



Betänkandet En effektivare organisering av mindre myndigheter (SOU 2025:13)

Sammanfattning

Kammarkollegiet avstyrker utredningens förslag att inordna Statens inköpscentral i Upphandlingsmyndigheten med hänsyn till de målkonflikter som uppstår. Det saknas dessutom en analys av de omfattande negativa konsekvenser som detta förslag får för Kammarkollegiet och för den roll som myndigheten har i statsförvaltningen.

Statens inköpscentral och Upphandlingsmyndigheten ansvarar båda för viktiga regeringsuppdrag inom upphandlingsområdet. Förutsättningar finns, med dagens organisatoriska indelning, för ett fortsatt samarbete inom en rad olika områden i syfte att utveckla den offentliga affären.

Vi tillstyrker utredningens förslag att Kärnavfallsfondens uppgifter införlivas i Kammarkollegiet och att ett särskilt beslutsorgan inrättas inom Kammarkollegiet med motsvarande beslutsmandat som den nuvarande styrelsen har.

Vi delar betänkandets slutsatser om de positiva effekterna av en ökad central resurssamverkan inom staten. Vi anser att fler myndigheter, som en följd av det, skulle kunna ansluta sig till Kammarkollegiets fordringsbevakning.

Kammarkollegiet har inga synpunkter i sak på övriga förslag i betänkandet. Vi kan däremot konstatera att konsekvensanalysen för samtliga delar i betänkandet är mycket bristfällig och att den inte lever upp till det regelverk som styr utformningen av en sådan analys.



Utredningens förslag om ett breddat uppdrag till Upphandlingsmyndigheten (avsnitt 6.2)

Förslagen i avsnitt 6.2 innebär ett breddat uppdrag för Upphandlingsmyndigheten och att Statens inköpscentral, som idag är en del av Kammarkollegiet, ska inordnas i denna myndighet.

Kammarkollegiet anser att förslaget innebär att det uppstår allvarliga mål- och intressekonflikter inom en och samma myndighet

Risken för mål och intressekonflikter berörs visserligen i utredningen men när det gäller intresseavvägningen mellan synergieffekter och konflikter hade utredningen behövt belysa målkonflikterna på ett bättre sätt. Utredningen hade även behövt beakta de fördelar som finns med att behålla en uppdelning av ansvarsfördelning mellan Kammarkollegiet (Statens inköpscentral) och Upphandlingsmyndigheten. Sammantaget är den analys som föregår slutsatsen att intressekonflikterna går att hantera så ofullständig att den inte kan läggas till grund för bedömningen om att en samordning av upphandlingsstödet och den statliga inköpssamordningen bör genomföras.

Olika uppdrag skapar mål- och intressekonflikter

Att det uppstår mål- och intressekonflikter mellan upphandlingsstödjande verksamhet och praktisk inköpssamordning grundar sig i olikheterna i respektive uppdrag.

Upphandlingsmyndigheten ger stöd och vägledning inom offentlig upphandling och statsstöd, genom att utveckla och förmedla kunskap, verktyg och metoder. Stödet till offentliga organisationer och dess leverantörer syftar till att minska osäkerheten i sakfrågor om offentlig upphandling och statsstöd. Myndigheten gör bland annat detta genom verktyget Frågeportalen.

Kammarkollegiet upphandlar och förvaltar samordnade ramavtal för alla statliga myndigheter genom arbetet på avdelningen Statens inköpscentral. Inom IT-området kan även kommuner och regioner använda nämnda ramavtal. Det innebär att vi praktiskt tillämpar det upphandlingsrättsliga regelverket och baserat på det utvecklar utformningen av upphandlingen av och kravställningen i de statliga ramavtalen.

Mål- och intressekonflikter kan uppkomma både genom att uppdragen riktar sig till samma målgrupp och att uppdragen ibland har olika målgrupper.



Upphandlingsmyndigheten ska nå och stödja både upphandlande myndigheter och leverantörer. Statens inköpscentral's huvudsakliga målgrupp är statliga myndigheter och inom IT-området även kommuner och regioner.

I det praktiska upphandlingsperspektivet i samband med ramavtalsupphandlingar ingår att pröva lagstiftningens ramar. I det ligger att självständigt tolka och tillämpa regelverket utifrån de omständigheter som föreligger i en viss upphandling eller situation och vid behov få frågor prövade i domstol.

Om Statens inköpscentral inordnas i Upphandlingsmyndigheten, och blir del av samma myndighet, kan detta väsentligt påverka den statliga inköpssamordningens roll likväl som förtroendet för det samordnade upphandlingsstödet.

Det blir svårare för Statens inköpscentral att framstå som oberoende i genomförandet av sitt uppdrag när Upphandlingsmyndigheten ger generell vägledning till en bredare grupp leverantörer. För ramavtalsleverantörerna som i dagsläget har ett avtalsförhållande med Statens inköpscentral kan det innebära att de inte heller upplever sig kunna få tillgång till ett oberoende upphandlingsstöd om de samtidigt är anbudsgivare eller avtalspart inom ramen för Statens inköpscentral's uppdrag.

En myndighet som både ger generellt stöd i vägvals- och upphandlingsfrågor och samtidigt är med och påverkar rättsutvecklingen genom sitt arbete med utformning och upphandling av ramavtalen (som myndigheterna är skyldiga att använda) kan även i relation till myndigheterna få svårt att uppfattas som opartisk.

En sammanslagning av Statens inköpscentral och Upphandlingsmyndigheten kan ge intryck av att det är en verksamhet som i huvudsak är till för upphandlande (statliga) myndigheter och inte för andra, det vill säga exempelvis leverantörer eller intresseorganisationer. Förslaget att döpa den nya myndigheten till Myndigheten för offentliga affärer kan förstärka den otydligheten.

Statens inköpscentral är idag avgiftsfinansierad och finansiellt beroende av att statliga myndigheter följer förordningen om statlig inköpssamordning och använder de statliga ramavtalen. Finansieringsmodellen utgör ett incitament att förorda användningen av ramavtalen (enligt förordningen) vilket bidrar till en svårighet för den nya myndigheten att kunna uppfattas som opartisk i sin rådgivning till både myndigheter och leverantörer.

I slutändan kan målkonflikterna medföra en risk för förtroendeskada för staten. Riskerna har belysts i tidigare utredningar men belyses inte i tillräcklig utsträckning av den nuvarande utredningen.



Tidigare bedömningar av mål och intressekonflikter ligger till grund för dagens organisering

Kammarkollegiet (Statens inköpscentral) och Upphandlingsmyndigheten ansvarar för viktiga regeringsuppdrag inom upphandlingsområdet, som bidrar till nytta i statsförvaltningen. Att ansvaret för upphandlingsområdet idag är uppdelat mellan Kammarkollegiet och Upphandlingsmyndigheten (och när det gäller tillsynsansvaret också Konkurrensverket) beror på tidigare bedömningar om hur mål- och intressekonflikter inom området kan undvikas.

När Upphandlingsmyndigheten bildades 2015 överfördes merparten av de frågor som Upphandlingsmyndigheten nu har ansvar för från Konkurrensverket. Fram till 2014 hade dock upphandlingsstödet varit en del av Kammarkollegiet, där det hade utvecklats sedan 2010 och varit organiserat i egen avdelning under generaldirektören.

Inför 2014 beslutade regeringen att flytta upphandlingsstödet till Konkurrensverket. Skälet var de väldokumenterade riskerna för och utmaningarna med de målkonflikter som finns i det fall uppdragen att dels ge stöd inom upphandlingsområdet, dels ansvara för den statliga inköpssamordningen samlas vid en och samma myndighet.

Frågan om organiseringen av uppdragen att ansvara för att ge stöd inom upphandlingsområdet och den statliga inköpssamordningen berörs bland annat i följande rapporter och utredningar: Statskontorets rapport "En ny upphandlingsmyndighet" (2010:23), utredningsbetänkandet "Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling" (SOU 2013:12) samt "Upphandlingsstödet framtid" (SOU 2012:32).

Samtliga utredningar har analyserat för- och nackdelarna med en samordning av statlig inköpssamordning och den upphandlingsfrämjande verksamheten. I samtliga utredningar lyfts riskerna för målkonflikter, vilket ligger till grund för dagens organisering där främjande och praktisk inköpssamordning särskiljs.

I rapporten från Statskontoret framhålls bland annat riskerna för jäv. Rapporten berör även de trovärdighetsproblem gentemot leverantörerna som vi angett ovan.

Av betänkandet Upphandlingsstödet framtid (SOU 2012:32) framgår också vikten av att särskilja uppdragen för att hantera målkonflikter. Frågan om partsförhållandet med leverantörer som ingått avtal med Statens inköpscentral lyfts särskilt och i betänkandet anförts att det skulle medföra svårighet att ge vägledning till alla leverantörer och framstå som opartisk om båda uppdragen samlas vid en myndighet. Ett annat argument för att särskilja uppdragen var enligt utredningen



skillnaderna i finansieringsmodellerna, där den utredningen konstaterade att inköpscentralen för sin finansiering är beroende av att statliga myndigheter väljer att använda ramavtalen. Valet att använda ett statligt ramavtal eller att göra en egen upphandling är en upphandlingstaktisk fråga där en myndighet kan söka stöd hos den upphandlingsstödjande verksamheten för sina vägval.

Kompetensförsörjning

Även om det kan finnas fördelar ur ett långsiktigt kompetensförsörjningsperspektiv att slå samman Statens inköpscentral med Upphandlingsmyndigheten finns det också nackdelar ur detta perspektiv. Konkurrensen om strategisk upphandlingskompetens har varit hård under de senaste åren men trots det attraherar Statens inköpscentral kompetenta medarbetare och chefer. Personalomsättningen är i jämförelse med många andra statliga myndigheter förhållandevis låg. En sammanslagning riskerar att kraftigt öka personalomsättning, åtminstone kortsiktigt. Detta är en inte obetydlig risk för den statliga inköpssamordningen med tanke på att statliga myndigheter är beroende av att det vid varje given tidpunkt finns ramavtal att tillgå.

Samarbete inom upphandlingsområdet

Såväl Statens inköpscentral som Upphandlingsmyndigheten har viktiga regeringsuppdrag som bidrar till att främja och utveckla upphandlings- och inköpsområdet i statsförvaltningen och i det offentliga i stort.

Det finns inga hinder för ett fortsatt och utvecklat samarbete och erfarenhetsutbyte mellan Statens inköpscentral och Upphandlingsmyndigheten. Inom ramen för den nuvarande organisatoriska uppdelningen kan därför den tillämpande ramavtalsverksamheten och den främjande och stödjande verksamheten, som utvecklar generellt stöd till såväl statliga myndigheter som andra upphandlande organisationer och leverantörer, fortsatt korsbefrukta varandra utan att intressekonflikter uppstår.

Sådan samverkan sker också regelbundet inom en rad olika områden. Ett exempel är hållbarhetsområdet där Statens inköpscentral kunnat bidra i utvecklingen av Upphandlingsmyndighetens kriterier men också dragit stor nytta av det arbete Upphandlingsmyndigheten gör inom detta område.

Konsekvensanalysen belyser inte riskerna och följderna för Kammarkollegiet

Vi kan konstatera att utredaren i praktiken föreslår att Kammarkollegiet ska minska sin kärnverksamhet med cirka 25 procent. Detta förslag lämnas också utan någon analys av vad en sådan omfattande minskning får för konsekvenser för myndighetens uppgifter, målgrupper, ekonomi med mera.



Kammarkollegiets verksamhet präglas av mångfald, både när det gäller innehåll och storlek på uppgifterna. Gemensamt är att uppgifterna syftar till att ge service till hela statsförvaltningen. För att kunna ge relevant och kostnadseffektiv service krävs att tillräckligt många större ansvarsområden samlas hos oss. Det är en förutsättning för att myndigheten på ett effektivt sätt ska kunna ansvara för de många mindre uppgifter som vi har och för att vi ska kunna utföra nya arbetsuppgifter som tillkommer, vilket inte sällan sker med kort varsel. Genom att använda en redan välfungerande myndighetsstruktur kan fokus vid nya uppdrag läggas på de specifika behoven och vi kan ofta snabbt och med få resurser sätta upp nya processer.

Den statliga inköpssamordningen i form av Statens inköpscentral är Kammarkollegiets största verksamhet och utgör därmed en väsentlig del av myndighetens kärnverksamhet. Uttryckt som kostnadsandel utgör verksamheten 23 procent och antalet anställda uppgår till 22 procent av det totala antalet anställda i myndigheten. Verksamheten är därför en viktig del av Kammarkollegiets samlade förmåga och utveckling, vilket bland annat innebär att man bidrar med 24 procent av myndighetens gemensamma kostnader.

De gemensamma kostnaderna på Kammarkollegiet är fasta på medellång sikt och består främst av kostnader för myndighetens ledning och administration samt gemensam IT-infrastruktur och lokaler. Endast en mindre del av dessa kostnader kan sänkas som en direkt följd av ett beslut om att Statens inköpscentral ska lämna Kammarkollegiet. Det innebär att det på medellång sikt kvarstår gemensamma kostnader som antingen måste sänkas genom neddragningar eller överföras på Kammarkollegiets övriga verksamheter.

En sänkning av de gemensamma kostnaderna skulle få betydande negativa konsekvenser för det administrativa stödet till Kammarkollegiets kvarvarande verksamheter. Det skulle dessutom, som nämnts, väsentligt påverka vår förmåga att utreda, förbereda och implementera nya uppgifter.

I det fall de gemensamma kostnaderna i stället ska bäras av kvarvarande verksamheter innebär det en genomsnittlig ökning av OH-uttaget med 26 procent i dessa verksamheter. Det skulle antingen tränga undan resurser som idag används för att utföra våra kärnuppgifter eller medföra avgiftshöjningar för våra målgrupper med de risker som följer av det.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att betänkandets förslag får sådana negativa konsekvenser för Kammarkollegiet att det i förlängningen innebär att myndighetens förmåga och kostnadseffektivitet i förhållande till våra målgrupper försämras. En flytt av Statens inköpscentral från Kammarkollegiet till Upphandlingsmyndigheten kan därmed inte motiveras med att det skapar ökad administrativ och ekonomisk effektivitet.



Förslaget om att föra över Kärnavfallsfondens uppgifter till Kammarkollegiet (avsnitt 6.10)

Kapitalförvaltningen är en avdelning inom Kammarkollegiet som ansvarar för att erbjuda kapitalförvaltning till myndigheter, stiftelser och fonder med statlig eller kyrklig anknytning. Uppdragen omfattar även uppgifter inom redovisning, rapportering och administrativa kanslifunktioner.

Kärnavfallsfonden är en statlig myndighet som har till uppgift att ta emot och förvalta avgiftsmedel från kärnkraftsbolagen och andra innehavare av kärntekniska anläggningar. Avgifterna ska bland annat finansiera framtida utgifter för att ta hand om använt kärnbränsle och andra restprodukter. Myndigheten leds av en styrelse som utses av regeringen. Myndigheten har ingen personal utan Kammarkollegiet (Kapitalförvaltningen) fungerar som värdmyndighet för fonden.

Inledningsvis kan vi konstatera att även förslaget rörande Kärnavfallsfonden till viss del saknar en konsekvensanalys. Anledningen till att vi ändå tillstyrker förslaget är att detta är en verksamhet som vi är väl förtrogen med. Vi har stor erfarenhet av både administration och förvaltning av Kärnavfallsfonden då vi sedan många år utför dessa uppgifter. En flytt av Kärnavfallsfondens uppdrag är därmed inte en åtgärd som medför konsekvenser som inte kan hanteras eller förutses.

En viktig aspekt för att tillstyrka förslaget är att samordningen mellan myndigheter som har ansvar kopplat till fondens verksamhet underlättas väsentligt när detta kan ske mellan färre myndigheter. Idag måste ett flertal frågor hanteras mellan Riksgälden, Kärnavfallsfonden och Kammarkollegiet.

Vi instämmer också i att det är lämpligt att inrätta ett särskilt beslutsorgan (med motsvarande uppgifter som fondens styrelse har idag) för Kärnavfallsfondens frågor inom Kammarkollegiet. Vi har redan idag erfarenheter av sådana organ och även om det kan finnas styrningsmässiga nackdelar anser vi i detta fall att fördelarna överväger.

En annan aspekt som vi vill påpeka är att Kärnavfallsfondens verksamhet över tid har blivit alltmer komplex. Vi kan därför se fördelar med att ansvaret för fondens verksamhet placeras under Finansdepartementet.



Kammarkollegiet delar slutsatsen om de positiva effekterna av en ökad central resurssamverkan inom staten (avsnitt 7)

Kammarkollegiet delar den generella bedömningen om att statliga myndigheter som utgångspunkt bör vara anslutna till statliga funktioner för resurssamverkan.

I sak innebär det till exempel att verksamheten med fordringsbevakning som Kammarkollegiet ansvarar för kan nyttjas mer. För mindre myndigheter med begränsat antal potentiella ärenden kan en samverkan med oss inledas med kort varsel. För större myndigheter eller myndigheter med mycket stora ärendeflöden krävs viss förberedelse. Resurssamverkan kan för sådana myndigheter ske efter det att vi säkerställt personalresurser och tillräcklig kapacitet.

Övriga brister i konsekvensutredningen (avsnitt 8)

Utredningens betänkande är mycket omfattande men konsekvensanalysen utgör endast en mindre del (tio sidor). Konsekvensanalysen ger intryck av att ha gjorts i ett sent skede. Konsekvensanalysen saknar också i allt väsentligt redovisningar om de följder och effekter som förslagen i utredningen får. Vi anser därför att den inte lever upp till det regelverk som styr utformningen av en sådan analys.

Som exempel kan nämnas att det helt saknas överväganden och bedömningar när det gäller förslaget att bredda Upphandlingsmyndighetens uppdrag och vilka konsekvenser som förslaget får Kammarkollegiet och för statsförvaltningen. Detta berörs endast med en enda svepande formulering i betänkandet.

Beskrivningar kring målkonflikter mellan upphandlingsfrämjande verksamhet och statlig inköpssamordning och hur de kan hanteras är också svepande, trots att det i grunden handlar om risker för förtroendeskada. Det saknas även en analys av hur kompetensförsörjningen, åtminstone kortsiktigt, ska kunna hanteras vid en verksamhetsövergång.

Anledningen till att vi, trots den bristande konsekvensanalysen, kan analysera effekterna av förslagen om Kärnavfallsfonden är att vi känner till denna verksamhet på djupet men vår kritik av bristande analyser av konsekvenserna är generell.



Vi har inga övriga synpunkter på förslagen i betänkandet.

I detta ärende har generaldirektör Anne Vadasz Nilsson beslutat och avdelningschef Anna Clara Wittgren varit föredragande. I beredningen har även ställföreträdande generaldirektören Martin Sundelius, avdelningscheferna Anette Schierbeck och Katarina Ahlstedt samt chefsjurist Solmaz Fadai Vikström deltagit.

Beslutet har godkänts digitalt och saknar därför underskrift.