



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Tilda Sundewall

# Misslyckade upphandlingar och hur de kan undvikas

En studie av hur myndigheter och lagstiftaren kan förbättra upphandlingar

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Kacper Szkalej

Termin: HT2021

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>4</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>5</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>6</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>7</b>
1.1 Syfte och frågeställning	7
1.2 Avgränsning	8
1.3 Disposition	8
1.4 Metod och material	9
1.4.1 Case studies	10
1.4.2 Rådande forskningsläge	11
<b>2 LAG OM OFFENTLIG UPPHANDLING</b>	<b>12</b>
2.1 Offentlig upphandling	12
2.2 Upphandlingsprocessen	12
2.2.1 Förberedelse av upphandling	12
2.2.2 Upphandlingens genomförande	14
2.2.3 Uppföljning	15
<b>3 MISSLYCKADE UPPHANDLINGAR</b>	<b>16</b>
3.1 Materialbrist på Akademiska sjukhuset	16
3.1.1 Media	16
3.1.2 Upphandling av tredjepartslogistik	16
3.1.3 Implementering och avtalsstart	17
3.1.4 Vad gick fel?	19
3.1.4.1 Granskning av EY	19
3.1.4.2 VFN:s uttalande	20
3.2 Arbetskraftsundersökningen av SCB innehåller felaktig statistik	21
3.2.1 Media	21
3.2.2 Första upphandlingen	21
3.2.3 Upphandling av datainsamling	22
3.2.4 Implementering och avtalsstart	23
3.2.5 Vad gick fel?	23

<b>4</b>	<b>VÄGEN FRAMÅT: UNDVIKA MISSLYCKADE UPPHANDLINGAR</b>	<b>26</b>
4.1	Myndigheter	26
4.2	Lagstiftaren	28
<b>5</b>	<b>SLUTSATS</b>	<b>31</b>
5.1	Vidare studier	31
	<b>BILAGA A</b>	<b>32</b>
	<b>BILAGA B</b>	<b>33</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>34</b>

# Summary

The purpose of this thesis is to study how authorities and legislators can act to avoid failed public procurements. This is achieved by studying the current regulation and two public procurements that are regarded as failed public procurements by the media. Firstly, an account of current regulations for public procurement is made. Particular attention is paid to that neither preparation of procurement nor follow-up of procurement is demanded. Secondly, the essay studies the public procurement of third-party logistics between VFN and the supplier Apotekstjänst and the procurement of data collection between SCB and Evry. The examination of the public procurements includes reports of the deficiencies of the procurements. The reports show that the procurements failed due to shortcomings in preparation of the procurement, choice of evaluation basis and follow-up of the procurement.

Thirdly, the essay consists of an analysis and a conclusion. The analysis begins with a discussion of what measures authorities can take to avoid failed public procurements. Authorities should acquire knowledge of the market, perform sufficient risk analyzes, use the evaluation basis best relationship between price and quality and follow-up of the procurement. The second part of the analysis studies how legislators can prevent failed procurements. It is proposed that the legislators introduce requirements for risk analyzes and cooperation with the intended recipient of the object of the procurement. In addition, it suggests that the evaluation basis the best relationship between price and quality should be the main rule for public procurement and that the law should require follow-up of the procurement. The essay ends with a conclusion based on the analysis.

# Sammanfattning

Uppsatsens syfte är att studera hur myndigheter och lagstiftaren kan agera för att undvika misslyckade upphandlingar. Det uppnås genom att studera det nuvarande regelverket i LOU och två upphandlingar som uppmärksammats medialt som misslyckade upphandlingar. Inledningsvis studeras LOU och det påpekas särskilt att varken förberedelse eller uppföljning av upphandling omfattas av regelverket. Därefter granskas upphandling av tredjepartslogistik mellan Varuförsörjningsnämnden och leverantören Apotekstjänst samt upphandling av datainsamling mellan SCB och Evry. Granskningen av upphandlingarna innefattar rapporter som diskuterar upphandlingarnas brister. Rapporterna visar att upphandlingarna misslyckades på grund av brister i förberedelse av upphandling, utvärderingsgrunden pris och uppföljning av upphandling.

Analysen inleds sedan med en granskning av vilka åtgärder myndigheter kan vidta för att undvika misslyckade upphandlingar. Faktorer som kunskap om marknaden, tillräckliga riskanalyser, utvärderingsgrunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet och noga uppföljning av upphandlingen identifieras som framgångsfaktorer. Analysens andra del studerar vilka möjligheter lagstiftaren har att förhindra misslyckade upphandlingar. Det föreslås införas krav på riskanalyser och samarbete med slutkunden. Därutöver föreslås det att utvärderingsgrunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet ska vara huvudregeln vid upphandling enligt LOU och att lagen ska kräva uppföljning av upphandling. Uppsatsen avslutas med en slutsats baserad på analysen.

# Förkortningar

AKU	Arbetskraftsundersökningarna
LOU	Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
SCB	Statistiska centralbyrån
VFN	Varuförsörjningsnämnden och Varuförsörjningen

# 1 Inledning

Offentlig upphandling är en lagreglerad inköpsprocess som tillämpas när offentlig sektor köper varor, tjänster eller byggtreprenader. Syftet med offentlig upphandling är att säkerställa en effektiv användning av offentliga medel.<sup>1</sup> Det är en grundpelare för en fungerande statlig infrastruktur i ett demokratiskt samhälle, men ibland tycks det teoretiska ramverket inte förhindra att det uppstår problem i praktiken. När Akademiska sjukhuset behövde ställa in hundratals operationer identifierade media att problematiken uppstod efter en upphandling.<sup>2</sup> Det blev även medialt uppmärksammat när SCB:s arbetslöshetsstatistik fick revideras efter att underleverantören Evry rapporterat felaktiga siffror. Revideringen påverkade bland annat regeringens ekonomiska politik och Riksbankens räntearbete.<sup>3</sup> Regleringen kring offentlig upphandling förhindrar således inte att upphandlingar bedöms som misslyckade i media.

Den offentliga upphandlingens värde uppgick år 2018 till 782 miljarder kronor, vilket motsvarar 18,3 procent av BNP till baspris.<sup>4</sup> För att undvika förluster av offentliga medel är det därmed centralt att regleringen kring offentlig upphandling är välfungerande. Det är därför av intresse att undersöka hur det kan uppstå situationer som utdöms som ”misslyckade upphandlingar” av media och därefter fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förhindra att upphandlingar misslyckas.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att diskutera vilka åtgärder som kan vidtas för att undgå problem vid offentlig upphandling. Det görs genom en studie av medialt uppmärksammade upphandlingar som bedömts som misslyckade i media. Studien innefattar en granskning av förbättringsmöjligheter av upphandlingsprocessen utifrån myndighetens roll i upphandlingen och

---

<sup>1</sup> Se Konkurrensverket, LOU i korthet.

<sup>2</sup> Se Göteborgs-Posten (2020).

<sup>3</sup> Se SVT, tidigare statistiker på SCB.

<sup>4</sup> Se Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten (2020) s. 8.

en diskussion kring hur lagstiftaren kan förändra lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) för att undvika misslyckade upphandlingar. Studien syftar till att besvara frågan: *Hur kan myndigheter och lagstiftaren göra för att undvika misslyckade upphandlingar?*

I uppsatsen har jag valt att definiera en misslyckad upphandling enligt medias syn på upphandlingen.

## **1.2 Avgränsning**

För att utredningen ska rymmas inom uppsatsen ordbevänsning avgränsas uppsatsen till en översiktlig beskrivning av LOU. Avsikten är att belysa relevanta delar av LOU i förhållande till de upphandlingar som berörs i uppsatsen. Redogörelsen berör endast upphandlingar som är över tröskelvärdet, tillämpar ett öppet förfarande och har som syfte att ingå avtal med en leverantör. Därutöver saknar uppsatsen utrymme för att belysa EU-rättslig påverkan på regleringen.

De upphandlingar som studeras kommer att beröras översiktligt för att skapa en överblick av upphandlingsprocessen. Det som främst kommer att beröras är de delar av upphandlingsprocessen som orsakade problem vid implementeringen av kontraktet. Uppsatsen avgränsas till att inte beröra frågan om ansvarsfördelning mellan myndigheter trots att det berörs i myndigheters uttalande angående upphandlingen av tredjepartslogistik.

## **1.3 Disposition**

Uppsatsen inleds med en kort redogörelse av upphandlingsförfarandet enligt LOU. Därefter berörs två medialt uppmärksammade upphandlingar. Framställningen behandlar kritik som media framfört avseende upphandlingarna, upphandlingsprocesserna utifrån myndighetens agerande och kritik som riktats mot upphandlingarna i efterföljande granskningar. Därefter följer en analys av vilka åtgärder som kan vidtas av myndigheter och lagstiftaren för att förhindra misslyckade upphandlingar. Uppsatsen avslutas med en slutsats utifrån analysens förslag på förbättringsmöjligheter.



## 1.4 Metod och material

Uppsatsen syftar till att kritiskt granska hur upphandlingar genomförs i praktiken och diskutera eventuella förbättringsmöjligheter för myndigheter och lagstiftaren. Redogörelsen utgår främst från att studera myndighetens roll som inköpare. I analysen studeras även lagstiftarens möjlighet att förändra LOU för att undvika misslyckade upphandlingar.

Uppsatsens första del avser att klarlägga det aktuella rättsläget för offentlig upphandling enligt LOU. Det uppnås med en rättsdogmatisk metod där upphandling utifrån ett myndighetsperspektiv studeras. Den rättsdogmatiska metoden syftar till att beskriva, systematisera och tolka gällande rätt.<sup>5</sup> Det görs genom att studera rättskällor, vilka består av lagstiftning, rättspraxis, lagförarbete och rättsdogmatisk litteratur.<sup>6</sup>

Uppsatsens andra del kontextualiserar upphandlingsförfarandet genom att två medialt kritiserade upphandlingar studeras för att redogöra för vilka problem som uppstått under upphandlingsprocesserna. Studien genomförs genom en kvalitativ empirisk studie. Den kvalitativa metoden syftar till att belysa motiv och öka förståelsen samtidigt som problem som kan analyseras identifieras.<sup>7</sup> Eftersom uppsatsens andra del syftar till att skapa förståelse för upphandlingsprocessens problem är därför den kvalitativa metoden lämplig. Det faller utanför den rättsdogmatiska metoden att använda empiriskt material.<sup>8</sup> Enligt Sandgren kan emellertid empiriskt material användas inom rättsvetenskapen om forskarens syfte kräver det.<sup>9</sup> Eftersom uppsatsen syftar till att granska lagstiftningens roll i förhållande till problem med offentlig upphandling i praktiken, är min bedömning att det är nödvändigt med empiriskt material.

Materialet som används för utredningen av LOU är främst lagtext och juridisk litteratur. Eftersom syftet endast är att ge en överblick av LOU saknas det skäl för en djupare analys av förarbeten och praxis. Framställningen omfattar litteratur som syftar till att kontextualisera

---

<sup>5</sup> Se Olsen (2004) s. 111.

<sup>6</sup> Se Kleineman (2013) s. 21, 26.

<sup>7</sup> Se Sandgren, s. 1046.

<sup>8</sup> Se Kleineman (2013) s. 29.

<sup>9</sup> Se Sandgren, s. 1036.

upphandlingsprocessen och litteratur som tar sin utgångspunkt i LOU:s regelverk. Syftet med urvalet har varit att belysa upphandlingsprocessen med en stark anknytning till lagregleringen.

I den kvalitativa empiriska studien av de två upphandlingarna har artiklar från massmedia används för att belysa kritik mot upphandlingarna, men inte för att fastställa fakta. Enligt Sandgren kan massmediematerial användas som uppslag för problem.<sup>10</sup> För att återge händelseförloppet vid respektive upphandling har upphandlingsdokument och anbudsprotokoll använts. Materialet har uthämtats från respektive myndighet, det har i vissa fall krävts repeterade förfrågningar för att erhålla materialet.

Rapporter som granskat upphandlingarna har också studerats. Syftet har varit att skapa en förståelse för vad som resulterade i att upphandlingen bedömdes som misslyckad enligt media. Uttalande från de involverade parterna har inkluderats i framställningen för att skapa en nyanserad bild av händelsen. Avseende materialbristen på Akademiska sjukhuset har mer vikt lagts vid EY:s granskning än vid uttalande från Apotekstjänst och VFN, detta eftersom EY är opartiska i frågan. Apotekstjänst och VFN är partiska och deras uttalande återspeglar det. SCB:s egen granskning av upphandlingen tillmäts betydelse eftersom den påvisar en självkritisk inställning och har till syfte att identifiera förbättringsmöjligheter i stället för att avgöra ansvarsfrågan.

### **1.4.1 Case studies**

Vid urvalet av upphandlingar har jag valt att studera upphandlingar som blivit kritiserade i media. Upphandlingarna är dessutom annonserade efter lagändringarna i LOU år 2017. Skälet för avgränsningen till upphandlingar efter 2017 är att uppsatsen syftar till att belysa den nuvarande regleringen av offentlig upphandling och dess roll i misslyckade upphandlingar. Framställningen är även begränsad till upphandlingar som utförts enligt LOU genom ett öppet förfarande. Eftersom den empiriska undersökningen är begränsad till två exempel är möjligheten till generella slutsatser begränsad. Uppsatsen saknar dock utrymme för att beröra fler upphandlingar på ett djupgående sätt.

---

<sup>10</sup> Se Sandgren, s. 1042.

## 1.4.2 Rådande forskningsläge

Det finns omfattande juridisk litteratur avseende den nya regleringen i LOU. Eva Lindahl Toftegaard har exempelvis utgett en pedagogisk framställning av hela upphandlingsprocessen.<sup>11</sup> Praktiska tillämpningssvårigheter med LOU från ett myndighetsperspektiv har däremot efterforskats i begränsad omfattning. Regeringskansliet utkom med en granskning av problem med offentlig upphandling år 2009.<sup>12</sup> Framställningen utkom dock innan den nya LOU trädde i kraft den 1 januari 2017. Svenskt Näringsliv sammanställde en rapport om effektivisering av offentlig upphandling år 2019, men rapporten utgår från näringslivets perspektiv vilket inte är syftet med den aktuella uppsatsen.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Se Lindahl Toftegaard (2020).

<sup>12</sup> Se Molander (2009).

<sup>13</sup> Se Hausel Heldahl och Värja (2019).

# 2 Lag om offentlig upphandling

## 2.1 Offentlig upphandling

Processen för offentlig upphandling regleras utförligt i LOU. I 1 kap. 2 § LOU definieras offentlig upphandling som när en upphandlande myndighet vidtar åtgärder med avsikt att genom kontrakt tillförskaffa sig varor, tjänster eller byggtreprenader. Lagstiftningen om offentlig upphandling syftar till att säkra en hantering av statliga medel som är både kostnadseffektiv och ändamålsenlig samtidigt som tillväxt stimuleras och en effektiv konkurrens upprätthålls.<sup>14</sup> Under hela upphandlingsprocessen uppställs det i 4 kap. 1 § LOU krav på att den upphandlande myndigheten behandlar leverantörer likvärdigt, icke-diskriminerande, öppet och enligt principerna om proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

## 2.2 Upphandlingsprocessen

### 2.2.1 Förberedelse av upphandling

Förberedelse av upphandling omfattas inte av regleringen i LOU. Det är dock centralt med förberedelse och planering av upphandling för att myndigheten ska uppnå önskat resultat med upphandlingen. Utan att myndigheten definierar upphandlingens syfte och mål uppstår utmaningar med att tillgodose myndighetens faktiska behov genom upphandlingen. En lyckad upphandling kräver dessutom att myndigheten tillförskaffar sig tillräcklig kunskap om marknaden som upphandlingen berör.<sup>15</sup> Baserat på den kunskap som myndigheten erhåller måste myndigheten sedan fatta flera beslut angående upphandlingen.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Se Lindahl Toftegaard (2020) s. 21.

<sup>15</sup> Se Lindahl Toftegaard (2020) s. 68, 79, 80, 82, 111.

<sup>16</sup> Se Lindahl Toftegaard (2020) s. 81, 96

Myndigheten måste besluta om upphandlingen ska resultera i kontrakt eller ramavtal. Kontrakt används vid en faktisk anskaffning och används ofta för enskilda köp. Ramavtal uppställer i stället villkor för flera eventuella framtida köp som kan avropas av myndigheten.<sup>17</sup>

Därefter ska myndigheten även besluta vilket upphandlingsförfarande som ska tillämpas.

Upphandlingsförfarandet för upphandlingar över tröskelvärdet<sup>18</sup> regleras i 6 kap. LOU och det framgår att myndigheten kan använda sex olika typer av upphandlingsförfarande.

Utgångspunkten är att öppet förfarande eller selektivt förfarande ska användas, övriga förfaranden uppställer särskilda krav.<sup>19</sup> Öppet förfarande användes vid 42 procent av samtliga upphandlingar över tröskelvärdet år 2019 och är följaktligen det mest använda förfarandet. Vid öppet förfarandet annonserar myndigheten upphandlingen via EU:s annonsdatabas TED och därefter kan alla leverantörer som önskar lämna anbud.<sup>20</sup>

Förberedelsens nästa steg är att formulera upphandlingsdokumenten. Upphandlingsdokument definieras i 1 kap. 23 § LOU som de dokument som den upphandlande myndigheten använder för att beskriva eller fastställa upphandlingens innehåll. Upphandlingsdokumenten innehåller bland annat det beskrivande dokumentet, som ofta benämns förfrågningsunderlag.

Förfrågningsunderlaget innehåller formella krav på upphandlingen, exempelvis sista dagen för anbudsinslämning och ett förslag på kontrakt som ska gälla vid fullföljandet av leveransen.

Därutöver omfattar förfrågningsunderlaget de krav som ställs på leverantören och upphandlingsobjektet och en redogörelse för hur utvärdering av anbud ska genomföras.<sup>21</sup>

Kraven i förfrågningsunderlaget syftar till att säkerställa att leverantören besitter tillräcklig kompetens och säkerställa att myndigheten får den vara, tjänst eller byggentreprenad som eftersöks. Det är myndigheten som avgör vilka krav som ska uppställas på leverantören och upphandlingsobjektet. LOU kräver inte att krav uppställs utan begränsar endast vad som får

---

<sup>17</sup> Se Lindahl Toftegaard (2020) s. 81.

<sup>18</sup> Tröskelvärde återfinns i bilaga A.

<sup>19</sup> Se Forsberg (2019) s. 128.

<sup>20</sup> Se Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten (2020) s. 50 – 51.

<sup>21</sup> Se Lindahl Toftegaard (2020) s. 113 – 114.

krävas, exempelvis måste kraven vara förenliga med upphandlingsprinciperna i 4 kap. 1 § LOU och vara kontrollerbara.<sup>22</sup>

När myndigheten ska besluta om metod för utvärdering av anbud kan myndigheten, enligt 16 kap. 1 § LOU, välja mellan utvärderingsgrunderna bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, kostnad och pris. Utvärderingsgrunderna har enligt bestämmelsen till syfte att fastställa vilket anbud som är det mest ekonomiskt fördelaktiga för den upphandlande myndigheten. Pris användes i 60 procent av alla upphandlingar år 2019 och bästa förhållandet mellan pris och kvalitet användes vid 40 procent av upphandlingarna.<sup>23</sup> När utvärderingsgrunden pris används är det anbudet som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget och har det lägsta priset som ska tilldelas kontrakt. Bästa förhållande mellan pris och kvalitet innebär i stället att myndigheten viktat olika tilldelningskriterier mot varandra vid bedömningen av det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet. Det är myndigheten som beslutar vilka tilldelningskriterier som ska tillämpas.<sup>24</sup>

## 2.2.2 Upphandlingens genomförande

Upphandlingsprocessens andra steg är upphandlingens genomförande.<sup>25</sup> Det framgår av rättspraxis att upphandlingsförfarandet inleds först när den upphandlande myndighetens beslut att inleda upphandlingsförfarandet kommit till kännedom utåt, genom att myndigheten tagit extern kontakt.<sup>26</sup> Upphandlingen anses således inledd senast när myndigheten annonserar upphandlingen eller på annat sätt begär in anbud.<sup>27</sup>

Annonsering krävs när en upphandlande myndighet genomför ett upphandlingspliktigt köp. Den ska publiceras på en elektronisk databas som är tillgänglig för allmänheten.<sup>28</sup> Efter publicering av annonsen har potentiella leverantörer, enligt 11 kap. 2 § LOU, som huvudregel minst 35 dagar att inkomma med anbud. I 12 kap. 10 § LOU anges att anbudsöppning ska ske när anbudsfristen

---

<sup>22</sup> Se Lindahl Toftegaard (2020) s. 115 – 117, 119.

<sup>23</sup> Se Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten (2020), s. 52.

<sup>24</sup> Se Rosén Andersson m.fl. (2020) s. 722 - 723.

<sup>25</sup> Se Lindahl Toftegaard (2020) s. 111.

<sup>26</sup> Se HFD 2013 ref 31, s. 10.

<sup>27</sup> Se Rosén Andersson m.fl. (2020), s. 54.

<sup>28</sup> Se Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten (2020) s. 43.

passerat och att anbudsöppningen genomförs genom att samtliga anbud öppnas samtidigt med minst två personer, som tillsätts av myndigheten, närvarande.

Den upphandlande myndigheten ska därefter genomföra kontroller av leverantörer och anbud enligt 4 kap. 10 § LOU. Är leverantören okvalificerad i förhållande till upphandlingsdokumenten eller föreligger brister i anbudet i förhållande till upphandlingsdokumenten, ska anbudet inte utvärderas. När endast kvalificerade leverantörer och anbud som uppfyller kraven återstår görs en utvärdering av vilket anbud som är det mest ekonomiskt fördelaktiga enligt den utvärderingsmetod som angetts i förfrågningsunderlaget. Den leverantör vars anbud är mest ekonomiskt fördelaktigt tilldelas kontrakt.<sup>29</sup>

### **2.2.3 Uppföljning**

Upphandlingsförfarandet anses avslutat när kontrakt ingåtts. Uppföljning av upphandling är emellertid ett väsentligt steg i upphandlingsprocessen. Det kan användas för att säkerställa att myndigheten får avtalad leverans och kvalitet. Om myndigheten inte agerar vid kontraktsbrott kan kontraktet anses ändrat på grund av konkludent handlande. Dessutom kan avvikelser från kontraktet innebära att myndigheten gör en otillåten kontraktsändring enligt 17 kap. LOU. Uppföljningen regleras främst av kontraktet som parterna ingått och inte direkt i LOU.<sup>30</sup> Det är därmed myndigheten som avgör om uppföljning ska ske och i vilken utsträckning.

---

<sup>29</sup> Se Rosén Andersson (2020) s. 711, 715, 721.

<sup>30</sup> Se Lindahl Toftegaard (2020) s. s. 161,163, 168.

# 3 Misslyckade upphandlingar

## 3.1 Materialbrist på Akademiska sjukhuset

### 3.1.1 Media

Enligt SVT vann företaget Apotekstjänst en upphandling för leverans av förbrukningsvaror till fem regioner, men deras bristande leveranser resulterade i att 480 operationer ställdes in.<sup>31</sup> Förvaltningschefen på Varuförsörjningen, som upphandlade avtalet, benämnde felet som allvarligt.<sup>32</sup> Läkare i Uppsala krävde att avtalet med Apotekstjänst skulle hävas.<sup>33</sup>

I media bedömdes upphandlingen uppenbarligen som ett misslyckande. Avtalet som innebar ett byte av leverantör angavs som orsaken till materialbristen och de inställda operationerna. För att förstå bakgrunden till händelsen och upphandlingens roll i materialbristen kommer följande framställning studera såväl upphandlingsprocessen som ledde fram kontrakt som den efterföljande revisionen region Uppsala genomförde.

### 3.1.2 Upphandling av tredjepartslogistik

Upphandlingen som resulterade i materialbristen upphandlades av Varuförsörjningen.<sup>34</sup> Varuförsörjningen är ett samarbete mellan fem regioner, däribland Uppsala. Syftet med Varuförsörjningen är att genom upphandling förse vården med förbrukningsartiklar.<sup>35</sup> Varuförsörjningen styrs av Varuförsörjningsnämnden.<sup>36</sup> För att underlätta framställningen kommer VFN användas som ett samlingsbegrepp för enheten Varuförsörjningen och Varuförsörjningsnämnden, det påverkar emellertid inte uppsatsens slutsatser.

Under 2018 annonserade VFN en upphandling av tredjepartslogistik med avsikten att ingå ett ramavtal. Den utvalda leverantören skulle utgöra förbindelselänken mellan upphandlade

---

<sup>31</sup> Se SVT, 480 operationer inställda.

<sup>32</sup> Se SVT, bristen är ett allvarligt problem.

<sup>33</sup> Se Sveriges Radio, läkarnas krav.

<sup>34</sup> Se Varuförsörjningen, förfrågningsunderlag s. 1.

<sup>35</sup> Se Varuförsörjningen, om oss.

<sup>36</sup> Se Varuförsörjningen, vår organisation.



varuleverantörer och regionernas vårdinstanser. Därmed skulle distributören motta beställningar från regionernas vårdinstanser, beställa från upphandlade varuleverantörer, packa produkterna och därefter transportera produkterna till regionernas godsmottagningar.<sup>37</sup>

VFN valde att tillämpa öppet förfarande och utvärderingsgrunden pris. Förfrågningsunderlaget innehöll krav på leverantörens ekonomi och tekniska och yrkesmässiga verksamhet, exempelvis uppställdes krav på erfarenhet av likvärdigt uppdrag. Därutöver angavs även krav och villkor för logistiktjänsten. Det uppställdes krav på att distributörens logistiktjänst skulle stämma överens med VFN:s artikel- och leverantörsbas. VFN krävde också att leveransen endast fick vara bristfällig i begränsad omfattning. Sannolikheten för att rätt vara, i rätt kvantitet skulle levereras i rätt tid skulle uppgå till minst 97 procent. Det skulle även utarbetas en gemensam införandeplan av regionerna och leverantören.<sup>38</sup>

När sista anbudsdag passerades den 2 maj 2018 hade tre företag lämnat anbud, däribland Apotekstjänst. Samtliga anbudsgivare bedömdes uppfylla kraven i förfrågningsunderlaget. Vid utvärderingen av anbuden användes, i enlighet med förfrågningsunderlaget, utvärderingsgrunden pris. Eftersom Apotekstjänst lämnat det lägsta anbudet föreslogs deras anbud antas.<sup>39</sup> Tilldelningsbeslut meddelades och Apotekstjänst tilldelades kontrakt.<sup>40</sup>

### **3.1.3 Implementering och avtalsstart**

Innan avtalsstart skapades implementeringsgruppen för att förbereda avtalsstarten. Gruppen bestod av representanter från VFN, logistikansvariga i regionerna och Apotekstjänst. Implementeringsgruppen saknade emellertid representanter från vården. Någon gemensam införandeplan upprättades inte under implementeringen, trots att det skulle ske enligt förfrågningsunderlaget. Däremot genomförde både VFN och Apotekstjänst riskanalyser.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Se Varuförsörjningen, förfrågningsunderlag s. 1–2.

<sup>38</sup> Se Varuförsörjningen, förfrågningsunderlag s. 2 – 3, 10 – 11, 15, 22, 30, 47.

<sup>39</sup> Se Varuförsörjningen, upphandlingsprotokoll.

<sup>40</sup> Se EY (2020) s. 14.

<sup>41</sup> Se EY (2020) s. 18 - 19.

Apotekstjänst genomförde en riskanalys av förflyttningen av lagret från Mediq till Apotekstjänst. De risker som Apotekstjänst identifierade var fel antal inlevererade varor, felaktiga lagersaldon och förseningar i inleverans.<sup>42</sup> Både felaktiga lagersaldon och förseningar i inleverans var risker som förverkligades under inleveranserna. Apotekstjänst utarbetade ett IT-system för logistiktjänsten som baserades på den artikelinformation som VFN skulle tillhandahålla Apotekstjänst med. När inleveranserna väl inleddes uppdagades det emellertid att uppgifterna i artikelinformationen var felaktiga vilket försenade hanteringen av inleveranserna. Logistiklösningen och de felaktiga uppgifterna resulterade även i fel i lagersaldot. Förseningen förvärrades dessutom av att inleveranserna från VFN:s produktleverantörer inte följde branschpraxis.<sup>43</sup>

VFN:s riskanalys avsåg risker vid bytet av tredjepartsleverantör. Brister i lageruppbyggnaden i Uppsala bedömdes som en risk och åtgärd vidtogs genom att Apotekstjänst skapade beredskap för extra skift.<sup>44</sup> Risken realiserades dock på grund av den felaktiga artikelinformationen.<sup>45</sup> Åtgärderna som vidtagits var otillräckliga och bristerna i lageruppbyggnaden fick allvarliga konsekvenser för verksamheten och patienter.<sup>46</sup>

När datumet för avtalsstart inföll var Apotekstjänst försenade med inleveranserna, avtalsstarten skedde trots detta enligt avtalet.<sup>47</sup> När första leveransen från Apotekstjänst till Akademiska sjukhuset anlände den 3 oktober 2019 var leveransen dock ofullständig. Eftersom sjukhuset hade begränsade lager innebar den bristfälliga leveransen att kritiska förbrukningsartiklar var på väg att ta slut. Under oktober fortsatte leveransstörningarna och Apotekstjänst hade en leverans kvalitet på 3 procent, leverans kvaliteten förbättrades gradvis och uppgick i januari 2020 till 92 procent. Under materialbristen tvingades Akademiska sjukhuset senarelägga 381 operationer mellan 11 – 21 oktober.<sup>48</sup>

---

<sup>42</sup> Se EY (2020) s. 20.

<sup>43</sup> Se Apotekstjänst, s. 1 – 3.

<sup>44</sup> Se EY (2020) s. 22.

<sup>45</sup> Se Apotekstjänst, s. 3.

<sup>46</sup> Se EY (2020) s. 22.

<sup>47</sup> Se Apotekstjänst s. 2.

<sup>48</sup> Se EY (2020) s. 24.

### 3.1.4 Vad gick fel?

I medias rapportering beskrevs en upphandling som blivit fel och misslyckats.<sup>49</sup> Granskningen av upphandlingsförfarandet visar att medias rapportering överensstämde med händelseförloppet.<sup>50</sup> Det måste därför utredas vilka felsteg myndigheten tog som resulterade i en misslyckad upphandling.

#### 3.1.4.1 Granskning av EY

Under 2020 utkom en revisionsskrivelse från region Uppsala gällande upphandlingen som VFN genomfört. Regionen anställde EY för att granska VFN:s upphandling av tredjepartsleverantör.<sup>51</sup> I granskningen drog EY slutsatsen att en grundläggande brist var logistiklösningens beroende av VFN:s artikelregister, som var felaktigt. Det resulterade i att lageruppbyggnaden inte var klar innan avtalsstart. EY menade även att VFN kunde förhindrat materialbristen med ett antal åtgärder.<sup>52</sup>

EY identifierade brister i upphandlingens förberedelse. Den första bristen som identifierades var att vårdrepresentanter inte deltog i upphandlingen. Det resulterade i att VFN saknade insikt i Akademiska sjukhusets brist på buffertlager och dess beroende av fungerande leveranser. Under förberedelsen skulle VFN även genomfört riskanalyser för att kartlägga upphandlingens risker vid utarbetandet av upphandlingsstrategin. Det saknades exempelvis riskanalys utifrån patientperspektivet och av regionernas känslighet för bristande leveranser, således kunde inte åtgärder vidtas för att tillförsäkra patientsäkerhet vid bristande leveranser.<sup>53</sup>

I granskningen kritiserades VFN:s krav i förfrågningsunderlaget. VFN skulle, enligt EY, uppställt krav på en riskanalys av leverantörernas logistiktjänst och en redogörelse av logistiktjänsten. Det hade enligt EY möjliggjort en bedömning av risken med logistiklösningens beroende av VFN:s artikelregister. Avseende själva upphandlingsförfarandet angav EY utvärderingsgrunden pris som

---

<sup>49</sup> Se 3.1.1 media.

<sup>50</sup> Se 3.1.2 upphandling av tredjepartslogistik och 3.1.3 implementering och avtalsstart.

<sup>51</sup> Se Region Uppsala s. 1.

<sup>52</sup> Se EY (2020) s. 2, 26, 48.

<sup>53</sup> Se EY (2020) s. 2, 15 – 16, 22.

en bidragande faktor till att upphandlingen misslyckades. Utvärderingsgrunden pris innebar en begränsad möjlighet att bedöma Apotekstjänsts förmåga att genomföra uppdraget.<sup>54</sup>

VFN bedömdes inte heller ha genomfört en tillräcklig uppföljning av avtalet. I anbudet angavs det att en gemensam införandeplan skulle upprättas, det genomfördes emellertid inte. Avsaknaden av en gemensam införandeplan ansågs av EY ha försvårat implementeringen av avtalet. EY gjorde även bedömningen att de riskanalyser som VFN genomförde efter kontraktstilldelning inte var tillräckliga. EY menade att riskanalyserna saknade en analys av upphandlingens underliggande risker, exempelvis berördes inte risk för fel i artikelregister. VFN kritiserades även för att inte genomfört kontroller av Apotekstjänsts verksamhet för att säkerställa att Apotekstjänst hade tillräcklig kapacitet innan avtalsstart.<sup>55</sup>

Sammanfattningsvis drog EY slutsatsen att leveransproblemen hade kunnat förebyggas och pekade ut ett flertal faktorer som orsakade leveransproblemen. Representanter från vården deltog inte under upphandlingsprocessen, det förelåg brister i riskanalyserna och förfrågningsunderlaget innehöll otillräckliga krav för att utvärdera logistiktjänsten. Utvärderingsgrunden pris skulle inte använts och uppföljningen av avtalet var otillräcklig.<sup>56</sup>

### **3.1.4.2 VFN:s uttalande**

VFN valde att publicera ett svar på EY:s granskningsrapport i syfte att bemöta den kritik som presenterats. VFN tillbakavisade majoriteten av EY:s anmärkningar på VFN:s agerande. Exempelvis beskrevs krav på beskrivning av logistiklösning som överflödigt eftersom VFN menade att det saknades skäl att granska logistiktjänsterna då de var nästintill standardiserade i Sverige.<sup>57</sup> VFN angav vidare att utvärderingsgrunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet inte hade förbättrat upphandlingen eftersom problematiken med Apotekstjänst logistiktjänst inte hade uppdragats genom en annan utvärderingsgrund. VFN betonade att kraven i förfrågningsunderlaget innehöll tillräckliga krav på kvalitet och att en annan utvärderingsgrund

---

<sup>54</sup> Se EY (2020) s. 2, 16.

<sup>55</sup> Se EY (2020) s. 17, 21 - 22.

<sup>56</sup> Se EY (2020), s. 2, 28 - 29.

<sup>57</sup> Se Kihlström Yngve och Hämborg Barron (2020) s. 1 - 2, 12.

inte hade förändrat kraven. VFN var dock eniga med EY om att VFN skulle ha begärt bevis för att Apotekstjänst hade tillräcklig förmåga för leveransen genom tester innan avtalsstart.<sup>58</sup>

## **3.2 Arbetskraftsundersökningen av SCB innehåller felaktig statistik**

### **3.2.1 Media**

I oktober 2019 rapporterade Aftonbladet om felaktiga siffror i SCB:s arbetskraftsundersökning.<sup>59</sup> Snart därefter angav SCB sin underleverantör Evry som ansvarig för felet.<sup>60</sup> SCB:s felaktiga siffror resulterade i kritik från både regering och opposition. Felet förklarades som ”oerhört allvarligt” av Magdalena Andersson.<sup>61</sup> Sveriges Radio kallade händelsen för en ”sifferskandal”.<sup>62</sup> Media var uppenbart kritiska till överlåtandet av datainsamling. Överlåtelsen resulterade i en skandal och det ansågs utgöra ett misslyckande av SCB. Följande framställning syftar till att skapa en förståelse för upphandlingsprocessen som resulterade i att SCB ingick ett avtal med Evry. Därutöver kommer SCB:s egen rapport om händelsen studeras.

### **3.2.2 Första upphandlingen**

I juli 2013 beslutade SCB sig för att genomföra ett försök med att använda en extern leverantör för datainsamling av delar av AKU. AKU består av en urvalsundersökning genom telefonintervju och omfattar uppgifter om bland annat arbetsmarknaden, arbetslöshet och sysselsättning. Det är en av SCB:s viktigaste uppgifter och statistiken används av bland annat riksdagen, Riksbanken och Arbetsförmedlingen.<sup>63</sup>

SCB genomförde en upphandling och Evry lämnade ett anbud som var avsevärt lägre än SCB:s egna kostnader. SCB inhämtade referenser hos andra myndigheter och referenserna visade att

---

<sup>58</sup> Se Kihlström Yngve och Hämborg Barron (2020) s. 9 – 10, 12.

<sup>59</sup> Se Aftonbladet, fel i SCB-siffror.

<sup>60</sup> Se Aftonbladet, SCB varnade för egna siffror.

<sup>61</sup> Se Svenska Dagbladet Näringsliv (2019).

<sup>62</sup> Se Sveriges Radio, SCB bryter med konsult efter sifferskandal.

<sup>63</sup> Se SCB, rapport om AKU-händelsen, s. 5, 13.

Evrys kvalitet var tillfredsställande. Därefter tilldelades Evry kontrakt och erbjöds ersättning baserat på svarsnivån, då högre svarsnivå gav högre ersättning.<sup>64</sup>

Under 2016 genomförde SCB en utvärdering av Evrys datainsamling. Utvärderingen visade ett övervägande positivt besked. Det förelåg dock brister i tillgången av data och Evrys processdata skiljde sig från SCB:s. Eftersom Evry arbetade i ett egenutvecklat systemstöd försvårades jämförelsen mellan Evry och SCB:s data. Utredningen valde dock att rekommendera ett utökat samarbete med Evry. Evrys svarsfrekvens var bättre, kostnaden per intervju lägre och kvaliteten i stor mån likvärdig SCB:s.<sup>65</sup>

### 3.2.3 Upphandling av datainsamling

SCB inledde år 2017 en upphandling för att utöka den externa datainsamlingen av AKU till 50 procent.<sup>66</sup> Upphandlingen genomfördes med öppet förfarande och med pris som utvärderingsgrund. SCB uppställde krav på leverantören och på upphandlingsobjektet, exempelvis krävdes erfarenhet av datainsamling och krav på intervjuares kapacitet. Intervjuare skulle besitta tillräckliga kunskaper i svenska och leverantören skulle genomföra ”medlyssning” för att kontrollera intervjuarnas förmåga.<sup>67</sup> Medlyssning angavs innebära att en tredje part skulle lyssna på telefonintervjun utan att intervjuaren var medveten om det.<sup>68</sup> Syftet var att skapa ett verktyg för att uppdaga brister i frågeformulär och intervjuprocessen. Vid allvarliga problem angavs SCB inneha rätten att stänga av intervjuaren.<sup>69</sup>

Evry var en av tre leverantörer som lämnat anbud och Evrys anbud innehöll det lägsta priset.<sup>70</sup> Riskanalysen under upphandlingsprocessen visade dessutom att risken för upptrappningen var lägre om samma leverantör som tidigare använts användes igen. SCB tilldelade Evry uppdraget och kontraktet skrevs under 2017, med en löptid till oktober 2021. Prisbilden som använts under försöket behölls, vilket resulterade i att Evry fick högre ersättning desto högre svarsnivå var.

---

<sup>64</sup> Se SCB, rapport om AKU-händelsen, s. 13, 15, 16.

<sup>65</sup> Se SCB, rapport om AKU-händelsen s. 14, 16.

<sup>66</sup> Se SCB, förfrågningsunderlag, s. 14.

<sup>67</sup> Se SCB, förfrågningsunderlag, s. 12 – 13, 18, 21 – 22, 28.

<sup>68</sup> Se SCB, definitionslista, s. 5.

<sup>69</sup> Se SCB, förfrågningsunderlag, s. 28.

<sup>70</sup> Se SCB, anbudsöppningsprotokoll.

Evry fortsatte dessutom använda sitt eget systemstöd vilket innebar att en jämförelse mellan SCB:s och Evrys data var fortsatt försvårad.<sup>71</sup>

### 3.2.4 Implementering och avtalsstart

SCB stöttade Evry i upptrappningen från 20 procent till 50 procent genom utbildning av intervjuare och uppföljningsmöten. Evrys svarsfrekvens sjönk trots detta till 49 procent vilket utgjorde nya bottennivåer.<sup>72</sup> Svarsnivån på 49 procent kan jämföras med svarsnivån på 52 procent som Evry levererade under inledandet av den första upphandlingen.<sup>73</sup> Orsaken till den låga svarsnivån bedömdes vara oerfarna intervjuare. Lösningen blev följaktligen en ytterligare satsning på utbildning. Svarsfrekvensen föll dock ytterligare eftersom Evry beslutade att sluta ringa under kvällar och helger. Skälet till beslutet var att Evry ansåg sig ringa mer än vad avtalet krävde. SCB agerade genom en prisjustering, som tilläts enligt avtalet. Vidare ingicks ett tilläggsavtal för extra tidsinsatser, detta för att uppnå 55 procents svarsfrekvens.<sup>74</sup>

Åtgärderna som vidtogs var otillräckliga och under 2019 började statistiken i AKU ifrågasättas. Först efter att SCB genomfört en fördjupad analys av statistiken framkom avvikelser i förhållande till andra arbetsmarknadsindikatorer. Kvaliteten i de insamlade uppgifterna uppdagades vara av bristande kvalitet och Evrys data hade sämre kvalitet än SCB:s. I oktober informerade SCB om kvalitetsbrister i Arbetskraftsundersökningarna till följd av Evrys data. Därefter avslutade SCB avtalet med Evry.<sup>75</sup>

### 3.2.5 Vad gick fel?

I media beskrevs bristerna i AKU som en skandal.<sup>76</sup> En studie av upphandlingsprocessen bekräftar att uppgifterna i AKU innehöll kvalitetsbrister på grund av felaktig statistik från den upphandlade underleverantören.<sup>77</sup> Det är därför av intresse att utröna SCB:s roll i upphandlingens misslyckande.

---

<sup>71</sup> Se SCB, rapport om AKU-händelsen, s. 14, 16.

<sup>72</sup> Se SCB, rapport om AKU-händelsen s. 14 – 15.

<sup>73</sup> Se bilaga B.

<sup>74</sup> Se SCB, rapport om AKU-händelsen s.14 – 15.

<sup>75</sup> Se SCB, rapport om AKU-händelsen s.11, 15.

<sup>76</sup> Se 4.2.1 media.

<sup>77</sup> Se 4.2.3 upphandling av datainsamling 4.2.4 implementering och avtalsstart.

I granskningen av upphandlingen nådde SCB slutsatsen att problemen med upphandlingen uppstod under upptrappningen av avtalet. Tiden för upptrappning var för kort för Evry. Enligt SCB hade Evry behövt en mer avancerad styrning och mer erfarna intervjuare för att genomföra upptrappningen.<sup>78</sup>

SCB:s granskning analyserade även hur upphandlingsprocessen och insamlingen av data kunde förbättras för att undvika problemen som uppstod. Redan i kravställningen i upphandlingsdokumenten identifierade SCB problem med upphandlingen. SCB uppställde inte krav på att Evry skulle arbeta i SCB:s system. Eftersom Evry arbetade i ett eget system kunde inte analyser av processdata ske, således kunde inte Evrys statistik och datainsamlingsprocess kvalitetssäkras. Därutöver användes inte den processdata som SCB hade tillgång till på ett ändamålsenligt sätt, vilket begränsade SCB:s möjlighet att identifiera brister i statistiken och vidta åtgärder.<sup>79</sup>

För att uppnå en förbättrad upphandlingsprocess angav SCB ett antal förslag. SCB drog slutsatsen att en förbättrad riskanalys av leverantörens intervjuverksamhet borde implementeras. Upphandlingen hade också förbättrats av utvärderingskriterier som möjliggjort att kvalitet av datainsamling blivit lättare att säkerställa genom uppföljning. Även prismodell, krav på leverantören och sanktioner var kriterier som SCB ansågs behöva överses inför framtida upphandlingar.<sup>80</sup>

SCB kritiserade även sin uppföljning av avtalet. Medlyssningsrutinerna ansågs inte ha uppnått den standard som avsågs. Vid medlyssning uppdagades det att Evrys anställda inte hade tillräckligt goda kunskaper i svenska enligt de krav som ställdes i förfrågningsunderlaget. Det saknades dock tydliga rutiner för hur avvikelser som upptäckts vid medlyssning skulle hanteras.<sup>81</sup> De bristande rutinerna verkar ha resulterat i att SCB inte agerade på avvikelserna.

---

<sup>78</sup> Se SCB, rapport om AKU-händelsen s. s. 16.

<sup>79</sup> Se SCB, rapport om AKU-händelsen s. 10 – 16.

<sup>80</sup> Se SCB, rapport om AKU-händelsen s. 16.

<sup>81</sup> Se SCB, rapport om AKU-händelsen s. 12.



Sammanfattningsvis identifieras flera brister i SCB:s upphandling. Olika processsystem resulterade i att SCB inte kunde upptäcka bristerna i statistikens kvalitet. Upphandlingen saknade tillräcklig riskanalys, utvärderingskriterier, krav på leverantör och sanktioner. Dessutom innebar brister i uppföljning av både processdata och avvikelser i medlyssning i att problematiken kring statistiken inte upptäcktes och att brister inte åtgärdades.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Se SCB, rapport om AKU-händelsen s. 12, 16.

# 4 Vägen framåt: undvika misslyckade upphandlingar

## 4.1 Myndigheter

För både VFN och SCB var det flera orsaker som har resulterade i misslyckade upphandlingar. De flesta faktorerna kan inte kopplas till problem kring regleringen i LOU. Misslyckandena tycks främst utgöra en konsekvens av brister i förarbetet och uppföljning av upphandlingen. Möjligheten att undvika misslyckade upphandlingar kan därmed uppnås genom förändringar i såväl förberedelse som uppföljningen av upphandlingen.

Brister i förberedelse av upphandling var en bidragande orsak till misslyckade upphandlingar för både VFN och SCB. I EY:s och SCB:s granskning identifierades brister i förfrågningsunderlaget som en orsak till upphandlingarnas respektive problem. Eftersom VFN inte uppställde krav på en redogörelse av logistiktjänsten saknades möjlighet att identifiera problemet med logistiktjänstens beroende av artikelinformationen. Det resulterade i förseningar av inleveranserna. SCB:s granskning visade att myndigheten borde ha uppställt krav på att leverantören skulle arbetat i SCB:s system. Eftersom leverantören arbetade i ett eget system uppstod svårigheter med att identifiera bristerna i Evrys data genom kvalitetssäkring.

Det måste ifrågasättas varför dessa krav inte uppställdes i upphandlingarna. I SCB:s upphandling tycks det snarast bero på att SCB saknade kunskap om vikten av ett gemensamt system. Avseende upphandlingen av tredjepartslogistik menade VFN att de befintliga logistiklösningarna på marknaden var standardiserade och att det därför inte fanns skäl att kräva en redogörelse av logistiktjänsten. Den gemensamma nämnaren mellan SCB och VFN tycks vara att det saknades kunskap om att det aktuella kravet behövde uppställas. Det är således kunskapsbrist som resulterade i att tillräckliga krav inte uppställs. Upphandlade myndigheter bör därmed tillförskaffa sig tillräcklig kunskap om vad som eftersträvas med upphandlingen och vilka krav som måste ställas för att uppnå det.

Granskningarna påvisade även ett behov av förbättrade riskanalyser. Bristande riskanalyser resulterade i att VFN saknade insikt i riskerna med logistiklösningen och vårdens känslighet för leveransstörningar. SCB:s rapport visade att riskanalys av leverantörens intervjuverksamhet behövde förstärkas. Riskanalyser är således centrala vid upphandlingar. De krävs för att uppnå tillräcklig kunskap om vilka risker som finns och därmed vilka åtgärder som måste vidtas. En upphandlingsprocess bör således inkludera djupgående riskanalyser som berör samtliga relevanta aspekter av upphandlingen, detta för att uppdaga samtliga relevanta risker.

I både EY:s rapport och SCB:s rapport angavs utvärderingsgrunden pris som problematisk. EY beskrev att utvärderingsgrunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet möjliggjorde en mer nyanserad bedömning av anbudsgivarnas förmåga att fullfölja avtalets förpliktelser, eftersom andra tilldelningskriterier kan viktas mot priset. Myndigheter fritt kan välja mellan utvärderingsgrunderna och därmed bör myndigheter välja utvärderingsgrunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet.

VFN påpekade dock att en annan utvärderingsgrund än pris inte hade varit tillräcklig för att upptäcka problematiken med logistiklösningen, eftersom den förändrade utvärderingsgrunden inte förändrat kraven på kvalitet som VFN uppställt. Det är därför centralt att inte låta en förändrad utvärderingsgrund vara den enda åtgärden som vidtas. Den upphandlande myndigheten måste även besitta tillräcklig kunskap för att uppställa tillräckliga tilldelningskriterier inom ramen för bästa förhållande mellan pris och kvalitet.

Problematiken som uppstod på grund av kunskapsbristen hos VFN och SCB förvärrades även på grund av bristande uppföljning av upphandlingarna. VFN agerade inte trots att Apotekstjänst indikerade att de var försenade med inleveranserna, vilket resulterade i att åtgärder inte vidtogs för att förhindra materialbristen. VFN och Apotekstjänst införde inte heller någon införandeplan trots att det angavs i förfrågningsunderlaget att det skulle ske. Enligt EY hade en införandeplan underlättat implementeringen av avtalet.

SCB brast i sin uppföljning genom att inte agera när Evrys intervjuare inte uppfyllde kravet på tillräckliga kunskaper i svenska, trots att det var ett krav enligt förfrågningsunderlaget. I SCB:s rapport beskrevs att bristande rutiner saknades för att agera vid uppdagande av brister i förhållande till kraven i förfrågningsunderlaget. Det framgår dock tydligt av förfrågningsunderlaget att SCB hade rätt att stänga av en intervjuare vid allvarliga problem, vilket måste anses uppfyllt. För att uppnå en framgångsrik upphandling bör myndigheter därmed säkerställa att avtalet efterföljs och vidta åtgärder om leverantören bryter mot de uppställda kraven.

Det framgår dessutom av både EY:s granskning och VFN:s uttalande att tester av leverantörens förmåga borde ha genomförts innan avtalsstart. EY och VFN menade att tester skulle ha genomförts av Apotekstjänst förmåga att genomföra leveransen. Tester hade uppdagat bristerna i Apotekstjänsts logistiklösning och möjliggjort åtgärder innan avtalsstart för att förhindra materialbristen. Myndigheter bör därmed inkludera tester av leverantörens kapacitet under implementeringen av avtalet.

Sammantaget kan en myndighet undvika misslyckade upphandlingar genom att besitta tillräcklig kunskap om vilka krav som bör ställas i förfrågningsunderlaget, genomföra riskanalyser och tillämpa utvärderingsgrunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet. Upphandlingen ska också innefatta en uppföljning som säkerställer att avtalet efterföljs och tester ska genomföras innan avtalsstart för att säkerställa att leverantören innehar förmågan genomföra leveransen.

## **4.2 Lagstiftaren**

Förberedelse och uppföljning regleras inte i LOU. Myndigheter behöver inte genomföra riskanalyser, införskaffa viss kunskap eller genomföra uppföljning av avtalet. Myndigheten kan även fritt välja utvärderingsgrund. Det går däremot att diskutera huruvida lagstiftaren bör överväga att införa reglering som minimerar riskerna för misslyckade upphandlingar.

LOU:s nuvarande reglering kräver inte att myndigheten uppställer särskilda krav på anbudet. Den upphandlande myndigheten kan fritt ställa krav på anbudet om kraven är förenliga med de allmänrättsliga principerna i 4 kap. 1 § LOU. I de granskade upphandlingarna var emellertid

brister i förberedelse av upphandlingen ett återkommande skäl till problem med upphandling. Upphandlingarna angavs exempelvis innehålla bristande krav i förfrågningsunderlaget. Det finns därför skäl att utreda om krav på förberedelse inför upphandling bör införas för att tillgodose att myndigheten erhåller tillräcklig kunskap och därmed kan uppställa erforderliga krav på anbudet. En utmaning med att reglera förberedelse av upphandling är dock att fastställa vilka aspekter som är centrala för samtliga typer av upphandlingar. I EY:s rapport uppmärksammades behovet av representation från slutkunden i upphandlingen. Slutkundens deltagande möjliggör större kunskap om behovet som ska uppfyllas med upphandlingen och därmed vilka krav som måste uppställas. En möjlig reglering är därför att uppställa ett krav på att representanter från slutkunden deltar i upphandlingsprocessen.

Båda granskningar definierade även bristande riskanalyser som en bidragande faktor till upphandlingarnas misslyckande. Både VFN och SCB genomförde riskanalyser, dessa tycks dock ha varit otillräckliga. Eventuellt hade LOU kunnat innehålla ett krav på genomförande av riskanalys. Det är emellertid utmanande att skapa en reglering som tillgodoser olika upphandlingars behov avseende vilka riskanalyser som bör genomföras. En möjlig reglering är ett krav på adekvat riskanalys av leverantörens verksamhet i förhållande till upphandlingsobjektet. En sådan riskanalys bör ha identifierat problematiken kring Apotekstjänst logistiklösning och risken med att Evry arbetade i ett eget system. Däremot hade det inte medfört att VFN behövt genomföra en riskanalys utifrån ett patientperspektiv, vilket identifierades som en brist enligt EY. Det är därmed lämpligt att även kräva riskanalys utifrån samtliga berörda parter perspektiv.

En ytterligare åtgärd som bör vidtas är att begränsa möjligheten för myndigheter att välja utvärderingsgrund. Den nuvarande regleringen tillåter myndigheter att välja mellan pris, bästa förhållande mellan pris och kvalitet och kostnad. Enligt statistiken tillämpas främst utvärderingsgrunden pris. I både EY:s rapport och SCB:s rapport bedömdes dock utvärderingsgrunden pris som problematisk och EY:s rapport angav bästa förhållande mellan pris och kvalitet som mer fördelaktigt. Lagstiftaren bör därför överväga att göra pris och kvalitet till den huvudsakliga utvärderingsgrunden och endast tillåta pris och kostnad under särskilda omständigheter.

SCB och EY identifierade även bristande uppföljning som ett problem vid upphandlingen. LOU begär inte uppföljning utan kräver endast att det inte sker för stora förändringar i kontraktet. Bristerna i uppföljning var således inte i strid med LOU. Det finns därmed skäl att diskutera ett införande av krav på uppföljning av upphandling. En potentiell reglering av uppföljning är att införa en tidsfrist från upptäckt av en brist i avtalet till att myndigheten måste agera, en sådan reglering hade krävt agerande från SCB när Evry inte upprätthöll sina förpliktelser av tillräckliga kunskaper i svenska.

Både VFN och EY betonade även vikten av att genomföra tester av leverantörens verksamhet innan avtalsstart, detta för att kontrollera eventuella brister innan avtalet inleds. Lagstiftaren bör därmed också överväga ett krav på att genomföra tester av leverantörens kapacitet innan avtalsstart. Testernas omfattning bör dock anpassas utefter upphandlingens omfattning.

En ytterligare aspekt av uppföljning är att säkerställa att de åtgärder som enligt förfrågningsunderlaget ska vidtas faktiskt genomförs efter att avtal ingåtts. VFN angav exempelvis i förfrågningsunderlaget att en gemensam införandeplan skulle upprättas. Någon sådan plan upprättades emellertid aldrig. Lagstiftaren bör följaktligen överväga en reglering som kräver att de uppställda kraven i förfrågningsunderlaget efterföljs. Införandeplanen har en särskild betydelse vid uppföljning av upphandling eftersom det kan användas som ett verktyg för att fastställa hur införandet av avtalet ska genomföras. I EY:s rapport betonades vikten av en införandeplan för att uppnå en framgångsrik implementering av det upphandlade avtalet. En möjlig lagändring är därför att begära att en gemensam införandeplan upprättas efter att avtal ingåtts.

För att sammanfatta bör lagstiftaren kräva att representanter från slutkunden ska delta i upphandlingen, att riskanalyser ska genomföras och att bästa förhållande mellan pris och kvalitet ska utgöra den huvudsakliga utvärderingsgrunden. Därutöver bör lagstiftaren kräva att myndigheten agerar när leverantören brister i förhållande till avtalet, att tester av leverantörens verksamhet genomförs innan avtalsstart och att de krav som uppställts i förfrågningsunderlaget genomförs. Det bör även vara obligatoriskt att upprätta en införandeplan.

## 5 Slutsats

Sammanfattningsvis är det ett flertal aspekter som myndigheter och lagstiftaren bör beakta för att undvika en misslyckad upphandling. En lyckad upphandling kräver att myndigheter genomför betydligt mer arbete än vad som uttryckligen krävs i lagen. Lagstiftaren kan agera för att förhindra misslyckade upphandlingar genom att utöka LOU till att omfatta reglering av både förberedelse och uppföljning.

För att undvika misslyckade upphandlingar bör myndighet och lagstiftaren säkerställa att de upphandlingsansvariga besitter tillräcklig kunskap, att riskanalyser genomförs och att utvärderingsgrunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet tillämpas. Upphandlingen bör dessutom åtföljas av erforderlig uppföljning genom agerande vid bristande uppfyllande av krav, tester av leverantörens förmåga och upprättandet av en införandeplan.

### 5.1 Vidare studier

Förslag på vidare studier är en undersökning av problemen med att utöka regleringen i LOU. Det skulle dessutom vara av intresse att studera om föreslagen reglering är förenlig med EU-rätten och vilka påföljder som ska implementeras om myndigheten inte uppfyller kraven som föreslagits.

# Bilaga A

Tröskelvärden och gräns för direktupphandling. Tröskelvärde per 1 januari 2020<sup>83</sup>

<b>Varor och tjänster</b>	<b>Euro</b>	<b>SEK</b>
Upphandlande enheter	428 000	4 395 089
Direktupphandlingsgräns		1142 723
<b>Byggtreprenader</b>		
Upphandlande enheter	5 350 000	54 938 615
Direktupphandlingsgräns		1142 723
<b>Sociala tjänster och andra särskilda tjänster (bilaga 2)</b>		
Upphandlande enheter	1 000 000	10 268 900
Direktupphandlingsgräns		1142 723

<sup>83</sup> Se Konkurrensverket, tröskelvärden.



# Bilaga B

Korrespondens med SCB angående svarsfrekvens.<sup>84</sup>

VB: Upphandling



2021-12-22 16:03

Till: t4346su-s@student.lu.se Kopior: upphandling@scb.se

 Bilaga Införandeplan 2017.pdf  
203,99 kB



Hej Tilda,

Bifogar införandeplan som efterfrågats tidigare.

Nedan ser du även den plan för upptrappning av urvalet hos Evry som SCB tog fram.

Månad	Upptrappning/ Nedtrappning	Urvalsstorlek		
		DIH	EVRY	Totalt
<b>December 2017</b>		21 480	5 370	26 850
<b>Januari 2018</b>	1 611	19 869	6 981	26 850
<b>Februari 2018</b>	1 611	18 258	8 592	26 850
<b>Mars 2018</b>	1 611	16 647	10 203	26 850
<b>April 2018</b>	1 611	15 036	11 814	26 850
<b>Maj 2018</b>	1 611	13 425	13 425	26 850
<b>Juni 2018</b>		13 425	13 425	26 850

Vad gäller svarsfrekvens började EVRY med insamling av AKU i januari 2015. Svarsfrekvensen för januari 2015 var 52.3%.

Gällande din fråga att du vill ta del av undersökningen som genomfördes av Evrys arbete efter den första upphandlingen. Kan du specificera mer i detalj vad du vill ta del av?

Med vänlig hälsning

—

Upphandlingskonsult (AB Ecenea)  
ML/VS/SOL  
SCB, statistikmyndigheten  
Klostergatan 23, 701 89 Örebro  
070-714 29 65  
[scb.se](http://scb.se)

<sup>84</sup> Upphandlingskonsult på SCB (2021), svarsfrekvens.

# Käll- och litteraturförteckning

## Källor

### Otryckta källor

SCB, *Anbudsöppningsprotokoll*, Dnr 2017/149, (Statistiska centralbyrån), (cit. anbudsöppningsprotokoll).

SCB, *Bilaga 18 definitionslista*, Dnr 2017/149, 2017-02-13, (Statistiska centralbyrån), (cit. definitionslista).

SCB, *Förfrågningsunderlag*, Dnr 2017/149, 2017-02-27, (Statistiska centralbyrån), (cit. förfrågningsunderlag).

Varuförsörjningen, *Förfrågningsunderlag*, Refnr VF2018-0008, 2018-05-03, (Varuförsörjningen) (cit. förfrågningsunderlag).

Varuförsörjningen, *Upphandlingsprotokoll*, VF2018:05-14, 2018-05-1, (Varuförsörjningen), (cit. upphandlingsprotokoll).

### Tryckta källor

#### Offentligt tryck

HFD 2013 ref 31.

## Litteratur

Aftonbladet (2019), *Fel i SCB-siffror – arbetslöshet överdriven*, tillgänglig på <https://www.aftonbladet.se/minekonomi/a/0nO7r2/fel-i-scb-siffror--arbetslosket-overdriven>, (besökt 2021-11-30), (cit. fel i SCB-siffror).

Aftonbladet (2019), *SCB varnade för sina egna siffror – var konsultföretaget Evrys fel*, tillgänglig på <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/GG8E46/scb-varnade-for-sina-egna-siffror--var-konsultforetaget-evrys-fel>, (besökt 2021-11-30), (cit. SCB varnade för egna siffror).

Apotekstjänst, *Övertagande av logistikuppdraget för Varuförsörjningen* (2019), tillgänglig på: <https://apotekstjanst.se/media/4ouhhjrf/apotekstj%C3%A4nst-%C3%B6vertagande-av-logistikuppdraget-f%C3%B6r-varuf%C3%B6rs%C3%B6rjningen.pdf>, (besökt 2021-12-06).

EY, *Granskning av Varuförsörjningsnämnden*, (2020), tillgänglig på:  
<https://edilprod.dll.se/GetPublicFile.ashx?docid=495644>, (besökt 2021-11-24).

Forsberg Niclas, *Upphandling*, femte upplagan, Stockholm. Nordstedts Juridik, 2019.

Göteborgs-Posten (2020), *Alexandra Waluszewski: Den svåra konsten med offentlig upphandling*, tillgänglig på: <https://www.gp.se/ledare/den-sv%C3%A5ra-konsten-med-offentlig-upphandling-1.25544618>, (besökt 2021-12-01).

Hausel Heldah Ellen och Värja Emelie (2019), *En effektivare upphandling – mer nytta för pengarna*, Svenskt näringsliv, tillgänglig på:  
[https://www.svensktnaringsliv.se/bilder\\_och\\_dokument/p42c7\\_effektivare-offentlig-upphandlingpdf\\_1004651.html/BINARY/Effektivare%20offentlig%20upphandling.pdf](https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/p42c7_effektivare-offentlig-upphandlingpdf_1004651.html/BINARY/Effektivare%20offentlig%20upphandling.pdf), (besökt 2021-12-20).

Kihlström Yngve och Hämborg Barron (2020), *Varuförsörjningsnämndens svar på internrevisionens rapport*, tillgänglig på:  
<https://edilprod.dll.se/GetPublicFile.ashx?fileID=602652>, (besökt 2021-12-17).

Kleineman Jan, *Juridisk metodlära*, upplaga 1:5. (red. Korling Fredric och Mauro Zamboni). Lund, Studentlitteratur, 2015.

Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, *Statistik om offentlig upphandling 2020*, 2020, tillgänglig på: <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/statistik-om-offentlig-upphandling-2020/>, (besökt 2021-11-4).

Konkurrensverket, *LOU i korthet*, tillgänglig på:  
<https://www.konkurrensverket.se/upphandling/lagar-och-regler/lou-i-korthet/>, (besökt 2021-01-31), (cit. LOU i korthet).

Konkurrensverket, *Tröskelvärden och gräns för direktupphandling*, tillgänglig på  
<https://www.konkurrensverket.se/upphandling/lagar-och-regler/troskelvarden/> (besökt 2021-11-10), (cit. tröskelvärden).

Lindahl Toftegaard Eva, *Offentlig upphandling*, andra upplagan, Lund, Studentlitteratur, 2015.

Molander Per (2009), *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*, Regeringskansliet, tillgänglig på: <https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/08/ESO-rapport-nr-2.pdf>, (besökt 2021-12-20).

Olsen Lena (2004), *Rättsvetenskapliga perspektiv*, Svensk Juristtidning, tillgänglig på:  
<https://svjt.se/svjt/2004/105>, (besökt 2021-12-20).

Region Uppsala, *Revisionskrivelse om upphandling och byte av tredjepartsleverantör av förbrukningsmaterial*, rev. Dnr 2020-0003, 2020-03-16, tillgänglig på:  
<https://edilprod.dll.se/GetPublicFile.ashx?docid=495644>, (besökt 2021-11-24).

Rosén Andersson, Helena - Mühlenbock, Eva-Maj - Hallberg, Olof – Norlén, Hugo - Näslund, Johanna, *Lagen om offentlig upphandling en kommentar*, tredje upplagan, Stockholm, Nordstedts Juridik, 2020.

Sandgren Claes, *Om empiri och rättsvetenskap del II*, Juridisk tidskrift, 1995/96 Nr 4, s. 1035 – 1059.

SCB, *Rapport om AKU-händelsen 2019* (2020), Dnr A2020/0711, tillgänglig på: [https://www.scb.se/contentassets/fd4911dc327441ffbc02bcf5ed163f77/rapport\\_version\\_1.0.pdf](https://www.scb.se/contentassets/fd4911dc327441ffbc02bcf5ed163f77/rapport_version_1.0.pdf), (besökt 2021-11-22), (cit. rapport om AKU-händelsen).

Svenska Dagbladet Näringsliv (2019), *Finansministern om mötet med SCB: Förklarar allvaret*, tillgänglig på: <https://www.svd.se/efter-missen-experimenten-har-gjort-samhället-skorare>, (besökt 2021-12-23).

Sveriges radio (2019), *Läkarnas krav: Häv avtalet med Apotekstjänst*, tillgänglig på: <https://sverigesradio.se/artikel/7326404>, (besökt: 2021-12-22), (cit. läkarnas krav).

Sveriges Radio (2019), *SCB bryter med konsult efter sifferskandal*, tillgänglig på: <https://sverigesradio.se/artikel/7342749>, (besökt 2021-12-23), (cit. SCB bryter med konsult efter sifferskandal).

SVT (2019), *Varuförsörjningschefen för de fem berörda regionerna: ”Bristen är ett allvarligt problem”*, tillgänglig på: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/orebro/varuforsorjningchefen-for-de-fem-sjukvardsregionerna-det-har-ar-ett-allvarligt-problem>, (besökt 2021-12-22), (cit. bristen är ett allvarligt problem).

SVT (2019), *Över 480 operationer inställda på grund av materialbrist*, tillgänglig på <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/over-480-operationer-installda-pa-grund-av-materialbrist>, (besökt 2021-11-24), (cit. 480 operationer inställda).

SVT (2020), *Tidigare statistiker på SCB: ”Herregud vad har vi gjort?”*, tillgänglig på: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/fd-statistiker-pa-scb-herregud-vad-har-vi-gjort>, (besökt 2021-12-01), (cit. tidigare statistiker på SCB).

Varuförsörjningen, *Varuförsörjningen*, tillgänglig på <https://varuforsorjningen.se/om-oss/>, (besökt 2021-11-23), (cit. om oss).

Varuförsörjningen, *Varuförsörjningen*, tillgänglig på <https://varuforsorjningen.se/om-oss/vaar-organisation/> (besökt 2021-11-26), (cit. vår organisation).