



Offentlig upphandling av mat

En kartläggning av Sveriges offentliga upphandling av livsmedel och måltidstjänster

RAPPORT 2015:1

Offentlig upphandling av mat

En kartläggning av Sveriges offentliga upphandling av livsmedel och måltidstjänster

Konkurrensverkets rapportserie 2015:1

Konkurrensverket mars 2015
Utredare: Jonathan Lukkarinen
ISSN-nr 1401-8438
E-print, Stockholm 2015
Foto: Matton Images

Förord

Denna rapport beskriver marknaderna för offentligt upphandlade livsmedel och måltidstjänster till skolor, vård och omsorg. Syftet med rapporten är att identifiera konkurrensrelaterade problem vid offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster. Målet är att öka förståelsen om varför problemen uppstår och att övergripande resonera om vilka åtgärder som behövs för att förhindra problemen i framtiden. Rapporten har en bred, kvantitativ ansats och bygger dels på statistik och dels på en enkätundersökning riktad mot kostcheferna i kommuner och landsting.

Konkurrensverket fick under 2014 ansvar för stödet till offentlig upphandling. I samband med detta startade Konkurrensverket utredningar inom områden med särskilda miljöintressen som mat, avfall och allmännyttans nybyggnation.

Vi presenterar i denna rapport ett antal områden med övergripande åtgärder att arbeta vidare med för att motverka problem vid upphandling av livsmedel och måltidstjänster. Förslagen på åtgärder kommer från enkäten till kostcheferna i kombination med Konkurrensverkets mångåriga erfarenhet om konkurrens och upphandling. Förutsättningarna varierar mellan upphandlande myndigheter. Varje upphandlande myndighet måste därför själv värdera vilka åtgärder som är bäst lämpade utifrån sina egna förutsättningar.

Stockholm i mars 2015

Dan Sjöblom
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	9
1 Offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster i Sverige.....	12
1.1 Allt fler upphandlingar av mat.....	13
1.2 Mat är ofta kopplat till politik.....	16
2 Vanliga problem vid offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänst.....	18
2.1 Ett fåtal stora leverantörer	20
2.2 Bristande konkurrens mellan anbudsgivare.....	24
2.3 Färre anbud vid tilldelning enligt lägsta pris	32
2.4 Hög andel överprövningar.....	36
2.5 Diskvalificerade anbudsgivare	39
2.6 Många upphandlingar avbryts.....	40
2.7 Svårt att ställa rätt krav	41
2.8 Priser och sortiment kan ändras	43
2.9 Svag strategisk koppling	47
3 Öka förutsättningarna för små och medelstora företag att lämna anbud	48
3.1 Fler anbud kan leda till bättre anbud	48
3.2 Tilldela enligt ekonomiskt mest fördelaktiga anbud.....	49
3.3 Minska distributionskraven för leverantörer	50
3.4 Dela upphandlingarna i flera kontrakt.....	51
3.5 Minska den administrativa bördan.....	54

4	Öka upphandlingarnas förutsägbarhet.....	56
4.1	Tydlig kommunikation och dokumentation ger färre problem.....	56
4.2	Undersök vad marknaden kan erbjuda.....	57
4.3	Ställ rätt krav och följ upp dem	59
4.4	Tydligare reglering av förändringar	62
5	Höj kunskapen om upphandling	63
5.1	Kunskap leder till bättre upphandlingar	63
5.2	Upphandla strategiskt.....	67
5.3	Tänk på nya sätt.....	67
5.4	Samarbeta mellan upphandlande myndigheter	69
5.5	Hjälp leverantörer att lämna anbud.....	71
5.6	Kommunicera avtal internt	72
6	Slutsatser	74
	Referenser	76
	Bilaga 1 Förstudie – granskning av statistik	79
	Bilaga 2 Enkätstudie	83

Sammanfattning

Stat, kommuner och landsting köpte livsmedel och måltidstjänster för tio miljarder kronor 2013. Detta utgjorde cirka fyra procent av den svenska marknaden för livsmedel och måltidstjänster. Samma år annonserades 225 offentliga upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster till skola, vård och omsorg. Antalet annonserade offentliga upphandlingar av livsmedel har ökat sedan 2009. Samtidigt har upphandlingar av måltidstjänster minskat.

Ungefär hälften av kostcheferna anser att offentlig upphandling av mat bidrar till att offentliga medel används på bästa sätt. De flesta kostchefer upplever att det finns stora möjligheter till förbättringar.

Marknaderna för upphandling av livsmedel och måltidstjänster präglas av att ett fåtal stora leverantörer dominerar, medan köparna är många och förhållandevis små. Kontrakt för *livsmedel* får i genomsnitt anbud från 1,9 anbudsgivare medan kontrakt för *måltidstjänster* i genomsnitt får anbud från 2,2 anbudsgivare. Trots att kostcheferna anser att det är viktigt att få in anbud från små och medelstora leverantörer har de flesta problem att lyckas med detta.

Fungerande anbudskonkurrens är ofta en förutsättning för att få bästa möjliga kvalitet och pris. Upphandlande myndigheter kan vidta flera åtgärder för att underlätta för små och medelstora företag att lämna anbud:

- dela upphandlingar i mindre kontrakt baserat på produktgrupper och platser
- undvika krav på att leverantören ska sköta distribution
- minska och underlätta administrationen för anbudslämnare.

Statistiken ger dessutom stöd för att upphandlingar med ekonomiskt mest fördelaktiga anbud som tilldelningsgrund i genomsnitt får fler anbud jämfört med lägsta pris. För att skapa mer sammanhängande marknader kan upphandlande myndigheter samordna och standardisera sina upphandlingsdokument och krav.

Kostcheferna upplever problem med att leverantörerna under avtalsperioden byter ut produkter och höjer priser utöver vad som avtalats. Vidare upplevs det som svårt för upphandlande myndigheter att ställa krav som gör att man får exakt den mat man vill ha.

En större andel upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster överprövas jämfört med upphandlingar i allmänhet. En större andel upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster avbryts dessutom.

För att undvika oförutsedda problem kan upphandlande myndigheter vidta följande åtgärder:

- göra en marknadsundersökning, det vill säga undersöka på förhand vad marknaden kan erbjuda
- föra dialog med möjliga leverantörer inför en upphandling
- anpassa kraven till sina resurser
- fokusera resursanvändningen på att ställa och följa upp de krav som är viktigast för myndigheten
- reglera hur och när förändringar får ske i avtal
- tydligt dokumentera och kommunicera inför, under och efter upphandlingsprocessen.

Det finns också goda möjligheter att få stöd vid offentliga upphandlingar, till exempel från Konkurrensverket vid regelfrågor.

Summary

The Swedish government, municipalities and counties purchased food and restaurant services for SEK 10 billion in 2013, accounting for approximately four per cent of the total market for food and restaurant services. That same year, 225 public procurements were advertised for food and restaurant services to schools, health and social care. The number of advertised public procurements of food has increased since 2009. During the same time, public procurements of restaurant services have decreased.

Approximately half of the nutrition directors in Swedish municipalities and counties regard public procurement as an effective use of public funds. Most of them feel that there is a lot of room for improvement.

The Swedish procurement markets for food and restaurant services are characterised by a few large suppliers, while the purchasers are many and comparatively small. The public share of the market is small compared to the private share. Contracts for food on average receive 1.9 tenders, while contracts for restaurant services on average receive 2.2 tenders. Although nutrition directors consider it important to receive tenders from small and medium enterprises, most of them find it difficult to achieve this.

Sufficient bid competition is often a requirement for good quality and low price. Contracting authorities can consider several measures to facilitate more tenders:

- split procurements into lots based on product groups and geographical locations

- avoid requirements on suppliers to handle distribution
- reduce the administrative work for tenderers.

Statistics also support that contracts awarded by most economically advantageous tender receive more tenders on average compared to lowest price. To create more coherent markets, contracting authorities can coordinate and standardise their procurement documents and requirements.

Nutrition directors experience contractual problems by products being exchanged and prices being raised. Furthermore, drawing up requirements that result in exactly the desired food is challenging.

A larger share of procurements of food and restaurant services is subject to review procedures than other procurements. The same is true for cancellations.

To avoid unforeseen problems, contracting authorities can:

- research the supplier market
- engage in dialogue with possible suppliers prior to procuring
- adjust requirements according to available resources
- focus the resource use on requirements and follow-up where the effects will be the greatest for the contracting authority
- regulate how and when changes to the contract can occur
- document and communicate before, under and after the procurement process.

There are also several support functions for contracting authorities to use, such as the Swedish Competition Authority for rules questions.

Begrepp och förkortningar

CPV-kod – nummer som beskriver varor och tjänster enligt ordlistan Common Procurement Vocabulary. CPV-koder kan anges med olika detaljrikedom. Annonser om upphandling ska innehålla minst en CPV-kod.

Kontrakt – avser i denna rapport avtal som upphandlingar kan resultera i. En upphandling med separat anbudslämning på tre varukorgar avser således tre kontrakt.

Kontrakterad leverantör – anbudsgivare som tilldelats kontrakt i en upphandling. Om upphandlingen avser flera kontrakt kan således flera leverantörer kontrakteras.

Kvalificerade anbudsgivare – anbudsgivare som inte uteslutits eller diskvalificerats från upphandlingen.

LOU – lag (2007:1091) om offentlig upphandling.

Livsmedel – råvaror, bearbetade råvaror, halvfabrikat, helfabrikat och drycker. Upphandling av livsmedel avser i denna rapport upphandlingar av dessa produkter, men inte måltidstjänster.

Måltidstjänster – tillagning, servering, catering samt leverans av måltider eller matportioner (kalla eller varma). Upphandlingar som avser både livsmedel och måltidstjänster har i denna rapport sorterats som upphandling av måltidstjänster.

Upphandlande myndighet – organisationer eller enheter som upphandlar offentligt, till exempel stat, kommuner, landsting, offentliga bolag samt kommun- och regionförbund.

Upphandling eller **offentlig upphandling** – ett eller flera kontrakt som regleras i lag och som annonseras offentligt.

1 Offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster i Sverige

Stat, kommuner och landsting köpte livsmedel och måltidstjänster för tio miljarder kronor 2013. Detta utgjorde cirka fyra procent av den totala marknaden för livsmedel och måltidstjänster samma år.

Under 2013 annonserades 225 offentliga upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster till skola, vård och omsorg.

Drygt åtta av tio kostchefer anger att de har en politiskt beslutad policy för den mat som serveras inom deras verksamheter.

För att kunna beskriva marknaden för offentlig upphandling av mat har vi granskat förfrågningsunderlag, upphandlingsprotokoll, tilldelningsbeslut och upphandlingsstatistik. Vi har fokuserat på livsmedel och måltidstjänster till skola, vård och omsorg. Motiven är att dessa verksamheter utgör huvuddelen av den offentligt serverade maten och att konsumenterna har begränsade möjligheter att direkt påverka vilken mat de serveras.

Granskningen omfattar inte mat som enbart är avsedd för den upphandlande myndighetens egen personal (till exempel fruktkorgar och mat till interna möten eller utbildningar). Vidare valde vi bort sondnäring, kosttillägg, djurmat samt mat och dryck till automater och annan specialiserad mat som i princip utgör egna branscher.

För att ta del av de problem som upphandlarna upplever, hur effektiva olika åtgärder upplevs samt få förslag på nya lösningar skickade vi en enkät till kostcheferna (eller motsvarande funktion) i alla kommuner och landsting.

1.1 Allt fler upphandlingar av mat

Stat, kommuner och landsting köpte livsmedel och måltidstjänster för totalt tio miljarder kronor 2013.¹ Av detta värde avser 83 procent livsmedel och 17 procent måltidstjänster. Värdet avser faktiska utbetalningar, inklusive direktupphandlingar och avrop från ramavtal. Offentliga bolag och regionförbund ingår inte.

Livsmedelssektorn omsatte 150,9 miljarder kronor i Sverige 2013, medan sektorn för restaurang, catering och bar omsatte 85,8 miljarder kronor.² Till detta kom också dryckesvaru- och tobaksindustrierna som är sammanslagna i statistiken och som totalt omsatte 27,3 miljarder kronor. Den offentliga sektorns inköp stod alltså för omkring fyra procent av marknaden.

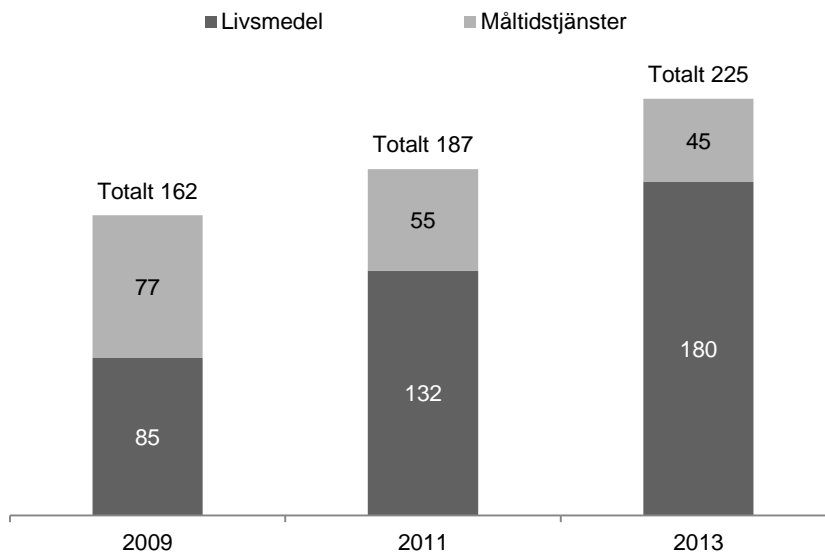
Under 2013 annonserades 225 upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster till skola, vård och omsorg (se figur 1). Detta innebar att antalet upphandlingar ökade med 39 procent mellan 2009 och 2013. Ökningen var större än genomsnittet för alla upphandlingar under samma period, som var 15 procent.

Fyra femtedelar av de 225 upphandlingarna avsåg *livsmedel* i form av råvaror, halv- eller helfabrikat och drycker. En femtedel avsåg *måltidstjänster*. Antalet upphandlingar av *livsmedel* har mer än fördubblats mellan 2009 och 2013. Samtidigt har antalet upphandlingar av *måltidstjänster* minskat med 42 procent.

¹ DoubleCheck (2014), Konkurrensverkets bearbetning.

² Bortränkat moms. Statistiska centralbyrån, 2015.

Figur 1 **Antal offentliga upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster till skola, vård och omsorg 2009–2013**



Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

Upphandlingarna rör i genomsnitt relativt stora värden som dock varierar något från år till år (se tabell 1). För *livsmedel* var det genomsnittliga värdet per upphandling, inräknat förlängningar, 50 miljoner kronor 2013. Den största upphandlingen var på totalt 780 miljoner kronor och avsåg ett kommunalt bolag som upphandlade ramavtal för livsmedel till en storstad. Beräkningen av värdena bygger på det bästa tillgängliga värdet i varje slutförd upphandling. I första hand har faktiskt utfall använts, i andra hand anbudsgivarens anbudspris, därefter förra årets utfall och i sista hand upphandlarens uppskattning. Avtalens genomsnittliga längd inräknat förlängningar var drygt tre år och åtta månader.

Tabell 1 Uppskattat genomsnittligt värde och längd på avtal vid upphandling av livsmedel 2009–2013

Upphandlingar av livsmedel	2009	2011	2013
Genomsnittligt värde per upphandling med förlängningar, miljoner kr	53,0	44,1	49,9
Genomsnittligt värde per upphandling utan förlängningar, miljoner kr	27,3	22,8	27,1
Genomsnittligt värde per kontraktsår, miljoner kr	13,9	11,3	12,6
Genomsnittlig längd på avtal utan förlängningar, år	2,1	2,0	2,0
Genomsnittlig möjlighet till förlängningar av avtal, år	1,7	1,8	1,7

Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

Det genomsnittliga värdet per upphandling av *måltidstjänster* varierar stort från år till år (se tabell 2). Inräknat förlängningar var det genomsnittliga värdet knappt 83 miljoner kronor 2013. Genomsnittet var högre detta år på grund av att flera stora upphandlingar genomfördes samtidigt. Den största upphandlingen var på totalt 1,3 miljarder kronor och avsåg ett landstings drift av restauranger samt catering, städning och annan service. Avtal för måltidstjänster är i genomsnitt nästan ett år längre än avtal för livsmedel. Den genomsnittliga längden på avtal inräknat förlängningar var nästan fyra år och åtta månader 2013. Tre avtal avsåg perioder på sju år inräknat förlängningar.

Tabell 2 Uppskattat genomsnittligt värde och längd på avtal vid upphandling av måltidstjänster 2009–2013

Upphandlingar av måltidstjänster	2009	2011	2013
Genomsnittligt värde per upphandling med förlängningar, miljoner kr	36,7	15,7	82,9
Genomsnittligt värde per upphandling utan förlängningar, miljoner kr	24,9	8,7	40,8
Genomsnittligt värde per kontraktsår, miljoner kr	9,1	3,5	14,7
Genomsnittlig längd på avtal utan förlängningar, år	2,2	2,0	2,3
Genomsnittlig möjlighet till förlängningar av avtal, år	1,8	1,9	2,3

Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

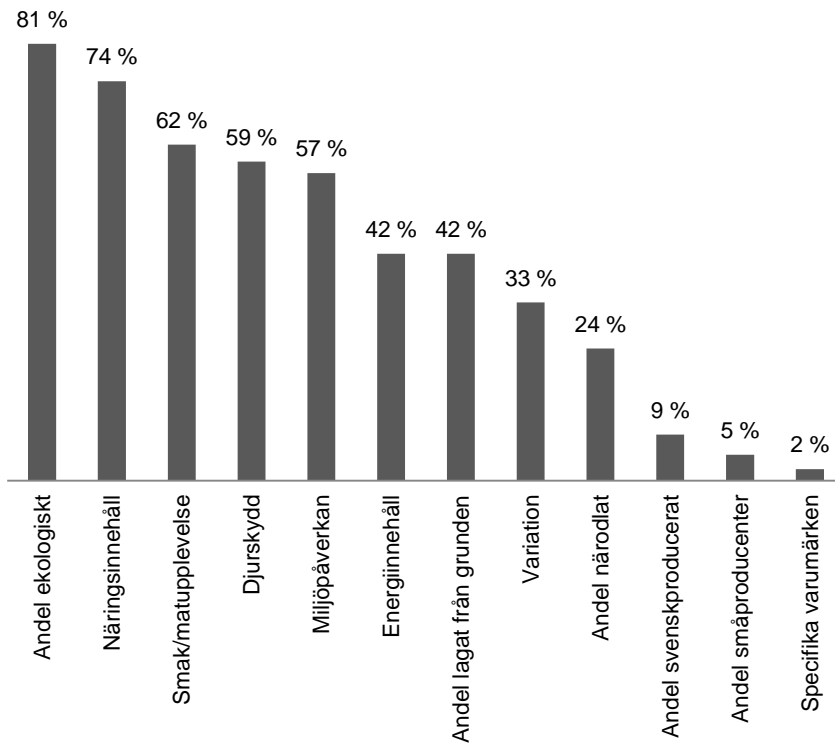
1.2 Mat är ofta kopplat till politik

Vi har frågat kostcheferna om hur de har valt mellan att upphandla livsmedel att tillaga i egen regi, att upphandla måltidstjänster eller att lägga ut maten på totalentreprenad. Enligt kostcheferna är det vanligast att någon form av politiskt beslut ligger bakom. Andra vanliga grunder är att lösningen anses vara billigast, ge högst kvalitet eller vara bäst lämpad för de lokala förutsättningarna. Flera kostchefer anger också historiska kopplingar eller att man inte övervägt andra alternativ.

Drygt åtta av tio kostchefer anger att de har en politiskt beslutad policy för den mat som serveras inom deras verksamheter.³ Av de som svarat vad den innehåller är det vanligast att ställa krav på andel ekologiskt (se figur 2). Det är också vanligt att ställa krav på näringsinnehåll, smak, djurskydd och miljöpåverkan.

³ Sweco, enkätstudie för Konkurrensverket 2014. Se bilaga 2 för mer information.

Figur 2 Vad ställer ni för krav i er policy för den mat som ni serverar i era verksamheter?



Källa: Sweco (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

2 Vanliga problem vid offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster

Marknaden för upphandling av *livsmedel* domineras av två stora aktörer och marknaden för *måltidstjänster* av tre aktörer. Av kostcheferna anser 82 procent att det är svårt att få anbud från små och medelstora företag. 95 procent anser att detta är viktigt. Det kan i många fall vara svårt och tidskrävande för små och medelstora företag att lämna anbud, bland annat beroende på hur upphandlingen är utformad.

Upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster får i genomsnitt färre anbud per kontrakt än upphandlingar i allmänhet. Kontrakt för *livsmedel* får i genomsnitt anbud från 1,9 anbudsgivare. Kontrakt för *måltidstjänster* får i genomsnitt anbud från 2,2 anbudsgivare.

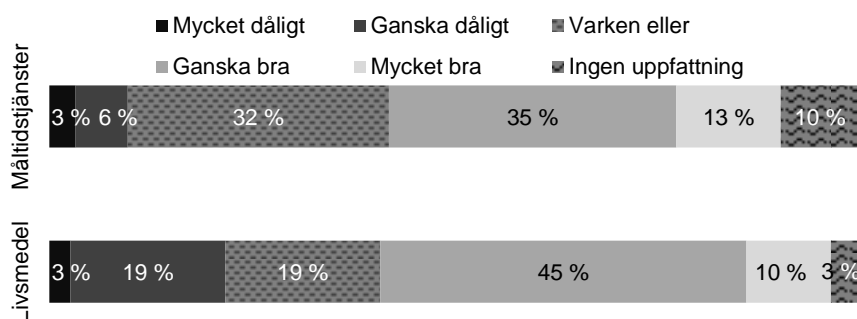
Tre fjärdedelar av kostcheferna upplever problem med att leverantörerna ofta byter ut produkter i livsmedelsavtalen under avtalsperioden. Sex av tio tycker att ersättningsprodukterna har lägre kvalitet än de ursprungliga produkterna.

Upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster överprövas oftare än andra upphandlingar. Tolv procent av de upphandlingar som avser livsmedel och måltidstjänster till människor överprövas. Av dessa fick upphandlande myndighet rätt i fyra av fem fall. Upphandlande myndigheter får oftare rätt i mål som rör livsmedel och måltidstjänster än i mål som rör andra upphandlingar.

En av sex upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster avbryts. Detta är nästan dubbelt så hög andel som för upphandlingar i allmänhet.

Drygt hälften av kostcheferna i de kommuner och landsting som upphandlar *livsmedel* anser att offentlig upphandling över lag leder till att offentliga medel används på bästa sätt (se figur 3). Bland de kostchefer som upphandlar *måltidstjänster* är motsvarande andel något lägre, knappt hälften.

Figur 3 Hur tycker du att offentlig upphandling fungerar som verktyg för att offentliga medel ska användas på bästa sätt?



Källa: Sweco (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

Drygt en av fem kostchefer som arbetar med upphandling av livsmedel och en av tio som arbetar med upphandling av måltidstjänster anser dock att upphandlingen fungerar dåligt. Även de kostchefer som anser att upphandlingen fungerar bra påpekar att det finns vissa brister. De brister som kostcheferna lyfter fram är bland annat att:

- det finns för få aktörer på marknaden
- konkurrensen mellan aktörerna är bristfällig
- överprövningar är ett stort problem
- priserna höjs ofta och på oklara grunder

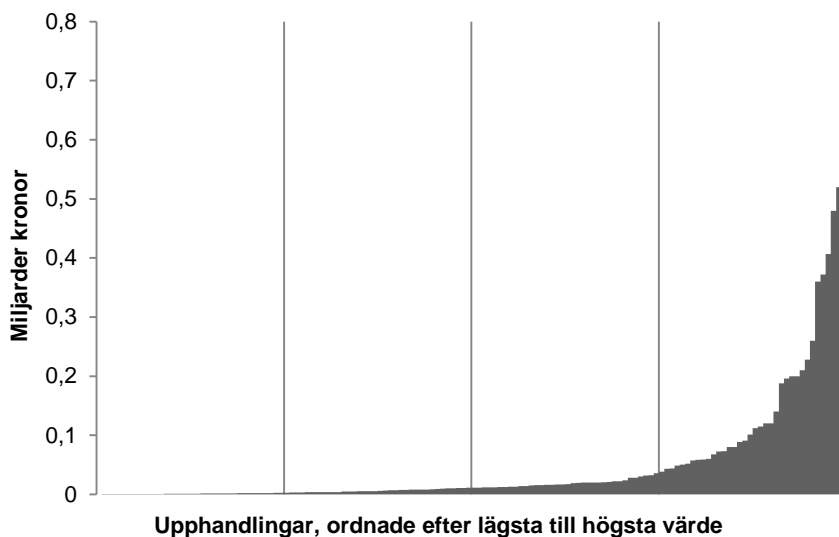
- produkter ersätts på oklara grunder, ofta mot sämre alternativ
- det är svårt att ställa krav som leder till bra priser för önskad kvalitet.

2.1 Ett fåtal stora leverantörer

Hög koncentration på marknaderna för livsmedel och måltidstjänster kan bland annat leda till färre anbud och högre priser.

För att undersöka storleksfördelningen har vi sorterat de upphandlingar av *livsmedel* som annonserades 2013 från högst till lägst värde (se figur 4). Tre fjärdedelar av upphandlingarna är förhållandevis små värdemässigt och står tillsammans för en dryg tiondel av det totala värdet. De upphandlingar som utgör den värdemässigt övre fjärdedelen är betydligt större och står tillsammans för knappt nio tiondelar av värdet för alla upphandlingar av *livsmedel*. Värdena i varje enskild upphandling baseras på bästa tillgängliga uppgift. Om möjligt används faktiskt utfall, men i huvudsak föregående års utfall eller anbudsgivarnas pris. I ett fåtal fall används upphandlarens uppskattning. Avbrutna upphandlingar har inte tagits med.

Figur 4 Upphandlingar av livsmedel till skola, vård och omsorg 2013



Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

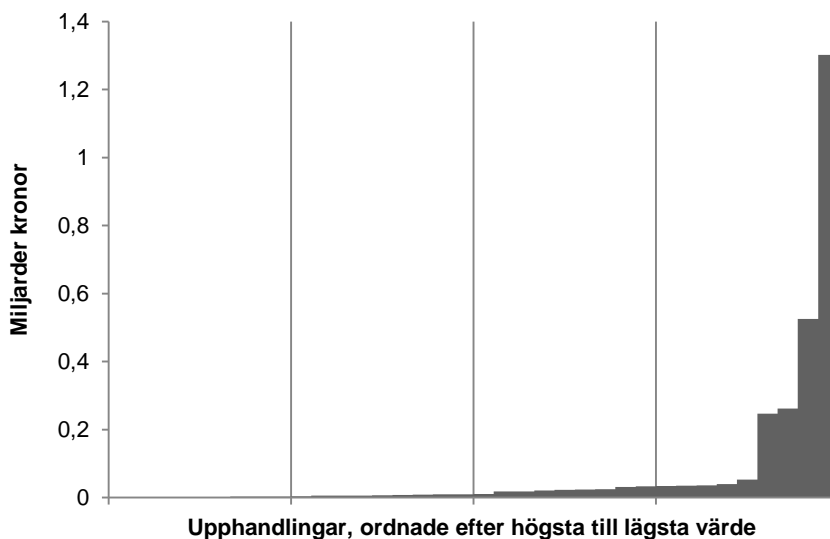
Leverantörsmarknaden för *livsmedel* till offentlig sektor har länge varit koncentrerad till ett fåtal stora grossister.⁴ För att undersöka hur dagens situation ser ut studerade vi de leverantörer som kontrakterats i den värdemässigt översta fjärdedelen av upphandlingarna. I nio av tio upphandlingar kontrakterades minst en av de två största grossisterna eller något av deras dotterbolag. Dessa två grossister utgörs av Martin & Servera och Menigo. De vann inte alltid samtliga kontrakt i varje enskild upphandling, däremot kontrakterades någon av dem som huvudleverantör (eller för det största kontraktet).

För att undersöka marknaden för upphandling av *måltidstjänster* sorterade vi på samma sätt dessa upphandlingar efter värde

⁴ Konkurrensverket, rapport 2011:4.

(se figur 5). Fördelningen liknar den för livsmedel även om antalet upphandlingar är färre. Även för *måltidstjänster* utgör de värdemässigt nedre tre fjärdedelarna av upphandlingarna endast en dryg tiondel av det totala värdet. De upphandlingar som står för den värdemässigt översta fjärdedelen står för knappt nio tiondelar av det totala värdet.

Figur 5 Upphandlingar av måltidstjänster till skola, vård och omsorg 2013



Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

Även leverantörsmarknaden för *måltidstjänster* är starkt koncentrerad. Den värdemässigt översta fjärdedelen utgörs av nio annonserade upphandlingar 2013. Detta förklaras av att några av de totalt 45 annonserade upphandlingarna av måltidstjänster avbröts och vi dessutom saknar statistik för ett fåtal. Av dessa nio upphandlingar av måltidstjänster kontraherades en eller flera av de tre största leverantörerna i åtta fall. De tre största leverantörerna är ISS Facility Services, Sodexo och Fazer.

I distributionsledet finns stora skalfördelar vilket kan bidra till lägre priser. Såväl upphandlare som leverantörer lyfter ibland detta som skäl för att den nuvarande situationen skulle vara gynnsam. Ett argument mot detta är att leverantörer som inte möter konkurrens-tryck saknar anledning att föra vidare eventuella besparingar till köparen.

Skalfördelarna märks främst för varor som kan samlastas vilket inte alltid är fallet för färskvaror. Företag kan maximera skalfördelarna vid betydligt mindre storlek än dagens stora leverantörer.⁵ Små och medelstora leverantörer borde därför i större utsträckning kunna samexistera och konkurrera med de stora leverantörerna. De stora aktörernas skalfördelar i distributionsledet kombinerat med väl inarbetade kundkanaler och hög marknadskänedom kan dock fungera som inträdeshinder på upphandlingsmarknaderna för livsmedel och måltidstjänster.

Att träda in på den offentliga marknaden kan medföra betydande ekonomisk risk för små och medelstora företag. Det handlar bland annat om investeringar i lokaler och utrustning samt kostnader för personal. Eftersom ramavtal normalt gäller som längst fyra år⁶ kan det vara svårt att motivera sådana investeringar. Det kan dessutom vara svårt att göra sig av med lokaler, utrustning och personal om man inte skulle kontrakteras igen vid nästa upphandling. Större företag kan lättare hantera denna typ av risker.

”Vi vill gärna gynna våra lokala företag men de kan sällan konkurrera med de större grossisterna och en del tycker det är alldeles för krångligt att lämna in anbud.”

(Kostchef, gles landsbygdskommun)

⁵ Konkurrensverket, rapport 2011:4.

⁶ Ett ramavtal får enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, 5 kapitlet 3 § bara vara längre än fyra år om det finns särskilda skäl.

Allt för stora upphandlingar med krav på att lämna anbud på hela behovet riskerar att utesluta små och medelstora leverantörer. Åtminstone sex avslutade *livsmedelsupphandlingar* 2013 innebar att hela behovet av ett stort antal produktgrupper skulle täckas av en enda leverantör. Dessa upphandlingar fick endast ett eller två anbud. Upphandlingarna saknade möjlighet till delanbud och avsåg i flera fall många kommuner. Kontrakten i dessa upphandlingar var nästan uteslutande värda över 100 miljoner kronor. Idag finns bara ett fåtal leverantörer som är stora nog att lämna sådana anbud. Upphandlingar av *måltidstjänster* är nästan alltid uppdelade på enskilda leveransplatser, till exempel olika skolor eller äldreboenden.

Att fylla i alla dokument som krävs för att lämna anbud kan utgöra betydande administrativ börda för små eller medelstora företag. Större företag har däremot ofta personal med uppgift att lämna anbud i upphandlingar och som därför har betydligt större vana i detta.

De stora leverantörerna har tillsammans hundratals underleverantörer. När de stora leverantörerna kontrakteras gynnas även underleverantörerna genom att de får avsättning för sina produkter. Köparmakten gentemot underleverantörerna koncentreras dock till de stora leverantörerna. På samma sätt koncentreras säljarmakten gentemot upphandlande myndigheter till de stora leverantörerna.

2.2 Bristande konkurrens mellan anbudsgivare

Att få in konkurrenskraftiga anbud är en förutsättning för en lyckad offentlig upphandling. Om anbudsgivarna är få ökar deras säljarmakt vilket kan hindra prispress. Detta leder i sin tur till högre priser för upphandlande myndigheter. Upphandlande myndigheter

har därför intresse av att öka antalet anbud. Främst anbudsgivare med god marknadskänedom kan avgöra på förhand hur många konkurrerande anbud de kommer att få. Ju större kontrakten är desto lättare blir konkurrensen att bedöma, eftersom det finns färre aktörer på marknaden.

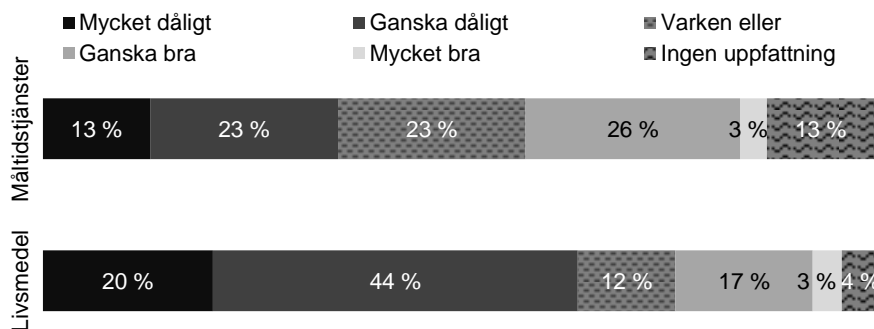
Leverantörer kan använda sig av olika strategier vid anbuds-lämnande – förenklat till exempel att lämna anbud med hög prissättning, och därmed riskera färre kontrakteringar. Alternativt kan leverantörerna lämna anbud med lägre prissättning för chans till fler kontrakteringar. Upphandlingar med färre anbudsgivare löper större risk att enbart få högt prissatta anbud. Från den upphandlande myndighetens sida är det därför sällan tillfredsställande att endast få ett eller två anbud på ett kontrakt.

Ett sätt att studera konkurrensen är att titta på det genomsnittliga antalet anbudsgivare och kontrakterade leverantörer per upphandling. Genomsnittet för alla typer av upphandlingar 2013 i Sverige var anbud från 4,6 anbudsgivare.⁷

Bland kostcheferna som upphandlar *livsmedel* anser knappt två tredjedelar att konkurrensen avseende antalet anbudsgivare är ganska dålig eller mycket dålig (se figur 6). En sjättedel tyckte att konkurrensen är bra medan endast tre procent tycker att den är mycket bra.

⁷ Konkurrensverket, rapport 2014:1.

Figur 6 Hur bra eller dåligt tycker du konkurrensen fungerar avseende antalet anbudsgivare?



Källa: Sweco (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

Av kostcheferna som upphandlar *måltidstjänster* anser drygt en tredjedel att konkurrensen avseende antalet anbudsgivare är ganska dålig eller mycket dålig. Knappt tre av tio anser att den är bra eller mycket bra.

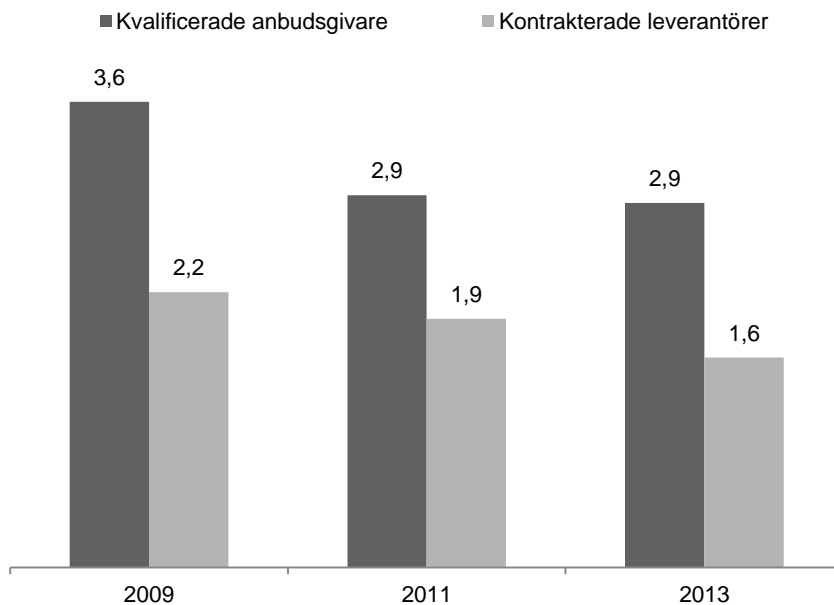
82 procent av kostcheferna anser att de haft problem med att få anbud från små och medelstora anbudsgivare. Endast nio procent anser att de inte haft problem med detta.

95 procent av kostcheferna anser att det är viktigt att få anbud från små och medelstora företag. Som skäl anges bland annat att öka konkurrensen mot de stora grossisterna, att få bättre kvalitet och variation, kortare transportsträckor och fler arbetstillfällen.

Upphandlingar av *livsmedel* får i genomsnitt färre anbud än upphandlingar i allmänhet. Upphandlingar av livsmedel fick i genomsnitt anbud från 2,9 anbudsgivare 2013 (se figur 7). Mellan 2009 och 2013 har både antalet kvalificerade anbudsgivare och antalet kontrakterade leverantörer per livsmedelsupphandling minskat. Vi har

inte räknat med anbudsgivare som uteslutits eller diskvalificerats från upphandlingarna.

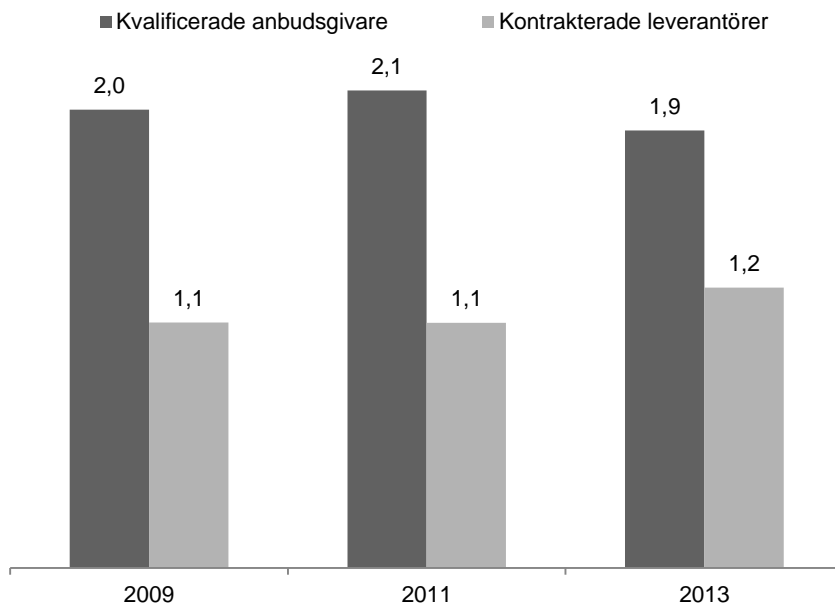
Figur 7 Genomsnittligt antal kvalificerade anbudsgivare och kontrakterade leverantörer per upphandling av livsmedel 2009–2013



Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

Upphandlingar av *måltidstjänster* har både färre anbudsgivare och kontrakterade leverantörer än upphandlingar av livsmedel (se figur 8).

Figur 8 Genomsnittligt antal kvalificerade anbudsgivare och kontrakterade leverantörer per upphandling av måltidstjänster 2009–2013



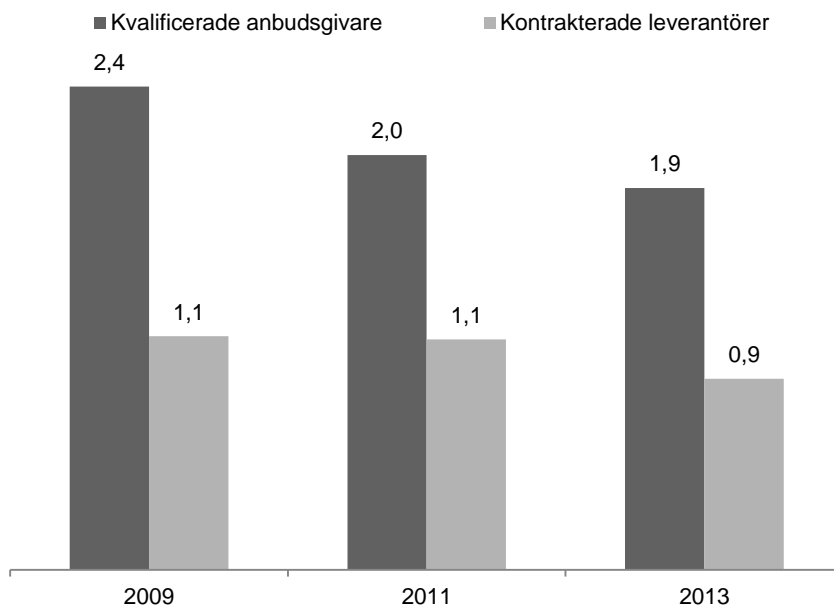
Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

Att beräkna anbudsgivare per upphandling kan ge en missvisande bild eftersom varje upphandling kan utgöras av flera kontrakt (varukorgar, skolor eller liknande). Antalet anbudsgivare som lämnar anbud i varje kontrakt kan variera. Om en upphandling avser fem kontrakt kan ett kontrakt få sju anbud och fyra kontrakt få ett anbud. Om statistiken redovisas på upphandlingsnivå framstår det som om hela upphandlingen fått sju anbud. I själva verket stämmer det bara för ett av fem kontrakt.

En annan metod är att studera det genomsnittliga antalet kvalificerade anbudsgivare och kontrakterade leverantörer per kontrakt.

För upphandlingar av *livsmedel* har både kvalificerade anbudsgivare och kontrakterade leverantörer minskat med kring en femtedel mellan 2009 och 2013 (se figur 9).

Figur 9 Genomsnittligt antal kvalificerade anbudsgivare och kontrakterade leverantörer per kontrakt för livsmedel 2009–2013

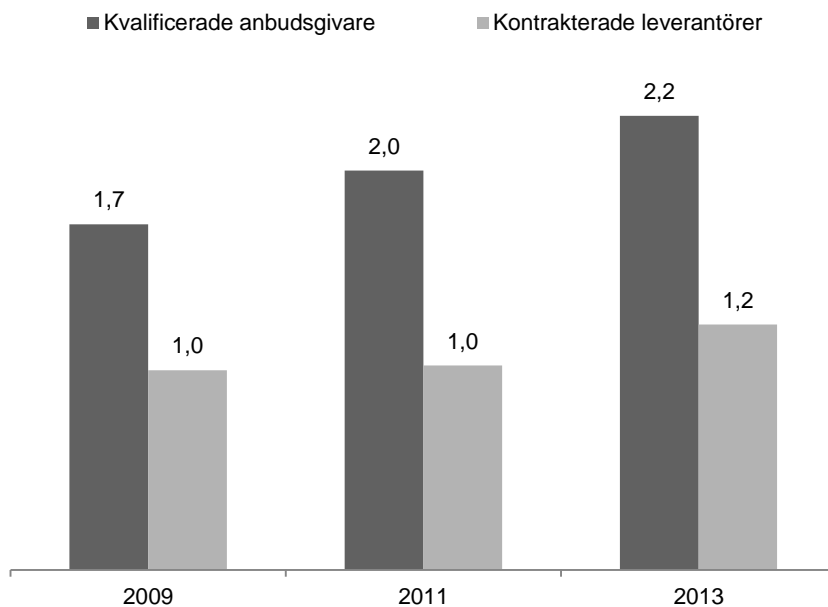


Not: För flera kontrakt kontrakterades ingen leverantör alls 2013, vilket medför att genomsnittet är mindre än ett.

Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

Upphandlingar av *måltidstjänster* på kontraktsnivå har i genomsnitt fått fler anbudsgivare mellan 2009 och 2013 (se figur 10). Även antalet kontraktstilldelade leverantörer har ökat något. Tvärt emot studien på upphandlingsnivå har kontrakt inom upphandlingar av *måltidstjänster* både fler anbudsgivare och kontrakterade leverantörer än upphandlingar av *livsmedel*.

Figur 10 Genomsnittligt antal kvalificerade anbudsgivare och kontrakterade leverantörer per kontrakt för måltidstjänster 2009–2013



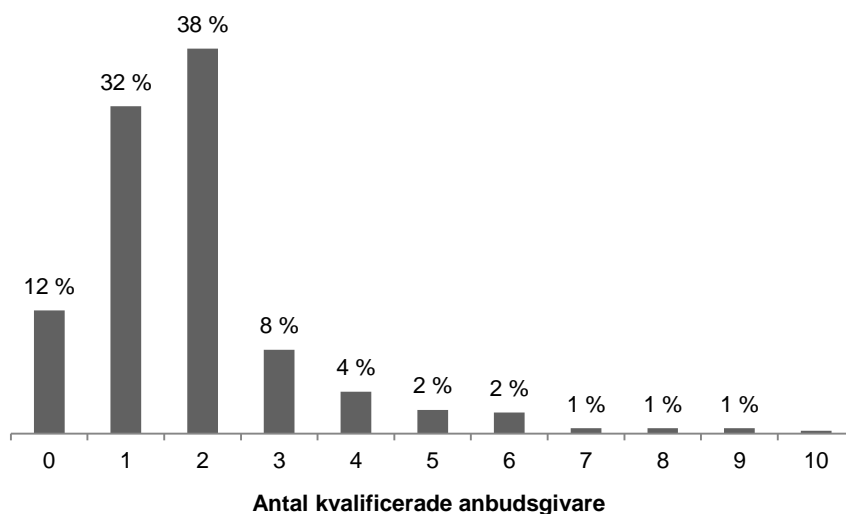
Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

Upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster får sannolikt färre anbud per kontrakt än upphandlingar i allmänhet.⁸ Konkurrensen mellan anbudsgivare förefaller alltså vara sämre på marknaderna för livsmedel och måltidstjänster än för upphandlingar i allmänhet. För *livsmedel* minskar dessutom antalet anbudsgivare med tiden.

⁸ Vi har ingen komplett statistik över genomsnittligt antal anbudsgivare per kontrakt. Vi har studerat 123 slumpvis utvalda upphandlingar med 210 kontrakt. Antalet anbudsgivare var i genomsnitt 4,5 per kontrakt. För livsmedel och måltidstjänster har vi gått igenom alla upphandlingar på kontraktsnivå.

Över fyra femtedelar av upphandlade kontrakt för *livsmedel* 2013 fick två anbud eller färre (se figur 11). Tolv procent av kontrakten fick noll anbud, 32 procent fick ett anbud och 38 procent fick två anbud. Att inte få några anbud alls på ett kontrakt kan betyda att man behöver göra om den delen av upphandlingen eller i vissa fall att man behöver göra en direktupphandling. Båda kan innebära ökade kostnader för samhället.

Figur 11 **Fördelning av antal kvalificerade anbudsgivare per kontrakt för livsmedel till skola, vård och omsorg 2013**

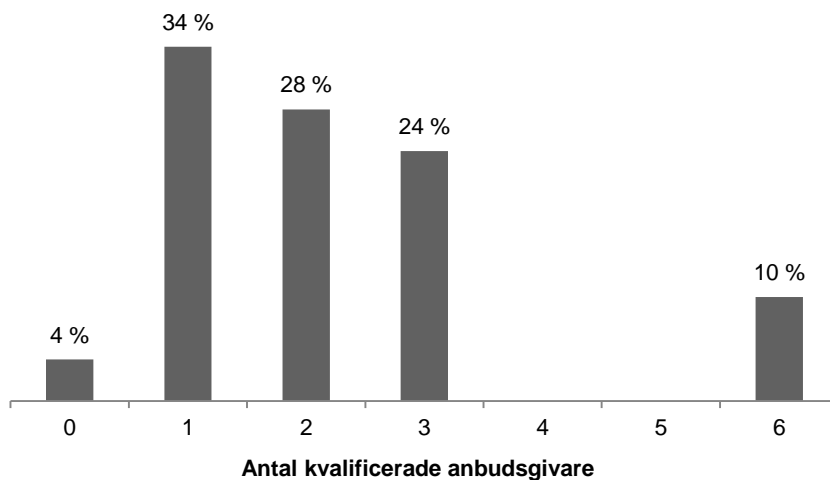


Not: Baserat på uppgifter för 391 kontrakt avseende livsmedel.

Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

För *måltidstjänster* fick två tredjedelar av kontrakten två anbud eller färre (se figur 12). Knappt en fjärdedel av kontrakten fick tre anbud och en tiondel fick sex anbud.

Figur 12 Fördelning av antal kvalificerade anbudsgivare per kontrakt för måltidstjänster till skola, vård och omsorg 2013



Not: Baserat på uppgifter för 50 kontrakt avseende måltidstjänster.

Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

2.3 Färre anbud vid tilldelning enligt lägsta pris

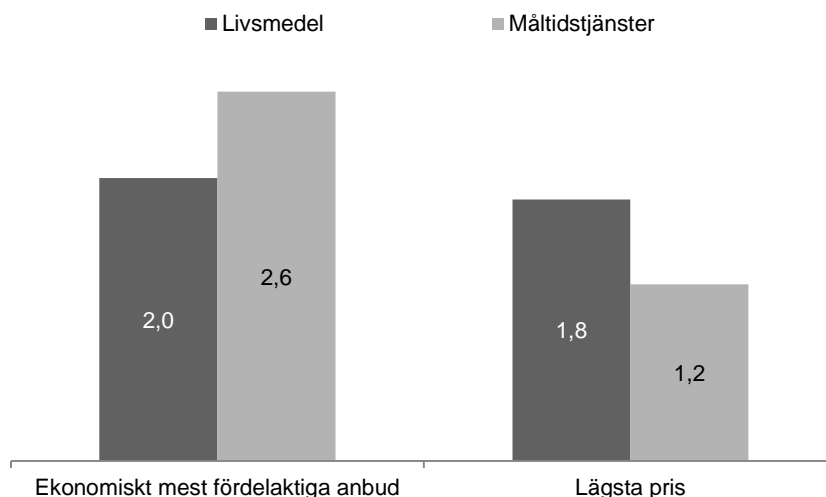
Upphandlingar med *lägsta pris* som tilldelningsgrund har historiskt sett fått färre anbud än tilldelning enligt *ekonomiskt mest fördelaktiga anbud*.⁹ Upphandlingar som annonserades 2013 och som tilldelades enligt *lägsta pris* fick i genomsnitt 4,4 anbud medan upphandlingar som tilldelats enligt *ekonomiskt mest fördelaktiga anbud* i genomsnitt fick 4,8 anbud.¹⁰ Vår granskning av statistik ger stöd för detta förhållande även gäller vid upphandling av livsmedel och måltids-

⁹ Konkurrensverket, rapport 2007:4.

¹⁰ Konkurrensverket, rapport 2014:1.

tjänster (se figur 13). Vid upphandling av *måltidstjänster* får ekonomiskt mest fördelaktiga anbud mer än dubbelt så många anbud som lägsta pris.

Figur 13 Anbudsgivare i genomsnitt per kontrakt efter tilldelningsgrund 2013



Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

Utvärdering som fäster all vikt vid de priser som råder vid anbudstillfället har i vissa fall lett till orealistiskt låga priser. För att kompensera har leverantörerna sedan höjt priserna kraftigt under avtalsperioden.

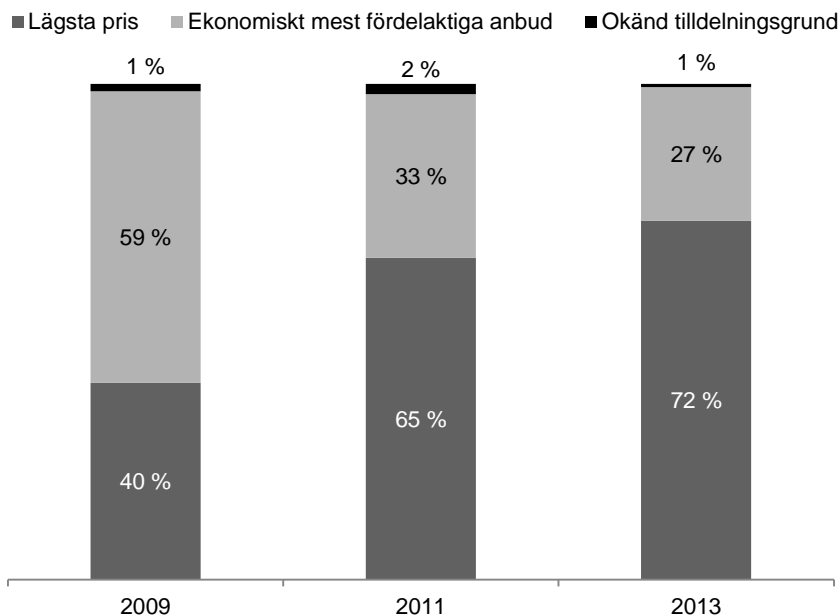
Förutom tilldelningsgrund finns många andra faktorer som har betydelse för hur många anbud upphandlingar får. En förklaring till att upphandlingar enligt lägsta pris får färre anbud är dock att små och medelstora anbudsgivare har svårare att konkurrera enbart med pris. Ett vanligt argument mot detta är att det är möjligt att ställa lika höga kvalitetskrav vid lägsta pris som vid ekonomiskt

mest fördelaktiga anbud. Skillnaden är att vid *ekonomiskt mest fördelaktiga anbud* kan upphandlande myndigheter ange mervärden utöver kraven som kommer att väga in i utvärderingen. Vid *lägsta pris* är kvaliteten given och det enda som går att konkurrera med är priset. Produkter vars kvalitet överstiger vad som har efterfrågats eller som är mer specialiserade blir ofta mindre konkurrenskraftiga eftersom de mervärden som de erbjuder inte värderas högre än produkter som matchar efterfrågad kvalitet. De största leverantörerna har ofta bäst möjlighet att matcha kraven till lägst pris, bland annat beroende på att de har väldigt stora sortiment.

Vid upphandling av *livsmedel* var lägsta pris vanligast som tilldelningsgrund 2013 (se figur 14). Lägsta pris har blivit vanligare för tilldelning på bekostnad av ekonomiskt mest fördelaktiga anbud mellan 2009 och 2013. Vi har undersökt hur utvärderingskriterierna viktas vid upphandlingar av livsmedel med tilldelning enligt ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Nästan alla sådana upphandlingar som annonserades 2013 vägde in *priset* i utvärderingen.

Huvuddelen av de upphandlande myndigheterna tillskrev *priset* 40–90 procent av viktningen. Näst vanligaste utvärderingskriterium var *smak* som användes i ungefär hälften av upphandlingarna och som tillskrevs 10–70 procent av viktningen. Utvärderingskriterier om *miljö* och *tjänstekvalitet* var ungefär lika vanliga, en fjärdedel av upphandlingarna vardera, och tillskrevs 10–50 procent av viktningen. Mindre vanliga utvärderingskriterier rörde *sortimentsutbud*, *leveransvillkor* och *förpackningar*. Ett fåtal upphandlingar hade ett fast angivet pris med tilldelning helt enligt kvalitet.

Figur 14 Tilldelningsgrunder i slutförda upphandlingar av livsmedel till skola, vård och omsorg, andelar 2009–2013

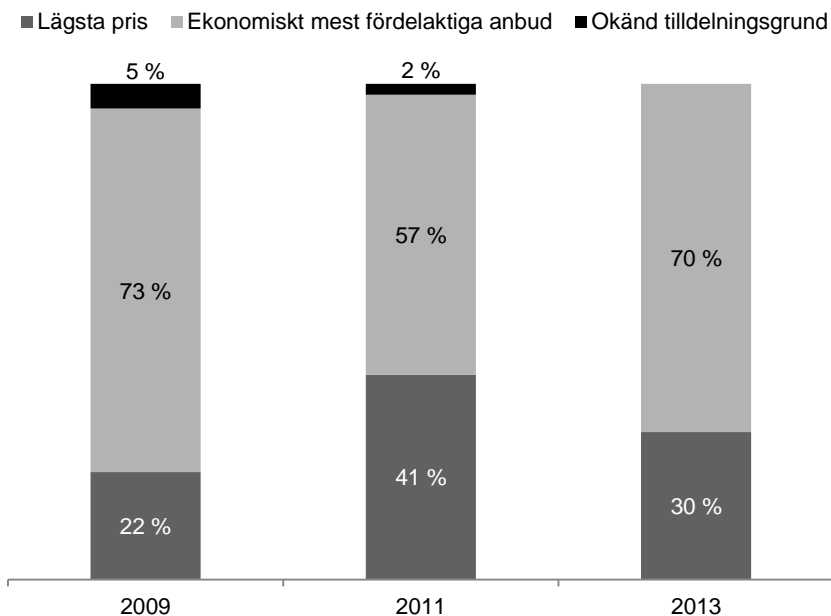


Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

Vid upphandling av *måltidstjänster* är däremot ekonomiskt mest fördelaktiga anbud den vanligaste tilldelningsgrunden (se figur 15). Det är dessutom vid denna tilldelningsgrund relativt vanligt att andra faktorer väger lika tungt som pris eller till och med tyngst. Vanliga utvärderingskriterier är referensuppdrag, variation på maten, kompetens hos personalen och kvalitet på servicen. Relativt vanligt är att använda andra metoder än rena viktningar, till exempel genom poängsystem eller fasta avdrag och påslag på priset (så kallat mervärdesmodell). I ett exempel utvärderades priset per portion som kunde reduceras med upp till 7,50 kronor beroende på andel ekologiskt, 6 kronor genom målgruppsanpassade menyer,

6 kronor genom samarbetsformer och 4,50 kronor genom minskat matsvinn.

Figur 15 Tilldelningsgrunder i slutförda upphandlingar av måltidstjänster till skola, vård och omsorg, andelar 2009–2013



Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

2.4 Hög andel överprövningar

Upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster har en högre andel överprövningar än upphandlingar generellt. Upphandlingar som omfattade minst en CPV-kod inom *"livsmedel, drycker, tobak och dyligt"*, *"restaurang- och serveringstjänster"* eller *"matsalstjänster och catering"* hade 11 procent överprövningar 2013.

Dessa upphandlingar innehåller dock en hel del som inte avser offentligt serverad mat. Till exempel inkluderas djurmat, sondnärning, kosttillskott, mat och dryck till automater samt mat för myndighetens egen personal. Bortsett från dessa typer av upphandlingar så var andelen överprövningar knappt 12 procent 2013. För denna typ av upphandlingar var andelen överprövningar betydligt högre under 2009 och 2011.

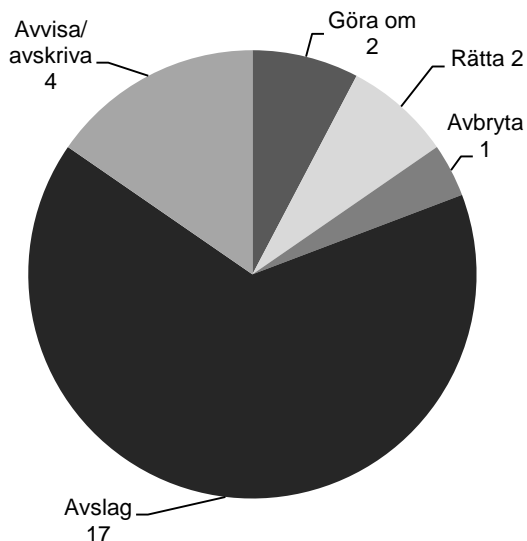
Tabell 3 Andel överprövade upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster

Typ av offentlig upphandling	2009	2011	2013
Livsmedel och måltidstjänster till skola, vård och omsorg exklusive till djur, automater eller egen personal	16,0 %	17,1 %	11,6 %
Livsmedel och måltidstjänster totalt till alla verksamheter	12,4 %	13,2 %	11,3 %
Totalt för alla upphandlingar	6,4 %	7,0 %	7,8 %

Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

I absoluta tal överprövades 26 upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster till skola, vård och omsorg 2013 (se figur 16). Fyra mål skrevs av utan att prövas, till exempel för att ansökan om överprövning inte lämnades in i tid. Av de 22 mål som sakprövades fick upphandlande myndighet rätt i åtta av tio fall. Detta är högre än för upphandlingsmål i allmänhet där upphandlande myndighet får rätt i cirka sju av tio mål. I två mål dömdes de upphandlande myndigheterna att göra om upphandlingarna. I två andra mål rättades upphandlingarna. En upphandling fick avbrytas.

Figur 16 Utfall i överprövningar av upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster till skola, vård och omsorg 2013



Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

I vår studie såg vi flera exempel på överprövningar på grund av att leverantören inte förstått varför någon annan leverantör kontrakterats. Många gånger är upphandlingsprotokollen kortfattade medan en mer utförlig förklaring kunde ha förhindrat överprövning.

I de mål där de klagande fått rätt har skälen i flertalet fall varit misstag från upphandlarens sida. Det har till exempel rört sig om att upphandlande myndighet gett information endast till vissa anbudsgivare men inte till andra (vilket strider mot principerna om transparens och likabehandling), ställt krav som sedan har frångåtts för att anta ett lägre bud eller ställt krav som varit för otydliga för att kunna uppfyllas.

En annan orsak till att leverantörer överklagar är att de anser att en konkurrent som kontrakterats inte uppfyller kraven trots sin försäkran.

2.5 Diskvalificerade anbudsgivare

I vår studie har vi sett några typexempel på att anbudsgivare utesluts eller diskvalificeras från upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster:

- Upphandlande myndighet underkänner anbudsgivarens dokument om policy, verksamhetsbeskrivning eller kvalitets- eller miljöledning.
- Anbudsgivaren har lämnat ofullständigt anbud, till exempel laddat upp fel fil eller missat att bifoga signatur eller kontaktuppgifter.
- Anbudsgivaren har personal som saknar viss formell utbildning.
- Anbudsgivaren kan inte visa upp tillräckliga bevis på finansiell stabilitet, har skulder eller inte betalat in skatt.
- Anbudsgivaren saknar tillräckligt många kundreferenser eller tidigare erfarenhet från tillräckligt stora uppdrag.

I flera fall har vi sett leverantörer som trott att deras anbud uppfyllt alla krav men som uteslutits eller diskvalificerats på grund av att kraven missförstått. I ett fall har förfrågningsunderlaget varit så otydligt att myndigheten tvingats göra om upphandlingen.

2.6 Många upphandlingar avbryts

I de fall upphandlande myndigheter avbryter en upphandling innebär det oftast att upphandlingen behöver göras om, vilket leder till ökade samhällskostnader. Upphandlingar kan avbrytas av flera skäl. Några exempel är att:

- Inga kvalificerade anbud har kommit in.
- Anbudena inte är marknadsmässiga eller konkurrensen är bristande (till exempel att erbjudna priser är väsentligt högre än normalt för marknaden).
- Anbudspriserna överstiger upphandlingens budget
- de ekonomiska eller tekniska förutsättningarna för upphandlingen väsentligt förändras.
- Upphandlingens underlag har brister.
- Upphandlingen blir överprövad och måste göras om.
- Det blir billigare att fortsätta lösa uppgiften i egen regi (till exempel ett sjukhus som driver en egen restaurang men överväger att upphandla tjänsten).

Av de upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster som annonserades 2013 avbröts 16 procent (se tabell 4). Detta är nästan dubbelt så vanligt som genomsnittet för alla upphandlingar samma år (8,5 procent).

Tabell 4 Andel avbrutna upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster till skola, vård och omsorg 2009–2013

Typ av upphandling	2009	2011	2013
Livsmedel	21,2 %	26,5 %	15,6 %
Måltidstjänst	22,1 %	16,4 %	17,8 %
Livsmedel och måltidstjänster totalt	21,6 %	23,5 %	16,0 %
Totalt för alla upphandlingar	4,7 %	7,3 %	8,5 %

Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

2.7 Svårt att ställa rätt krav

För att kunna påverka livsmedelsproduktionen i större skala genom att till exempel ställa miljökrav i upphandlingar krävs att inköpen står för en betydande andel av marknadens omsättning.¹¹ Den offentliga sektorns inköp står endast för omkring fyra procent av den totala marknaden för livsmedel och måltidstjänster. Enskilda upphandlande myndigheter kan därför ha svårt att i större skala påverka producenter på kort sikt. Däremot kan krav på redan existerande produkter leda till ökad produktion av dessa i framtiden. På längre sikt, särskilt genom mer samordnade krav, kan det även finnas goda möjligheter att påverka i större skala.

Det kan vara kostsamt för producenter att anpassa sin produktion för miljökrav som till exempel ekologisk produktion. Avtalsperiodens längd kan begränsa producenteras incitament att genomföra kostsamma förändringar. Vid ramavtalsupphandlingar kan upphandlande myndigheter i vissa fall ha möjlighet att använda längre avtalsperioder än fyra år om upphandlingen innebär stora investeringar för leverantören.¹² Det kan till exempel vara aktuellt om utrustning krävs specifikt för avtalet och som inte kan användas till annat efter avtalets slut.

Det är svårt att ställa krav som är icke-diskriminerande, proportionerliga, transparenta, som kan följas upp och som dessutom resulterar i den mat man vill ha. En tidigare studie av överprövningar av livsmedelsupphandlingar visade att upphandlande myndigheter ofta haft svårt att motivera varför de krav som de ställt i upphandlingen har varit proportionerliga.¹³ Ett problem vid

¹¹ Konkurrensverkets rapport 2011:4.

¹² Konkurrensverkets yttrande 589/2010.

¹³ Konkurrensverkets rapport 2011:4.

upphandling av mat är att smaken inte går att beskriva exakt i ord. Att ställa krav på närings- och energiinnehåll är viktigt¹⁴ men garanterar ingen positiv matupplevelse. Ett vanligt sätt är därför att bedöma smaken i en testpanel. Sådan bedömning har dock nackdelarna att vara subjektiv, oförutsägbar och opraktisk för upphandlingar av större mängder produkter eftersom alla inte kan testas.

Drygt sju av tio kostchefer som arbetar med upphandling av livsmedel har en uppföljningsplan. För kostchefer som arbetar inom upphandling av måltidstjänst var motsvarande andel knappt sex av tio, men svarsfrekvensen inom denna kategori var låg. Det är vanligt att ha regelbunden uppföljning två till fyra gånger per år. Vid större avtal deltar oftast samtliga myndigheter som omfattas av avtalet. Uppföljning görs även tillsammans med leverantören. Några har en kvalitetscontroller som sköter uppföljningen.

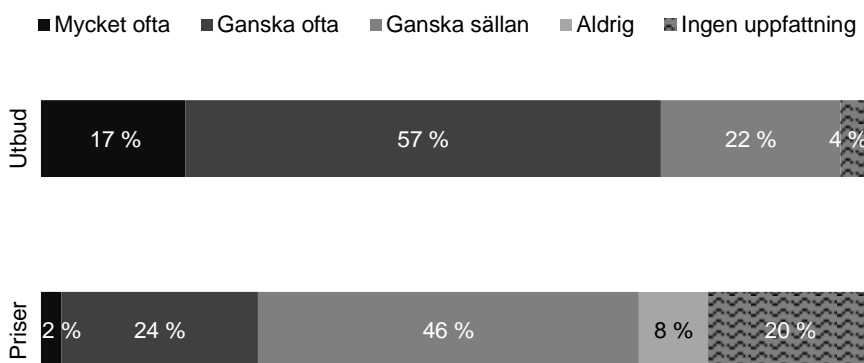
Det som följs upp är vanligen volymer, andel ekologiskt, andel som producerats i Sverige, prisjusteringar och om levererade produkter följer kraven. En del följer upp hur mycket som köpts utanför avtal. Uppföljningen genomförs huvudsakligen genom att titta på statistik och på stickprov av olika produkter. Relativt ofta finns beställare eller kökspersonal med för att kunna ge synpunkter. Flera kostchefer upplever uppföljningen som svår. Trots leverantörsintyg kan det vara svårt att veta om kraven verkligen uppfylls eftersom det inte alltid går att se på maten.

¹⁴ Enligt skollagen (2010:800) ska elever i skolor ha tillgång till näringsriktig och kostnadsfria måltider.

2.8 Priser och sortiment kan ändras

Tre fjärdedelar av de tillfrågade kostcheferna i vår enkätstudie ansåg att leverantören i deras största livsmedelsavtal ganska ofta eller mycket ofta gör väsentliga förändringar i produktutbudet (se figur 17). Det kan till exempel röra sig om att utbytt innehåll i halv- och helfabrikat eller ändrade förpackningsstorlekar. Flera kostchefer anger att de följer upp när produkter ersätts och att det visat sig i flera fall att produkten fortfarande produceras.

Figur 17 Inom ert största nu löpande livsmedelsavtal, hur ofta eller sällan upplever du väsentliga förändringar?



Källa: Sweco (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

"Ett exempel: "Produkten utgår ur sortimentet". Grossisten uppger att produkten måste bytas eftersom producenten slutar tillverka den, men när vi kontrollerar så stämmer det inte, det var grossisten som inte ville ha den varan i sitt sortiment. Det är kött som ändras och byts ut mest."
(Kostchef, stadskommun)

Av de svarande ansåg 61 procent att ersättningsvaror är något eller mycket sämre än den utbytta varan. 30 procent upplevde inte

någon skillnad medan endast en procent upplevde ersättningsvarorna som bättre.

Drygt en fjärdedel av kostcheferna anger att väsentliga prisökningar görs ganska eller väldigt ofta utöver avtalade prisökningar. Stora eller frekventa prishöjningar efter ingått ramavtal kan tyda på att leverantörerna har satt priserna orealistiskt lågt i sina anbud.

Det är svårt att göra rättvisa jämförelser mellan prisnivåer på mat i kommuner och landsting. Förutsättningarna är väldigt olika för volymer, sortiment, logistik och vilka tjänster (till exempel utkörning) som ingår i avtalen. Spridningen mellan anbudspriserna är stor och kopplingen mellan pris och kvalitet är inte alltid helt tydlig. Vi har dock samlat in prisstatistik för två livsmedel och två måltidstjänster för att kunna göra förenklade jämförelser. Denna jämförelse visar att prisvariationerna kan vara stora.

För *livsmedel* samlade vi in kilopriser på tvättad, konventionell potatis med skal och konventionell nötfärs med högst 10 procent fetthalt. Genomsnittspriset för potatis var 7,33 kronor per kilo. Det lägsta priset var 3,22 kronor per kilo och det högsta 19,90 kronor per kilo. Flera kostchefer kommenterade dock att de endast avropar skalad potatis varför prisuppgiften saknar betydelse för dem. Några påpekade också att de endast köper ekologisk potatis och att den prisuppgift de lämnat avser detta. Vi har därför valt att inte dra några andra slutsatser av prisundersökningen än att erbjuda priser kan variera stort liksom de krav som upphandlande myndigheter ställer.

För nötfärs var genomsnittspriset 59,13 kronor per kilo. Det lägsta priset var 31,25 kronor och det högsta 89,88 kronor. Flera kostchefer i prissegmentet 60 kronor och uppåt kommenterade att de endast

köper ekologiskt kött eller naturbeteskött. Precis som för potatisen är det svårt att dra några andra slutsatser än att både de krav som upphandlande myndigheter ställer varierar liksom de priser som upphandlande myndigheter erbjuder.

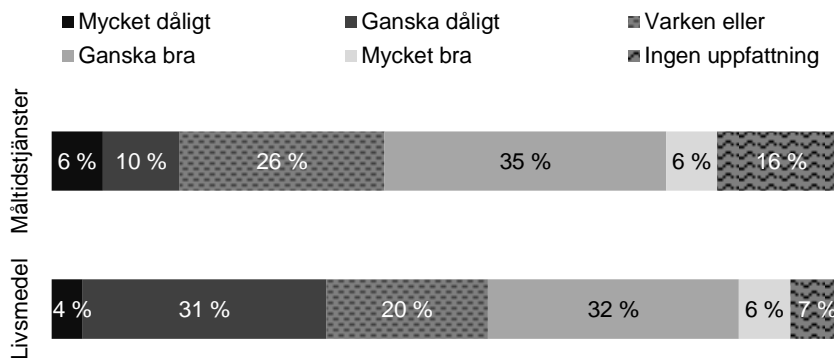
För *måltidstjänster* är jämförelser av priser ännu svårare eftersom måltidstjänster kan innehålla allt från tillagning och servering till lokalvård och andra kringtjänster. Vi har ändå samlat in exempel på priser per portion från grundskolan och i vården.

Portionspriserna i grundskolan avser en lunch inklusive dryck och tillbehör. Priserna per portion varierade mellan 8 kronor och 65 kronor. Skillnaderna i pris är alltså stora – men det är också stora skillnader i vad som ingår. Medelvärde för en portion var cirka 24 kronor.

Portionspriset i vården avsåg en lunch på sjukhus inklusive dryck och tillbehör. Priserna per portion varierade mellan 40 kronor och 88 kronor med medelvärde kring 66 kronor.

Bland de kostchefer som upphandlar *livsmedel* anser knappt fyra av tio att priskonkurrensen fungerar ganska eller mycket bra (se figur 18). Drygt tre av tio anser att priskonkurrensen fungerar ganska eller mycket dåligt.

Figur 18 Hur bra eller dåligt tycker du att konkurrensen fungerar när det gäller anbudspriser?



Källa: Sweco (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

Bland kostcheferna som upphandlar *måltidsjänster* anser drygt fyra av tio att priskonkurrensen fungerar bra eller mycket bra. En av sex anser att priskonkurrensen fungerar ganska eller mycket dåligt.

En faktor som bidrar till otydlighet i prissättningen av *livsmedel* är att avrop inte alltid sker från de produkter som konkurrensutsatts genom upphandling (se avsnitt 5.6). Leverantörerna tillhandahåller ofta beställningslistor med produkter utöver vad som upphandlats. Som beställare kan det vara svårt att veta vad som ingår i avtalet, särskilt som utbudet förändras med tiden.

En annan faktor som skapar otydlighet är att priserna höjs med tiden. Ofta ingår prishöjningar i avtalen och motiveras med höjda kostnader. En av fyra kostchefer upplever dock att priserna höjs ganska eller mycket ofta utöver vad som avtalats. Endast åtta procent anser att detta aldrig sker. Problemet är störst inom lands-

tingen, där nästan sex av tio kostchefer anser att prishöjningar sker ganska eller mycket ofta.

2.9 Svag strategisk koppling

Flera kostchefer antyder i fritextsvar att det saknas koppling mellan politiken och köken. Det verkar inte alltid ske ett informationsutbyte mellan beslutsfattare, upphandlare och inköpare. En kostchef exemplifierar detta med att ett kök har anpassats för tillredning av hel- och halvfabrikat, medan den politiska inriktningen är att laga mat från grunden. Kostchefen menar att detta kunde lösas genom bättre dialog.

3 Öka förutsättningarna för små och medelstora företag att lämna anbud

Fungerande anbudskonkurrens är ofta en förutsättning för att få bra kvalitet och pris. Åtgärder som kostcheferna bedömer kan ge fler anbud är att: minska kraven på att leverantören ska sköta distribution, dela upphandlingar i mindre kontrakt baserat på plats och produktgrupper samt att underlätta och minska administrationen för anbudslämnare. Statistiken antyder dessutom att tilldelning enligt ekonomiskt mest fördelaktiga anbud istället för lägsta pris i vissa fall kan leda till fler anbud.

Det här kapitlet behandlar åtgärder som syftar till att få fler anbud från små och medelstora leverantörer. Några kostchefer har svarat att deras budget inte medger annat utrymme än att köpa den absolut billigaste maten. Med det utgångsläget är det naturligtvis svårt att genomföra förändringar som medför ökade kostnader. En del av förslagen som presenteras här kan i en del fall förutom högre kvalitet och minskad negativ miljöpåverkan leda till förbättrad anbudskonkurrens och i slutändan till lägre kostnader.¹⁵

*”Skulle vara roligt om flera lämnar anbud men prisbild och krav gör det svårt för mindre företag.”
(Kostchef, storstadskommun)*

3.1 Fler anbud kan leda till bättre anbud

Upphandlande myndigheter behöver bara få in ett enda bra anbud för en lyckad upphandling. Generellt ökar dock konkurrensen och därmed sannolikheten för ett bra anbud allt eftersom anbuderna ökar.

¹⁵ Konkurrensverket, rapport 2011:4.

Det finns belägg för att konkurrensen ökar betydligt vid fyra anbudsgivare eller fler.¹⁶ Samtidigt garanterar inte ett högt antal anbud att något av dem är bra. Hård konkurrens kan under vissa förutsättningar uppstå även om det bara finns två möjliga anbudsgivare.

Många myndigheter som upphandlar livsmedel och måltidstjänster skulle behöva underlätta anbudslämnandet för att förbättra konkurrensen. Små och medelstora leverantörer har viktiga roller som anbudsgivare för att balansera större leverantörers säljarmakt.¹⁷

"Om det skall kännas meningsfullt att möta politikernas krav på att öppna upp för lokala producenter måste de lokala producenterna också visa intresse genom att faktiskt lämna anbud. Det verkar väldigt lätt att uttrycka sitt missnöje fast än man inte ens lämnat något anbud. Vill man som lokal producent vara med måste man också vara aktiv."

(Kostchef, landsting)

3.2 Tilldela enligt ekonomiskt mest fördelaktiga anbud

Upphandlande myndigheter som använder *ekonomiskt mest fördelaktiga anbud* som tilldelningsgrund kan få fler anbud. Antalet anbud kan bero på många faktorer liksom vilken tilldelningsgrund som är bäst lämpad för en upphandling. Vi har inte intervjuat leverantörerna i denna studie, och det är därför svårt att dra några definitiva slutsatser om detta. Hur sambandet ser ut mellan tilldelningsgrund, utvärderingskriterier och antal anbudsgivare skulle kunna vara föremål för en egen studie. I teorin är dock små och medelstora leverantörer ofta mer specialiserade än stora företag och skulle kunna få bättre möjlighet att konkurrera vid den ökade flexibilitet

¹⁶ Den svåra beställarrollen – Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor, 2005, Jan-Eric Nilsson, Mats Bergman och Roger Pydokka, SNS Förlag.

¹⁷ Konkurrensverket, rapport 2011:3.

som kan erbjudas vid *ekonomiskt mest fördelaktiga anbud*, jämfört med att enbart lägsta pris vägs in i utvärderingen. Både vid lägsta pris och ekonomiskt mest fördelaktiga anbud är det möjligt att ställa hårda krav i upphandlingen.

De flesta upphandlingar av *livsmedel* som annonserades 2013 med tilldelning enligt ekonomiskt mest fördelaktiga anbud och som fick fyra eller fler anbud viktade priset högst, ofta över 80 procent. Utöver detta vägdes mindre delar smak och miljö in. Vanligt är att anbudspriset beräknas genom att anbudsgivaren anger pris per artikel. Därefter kan artikelprisen justeras upp eller ned ett beroende till exempel på betyg i smaktest, om produkten är ekologisk eller om Konkurrensverkets upphandlingskriterier uppfylls. Slutligen beräknas det totala anbudspriset utifrån de volymer som avropades föregående år.

För *måltidstjänster* är mönstret relativt otydligt bland de upphandlingar som utvärderats enligt ekonomiskt mest fördelaktiga anbud och som tre eller fler anbud 2013. Hur anbuderna viktas varierar kraftigt. Däremot fästs ofta vikt vid erfarenhet. Dessa kan till exempel styrkas genom intervjuer med tidigare kunder eller beskrivningar i text av tidigare uppdrag. Variation i utbudet av måltider är också relativt vanligt.

3.3 Minska distributionskraven för leverantörer

Att upphandla distribution av livsmedel och måltider separat eller att erbjuda samlastningscentral till leverantörerna kan lätta på distributionskraven för leverantörerna.

Små och medelstora leverantörer saknar ofta den infrastruktur och de skalfördelar som gör det möjligt för dem att distribuera varorna.

Distributionen utgör i princip en extra tjänst i upphandlingen. 87 procent av kostcheferna svarar att deras myndighet ställer krav på att livsmedelsleverantörerna ska distribuera varorna till flera leveransplatser. 14 procent har endast en leveransplats, samlastningscentral eller liknande. En procent har tredjepart som distribuerar eller annan lösning som gör att leverantören inte behöver sköta distributionen. Några svarande har angett att de ska införa samlastningscentral.

Vi har ingen statistik över distributionskraven i upphandlingar. I vår enkätundersökning bedömde dock över två tredjedelar av kostcheferna att minskade distributionskrav har ganska stor eller mycket stor effekt på antalet anbud från små eller medelstora företag. Flera påpekar dock att de saknar möjlighet att i praktiken genomföra detta.

3.4 Dela upphandlingarna i flera kontrakt

Genom att dela upphandlingar i flera kontrakt (eller tillåta delanbud) kan fler små och medelstora leverantörer få möjlighet att lämna anbud. Små och medelstora leverantörer har främst möjlighet att konkurrera med större leverantörer vid upphandling av färskvaror med begränsad omfattning på leveransvolym och distribution. Uppdelning kan innebära mer tidsåtgång vid tillfället för upphandlingen vilket ökar resursbehovet. Några kostchefer har uttryckt att flera mindre leverantörer istället för en större kan leda till fler transporter och mer administration av beställningar. Dessutom kan behovet av resurser för uppföljning öka.

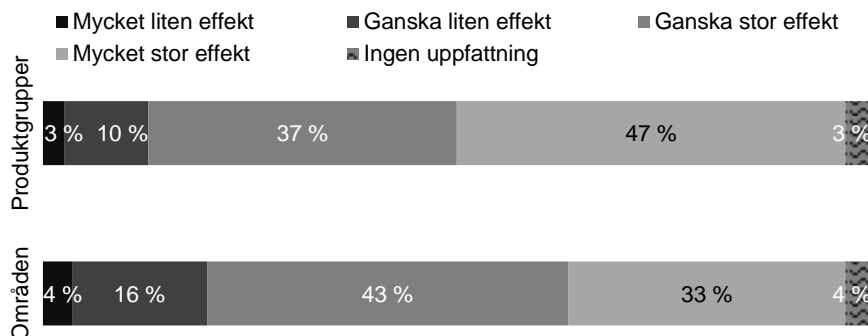
För måltidstjänster är det vanligt att dela upphandlingarna efter enskilda leveransplatser eller geografiska områden. För livsmedel är det vanligast att dela upphandlingarna i produktgrupper eller

varukorgar samt ibland enskilda produkter eller tidsperioder för säsongsvaror. Om behovet avser stora volymer kan det dessutom vara värt att tillåta delanbud om logistiken medger detta. Till exempel minst en femtedel av efterfrågad volym nötkött och i sådant fall anta flera leverantörer tills behovet är fyllt.

För större upphandlingar kan det vara nödvändigt att kombinera uppdelning både geografiskt och per produktgrupp. Det kan till exempel röra upphandlingar av hela kommunens livsmedelsbehov eller upphandlingar till flera stora skolor. I sådana upphandlingar är det inte alltid tillräckligt att enbart dela upp upphandlingen i ett kontrakt per produktgrupp. På samma sätt räcker det inte alltid att enbart dela upp upphandlingen på till exempel skolor och förskolor.

Kostcheferna har relativt stor tilltro till dessa metoder för att förbättra möjligheterna för små och medelstora leverantörer att lämna anbud. 84 procent anser att dela upphandlingarna i varugrupper eller varukorgar kan ha ganska stor eller mycket stor effekt. Motsvarande andel för att dela upphandlingar i geografiska områden eller leveransplatser är 77 procent.

Figur 19 Hur stor eller liten effekt tror du att det har att dela upp upphandlingen i geografiska områden alternativt produktgrupper för att öka antalet anbud från små eller medelstora företag?



Källa: Sweco (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

De flesta upphandlingar av livsmedel som genomfördes 2013 var uppdelade antingen på leveransplatser eller i produktgrupper. Ett fåtal var uppdelade på båda sätten.

I EU:s upphandlingsdirektiv som ska införas i svensk lag senast våren 2016 finns bestämmelser om delning av upphandlingar.¹⁸ Exakt hur detta kommer att implementeras i svensk lag är ännu inte klarlagt, men i direktivet anges att upphandlande myndigheter är skyldiga att överväga att dela upp sina upphandlingar för att underlätta för små och medelstora företag. En upphandlande myndighet som inte väljer att dela upp en upphandling bör enligt direktivet ange skälen för detta.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU, artikel 78.

3.5 Minska den administrativa bördan

Upphandlande myndigheter kan om lämpligt välja att avvakta med att begära bevis från leverantörerna på att de uppfyller kraven till kontrakteringen ska ske.¹⁹ Detta kan ge ökade incitament att lämna anbud, särskilt om bevisningen innebär omfattande administrativt arbete. Vid tillfället för anbudslämnandet får i sådant fall anbudsgivarna intyga att de uppfyller kraven utan att behöva bevisa detta med dokument. Först efter utvärderingen ska de anbudsgivare som ska kontrakteras lämna in bevis som tydligt fastställts i förväg. Om det skulle visa sig att någon anbudsgivare då inte uppfyller kraven får istället nästa anbudsgivare på tur chans att lämna in bevis. På så sätt minskas den administrativa bördan för de leverantörer som inte kontrakteras.

Ett sätt att underlätta anbudslämning särskilt för små och medelstora företag är att använda elektroniska system som erbjuder hjälp med att fylla i anbudet och som kontrollerar att anbudet är komplett före inlämning. Till exempel genom så kallade strukturerade dokument med digital signering. Sådana system kan dock vara kostsamma och tidskrävande att ta i bruk. Ett alternativ är att tillhandahålla en checklista över alla dokument som måste bifogas ansökan med sammanfattning av vad de ska innehålla.

Nästan två tredjedelar av kostcheferna ansåg att minskade administrativa krav kan ha ganska stor eller mycket stor effekt på att öka anbudena från små eller medelstora leverantörer. Flera kostchefer påpekar dock att de krav som deras myndighet ställer är väl motiverade.

¹⁹ Så kallad begränsad kontroll, lag (2007:1091) om offentlig upphandling, 11 kapitlet 17 §.

I EU:s nya upphandlingsdirektiv finns en skrivelse om att enhetliga dokument och leverantörsförsäkran kan leda till förenkling.²⁰ Först inför beslut om kontraktering ska leverantören vara skyldig att tillhandahålla relevanta bevis. Upphandlingsdirektivet gör det också obligatoriskt för medlemsstaterna att införa krav på upphandlande myndigheter och anbudsgivare att använda elektroniska medel för kommunikation och anbudslämnande vid upphandling.²¹ På lång sikt kan detta medföra betydande administrativa lättnader. Direktivet ska införas i svensk lag senast våren 2016 och det är ännu inte klart exakt hur lagtexten kommer att formuleras.

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU, artikel 84.

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU, artikel 22.

4 Öka upphandlingarnas förutsägbarhet

För att undvika oförutsedda problem är det viktigt att upphandlande myndigheter tydligt dokumenterar och kommunicerar upphandlingsprocessen, på förhand undersöker vad marknaden kan erbjuda, för dialog med möjliga leverantörer inför en upphandling, anpassar kraven till de egna resurserna och har rimliga förväntningar på vad som kan uppnås med kravställningen, fokuserar resursanvändningen samt reglerar i avtal hur och när förändringar får ske.

Många problem som kan uppstå under och efter upphandlingsprocessen beror på att parterna har bristfällig eller fel information och därför inte kan agera på rätt sätt. Det är därför viktigt att alla parter har samma information kring upphandlingen för att undvika problem senare.

4.1 Tydlig kommunikation och dokumentation ger färre problem

Upphandlande myndigheter bör säkerställa tydlighet i sin kommunikation. Tydlighet minskar risken för missförstånd och överprövningar samtidigt som leverantörerna slipper ställa frågor.

Genom hela upphandlingsprocessen ska upphandlande myndigheter enligt LOU dokumentera beslut och all information som kan påverka utfallet om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor.²²

²² Lag (2007:1091) om offentlig upphandling, 15 kapitlet 18 §.

Det finns många fördelar för upphandlande myndigheter med att dokumentera inköp som inte har krav på dokumentation. Upphandlande myndigheter kan själva ha nytta av sådan dokumentation. Till exempel genom att kunna se tillbaks i efterhand hur man tänkte vid tidigare upphandlingar. Detta är särskilt användbart om personal har bytts ut. Dessutom bör den upphandlande myndigheten i sin dokumentation säkerställa att besluten är ordentligt motiverade, eftersom dessa annars riskerar att bli missförstådda.

Upphandlande myndigheter bör göra informationen tillgänglig så snabbt som möjligt för leverantörerna. God kommunikation med väl motiverade beslut kan bidra till att undvika överprövningar utan saklig grund.

4.2 Undersök vad marknaden kan erbjuda

Före upphandlingen bör myndigheten göra en marknadsundersökning för att säkerställa att marknaden kan erbjuda det som efterfrågas. För att undersöka att rätt produkter erbjuds kan myndigheten söka i tillgängliga databaser, till exempel Dabas. Dabas är en databas för livsmedel som ägs av Delfi Marknadspartner AB och som man kan söka artiklar i gratis på www.dabas.com. Dabas kan användas både för upphandling och för uppföljning.

Det är också viktigt att undersöka vilka aktörer som finns på marknaden, både lokalt och nationellt. För att veta vad möjliga leverantörer erbjuder och vad de upplever som problematiskt är det lämpligt att föra dialog med dem. Inför upphandlingar kan man då reda ut oklarheter på förhand och eventuellt justera krav som många leverantörer har problem med att uppfylla. 85 procent av kostcheferna anser att dialog med möjliga leverantörer inför upp-

handling kan ha ganska eller mycket stor effekt på små och medelstora företags möjlighet att lämna anbud.

Drygt två tredjedelar av kostcheferna anger att deras myndighet analyserar vad marknaden kan erbjuda före upphandling. En sjättedel uppger dock att de inte gör någon som helst analys av vad marknaden kan leverera. Den vanligaste metoden att undersöka marknaden är genom dialog med möjliga leverantörer, vanligen genom personliga möten på myndigheten eller ute hos leverantörerna.

"Vi har en uppfattning om vad vi vill ha, sen kollar vi av marknaden vad som finns och om vi behöver justera våra krav/önskemål. För dialog med leverantörer."

(Kostchef, stadskommun)

Många söker också i tillgängligt material som webbplatser, tidningar och produktkataloger. Relativt många säger sig ta hjälp av Lantbrukarnas Riksförbund eller Hushållningssällskapet. Relativt många gör också sökningar i Dabas eller DKAB Hantera Livs.

Det är också viktigt att säkerställa att marknaden kan leverera rätt volymer. Ju högre krav som ställs och ju större volym som ska beställas, desto viktigare blir detta. Ett vanligt exempel som kan skapa problem är ekologiska produkter. För en del ekologiska livsmedel finns ett stort utbud, medan andra är mer begränsade. Omställning till ekologisk produktion tar lång tid att genomföra och det är inte alltid möjligt att utöka befintlig produktion. Det går därför inte att upphandla betydande volymer ekologiska produkter utan att först undersöka om marknaden kan leverera detta.

4.3 Ställ rätt krav och följ upp dem

Ju högre ambitioner upphandlande myndigheter har i sin kravställning, desto mer resurser behöver de sätta av för att formulera kraven och till uppföljning. Upphandlande myndigheter bör således anpassa kraven i upphandlingen till de resurser som finns tillgängliga. Kraven bör fokusera på det som den upphandlande myndigheten anser som viktigast – enskilda myndigheter har sällan möjlighet att vara i framkant inom alla områden. Dessutom bör upphandlande myndigheter ha en rimlig ambitionsnivå för den förväntade samhällseffekt som kraven kan ge på kort sikt. Sådana effekter kan inledningsvis främst vara små och lokala. Upphandlande myndigheter som vill påverka i större skala behöver ha en längre tidshorisont eller försöka få en större marknadsandel genom att samordna upphandlingar eller kravställningar med andra myndigheter. Upphandlande myndigheter bör alltid beakta att de krav som de ställer påverkar konkurrensen.

Genom att använda de upphandlingskriterier som tillhandahålls av Konkurrensverket²³ går det att säkerställa att kraven är standardiserade, har saklig grund och kan följas upp. Inledningsvis måste resurser sättas av för uppföljning. En första uppföljning av leverantörens prestation bör göras relativt tidigt för att identifiera avvikelser mot avtalet. Avtalets villkor måste kommuniceras till köken eller beställarna så att de kan signalera vid avvikelser. Vägledning för uppföljning och förslag på verifikat finns på Konkurrensverkets

²³ Upphandlingskriterierna togs fram av Miljöstyrningsrådet och finns på Konkurrensverkets webbplats. Kriterierna flyttas till den nya Upphandlingsmyndigheten den 1 september 2015.

webbplats.²⁴ På webbplatsen finns också riktlinjer för användning av kriterierna.²⁵

Både upphandlande myndigheter och medborgare uttrycker ofta att det är viktigt för trovärdigheten att de produkter och tjänster som köps med svenska skattepengar ska uppfylla samma krav som ställs på leverantörerna i Sverige. Dessutom ser många ett värde i att upphandlande myndigheter agerar föregångare för att påverka andra. Europeiska kommissionen anger att myndigheter genom sitt agerande kan skapa trender och bidra till ökad efterfrågan på miljövänliga produkter och tjänster.²⁶ För att underlätta miljövänlig upphandling tillhandahåller Europeiska kommissionen GPP-kriterierna (green public procurement).²⁷ Dessa är frivilliga att använda för upphandlande myndigheter. GPP-kriterierna för livsmedel och måltidstjänster rör främst ekologisk produktion, integrerad produktion, djurskydd, hållbart fiske och förpackningsmaterial. Kriterierna är för närvarande relativt grundläggande men Europeiska kommissionen håller på att utveckla nya tillsammans med medlemsstaterna.

Det finns kritik mot att använda upphandling som miljöpolitiskt styrmedel, bland annat i en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. I rapporten ifrågasätter författarna att ställa miljökrav på produkter med få leverantörer när de privata konsumenternas efterfrågan är priskänslig, till exempel vissa ekologiska produkter.²⁸ Statskontoret för dock fram i en rapport att forskning

²⁴ Vägledningen togs fram av Kammarkollegiet och verifikaten av Miljöstyrningsrådet. Dessa flyttas till den nya Upphandlingsmyndigheten den 1 september 2015.

²⁵ Riktlinjer för användning av hållbarhetskriterier vid offentlig upphandling, Konkurrentverket, 2014.

²⁶ Offentlig upphandling för en bättre miljö, Europeiska kommissionen, 2008.

²⁷ EU GPP criteria, Europeiska kommissionen, 2008.

²⁸ Offentlig upphandling eller gröna nedköp? Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2013:10.

med bredare ansats tyder på att upphandling kan användas som komplement till andra styrmedel för att nå politiska mål.²⁹ Generellt finns få empiriska studier av effekterna av upphandling som styrmedel på lång sikt.

Upphandlingar bör alltid meddelas i god tid i förväg. Kommande upphandlingar kan till exempel annonseras på den upphandlande myndighetens webbplats. Vill man ställa höga krav blir detta än viktigare, gärna minst sex månader före annonseringen. Detta ger leverantörerna tid att planera och förbereda för att utforma anbudet och att reda ut oklarheter.

EU:s nya upphandlingsdirektiv klargör att det är möjligt att ställa krav på djurskydd.³⁰ Vidare anges att upphandlande myndigheter ska följa upp sådana krav. Vill man ställa långtgående krav måste man därför också se till att avsätta resurser för att göra mer kontinuerlig uppföljning.

Vidare anger direktivet att upphandlande myndighet får beakta kostnaden under hela varans eller tjänstens livscykel oavsett tilldelningsgrund. Beroende på hur detta implementeras i svensk lagstiftning kan det bli intressant för upphandlande myndigheter att beakta. Till exempel har svensk djurhållning låg antibiotikaanvändning internationellt sett, vilket kan ge lägre kostnader för kött och mjölk om hela livscykeln beaktas.³¹

²⁹ Förstudie om nordiskt samarbete rörande socialt och miljömässigt hållbar upphandling, Statskontoret, 2014.

³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU, artikel 98.

³¹ Sales of veterinary antimicrobial agents in 26 EU/EEA countries in 2012, European Medicines Agency, 2014.

4.4 Tydligare reglering av förändringar

Upphandlande myndigheter bör tydligt ange hur justering av priser ska ske. Det kan också vara önskvärt att ställa krav på att prisjusteringar i varje enskilt fall ska kunna styrkas till föregående led. Justeringar kan till exempel grundas på index som inflation eller på kostnader för råvaror eller arbetskraft. Inköpare bör ha möjlighet att enkelt kontrollera detta. Avtalet kan begränsa hur ofta leverantören får justera priserna, till exempel om den upphandlande myndigheten har stora behov av att kunna planera.

"Vi har reglerat i avtalet att man inte får byta ut varan förutom om den upphör att produceras, detta har gjort att det inte sker lika ofta. Vi kontrollerar också med producent – prishöjningar och det står också i avtalet."

(Kostchef, storstadskommun)

I villkoren för ramavtal kan upphandlande myndigheter tydligt ange hur produkter får bytas ut. Enligt LOU får avrop inte väsentligt avvika från villkoren i ramavtalet. En ny produkt ska vara likvärdig den som ersätts. För livsmedel kan det dock vara svårt att ersätta med helt likvärdiga produkter. Leverantörerna kan också ha incitament att ersätta produkter mot sådana med högre vinstmarginaler, även om de inte är helt likvärdiga. Det kan därför vara värt att förtydliga i villkoren för ramavtalet att produkter som ersätter ska vara likvärdiga de som ersätts, men om produktionen av en produkt upphör ska ersättningsvaran vara så lik som möjligt, samt att producenten ska styrka att produktionen upphört. Sådana krav kan dock påverka priserna då leverantörerna kan anse att riskerna ökar. Dessutom kan behovet av uppföljning öka.

5 Hög kunskapen om upphandling

Villkoren på marknaden för upphandling av livsmedel och måltidstjänster ställer särskilda krav på de upphandlande myndigheterna. Förutom kännedom om reglerna krävs till exempel kunskap om den lokala marknaden och om marknaderna för livsmedel och måltidstjänster som helhet.

Det finns goda möjligheter för upphandlande myndigheter att få stöd vid offentlig upphandling – Till exempel vid regelfrågor från Konkurrensverket eller Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Upphandling av mat bör kopplas till myndighetens strategi, vilket till exempel kan ske via en policy som anger förutsättningarna.

Dessutom bör alla berörda från lokala politiker till köken ges möjlighet att påverka policyn.

För att få fler och bättre anbud skulle myndigheter kunna prova mer innovativa sätt att upphandla. Det kan till exempel handla om nya utvärderingsmetoder eller inslag av tjänster kopplade till kunskap och upplevelser kring mat.

Offentlig upphandling skiljer sig från andra inköp dels genom det omfattande regelverket och dels genom möjligheten till insyn. Det är mycket viktigt att följa de allmänna EU-rättsliga principerna om öppenhet, likabehandling, transparens, ömsesidigt erkännande, icke-diskriminering och proportionalitet.

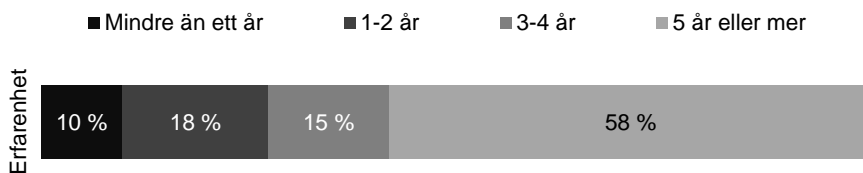
5.1 Kunskap leder till bättre upphandlingar

Inom upphandling är kunskap en förutsättning för att kunna göra goda inköp. Både beslutsfattare och upphandlare behöver ha till-

räcklig kunskap. Vid behov av hjälp kring tolkning av upphandlingsreglerna kan upphandlande myndigheter kontakta Konkurrensverket³². Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) erbjuder rådgivning via sin juridiska avdelning. För hjälp med att hitta och kontakta lokala leverantörer samt undersöka lokala producenters förutsättningar kan den upphandlande myndigheten ta hjälp av kommunens näringslivskontor. Ofta kan också Lantbrukarnas Riksförbunds regionkontor eller Hushållningssällskapet vara behjälpliga. På längre sikt behövs ofta kompetensförsörjning i form av kurser och seminarier men även erfarenhetsutbyten med andra myndigheter genom att dela goda och dåliga exempel från upphandlingar.

Många kostchefer har relativt lång erfarenhet. I landstingen har fyra av fem kostchefer fem år eller längre erfarenhet av upphandling av livsmedel eller måltidstjänster. I storstadsområden är erfarenheten större, där har sex av tio kostchefer fem år eller längre erfarenhet.

Figur 20 Hur länge har du varit inblandad i upphandling av livsmedel och måltidstjänster?



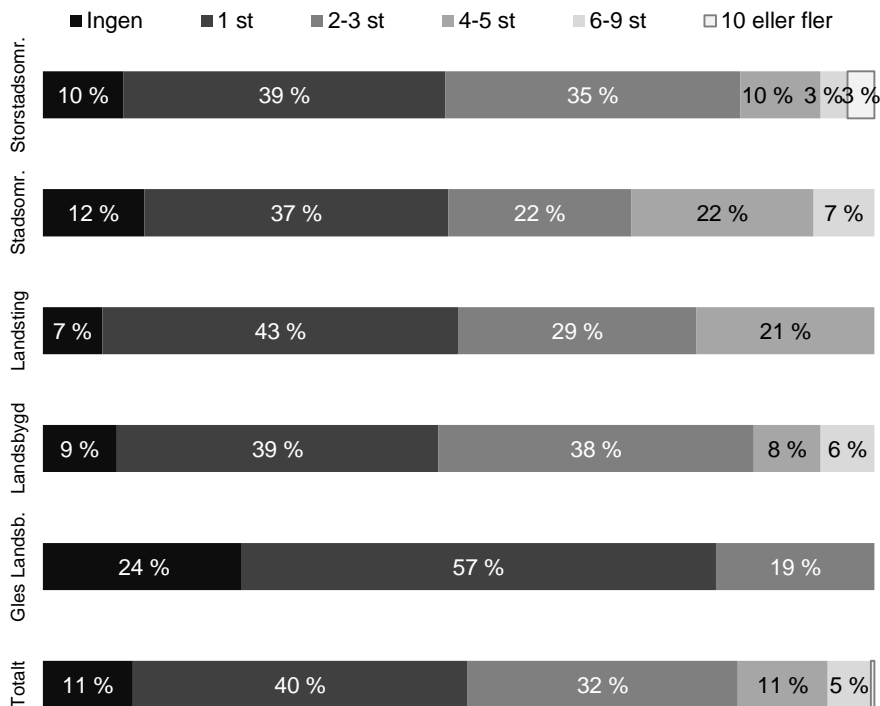
Källa: Sweco (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

³² Upphandlingsstödet flyttas till den nya Upphandlingsmyndigheten den första september 2015.

Kostcheferna i glesbygd och i stadsområden har något mindre erfarenhet. I kommuner i glesbygd hade en av sex kostchefer mindre än ett års erfarenhet av upphandling av livsmedel och måltidstjänster. I kommuner i stadsområden var motsvarande andel en av fem kostchefer. I båda typer av kommuner hade strax över hälften av kostcheferna mer än fem års erfarenhet.

Fyra av tio kostchefer har gjort en upphandling av livsmedel eller måltidstjänster de senaste två åren (figur 21). Tre av tio har gjort två eller tre upphandlingar. Det finns relativt stora skillnader mellan olika typer av kommuner och landsting. Åtta av tio kostchefer på kommuner i gles landsbygd har gjort en eller ingen upphandling av livsmedel eller måltidstjänster de senaste två åren.

Figur 21 Hur många upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster har du varit involverad i de senaste 24 månaderna?



Källa: Sweco (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

En av fem kostchefer anger att de förutom livsmedel eller måltidstjänster även är involverade i andra typer av upphandlingar, främst städtjänster, rengöringsmedel, mattransporter, förpackningar, arbetskläder och köksutrustning.

5.2 Upphandla strategiskt

Den offentliga maten är en viktig fråga i samhället och bör därför ges hög prioritet. Representanter från ledning, upphandlare och beställare bör vara involverade i processen. Det är viktigt att upphandlande myndigheter ser upphandlingen som ett strategiskt verktyg för att styra inköpen, inte som ett hinder att försöka kringgå.

”Viktigt att ha med sig köksrepresentanter i arbetet med att ta fram ett förfrågningsunderlag. Det skapar engagemang och också förståelse för vad vi kan och inte kan göra enligt lagstiftningen.”

(Kostchef, landsbygdskommun)

Upphandling bör vara kopplat till verksamhetens strategi genom en policy eller motsvarande som tydligt anger förutsättningarna. Inköpen bör dessutom bevakas genom till exempel kategoristyrning.

5.3 Tänk på nya sätt

Konsumenterna av den offentliga maten skulle kunna gynnas genom ökat fokus på innovation inom upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster. Statistiken för den offentliga upphandlingen av mat visar brister inom till exempel antal anbud och andel avbrott jämfört med andra upphandlingsmarknader. Det kan tyda på att de upphandlingar som görs inte är helt anpassade till marknadens förutsättningar. Upphandlare av livsmedel och måltidstjänster skulle därför kunna titta på goda exempel från andra branscher och tänka på nya sätt. Två exempel på detta är:

1. Fokus på funktion och resultat istället för på prestanda kan ge anbudsgivarna större möjlighet att utforma anbud efter sina egna förutsättningar. Ett sätt kan vara att beskriva sitt behov och vad man vill uppnå istället för att detaljerat ange vilka

produkter man efterfrågar. Det finns inget krav i lag att anbud måste utvärderas med matematiska formler eller översättas i ekonomiska termer. Däremot ska tilldelningen ske objektivt.³³ Det måste tydligt framgå vad upphandlande myndighet ser som betydande i utvärderingen och hur utvärderingskriterierna kommer viktas eller prioriteras relativt varandra.

2. Paketlösningar där upphandlingen förutom själva maten dessutom omfattar att leverantören ska bidra till ökad kunskap och ökat intresse om kost, hälsa, matlagning och miljöpåverkan hos de som äter maten. Detta skulle kunna vara ett sätt att få större genomslagskraft än att bara påverka delar av de upphandlande myndigheterna inköp, eftersom dessa står för relativt små andelar av marknaden. Det kan till exempel bestå av att upphandla ett företag som ska leverera och laga mat till skolor och äldreboenden, samt skapa goda matvanor, hålla utbildningar och anordna studiebesök hos producenter och förädlare.

Dynamiska inköpssystem blir obligatoriska för medlemsstaterna att implementera i och med EU:s upphandlingsdirektiv.³⁴ Reglerna för dynamiska upphandlingssystem förenklas på samma gång. Dynamiska inköpssystem är elektroniska processer för köp av standardiserade varor och tjänster som myndigheten vanligen använder. Leverantörer som uppfyller kraven kan ansöka om godkännande och systemet är därefter öppet för dem under hela löptiden. Nya leverantörer kan alltså tillkomma och leverantörernas utbud och priser kan förändras under löptiden. På så sätt sker konkurrensutsättning vid varje inköpstillfälle, inte enbart vid upphandlingen.

³³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EU, skäl 46.

³⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU, artikel 34.

En nackdel är att inköpen blir mer tidskrävande än avrop. Dynamiska inköpsystem kan efter införandet våren 2016 komma bli användbart för till exempel vissa behov av livsmedel.

5.4 Samarbeta mellan upphandlande myndigheter

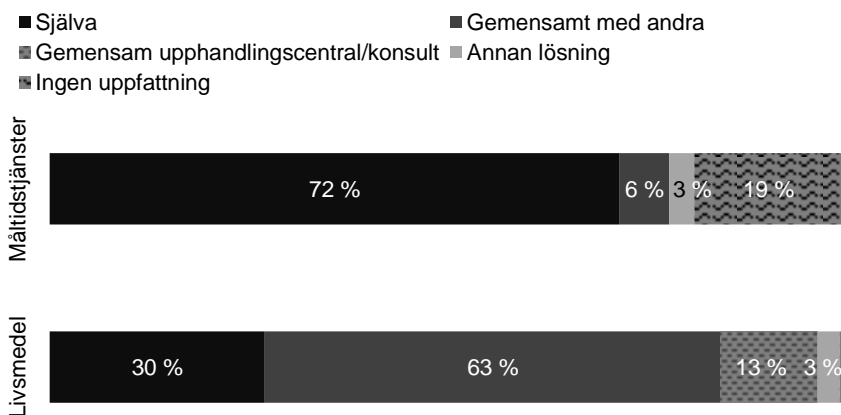
Upphandlande myndigheter kan ofta dra fördelar genom att samarbeta med varandra. Det kan till exempel röra sig om gemensamma inköp, men även utbyte av information och erfarenheter samt jämförelser av liknande upphandlingar och utfall. Kommuner och landsting i varandras närområden kan dra nytta av att samordna sina upphandlingsmallar och krav. Om upphandlingsdokumenten samordnas bör det bli enklare för leverantörer att lämna anbud, eftersom de då i större utsträckning kan känna igen krav som ställs och slipper anpassa anbuden helt efter varje upphandling. På så sätt går det att skapa en mer sammanhållen upphandlingsmarknad utan att nödvändigtvis genomföra upphandlingarna gemensamt. Standardiserade upphandlingsdokument mellan myndigheter och minimerade särkrav kan minska den administrativa bördan för små och medelstora företag.

När kompetens saknas eller inköpsvolymerna är små kan det vara lämpligt att upphandla gemensamt med andra myndigheter, upphandlingscentraler eller att ta hjälp av konsulter. Gemensamma upphandlingar kan minska administrationen för upphandlande myndigheter och öka inköpsvolymen. Dessutom krävs vissa volymer även för att små företag ska vara intresserade för att lämna anbud. Allt för små volymer kan utestänga små företag om kostnaderna för administration och distribution blir för stora relativt värdet. Konkurrensen kan också påverkas negativt om inköpsvolymerna blir så stora att små och medelstora leverantörer stängs ute. Vid gemensamma upphandlingar kan det därför bli ännu

viktigare att dela upp upphandlingarna i flera kontrakt eller att tillåta anbud på delar av det totala behovet. En annan nackdel med gemensamma upphandlingar är att enskilda upphandlande myndigheter kan behöva kompromissa för att hitta en gemensam lösning.

Av de svarande kostcheferna som upphandlar livsmedel anger 63 procent att de huvudsakligen upphandlar gemensamt med andra myndigheter (se figur 22). 13 procent anger att de upphandlar via upphandlingscentral, konsult eller liknande. 30 procent anger att de huvudsakligen upphandlar själva. Landstingen upphandlar nästan enbart själva medan kommuner i gles landsbygd, landsbygd och stadsområden ofta upphandlar gemensamt med andra kommuner.

Figur 22 Upphandlar ni själva eller gemensamt med andra?



Not: De svarande kunde ange flera alternativ och staplarna summerar därför till mer än 100.

Källa: Sweco (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

Måltidstjänster är lokala till sin natur med unika förutsättningar. De upphandlas därför sällan gemensamt. Av de svarande kostcheferna

som upphandlar måltidstjänster anger sju av tio att de huvudsakligen upphandlar själva. Endast sex procent anger att de upphandlar tillsammans med andra.

Det är vanligare att myndigheter gemensamt upphandlar livsmedel än måltidstjänster. För livsmedel har antalet upphandlande myndigheter per upphandling varierat mellan 2,2 och 3,2 i genomsnitt mellan 2009 och 2013 (se tabell 5). Under 2013 omfattade upphandlingarna som mest tio kommuner i två fall, där den ena upphandlingen också involverade en upphandlingscentral. För måltidstjänster har antalet legat strax över en per upphandling under perioden. Upphandlande myndigheter avser här både den som avser teckna kontrakt och den som upphandlar åt andra men som inte själv avser teckna kontrakt.

Tabell 5 Genomsnittligt antal upphandlande myndigheter per upphandling 2009–2013

Avser	2009	2011	2013
Upphandlingar av livsmedel	2,2	3,2	2,3
Upphandlingar av måltidstjänster	1,2	1,2	1,1

Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

5.5 Hjälp leverantörer att lämna anbud

Utbildning av möjliga anbudsgivare kan hjälpa dem att förstå upphandlings- och anbudsprocesserna bättre. För den som aldrig lämnat ett anbud tidigare kan detta vara ett mycket viktigt steg mot att delta i upphandlingar.

Flera kostchefer anger att de provat att hålla i utbildningar men att de inte märkt något resultat av dessa. Om utbildning används som

enda åtgärd för att öka deltagandet hos små och medelstora företag verkar effekten vara begränsad.

"Vi har haft ett projekt i [länet] som arbetade med att utbilda småföretagare för att de ska kunna lämna anbud. Liten eller ingen effekt."

(Kostchef, stadskommun)

Utbildningsinsatser mot företag är därför lämpade att hållas av myndigheter med utpekat ansvar för upphandlingsstöd. Däremot kan upphandlande myndigheter uppmuntra företagen att ta del av sådana utbildningar och se till att förfrågningsunderlag och andra upphandlingsdokument är utformade så att små och medelstora företag ges samma möjlighet som större företag att lämna anbud.

5.6 Kommunicera avtal internt

Myndigheter som tecknar avtal bör se till att kommunicera innehållet internt för att förankra det, till exempel till köken eller beställarna. Ibland kan detta vara svårt att uppnå. Det kan bero på att avtalen är många eller stora. Vid ramavtal kan det finnas många beställare, till exempel vid statliga ramavtal. I sådana fall kan det istället vara värt att avtala att leverantören tydligt ska markera i beställningssystemet eller utforma det efter vad som ingår i avtalet och vad som inte gör det. Upphandlande myndigheter kan också hålla utbildningar för beställarna innan de börjar avropa så att de vet vad de kan beställa och vad de kan göra när leverantören gör fel.

I slutändan har upphandlande myndigheter ansvar för sina inköp. Beställarna kan ofta ha svårt att känna till exakt alla produkter som upphandlats i ramavtal. Oavsett vad som efterfrågats i förfrågningsunderlaget tillhandahåller livsmedelsgrossisterna ofta hela eller större delar av sina beställningssystem. Dessutom byts pro-

dukter ut under perioden som ramavtalet är giltigt. Detta kan leda till att beställare avropar produkter som inte upphandlats eller som inte är likvärdiga sådana produkter.

Sådana avrop riskerar att leda till högre priser än nödvändigt eftersom inköpen inte konkurrensutsatts. Dessutom riskerar inköpen att utgöra otillåtna direktupphandlingar.³⁵

³⁵ Enligt LOU (2007:1091) 1 kapitlet 9 § ska upphandlingar genomföras på ett öppet sätt och leverantörer behandlas likvärdigt och icke-diskriminerande. Enligt 7 kapitlet 1 § ska kontrakt och ramavtal annonseras i förväg. Vidare ska kontrakt som grundas på ramavtal inte väsentligt avvika från ramavtalets fastställda villkor enligt 5 kapitlet 2 §.

6 Slutsatser

Marknaden för upphandling av livsmedel och måltidstjänster präglas av ett fåtal stora leverantörer. Samtidigt är köparsidan fragmenterad med ett stort antal upphandlande myndigheter som var och en för sig köper relativt små volymer. De offentliga inköpen utgör dessutom bara en liten del av den totala marknaden för livsmedel och måltidstjänster. Flera av de problem som kostcheferna upplever och som statistiken illustrerar är direkta följder av marknadens karaktär. Dessutom förekommer flera problem som till stor del är generella för de flesta marknader för upphandling. För att motverka problemen är det viktigt att upphandlande myndigheter arbetar för att:

- Underlätta anbud från små och medelstora anbudsgivare, till exempel genom att dela upphandlingarna i mindre delar, minska anbudsgivarnas administrativa börda och undvika krav på distribution. När det är lämpligt med hänsyn till det som upphandlas bör tilldelning ske enligt ekonomiskt mest fördelaktiga anbud.
- Ställa krav som är sakliga, relevanta och som går att följa upp, samt fokusera resursanvändningen – enskilda myndigheter kan inte prioritera allt.
- Vara medvetna om att de offentliga inköpen av livsmedel och måltidstjänster utgör en liten del av dessa marknader totalt. Möjligheten att påverka på kort sikt är därför främst kopplad till produkter som redan finns på marknaden. På längre sikt, särskilt genom samordnade upphandlingar och kravställningar, kan det finnas goda förutsättningar för att påverka i större skala.

- Utforma avtal så att leverantörerna inte godtyckligt kan förändra utbud och priser.
- Undersöka vad marknaden kan erbjuda samt att föra dialog med möjliga anbudsgivare för att uppfatta vilka krav de ser som problematiska.
- Dokumentera och motivera upphandlingsprocessen samt gör handlingarna tillgängliga.
- Knyta upphandling av mat till en intern policy som kopplar samman politik och kök.
- Kommunicera och förankra avtal internt.
- Samarbeta med andra upphandlande myndigheter för att utbyta kunskap och erfarenhet, om möjligt standardisera upphandlingsdokument och krav, samt vid behov upphandla gemensamt.

Konkreta stödinsatser för att kunna lyckas med dessa åtgärder blir ett arbete att fortsätta med för den nya Upphandlingsmyndigheten.

Hur EU:s upphandlingsdirektiv implementeras i svensk lag kan komma få stor betydelse för den offentliga upphandlingen av mat. Särskilt intressanta blir reglerna om livscykelkostnad, dynamiska inköpssystem och delning av upphandlingar.

Det är svårt att utvärdera resultaten av upphandlingar genom att jämföra priser på livsmedel och måltidstjänster, eftersom förutsättningarna mellan olika upphandlade myndigheter är väldigt skilda och olika kringtjänster ofta ingår.

Referenser

Europaparlamentet och rådet (2014). *Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=SV>

Europaparlamentet och rådet (2004). *Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:sv:PDF>

European Medicines Agency (2014). *Sales of veterinary antimicrobial agents in 26 EU/EEA countries in 2012*. http://www.ema.europa.eu/docs/en_GB/document_library/Report/2014/10/WC500175671.pdf

Europeiska kommissionen (2008). *EU GPP criteria*. http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

Europeiska kommissionen (2008). *Offentlig upphandling för en bättre miljö*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0400&from=EN>

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2013). *Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner*. 2013:10. http://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/08/ESO-2013_10-till-webben.pdf

DoubleCheck (2014). *Få koll på den offentliga marknaden*. <http://offentligamarknaden.se/>

Jordbruksverket (2013). *Så här definierar vi landsbygd*.
<http://www.jordbruksverket.se/etjanster/etjanster/landsbygdsutveckling/alltomlandet/sahardefinierarvilandsbygd.4.362991bd13f31cadcc256b.html>

Konkurrensverket (2014). *Riktlinjer för användning av hållbarhets-kriterier vid offentlig upphandling*. Vägledning 2014-06-27.
http://www.konkurrensverket.se/globalassets/upphandling/hallbarhet/riktlinjer_hallbarhetskriterier_offentlig_upphandling.pdf

Konkurrensverket (2014). *Siffror och fakta om offentlig upphandling – Statistik om upphandlingar som genomförts under 2013*.
Konkurrensverkets rapportserie 2014:1. http://www.kkv.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2014-1.pdf

Konkurrensverket (2011). *Mat och marknad – offentlig upphandling*.
Konkurrensverkets rapportserie 2011:4.
http://www.kkv.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2011-4.pdf

Konkurrensverket (2011). *Mat och marknad – från bonde till bord*.
Konkurrensverkets rapportserie 2011:3.
http://www.kkv.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2011-3.pdf

Konkurrensverket (2010). *Kammarrätten i Stockholms mål nr 5609-5629-10 mellan Sanofi Pasteur MSD S.N.C. och Stockholms läns landsting m.fl.* Yttrande 2010-12-01, dnr 589/2010.
<http://www.kkv.se/beslut/10-0589.pdf>

Konkurrensverket (2007). *Konkurrensen i Sverige*. Konkurrensverkets rapportserie 2007:4.

http://www.kkv.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2007-4.pdf

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling. <http://rkrattsdb.gov.se/SFSdoc/07/071091.pdf>

Nilsson, J.-E., Bergman, M. & Pydokke, R. (2005). *Den svåra beställarrollen – Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor.* SNS Förlag.

Skollag (2010:800). <http://rkrattsdb.gov.se/SFSdoc/10/100800.pdf>

Statens offentliga utredningar (2014). *Nya regler om upphandling.* Delbetänkande av Genomförandeutredningen. SOU 2014:51. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/24/34/14/6d0559bd.pdf>

Statistiska centralbyrån (2014). *Preliminära basfakta företag enligt Företagens ekonomi efter näringsgren SNI 2007. År 2006–2013.* http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__NV__NV0109__NV0109K/PBASFaktaFEngs07/?rxid=9737fe4d-1b86-4e5e-8464-c63ad6b534bf

Statskontoret (2014). *Förstudie om nordiskt samarbete rörande socialt och miljömässigt hållbar upphandling.* Delrapport. Dnr 2013/212-5. <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2014/2014100.pdf>

Bilaga 1 Förstudie – granskning av statistik

I vår förstudie använde vi oss av en databas som Konkurrensverket köpt in av Visma Commerce AB och som antas omfatta i stort sett alla offentliga upphandlingar som annonserats ut. Vi sållade fram de upphandlingar som var relevanta för studien med hjälp av CPV-koder. Studien omfattade livsmedel, måltidstjänster och mattransporter. För att begränsa arbetsinsatsen avgränsades förstudien till 2009, 2011 och 2013.

En hel del uppgifter finns tillgängliga i Vismas databas och av dessa samlade vi in följande:

- antal upphandlande myndigheter
- ramavtal
- antal anbud
- antal kontraktstilldelade
- kontrakterade leverantörer
- tilldelningsgrund
- avtalslängd.

Sedan gick vi igenom alla upphandlingar (främst förfrågningsunderlag, upphandlingsprotokoll och tilldelningsbeslut) för att komplettera upphandlingarna samt kategorisera enligt följande:

- livsmedel, måltidstjänster eller mattransporter
- vård, omsorg eller skola

- upphandlingar med hela eller delade anbud – och för delade lägga till antal anbudsgivare och kontrakterade leverantörer per kontrakt.

På samma gång kompletterade vi dessutom Vismas material där brister fanns och rättade misstag vid behov. I de fall Visma saknade underlag tog vi kontakt med den upphandlande myndigheten via epost för ytterligare komplettering. På så sätt fick vi tillgång till fullständiga uppgifter för mellan 70 och 90 procent av de relevanta upphandlingarna beroende på år (se tabell 6). De flesta upphandlingar som fortfarande inte är kompletta saknar oftast bara enstaka uppgifter.

Tabell 6 Annonserade upphandlingar av livsmedel, måltidstjänster och livsmedelstransporter 2009–2013

Kategori	2009	2011	2013
Annonserade offentliga upphandlingar	214	235	271
Varav avbrutna	39	48	42
Relevanta, slutförda upphandlingar	175	187	229
Andel med fullständiga uppgifter	70 %	84 %	90 %

Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

Studien var en totalundersökning av tre år med sammanlagt 591 observationer (antal slutförda upphandlingar). Totalt granskade vi 866 upphandlingar varav 146 sällades bort för att de var irrelevanta och 129 för att de avbrutits utan att någon leverantör kontrakterats. De upphandlingar som avbrutits för att sedan övergå i förhandling och som resulterat i kontraktstilldelning inkluderades dock.

En av flera bakgrunder till denna rapport var att Konkurrensverket tidigare observerat hög koncentration på upphandlingsmarknaden för livsmedel. I studien till denna rapport kunde vi se ett liknande

mönster för måltidstjänster. Däremot såg vi inte samma mönster inom mattransporter, som är en mer lokal marknad med mindre koncentration. Mattransporter utelämnades därför i huvuddelen av rapporten men statistiken finns med i denna bilaga.

Livsmedelsupphandlingar ofta ramavtal

Fyra av tio slutförda upphandlingar av måltidstjänster inom skola, vård och omsorg avser ramavtal. Ramavtal för måltidstjänster kan till exempel utgöras av tillagning av förpackade lunchportioner.

Upphandlingar av livsmedel till skola, vård och omsorg är nästan uteslutande ramavtal. Relativt ofta finns dock en fast avtalsdel med leveranser vissa dagar i veckan och en beställningsdel för kompletteringar som genomförs som avrop.

Mattransporter

I vår studie av statistik tog vi fram uppgifter om mattransporter som presenteras här (se

tabell 7). Marknaden för upphandling av mattransporter är relativt lokal. Inga aktörer dominerar bland anbudsgivarna, men antalet anbud är i genomsnitt bara knappt en mer än för upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster.

Tabell 7 **Statistik om upphandlingar av mattransporter**

Upphandlingar av mattransporter	2009	2011	2013
Slutförda mattransportupphandlingar	48	44	40
Avbrutna mattransportupphandlingar (inte inräknade ovan)	2	3	5
Andel ramavtal	42 %	77 %	70 %
Andel som utvärderats med lägsta pris	75 %	70 %	85 %
Andel som utvärderats med ekonomiskt mest fördelaktiga	25 %	27 %	13 %
Kvalificerade anbudsgivare i snitt per upphandling	3,3	2,3	2,7
Kontrakterade leverantörer i snitt per upphandling	1,5	1,3	1,5
Anbudsgivare i snitt per kontrakt	2,4	2,4	2,3
Kontrakterade leverantörer i snitt per kontrakt	1,0	1,0	1,0
Upphandlare i snitt per upphandling	1,0	1,1	1,6
Värde i snitt med optioner per upphandling, miljoner kr	3,9	3,7	21,1
Värde i snitt utan optioner per upphandling, miljoner kr	2,2	2,1	11,1
Värde per kontraktår i snitt, miljoner kr	1,0	1,0	5,4
Andel överprovade upphandlingar	10 %	15 %	4 %
Genomsnittlig längd på avtal utan förlängningar, år	2,0	2,2	2,1
Genomsnittlig möjlighet till förlängningar av avtal, år	1,5	1,5	1,5

Källa: Visma (data) och Konkurrensverket (bearbetning) 2014.

Andelen överprovningar bland mattransporter var endast fyra procent 2013. Detta var betydligt lägre jämfört med 2009 och 2011. Endast i en överprovning 2009 och i två fall 2011 dömde domstolen till den klagandes fördel. Övriga mål dömdes till de upphandlande myndigheternas fördel.

Bilaga 2 Enkätstudie

Efter förstudien genomförde vi en enkätstudie. Frågorna utformades med utgångspunkt i utredningens frågeställning och i de uppgifter som framkommit i förstudien. Studien genomfördes av Sweco i form av en webbenkät. Enkäten skickades till samtliga kommuner (290) och landsting (20) i Sverige. I de städer som är uppdelade i stadsdelsförvaltningar finns ibland flera kostchefer. Några mindre kommuner har gemensamma kostchefer. I ett fåtal kommuner finns ingen kostchef.

Vi kategoriserade de svarande kommunerna i storstadsområden, stadsområden, landsbygd och gles landsbygd enligt Jordbruksverkets definition.³⁶ Indelningen använde vi eftersom den används för jordbruksproduktion och förädling vilket har koppling till upphandling av mat. Landsting lades till som en egen kategori.

Svarsfrekvensen var 77 procent med ungefär samma fördelning mellan gles landsbygd, landsbygd, stadsområden, storstadsområden och landsting som populationen. Vi anser därför att svaren ger en god bild av verkligheten, även om vissa enskilda frågor fick låg svarsfrekvens.

Bortfallsjustering

Några av frågorna var uppdelade i en del som avsåg livsmedel och en del som avsåg måltidstjänster. Båda delarna var dock öppna för alla svarande. Resultatet blev att huvuddelen av kostcheferna svarade "ingen uppfattning" på frågor som rör måltidstjänster

³⁶ Jordbruksverket, 2013. Så här definierar vi landsbygd. Hämtad 2014-11-05.

eftersom de inte upphandlar detta. Vi har därför valt att beräkna svarsandelar för frågor som var uppdelade på livsmedel och måltidstjänster enbart baserat på svar från kostchefer som arbetar med den typen av upphandlingar. En kostchef som till exempel svarat att den inte arbetar med upphandlingar av måltidstjänster och som svarat "ingen uppfattning" på en fråga om måltidstjänster har räknats bort för just den frågan. I annat fall hade frågor om måltidstjänster blivit svåra att tolka. För livsmedel hade denna justering ingen till väldigt liten betydelse.

I den här rapporten har vi identifierat konkurrensrelaterade problem vid offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster. Rapporten behandlar offentliga inköp av mat som serveras i skola, vård och omsorg. I rapporten har vi försökt att beskriva varför problemen uppstår och förslag på åtgärder för att undvika problemen.



Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

Fax 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se