



Upphandling enligt
lägsta pris behöver inte
ge sämre kvalitet

RAPPORT 2016:4



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Upphandling enligt lägsta pris
behöver inte ge sämre kvalitet

Konkurrensverkets rapportserie 2016:4

Konkurrensverket april 2016

Utredare: Hedi Bel Habib

ISSN-nr 1401-8438

E-print, Stockholm 2016

Foto: Matton Images

Förord

Den offentliga upphandlingen omfattar stora belopp, och i takt med att allt fler verksamheter utförs av privata utförare blir det viktigare att ställa tydliga krav på det som upphandlas. Exakt vilka krav som ska ställas är i hög grad en politisk fråga eftersom det handlar om prioriteringar bland de verksamheter som ska utföras och finansieras med offentliga medel, men oavsett vilka krav som ställs är det viktigt att kraven är utformade så att de går att följa upp och att de är proportionella, likabehandlade och transparenta.

I debatten om den offentliga upphandlingen förekommer det ibland påståenden och resonemang som bygger på att det finns en motsättning mellan att ställa höga krav på kvalitet och att använda lägsta pris som tilldelningskriterium. I den här rapporten har vi därför undersökt om de kommuner som använder lägsta pris som utvärderingskriterium vid upphandlingar av livsmedel har lägre ambitioner vad gäller matens kvalitet eller sociala krav i samband med upphandlingar.

Det viktigaste är inte själva valet av tilldelningsgrunden i sig utan att de krav som ställs är relevanta, utformade i enlighet med de upphandlingsrättsliga principer och att de går att följa upp. Rätt använt kan lägsta pris fungera utmärkt.

Stockholm april 2016

Dan Sjöblom
Generaldirektör

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Innehåll | 4 |
| Sammanfattning | 7 |
| Summary | 10 |
| Begrepp och förkortningar | 13 |
| 1 Krav och tilldelningskriterier vid offentlig upphandling | 15 |
| 1.1 Syftet med denna rapport..... | 15 |
| 1.2 Upphandlingsreglerna | 15 |
| 1.3 Kravställande i upphandlingen..... | 15 |
| 1.4 Lägsta pris eller ekonomiskt mest fördelaktiga anbud..... | 17 |
| 1.5 Tilldelning utifrån lägsta pris allt vanligare i upphandlingar | 18 |
| 1.6 Lägsta pris likställs ibland med låga kvalitetskrav..... | 19 |
| 2 Tre indikatorer på kvalitet | 21 |
| 2.1 Andelen ekologisk mat | 22 |
| 2.2 Uppföljning av skolmatens näringsinnehåll..... | 23 |
| 2.3 Policyambitioner med krav på kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor | 24 |
| 3 Kommuner som upphandlar enligt lägsta pris har inte lägre andel ekomatinköp | 26 |
| 3.1 Allt högre andel livsmedel upphandlas till lägsta pris | 26 |
| 3.2 Ekomat är högst prioriterad i kommunernas policy | 27 |
| 3.3 Andelen ekomat som kvalitetsmått vid upphandling av livsmedel | 28 |
| 3.4 Tillvägagångssätt vid jämförelsen..... | 29 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.5 | Andelen ekoinköp högre hos kommuner som upphandlat enligt "lägsta pris" | 31 |
| 4 | Kommuner som upphandlar livsmedel enligt lägsta pris följer oftare upp näringsinnehållet | 34 |
| 4.1 | Uppföljning av näringsinnehållet som kvalitetsindikator..... | 34 |
| 4.2 | Kommuner som upphandlar livsmedel enligt lägsta pris följer oftare upp näringsinnehållet..... | 34 |
| 5 | Kommuner som använder lägsta pris behöver inte ha lägre ambition vad gäller sociala krav | 36 |
| 5.1 | Sociala krav i kommunernas upphandlingspolicy | 36 |
| 5.2 | Vanligare med kollektivavtalsliknande policyvillkor bland kommuner som upphandlat livsmedel till lägsta pris..... | 36 |
| 6 | Sammanfattande analys och policyslutsatser | 38 |
| | Referenser | 39 |

Sammanfattning

Den offentliga upphandlingen i Sverige uppgår till stora belopp, omkring 625 miljarder kronor per år enligt våra senaste uppskattningar. Eftersom det både rör sig om offentliga medel och offentliga regelverk är det naturligt att den offentliga upphandlingen är föremål för en livlig diskussion och debatt. Tyvärr präglas debatten och diskussionen ibland av påståenden och föreställningar av mer eller mindre anekdotisk karaktär. Men eftersom det i stor utsträckning saknas empirisk data och statistik om den offentliga upphandlingen kan det ofta vara svårt att vare sig bekräfta eller motbevisa sådana påståenden. Ett återkommande påstående är att upphandlingar enligt lägsta pris ger sämre möjligheter att ta hänsyn till olika aspekter av kvalitet.

Konkurrensverket anser att det är angeläget att få fram underlag för en mer faktabaserad diskussion och debatt. Ett viktigt syfte med den här rapporten är därför att visa vad en förbättrad upphandlingsstatistik skulle kunna användas till. Vi har redan idag tillgång till omfattande uppgifter ur Vismas databaser, men ofta är uppgifterna för grova och ofullständiga för att kunna användas för djupare analyser. På livsmedelsområdet har vi dock tillgång till vissa förbättrade uppgifter, eftersom vi gjorde en genomgång och komplettering av uppgifter om livsmedelsupphandlingar under tre år, 2009, 2011 och 2013, i samband med ett tidigare projekt (Konkurrensverket 2015:1). Det innebär att vi har uppgifter om vilka tilldelningskriterier som tillämpades av de kommuner som gjort upphandling av livsmedel.

Vi har kombinerat dessa uppgifter med uppgifter om andelen ekomatinköp som finns insamlade på kommunnivå sedan 1999. Andelen ekomatinköp är intressant eftersom det är en kvalitativ

egenskap som man kan anta endast förekommer om den upphandlande myndigheten önskar den. Vi antar att ekomatinköp är åtminstone marginellt dyrare än annan mat och därför inte levereras om kommunen inte särskilt önskar det. Vi har därför jämfört andelen ekomatinköp i de kommuner som använt lägsta pris respektive ekonomiskt mest fördelaktiga anbud i sina livsmedelsupphandlingar under de år och för de kommuner vi har uppgifter för både tilldelningskriterier och andel ekomatinköp. Om hypotesen att lägsta pris-upphandlingar leder till sämre kvalitet vore sann borde andelen ekomatinköp vara lägre i de kommuner som använt lägstapris i sina upphandlingar. Tvärtom är andelen ekomat något högre i de kommuner som använt lägsta pris.

Två andra aspekter som vi har undersökt är kommunernas ambitioner att följa upp skolmatens näringsinnehåll och ställa krav på kollektivavtalsliknande villkor. Sådana ambitioner framgår ofta av kommunernas upphandlingspolicy.

Även här har det visat sig att ambitionen att följa upp skolmatens näringsriktighet eller formulera policykrav på kollektivavtalsliknande villkor inte är lägre bland kommuner som upphandlar enligt lägsta pris jämfört med de kommuner som använder sig av tilldelningsgrunden ekonomiskt mest fördelaktiga anbud.

Undersökningen leder till två slutsatser. För det första att det finns anledning att ifrågasätta påståenden om offentliga upphandlingar som inte är empiriskt belagda, t.ex. att upphandlingar enligt lägsta pris skulle vara en indikation på låga ambitioner när det gäller kvalitet. För det andra att det är angeläget att få till stånd bättre statistik om den offentliga upphandlingen så att det går att göra bättre analyser och uppföljningar och därmed i förlängningen bidra till en bättre användning av offentliga medel.

Slutligen vill vi tacka professor Astri Muren vid Stockholms universitet för synpunkter på rapporten.

Summary

Public procurement in Sweden involves large sums of money – around SEK 625 million per year, according to our latest estimations. Since it involves both public funds and public rules and regulations, public procurement is, naturally, the subject of lively discussion and debate. Unfortunately, these discussions and debates are sometimes characterised by claims and ideas of a more or less anecdotal nature. But since empirical data and statistics regarding public procurement are largely lacking, it can often be difficult to either confirm or disprove such claims. One idea that recurs over and over again is that procurements conducted on the basis of lowest price provide less opportunity for the procurer to take other quality aspects into consideration.

The Swedish Competition Authority believes that it is important to obtain data that will promote discussion and debate that is based more on facts. One important aim of this report is, therefore, to show where improved procurements statistics could be used, and for what purpose. We already have access to extensive information from Visma's databases, but this information is often too general or incomplete to enable it to be used for more in-depth analyses. However, in the food sector we have access to some better information since we conducted reviews and supplemented the information we hold in respect of food procurements in 2009, 2011 and 2013, in conjunction with a previous project (Swedish Competition Authority 2015: 1). This means that we have data regarding the award criteria applied by those municipalities conducting food procurements.

We have combined this data with the information about the percentage of organic food purchased, which has been recorded at

municipal level since 1999. The figures concerning the percentage of organic food purchased are interesting since this is a qualitative aspect that we can assume is only taken into consideration if the contracting authority wishes to do so. (We assume that the purchasing of organic food is, at least, marginally more expensive than other food, and therefore that it would not be procured unless the municipality specifically wanted it.) We have therefore compared the percentage of organic food purchased in those municipalities that have used "lowest price" or "most economically advantageous tender" award criteria in their food procurements for the years and municipalities for which we have information regarding both award criteria and the percentage of organic food purchased. If the hypothesis that "lowest price procurements lead to poorer quality" was true, then the percentage of organic food purchased ought to be lower in the municipalities that used lowest price as the award criterion in their procurements. On the contrary, the percentage of organic food purchased is somewhat higher in the municipalities that used a lowest price criterion.

Two other aspects that we have investigated are the ambitions that the various municipalities have to a) monitor the nutritional content of school dinners, and b) stipulate requirements that are on a par with those found in collective agreements. Ambitions such as these are often described within the municipalities' procurement policies.

Here it has also proven to be the case that municipalities procuring on a lowest price basis have no less ambition to monitor the nutritional content of school dinners than those municipalities that use the "most economically advantageous tender" award criterion, and nor do they have any less ambition to formulate policy requirements on a par with collective agreements.

The investigation leads to two conclusions: firstly, that there is reason to question claims made about public procurement that have no empirical foundation, e.g. that procurements conducted using a lowest price criterion indicate lower ambitions in respect of quality; and secondly, that it is important to develop better statistics regarding public procurement so that analyses and monitoring are better and so that, consequently, there is a better use of public funds in the future.

Finally, we would like to thank Professor Astri Muren at Stockholm University for her opinions regarding the report.

Begrepp och förkortningar

I den här rapporten används följande begrepp och förkortningar:

Direktivstyrd upphandling – upphandling som omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv. Som *huvudregel* omfattas alla kontrakt som överstiger tröskelvärdena av direktiven men det finns undantag. Upphandlingar som inte är direktivstyrda omfattas istället enbart av den svenska upphandlingslagstiftningen.

Ekologiska livsmedel – I Ekomatcentrums undersökning avses livsmedel som är märkta med något av märkena Krav, Demeter, EU-ekologiskt och/eller MSC.

Förfrågningsunderlag – det underlag som den upphandlande myndigheten ger leverantörerna. Det ska innehålla all relevant information för upphandlingen. Det hör bland annat de krav på leverantören respektive varan/tjänsten som upphandlande myndighet ställer och hur utvärderingen av anbuderna ska gå till.

Icke direktivstyrd upphandling – upphandling som inte omfattas av EU:s upphandlingsregler men som regleras enligt svenska upphandlingsregler (15 kapitlet LOU/LUF/LUFS).

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

Offentlig upphandling – åtgärder som en upphandlande myndighet eller enhet vidtar för att teckna ett kontrakt eller ramavtal om köp av varor, tjänster eller byggentreprenader. I princip omfattas alla kontrakt med ekonomiska villkor av upphandlingsreglerna.

Ramavtal – ett avtal mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer som fastslår villkoren för senare tilldelning (avrop) av kontrakt under en viss period.

Tilldelningsgrund – tilldelningsgrunden avgör hur kontrakt tilldelas vid upphandling, antingen via *lägsta pris* eller *ekonomiskt mest fördelaktiga anbud*. För en närmare beskrivning av de två tilldelningsgrunderna se avsnitt 1.4.

Upphandlande myndighet – myndigheter och andra organisationer som omfattas av upphandlingslagstiftningen enligt LOU, till exempel stat, kommuner, landsting, offentliga bolag samt kommun- och regionförbund.

Upphandling – med en upphandling avses i denna rapport en annonserad upphandling i enlighet med upphandlingsreglerna (det vill säga LOU, LUF eller LUFFS). En annonserad upphandling kan leda till att ett eller flera kontrakt tecknas.

Upphandlingsdirektivet – "*gamla upphandlingsdirektivet*" = Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster som nuvarande LOU bygger på eller "*nya upphandlingsdirektivet*" = Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling som ska implementeras senast april 2016. Vilket direktiv som avses framgår av sammanhanget.

1 Krav och tilldelningskriterier vid offentlig upphandling

1.1 Syftet med denna rapport

Syftet med denna rapport är att undersöka om det ligger något i påståendet att lägsta pris-upphandlingar leder till sämre kvalitet eller om de myndigheter som gör lägsta pris-upphandlingar av livsmedel har lägre ambitioner vad gäller kvalitetskrav vid offentlig upphandling.

1.2 Upphandlingsreglerna

Vid inköp ska offentliga myndigheter så som staten, kommuner och landsting förhålla sig till reglerna om offentlig upphandling.

Reglerna om offentlig upphandling bestämmer i sig inte vad som ska köpas utan är förfaranderegler som talar om hur en offentlig myndighet ska gå tillväga när den behöver köpa något.

I stort sett alla upphandlingar, förutom direktupphandlingar, ska annonseras. Inför annonseringen ska de krav och önskemål den upphandlande myndigheten har på den vara eller tjänst som ska köpas formuleras i det så kallade förfrågningsunderlaget.

1.3 Kravställande i upphandlingen

Det är viktigt att göra skillnad på de krav som ställs i upphandlingen och de tilldelningskriterier som sätts upp för utvärderingen av de anbud som inkommer. Kraven är en del i leverantörs-kvalificeringen. Alla krav som leverantörer ska uppfylla sätter

ramen för vilka anbud som får delta i utvärderingen. De anbud som inte uppfyller samtliga dessa krav ska sorteras bort och får inte antas av den upphandlande myndigheten.

Vissa typer av krav lämpar sig bäst att ställa i form av krav på leverantören. Dels handlar det om krav som ingår bland de obligatoriska och frivilliga diskvalificeringsgrunderna i upphandlingsdirektivet. Dessutom handlar det om så kallade kvalificeringskrav som anger en lägsta nivå för leverantörens ekonomiska och yrkesmässiga kapacitet som leverantörerna måste uppfylla för att få vara med i upphandlingen. Syftet är att fastställa leverantörens förmåga att fullgöra ett kontrakt. Exempel på kvalifikationskrav kan vara krav på teknisk och yrkesmässig kapacitet, ekonomisk ställning, kvalitetsledningssystem, miljöledningssystem och referenser. Kvalificeringen handlar därmed inte om att utvärdera leverantören utan huruvida leverantören uppfyller den lägstanivå som krävs för att få delta i upphandlingen.

I kravspecifikationen finns möjligheter att ta med såväl miljökrav som andra kvalitetskrav. Det är dock viktigt att kraven är tydligt utformade och har ett naturligt samband med föremålet för kontraktet. Krav som ställs på tillverkningsprocessen är tillåtna under förutsättning att de är förenliga med de grundläggande principerna.

Vissa typer av krav kan ställas som särskilda kontraktsvillkor. Det är villkor som den upphandlande myndigheten i förfrågningsunderlaget gör klart att den leverantör som vinner upphandlingen måste ansluta sig till och som kommer gälla under kontraktperioden.

Exempel på vanliga kontraktsvillkor handlar om betalningsvillkor, förfaranden för avrop, ansvar vid fel och brister, sanktioner vid

bristande leverans eller kvalitet, vilken form av uppföljning som leverantören är skyldig att göra eller delta i. Inom ramen för kontraktsvillkoren har EU-domstolen uttryckt att sådana villkor kan uppställas för att bl.a. främja jämställdhet, motverka arbetslöshet och skydda miljön.

Även särskilda kontraktsvillkor måste vara förenliga med de grundläggande principerna. Däremot handlar de varken om kvalificering eller utvärdering och behöver därmed inte vara uppfyllda när anbudet lämnas in.

1.4 Lägsta pris eller ekonomiskt mest fördelaktiga anbud

När upphandlande myndigheter ska besluta om vilken eller vilka leverantörer som ska tilldelas ett kontrakt vid upphandlingen finns det idag två alternativa grunder för tilldelning: *lägsta pris* eller *ekonomiskt mest fördelaktiga anbud* (LOU – Lagen om offentlig upphandling 12 Kap. 1 §.). Upphandlande myndighet får fritt välja vilken tilldelningsgrund man tänker tillämpa men det ska framgå tydligt i förfrågningsunderlaget vilken som kommer användas.

Vid tilldelningsgrunden ekonomiskt mest fördelaktiga anbud värderas anbuden i enlighet med de tilldelningskriterier och den värderingsmodell som uppgetts i förfrågningsunderlaget. Det anbud som enligt värderingen är det mest ekonomiskt fördelaktiga ska antas.

Ekonomiskt mest fördelaktiga anbud används om den upphandlande myndigheten vill värdera andra aspekter än enbart priset vid tilldelningen. Exempel på tilldelningskriterier kan vara olika former av kvalitet, leveranstid, miljöegenskaper (t.ex. livscykelkostnader),

kostnadseffektivitet samt estetiska, funktionella eller tekniska egenskaper.

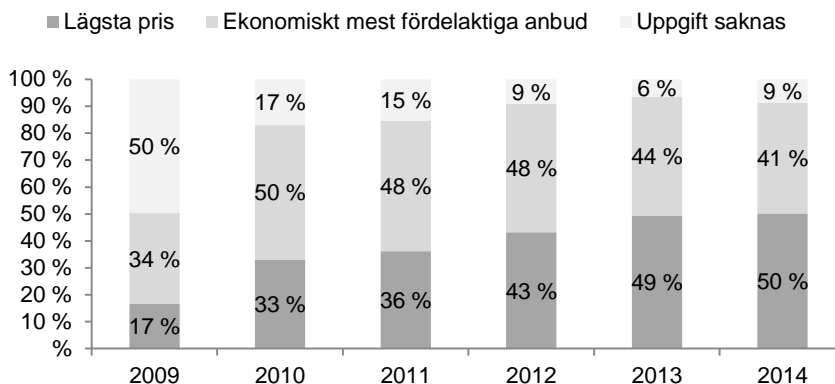
Vid tilldelningsgrunden lägsta anbudspris är priset det enda som avgör. Anbudet med det lägsta priset ska antas om samtliga krav och villkor är uppfyllda vid prövningen av anbudet. Observera att även när lägsta pris används som tilldelningsgrund kan den upphandlande myndigheten fortfarande ställa tydliga och skarpa krav på såväl leverantören som varan/tjänsten. Det görs då i kravspecifikationen eller i form av särskilda kontraktsvillkor som måste vara uppfyllda respektive accepterade för att leverantörens anbud ska vara med i utvärderingen av vilket anbud som har det lägsta priset.

1.5 Tilldelning utifrån lägsta pris allt vanligare i upphandlingar

Fram till 2012 var ekonomiskt mest fördelaktiga anbud den vanligaste tilldelningsgrunden vid upphandlingar i Sverige, men sedan 2010 har andelen minskat. År 2014 tillämpades lägsta pris i hälften av upphandlingarna. Ekonomiskt mest fördelaktiga anbud användes i mindre utsträckning, 41 procent. I resterande 9 procent av upphandlingarna har tilldelningsgrunden inte framgått av de dokument som samlats in. Användning av lägsta pris som tilldelningsgrund har ökat sedan 2009.¹

¹ Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, *Siffror och fakta om offentlig upphandling 2014*, rapport 2015:9.

Figur 1 Annonserade upphandlingar 2009–2014, andel per tilldelningsgrund



1.6 Lägsta pris likställs ibland med låga kvalitetskrav

I debatten kring offentlig upphandling förekommer ibland en föreställning om att det finns en motsättning mellan upphandlingar med tilldelningsgrunden lägsta pris och högt ställda kvalitetskrav.

”Lägsta pris är nu för första gången det vanligaste tilldelningskriteriet när det gäller offentliga upphandlingar. En risk när upphandlande enheter fokuserar för mycket på lägsta pris är att ytterligare kvalitet utöver ställda krav i vissa fall inte spelar någon roll i anbudsvärderingen. Vi vill vända den här negativa utvecklingen där för stort fokus läggs på lägsta pris. (Ardalan Shekarabi på DN Debatt 2014-12-22)

Sverige är ett av få länder som sägs gå mot trenden och istället för att minska antalet upphandlingar enligt lägsta pris ökar man antalet. Ofta nämns ”bästa pris” eller ”mest ekonomiskt fördelaktiga pris” men är det möjligt att begära högsta kvalitet till lägsta pris? Hur mycket får hållbarhet och social hänsyn kosta samhället? (Ur program till Upphandlingsdagarna 2016)

I de nya upphandlingsdirektiven tas tilldelningsgrunden "lägsta pris" bort och kvar blir bara "ekonomiskt mest fördelaktiga anbud".

"De nya kriterierna kommer att få slut på det lägsta prisets diktatur och återigen sätta kvalitén i fokus", förklarade Marc Tarabella, som lett arbetet med de nya upphandlingsdirektiven inom Europeiska parlamentet.²

Det ska dock framhållas att även pris kan avgöra en utvärdering av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Fokus läggs i direktivet på "kostnad" för att understryka att parametrar såsom livscykelkostnader kan tas med. Men kostnad kan även endast utgöras av pris varför tillämpningen av lägsta pris de facto kommer finnas kvar även efter införandet av de nya upphandlingsdirektiven.

² European parliament, press release, 2014-01-15,
<http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140110IPR32386/html/New-EU-procurement-rules-to-ensure-better-quality-and-value-for-money>

2 Tre indikatorer på kvalitet

Det hade naturligtvis varit värdefullt om vi kunnat analysera om valet av tilldelningskriterium (lägsta pris eller ekonomiskt mest fördelaktiga anbud) leder till högre eller lägre kvalitet på det som levereras men det finns flera hinder för att detta ska vara möjligt.

Inte minst eftersom urvalet här handlar om ramavtalsupphandling. Där görs avropen på en annan nivå i kommunerna. Den slutliga kvaliteten (t.ex. skolmatens smak och näringsinnehåll) beror då i huvudsak på andra faktorer, som t.ex. vilka maträtter man väljer att servera och hur dessa anrättas. Hur ramavtalsupphandlingen gjordes påverkar då kvaliteten i mindre grad.

Istället för att försöka följa det verkliga utfallet har vi därför valt att använda ett antal indikatorer som visar att kommunen, på central nivå, har höga ambitioner vad gäller olika aspekter av kvalitet. Det är ju på central nivå ramavtalsupphandlingarna görs och därför bör även indikatorerna spegla den centrala nivån. De tre indikatorer som använts är:

- Andelen ekologisk mat
- Uppföljning av näringsinnehåll i skolmaten
- Upphandlingspolicy som innehåller formuleringar angående kollektivavtalsliknande villkor

Vi kommer att undersöka om dessa tre indikatorer eller ambitioner på kvalitet är vanligare eller mindre vanliga i kommuner som tillämpat lägsta pris som tilldelningsgrund vid upphandling av livsmedel.

2.1 Andelen ekologisk mat

Riksdagen satte på initiativ av regeringen målsättningar för ekologisk produktion och offentlig konsumtion med syftet att nå nationella miljö kvalitetsmål. År 2005 fastställdes målsättningen att år 2010 ska 25 procent av maten som serveras inom offentlig sektor vara ekologisk. Ett exempel på hur detta mål kan formuleras i upphandlingspolicysammanhang kan hämtas från Västerås stads upphandlingspolicy:

”Nationellt finns ett mål om 25 % av den offentliga sektorns mat ska vara ekologisk. Västerås stads målsättning är 50 % år 2015. Ekologisk mat stödjer utvecklingen mot en giftfri miljö och kretslopps jordbruk. Odling sker utan bekämpningsmedel, konstgödsel och GMO” (Citat ur Riktlinje för inköp och upphandling av livsmedel, Västerås stad).

Stiftelsen Ekomatcentrum har samlat in statistisk för att kartlägga inköpen av ekologiska livsmedel i offentlig sektor 2014. Totalt svarade 254 kommuner, landsting och regioner på enkäten. Kommuner och landsting har fått uppge hur mycket de köpt livsmedel för totalt i kronor. Som kontrollpost har de även fått ange procentandel ekologiskt. Med ekologiska livsmedel avsågs livsmedel med någon av märkningarna Krav, Demeter, EU-ekologiskt och MSC.

Om hypotesen att lägsta pris-upphandlingar leder till sämre kvalitet stämmer borde de kommuner som upphandlat livsmedel enligt lägsta pris ha lägre andel ekomat. Vi har därför jämfört andelen ekomat i de kommuner för vilka vi har uppgifter om tilldelningsgrund vid upphandling av livsmedel år 2013. Eftersom vi kan anta att leveranserna efter upphandlingar inte alltid kommer igång samma år som upphandlingarna görs har vi jämfört andelen ekomat år 2014 med de livsmedelsupphandlingar som gjordes 2013, dvs. året innan.

2.2 Uppföljning av skolmatens näringsinnehåll

Krav på näringsriktig skolmat fokuserar i huvudsak på livsmedelsverkets näringsrekommendationer. En illustration på en sådan formulering kan hämtas från Varbergs kommuns upphandlingspolicy:

”Upphandling av livsmedel ska beakta aktuell lagstiftning, nationella mål samt politiska beslut tagna i Varbergs kommun. I tillämpliga delar ska de svenska lagstadgade kraven avseende jordbruk och djurproduktion beaktas. De livsmedel som upphandlas ska vara anpassade efter Livsmedelsverkets näringsrekommendationer.” (Citat ur Kostpolicy för Varbergs kommun).

En indikator på kommunernas engagemang och ambition vad gäller skolmatens kvalitet är om de följer upp matens näringsinnehåll. Krav på näringsberäkning kan också hittas i ett tilldelningsbeslut från Nacka kommun:

”I näringsberäkningen ska minst följande deklarerars: Energi (kJ och kcal), Energigivande näringsämnen: protein-, kolhydrat- och fettmängd (fleromättat, enkelomättat och mättat fett i gram) och energifördelning kolhydrat, fett och protein samt fiber, vitamin C och D, folat, kalcium, järn och salt.”
(Nacka, Tilldelningsbeslut 2014-07-04).

Vi har därför jämfört hur vanligt detta är bland de kommuner som upphandlat livsmedel enligt lägsta pris respektive ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Skolmatsverige är ett samarbete mellan Sveriges kommuner och landsting, Folkhälsomyndigheten, Livsmedelsverket, Karolinska institutet och Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin. Skolmatsverige är ett kostnadsfritt digitalt verktyg som hjälper grundskolor och kommuner att följa upp, utvärdera, dokumentera och utveckla näringsriktigheten i skolmaten.

Skolmatsveriges verktyg bedömer bland annat om den mat som serveras i skolan är näringsriktig. Bedömningen görs för fyra utvalda näringsämnen: fiber, järn, vitamin D och fettkvalitet. Skolan får direkt återkoppling i form av en rapport som tydligt visar styrkor och svagheter i verksamheten, samt råd om hur man kan förbättra skolmåltiden. Rapporten är till nytta för alla som arbetar med, eller på annat sätt påverkar maten i skolan. I 255 kommuner (88 procent) har minst en grundskola skapat ett konto. Hittills har 89 kommuner (31 procent) skapat ett kommunkonto för att överblicka skolmåltidskvalitet i kommunen. Skolmatsverige hjälper grundskolor och kommuner att utvärdera och utveckla kvaliteten på sina skolmåltider. Data som samlas in i årliga rapporter visar, enligt Skolmat Sverige, att skolor som använder verktyget förbättrar sina resultat samt uppnår lagkravet om näringsriktiga skolmåltider i högre grad.³

2.3 Policyambitioner med krav på kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor

Många upphandlande myndigheter har ambition att ställa krav på kollektivavtalsliknande villkor inom ramen för sin upphandlingspolicy. I Konkurrensverkets rapport ⁴, framhåller verket:

”att upphandlande myndigheter har stor frihet att definiera vad det är man vill upphandla, det vill säga vad som ska vara föremål för kontraktet som ska upphandlas, och ta sociala hänsyn utifrån sina egna preferenser och behov. Denna hänsyn kan bland annat avse möjligheten att inkludera arbets- och anställningsvillkor i nivå med svenska kollektivavtal vid offentlig upphandling av tjänster och byggtreprenader som utförs i Sverige”.

³ www.skolmatsverige.se/

⁴ Konkurrensverket, *Arbets- och anställningsvillkor i nivå med svenska kollektivavtal vid offentlig upphandling*, rapport 2015:6, sidan 7.

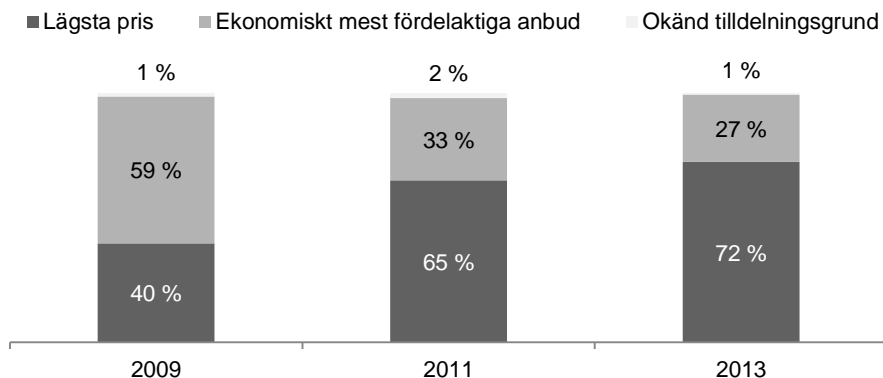
Vi har undersökt vilken tilldelningsgrund som kommuner använde under 2013 vid upphandlingar av livsmedel och sedan kartlagt vilka kommuner som har skrivningar angående krav på kollektivavtalsliknande villkor i sina upphandlingspolicies beroende på vilken tilldelningsgrund som den upphandlande kommunen använt.

3 Kommuner som upphandlar enligt lägsta pris har inte lägre andel ekomatinköp

3.1 Allt högre andel livsmedel upphandlas till lägsta pris

Stat, kommuner och landsting köpte livsmedel och måltidstjänster för totalt tio miljarder kronor 2013. Av detta värde avser 83 procent livsmedel och 17 procent måltidstjänster. Användningen av tilldelningsgrunden *lägsta pris* vid upphandling av livsmedel har haft en betydligt snabbare och mer långtgående ökning än vid upphandlingar generellt. Andelen livsmedelupphandlingar med *lägsta pris* som tilldelningsgrund har ökat från 40 procent år 2009 till 72 procent år 2013.

Figur 2 Tilldelningsgrunder i slutförda upphandlingar av livsmedel till skola, vård och omsorg, andelar 2009–2013



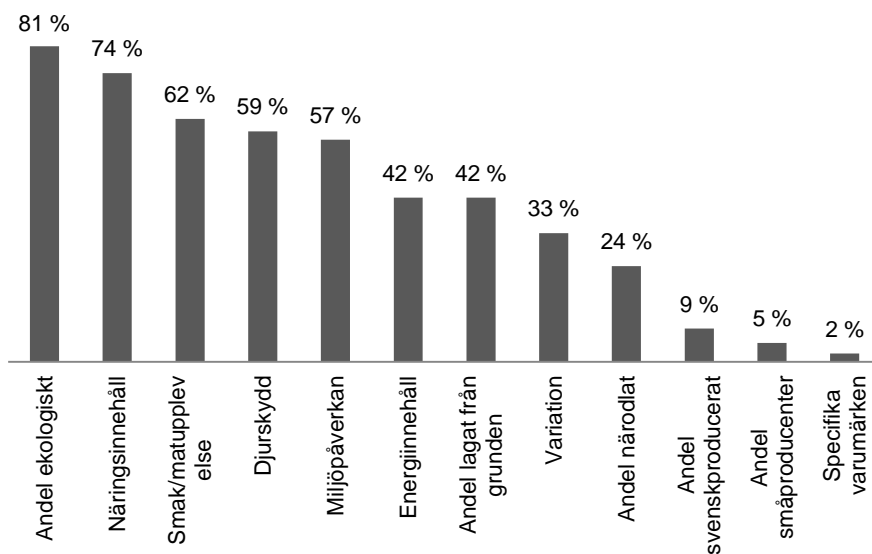
Källa: Konkurrensverkets rapport 2015:1.

Denna utveckling mot en allt högre användning av lägsta pris som tilldelningsgrund har alltså skett samtidigt som intresset har ökat för ekologiska livsmedel bland kommunerna.

3.2 Ekomat är högst prioriterad i kommunernas policy

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

Figur 3 Vad ställer ni för krav i er policy för den mat som ni serverar i era verksamheter?



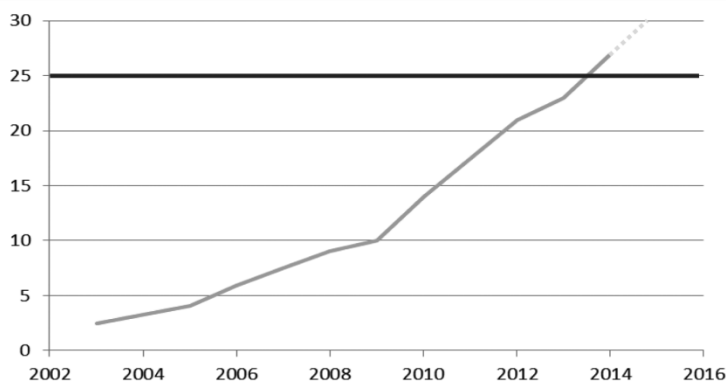
Källa: Konkurrensverkets rapport 2015:1.

Enligt enkäten ses ekologiska livsmedel som en viktig kvalitetsaspekt. Kommuner, landsting och andra myndigheter har idag stora möjligheter att ställa kvalitetskrav och styra inköpen med fokus på t ex. ekologiska livsmedel i sina offentliga upphandlingar.

3.3 Andelen ekomat som kvalitetsmått vid upphandling av livsmedel

Att köpa ekologisk mat kan troligen ofta vara dyrare än att köpa mat som inte är ekologiskt producerad. Utveckling mot en allt högre användning av lägsta pris som tilldelningsgrund har dock skett samtidigt som andelen ekologisk mat i offentlig sektor ökat. År 2014 var 27 procent av de livsmedel som köptes in till offentliga kök ekologiska. Det har varit en jämn ökning de senaste 10 åren, motsvarande andel 2003 var 3 procent. Spännvidden är stor mellan olika kommuner och landsting, med en variation från 0 till 57 procent bland kommunerna och från 7 till 44 procent bland landstingen.

Figur 4 Inköp av ekologiska livsmedel – genomsnitt för offentlig sektor 2002–2014



Källa: Ekomatcentrum 2015

Frågan är alltså om valet av tilldelningsgrunden lägsta pris innebär att man gör avkall på kvalitet – eller kan en önskvärd kvalitetsnivå uppnås även vid den tilldelningsgrunden? Om det finns ett negativt samband mellan tilldelningsgrunden *lägsta pris* och kvalitetsnivå borde det innebära att de kommuner som upphandlat livsmedel enligt lägsta pris har en lägre andel ekomat än de kommuner som upphandlat enligt ekonomiskt mest fördelaktiga anbud.

3.4 Tillvägagångssätt vid jämförelsen

Vi har undersökt vilken tilldelningsgrund som kommuner använde under 2013 vid upphandlingar av livsmedel. Vid upphandlingar som gjorts gemensamt har samtliga deltagande kommuner tagits med (vilket alltså innebär att vissa upphandlingar kan förekomma flera gånger). Många kommuner gjorde flera upphandlingar, och då har samtliga upphandlingar som kan hänföras till kommunen tagits med. Upphandlingar som inte kunnat hänföras till kommuner har inte tagits med. Upphandlingar som gjorts gemensamt av kommuner och någon annan (t.ex. kommunalt bolag) har inte heller tagits med.

Kartläggningen utgick från 131 annonserade upphandlingar i Visma, varav 96 gjordes enligt *lägsta pris* och 35 enligt *ekonomiskt mest fördelaktiga anbud*. I nästa steg delades dessa upp i kommuner, där varje upphandling räknades en gång för varje kommun. Som mest kunde vi identifiera åtta ingående kommuner i en annons. Samtidigt rensades upphandlingar som inte kunde hänföras till en namngiven kommun bort (framför allt upphandlingar genomförda av landsting m.m.) Vi kom då fram till 229 "kontrakt" där varje upphandling räknades en gång per kommun (dock oavsett antal leverantörer).

Slutligen sorterades upphandlingarna efter kommunnamn och antal och andel upphandlingar enligt lägsta pris respektive ekonomiskt mest fördelaktiga anbud räknades fram för varje kommun. Resultatet av denna kartläggning var att totalt 137 kommuner hade sammantaget gjort 263 upphandlingar (dvs. där varje annons räknas en gång per ingående kommun). Som mest hade en kommun medverkat i åtta upphandlingar.

Vi har därefter jämfört andelen ekologiska livsmedel med vilken tilldelningsgrund som tillämpats. Av naturliga skäl minskar antalet observationer eftersom alla kommuner inte gjorde upphandlingar under 2013 och alla kommuner inte har besvarat Ekomats enkät. Av de 97 kommuner för vilka det finns uppgifter om både upphandlingar av livsmedel under 2013 och andelen ekologiska livsmedel hade 76 kommuner enbart använt lägsta pris som tilldelningsgrund, 12 hade enbart använt ekonomiskt mest fördelaktiga och 15 hade använt båda alternativen (det vill säga de har gjort flera upphandlingar av livsmedel med olika tilldelningsgrund i olika upphandlingar).

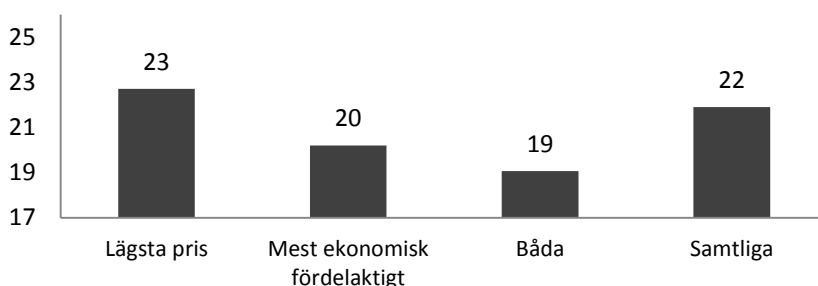
En osäkerhetsfaktor som finns vid denna jämförelse är eventuella köp utanför ramavtalen. I rapporten *Offentlig upphandling av mat*⁵, konstaterades att avrop inte alltid sker från de produkter som konkurrensutsatts genom upphandling och utifrån att utbudet inom ramavtalet förändras övertid. Inom ramen för denna rapport går det dock inte att uppskatta hur stor andel av ekoinköpen som kan ha skett utanför ramavtalen.

⁵ Konkurrensverket, *Offentlig upphandling av mat*, rapport 2015:1.

3.5 Andelen ekoinköp högre hos kommuner som upphandlat enligt "lägsta pris"

En analys av Ekomatcentrets kartläggning visar att andelen ekomat var högre bland de kommuner som under 2013 enbart använt lägsta pris vid upphandling av livsmedel jämfört med de kommuner som enbart använt ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Lägst var andelen bland de kommuner som använt båda tilldelningsgrunderna.

Figur 5 Andel ekomatinköp (kronor) i snitt i kommuner 2014 enligt den tilldelningsgrund som använts i upphandlingar av livsmedel under 2013



Källa: Visma, Konkurrensverket, Ekomatcentrum och egna bearbetningar.

Det finns dock inte något tydligt systematiskt samband. Spridningen av andelen ekologiska livsmedel är stor i alla grupper. Den högsta andelen ekologiska livsmedel, 50 procent, fanns i en kommun som enbart använt lägsta pris, men höga andelar förekom även bland kommuner som enbart använt ekonomiskt mest fördelaktiga anbud (som högst 46 procent).

Figur 6 Andel ekologiska livsmedelsinköp i kommuner 2014 fördelat efter vilka tilldelningsgrunder som tillämpades i upphandlingar av livsmedel under 2013

| | Andel ekologisk mat (procent) | | | Antal kommuner |
|------------------------------------|-------------------------------|--------------|--------------|----------------|
| | Genomsnitt | Högsta andel | Lägsta andel | |
| Lägsta pris | 23 | 50 | 6 | 76 |
| Mest ekonomiskt fördelaktiga anbud | 20 | 46 | 7 | 12 |
| Båda | 19 | 44 | 8 | 15 |
| Samtliga | 22 | 50 | 6 | 103 |

Källa: Visma, Konkurrensverket, Ekomatcentrum och egna bearbetningar 2015.

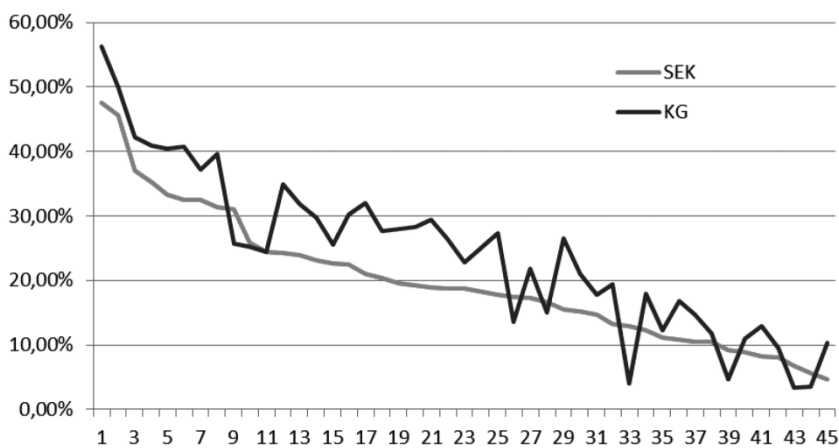
Vi har alltså inte haft underlag för att undersöka kausaliteten. Det vill säga om valet av tilldelningsgrund lett till en högre andel ekomat, eller om en hög ambition vad gäller andelen ekomat påverkat upphandlingens utformning och utformningen av krav och tilldelningskriterier. Data från Ekomatcentrum är inte en totalpopulation av Sveriges kommuner, eftersom alla kommuner inte besvarat enkäten. Då alla kommuner inte gjort upphandlingar under 2013, och antalet kommuner som använt tilldelningsgrunden ekonomiskt mest fördelaktiga anbud är liten, är möjligheten att ange den statistiskt signifikanta skillnaden begränsad. Att andelen ekomat skiljer sig mellan två urval av kommuner behöver inte betyda att det skiljer sig i de två grupper av kommuner som urvalen är dragna från. Det kan också vara så att det inte finns någon kausalitet mellan dessa faktorer.

Ytterligare en faktor är om andelen ekologisk mat mätt som andel av upphandlarens totala utgifter kan påverkas av förändringar i både pris och kvantitet. En kommuns andel av ekomat och därmed kvaliteten skulle kunna öka även om kommunen köper allt mindre

ekomat. För att säkra jämförelsen behöver andelen ekomat som kvalitetsindikator också mätas i termer av kvantitet konsumerad ekologisk mat i relation till total konsumerad kvantitet av all mat.

I Ekomatcentrums undersökning för åren 2013 och 2014 finns det data om andel ekologiskt matainköp i både kronor och antal kilo. Under denna period svarade 45 kommuner med kompletta siffror på frågan angående vikten på inköpta ekologiska livsmedel i förhållande till totala inköp mätt i antal kg. Figur 7 visar andel av volym och av värde. I båda fallen ses en stor spridning av andelar från ett par procent upp till hela 56 procent jämfört med antal kilo.

Figur 7 45 kommuner med dess respektive % ekologiska livsmedel mätt i Kg samt SEK år 2013



Källa: Ekomatcentrum 2014.

4 Kommuner som upphandlar livsmedel enligt lägsta pris följer oftare upp näringsinnehållet

4.1 Uppföljning av näringsinnehållet som kvalitetsindikator

Vi har använt samma uppgifter som i avsnittet 3.4 angående ekomat om vilken tilldelningsgrund som tillämpas vid upphandling av livsmedel. Vi använt en population av 76 kommuner som upphandlade enligt tilldelningsgrunden lägsta pris och 12 enligt tilldelningsgrunden ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Vi har sedan jämfört dessa uppgifter med vilka kommuner i respektive grupp som har öppnat ett konto vid Skolmatsverige för att följa upp och förbättra skolmatens näringsriktighet.

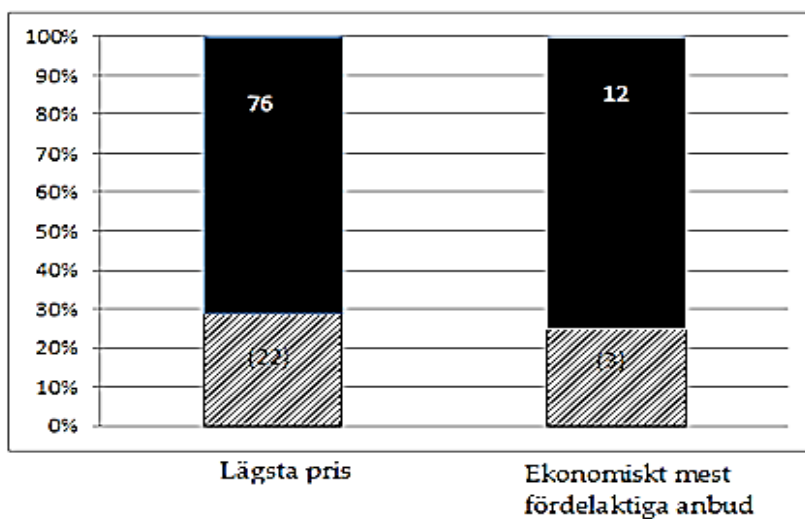
Ett konto i Skolmatsverige används här som en indikator på att kommunen engagerar sig i arbetet med att följa upp och förbättra näringsinnehåll genom att näringsberäkna de livsmedel som används i kommunens skolkök.

4.2 Kommuner som upphandlar livsmedel enligt lägsta pris följer oftare upp näringsinnehållet

Om det finns ett negativt samband mellan användning av tilldelningsgrunden lägsta pris och kvalitet borde de kommuner som upphandlat livsmedel enligt lägsta pris i lägre utsträckning ha ambition att följa upp skolmatens näringsinnehåll än de kommuner som upphandlat enligt ekonomiskt mest fördelaktiga anbud.

Av tabellen nedan kan vi konstatera att andelen kommuner som har öppnat ett konto på Skolmatsverige för att följa upp skolmatens näringsinnehåll var marginellt högre bland de kommuner som år 2013 upphandlade livsmedel enligt tilldelningsgrunden lägsta pris än bland de kommuner som har upphandlat enligt tilldelningsgrunden ekonomiskt mest fördelaktiga anbud.

Figur 8 Andel kommuner som följer upp skolmatens näringsinnehåll efter tilldelningsgrund, år 2015



Källa: Visma och Skolmatsverige, Konkurrensverket och egna beräkningar.

Här kan vi konstatera att det tycks finnas en marginellt större benägenhet bland kommunerna att följa upp skolmatens näringsinnehåll vid upphandling av livsmedel enligt lägsta pris.

5 Kommuner som använder lägsta pris behöver inte ha lägre ambition vad gäller sociala krav

5.1 Sociala krav i kommunernas upphandlingspolicy

I den politiska debatten görs ibland en koppling mellan upphandling enligt lägsta pris och social dumpning. Vi har därför undersökt om kommuner som har upphandlat livsmedel till lägsta pris har visat lägre ambition på det sociala området. Vi har studerat de 76 kommuner som ingår i undersökningen om ekomatinköp. Alla dessa kommuner har en upphandlingspolicy utlagd på respektive hemsida. Upphandlingspolicyn avser den enskilda kommunen eller samverkan mellan flera kommuner som upphandlar. Syftet var att undersöka formuleringar om kollektivavtalsliknande villkor i dessa policies och jämföra hur de förhåller sig till den typ av tilldelningsgrund som använts vid upphandling av ekomat år 2013.

5.2 Vanligare med kollektivavtalsliknande policyvillkor bland kommuner som upphandlat livsmedel till lägsta pris

De flesta kommuner har sociala målsättningar i sin upphandlingspolicy. Bland de krav som kommunerna lyfter fram i sina policydokument återfinns bland annat tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, mänskliga rättigheter, socialt ansvarstagande samt miljö och klimat. Vi har dock i denna rapport valt att koncentrera oss på de krav som avser kollektivavtalsliknande villkor.

Figur 9 Policy om kollektivavtalsliknande villkor eller motsvarande i kommuner som upphandlade livsmedel år 2013 enligt tilldelningsgrund

| | Lägsta pris | Ekonomiskt mest fördelaktiga anbud |
|--|-------------|------------------------------------|
| Kommuner med policy om kollektivavtalsliknande villkor | 62 | 5 |
| Kommuner utan policy om kollektivavtalsliknandevillkor | 14 | 7 |
| Totalt antal kommuner | 76 | 12 |

Källa: Konkurrensverket och kommunernas upphandlingspolicies.

Formuleringar angående kollektivavtalsliknande villkor förekom alltså något oftare bland kommuner som upphandlade enligt lägsta pris jämfört med de kommuner som upphandlade enligt tilldelningsgrunden ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Bland 76 kommuner som upphandlade livsmedel enligt lägsta pris var det 62 kommuner som formulerade policykrav på kollektivavtalsliknande villkor och 14 som inte formulerade sådana krav. Tittar vi på de kommuner som upphandlade enligt tilldelningsgrunden ekonomiskt mest fördelaktiga anbud kunde vi konstatera att bland 12 kommuner var det 5 som hade policykrav på kollektivavtalsliknande villkor och 7 som inte hade detta.

6 Sammanfattande analys och policyslutsatser

I upphandlingslagstiftningen finns idag två tilldelningsgrunder: lägsta pris och ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Vid lägsta prisupphandlingar görs rangordningen av anbud enbart efter anbudens priser. Några andra hänsyn får inte göras. Det finns dock många sätt att beräkna de priser som ska jämföras, t.ex. styckepreis, totalpris, timpris, eller olika priskorgar bestående av en mängd specificerade varor och/eller tjänster.

Vid upphandlingar enligt ekonomiskt mest fördelaktiga anbud tas även andra faktorer än pris in vid beräkningen. Det förekommer också upphandlingar där den upphandlande myndigheten redan från början anger ett pris, och där tilldelningen således enbart görs efter andra faktorer än pris. I normalfallet handlar dock troligen de flesta upphandlingar enligt ekonomiskt mest fördelaktiga anbud om att man utgår från anbudspriserna och gör tillägg och avdrag för anbud som uppfyller vissa kriterier.

De kommuner som upphandlat livsmedel enligt lägsta pris år 2013 uppvisar inte lägre ambitioner när det gäller andelen ekologiskt matinköp, uppföljning av näringsinnehåll i skolmaten och policykrav på kollektivavtalsliknande villkor.

Slutsatsen i denna rapport är att oavsett vilka krav som ställs är det viktigt att kraven är utformade så att de går att följa upp och att de är proportionella, likabehandlade och transparenta. Rätt använt fungerar lägsta pris utmärkt.

Referenser

Agroidé AB (2013). *Offentlig marknad för livsmedel i Sverige samt import av livsmedel till aktörer i offentlig sektor.*

Ekomatcentrum (2015). *Ekologiskt i offentliga storhushåll 2014.* Rapport.

Ekomatcentrum (2014). *Ekologiskt i offentliga storhushåll 2013.* Rapport 2014-05-14.

Ekomatcentrum (2012). *Ekologiskt i offentliga storhushåll 2011.* Rapport 2012-05-15.

Ekomatcentrum (2010). *Ekologiskt i offentliga storhushåll.* Rapport 2010-04-27.

European Commission, *Memo Commissioner Michel Barnier welcomes European Parliament vote on the Directives on public procurement and concessions*, Brussels, 15 January 2014.

European Commission, *Memo Revision of Public procurement Directives – Frequently Asked Questions*, Brussels, 15 January 2014.

European Parliament, *New EU-procurement rules to ensure better quality and value for money*, Pressrelease 2014-01-15.

European Parliament, *New EU-rules on public procurement – ensuring better value for money*, Background 2014-01-14.

European Parliament, *Public procurement: "The goal is to make better use of public money"*, Article 2013-09-03

Jordbruksverket (2013). *Marknadsöversikt 2013 Ägg*. Rapport 2013:34.

Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten (2015a), *Siffror och fakta om offentlig upphandling – Statistik om upphandlingar som genomförts under 2014*. Konkurrensverkets rapportserie 2015:9.

Konkurrensverket (2015b), *Offentlig upphandling av mat – En kartläggning av Sveriges offentliga upphandling av livsmedel och måltidstjänster*. Konkurrensverkets rapportserie 2015:1.

Konkurrensverket (2014a). *Riktlinjer för användning av hållbarhetskriterier vid offentlig upphandling*. Vägledning 2014-06-27.

Konkurrensverket (2014b). *Siffror och fakta om offentlig upphandling – Statistik om upphandlingar som genomförts under 2013*.

Konkurrensverkets rapportserie 2014:1.

Konkurrensverket (2011a). *Mat och marknad – offentlig upphandling*. Konkurrensverkets rapportserie 2011:4.

Konkurrensverket (2011b). *Mat och marknad – från bonde till bord*. Konkurrensverkets rapportserie 2011:3.

Regeringskansliet, SKL, ALMEGA, NUTEK (2008). *Värdering av kvalitet vid upphandlingar av vård och omsorg*. Rapport 2008:40.

Upphandlingsutredningen (2014), *Nya regler om upphandling*, SOU 2014:51.

I debatten om den offentliga upphandlingen förekommer det ibland påståenden och resonemang som bygger på att det finns en motsättning mellan att ställa höga krav på kvalitet och att använda lägsta pris som tilldelningskriterium.

I den här rapporten har vi därför undersökt om de kommuner som använder lägsta pris som utvärderingskriterium vid upphandlingar av livsmedel verkar ha högre eller lägre ambitioner vad gäller matens kvalitet eller sociala krav i samband med upphandlingar.



Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

Fax 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se