2024
Anslag 1:17 Upphandlingsmyndigheten	95 579	111 079	112 298	110 428

Källa: Budgetpropositionen för 2022, utgiftsområde 2.

Anm.: Förändringarna inkluderar pris- och löneomräkning (PLO).

2.5.3 Myndigheten har utökat sin verksamhet under 2022

Den relativt stora ökningen av förvaltningsanslaget har möjliggjort för myndigheten att utöka verksamheten. Detta har skett i linje med myndighetens pågående omorganisation som vi beskriver närmare i avsnitt 3.5. I september 2022 hade myndigheten utöver generaldirektören 80 personer på sin lönelista jämfört med 73 personer samma månad året innan. Ökningen av antalet medarbetare och nyrekryteringen av chefer innebär enligt Statskontorets beräkningar att Upphandlingsmyndighetens personalkostnader kommer att vara minst 7 miljoner kronor högre 2023 än 2021, det vill säga närmare hälften av den anslagsökning som myndigheten fått för 2022 och 2023.¹⁶ Myndigheten planerar ytterligare rekrytering av medarbetare och chefer.

2.5.4 Myndighetens kostnader för konsulttjänster har ökat

Upphandlingsmyndighetens totala kostnader uppgick 2021 till drygt 105,5 miljoner kronor, vilket innebar en ökning med knappt 5,5 miljoner jämfört med föregående år (tabell 4). Ökningen berodde på nya uppdrag som finansierats med ett högre förvaltningsanslag.¹⁷

Personalkostnadernas andel av de totala kostnaderna minskade 2021 med mer än 4 procentenheter: från 69,5 till 65 procent. Minskningen beror på att myndigheten aktivt arbetat för att minska sin semesterlöneskuld genom att uppmana medarbetare att ta ut semester. Samtidigt ökade myndighetens övriga driftskostnader, som till

¹⁴ Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområden 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning*. Exklusive pris- och löneomräkningen (PLO).

¹⁵ Finansutskottets betänkande 2021/22: FiU2. *Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och Finansförvaltning*.

¹⁶ Detta har beräknats utifrån uppgifter i myndighetens lönelista i september 2022 respektive september 2021.

¹⁷ Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Årsredovisning för 2021*. s. 13.

största delen består av köp av utomstatliga tjänster, från 24,8 till 27,8 procent av de totala kostnaderna. Ökningen berodde på kostnader för nya uppdrag, till exempel statistikuppdraget och ökade konsultkostnader i andra uppdrag samt ökade avskrivningar.

Tabell 4. Upphandlingsmyndighetens kostnader 2020 och 2021, tusental kronor

	2020	andel	2021	andel
Kostnader för personal	69 499	69,5 %	68 631	65,0 %
Kostnader för lokaler	3 211	3,2 %	3 001	2,8 %
Övriga driftskostnader	24 842	24,8 %	29 376	27,8 %
Finansiella kostnader	6	<0,1 %	1	<0,1 %
Avskrivningar och nedskrivningar	2 487	2,5 %	4 517	4,3 %
Summa	100 045		105 525	

Källa: Upphandlingsmyndighetens årsredovisning för 2021.

2.5.5 Myndighetens ekonomi är i balans och den ekonomiska redovisningen i sin ordning

Upphandlingsmyndigheten har fått anslagskredit för fem av de hittills sju fullbordade verksamhetsåren och i varierande grad nyttjat den under fyra av åren.¹⁸ Myndigheten använde anslagskrediten endast i marginell omfattning under verksamhetsåret 2021 – endast 16 000 av totalt beviljade 2 867 000 kronor. Det verksamhetsår som myndigheten i störst utsträckning har använt sin anslagskredit är 2018, vilket också är det enda år då myndigheten har använt mer än hälften av den beviljade anslagskrediten – 1 533 000 av 2 821 000 kronor. Statskontoret konstaterar att Upphandlingsmyndighetens ekonomi över tid har varit och fortfarande är i balans. Men vi noterar också att myndighetens behov av lån har ökat.

Låneramen för 2021 var 16 miljoner kronor och myndighetens skuld till Riksgälden uppgick i slutet av året till knappt 11,5 miljoner kronor. Under 2019 var låneramen 10 miljoner kronor och myndighetens skuld vid årsslutet var drygt 4,1 miljoner kronor. Ökningen förklaras i huvudsak av att myndigheten har lånat för att finansiera it-projekt som digitala kunskapsnavet och statistikdatabasen.¹⁹

Riksrevisionen har i sin årliga revision slagit fast att Upphandlingsmyndighetens årsredovisning sedan startåret 2015 genomgående har varit upprättad enligt regelverket. Riksrevisionen anser att årsredovisningen har gett en rättvisande bild och att myndigheten i övrigt har uppfyllt kraven på en ren revisionsberättelse.

¹⁸ Upphandlingsmyndighetens årsredovisningar för 2015 – 2021. Myndigheten beviljades inte anslagskredit för verksamhetsåren 2015 och 2017.

¹⁹ Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Årsredovisning för 2021*. s. 63.

3 Intern styrning och organisation

I detta kapitel presenterar vi vår analys av Upphandlingsmyndighetens interna styrning och organisation, samt arbetsmiljön vid myndigheten. Analysen bygger dels på våra intervjuer, dels på dokumentstudier av bland annat Upphandlingsmyndighetens strategiplan, verksamhetsplan och beslutsunderlag inför myndighetens omorganisation.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Upphandlingsmyndighetens insynsråd används främst för informationsutbyte
- Det finns en samsyn och ett engagemang inom Upphandlingsmyndigheten för myndighetens uppdrag.
- Myndighetens nya organisationsstruktur, som infördes i februari 2022 har inneburit omfattande förändringar, både när det gäller organisationen och medarbetarnas roller.
- Upphandlingsmyndigheten och regeringen har olika syn på behoven inom myndighetens ansvarsområde. Upphandlingsmyndigheten har begärt stora anslagsökningar inför både nuvarande och kommande verksamhetsår.
- Statskontoret bedömer att motiven för en omfattande omorganisation är svaga.
- Upphandlingsmyndighetens ambition att omorganisation ska ge verksamheten utrymme för att växa motsvaras inte av regeringens planer för myndigheten.
- Upphandlingsmyndigheten är en chefstät organisation, vilket har förstärkts ytterligare efter omorganisationen och medfört ökade kostnader för myndigheten.
- Myndighetens mätningar visar återkommande att arbetsbelastningen för de anställda upplevs som hög.
- Upphandlingsmyndighetens personalomsättning är förhållandevis hög jämfört med andra statliga myndigheter. En viktig förklaring till detta är att det finns en stark efterfrågan på upphandlingskompetens på arbetsmarknaden. Men även andra faktorer kan påverka, till exempel hög arbetsbelastning och oklara ansvarsförhållanden.

3.2 Enrådighetsmyndighet med insynsråd

Upphandlingsmyndigheten är en enrådighetsmyndighet och leds av en generaldirektör som också är myndighetschef och ytterst ansvarig för den löpande verksamheten. Myndigheten har en ställföreträdande generaldirektör som utses av generaldirektören och träder in som myndighetschef när generaldirektören inte är i

tjänst.²⁰ Upphandlingsmyndigheten har även ett insynsråd. Detta består av generaldirektören, som är ordförande, och tio ledamöter som regeringen utser.²¹

3.2.1 Upphandlingsmyndighetens insynsråd används främst för informationsutbyte

Insynsrådet består för närvarande av åtta ledamöter varav sju utsågs under 2021.²² I samband med att de tidigare förordnandena löpte ut hade Finansdepartementet en avstämning med myndigheten. Avstämningen visade att insynsrådet över lag fungerar väl.

I våra intervjuer med ledamöter i insynsrådet respektive ledningen för Upphandlingsmyndigheten framkommer att rådets möten främst används för omvärldsspaning, inspel i olika utvecklingsarbeten, informationsutbyte och för att rådgöra med rådsledamöterna i vissa frågor. Av minnesanteckningarna från rådsmötena framgår att tonvikten ligger på information från Upphandlingsmyndigheten om den pågående verksamheten. Men i vissa fall återger anteckningarna även inspel från insynsrådet till myndigheten, exempelvis att de bör fortsätta vara proaktiva i sitt mediearbete.²³

Statskontoret kan konstatera att insynsrådets sammansättning täcker in aktuella och centrala sakområden för Upphandlingsmyndigheten, och att rådet över lag tycks uppfylla sitt syfte. Vi ser därför inte något skäl till att ompröva nyttan med insynsrådet i nuläget.

3.3 Upphandlingsmyndighetens interna styrning

I det här avsnittet redogör vi för Upphandlingsmyndighetens interna styrning. I den interna styrningen ingår bland annat myndighetens tolkning och operationalisering av uppdraget, verksamhetsmål, arbetet med myndighetskulturen, ansvarsfördelning, styrande dokument och processen för verksamhetsplanering.

3.3.1 Upphandlingsmyndigheten använder både den statliga värdegrunden och egna värdeord

Upphandlingsmyndigheten omfattas av den statliga värdegrunden, vars sex principer beskriver de värderingar och förhållningssätt som ska prägla alla statsanställda, oavsett myndighet. Dessa principer är *demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt* samt *effektivitet och service*. Den statliga

²⁰ 24 § myndighetsförordningen.

²¹ 10 § Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

²² De nuvarande ledamöterna består av företrädare för tre kommuner respektive en region. Vidare företräder två ledamöter målgruppen leverantörer. Därutöver ingår en riksdagsledamot och en företrädare för Stockholms universitet bland rådets medlemmar.

²³ Upphandlingsmyndigheten. (2021). *Minnesnoteringar från Upphandlingsmyndighetens insynsråd, den 25 november 2021*. 2021-12-01. dnr. UHM-2021-0048-8.

värdegrunden och dess innebörd ingår i Upphandlingsmyndighetens introduktionsutbildningar och har även berörts i vissa interna seminarier och utbildningar.

Upphandlingsmyndigheten har också tagit fram egna värdeord med utgångspunkt i den statliga värdegrunden, och som en del av arbetet med att utveckla en gemensam myndighetskultur. Dessa värdeord ska vara styrande för myndighetens verksamhet. Dessa värdeord är *professionella, kundfokuserade, engagerade* och *inspirerande*. Upphandlingsmyndighetens värdeord togs fram 2018 i en process som involverade medarbetarna. I våra intervjuer säger medarbetare att värdeorden fortfarande är relevanta, även om de inte aktivt diskuteras. Begreppet kundfokuserad väckte initialt en del interna diskussioner, men betraktas i dag främst som en beskrivning av hur myndigheten vill bemöta sina målgrupper.

Värdeorden har hittills främst använts i lönesättande samtal och medarbetarsamtal. I samband med omorganisationen 2022 (se avsnitt 3.4) fanns inledningsvis en ambition att se över värdeorden på nytt. Myndigheten har dock valt att vänta med detta tills den nya organisationen har stabiliserats i sina arbetsformer.

3.3.2 Den interna styrningen utgår från myndighetens strategiska plan

Den interna styrningen av Upphandlingsmyndigheten sker med hjälp av dokument på fem nivåer. Överst är myndighetens instruktion och övriga uppdrag som myndigheten får av regeringen. Med utgångspunkt i dem tar Upphandlingsmyndigheten fram en strategiplan, där myndighetens vision, mål och verksamhetslogik anges. Myndigheten genomför därefter en årlig planeringsinriktning, som anger ramar och prioriteringar för det kommande året. Utifrån planeringsinriktningen tas myndighetens verksamhetsplan fram.

Figur 2 De olika dokumenten i Upphandlingsmyndighetens interna styrning



Strategiplanen är myndighetens strategiska styrande dokument och sträcker sig över en femårsperiod. Planen riktar sig till alla på myndigheten och anger riktningen för myndighetens arbete under de närmaste fem åren. Strategiplanen revideras årligen, bland annat utifrån de styrsignaler som myndigheten får från regeringen och utifrån myndighetens omvärldsanalys.

Upphandlingsmyndigheten har tagit fram fyra långsiktiga mål för myndighetens verksamhet. Målen antogs 2021 och ersatte en äldre målstruktur för myndigheten. De fyra långsiktiga målen är:

1. Effektivisera offentliga affärer: ett mål där uppdrag och aktiviteter som genomförs förväntas skapa värde relativt snabbt.

2. Utveckla förutsättningarna: omfattar uppdrag och aktiviteter som förväntas skapa värde på medellång sikt.
3. Förändra och skapa framtida lösningar: omfattar uppdrag och aktiviteter som förväntas skapa värde på längre sikt.
4. En inspirerande arbetsplats där alla vill och kan göra skillnad: grundförutsättningen för ett effektivt och effektivt arbete med samtliga långsiktiga mål.

Målen ska tillsammans bidra till att uppfylla målen i upphandlingsstrategin, målen för upphandlingspolitiken och myndighetens vision, som är ”Sunda offentliga affärer för en hållbar framtid”. Visionen beskrivs av myndigheten som det övergripande och ständiga målet för verksamheten.

Upphandlingsmyndigheten fokuserar i hög grad på målet att effektivisera offentliga affärer. Myndigheten bedömer att arbetet med detta mål ger effekt på kortare sikt än arbetet med de övriga målen. Av myndighetens totala kostnaderna 2021 kan 71 procent härledas till arbetet målet att effektivisera offentliga affärer.²⁴

3.3.3 En strategikarta används för den interna planeringen

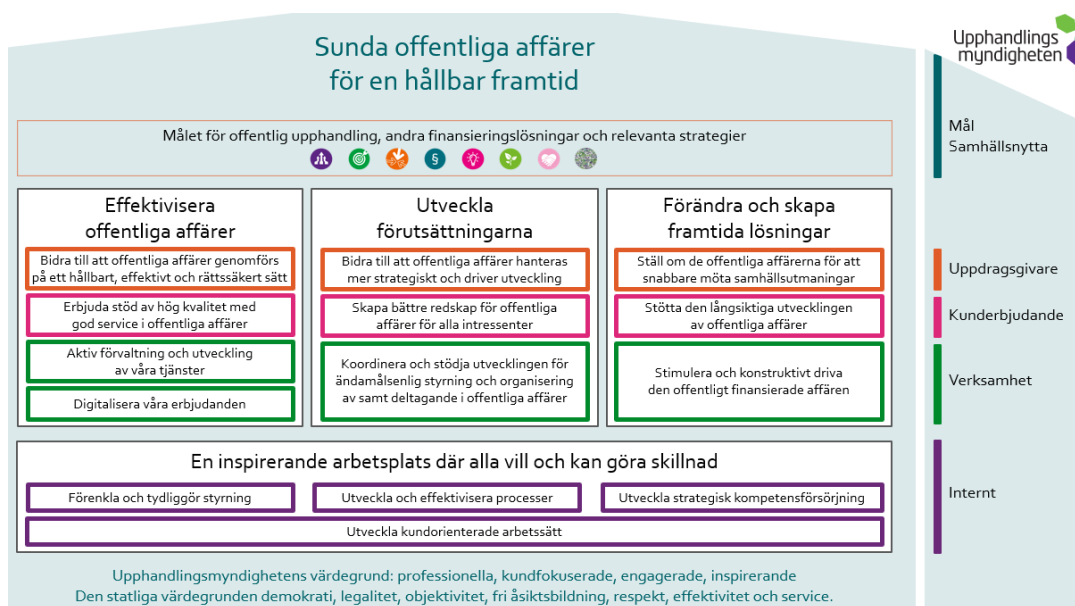
Upphandlingsmyndighetens vision, mål har sammanfattats i en strategikarta (figur 3). Strategikartan är styrande för myndighetens verksamhet, och i den anges vilken typ av verksamhet myndigheten ska genomföra för att nå respektive mål.

Upphandlingsmyndighetens verksamhetslogik illustreras till höger i strategikartan med färger. För varje långsiktigt mål anges uppdragsgivarens förväntningar, vad Upphandlingsmyndigheten ska erbjuda sina kunder och vilken verksamhet vid myndigheten som ska ske för att uppnå målet.

I strategiplanen anges för varje långsiktigt mål även 3–4 delmål. Kortfattat beskrivs även varför de ska genomföras, hur myndigheten ska göra för att uppnå dem och vilka de förväntade resultat av dem är. Prioriteringarna inför varje verksamhetsår anges därefter i myndighetens planeringsinriktning och verksamhetsplanering (se avsnitt 3.3.5).

²⁴ Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Årsredovisning för 2021*.

Figur 3. Upphandlingsmyndighetens strategikarta



Anmärkning: Figuren är framtagen av Upphandlingsmyndigheten.

Vi bedömer att processen för den interna styrningen följer en tydlig logik och i allt väsentligt är väl utformad. I våra intervjuer med medarbetare framkommer att strategikartan fyller en funktion och används aktivt i den interna planeringen inom flera av myndighetens avdelningar och enheter, om än i varierande utsträckning.

3.3.4 Det finns en samsyn om uppdraget internt

I våra intervjuer med chefer och medarbetare framkommer att det finns ett stort engagemang för och samsyn om Upphandlingsmyndighetens uppdrag och att myndigheten ska ge relevant stöd till sina målgrupper. Både chefer och medarbetare beskriver i våra intervjuer att sammanhållningen på myndigheten är god. Motsvarande bedömning av ett stort engagemang inom myndigheten för uppdraget och en god sammanhållning bland medarbetarna gjordes i en genomlysning av Upphandlingsmyndighetens organisation 2020.²⁵

I våra intervjuer beskriver medarbetare att problem snarare uppstår när det gäller hur olika delar av verksamheten ska prioriteras för att få en rimlig balans i mängden arbetsuppgifter. Myndigheten prioriterar genomgående regeringsuppdragen högt, men detsamma gäller även för en stor del övriga uppgifter. De intervjuade lyfter fram att myndigheten har flera medarbetare som är experter inom specifika sakområden och att det är ett skäl till att det kan uppstå problem med att prioritera ner vissa sakområden till förmån för andra. Mot slutet av arbetsåret, då

²⁵ PRE ERA. (2020). *Kartläggning av Upphandlingsmyndighetens organisation. Genomlysningsrapport.*

myndigheten ska leverera bland annat många regeringsuppdrag, prioriterar myndigheten ändå ned vissa övriga uppgifter. Ledningens bristande förmåga att prioritera mellan myndighetens uppgifter var också något som lyftes fram i genomlysningen av Upphandlingsmyndighetens organisation 2020 (se avsnitt 3.7.1).

3.3.5 Processen för verksamhetsplanering har genomgått förändringar

I rapporten från 2017 konstaterade Statskontoret att Upphandlingsmyndigheten då saknade effektiva stöd för arbetsprocesser. Det dåvarande stödsystemet var omständligt, med detaljerade arbetsbeskrivningar som lämpade sig bättre för betydligt större verksamheter än Upphandlingsmyndigheten. Sedan Statskontorets rapport har Upphandlingsmyndigheten sett över sin lednings- och styrningsprocess och övriga stödsystem. Myndigheten har också arbetat med att förenkla och förtydliga de interna processerna (se avsnitt 3.3.6).

Myndigheten beskriver att de fortfarande prioriterar arbetet med att förenkla och tydliggöra styrningen. Myndigheten planerar under hösten 2022 att förtydliga stödsystemen ytterligare genom bland annat ett digitalt beslutsstöd, som ska användas i verksamhetsplaneringen. De planerar också att börja använda ett visualiseringsverktyg för att synliggöra verksamhetens årshjul. Därutöver har myndigheten sett över och förtydligat sina indikatorer.

Myndighetens löpande verksamhetsplanering gäller numera det kommande helåret, men uppföljningen görs tertialvis så att myndigheten får möjlighet att göra nödvändiga justeringar. Men fram till juni 2022 beslutade myndighetens generaldirektör om en tertialvis planeringsinriktning, med riktlinjer och ramar för ledningsgruppens arbete med verksamhetsplaneringen. Från och med den 8 juni 2022 har Upphandlingsmyndigheten ändrat sin verksamhetsplanering till att i stället gälla årsvis. Avsikten är att verksamheten ska få en mer sammanhängande planering och uppföljning som är mer ändamålsenlig utifrån de rådande förutsättningarna.

Statskontoret bedömer att det finns flera fördelar med att införa en årsvis verksamhetsplanering. Vi bedömer att det är mer ändamålsenlig än den tertialvisa planeringsinriktningen, som var relativt detaljerad.

Verksamhetsplanen beskriver hur myndigheten ska arbeta för att nå sina mål under det kommande arbetsåret. Efter att verksamhetsplanen är klar följer operativ planering, i form av exempelvis hur regeringsuppdrag och beställningar ska hanteras.

En princip som myndigheten säger ska gälla för verksamhetsplaneringen är bland annat att alla projekt, uppdrag och aktiviteter ska utgå från och bidra till långsiktiga

mål i strategikartan. Vidare ska planen belysa de globala målen för hållbar utveckling i Agenda 2030 i all verksamhet.²⁶

3.3.6 Ett processororienterat arbetssätt ska underlätta arbetet

Sedan 2017 har UHM infört ett processororienterat arbetssätt, med syftet att göra det lättare att arbeta tvärfunktionellt och effektivt för att nå myndighetens långsiktiga mål. Processerna föreskriver arbetsgången för olika delar av Upphandlingsmyndighetens verksamhet. Processarbetet leds av en processgrupp med företrädare från olika delar av myndigheten.

Hösten 2020 påbörjades en översyn i syfte att förbättra ytterligare och i större utsträckning utforma processer som är anpassade för verksamheten. Genom ett internt arbete där medarbetarna involverades togs sju nya huvudprocesser fram, som ska spegla verksamhetens behov och även ta hand om medarbetarnas behov i det dagliga arbetet. Arbetet leds av en processägare samt utsedda processledare. Upphandlingsmyndigheten har hittills beslutat om och utsett processledare för processerna Fånga idéer, Utforska behov, Utveckla nytt, Utöva påverkan, Tillhandahålla stöd, Statistikprocessen och Ledningsprocessen. Därutöver kommer stödprocesser att fastställas i ett senare skede.

3.4 En organisation i förändring

Upphandlingsmyndigheten har sedan bildandet 2015 genomfört flera organisationsförändringar. En stor omorganisation genomfördes den 1 januari 2017, då myndigheten utökade antalet enheter från fem till sju. Dessutom infördes en strategisk stödfunktion, direkt under generaldirektören. Myndigheten fick även särskilda enheter för kundkontakter och kommunikation. Statskontoret bedömde 2017 att den nya organisationen var en förbättring jämfört med tidigare, och att den gav goda förutsättningar för myndighetens stödjande och kommunikativa uppdrag.

Under 2020 genomförde myndigheten en ny organisationsöversyn, som i februari 2022 resulterade i en större omorganisation. Då övergick myndigheten till en matrisorganisation. Organisationsförändringen genomfördes på initiativ av generaldirektören, med syftet att förbättra förutsättningarna att leda och styra myndigheten i linje med den strategiska riktningen.²⁷

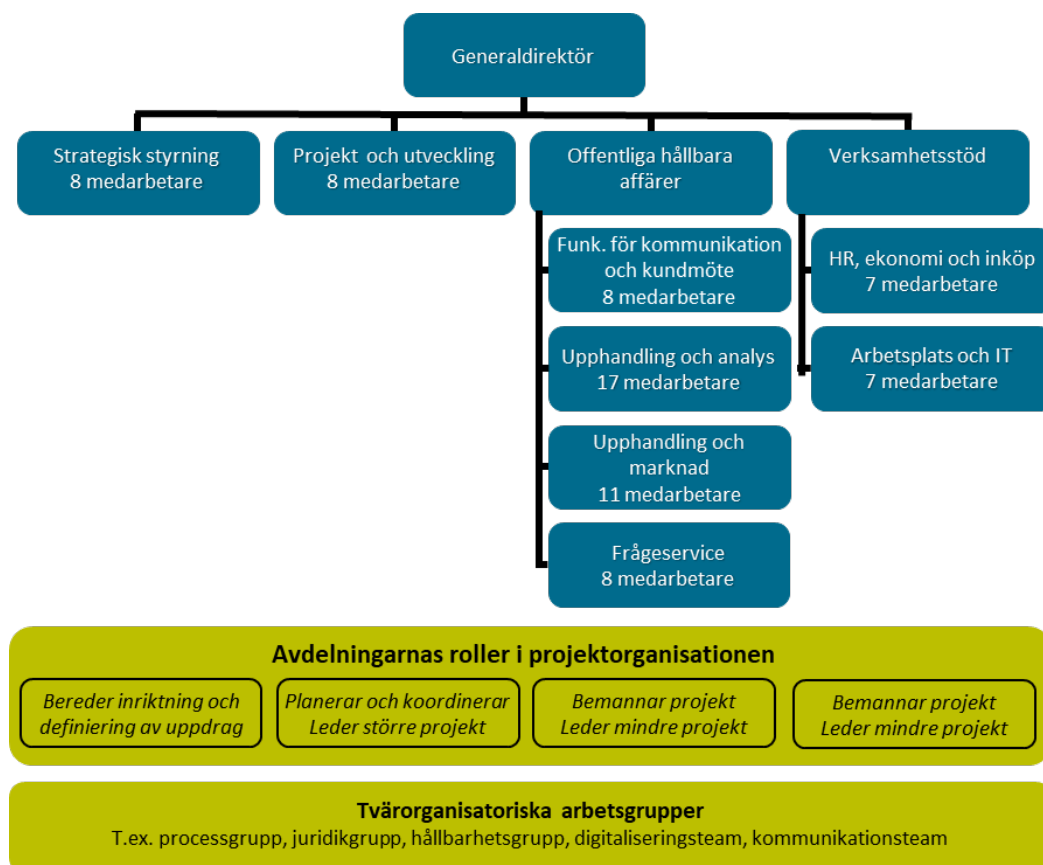
²⁶ Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Planeringsinriktning 2022, version 1.0*, 2022-01-21. dnr UHM-2021-0252. s. 2.

²⁷ Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Beslut om ny organisationsstruktur för Upphandlingsmyndigheten*. dnr UHM-2021-0265. 2021-12-22. s. 8.

3.4.1 Matrisorganisationen ska underlätta tvärfunktionellt arbete och tydliggöra ansvarsfördelningen

Den nya organisationsstrukturen kommer enligt myndigheten att innebära förbättringar på flera sätt. Förändringen väntas till exempel skapa bättre förutsättningar för intern effektivitet med tillitsbaserad styrning.²⁸

Figur 4. Organisationsmatris Upphandlingsmyndigheten



Anmärkning: Antal angivna medarbetare är exklusive avdelnings- och enhetschefer.

Omorganisationen ska vidare stärka förutsättningarna för att tydliggöra och fördela ansvar, samt bidra till en hållbar arbetsbelastning för chefer och medarbetare. Fördelningen av ansvar ska också tydliggöras inom den nya organisationen (figur 4), genom att separera ansvar för projekt och tvärorganisatoriska arbetsflöden (gröna fält i figuren) från ansvar för linjeverksamheten (blå fält i figuren).

²⁸ Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Beslut om ny organisationsstruktur för Upphandlingsmyndigheten*. dnr UHM-2021-0265. 2021-12-22. s. 2–3.

Myndigheten skiljer mellan större projekt, som ofta består av att genomföra regeringsuppdrag, och mindre projekt som är egeninitierade.

Genom organisationsförändringarna vill Upphandlingsmyndigheten även förbättra sina möjligheter att växa och ta emot nya funktioner under kommande år.

3.4.2 Tvärorganisatoriska arbetsflöden har inrättats

Upphandlingsmyndigheten har inledningsvis inrättat två former av tvärorganisatoriska arbetsflöden:

- projekt i två nivåer som drivs av projektledare med kompetens för den nivå som projektet bedöms motsvara (nivå 1 av större karaktär och nivå 2 av mindre karaktär). Myndighetens avdelningar har olika roller i arbetet med projekten. Avdelningen för strategisk styrning ansvarar för att definiera uppdrag och ange inriktning för uppdrag som myndigheten tar emot. Avdelningen för projekt och utveckling ansvarar därefter för att planera och koordinera myndighetens projekt, och ansvarar för att driva större projekt. Avdelningarna för offentliga hållbara affärer och verksamhetsstöd ansvarar för att bemanna projekt och kan även driva mindre omfattning.
- fem tvärorganisatoriska arbetsgrupper (en *processgrupp* för att förvalta, samordna och utveckla myndighetens processer, en *juridikgrupp* för att följa rättsutvecklingen och säkerställa en enhetlig rättstillämpning i myndighetens verksamhet, en *hållbarhetsgrupp* för att följa och utveckla myndighetens hållbarhetsarbete, ett *digitaliseringsteam* för att arbeta med aktiv förvaltning och digital nyutveckling samt ett *kommunikationsteam* för att utveckla, planera och samordna myndighetens kommunikationsarbete på strategisk, taktisk och operativ nivå.

Införandet av de tvärorganisatoriska arbetsgrupperna har bland annat medfört att den tidigare juridikenheten och kommunikationsenheten har brutits upp och att medarbetarna har spridits ut på Upphandlingsmyndighetens olika avdelningar. Den tidigare chefsjuristen och kommunikationschefen saknar därför personalansvar efter omorganisationen.

3.4.3 Nya roller i Upphandlingsmyndighetens organisation

Organisationsförändringen inom Upphandlingsmyndigheten har medfört att innehållet i flera roller har justerats och att nya roller har tillkommit. I samband med omorganisationen har Upphandlingsmyndigheten fått fyra nya avdelningschefer och även inrättat en ny roll som tjänsteansvarig. Antalet tjänsteansvariga som ska finnas på myndigheten har ännu inte bestämts. I rollen som tjänsteansvarig ingår huvudsakligen prioritering, planering och samordning av förvaltningen av befintliga tjänster inom ett utpekat område, till exempel myndighetens statistik-tjänst eller frågeservice. Vidare har Upphandlingsmyndigheten även följande roller med ett myndighetsövergripande sakområdesansvar, men utan personalansvar:

- Chefsjurist
- Hållbarhetschef
- Kommunikationschef
- Avdelningschef Verksamhetsstöd
- Strateg för den offentliga affären
- Samverkansansvarig
- Verksjurist
- Strateg ledning och styrning
- Pressansvarig

Vi noterar att Upphandlingsmyndigheten har 49 olika tjänstebeskrivningar av roller på myndigheten.²⁹ Detta är en hög siffra med tanke på att myndigheten hade totalt 73 anställda 2021.

3.5 Fyra avdelningar med underliggande enheter

Den nya organisationen består av fyra avdelningar, där två avdelningar också har underliggande enheter.³⁰ Samtliga avdelnings- och enhetschefer har verksamhetsansvar, personalansvar och budgetansvar inom sina respektive avdelningar eller enheter.

3.5.1 Avdelningen för strategisk styrning

Avdelningen arbetar med strategisk styrning och vad myndigheten ska göra på längre sikt, samt uppföljning av verksamheten. Vidare ägnar sig avdelningen åt bland annat olika former av internt stöd, verksjuridik och myndighetens varumärke. Avdelningen tar emot nya uppdrag och ansvarar för att driva arbetet med att definiera uppdragen. Avdelningen har 8 medarbetare.

3.5.2 Avdelningen för hållbara offentliga affärer

Avdelningen för hållbara offentliga affärer förvaltar och utvecklar myndighetens löpande verksamhet i enlighet med myndighetens instruktion. Avdelningen är med 48 medarbetare den största avdelningen på myndigheten. I avdelningen för hållbara offentliga affärer ingår funktionen för Kommunikation och kundmöte, med 7 medarbetare, som samordnar det redaktionella arbetet för myndigheten genom att

²⁹ Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Beslut om rollbeskrivningar – bilaga*. dnr UHM-2021-0265, 2022-02-08.

³⁰ Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Arbetsordning*. Beslutad 2022-02-14. dnr. UHM-2022-0041.

planera, producera och publicera innehåll för olika kanaler. Funktionen har också ansvar för att förbättra kommunikationsarbetet.

De tre enheterna Upphandling och analys, Upphandling och marknad samt Frågeservice ingår också i avdelningen för hållbara offentliga affärer.

Enheten för Upphandling och analys

Enheten har 17 medarbetare, och arbetar i huvudsak med löpande utveckling och förvaltning, bevakning och med att identifiera utvecklingsmöjligheter inom ett antal utpekade tjänsteområden samt kriterier. Enheten ansvarar även för Upphandlingsmyndighetens *statistikuppdrag*, och för att bemanna myndighetens projekt och uppdrag.

Enheten för upphandling och marknad

Enheten har 11 medarbetare, och arbetar med löpande utveckling och förvaltning, bevakning och med att identifiera utvecklingsmöjligheter inom ett antal utpekade tjänsteområden inklusive delar av myndighetens kriteriedatabas. Enheten ansvarar för Upphandlingsmyndighetens *statsstödsuppdrag*, och bemannar även myndighetsprojekt och uppdrag.

Enheten för frågeservice

Frågeservice har 8 medarbetare, och fungerar som ett stöd till och frågesluss för de målgrupper som hör av sig till Upphandlingsmyndigheten. Frågeservice svarar på eller förmedlar vidare frågor som gäller hela myndighetens verksamhet. Totalt hanterar enheten omkring 500 frågor per månad via telefon, frågeportalen och chatt, och har cirka 50 000 sidvisningar per månad. Enheten bemannar även myndighetsprojekt och uppdrag.

3.5.3 Avdelningen för projekt och utveckling

Avdelningen för projekt och utveckling har 8 medarbetare och arbetar med att stödja och utveckla myndighetens arbetssätt, men också med att stödja och leda genomförande av verksamhetsutveckling och projekt. Avdelningen ansvarar för att hålla ihop myndighetens olika digitaliseringsinitiativ. Avdelningen ska också ta utvecklingsinitiativ i syfte att nå myndighetens mål och bemannar projekt med projektledning eller liknande kompetens.

3.5.4 Avdelningen för verksamhetsstöd

Avdelningen för verksamhetsstöd arbetar med myndighetens interna verksamhetsstöd, med att vara en hållbar arbetsplats samt med förvaltning och utveckling av bland annat it-strategin, myndighetens tilldelade ekonomiska ramar, inköp samt kompetensförsörjning. Vidare bemannar avdelningen i viss utsträckning även myndighetens projekt och uppdrag.

Enheten för HR, ekonomi och inköp

Enheten för HR, ekonomi och inköp har 7 medarbetare och ansvarar för myndighetens interna arbete och leveranser inom HR, ekonomi och inköp. Vidare ansvarar enheten för myndighetens ekonomistyrning och tilldelade ekonomiska ramar, samt förvaltar och utvecklar myndighetens strategiska inköp och kompetensförsörjning.

Enheten för arbetsplats och IT

Enheten har 7 medarbetare och bedriver myndighetens arbete med säkerhet, it, teknisk förvaltning och administration. Vidare har enheten lokalansvar för kontoret samt ansvar för registratur, växel och reception.

3.5.5 En chefstät organisation

Statskontoret bedömer att chefstätheten på Upphandlingsmyndigheten är hög. Efter omorganisationen består Upphandlingsmyndigheten av fyra avdelningar med var sin avdelningschef, samt sex enheter med var sin enhetschef och en funktion för kommunikation och kundmöte som är direkt underställd avdelningschefen. Därtill kommer en hållbarhetschef, en kommunikationschef och en chefsjurist, som alla har sakområdesansvar men som saknar personalansvar, verksamhetsansvar och budgetansvar. Sammanlagt rör det sig om 12 chefer utöver generaldirektören, i en organisation med omkring 80 anställda i september 2022. Det motsvarar knappt 6 medarbetare per chef. Om vi räknar enbart chefer med personalansvar rör det sig om 10 chefer, vilket innebär knappt 7 medarbetare per chef. Statskontoret kan konstatera att genomsnittet i staten är 13 anställda per chef.³¹

Flera av de som vi har intervjuat i ledningen för Upphandlingsmyndigheten framhåller att det finns en möjlighet att ta bort eller slå samman vissa enheter om myndigheten skulle behöva minska antalet chefer. En av de nytillsatta chefs-tjänsterna är även tidsbegränsad. Den höga chefstätheten motiveras i övrigt, i likhet med organisationsförändringen, med att den ska skapa förutsättningar för Upphandlingsmyndigheten att växa och utöka sin verksamhet. Då kommer det att behövas fler chefer inom organisationen, enligt de som vi har intervjuat.

Statskontoret anser att det är tveksamt om det är rimligt att rekrytera så många nya chefer, trots att inte alla chefer på Upphandlingsmyndigheten har personalansvar eller egna underställda. De förändringar av myndighetens ledningsgrupp som till och med september 2022 skett med anledning av omorganisationen har inneburit att antalet personalansvariga chefer har ökat från 5 till 10.

Myndigheten planerar emellertid att göra ytterligare nyrekryteringar av chefer vilket dels medför att verksamheten blir ännu mer chefstät, dels driver på

³¹ Statskontoret. (2019:9). *Från filmavtal till statlig filmpolitik. En analys av verksamheten vid Svenska Filminstitutet*. s. 60.

personalkostnaderna. Statskontoret bedömer att detta på lång sikt kan minska Upphandlingsmyndighetens utrymme att anställa fler specialister inom myndighetens sakområden.

3.6 Upphandlingsmyndighetens syn på den fortsatta anslagsutvecklingen

Myndigheten har i sina budgetunderlag återkommande äskat om mycket stora ökningar av sitt förvaltningsanslag. Regeringens tilldelning av medel i budgetpropositionen har genomgående varit betydligt lägre än det som myndigheten begärt. Statskontoret konstaterar att Upphandlingsmyndigheten och regeringen har olika syn på omfattningen av de behov som finns inom myndighetens ansvarsområde.

3.6.1 Stora äskanden i myndighetens budgetunderlag

Upphandlingsmyndigheten har under flera års tid begärt stora ökningar av förvaltningsanslaget i sina budgetunderlag – särskilt i de två senaste. I underlaget för 2022–2024 äskade myndigheten om en ökning med 30 miljoner kronor.³² Trots den förstärkning som riksdagen har beviljat och aviserat från och med 2022 äskar myndigheten i budgetunderlaget för 2023–2025 om att anslaget ökas med ytterligare 25 miljoner kronor från och med 2023. Myndigheten äskar också om att låneramen ökas till 20 miljoner kronor för år 2023 och till 21 miljoner kronor för perioden 2024–2025.³³

3.6.2 Myndigheten uppfattar att dagens anslagsnivå begränsar verksamheten

Upphandlingsmyndigheten motiverar sitt äskande med att regeringen i olika sammanhang signalerar att effektiva offentliga affärer har stor betydelse samtidigt som denna betydelse inte återspeglas i finansieringen av expertmyndigheten på området.³⁴ Myndigheten lyfter fram att exempelvis nya tillfälliga uppdrag tar befintliga resurser i anspråk. Myndigheten anser att de med nuvarande medeltilldelning tvingas begränsa verksamheten och inte kan ”verka för den fulla potentialen i offentliga affärer” och att de utan tillskott varken kommer kunna bibehålla dagens omfattning på stödet eller utveckla nytt stöd.

Upphandlingsmyndigheten räknar upp följande effekter som de bedömer är de viktigaste som de kan uppnå med ökad finansiering:

- effektivare offentliga affärer genom att förvalta och utveckla olika stöd till kunderna

³² Upphandlingsmyndighetens budgetunderlag för 2022–2024.

³³ Upphandlingsmyndighetens budgetunderlag för 2023–2025.

³⁴ Ibid.

- bättre förutsättningar för offentliga affärer genom bland annat nya digitala arbetssätt
- nya lösningar för att ställa om de offentliga affärerna i syfte att möta samhällsutmaningar.

3.6.3 Regeringen ser inte samma behov av att kraftigt höja anslaget

I våra intervjuer med tjänstemän vid Regeringskansliet framkommer att det från regeringens sida inte finns planer på att utöka Upphandlingsmyndighetens verksamhet i så stor utsträckning som myndigheten önskar. Inte heller i anslagsramen för Upphandlingsmyndigheten för de kommande åren syns någon sådan ambition.³⁵ Statskontoret bedömer att Upphandlingsmyndigheten och regeringen har olika bilder av vilka behov som finns och behöver tillgodoses inom ramen för myndighetens ansvarsområde.

3.7 Bakgrund och motiv till omorganisationen

Statskontoret bedömer att motiven för en omfattande omorganisation är svaga. I det följande redovisas bakgrunden och de motiv som Upphandlingsmyndigheten haft för sin omorganisation av myndigheten. Vi redovisar också vår bedömning och vilka skäl som ligger till grund för den.

3.7.1 En genomlysning av organisationen genomfördes 2020

Bakgrunden till den senaste organisationsförändringen är en genomlysning av Upphandlingsmyndighetens organisation som genomfördes av ett externt konsultföretag 2020.³⁶ Syftet med genomlysningen var att utvärdera om och i vilken omfattning myndighetens organisation kunde anses ändamålsenlig.

Resultaten av genomlysningen visade på vissa utmaningar, framför allt i verksamhetens ledning och styrning. Bland bristerna kan nämnas stuprörsmentalitet och att myndighetens chefer praktiserade sitt ledarskap på olika sätt. Vidare konstaterade konsulten att det förekom en hög grad av detaljstyrning och centraliserat beslutsfattande. Kvalitetssäkringen bedömdes vara omfattande och samordningen av den bristfällig. Myndigheten ansågs även ha en bristande förmåga att prioritera mellan sina uppgifter.

Följden av dessa brister var administrativt tunga och hårt styrda arbetssätt samt brister i arbetsmiljön som en följd av hög arbetsbelastning och motstridiga signaler inom organisationen.

³⁵ Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområden 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning.*

³⁶ PRE ERA. (2020). *Kartläggning av Upphandlingsmyndighetens organisation. Genomlysningsrapport.*

3.7.2 Mindre justeringar i organisationen ansågs först tillräckliga

Konsultrapporten föreslog att Upphandlingsmyndigheten endast skulle göra mindre justeringar för att komma till rätta med bristerna. Myndigheten avråddes från att genomföra stora organisationsförändringar, eftersom konsulten bedömde att det skulle ta onödig energi från organisationen utan att lösa utmaningarna. I stället rekommenderade konsulten myndigheten att göra vissa justeringar i organisationen med syftet att öka tydligheten, till exempel genom att inrätta en stabsfunktion med lämplig kompetens för att stödja ledningsgruppen.

Genomlysningen av Upphandlingsmyndigheten presenterades under den pågående pandemin 2020. Arbetet med den nya organisationen fick därför vänta till 2021. I våra intervjuer framkommer att omorganisationen sköts upp vid flera tillfällen under hösten 2021. I de förnyade diskussionerna om organisationsstrukturen hade Upphandlingsmyndigheten anlitat en ny konsult från samma konsultföretag. Förslaget till ny organisation var nu omarbetat och skilde sig i flera delar från det förslag som den ursprungliga konsulten hade presenterat. Myndighetens ledning beskriver att motiven till att omarbeta förslaget till ny organisation var att de under arbetets gång gjorde en ny bedömning, nämligen att både organisationen och styrningen av myndigheten behövde ändras och inte bara justeras.

Upphandlingsmyndigheten beskriver att beslutet om en ny organisationsstruktur har föregåtts av samverkan och att löpande dialoger kopplade till verksamhetspåverkan har genomförts med myndighetens ledningsgrupp och samverkansgrupp. Enligt myndigheten har de hämtat in synpunkter från hela myndigheten och justerat förslaget därefter.

3.7.3 En risk- och konsekvensanalys upprättades inför omorganisationen

Inför omorganisationen presenterade Upphandlingsmyndigheten i december 2021 en risk- och konsekvensanalys, som lyfter fram flera risker med omställningen till den nya organisationen. Bland dessa kan nämnas risken för oklara roller på myndigheten, risk för hög arbetsbelastning och produktionsbortfall, och risken för att medarbetare får många olika personer att rapportera till när de ingår i flera projekt. För varje identifierad risk finns i riskanalysen förslag på åtgärder och ansvariga för dessa. Hittills har riskanalysen följts upp vid två tillfällen, i februari 2022 och i juni 2022. En utvärdering av omorganisationen ska också göras med externt stöd under senhösten 2022.³⁷

3.7.4 Motiven för en omfattande organisationsförändring är svaga

Utöver att åstadkomma förbättringar inom Upphandlingsmyndighetens organisation och styrning har ett centralt motiv för valet av en omfattande

³⁷ Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Beslut om ny organisationsstruktur för Upphandlingsmyndigheten*. dnr UHM-2021-0265, 2021-12-22.

organisationsförändring varit ambitionen att kunna växa framöver. Men Statskontoret kan inte se att önskemålet om tillväxt motsvaras av samma avsikter hos regeringen.

Upphandlingsmyndigheten genomfört flera förändringar i sin organisation under de sju år som gått sedan myndigheten inrättades 2015. Statskontoret vill understryka att organisationsförändringar av de mer genomgripande slag som myndigheten hittills genomfört är mycket krävande. Det medför risker att genomföra dem i en verksamhet som sedan tidigare är hårt arbetsbelastad, eftersom förändringarna kan leda till att medarbetare överbelastas och därför väljer att i stället söka sig till andra arbetsplatser.

Utöver att omorganisationen tar tid och krafter i anspråk att genomföra är den också kostsam. Det följer inte minst av att många nya chefer har rekryterats till myndighetens nya organisation.

Vi har i vår analys inte kunnat se tillräckliga skäl som motiverar att de åtgärder som har genomförts inom organisationen har varit proportionerliga och ändamålsenliga i förhållande till de brister som myndigheten har velat åtgärda.

Vi kan också konstatera att det råder delade åsikter om hur den nya organisationsstrukturen har tagits fram och genomförts på myndigheten. Ledningen framhåller att de har eftersträvat en öppen process kring omorganisationen. Denna beskrivning delas endast delvis av de medarbetare som vi har intervjuat. I stället beskriver medarbetarna att omfattningen av omorganisationen har varit större än väntat och att ledningen endast har hämtat in synpunkter som främst gäller avgränsade delar av myndighetens funktioner och arbetsformer, snarare än förslaget till ny organisation i sig. I myndighetens pulsmätningar³⁸ framkommer också kritik gällande genomförandet av organisationsförändringen.

Det bör påpekas att omorganisationen har påverkat medarbetare i varierande grad. Medan exempelvis enheten Frågeservice och delar av verksamhetsstödet har förblivit relativt oförändrade, har Upphandlingsmyndighetens tidigare juristenhet och kommunikationsenhet genomgått omfattande förändringar, då de har brutits upp och medarbetarna fördelats till olika delar av organisationen.

³⁸ Pulsmätningar består av relativt kortfattade frågeundersökningar som ”tar pulsen” på medarbetare, och som genomförs mer frekvent än en årlig medarbetarundersökning. Upphandlingsmyndigheten har under perioden november 2020 till juni 2022 genomfört fyra pulsmätningar. Omfattningen har uppgått till ett tiotal slutna frågor i respektive mätning, samt utrymme att lämna kommentarer och förslag.

3.7.5 Flera nyrekryteringar bromsar införandet av den nya organisationen

Till följd av den nya organisationen pågår flera rekryteringar till Upphandlingsmyndigheten för att fylla den nya organisationen. Detta har i flera fall medfört en mycket hög arbetsbelastning för myndighetens chefer, eftersom flera av dem är tillförordnade chefer inom andra områden fram till att nya ordinarie chefer kommer på plats, utöver sina ordinarie tjänster. Samtidigt har cheferna till uppgift att lotsa sina medarbetare i den nya organisationen och på de nya tjänster och roller som flera har fått.

I våra intervjuer med medarbetare i september 2022 framkommer att det har tagit tid att komma igång med arbetet med myndighetens tvärfunktionella arbete och processer, och att det fortfarande finns flera tvärgående processer som ännu inte har påbörjats. De intervjuade anser att det främst beror på att ansvars- och rollfördelningen ännu inte har hunnit klaras ut mellan chefer på olika nivåer samt projektledare och tjänsteansvariga.

Det stora antalet chefer i den nya matrisorganisationen har också medfört att det tar längre tid än tidigare att förankra och stämma av ärenden, eftersom fler chefer behöver involveras i de olika arbetsprocesserna. Flera medarbetare upplever att deras arbetsuppgifter har färre frihetsgrader i dag än tidigare, trots att den nya organisationen ska arbeta med mindre detaljstyrning och med en större grad av tillit.

3.8 Arbetsbelastning, sjukfrånvaro och personalomsättning

Statskontoret konstaterade i 2017 års analys att en majoritet av Upphandlingsmyndighetens anställda då ansåg att arbetsbelastningen var för hög.³⁹ Vi noterar att detta periodvis fortfarande är fallet. Nivån på myndighetens sjukfrånvaro har varierat över tid, men uppvisar en ökande trend.

3.8.1 Arbetsbelastningen och sjukfrånvaron är hög

Det råder periodvis en mycket hög arbetsbelastning på Upphandlingsmyndigheten. Myndigheten anger flera skäl till detta: de får relativt många regeringsuppdrag, det finns ökande förväntningar på offentliga upphandlingar som politiskt styrmedel, medarbetarna har en hög ambitionsnivå och myndigheten är efterfrågad i många olika sammanhang. Vidare beskriver företrädare för myndigheten att verksamheten är sårbar med uppdrag som kräver specifik expertis, både när det gäller resurser och kompetenser. Arbetstoppar förekommer under våren, men den största arbetstoppen är i slutet av året, då flest regeringsuppdrag ska levereras.

³⁹ Statskontoret. (2017:17). *Inrättandet av Upphandlingsmyndigheten*. s. 91.

Statskontoret uppmärksammade den höga arbetsbelastningen i rapporten från 2017 och myndigheten anser att de ännu inte har kunnat lösa problemet på något tillfredsställande sätt. Intervjuade medarbetare uppger att den höga arbetsbelastningen har lett till sjukskrivningar och även till att medarbetare valt att byta arbetsplats. Enligt myndighetens årsredovisning för 2021 har den sammanlagda sjukfrånvaron varierat mellan 1,5 och 4,5 procent mellan 2017 och 2021 (tabell 5). År 2021 var sjukfrånvaron högre än genomsnittet för de statliga myndigheterna (4,5 jämfört med 3,6 procent). Enligt den så kallade COFOG-indelningen⁴⁰ är Upphandlingsmyndigheten en av 51 myndigheter som ingår i verksamhetsområdet Näringsliv, miljö, bostad och samhällsutveckling. Arbetsgivarverkets statistik visar att Upphandlingsmyndigheten 2021 hade den fjärde högsta sjukfrånvaron bland dessa.⁴¹ Sjukfrånvaron var således jämförelsevis hög i relation till myndigheter med liknande verksamheter detta år.

Upphandlingsmyndigheten uppger att ökningen jämfört med föregående år beror på att korttidssjukfrånvaron ökade till följd av att flera anställda insjuknade i covid-19 och influensa i slutet av 2021. Sjukfrånvaron under perioden har genomgående varit högre bland kvinnor än bland män (tabell 5). Några medarbetare har enligt Upphandlingsmyndigheten varit långtidssjukskrivna som en följd av sjukdomar som inte kan kopplas till arbetet. Upphandlingsmyndigheten är också en liten myndighet och därför kan enskilda sjukfall få stort genomslag i statistiken.

Tabell 5. Sjukfrånvaro vid Upphandlingsmyndigheten 2017–2021

Resultatindikatorer	2017	2018	2019	2020	2021
Total sjukfrånvaro	1,5 %	2,6 %	4,0 %	3,3 %	4,5 %
Kvinnor, sjukfrånvaro	1,7 %	2,6 %	5,5 %	4,7 %	5,8 %
Män, sjukfrånvaro	1,0 %	2,6 %	0,8 %	0,4 %	2,0 %
Långtidssjukfrånvaro (60 kalenderdagar eller mer) i förhållande till total sjukfrånvaro			74,1 %	83,4 %	73,0 %
Anställda upp till och med 29 år, sjukfrånvaro**					
Anställda 30–49 år, sjukfrånvaro	1,3 %	2,6 %	5,4 %	4,2 %	6,9 %
Anställda 50 år eller äldre, sjukfrånvaro	1,9 %	3,1 %	1,9 %	2,2 %	1,6 %
Total sjukfrånvaro, statliga myndigheter	4,0 %	3,9 %	3,8 %	3,9 %	3,6 %

Källa: Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Årsredovisning för 2021*. Arbetsgivarverket. (2022). *Sjukfrånvaro i staten 2021*.

Anmärkningar: * Uppgiften dokumenterades inte för 2017–2018 ** Sjukfrånvaro för anställda upp till och med 29 år redovisas inte, eftersom gruppen omfattar färre än 10 personer och det finns risk för att uppgiften kan kopplas till enskilda individer.

⁴⁰ COFOG står för Classification of Functions of Government. Enligt denna delas den svenska statsförvaltningen in sju verksamhetsområden.

⁴¹ Arbetsgivarverket. (2022). *Sjukfrånvaro i staten 2021*. s. 14.

Enligt våra intervjuer med medarbetare varierar inslaget av ett närvarande ledarskap mellan de olika avdelningarna och enheterna. De nuvarande cheferna har dessutom utnämnts till förändringsledare. Men flera intervjuade medarbetare framhåller att cheferna inte hinner med att lotsa medarbetarna i den nya organisationen.

3.8.2 Pulsmätningar bland medarbetare tyder på att arbetsbelastningen tillfälligt har minskat

Upphandlingsmyndigheten genomför med jämna mellanrum enklare medarbetarundersökningar i form av pulsmätningar. De pulsmätningar som myndigheten har genomfört under 2020 och 2021 visar att omkring hälften av de deltagande medarbetarna anser att de har en för hög arbetsbelastning. I oktober 2021 var siffran något lägre. Flera medarbetare säger i våra intervjuer att hemarbetet under pandemin är det huvudsakliga skälet till att de lyckats utföra sina ordinarie arbetsuppgifter på utsatt tid, eftersom de då inte pendlat till eller kunnat ses på kontoret.

I den senaste pulsmätningen som genomfördes i mars 2022 bedömde de svarande att arbetsbelastningen var något lägre. I våra intervjuer framkommer att organisationsförändringen har sänkt produktiviteten inom organisationen, vilket kan vara ett skäl till att medarbetarna upplever att arbetsbelastningen har minskat något. Samtidigt uttrycker flera intervjuade farhågor om hur arbetsbelastningen ska förändras under hösten, med tanke på mängden uppdrag och projekt som ska avslutas före årets slut. Upphandlingsmyndigheten har inte genomfört någon mer omfattande medarbetarundersökning sedan 2016.

3.8.3 Upphandlingsmyndigheten planerar att erbjuda distansarbete även fortsättningsvis

Upphandlingsmyndigheten har inte satt någon bortre gräns för fördelningen mellan arbete på distans med arbete på kontoret. I stället ska mängden distansarbete utgå från verksamhetens behov. Även efter pandemin arbetar flera medarbetare helt och hållet på distans och myndigheten har också rekryterat medarbetare som bor långt från Stockholm och som ska arbeta på distans från hemorten. I våra medarbetarintervjuer framkommer att flera medarbetare föredrar att arbeta hemifrån eftersom de tidvis är mycket högt arbetsbelastade. Men vissa intervjuade medarbetare menar att det ökade distansarbetet har försämrat sammanhållningen på myndigheten, eftersom kollegor träffas mer sällan.

Upphandlingsmyndighetens lokaler är aktivitetsbaserade och har i dagsläget skrivbordsplatser för 39 personer, medan antalet anställda uppgår till omkring 80 personer. Myndigheten har ännu inte tagit fram något avtal om distansarbete. I våra intervjuer beskriver medarbetare detta som något delvis positivt, och som ett exempel på att det finns en tillit mellan chefer och medarbetare.

3.8.4 Personalomsättningen är förhållandevis hög

Upphandlingsmyndigheten har en jämförelsevis hög personalomsättning. Eftersom myndigheten varit under uppbyggnad har andelen nyanställda av det genomsnittliga antalet nyanställda vissa år varit mycket hög (tabell 6). Men andelen avslutade anställningar har också legat på en nivå högt över de statliga myndigheterna som helhet. År 2018 avslutade 34 procent av de anställda sina anställningar, vilket kan jämföras med 13 procent i de statliga myndigheterna. Andelen har sedan dess minskat och närmast sig genomsnittet för staten (14 respektive 10 procent år 2021).

Även om den på senare år minskat är personalomsättningen alltså fortsättningsvis hög i relation till övriga staten. Myndigheten anser att detta till stor del beror på att det finns en stark efterfrågan på upphandlingskompetens. Statskontoret bedömer att det är rimligt att personalomsättningen är högre än i staten som helhet, särskilt med tanke på att myndigheten ligger i Stockholm, som har stor efterfrågan på arbetskraft. Men det är också troligt att den periodvis höga arbetsbelastningen bidrar till den höga personalomsättningen.

Tabell 6. Upphandlingsmyndighetens personalomsättning 2017–2021, andel nyanställda och andel avslutade anställningar

	2017	2018	2019	2020	2021
Nyanställda					
Upphandlingsmyndigheten	50 %	42 %	15 %	3 %	18 %
Statliga myndigheter	14 %	13 %	13 %	13 %	12 %
Avslutade anställningar					
Upphandlingsmyndigheten	26 %	34 %	12 %	15 %	14 %
Statliga myndigheter	12 %	13 %	12 %	10 %	10 %

Källa: Upphandlingsmyndigheten

3.9 Strategisk kompetensförsörjning

Under 2021 uppgick medelantalet anställda på Upphandlingsmyndigheten till 73 och antalet årsarbetskrafter till 63,6. Antalet anställda har ökat med 23 personer, eller motsvarande nästan 50 procent, sedan myndigheten inrättades 2015 (tabell 7).

Tabell 7. Medelantalet anställda och antalet årsarbetskrafter på Upphandlingsmyndigheten, 2015–2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Anställda	50	57	68	78	83	74	73
Årsarbetskrafter	45,5	49,0	56,8	67,4	73,7	65,1	63,6

Källa: Upphandlingsmyndighetens årsredovisningar för 2015–2021.

Statskontorets rapport från 2017 visar att Upphandlingsmyndigheten då inte hade hanterat sin kompetensförsörjning som en långsiktig och strategisk fråga. Upphandlingsmyndigheten påbörjade 2020 ett arbete med att kartlägga och se över

de kompetenser som myndigheten anser att de behöver. Utifrån denna översyn har myndigheten under 2022 upprättat en handlingsplan för sin strategiska kompetensförsörjning. I handlingsplanen framgår vilka behov som finns av att stärka de olika yrkesmässiga kärnkompetenserna och förslag på åtgärder.

3.9.1 Kompetensförsörjning är alltjämt en utmaning för Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndigheten bedömer att kompetensförsörjningen fortfarande är en utmaning, liksom att bedöma vad myndighetens kompetens ska bestå av. Myndigheten har ett stort behov av att rekrytera ny personal framöver. Detta rör sig delvis om ett strukturellt problem, eftersom myndighetens kompetens är efterfrågad och att konkurrensen om specialister inom området är stark både mellan myndigheter och mellan det offentliga och privat verksamhet. Samtidigt har Upphandlingsmyndigheten haft återkommande perioder av en mycket hög arbetsbelastning, vilket också kan ha ökat personalomsättningen.

Upphandlingsmyndigheten har under det gångna året även arbetat med att bemanna den nya organisationen med ett relativt stort antal nya chefer och medarbetare. Den omfattande nyrekryteringen har pågått parallellt med att sätta den nya organisationen. Detta har i sin tur medfört en hög arbetsbörda för myndighetens chefer.

3.9.2 Upphandlingsmyndigheten har kartlagt myndighetens kompetenser

Upphandlingsmyndigheten upphandlade under 2022 konsultstöd för att tillsammans med myndighetens HR-ansvariga förbättra myndighetens strategiska kompetensförsörjning. Konsultstödet utgår från myndighetens instruktion, regleringsbrev och strategiska plan. Syftet var bland annat att hitta en struktur för att identifiera kompetensbehoven och lösningar för att möta dessa.⁴²

Målet med översynen var att ge ledningsgruppen en enhetlig bild av myndighetens instruktionsenliga uppdrag och regeringsuppdrag samt att tydliggöra kopplingen mellan denna bild och myndighetens strategiska inriktning. Konsultens uppdrag omfattade också att peka ut fokusområden inom kompetensförsörjningen, ringa in de kompetenser som behövs för att lösa myndighetens uppdrag och att identifiera flaskhalsar och uppgifter som varken instruktion eller regleringsbrev pekar ut som viktiga.

⁴² Upphandlingsmyndigheten. (2020). *Uppdragsbeskrivning – stöd till myndigheten i arbetet med den strategiska kompetensförsörjningen, avtal UHM-2020-0008 mellan Upphandlingsmyndigheten och Preera AB.*

Utifrån de identifierade ramarna var konsultens huvudsakliga uppdrag att fungera som stöd till ledningsgruppen vid i första hand två workshoppar under hösten 2020.

3.9.3 Upphandlingsmyndigheten har inventerat sina kompetenser

Upphandlingsmyndigheten har utifrån konsultens kartläggning tagit fram en så kallad kompetensmodell som delar in myndighetens kompetenser i fyra områden:

- Yrkesspecifik kärnkompetens för att leverera på uppdraget
- Stödkompetens
- Ledningskompetens
- Gemensam grundkompetens

Myndigheten genomförde under 2021 en inventering av kärnkompetensen, stödkompetensen och kompetensen inom projektledning. Inför inventeringen hade myndigheten delat in kärnverksamheten i 11 yrkeskompetenser och definierat innehållet i respektive kompetensområde (tabell 8).

Tabell 8. Kärn- och stödkompetenser i Upphandlingsmyndighetens kompetensinventering

Kärnkompetenser	Stödkompetenser
Upphandlingsjuridik	Kommunikation
Strategiskt inköp och upphandling	Projektledning
Praktiskt inköp och upphandling	
Digitala inköpsprocesser	
Statsstödsjuridik	
Data- och trendanalys	
Omvärldsanalys	
Strategisk hållbarhet	
Miljömässig hållbarhet	
Social hållbarhet	
Branschkompetens	

Behovet av att stärka olika yrkeskompetenser varierar

Inventeringen visar att kompetensförsörjningen generellt sett var god inom upphandlingsjuridiken och inom statsstöd, miljömässig hållbarhet och social hållbarhet. Myndigheten bedömde att de delvis hade rätt kompetens men att det fanns behov av förstärkningar när det gäller praktiskt inköp, data- och trendanalys, omvärldsbevakning, bransch och strategisk hållbarhet. Området data- och trendanalys bedömdes som särskilt sårbart.

Enligt inventeringen hade kärnverksamheten tappat mycket kompetens inom strategiskt inköp. Myndigheten bedömde därför att läget var kritiskt. Detsamma gällde för kompetensförsörjningen för digitala inköpsprocesser.

Behoven i de delar av stödkompetensen som omfattades av inventeringen bedömdes vara i stort sett uppfyllda. Det gäller kompetenserna kommunikation och projektledning.

Inventeringen har även belyst övergripande utvecklingsområden

Med utgångspunkt i inventeringen bedömde myndigheten att de behöver öka medarbetarnas och chefernas förståelse för de interna arbetssätten i kärnverksamheten – såsom projektmodeller och processer. Myndigheten slog även fast att de anställdas förståelse och respekt för varandras roller och kompetenser behöver stärkas, liksom deras förmåga och vilja att hitta gemensamma lösningar. Därutöver behöver anställda förbättra sin kommunikativa förmåga när det gäller att förmedla och skriva kundanpassat när de tar fram stöd. Ytterligare utvecklingsområden som ringades in är förmågan att samverka internt samt att stärka utvecklingsförmågan och lärandet.

4 Verksamhet och resultat

I det här kapitlet redogör vi för Upphandlingsmyndighetens verksamhet och de resultat som myndigheten har uppnått. Vi presenterar även vår analys av viktiga interna och externa faktorer som påverkar myndighetens resultat.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Statskontorets enkät visar att Upphandlingsmyndighetens når ut till en stor majoritet av upphandlare som söker stöd. Användningen av de flesta stödformer som myndigheten erbjuder har ökat. Jämfört med 2017 uppger fler av användarna att stöden varit till hjälp.
- Resultaten från enkäten visar även att flera av Upphandlingsmyndighetens stöd har få användare och inte heller är till någon större hjälp för upphandlare.
- Upphandlingsmyndigheten har som ambition att utveckla mer stöd till ledningsgrupper och beslutsfattare vid upphandlande myndigheter och enheter. Statskontoret bedömer att detta är en rimlig prioritering om myndigheten samtidigt säkerställer att det konkreta och starkt efterfrågade stödet inte blir eftersatt.
- Upphandlingsmyndighetens statistiktjänst har lanserats, men är fortsatt under utveckling och har än så länge ett begränsat antal funktioner. Det finns även kvalitetsproblem och problem med bortfall i de uppgifter som ska ligga till grund för statistiken.
- Upphandlingsmyndigheten håller en hög kvalitet i genomförandet av sina särskilda regeringsuppdrag. Men det finns risk för att uppdragen i vissa fall leder till kortsiktiga insatser som är svåra att förvalta.
- Samverkan mellan Upphandlingsmyndigheten och andra aktörer fungerar över lag väl, även om den i vissa fall är personberoende.
- Den pågående omorganisationen har tagit kraft och energi och inverkat negativt på Upphandlingsmyndighetens verksamhet under första halvan av 2022. Den nya organisationen är på sikt avsedd att förbättra myndighetens arbete i flera avseenden, men vi har inte kunnat bedöma dessa effekter i vår undersökning.
- Den höga personalomsättningen är ett återkommande problem för Upphandlingsmyndigheten. Den försvårar myndighetens planering och leder till högre kostnader för rekrytering.

4.2 Upphandlingsmyndighetens uppföljning och bedömningar av resultatet i årsredovisningen

I det här avsnittet redogör vi för vår analys av hur Upphandlingsmyndighetens mål och resultat presenteras i myndighetens årsredovisning, och hur myndigheten följer upp dem. Myndigheten har infört nya mål och en ny struktur för redovisningen. Vi bedömer att myndigheten behöver tydliggöra hur mål, verksamhet och bedömningar hänger ihop.

Vi redogör även för Upphandlingsmyndighetens bedömningar av måluppfyllelsen i årsredovisningen. Myndigheten bedömer att de har goda resultat när det gäller det direkta stödet till upphandlare, men de är inte nöjda med resultaten för de mer långsiktiga stöden.

4.2.1 Redovisningen av måluppfyllelsen kan bli tydligare

Upphandlingsmyndigheten har i årsredovisningen för 2021 redovisat resultat för myndighetens fyra långsiktiga mål (se avsnitt 3.3.2). De fyra målen är:

1. Effektivisera offentliga affärer
2. Utveckla förutsättningarna
3. Förändra och skapa framtida lösningar
4. En inspirerande arbetsplats där alla kan och vill göra skillnad.

Både strukturen för årsredovisningen och målen är delvis nya för 2021.

Upphandlingsmyndigheten redogör för prestationer och resultat för olika delar av verksamheten och vad som de bedömer har bidragit till att uppnå vart och ett av de fyra målen. Redovisningen följer de delmål som myndigheten arbetat mot i myndighetens planeringsinriktning och verksamhetsplan (se avsnitt 3.3.3). Myndigheten bedömer även i vilken grad de har uppnått de långsiktiga målen och gör en sammantagen bedömning med dem som utgångspunkt.

Enligt Statskontoret är indelningen av de tre första långsiktiga målen bitvis svår att förstå. Den huvudsakliga principen för hur myndigheten beskriver hur olika verksamhetsdelar bidrar till att nå respektive mål är om myndigheten anser att de förbättrar den offentliga affären på kort, medellång eller längre sikt. Stora delar av Upphandlingsmyndighetens verksamhet har sannolikt påverkan över olika tidsperspektiv och det är bitvis svårt att i årsredovisningen uttyda varför en viss del av verksamheten beskrivs som att den bidrar till att nå ett av målen men inte till de andra. I kommande årsredovisningar är det något som Upphandlingsmyndigheten kan förtydliga.

Upphandlingsmyndigheten kan även förtydliga kopplingen mellan myndighetens analys av resultaten och bedömning av uppfyllelsen av de långsiktiga målen. De långsiktiga målen är breda och allmänt formulerade och det är därför svårt att värdera Upphandlingsmyndighetens bedömningar av i vilken utsträckning de har

uppnåtts. Myndighetens bedömningar av resultatet ger därmed en bild av vad myndigheten är nöjd med och inte, men de är svåra för en utomstående att värdera.

4.2.2 Upphandlingsmyndigheten har förbättrat möjligheterna till uppföljning av verksamheten

Merparten av prestationerna och resultaten som Upphandlingsmyndigheten redovisar i årsredovisningen bygger på interna verksamhetsdata och trafikdata från webbplatsen. Myndigheten redovisar trafikdata både för webbplatsen i stort och på detaljerad nivå för olika former av stöd samt uppdelat på ämnesområden och de långsiktiga målen. Verksamhetsdata består bland annat av uppgifter om antal besvarade frågor, antal deltagare på myndighetens arrangemang och antal upphandlingskriterier som har tagits fram eller reviderats. Statskontoret bedömer att metoderna för uppföljning håller en hög kvalitet och möjliggör en detaljerad redovisning av verksamhetens prestationer.

Upphandlingsmyndigheten fick i samband med att regeringen presenterade den nationella upphandlingsstrategin i uppdrag att följa upp genomförandet av strategin.⁴³ Upphandlingsmyndigheten skickar vartannat år ut en enkät för att följa upp strategin. Årsredovisningen för 2020 var delvis strukturerad efter denna enkät och myndigheten redovisade då målindex och resultatindikatorer med utgångspunkt från svaren, vilka i sin tur resulterade i en resultatbedömning.⁴⁴ Upphandlingsmyndigheten planerar att upprepa enkäten under hösten 2022.

Upphandlingsmyndigheten genomför även med viss regelbundenhet målgruppsanalyser i form av enkäter, där man efterfrågar om företag och organisationer känner till myndigheten och hur de uppfattar stödet från myndigheten.

Ett problem med tidigare redovisningar av resultaten från enkäten är att det inte har varit klart vilka mål och resultat som hör till myndighetens verksamhet, och vad som hör till den nationella upphandlingsstrategin och upphandlingspolitiken i sin helhet. Att Upphandlingsmyndigheten har tagit fram nya interna mål innebär en ökad tydlighet vad gäller skillnaden mellan å ena sidan regeringens antagna mål för hela upphandlingspolitiken och å andra sidan myndighetens mål.

4.2.3 Myndigheten bedömer goda resultat för stöd och service till upphandlare och andra användare

Upphandlingsmyndigheten bedömer att myndigheten under 2021 ”i god utsträckning” har bidragit till att nå myndighetens första långsiktiga mål, att effektivisera de offentliga affärerna.⁴⁵

⁴³ Regeringsbeslut, 2016-06-30, Fi2016/00833/OU (delvis).

⁴⁴ Upphandlingsmyndigheten. (2021). *Årsredovisning för 2020*.

⁴⁵ Ibid. s. 16.

Under målet redovisar myndigheten resultaten från två delar av verksamheten. Den första delen består av aktiv förvaltning och utveckling av myndighetens tjänster riktade till den som ska genomföra eller delta i upphandlingar, samt stöd om hur regelverken för upphandling och statsstöd ska tillämpas. Den andra delen består av myndighetens arbete med att digitalisera myndighetens olika stöd. Resultaten från flera regeringsuppdrag redovisas även som verksamhet för att nå målet.

Enligt Upphandlingsmyndigheten täcker det stöd som myndigheten har tagit fram de flesta områden som är kopplade till upphandling och statsstöd. Myndigheten beskriver också att det digitala stödet är omfattande.

4.2.4 Myndigheten bedömer att de har sämre resultat för den långsiktiga verksamheten

Upphandlingsmyndigheten bedömer att myndigheten under 2021 ”inte i tillräckligt hög grad” har bidragit till att nå myndighetens andra mål, det vill säga att utveckla förutsättningarna för offentliga affärer.⁴⁶ Under det andra målet redovisar Upphandlingsmyndigheten dels olika insatser för att stödja kompetensutveckling och tillhandahålla olika stödverktyg, dels myndighetens arbete med att erbjuda upphandlingsstatistik.

För det tredje målet om att förändra och skapa framtidens lösningar var bedömningen att myndigheten under 2021 ”inte bidrog tillräckligt till att ställa om de offentliga affärerna”.⁴⁷ Ett skäl till bedömningen är att myndigheten har höjt sin ambitionsnivå inom området och därmed inte var nöjd med dagens nivå. Under det tredje målet redovisar Upphandlingsmyndigheten sitt arbete med att etablera och stödja olika former av nätverk med intressenter. Myndigheten redovisar även sitt kommunikationsarbete och samarbete med bland annat lärosäten och andra myndigheter.

4.3 Analys av verksamhet och resultat

I det här avsnittet presenterar vi vår analys av resultaten av Upphandlingsmyndigheten verksamhet. Vi har analyserat hur de upphandlande myndigheterna och enheterna använder Upphandlingsmyndighetens olika former av stöd, som i flera avseenden har förbättrats. Myndigheten har lanserat en ny statistiktjänst, men användbarheten är än så länge begränsad. Myndighetens arbete med särskilda regeringsuppdrag uppfattas hålla hög kvalitet av beställaren, men frågetecken finns internt om hur resultaten av dem tas tillvara.

⁴⁶ Upphandlingsmyndigheten. (2021). *Årsredovisning för 2020*. s. 33.

⁴⁷ Ibid. s. 40.

4.3.1 Användningen av Upphandlingsmyndighetens stöd till upphandlare en viktig del av resultatet

Upphandlingsmyndighetens verksamhet syftar i slutänden främst till att statliga myndigheter, regioner, kommuner och offentligt ägda bolag ska genomföra upphandlingar på ett bättre sätt. Upphandlingsmyndigheten ger inte stöd i enskilda upphandlingar, men bidrar på flera sätt med allmänna råd och information i ämnen som är kopplade till upphandling. En central del i att bedöma verksamhetens resultat är därför vilken hjälp och nytta upphandlande offentliga aktörer får av myndighetens stöd.

Vi har genomfört en enkät riktad till drygt 1 500 mottagare i form av upphandlare och inköpare vid statliga myndigheter, kommuner, regioner och offentligt ägda bolag för att få en bild av vilken nytta som Upphandlingsmyndighetens stöd ger. Av dessa svarade nästan 900 på enkäten. I samband med Statskontorets analys av Upphandlingsmyndighetens inrättande ställde vi i stor utsträckning samma frågor i en enkät 2017, men till ett större antal personer och med ett större antal svarande.⁴⁸ I det här avsnittet redovisar vi resultaten från enkäten tillsammans med bland annat information från myndighetens årsredovisning. I bilaga 2 beskriver vi närmare hur vi har gått till väga i undersökningen.

Det är av flera anledningar svårt att mäta direkta effekter av Upphandlingsmyndighetens stöd. Det är i slutändan upp till den upphandlande myndigheten eller enheten att bestämma hur en upphandling ska utformas, och Upphandlingsmyndigheten kan bara indirekt påverka hur de i praktiken agerar. Svaren på vår enkät visar inte hur upphandlingar faktiskt genomförs av upphandlande myndigheter. Men vi antar att en ökad användning av Upphandlingsmyndighetens stöd i förlängningen förbättrar förutsättningarna för väl genomförda uppföljningar. Delar av myndighetens stöd är inte heller riktat specifikt till upphandlare eller upphandlingsansvariga, vilket vi berör i avsnitt 4.3.5.

Statskontoret bedömer att Upphandlingsmyndighetens förutsättningar för att åstadkomma goda resultat är betydligt bättre i dag jämfört med 2017. Vid tiden för vår tidigare analys hade Upphandlingsmyndigheten varit verksam i endast drygt två år, och hade under den perioden i stor utsträckning befunnit sig i en uppstartsfas. Sedan dess har Upphandlingsmyndigheten både fått utökad finansiering och haft tid att utveckla och göra stödet mer välkänt bland upphandlande myndigheter.

4.3.2 Upphandlingsmyndigheten når i dag ut till fler upphandlare

En stor majoritet av de upphandlare och inköpare som har svarat på Statskontorets enkät uppges att de söker stöd eller information utanför sin egen organisation.

⁴⁸ Statskontoret. (2017:17). *Inrättandet av Upphandlingsmyndigheten*. 2017.

Upphandlingsmyndighetens stöd når i dag ut till en betydligt större andel av dem än tidigare.

Allt fler upphandlare söker stöd utanför sin egen organisation

Jämfört med 2017 har andelen upphandlare som söker stöd utanför den egna organisationen ökat något, från 86 till 90 procent (tabell 9). Vi anser att detta är positivt, eftersom det är mycket svårt för upphandlande myndigheter att på egen hand upprätthålla en heltäckande kompetens i upphandlingsrelaterade frågor. Under de senaste åren har ny lagstiftning på upphandlingsområdet tillkommit och upphandlingsfrågor har blivit alltmer uppmärksammade, både i samhället och internt inom myndigheter. Det har ökat behovet av stöd inom området. Den ökande efterfrågan ställer högre krav på att Upphandlingsmyndigheten erbjuder ett heltäckande och tillgängligt stöd.

Tabell 9. Upphandlare som söker stöd utanför den egna organisationen¹

Kategori	2017	2022	Förändring
Statliga myndigheter	85 %	90 %	+ 5 %
Statliga bolag ²	80 %	62 %	- 18 %
Regioner och regionägda bolag	81 %	92 %	+ 10 %
Kommuner och kommunägda bolag	88 %	91 %	+ 3 %
Övriga	-	85 %	-
Samtliga	86 %	90 %	+ 4 %

Kommentarer: 1) Frågan som ställdes var "Har du sökt stöd eller information utanför den egna organisationen i ditt arbete med upphandling/inköp?". I tabellen redovisas andel ja-svar. 2) Uppgifterna för statliga bolag bör tolkas försiktigt eftersom antalet svarande statliga bolag endast var 35 personer 2017 och 13 personer 2022.

Antalet svarande var 1 668 personer 2017 och 853 personer 2022.

Källa: Statskontorets enkät till upphandlare och inköpare 2017 och 2022.

Fler upphandlare tar del av Upphandlingsmyndighetens stöd

Jämfört med resultatet av undersökningen 2017 når Upphandlingsmyndigheten i dag ut till en större andel av de upphandlare som söker stöd. I enkäten har vi frågat om de som sökt stöd utanför sin egen organisation hade tagit del av Upphandlingsmyndighetens stöd. En stor majoritet (86 procent) svarar att de använt eller tagit del av stödet i någon form (tabell 10), jämfört med 72 procent 2017. Användningen av stödet har framför allt ökat bland kommuner och kommunala bolag, en grupp som 2017 i relativt låg utsträckning svarade att de har tagit del av stödet.

Att fler av de som söker stöd också använder Upphandlingsmyndighetens stöd tyder enligt Statskontoret på att myndigheten och det stöd den erbjuder har blivit alltmer välkänt bland upphandlare. Stödet har också blivit mer omfattande, vilket sannolikt har gjort att fler väljer att använda sig av det.

Tabell 10. Upphandlare och upphandlingsansvariga som har tagit del av Upphandlingsmyndighetens stöd ¹

Kategori	2017	2022	Förändring
Statliga myndigheter	83 %	92 %	+ 10
Statliga bolag ²	57 %	88 %	+ 30
Regioner och regionägda bolag	87 %	84 %	- 3
Kommuner och kommunägda bolag	66 %	83 %	+ 17
Övriga	-	69 %	-
Samtliga	72 %	86 %	+15

Kommentarer: 1) Frågan som ställdes var "Har du använt eller tagit del av Upphandlingsmyndighetens stöd och information i någon form?". I tabellen redovisas andel ja-svar. 2) Uppgifterna för statliga bolag bör tolkas försiktigt eftersom antalet svarande från statliga bolag endast var 28 personer 2017 och 8 personer 2022.

Antalet svarande var 1 424 personer 2017 och 773 personer 2022.

Källa: Statskontorets enkät till upphandlare och inköpare 2017 och 2022.

En stor majoritet svarande uppger att de känner till Upphandlingsmyndighetens stöd, men det finns fortfarande möjlighet att öka målgruppens kännedom om myndighetens verksamhet. I enkäten har upphandlare och inköpare som uppgett att de inte har använt Upphandlingsmyndighetens stöd (22 procent av gruppen) fått ange om de känner till myndigheten och myndighetens stöd. Av dessa svarar ungefär en fjärdedel att de inte kände till myndigheten. Hälften svarar att de kände till myndigheten, men inte vilket stöd som Upphandlingsmyndigheten erbjuder. Dessa svar är jämnt fördelade mellan de olika grupperna av svarande och ger därför ingen tydlig indikation på vilka Upphandlingsmyndigheten framöver bör satsa extra på att nå ut till.

Flera av de företrädare för Upphandlingsmyndighetens målgrupper som vi har intervjuat framhåller att Upphandlingsmyndigheten generellt är bra på att nå ut till personal som arbetar med upphandling och inköp vid myndigheter.

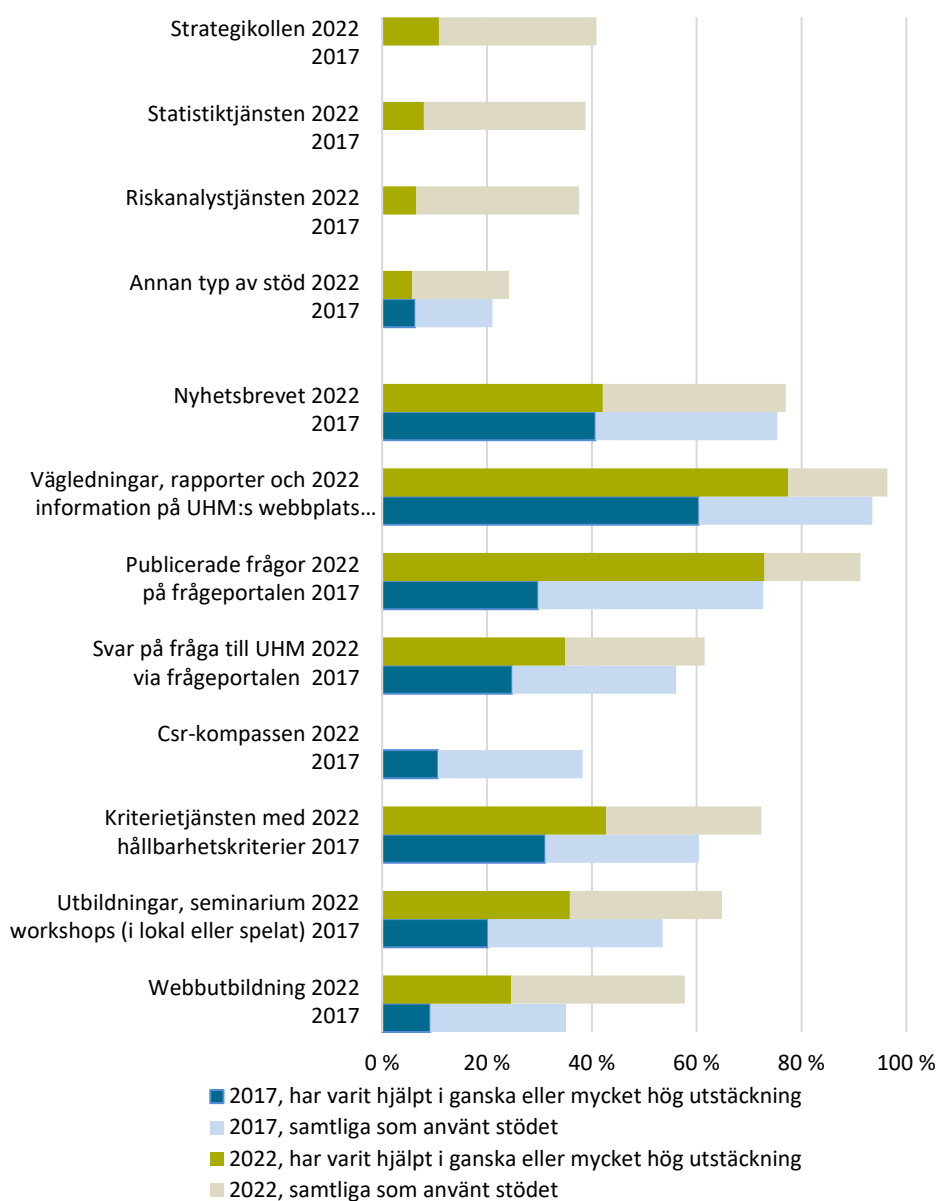
4.3.3 Upphandlingsmyndighetens stödformer har blivit mer användbara, men det finns möjligheter till förbättringar

Upphandlingsmyndigheten erbjuder många olika former av stöd och i enkäten har vi ställt frågor om i vilken utsträckning upphandlare har varit hjälpta av dem. De som har använt stöden uppger i större utsträckning att de varit hjälpta av stöden 2022 jämfört med 2017. Flera av stöden uppfattas däremot inte som hjälpsamma av användarna i någon högre utsträckning, även om omdömena är bättre för de som är mest använda.

Fler använder Upphandlingsmyndighetens olika stödformer

Jämfört med 2017 har andelen svarande som uppger att de i någon utsträckning har använt stöden ökat för samtliga stödformer, i genomsnitt med 10 procentenheter (figur 5). De stödformer där användningen har ökat mest är webbutbildningar (+23 procentenheter) och publicerade frågor på frågeportalen (+19 procentenheter).

Figur 5. Andel som använt samt varit hjälpta i ganska eller mycket hög utsträckning av Upphandlingsmyndighetens olika former av stöd



Kommentarer: Frågan som ställdes var "I vilken utsträckning har följande typer av stöd och information varit till hjälp i ditt arbete med upphandlingar/inköp?"

Strategikollen, Statistiktjänsten och Riskanalystjänsten har tillkommit sedan 2017 och ingick inte i Statskontorets enkät 2017. CSR-kompassen har avvecklats och ingick inte i enkäten för 2022. Ett svarsalternativ (Valfrihetswebben) har exkluderats i redovisningen men finns med i bilaga 2. Antalet svarande var 970 personer 2017 och 665 personer 2022.

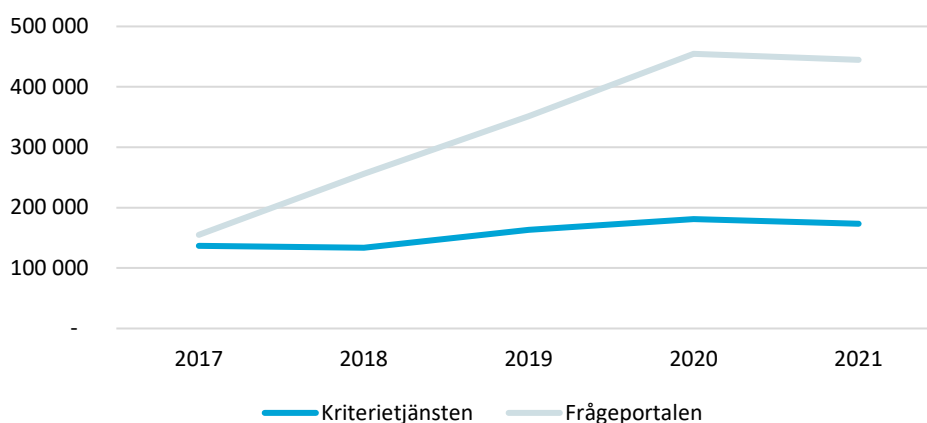
Källa: Statskontorets enkät till upphandlare och upphandlingsansvariga 2017 och 2022.

Vägledningar, rapporter och information på Upphandlingsmyndighetens webbplats samt publicerade frågor på frågeportalen är de klart mest använda stöden och används av 96 respektive 91 procent av de svarande.

Flera faktorer kan ligga bakom att användningen av stöden har ökat. Det kan bero på att fler känner till Upphandlingsmyndigheten och myndighetens stöd, att de stöden har blivit bättre eller på att upphandlare i dag efterfrågar mer stöd än 2017. Sannolikt påverkar alla faktorer användningen i någon mån.

Myndighetens statistik över besökare på myndighetens webbplats visar också att Upphandlingsmyndighetens olika stöd används i större utsträckning än tidigare webbplats (figur 5). Mellan 2017 och 2021 har sidvisningarna för kriterietjänsten ökat med 27 procent och för frågeportalen med 187 procent.

Figur 6. Sidvisningar 2017–2021 för två av Upphandlingsmyndighetens tjänster



Källa: Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Årsredovisning för 2021*. Sid. 19f. Statskontorets sammanställning.

Fler är hjälpta av Upphandlingsmyndighetens stöd och information

Andelen som uppger att de i ganska eller mycket hög utsträckning varit hjälpta av Upphandlingsmyndighetens stöd har i genomsnitt ökat med cirka 13 procentenheter bland de som använt stödet. Publicerade frågor på frågeportalen står för den största ökningen. 2022 uppger 80 procent av de som använt stödet att det varit till hjälp i ganska eller mycket hög utsträckning jämfört med endast 43 procent 2017.

De två mest använda stödformerna är också de som har den klart högsta andelen positiva svar. Publicerade frågor på frågeportalen och vägledningar m.m. på Upphandlingsmyndighetens webbplats har båda 80 procent positiva omdömen bland de som har använt stöden.

Många upplever att flera av stöden inte är hjälpsamma

I enkätundersökningen 2022 har Statskontoret ställt frågor om tre stödformer som har tillkommit sedan 2017: strategikollen, statistiktjänsten och riskanalystjänsten.

De tre stödformerna har bara använts av cirka 40 procent av de svarande. En förhållandevis liten andel av dem (17–26 procent) uppger att dessa stödformer har varit till hjälp i ganska eller mycket hög utsträckning. Olika typer av stöd är dock svåra att jämföra med varandra eftersom de kan ha olika målgrupper och är olika omfattande. Vi anser att omdömena om statistiktjänsten bör tolkas försiktigt, eftersom tjänsten lanserades i mars 2022 och bara hade varit tillgänglig i ett par veckor innan enkäten genomfördes.

Utöver de nyttillkomna stöden är det flera andra stödformer som har förhållandevis låga andelar positiva svar. Mindre än 60 procent av användarna anger positiva svar för webbutbildningar, nyhetsbrevet, kriterietjänsten, svar via frågeportalen och utbildningar, seminarier och workshops.

4.3.4 Stödet har blivit bättre inom de flesta ämnesområden, men det finns utrymme för förbättringar

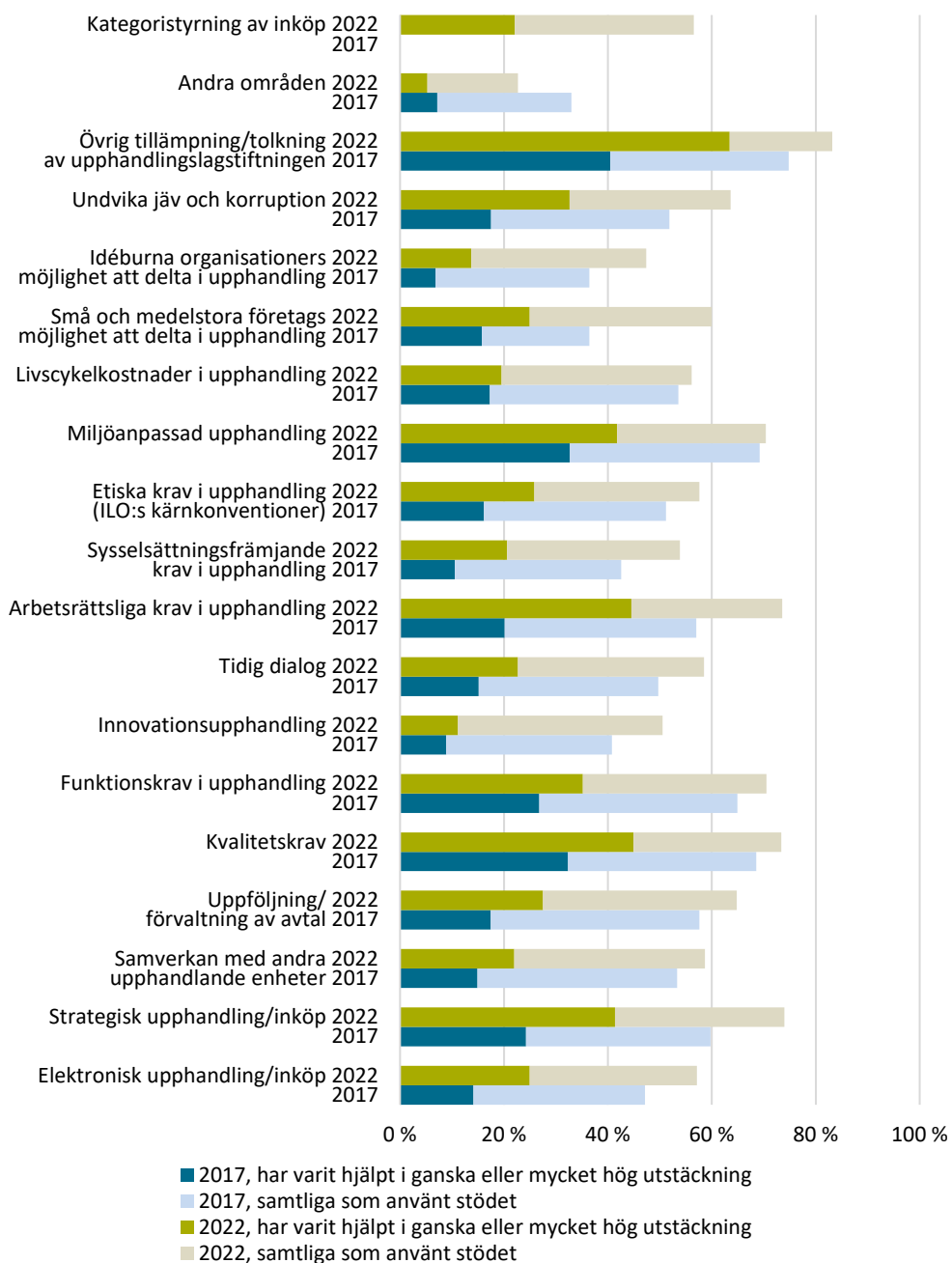
I enkäten har vi även ställt frågor om inom vilka ämnesområden som upphandlare har använt Upphandlingsmyndighetens stöd och vad som har varit till störst hjälp. Svaren visar att stöden används i allt större utsträckning även sett till ämne, och att de har blivit mer användbara. Inom flera ämnesområden är det däremot fortfarande få som ser stöden som hjälpsamma.

Användningen av stöden har ökat även sett till ämnesområden

Statskontoret frågade även i enkätundersökningen 2017 hur upphandlare och upphandlingsansvariga använder stöd som hör till de olika ämnesområdena. Svaren från de två undersökningarna ger en bild av hur användningen och kvaliteten på Upphandlingsmyndighetens stöd inom olika områden har utvecklats. Precis som frågan om olika stödformer påverkas svaren sannolikt även av att de upphandlande myndigheternas behov har förändrats. Deras behov av tjänster som hör till olika ämnen kan både ha ökat och minskat mellan 2017 och 2022.

Jämfört med 2017 har andelen svarade som uppger att de använt stöden ökat med i genomsnitt 8 procentenheter. Användningen har ökat för samtliga ämnen utom för svarsalternativet ”andra områden” (figur 7). Allra mest har användningen ökat för stöd som hör till små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandling, som har ökat med 24 procentenheter (från 36 till 60 procent). Näst mest har användningen ökat för stöd kopplat till arbetsrättsliga krav, som har ökat med 17 procentenheter (från 57 till 74 procent). De mest använda stöden hör till tillämpning och tolkning av upphandlingslagstiftningen, arbetsrättsliga krav i upphandling och strategisk upphandling.

Figur 7. Andel som använt samt varit hjälpta i ganska eller mycket hög utsträckning av Upphandlingsmyndighetens stöd inom olika ämnesområden



Kommentarer: Frågan som ställdes var "I vilken utsträckning har stödet/informationen inom följande områden varit till hjälp i ditt arbete?".

Kategoristyrning ingick inte i enkäten 2017. Antalet svarande var 2017 mellan 909 och 912 personer och 2022 665 personer.

Källa: Statskontorets enkät till upphandlare och upphandlingsansvariga 2017 och 2022.

En större andel har varit hjälpta av stöd kopplat till olika ämnesområden

Vi har även undersökt hur stor andel av de som använt stöden som uppfattar dem som hjälpsamma. Av de som använt stöden har andelen i genomsnitt ökat med 11 procentenheter. Andelen har ökat för de flesta områden.

Enkäten visar att stödet inom tillämpning och tolkning av upphandlingslagstiftningen, strategisk upphandling, kvalitetskrav, arbetsrättsliga krav och miljökrav ses som mest användbart. Allra mest uppskattat av användarna är stödet inom övrig tillämpning och tolkning av upphandlingslagstiftningen. Av de som uppgett att de använt stödet ger över 76 procent ett positivt omdöme.

Jämfört med 2017 har andelen som uppger att de har varit hjälpta i ganska eller mycket hög utsträckning ökat mest för stödet inom arbetsrättsliga krav, att undvika jäv och korrupktion och övrig tillämpning och tolkning av upphandlingslagstiftningen. Det enda stödet som har en minskning i andelen positiva svar bland de som uppger att de använt stödet är det som berör små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingar, men förändringen är liten (-2 procentenheter).

För flera ämnesområden är det få som ser stöden som användbara

Även om användbarheten sett till ämnesområden i genomsnitt har förbättrats finns det flera ämnesområden med en liten andel svaranden som uppger att de varit användbara. I genomsnitt är det bara 45 procent av användarna som ser stöden som användbara. Flera av stöden har dessutom betydligt lägre andelar positiva omdömen, exempelvis stödet inom livscykelkostnader (35 procent) och stödet för att öka idéburna organisationers möjlighet att delta i upphandlingar (29 procent). Lägst omdöme har stödet inom innovationsupphandling, med 22 procent positiva svar bland användarna.

4.3.5 Upphandlingsmyndigheten vill prioritera mer strategiskt stöd till ledningar och beslutsfattare

Upphandlingsmyndigheten arbetar i dag för att öka inslaget av stöd som är strategiskt riktat till ledningsgrupper och beslutsfattare vid upphandlande myndigheter. Det står till viss del i kontrast mot att myndigheten i nuläget främst erbjuder praktiskt stöd riktat till operativa upphandlare och inköpare.

Upphandlingsmyndigheten pekar i sin årsredovisning för 2021 på att 71 procent av myndighetens resurser i dag går till verksamhet inom myndighetens första mål, att bidra till effektiva offentliga affärer.⁴⁹ Det handlar om de resurser som går till att förvalta och utveckla de stöd som myndigheten redan har och att hjälpa upphandlare och andra som hör av sig till myndigheten för stöd.

⁴⁹ Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Årsredovisning för 2021*. s. 14

Av årsredovisningen framgår också att myndigheten inte är nöjd med hur de har uppfyllt sina andra mål, om att utveckla förutsättningarna för upphandling samt förändra och skapa framtida lösningar. Upphandlingsmyndigheten anser att de behöver lägga allt större del av sina resurser på förvaltning av tjänsterna och stöden, i takt med att myndighetens utbud av tjänster och stöd växer. Detta innebär samtidigt att myndighetens mer långsiktiga mål får mindre resurser.⁵⁰

En viktig utgångspunkt för den nya inriktningen med ett mer strategiskt stöd är Upphandlingsmyndighetens arbete med ett regeringsuppdrag om att stimulera ändamålsenliga inköpsorganisationer, som slutredovisades i början av 2022.⁵¹ Flera intervjuade vid Upphandlingsmyndigheten har framfört att mer verksamhet riktad till beslutsfattare och ledningsgrupper sannolikt skulle ge goda resultat. Ett större fokus på dessa målgrupper kan bland annat bidra till att upphandlings- och inköpsfrågor får en högre prioritet i organisationerna. Det kan i sin tur leda till förbättringar i form av mer ändamålsenlig styrning och organisering av myndigheters upphandlings- och inköpsarbete.

Som en del av arbetet med ett mer strategiskt inriktat stöd arrangerar och deltar Upphandlingsmyndigheten i olika typer av evenemang som riktar sig till bland annat beslutsfattare. Under 2021 deltog myndigheten i ett trettio-tal sådana evenemang med sammanlagt strax över 3 000 deltagare.⁵² Upphandlingsmyndigheten har under 2021 och 2022 arrangerat flera evenemang på temat kategoristyrning tillsammans med Sveriges kommuner och regioner och Svenskt näringsliv. Företrädare för arrangörerna som vi har intervjuat har beskrivit detta samarbete som mycket lyckat.

4.3.6 Satsningar på mer strategiskt stöd kommer att innebära omprioriteringar av resurser

Att Upphandlingsmyndigheten vill lägga mer resurser på stöd till ledningsgrupper och beslutsfattare kan däremot innebära att myndigheten behöver prioritera ned resursanvändningen i annan verksamhet. I redovisningen av uppdraget om ändamålsenliga inköpsorganisationer förslög Upphandlingsmyndigheten en rad insatser för ett mer strategiskt inriktat stöd, till exempel ett coachprogram för inköpschefer, standardisering av nationella inköpskategorier och ett utökat arbete med att följa upp myndigheters upphandlings- och inköpsarbete med hjälp av upphandlingsstatistik. Upphandlingsmyndigheten beräknade att det skulle kosta 10 miljoner kronor per år att genomföra de nya åtgärderna. Företrädare vi har

⁵⁰ Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Årsredovisning för 2021*. s. 10.

⁵¹ Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer*.

⁵² Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Årsredovisning för 2021*.

intervjuat i myndighetens ledning framhåller att en sådan satsning dock skulle innebära att mindre resurser kan läggas på annan verksamhet.

En stor del av det övriga stöd som myndigheten hittills har tagit fram och erbjuder riktar sig främst till personal vid upphandlande myndigheter och enheter som på olika sätt arbetar operativt med upphandlingar och inköp. Ett större fokus på stöd riktat till ledningsgrupper och beslutsfattare kan innebära att myndigheten behöver minska mängden praktiskt och verksamhetsinriktat stöd som myndigheten ska erbjuda.

Statskontoret bedömer att det finns goda skäl för Upphandlingsmyndigheten att förstärka det mer strategiskt inriktade stödet till ledningsgrupper och beslutsfattare. Upphandlingsmyndigheten behöver samtidigt vara varsamma med att minska de resurser som läggs på de stöd som i dag är efterfrågade och till stor hjälp för många upphandlare. Myndigheten bör göra en noggrann behovsanalys inför eventuella omprioriteringar av resurser från dessa stöd. Resultaten från Statskontorets enkätundersökning kan bidra till en sådan analys, eftersom de visar att det finns stora skillnader mellan stöden vad gäller i vilken utsträckning de används och hur hjälpsamma de upplevs vara.

4.3.7 Upphandlingsmyndigheten har prioriterat ned stöd till andra målgrupper än upphandlande myndigheter och enheter

Upphandlingsmyndigheten har flera stora målgrupper, men det stöd som myndigheten erbjuder är till stor utsträckning främst riktat till upphandlande myndigheter. Vår bild är att myndigheten har goda skäl till denna inriktning.

Stöd till upphandlande myndigheter är enligt Upphandlingsmyndigheten det mest effektiva sättet att förbättra upphandlingsarbetet i Sverige. Det blir enklare för företag att delta i en upphandling utan att själva behöva sätta sig in i regelverket i detalj om upphandlande myndigheter förbättrar sitt upphandlingsarbete genom tydligare information, bättre annonser och dialog med leverantörer. Vi bedömer att Upphandlingsmyndighetens prioriteringar av målgrupper är rimliga utifrån uppgifterna i myndighetens instruktion om att stödja och utveckla myndigheters och enheters upphandling.

En annan anledning att prioritera stöd till upphandlande organisationer är att det kan vara svårt att nå ut till leverantörer på ett effektivt sätt. Detta gäller särskilt de företag som ännu inte är leverantörer men som skulle kunna bli det. Myndigheten vet redan vilka organisationer som är upphandlande myndigheter, vilket underlättar Upphandlingsmyndighetens främjandeuppdrag.

Stora delar av stödet till upphandlare kan däremot även vara till stor nytta för leverantörer, särskilt stöd som har att göra med hur upphandlingsregelverket kan tolkas och hur en tidig dialog med leverantörer kan genomföras. Leverantörer vänder sig även i viss utsträckning till myndighetens frågeservice. På

Upphandlingsmyndighetens webbplats finns även en guide för leverantörer som går igenom de olika stegen i upphandlingsprocessen från ett leverantörsperspektiv och som innehåller länkar till ytterligare information. Webbplatsen innehåller även en föreläsningsserie om hur leverantörer kan gå till väga för att lägga anbud.

4.3.8 Begränsad funktionalitet och begränsat med uppgifter i den nya statistiktjänsten

Upphandlingsmyndigheten har under 2022 lanserat en ny statistiktjänst som en del i sitt nya uppdrag som statistikmyndighet på upphandlingsområdet. Statistik-tjänsten är ännu under uppbyggnad och har än så länge begränsad funktionalitet.

Sedan den 1 januari 2021 samlar Upphandlingsmyndigheten in upphandlingsstatistik i enlighet med lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik. För att tillgängliggöra statistiken lanserade Upphandlingsmyndigheten i mars 2022 en statistiktjänst som ska uppfylla lagens krav på en nationell databas för upphandlingsstatistik.

Statistiktjänsten ger i dagsläget möjlighet att ta fram viss statistik om antal upphandlingar uppdelat efter till exempel typ av produkt, rättsligt förfarande eller typ av avtal. Tjänsten är i ett utvecklingsskede och ytterligare funktioner är planerade att läggas till under 2022. Än så länge finns uppgifter tillgängliga endast för 2021. Uppdraget har inneburit stora kostnader för att utveckla it-system och att designa tjänsten.

Den nya statistikdatabasen har gjort att Upphandlingsmyndigheten själv kan samla in, kvalitetssäkra och bearbeta uppgifter från upphandlingsannonser. Myndigheten genomför egna analyser av statistiken som publiceras på webbplatsen. Det bidrar till att bygga upp bättre kunskap om upphandling i Sverige och till att sprida statistiktjänsten till fler användare.

Den begränsade funktionaliteten och bristerna i de underliggande uppgifterna (se avsnitt 4.6.3) innebär att statistiktjänstens användbarhet än så länge är begränsad. På sikt finns enligt Statskontorets bedömning däremot goda förutsättningar att förbättra tjänsten genom ytterligare funktionalitet, bättre kännedom om tjänsten bland upphandlande myndigheter och enheter och bättre följsamhet till kraven på inrapportering. När uppgifter för fler år läggs till i databasen kommer det också finnas möjligheter till jämförelser över tid.

4.3.9 Vägledning i statsstödsfrågor står för en begränsad del av myndighetens arbete

Upphandlingsmyndigheten har även i uppdrag att ge vägledning till kommuner och regioner i statsstödsfrågor. Informationen på webbplatsen om statsstödsfrågor står

för en liten andel (5 procent) av besöken på de sidor som har att göra med myndighetens mål om att effektivisera offentliga affärer.⁵³

Enligt Upphandlingsmyndigheten har många frågor om statsstöd under de senaste åren handlat om covid-19-pandemin. Under 2021 har myndigheten bland annat uppdaterat och byggt ut informationen på myndighetens webbplats, och tagit fram vägledningar i viktiga frågor där användarna har efterfrågat mer stöd.⁵⁴

4.3.10 Resultaten av myndighetens särskilda regeringsuppdrag är uppskattade men med oklara effekter på längre sikt

Upphandlingsfrågor har under de senaste åren fått alltmer politisk uppmärksamhet. Det har också blivit vanligare att Upphandlingsmyndigheten får särskilda regeringsuppdrag som syftar till att bidra till regeringens politik på miljö-, klimat- och innovationsområdena.

I våra intervjuer framhåller företrädare för Regeringskansliet att Upphandlingsmyndigheten håller en hög kvalitet på genomförandet av sina särskilda uppdrag. De anser att Upphandlingsmyndigheten bidrar med kompetens i upphandlingsfrågor som inte finns hos andra aktörer och som regeringen är i stort behov av.

I våra intervjuer med personal på Upphandlingsmyndigheten framkommer att de ibland är oroliga för att resultatet av särskilda regeringsuppdrag inte förvaltas tillräckligt väl, vare sig av regeringen eller myndigheten. Det finns till exempel en uppfattning om att myndigheten inte har kunnat avsätta de resurser som krävs för att underhålla framtagna tjänster så att de förblir aktuella och användbara för de tänkta målgrupperna. Den risken ökar också i takt med att den samlade mängden stöd som myndigheten har tagit fram växer.

4.4 Upphandlingsmyndighetens samverkan med myndigheter och andra aktörer

Upphandlingsmyndigheten har i uppdrag att samverka med statliga myndigheter och andra aktörer. Samverkan med de statliga myndigheterna fungerar över lag väl. Inom myndigheten har samverkansformerna diskuterats, men det finns inga konkreta planer på förändringar.

4.4.1 Samverkan med andra statliga myndigheter fungerar väl

Merparten av de myndigheter som Upphandlingsmyndigheten har till uppgift att samverka med uppger att samverkan mellan myndigheterna fungerar väl, men de uppger också att samverkan i många fall är personberoende. Samverkansformen är

⁵³ Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Årsredovisning för 2021*. s. 18.

⁵⁴ Ibid. s. 27f.

i de flesta fallen inte formaliserad. De myndigheter som vi har intervjuat uppger att samverkan sker när det finns behov.

Upphandlingsmyndigheten har i sin instruktion i uppgift att samverka med sju statliga myndigheter. En viktig samverkansmyndighet är Konkurrensverket som har många närliggande uppgifter i rollen som tillsynsmyndighet på upphandlingsområdet. Kontakter mellan myndigheterna sker i många frågor, till exempel om hur myndigheterna tolkar delar av upphandlingslagstiftningen.

Myndigheten ska även samverka med Naturvårdsverket. Naturvårdsverket bistår ibland Upphandlingsmyndigheten med expertis i arbetet med hållbarhetskriterier. Upphandlingsmyndigheten medverkar även i Naturvårdsverkets arbete med att rapportera från miljöledningssystemet i staten.

En annan samverkansmyndighet är Kammarkollegiet, som genom Statens inköpscentral ansvarar för statliga myndighetsgemensamma ramavtal. Myndigheterna har bland annat kontakt i frågor som rör upphandlingskriterier.

Utöver dessa tre ska Upphandlingsmyndigheten även samverka med Verket för innovationssystem (Vinnova), Kommerskollegium, Arbetsförmedlingen och Arbetsmiljöverket.

Vi har ställt frågor till myndigheterna om hur de samverkar med Upphandlingsmyndigheten och hur de upplever att samverkan fungerar. Av svaren framgår att samverkan främst sker genom kontakter mellan enskilda handläggare, eller inom ramen för vissa regeringsuppdrag. Upphandlingsmyndigheten samverkar med Vinnova genom ett fyrpartssamarbete där även Sveriges kommuner och regioner samt Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) ingår. Samarbetet kom till för att minska mängden möten mellan organisationerna.

Nästan alla företrädare för samverkansmyndigheterna som vi varit i kontakt med uppger att samverkan med Upphandlingsmyndigheten fungerar bra eller mycket bra. De upplever att Upphandlingsmyndighetens personal är professionella och kunniga inom sitt område samt måna om att hjälpa andra myndigheter när de behöver expertkunskap i upphandlingsfrågor.

Företrädare för två av samverkansmyndigheterna uppger att det kan vara svårt att få kontakt med rätt personer hos Upphandlingsmyndigheten. De säger också att förutsättningarna för god samverkan med Upphandlingsmyndigheten kan vara personberoende. Den ena myndigheten upplever att Upphandlingsmyndigheten sällan tar initiativ till samverkan i frågor som myndigheterna behöver hantera gemensamt och att det gör samverkan mindre effektiv.

4.4.2 Upphandlingsmyndigheten har omfattande kontakter med målgrupperna

Upphandlingsmyndigheten har även i uppdrag att samverka med regioner, kommuner, berörda offentliga organisationer och näringslivet i syfte att utveckla upphandlingen.

Vår bild är att Upphandlingsmyndigheten har ett väl fungerande samarbete med bland annat Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Svenskt näringsliv. Aktörerna har under 2021 och 2022 bland annat genomfört en välbesökt seminarieriserie på temat kategoristyrning. En annan viktig aktör är SKR:s inköpscentral ADDA, som främst samverkar med Upphandlingsmyndigheten i arbetet med att ta fram hållbarhetskriterier.

När Upphandlingsmyndigheten inleder projekt om nya eller uppdaterade kriterier bjuder myndigheten öppet in den som är intresserad att medverka i referensgrupper för att komma med inspel och synpunkter. Enligt myndigheten har samtliga hållbarhetskriterier som togs fram 2021 utarbetats med hjälp av referensgrupper med representanter från bland annat branschorganisationer och miljöorganisationer.⁵⁵

Inom upphandlingsområdet genomförs ett stort antal konferenser och utbildningar som riktar sig till upphandlande organisationer och branschföreträdare. Upphandlingsmyndigheten har också varit mycket aktiv i att delta i sådana sammanhang. Myndigheten uppskattar att 15 000 personer deltog på sammanlagt 230 evenemang där myndigheten medverkade under 2021.⁵⁶

4.4.3 Formerna för samverkan har diskuterats internt på Upphandlingsmyndigheten

Vi har inte kunnat identifiera några större frågor där bristande samverkan har lett till allvarliga problem, trots att samverkan mellan Upphandlingsmyndigheten och andra aktörer i vissa fall beskrivs som personberoende. Vi har till exempel inte observerat att myndigheten helt skulle sakna kontaktytor mot myndigheter och andra grupper som myndigheten ska samverka med.

Personal på Upphandlingsmyndigheten uppger i våra intervjuer att frågan om hur myndigheten hanterar samverkansfrågor har diskuterats internt. De säger att myndigheten har påbörjat ett arbete med att ta fram mer strukturerade former för samverkan med andra aktörer. Vi bedömer att myndigheten i detta arbete bör se till att upprätthålla de samverkanskanaler som redan finns i den nya organisationen när ansvarsområden och processer ska göras om.

⁵⁵ Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Årsredovisning för 2021*. s. 26.

⁵⁶ Ibid. s. 20, 36, 43.

4.5 Hur påverkar interna faktorer resultaten?

Upphandlingsmyndigheten har nyligen genomfört en större omorganisation som på sikt är avsedd att förbättra myndighetens arbete i flera avseenden. På kort sikt har omorganisationen däremot lett till otydliga interna ansvarsförhållanden. Ett återkommande problem för Upphandlingsmyndigheten är den höga personalomsättningen, som försvårar myndighetens planering och leder till extra kostnader för rekrytering.

4.5.1 Den nya organisationen ska förbättra myndighetens arbete på flera sätt

Upphandlingsmyndighetens interna målstruktur har förändrats till följd av att en ny intern organisationsstruktur har införts under 2022. Den nya organisationen är i större utsträckning än tidigare en matrisorganisation. Omorganisationen har flera mål, bland annat att tydligare skilja mellan förvaltning av existerande stödformer och utveckling av nya typer av stöd. Ett annat viktigt mål är att underlätta för myndigheten att använda olika typer av kompetenser. Den nya organisationen beskrivs utförligare i kapitel 3.

Flera viktiga delar av omorganisationen är ännu inte färdiga. Det handlar bland annat om att rekrytera nya chefer och att förtydliga ansvarsförhållanden mellan olika funktioner. Vi har därför inte i dagsläget möjlighet att avgöra i vilken utsträckning förhoppningarna med omorganisationen kommer att infrias.

4.5.2 Omorganisationen har medfört otydliga ansvarsförhållanden och en oro för kommande arbetsbörda

Våra intervjuer visar att omorganisationen inom Upphandlingsmyndigheten i början av 2022 har påverkat myndighetens verksamhet negativt under tiden för implementeringen. Myndigheten har dock i viss utsträckning planerat för en mindre arbetsbörda under det första tertialet 2022 för att avsätta tid och kraft till myndighetens omorganisation.

Omorganisationen har påverkat myndighetens verksamhet negativt på fler sätt. Det gäller bland annat otydliga ansvarsförhållanden mellan nya roller som inrättats på myndigheten. Det gäller också vilken roll de nya tjänsteansvariga ska ha och hur de tvärfunktionella teamen ska fungera. I våra intervjuer har medarbetare också uttryckt oro för att den minskade produktiviteten under inledningen av 2022 kommer att leda till en mycket hög arbetsbelastning under slutet året. Denna oro förstärks av att många medarbetare även tidigare har haft en hög arbetsbörda.

4.5.3 Den höga personalomsättningen är ett problem som myndigheten behöver lösa

Upphandlingsmyndighetens personalomsättning har på senare år minskat, men är fortfarande relativt hög. Samtidigt är myndighetens verksamhet känslig för personalförändringar, eftersom det ofta är endast ett fåtal eller enstaka medarbetare

som har vissa viktiga kompetenser. Även mindre personalförändringar kan då få stora konsekvenser för verksamheten (personalomsättningen på myndigheten beskrivs närmare i avsnitt 3.8.). En viktig förklaring till den höga personalomsättningen är enligt Upphandlingsmyndigheten att det finns en stark efterfrågan på upphandlingskompetens på arbetsmarknaden. Det gör att myndighetens personal är högt eftertraktad av andra arbetsgivare.

Att myndighetens personal är eftertraktad är ingen unik utmaning för Upphandlingsmyndigheten. Andra statliga myndigheter konkurrerar också om personal med andra arbetsgivare som ofta kan erbjuda högre löner, exempelvis Finansinspektionen, Konkurrensverket och Lantmäteriet. Detta är en utmaning som Upphandlingsmyndigheten behöver anpassa sin verksamhet efter. Ett sätt att hantera problemet kan vara att myndigheten strävar efter att minska antalet specifika roller och tjänster och i stället satsa på ökat generalistkompetens inom upphandlingsområdet.

4.6 Hur påverkar externa faktorer resultaten?

Upphandlingsmyndighetens resultat påverkas även av externa faktorer. Under de senaste åren har upphandlingsfrågor uppmärksammas alltmer i samhället, vilket påverkar myndigheten på flera sätt. Uppmärksamheten bidrar bland annat till att myndigheten får många särskilda regeringsuppdrag. Därtill har behoven av stöd ökat bland upphandlande myndigheter och enheter, vilket ställer krav på Upphandlingsmyndigheten att prioriterar sina resurser rätt. I sitt nya statistikuppdrag är myndigheten även beroende av att andra aktörer förbättrar kvaliteten på data i sina annonser.

4.6.1 Många regeringsuppdrag har haft påverkan på Upphandlingsmyndighetens verksamhet

Upphandlingsmyndighetens verksamhet påverkas på flera sätt av att myndigheten under de senaste åren fått förhållandevis många regeringsuppdrag. Resultaten av regeringsuppdragen har setts som goda, men de påverkar också myndighetens övriga verksamhet. Myndigheten uppger bland annat att de har fått lägga mindre resurser på de instruktionsenliga uppdragen och förvaltning av existerande stöd. I Statskontorets rapport 2017 om inrättandet av Upphandlingsmyndigheten framförde vi att Upphandlingsmyndigheten hade fått många regeringsuppdrag, och att regeringen borde vara återhållsam med uppdrag till dess att myndighetens verksamhet blivit fullt utbyggd.

Företrädare för Upphandlingsmyndigheten lyfter i intervjuer fram att det kan vara svårt för Upphandlingsmyndigheten att på ett effektivt sätt prioritera resurser till uppdragen även i de fall då myndigheten får finansiering. Uppdragen kan till exempel ställa krav på expertkompetens inom ett specifikt område. Det innebär att myndigheten då i större utsträckning behöver förlita sig på konsulter för att genomföra vissa uppdrag. Beroende på omfattningen kan det vara mindre effektivt

eftersom det kostar mer. Det kan också göra det svårare för myndigheten att på sikt förvalta resultatet av ett visst projekt.

Regeringskansliet har ofta behov av Upphandlingsmyndighetens kunskap i upphandlingsfrågor och därför är det viktigt att regeringen har möjlighet att ge myndigheten särskilda uppdrag. Jämfört med 2017 har Upphandlingsmyndigheten bättre förutsättningar att ta emot nya uppdrag som regeringen lägger dem. Myndigheten har fått utökade anslag och skapat bättre stadga i sin organisation.

4.6.2 Behoven av stöd inom upphandlingsområdet ökar

Många organisationer har på senare byggt ut och förändrat sin upphandlingsverksamhet. Det påverkar både omfattningen och inriktningen på det stöd som de efterfrågar från Upphandlingsmyndigheten.

Parallellt med detta har även upphandling och inköp i allt större utsträckning börjat användas som ett verktyg för att nå politiska mål som inte har direkt bäring på politiken för upphandling. Det märks bland annat i de uppdrag som regeringen har lämnat till Upphandlingsmyndigheten.

Upphandlingsmyndigheten har till exempel fått uppdrag om beredskapsfrågor och samhällsplanering. Utvecklingen syns inte bara i nya uppdrag från regeringen, utan många upphandlande organisationer vill även själva ta initiativ genom att ställa olika nya typer av krav i sina upphandlingar.

Upphandlingsmyndigheten behöver även ha beredskap att frigöra resurser för att möta nya behov som uppstår snabbt. Så skedde både under covid-19-pandemin och när Rysslands krig mot Ukraina bröt ut. Krigsutbrottet innebar bland annat att myndigheten behövde ta fram ny information till upphandlande myndigheter och enheter om hur de ska hantera EU:s olika sanktionspaket.

Myndigheten har inte resurser att erbjuda ett detaljerat stöd i alla frågor som har bäring på upphandling och inköp. Upphandlingsmyndigheten måste klara höga krav när det gäller att prioritera sina resurser mellan olika behov och målgrupper framöver, så att resurserna kan göra så stor nytta som möjligt.

4.6.3 Förbättrad kvalitet på data från annonser är avgörande för användbarheten av upphandlingsstatistiken

Myndighetens upphandlingsstatistik bygger på uppgifter från upphandlingsannonser som i olika avseenden är bristfälliga. Men det är svårt för Upphandlingsmyndigheten att på egen hand åtgärda dessa brister.

Upphandlingsmyndigheten har tidigare köpt uppgifter om bland annat upphandlingsannonser och inköpsdata från privata företag. Men lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik ger myndigheten möjlighet att själva äga information på området. I arbetet med statistikuppdraget är myndigheten beroende av ett väl-

fungerande samarbete med både Konkurrensverket och de företag som ansvarar för registrerade annonsdatabaser.

Statistiken i Upphandlingsmyndighetens statistiktjänst kommer från uppgifter som annonsdatabaserna har samlat in om upphandlingsannonser. Dessa uppgifter har i dag vissa kvalitetsproblem. Bristerna är särskilt stora när det gäller efterannonsering av upphandling, där den upphandlande myndigheten eller enheten bland annat ska annonsera vem som tilldelats ett kontrakt och till vilket värde. Enligt Upphandlingsmyndighetens saknas efterannonser för 7 av 10 upphandlingar i databasen, och i många av de efterannonser som faktiskt publiceras saknar vissa viktiga uppgifter.⁵⁷ Det stora bortfallet kan delvis förklaras med att skyldigheten att efterannonsera är ny. Det är troligt att allt fler efterannonser kommer att registreras i takt med att de upphandlande myndigheterna och enheterna får bättre kännedom om deras skyldighet att efterannonsera.

Upphandlingsstatistiken är även begränsad till information från annonserade upphandlingar. Det innebär att uppgifter om de flesta direktupphandlingarna inte ingår i de uppgifter som kommer in till Upphandlingsmyndigheten.⁵⁸

Det är svårt för Upphandlingsmyndigheten att på egen hand genomföra åtgärder för att förbättra kvaliteten på uppgifterna som kommer in. Som en del av ett regeringsuppdrag analyserade myndigheten 2021 datakvaliteten i statistikdatabasen, och pekade i redovisningen av uppdraget bland annat på flera viktiga åtgärder. En av dem är att utöka tillsynsmöjligheterna för Konkurrensverket och att införa en ny nationell annonsstandard. Under våren 2022 remitterade regeringen flera förslag som syftar till att förstärka Konkurrensverkets upphandlingstillsyn. Förslagen ska bland annat göra det lättare för Konkurrensverket att besluta om upphandlings-skadeavgift för myndigheter som inte har efterannonserat upphandlingar.⁵⁹

De uppgifter som Upphandlingsmyndigheten får in ger däremot myndigheten möjligheter att arbeta för att förbättra kvaliteten. Myndigheten kan enkelt se vilka upphandlande organisationer som annonserar sina upphandlingar men inte publicerar efterannonser och uppmärksamma dem på att detta kan innebära att de inte följer upphandlingsregelverket. Myndigheten skulle även kunna utöka sitt samarbete med Konkurrensverket i dessa frågor. Då kan Konkurrensverket ta vid i de fall då en upphandlande myndighet eller enhet har återkommande brister i annonsering och efterannonsering.

⁵⁷ Upphandlingsmyndigheten. (2021). *Stort bortfall av uppgifter påverkar statistiken*. 2021-10-05. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/nyheter/2021/stort-bortfall-av-uppgifter-paverkar-statistiken/>. Hämtad 2022-10-03.

⁵⁸ Statskontoret har i en tidigare rapport diskuterat ett eventuellt krav på efterannonsering av även direktupphandlingar med ett värde över 100 000 kronor. Se Statskontoret. (2022). *Offentlig direktupphandling. En utvärdering av 2014 års regeländringar*. s. 32–34.

⁵⁹ Ds 2022:5. *En effektivare upphandlingstillsyn*.

5 Slutsatser

I detta kapitel redovisar vi våra slutsatser och en samlad bedömning av Upphandlingsmyndighetens resultat och verksamhet, samt vilka utmaningar som myndigheten står inför framöver. Vi lämnar också rekommendationer till Upphandlingsmyndigheten och till regeringen.

5.1 Statskontorets samlade bedömning

Statskontoret bedömer att Upphandlingsmyndigheten i allt väsentligt fullgör sitt instruktionsenliga uppdrag. Upphandlingsmyndigheten håller över lag en hög kvalitet i sin verksamhet och i genomförandet av sina regeringsuppdrag.

Statskontorets enkät visar att målgrupperna är mer nöjda med Upphandlingsmyndighetens stöd nu än 2017. Samtidigt visar vår analys att myndigheten har utrymme för fortsatta förbättringar av verksamheten. Vi bedömer att Upphandlingsmyndigheten behöver fokusera på de stödformer som är mest efterfrågade och se över om dessa kan anpassas så att fler användare får hjälp inom de områden där behoven är som störst.

Upphandlingsmyndigheten har nyligen påbörjat en omfattande omorganisation. Statskontoret bedömer att myndigheten bör prioritera att slutföra denna för att omställningsperioden ska bli så begränsad som möjligt.

Vår analys visar också att synen på hur Upphandlingsmyndighetens verksamhet ska utvecklas framöver skiljer sig åt mellan myndigheten och regeringen. Statskontoret bedömer därför att regeringen bör tydliggöra de långsiktiga ekonomiska ramarna för Upphandlingsmyndighetens uppdrag och vilket utrymme för expansion som kommer att finnas framöver.

5.1.1 Myndighetens stöd är efterfrågat, men användbarheten behöver bli bättre

Vår analys visar att Upphandlingsmyndighetens stöd är efterfrågat och fyller en viktig funktion för upphandlare och inköpare. Samtidigt kan vi konstatera att det fortfarande är en relativt stor andel användare som anser att stöden endast är till hjälp i ganska stor utsträckning. Vi bedömer därför att myndigheten kan fortsätta att förbättra stödet till målgrupperna för att det ska bli så användbart som möjligt. Vi kan också konstatera stora variationer i hur mycket de olika stöden används och i vilken utsträckning användarna uppger att de har blivit hjälpta av dem.

Upphandlingsmyndigheten genomför med viss regelbundenhet målgruppsanalyser i form av enkäter, där man efterfrågar om företag och organisationer känner till

myndigheten och hur de uppfattar stödet från myndigheten. Statskontoret anser att Upphandlingsmyndigheten i sitt fortsatta arbete bör fokusera sina resurser på de stödformer och ämnesområden som är mest efterfrågade. Myndigheten kan även analysera och överväga att prioritera ner enstaka stödformer som inte efterfrågas i lika stor utsträckning.

5.1.2 Upphandlingsmyndighetens förutsättningar att ta emot regeringsuppdrag har förbättrats

Upphandlingsmyndigheten håller en hög kvalitet i genomförandet och leveranser av regeringsuppdrag, enligt mottagare på Regeringskansliet.

Statskontoret analyserade Upphandlingsmyndighetens verksamhet 2017. Vi bedömer att Upphandlingsmyndighetens förutsättningar sedan dess har förbättrats för att ta emot och genomföra uppdrag från regeringen. Myndigheten har fått ökade anslag och har också haft tid på sig att bygga upp och få stadga i sin organisation.

5.1.3 Upphandlingsmyndigheten har svårt att avgränsa sitt uppdrag

Vi bedömer att Upphandlingsmyndigheten har svårt att avgränsa sitt uppdrag när det gäller omfattning och inriktning. Detta kan delvis bero på att regeringen i ökad utsträckning använder upphandling som politiskt styrmedel för att uppnå mål på andra politikområden. Det finns också en växande efterfrågan på stöd från myndighetens målgrupper. Sammantaget försvårar detta för myndigheten att prioritera mellan verksamhetens olika delar.

Upphandlingsmyndigheten har som uttalad ambition att växa och expandera sin verksamhet, vilket de tydliggjort bland annat genom äskanden om stora tillskott i sina budgetunderlag. Upphandlingsmyndigheten har också organiserat om sin verksamhet och anställt nya chefer med syftet att kunna utöka sin verksamhet.

Utifrån bland annat regleringsbrev och den medelstilldelning som myndigheten fått på senare år bedömer vi att regeringen inte ser samma behov av en utökad verksamhet. Vi bedömer att det finns ett glapp mellan vad myndigheten vill prioritera inom ramen för instruktionen och regeringens förväntningar om vad myndigheten ska bidra med inom givna ekonomiska ramar sett till exempelvis regeringsuppdrag och expertutlåtanden. Vi bedömer därför att myndigheten behöver anpassa sina ambitioner att expandera till mer rimliga förväntningar på anslagsnivån.

Statskontorets rekommendation:

- Regeringen (Finansdepartementet) bör tydliggöra de långsiktiga ekonomiska ramarna för Upphandlingsmyndighetens uppdrag och vilket utrymme för expansion som kommer att finnas framöver. Detta för att underlätta för myndigheten att planera sin verksamhet och prioritera mellan sina uppgifter.

5.1.4 Förvaltningskulturen kan utvecklas ytterligare

Vår analys visar att det finns flera positiva delar i Upphandlingsmyndighetens interna förvaltningskultur. Det finns ett stort engagemang för myndighetens uppdrag och en samsyn om vad det innebär. Vidare råder också en god sammanhållning på myndigheten. Detta är styrkor som vi anser att Upphandlingsmyndigheten bör värna. De är också av stort värde i genomförandet av myndighetens pågående omorganisation.

Samtidigt visar resultaten av vår analys på en delvis bristande förmåga hos myndighetens ledning att prioritera mellan olika delar av verksamheten. Vi bedömer därför att ledningen behöver bli bättre på att prioritera bland Upphandlingsmyndighetens uppgifter. Detta är en nyckelfråga för att kunna komma till rätta med den generellt höga arbetsbelastning som ofta återkommer på myndigheten och som både chefer och medarbetare beskriver i våra intervjuer. Myndighetens ledning behöver också tydliggöra de nya ansvarsförhållanden som gäller efter omorganisationen.

Upphandlingsmyndighetens stöd är efterfrågat av målgrupperna och regeringens användning av upphandling som politiskt styrmedel har på senare år ökat. Upphandlingsmyndigheten är en liten myndighet med ett brett uppdrag, och ambitionsnivån för arbetet är hög. Detta ställer krav på myndighetens förmåga att prioritera bland sina uppgifter. Sammantaget bedömer vi att Upphandlingsmyndigheten behöver se över vilka frågor som är mest prioriterade utifrån målgruppernas behov och inom ramen för givna anslag, snarare än att planera för en ökad tillväxt framöver.

5.1.5 Omorganisationen har blivit omfattande och har lett till oklara ansvarsförhållanden

Statskontoret bedömer att den pågående omorganisationen har inverkat negativt på Upphandlingsmyndighetens verksamhet under 2022. Omorganisationen påbörjades när myndighetens anställda helt och hållet arbetade hemifrån på grund av covid-19-pandemin. Den bär också prägeln av att ha hastats fram, eftersom myndigheten inte hann bemanna organisationen innan den sjösattes. Detta har bland annat inneburit en mycket hög arbetsbelastning för myndighetens chefer. För myndighetens medarbetare har omorganisationen medfört stora oklarheter när det gäller vem som ansvarar för vad, vilket också har bidragit till en ökad arbetsbelastning.

Upphandlingsmyndighetens nya organisationsstruktur har inneburit omfattande förändringar, både när det gäller organisationen och medarbetarnas roller. På sikt ska omorganisationen förbättra myndighetens arbete i flera avseenden, men vi kan inte bedöma i vilken utsträckning ambitionerna kommer att infrias. Det kommer sannolikt att ta tid innan den nya organisationen har satt sig.

Upphandlingsmyndigheten planerar att under 2023 utvärdera myndighetens nya organisation.

Statskontorets rekommendationer:

- Upphandlingsmyndigheten bör prioritera att slutföra den påbörjade omorganisationen så snart som möjligt så att omställningsperioden inte förlängs i onödan. Som ett led i detta arbete bör myndigheten reda ut de oklarheter som råder kring interna ansvarsförhållanden och roller. Myndighetens ledning bör även göra en avvägning av vilka uppgifter som ska prioriteras under omställningsperioden och vilka uppgifter som kan vänta tills myndighetens nya organisation och arbetsformer kommer på plats.
- Upphandlingsmyndigheten bör i sin kommande utvärdering av omorganisationen särskilt undersöka hur förändringarna har påverkat myndighetens personalkostnader och hur väl de tvärorganisatoriska grupperna har fungerat.

5.1.6 Upphandlingsmyndighetens ekonomi är i balans

Upphandlingsmyndighetens ekonomi är i balans och att den ekonomiska redovisningen i sin ordning. Omorganisationen och det stora antalet nya chefer kan dock få effekter på Upphandlingsmyndighetens personalkostnader. Samtidigt kan vi konstatera att myndigheten ser ett fortsatt behov av stora anslagsökningar för sin verksamhet framöver. Vi bedömer att Upphandlingsmyndigheten behöver bli mer lyhörd för regeringens långsiktiga ambitioner för myndigheten och anpassa sina interna planer på en utökad verksamhet efter detta.

5.2 Vissa andra utmaningar behöver också hanteras

Vår analys visar att det också finns vissa andra utmaningar i Upphandlingsmyndighetens verksamhet som behöver hanteras framöver. Dessa berörs närmare i det följande.

5.2.1 Satsningar på mer strategiskt inriktat stöd kräver noggranna avvägningar av myndighetens resurser

Upphandlingsmyndigheten har som ambition att på sikt utveckla ett mer strategiskt inriktat stöd som riktar sig mot ledningar och beslutsfattare i upphandlande organisationer. Vi uppfattar att det är en rimlig inriktning, under förutsättning att andra starkt efterfrågade stöd inte behöver prioriteras ned.

Bland de som operativt arbetar med att genomföra upphandlingar finns ett stort behov av konkret och handfast stöd från Upphandlingsmyndigheten. Vi anser därför att det är av stor vikt att myndigheten noggrant analyserar behoven hos de upphandlande organisationerna innan de genomför några mer omfattande omprioriteringar av verksamheten.

Statskontorets rekommendation:

- Inför kommande satsningar på mer strategiskt inriktat stöd bör Upphandlingsmyndigheten säkerställa att detta inte sker på bekostnad av existerande praktiskt inriktade stöd som i dag är starkt efterfrågade.

5.2.2 Redovisningen av myndighetens måluppfyllelse kan förbättras

Upphandlingsmyndigheten har tagit fram nya långsiktiga mål för sin interna verksamhet. Vi bedömer att redovisningen mot de nya målen i myndighetens årsredovisning innebär en förbättring jämfört med tidigare år. Målen tydliggör vad myndighetens verksamhet ska syfta till och sätter den på ett tydligare sätt i relation till målen i den nationella upphandlingsstrategin och budgetpropositionen. Vi bedömer även att det finns möjlighet för Upphandlingsmyndigheten att tydligare redogöra för hur myndigheten bedömer sin måluppfyllelse under varje långsiktigt mål. I årsredovisningen för 2021 är det inte helt tydligt hur kopplingen ser ut mellan myndighetens resultatanalys och bedömningen av måluppfyllelsen.

5.2.3 Bättre annonsering av upphandlingar är avgörande för upphandlingsstatistikens nytta

Som en del av Upphandlingsmyndighetens statistikuppdrag har myndigheten lanserat en ny statistiktjänst. Tjänsten är ett välkommet tillskott till den offentliga upphandlingsstatistiken, som under lång tid har varit eftersatt.

Det är däremot avgörande för statistikens användbarhet att kvaliteten höjs på de annonser och efterannonser från upphandlande myndigheter och enheter som statistiken bygger på. Ett stort problem är att en majoritet av annonserade upphandlingar i dag helt saknar efterannonser, trots de krav om efterannonsering som finns i lagstiftningen.

Med hjälp av de annonser som kommer in till myndigheten kan Upphandlingsmyndigheten analysera bortfallet av särskilt efterannonser och uppmärksamma upphandlande organisationer på kraven om annonsering. Det finns även goda förutsättningar att närmare samverka med Konkurrensverket för att hantera de fall då upphandlande myndigheter och enheter över tid underlåter att följa kraven.

Statskontorets rekommendation:

- Upphandlingsmyndigheten bör analysera vilka upphandlande myndigheter som inte uppfyller kraven om annonsering och efterannonsering av upphandlingar, och uppmärksamma dem på detta. Upphandlingsmyndigheten bör även uppmärksamma Konkurrensverket på de myndigheter som trots påminnelser inte fullföljer kraven i upphandlingslagstiftningen.

5.2.4 Kompetensförsörjningen är fortfarande en utmaning

Upphandlingsmyndigheten har under 2021 kartlagt de kompetenser som finns i verksamheten och vilka kompetensbehov som myndigheten har. Kartläggningen visar att kompetensförsörjningen är god eller tillfredsställande i delar av verksamheten, men att den brister eller riskerar att bli ett problem i andra delar. Utifrån detta underlag arbetar myndigheten med att förbättra sin strategiska kompetensförsörjning.

Myndighetens personalomsättning har på senare år minskat, men är fortfarande ett problem. Det följer av att den höga omsättningen bland annat försvårar planeringen och leder till kostnader för rekrytering. Myndighetsledningen uppger att den relativt höga omsättningen av personal i första hand beror på att medarbetarna är attraktiva på arbetsmarknaden. I intervjuer med medarbetare framkommer dock också att den periodvis höga arbetsbelastningen har lett till att anställda har sagt upp sig.

Mot bakgrund av att myndigheten är mitt uppe i en omorganisation och att arbetet med att utveckla den strategiska kompetensförsörjningen fortfarande pågår anser vi att det är för tidigt att bedöma om insatserna kommer att leda till en bättre kompetensförsörjning eller inte.

Statskontorets rekommendation:

- Så länge Upphandlingsmyndigheten har utmaningar med kompetensförsörjningen behöver de hitta andra sätt att locka och behålla personal. Myndigheten kan även överväga att göra verksamheten mindre känslig för personalförändringar genom att satsa på bredare kompetens hos de personer som myndigheten anställer.

5.2.5 Arbetsbelastningen är fortsatt hög

Statskontoret konstaterar att arbetsbelastningen på Upphandlingsmyndigheten fortsätter att vara hög. Det gäller särskilt vid arbetstoppar under våren och i slutet av verksamhetsåret. Den höga belastningen kan leda till sjukskrivningar och att anställda väljer att avsluta sin anställning. Sjukfrånvaron ökade under 2021 och var högre än genomsnittet för de statliga myndigheterna.

Statskontoret anser att det finns en risk för att den pågående omorganisationen på åtminstone kort sikt kan försvåra myndighetens arbete med att motverka hög arbetsbelastning och hög sjukfrånvaro.

Statskontorets rekommendation:

- Som ett led i att komma till rätta med den höga arbetsbelastningen och de risker för ytterligare sjukfrånvaro som finns bör Upphandlingsmyndighetens ledning se över prioriteringen mellan myndighetens uppgifter.

Referenser

- Arbetsgivarverket. (2022). *Sjukfrånvaro i staten 2021*.
- Ds 2022:5. *En effektivare upphandlingstillsyn*.
- Finansdepartementet. (2016). *Nationella upphandlingsstrategin*.
- Finansutskottets betänkande 2021/22: FiU2. *Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning*.
- PRE ERA. (2020). *Kartläggning av Upphandlingsmyndighetens organisation. Genomlysningsrapport*.
- Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Prop. 2014/15:1. *Budgetpropositionen för 2015. Utgiftsområde 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning*.
- Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområden 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning*.
- Regeringsbeslut 2016-06-30. *Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten avseende nationell upphandlingsstrategi*.
- Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Upphandlingsmyndigheten*.
- SOU 2012:32. *Upphandlingsstödet framtid*.
- Statskontoret. (2008:17). *Modell för myndighetsanalyser*.
- Statskontoret. (2014:14). *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*.
- Statskontoret. (2016:15). *Inrättandet av Upphandlingsmyndigheten. En delredovisning*.
- Statskontoret. (2017:17). *Inrättandet av Upphandlingsmyndigheten*.
- Statskontoret. (2019:9). *Från filmavtal till statlig filmpolitik. En analys av verksamheten vid Svenska Filminstitutet*.
- Statskontoret. (2022:6). *Offentlig direktupphandling. En utvärdering av 2014 års regeländringar*.

Upphandlingsmyndigheten. (2020). *Uppdragsbeskrivning – stöd till myndigheten i arbetet med den strategiska kompetensförsörjningen, avtal UHM-2020-0008 mellan Upphandlingsmyndigheten och Preera AB.*

Upphandlingsmyndigheten. (2021). *Minnesnoteringar från Upphandlingsmyndighetens insynsråd, den 25 november 2021.* 2021-12-01. dnr. UHM-2021-0048-8.

Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Beslut om ny organisationsstruktur för Upphandlingsmyndigheten.* dnr UHM-2021-0265. 2021-12-22.

Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Arbetsordning.* Beslutad 2022-02-14, dnr. UHM-2022-0041.

Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Beslut om rollbeskrivningar – bilaga,* dnr UHM-2021-0265, 2022-02-08.

Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Planeringsinriktning 2022,* version 1.0, 2022-01-21, dnr UHM-2021-0252.

Upphandlingsmyndigheten. (2021). *Stort bortfall av uppgifter påverkar statistiken.* <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/nyheter/2021/stort-bortfall-av-uppgifter-paverkar-statistiken/>. Hämtad 2022-10-03.

Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer.*

Upphandlingsmyndigheten. (2021). *Årsredovisning för 2020.*

Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Årsredovisning för 2021.*

Upphandlingsmyndighetens budgetunderlag för 2022–2024.

Upphandlingsmyndighetens budgetunderlag för 2023–2025.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

III 2

2022-01-20
Fi2022/00227

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Upphandlingsmyndigheten

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en analys av Upphandlingsmyndigheten med utgångspunkt i Statskontorets myndighetsanalysmodell (Fi2007/8016).

Statskontoret ska

- beskriva och analysera hur Upphandlingsmyndigheten fullgör sina uppgifter i förhållande till befintliga uppdrag och resurser,
- beskriva hur interna och externa faktorer påverkar Upphandlingsmyndighetens möjligheter att fullgöra sina uppgifter,
- beskriva hur Upphandlingsmyndigheten samverkar med andra aktörer och hur samverkan fungerar,
- belysa faktorer som är av särskild betydelse för effektiviteten i verksamheten,
- belysa om regeringens styrning är ändamålsenlig, och
- belysa faktorer som är särskilt viktiga att uppmärksamma för att Upphandlingsmyndigheten ska ha förutsättningar att fullgöra sina uppgifter framöver.

Upphandlingsmyndigheten ska bistå med det underlag som Statskontoret behöver för att kunna genomföra uppdraget.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet informerat om uppdragets genomförande. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet senast den 25 oktober 2022.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgatan 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Bakgrund

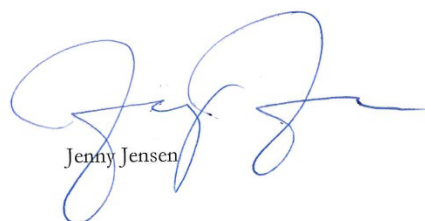
Upphandlingsmyndigheten inrättades den 1 september 2015. Upphandlingsmyndigheten är en liten myndighet, med ett brett uppdrag. Samtidigt som myndigheten inrättades gav regeringen Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera inrättandet av myndigheten. Uppdraget delredovisades i maj 2016 och slutredovisades i oktober 2017.

De underlag regeringen får från sina myndigheter och de löpande kontakter företrädare för regeringen har med myndigheterna är en viktig förutsättning för regeringens styrning. Dessa underlag kan dock behöva kompletteras med djupare analyser av myndigheternas verksamheter. Analyserna breddar regeringens beslutsunderlag och ger förutsättningar för en förbättrad och utvecklad styrning. De ger även myndigheterna ett värdefullt underlag för den interna verksamhetsutvecklingen.

Upphandlingsmyndigheten har under senare år fått ett antal särskilda uppdrag inom olika politikområden, vilket har inneburit utmaningar för myndigheten, bl.a. när det gäller dess prioriteringar och organisationsstruktur. Statskontoret bör därför ges i uppdrag att utföra en analys av Upphandlingsmyndigheten.

På regeringens vägnar


Ida Karkkainen


Jenny Jensen

2 (3)

Kopia till

Finansdepartementet/SFÖ
Upphandlingsmyndigheten

3 (3)

Bilaga 2

Enkätundersökning riktad till upphandlare och inköpare

Som en del av uppdraget har Statskontoret genomfört en enkätundersökning riktad till upphandlare och inköpare. Enkäten har omfattat ett antal frågor om Upphandlingsmyndighetens olika stöd samt frågor om den svarande. Vi redovisar resultatet från delar av enkätundersökningen i kapitel 4. I denna bilaga redogör vi för hur vi har genomfört undersökningen samt för de frågor som har ingått i enkäten.

Design

Syftet med undersökningen har varit att undersöka vilka behov av stöd upphandlare och inköpare vid upphandlande myndigheter och enheter har kopplat till upphandlingar.

I enkäten har vi ställt frågor om den svarande är i behov av externt stöd i arbetet med upphandlingar och om denne känner till och har använt Upphandlingsmyndighetens stöd. Vi har därefter ställt frågor om vilka stöd den svarande har använt och hur hjälpsamma denne uppfattar att de har varit. Avslutningsvis har vi ställt frågor som syftat till att öka vår kunskap om de svarande.

Enkätundersökningen har i stora drag varit en upprepning av den undersökning som Statskontoret genomförde 2017 inom ramen för uppdraget att se över inrättandet av Upphandlingsmyndigheten. Vi har valt att endast göra mindre förändringar av enkäten för att underlätta jämförelser mellan de båda åren.

Enkäten har skickats ut via e-post med en länk till ett svarsformulär. Enkäten skickas ut den 12 april och sista möjlighet att besvara enkäten var den 9 maj.

Målgrupp och mottagare

Målgruppen för enkäten har varit personal som arbetar med upphandling och inköp vid statliga myndigheter, regioner, kommuner och offentligt ägda bolag. I målgruppen ingår både chefer såsom ekonomichefer, upphandlingschefer och inköpschefer och medarbetare med roller som upphandlare eller inköpare. Det finns inget register över vilka som arbetar med upphandlingar vid offentliga organisationer. För att nå ut till målgruppen har vi sammanställt e-post-adresser till upphandlande organisationer från en rad olika källor. Kontaktuppgifterna har avsett både personliga adresser och adresser riktade centralt till organisationen. Statskontoret använde samma tillvägagångssätt vid genomförandet av enkätundersökningen 2017.

Enkäten har skickats till sammanlagt 1 583 mottagare. Mottagarna av enkäten har uppmanats att vidarebefordra enkäten till personal inom organisationen som är ansvariga för eller arbetar med upphandling och inköp. Antalet möjliga mottagare av enkäten är därmed okänt.

Mottagarna för enkäten har varit:

1. Statliga myndigheter med över 20 anställda
2. Statliga bolag
3. Kontaktpersoner inom kommuner och regioner för upphandling och inköp, kollektivtrafik och fastigheter. Enkäten skickades även till förvaltningarna vid de 10 största kommunerna och de 3 största regionerna
4. Kommunalt ägda bolag inom bostads- och fastighet, vatten, avfall, energi samt hamnverksamhet
5. Inköpscentraler på kommunal och regional nivå

Jämfört med undersökningen 2017 har enkäten gått ut till cirka 25 procent färre organisationer och personer (se tabell B1 nedan). Den främsta anledningen till skillnaden är att vi i genomförandet av enkäten 2022 valt att inte skicka den till statliga myndigheter med färre än 20 anställda. Dessa myndigheter har i regel ingen eller en mycket liten upphandlingsverksamhet. För att inte orsaka onödig arbetsbelastning har vi valt att inte skicka enkäten till dem.

Ytterligare ett skäl till att antalet mottagare varit färre är att vi inte har haft tillgång till vissa kontaktuppgifter som Statskontoret hade tillgång till 2017. Dessa uppgifter har främst rört anställda vid offentliga bolag. Vi har försökt kompensera för detta genom att manuellt samla in kontaktuppgifter via bolagens egna webbplatser samt från intresse- och branschorganisationer som bolagen är medlemmar i.

Inkomna svar

Vi har fått in sammanlagt 899 svar på enkäten. Antal svar i relation till antal utskick redovisas i tabellen nedan. Av tabellen framgår även antal svar på frågorna 5–6, som behandlat vilka av Upphandlingsmyndighetens stöd som den svarande använt och i vilken utsträckning den svarande varit hjälpt av dem.

Enkäten har varit konstruerad så att vissa svarande inte fått samtliga frågor. De som på de första frågorna svarat att de inte arbetar med upphandlingar eller att de inte använt eller känner till Upphandlingsmyndighetens stöd har inte heller fått besvara de mer detaljerade frågorna om vilket eller vilka stöd de använt.

Tabell B1. Svar på enkäten

	2017	2022	Förändring
Mottagare	2 104	1 583**	- 25 %
Svar	1 848	899	- 51 %
Svar fråga 5–6	Cirka 950*	665	- 30 %

Anmärkning: * I enkäten 2017 fanns en möjlighet att inte lämna något svar på vissa frågor, vilket gör att antalet svarande varierar mellan olika alternativ i fråga 5 och 6. ** Minskningen av antalet mottagare beror främst på att vi valt att inte skicka enkäten till 412 statliga myndigheter med få eller inga anställda.

Jämfört med 2017 har en större andel av de svarande 2022 angett att de känner till Upphandlingsmyndigheten och dess stöd (se kapitel 4 i rapporten). Detta har inneburit att en större andel av de svarande också har fått följdfrågor om stödet.

I enkäten 2017 fanns en möjlighet att avstå från att svara på frågor om enskilda stöd, vilket gör att det redovisade antalet svar i kapitel 4 under vissa tabeller anges som intervaller.

Jämförelse av svarande 2017 och 2022

För att kunna jämföra enkätresultaten och dra slutsatser om förändringar mellan 2017 och 2022 har vi undersökt om de som svarat vid de olika tillfällena skiljer sig åt i någon viktig aspekt. Vi har noterat några mindre skillnader mellan grupperna men bedömer att de på det stora hela är jämförbara.

Jämförelsen kompliceras av att upphandlingsområdet i vissa aspekter har förändrats under perioden 2017–2022. Många myndigheter och andra offentliga verksamheter har utvecklat och professionaliserat sina upphandlingsorganisationer. Det gör det svårare att värdera förändringar i vilka roller och vilken erfarenhet de svarande på enkäten uppger att de har. Det försvårar även analysen av upphandlarnas omdömen om Upphandlingsmyndighetens stöd, något som vi också nämner i rapporten.

Organisation

Det finns vissa skillnader mellan 2017 och 2022 när det gäller vilka organisationer som de som besvarat enkäten arbetar i (tabell B2). Statliga myndigheter utgjorde en större andel av våra svarande 2022 (+7,3 procentenheter), trots att gruppen stod för den största minskningen i antalet utskick. Vi har samtidigt fått en lägre andel av våra svar från kommunala bolag (-7,4 procentenheter). För de andra grupperna svarande är förändringarna små, som mest 2,0 procentenheter.

Tabell B2. Jämförelse mellan organisationstillhörighet

Organisation	2017	%	2022	%	Förändring i andel
Statliga myndigheter	437	27,3 %	311	34,6 %	+ 7,3 %
Statliga bolag	34	2,1 %	14	1,6 %	- 0,6 %
Regioner*	83	5,2 %	63	7,0 %	+ 1,8 %
Regionägda bolag	26	1,6 %	31	3,4 %	+ 1,8 %
Kommuner*	585	36,5 %	310	34,5 %	- 2,0 %
Kommunala bolag	384	24,0 %	149	16,6 %	-7,4 %
Övriga	53	3,3 %	21	2,3 %	-1,0 %
Svarande	1 602	100 %	899	100 %	-
Inget svar	246				

Anmärkningar: Svar på frågan "I vilken slags organisation arbetar du?" *Inklusive regionala respektive kommunala inköpscentraler.

Kommuner och kommunala bolag stod för en större andel av de som fick i enkäten 2022, men har jämfört med 2017 i lägre utsträckning besvarat den. Den främsta anledningen som vi ser till detta är att skräppostfilter sedan dess har blivit mer restriktiva med vilken e-post som går till mottagarens inkorg. En stor majoritet av de mottagande adresserna bland kommuner och regioner har varit personliga e-post-adresser, medan de statliga myndigheterna har kontaktats via sina registraturer. Det är sannolikt att personer inte är lika uppmärksamma på sin skräppost som en registratur vid en myndighet.

Vår bedömning är att den ökade andelen svar från statliga myndigheter och minskade andelen svar från kommunala bolag och kommuner inte påverkar jämförbarheten i någon avgörande utsträckning. Å ena sidan kan kännedomen om kraven i upphandlingslagstiftningen vara lägre inom de kommunala bolagen, vilket skulle kunna vara en delförklaring till ett bättre resultat 2022. Å andra sidan upphandlar många kommunala bolag för större värden än många av de mindre statliga myndigheterna, vilket skulle kunna innebära fler svar från mer vana upphandlare.

Roll i organisationen

De svarande har även fått uppge vilken roll de har inom sin organisation. Den största skillnaden mellan 2017 och 2022 är att en större andel av de svarande har angett att de är upphandlare/inköpare eller motsvarande (+8 procentenheter). Samtidigt har färre uppgett att de är administrativa chefer (-5 procentenheter) eller har en annan roll (-4 procentenheter).

Tabell B3. De svarandes roll i organisationen

	2017	Andel	2022	Andel	Förändring i andel
Annan roll	266	18 %	118	14 %	-4 %
Ekonomiansvarig	86	6 %	46	5 %	-1 %
Administrativ chef	201	13 %	71	8 %	-5 %
Upphandlare/inköpare eller motsvarande	382	26 %	291	34 %	+8 %
Upphandlingsjurist	57	4 %	20	2 %	-2 %
Upphandlings-/inköpsstrateg	71	5 %	42	5 %	0 %
Upphandlings-/inköpsansvarig eller motsvarande	426	29 %	264	31 %	2 %
Svarande	1 489	100 %	853	100 %	-
Inget svar	227		46		

Anmärkning: Svar på frågan "Vilket av följande alternativ beskriver bäst din roll i din organisation?"

Förändringarna är delvis svårtolkade. Det skulle kunna tolkas som att vår enkät 2022 i större utsträckning nått fram till just upphandlare jämfört med 2017. En annan tolkning är att upphandlingsorganisationerna har professionaliserats och att en större andel personal ser sig som just upphandlare. Vi bedömer att förändringarna är förhållandevis små och att de inte påverkar jämförbarheten mellan åren.

Kön

Av de som besvarade enkäten 2017 var en liten majoritet män (53 procent). Bland de svarande 2022 är i stället en majoritet kvinnor (54 procent). Vi har ingen förklaring till förändringen men anser inte att detta påverkar jämförbarheten över tid.

Tabell B4. Kön

	2017	Andel	2022	Andel
Kvinna	684	46 %	464	54 %
Man	785	53 %	378	44 %
Annat	2	0 %	3	0 %
Vill ej uppge	14	1 %	8	1 %
Svarande	1 485	100 %	899	100 %
Inget svar	231		46	

Erfarenhet i yrket

I enkäten har vi ställt tre frågor kopplat till vilken erfarenhet den svarande har i sitt arbete. Vi har frågat hur länge de svarande har arbetat med upphandling och inköp (tabell B5) samt hur många annonserade upphandlingar och direktupphandlingar som de arbetat med under de senaste 18 månaderna (tabell B5 och B6).

Jämfört med 2017 framstår de svarande 2022 som något mer erfarna. Det är en mindre andel som har arbetat mindre än 3 år i yrket, och något fler som arbetat mer än 6 år med upphandling och inköp. Det är även en liten ökning av antalet svarande som har arbetat med fler än 10 annonserade upphandlingar eller direktupphandlingar de senaste 18 månaderna.

Vi bedömer att förändringarna är små och att grupperna är jämförbara med varandra. En möjlig förklaring till förändringarna är, som vi återknyter till ovan, att många upphandlande myndigheter och enheter har professionaliserat sina upphandlingsorganisationer under tidsperioden och att de som vi nått i 2022 års undersökning i större utsträckning arbetar med upphandlingar.

Tabell B5. Antal år i yrket

Erfarenhet	2017	Andel	2022	Andel
Mindre än 3 år	294	20 %	132	15 %
3–5 år	308	21 %	183	21 %
Mer än 6 år	886	60 %	538	63 %
Svarande	1 488	100 %	853	100 %
Inget svar	228		46	

Anmärkning: Svar på frågan "I hur många år har du arbetat med upphandling/inköp?"

Tabell B6. Erfarenhet av annonserade upphandlingar

Erfarenhet	2017	Andel	2022	Andel
Fler än 10	456	31 %	316	37 %
6–10	268	18 %	155	18 %
1–5	540	36 %	265	31 %
Inga	203	14 %	100	12 %
Vet inte	21	1 %	17	2 %
Svarande	1 488	100 %	853	100 %
Inget svar	228		46	

Anmärkning: Svar på frågan "Vänligen uppskatta hur många annonserade upphandlingar du har arbetat med (planerat/genomfört/följt upp) de senaste 18 månaderna."

Tabell B7. Erfarenhet av ej annonserade upphandlingar

Erfarenhet	2017	Andel	2022	Andel
Fler än 10	294	20 %	212	25 %
6–10	252	17 %	141	17 %
1–5	620	42 %	315	37 %
Inga	276	19 %	161	19 %
Vet inte	46	3 %	24	3 %
Svarande	1 488	100 %	853	100 %
Inget svar	228		46	

Anmärkning: Svar på frågan "Vänligen uppskatta hur många ej annonserade direktupphandlingar som du har arbetat med de senaste 18 månaderna."

Analys av svaren

En del av analysen har bestått i att undersöka förändringarna i andel svarande som använt Upphandlingsmyndighetens olika stöd och i vilken utsträckning de anger att de varit hjälpta av dem.

1. **Förändring av antalet användare 2017–2022.** I andelen användare har vi inkluderat alla som uppger att de använt stödet, oavsett i vilken utsträckning de uppger att de varit hjälpta av det. Vi har även inkluderat de som uppger att de använt stödet, men som inte vet i vilken utsträckning de varit hjälpta.
2. **Förändring av andelen positiva omdömen 2017–2022.** Som ett positivt omdöme räknar vi de som uppger att de varit hjälpta i ganska eller hög utsträckning av stödet.

Resultaten av detta redovisas i diagram och text i kapitel 4, men sammanfattas även i tabell B8 och B9 nedan.

Tabell B8. Förändring i andel som använt samt gett positiva omdömen om Upphandlingsmyndighetens stödformer

Stödform	Andel användare 2022	Förändring 2017–2022	Andel positiva svar 2022	Förändring 2017–2022
Webbutbildning	57,7 %	22,7 %	42,7 %	16,5 %
Utbildning/seminarium/workshops (i lokal eller inspelat)	64,8 %	11,3 %	55,2 %	17,0 %
Kriterietjänsten med hållbarhetskriterier	72,3 %	11,9 %	59,0 %	7,5 %
CSR-kompassen	-	-	-	-
Svar på fråga till UHM via frågeportalen	61,5 %	5,4 %	56,7 %	12,4 %
Publicerade frågor på frågeportalen	91,3 %	18,6 %	79,9 %	38,9 %
Vägledning m.m. på UHM:s webbplats	96,4 %	2,9 %	80,3 %	15,7 %
Nyhetsbrevet	77,0 %	1,6 %	54,7 %	0,7 %
Valfrihetswebben	33,5 %	13,6 %	9,0 %	- 7,1 %
Annan typ av stöd	24,2 %	3,2 %	23,6 %	- 6,3 %
Riskanalystjänsten	37,6 %	-	6,5 %	-
Statistiktjänsten	38,8 %	-	8,0 %	-
Strategikollen	40,9 %	-	10,8 %	-
Genomsnitt	58,0 %	10,1 %	43,8 %	10,6 %

Tabell B9. Förändring i andel som använt samt positiva omdömen om Upphandlingsmyndighetens stöd sett till ämnesområde

Stödområde	Andel användare 2022	Förändring 2017–2022	Andel positiva omdömen 2022	Förändring 2017–2022
Elektronisk upphandling/inköp	57,1%	10,0%	43,7%	13,7%
Strategisk upphandling/inköp	74,0%	14,2%	55,9%	15,3 %
Samverkan med andra upphandlande enheter	58,6%	5,3%	37,4%	9,5 %
Uppföljning/förvaltning av avtal	64,8%	7,2%	42,5%	12,2 %
Kvalitetskrav	73,4%	4,8%	61,3%	14,2 %
Funktionskrav i upphandling	70,5%	5,6%	49,9%	8,6 %
Innovationsupphandling	50,5%	9,8%	22,0%	0,2 %
Tidig dialog	58,5%	8,8%	38,8%	8,3 %
Arbetsrättsliga krav i upphandling	73,5%	16,5%	60,5%	25,2 %
Sysselsättningsfrämjande krav i upphandling	53,8%	11,3%	38,3%	13,5 %
Etiska krav i upphandling (ILO:s kärnkonventioner)	57,6%	6,4%	44,9%	13,3 %
Miljöanpassad upphandling	70,4%	1,2%	59,4%	12,2 %
Livscykelkostnader (LCC) i upphandling	56,1%	2,5%	34,9%	2,6 %
Små och medelstora företags möjlighet att delta i upphandling	60,0%	23,6%	41,6%	- 1,6 %
Idéburna organisationers möjlighet att delta i upphandling	47,4%	11,0%	28,9%	10,2%
Undvika jäv och korruption	63,6%	11,8%	51,3%	17,5 %
Övrig tillämpning/tolkning av upphandlingslagstiftningen	83,2%	8,4%	76,3%	22,2 %
Andra områden	22,7%	-10,3%	23,2%	1,5 %
Kategoristyrning av inköp	56,5%	-	39,1%	-
Genomsnitt	60,6 %	8,2 %	44,7 %	11,0 %

Enkät till personal som arbetar med upphandling och inköp

1. Ingår upphandling/inköp i dina arbetsuppgifter?

- a) Ja
- b) Nej

De som anger b på fråga 1 går direkt till fråga 16.

2. Har du sökt stöd eller information utanför den egna organisationen i ditt arbete med upphandlingar/inköp?

- a) Ja.
- b) Nej, och det behövs inte för mitt arbete.
- c) Nej, men det skulle kunna vara till nytta i mitt arbete.
- d) Vet ej.

De som anger alternativ b eller c på fråga 2 går direkt till fråga 4.

3. Har du använt eller tagit del av Upphandlingsmyndighetens stöd och information i någon form (se rutan nedan)?

- a) Ja
- b) Nej
- c) Vet ej

Upphandlingsmyndighetens stöd och information

- Valfrihetswebben.se
- Kriterietjänsten med hållbarhetskriterier
- Nyhetsbrev
- Kontakt via telefon eller e-post
- Strategikollen
- Upphandlingsmyndigheten.se
- Vägledning och rapporter
- Utbildningar/seminarier/workshops
- Riskanalystjänsten
- Statistiktjänsten

Fråga 4 besvaras av dem som anger alternativ b eller c på fråga 2 eller alternativ b eller c på fråga 3:

4. Känner du till vilket stöd Upphandlingsmyndigheten erbjuder?

- a) Ja
- b) Nej, men jag känner till myndigheten
- c) Nej, och jag känner inte heller till myndigheten
- d) Vet ej

Fråga 5–6 besvaras av dem som angett a på fråga 3:

5. Denna fråga handlar om de olika typer av stöd och information som Upphandlingsmyndigheten erbjuder.

I vilken utsträckning har följande typer av stöd och information varit till hjälp i ditt arbete med upphandlingar/inköp?

Typer av stöd/information som Upphandlingsmyndigheten erbjuder	I mycket hög utsträckning	I ganska hög utsträckning	I ganska låg utsträckning	I mycket låg utsträckning	Vet ej, men har tagit del av stödet	Har ej tagit del av stödet
Webbutbildning						
Utbildning/seminarium/workshop (i lokal eller inspelat)						
Kriterietjänsten med hållbarhetskriterier						
Svar på fråga jag har ställt till Upphandlingsmyndigheten via frågeportalen						
På webbplatsen, e-post eller telefon						
Frågeportalen på webbplatsen med andras publicerade frågor						
Vägledning, rapporter och information på Upphandlingsmyndighetens webbplats						
Nyhetsbrevet						
Valfrihetswebben.se						
Strategikollen						
Riskanalystjänsten						
Statistiktjänsten						
Annan typ av stöd: fritext						

6. Denna fråga handlar om innehållet i stödet och informationen som Upphandlingsmyndighet erbjuder.

I vilken utsträckning har stödet/informationen inom följande områden varit till hjälp i ditt arbete?

Områden som Upphandlingsmyndigheten ger stöd inom	I mycket hög utsträckning	I ganska hög utsträckning	I ganska låg utsträckning	I mycket låg utsträckning	Vet ej, men har tagit del av stödet	Har ej tagit del av stödet
Elektronisk upphandling/inköp						
Strategisk upphandling/inköp						
Samverkan med andra upphandlande enheter						
Uppföljning/förvaltning av avtal						
Kvalitetskrav						
Funktionskrav i upphandling						
Innovationsupphandling						
Tidig dialog						
Arbetsrättsliga krav i upphandling						
Sysselsättningsfrämjande krav i upphandling						
Etiska krav i upphandling (ILO:s kärnkonventioner)						
Miljöanpassad upphandling						
Livscykelkostnader (LCC) i upphandling						
Små och medelstora företags möjlighet att delta i upphandling						
Idéburna organisationers möjlighet att delta i upphandling						
Undvika jäv och korruption						
Övrig tillämpning/tolkning av upphandlingslagstiftningen						
Andra områden						
Kategoristyrning av inköp						

Fråga 7 besvaras av alla utom de som angett alternativ c på fråga 4:

7. Hur skulle Upphandlingsmyndighetens stöd och arbetssätt kunna utvecklas?
(Fritext)

Fråga 8–9 besvaras av alla utom de som angett alternativ b eller c på fråga 2:

8. Hos vilka av följande andra aktörer söker du stöd eller information inom upphandling/inköp? (flervalsfråga)
- a) Sveriges kommuner och regioner (SKR centralt)
 - b) ADDA inköpscentral
 - c) Inköpscentral på kommunal eller regional nivå
 - d) Nätverk för upphandlare eller motsvarande
 - e) Konkurrensverket
 - f) Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet
 - g) Privata konsulter
 - h) Hos andra aktörer: fritext
 - i) Vet ej
9. Täcker det stöd och den information som externa aktörer erbjuder dina behov?
- a) Ja, det täcker mina behov.
 - b) Nej, jag skulle behöva mer stöd.
 - c) Vet ej.
10. Vilket av följande alternativ beskriver bäst din roll i din organisation?
- a) Upphandlingsansvarig/inköpsansvarig eller motsvarande
 - b) Upphandlings-/inköpsstrateg
 - c) Upphandlingsjurist
 - d) Upphandlare/inköpare eller motsvarande
 - e) Administrativ chef
 - f) Ekonomiansvarig
 - g) Annan roll
11. Kön
- a) Man
 - b) Kvinna
 - c) Annat
 - d) Vill ej uppge

12. I hur många år har du sammanlagt arbetat med upphandling/inköp?
- a) Mindre än 3 år
 - b) 3–5 år
 - c) Mer än 6 år
13. Vänligen uppskatta hur många annonserade upphandlingar du har arbetat med (planerat/genomfört/följt upp) de senaste 18 månaderna.
- a) Inga
 - b) 1–5
 - c) 6–10
 - d) Fler än 10
 - e) Vet inte
14. Vänligen uppskatta hur många ej annonserade direktupphandlingar som du har arbetat med de senaste 18 månaderna.
- a) Inga
 - b) 1–5
 - c) 6–10
 - d) Fler än 10
 - e) Vet inte

Fråga 15 besvarades inte av de som svarat "inga" på både fråga 13 och 14.

15. Inom vilka områden har du arbetat med upphandling/inköp de senaste 18 månaderna? (flervalsfråga)
- a) Branschöverskridande områden, t.ex. miljösamordning eller strategiska inköp
 - b) IT/telekom
 - c) Kommunikation/tryck/marknadsföring
 - d) Utbildning
 - e) Kontorsmateriel
 - f) Möbler/textilier
 - g) Fastighetsskötsel
 - h) Säkerhet
 - i) Renhållning
 - j) Städtjänster
 - k) Tvättjänster
 - l) Kemtekniska produkter

- m) Bygg
- n) Anläggning
- o) Energi
- p) Tekniska konsulttjänster
- q) Kollektivtrafik
- r) Transporttjänster
- s) Resor
- t) Fordon
- u) Livsmedel
- v) Måltidstjänster/restaurang
- w) Vård- och omsorgstjänster
- x) Medicintekniska produkter
- y) Läkemedel
- z) Konsulttjänster inom övriga områden, såsom finans, juridik, organisering, rekrytering
- å) Andra områden
- ä) Vet ej

16. I vilken slags organisation arbetar du?

- a) Statlig myndighet
- b) Statligt bolag
- c) Region/regional inköpscentral
- d) Regionägt bolag
- e) Kommun/kommunal inköpscentral
- f) Kommunalt bolag
- g) Annan

Fråga 17 besvaras av dem som anger a på fråga 16:

17. Var vänlig ange vilken myndighet du arbetar i. Observera att vi endast kommer att redovisa svaren för respondenter i stora, medelstora respektive små myndigheter, inte enskilda myndigheter.
(Rullista med samtliga myndigheter)

Fråga 18 besvaras av dem som anger c på fråga 16:

18. Var vänlig ange vilken region/regional inköpscentral du arbetar i. Observera att vi endast kommer att redovisa svaren för respondenter i två kategorier baserat på organisationens storlek, inte enskilda regioner.
(Rullista med samtliga regioner)

Fråga 19 besvaras av dem som anger e på fråga 16:

19. Var vänlig ange vilken kommun/kommunal inköpscentral du arbetar i. Observera att vi endast kommer att redovisa svaren för respondenter i stora, medelstora respektive små kommuner, inte enskilda kommuner.
(Rullista med samtliga kommuner)