

KONSULTMÄKLARE:

**BRISTANDE
TRANSPARENS
I OFFENTLIG
UPPHANDLING
ETT UTBRET
PROBLEM**

Oktober 2024



Bristande transparens i offentlig upphandling ett utbrett problem.

Om Innovationsföretagen

Innovationsföretagen är en bransch- och arbetsgivarorganisation som representerar innovativa företag inom den kunskapsintensiva tjänstesektorn. Vi samlar cirka 850 medlemsföretag, som tillsammans har 45 000 anställda. Vårt uppdrag är att skapa bästa möjliga förutsättningar för en världsledande arkitekt- och ingenjöransbransch.

Om rapportförfattaren

Carl Fläring arbetar som förbundsjurist på Innovationsföretagen där han bevakar och driver frågor inom offentlig upphandling, konsult- och entreprenadrätt samt närliggande områden som berör branschen.

Bristande transparens i offentlig upphandling ett utbrett problem

Nya siffror från Innovationsföretagen visar att upphandlingar via mellanhänder, så kallade konsultmäklare, i offentliga upphandlingar minskade under 2023 men är fortsatt på höga nivåer.

Konsultmäklarupplägget innebär att inköp av offentliga kontrakt på många miljarder kronor per år görs av privata aktörer. Det innebär att inköpen sker helt utan insyn och utan laglig möjlighet för regioner, myndigheter och kommuner att påverka vilken leverantör som utses för att täcka det offentliga behov av samhällsviktiga arkitekt- och ingenjörstjänster. Det offentliga skjuter därmed ifrån

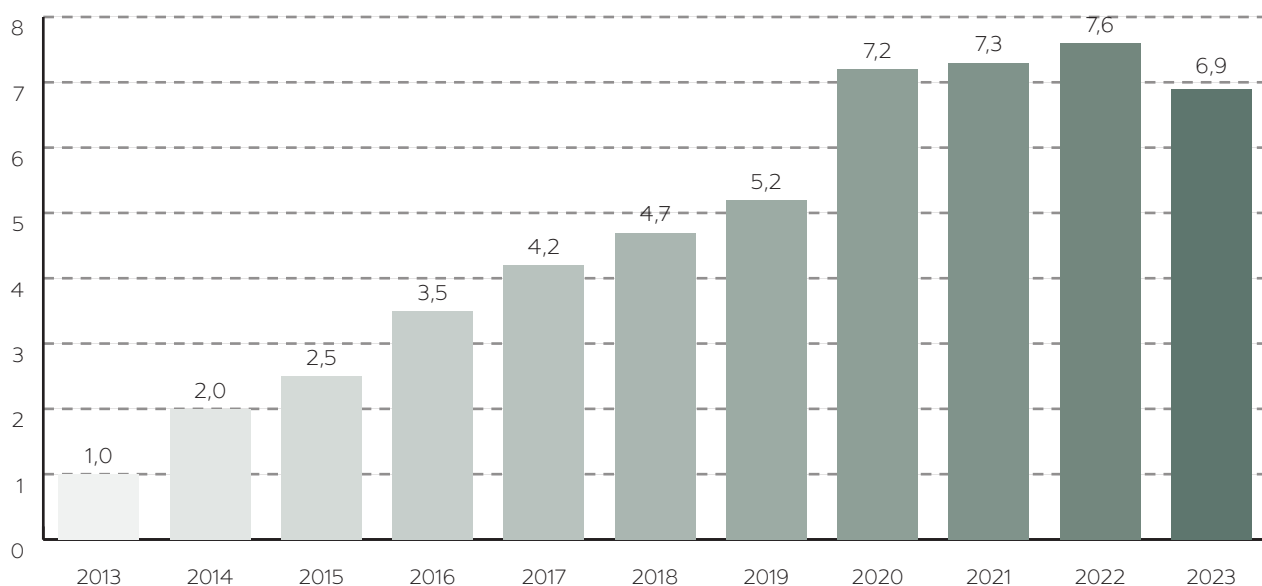
sig ansvaret för att upphandla den mest lämpade leverantören.

Trots att Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten tydligt påpekat riskerna med upplägget och redogjort för vad som är lagligt och lämpligt så syns ingen förändring i hur upphandlingar via konsultmäklare hanteras. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport (2023:2) som presenterades i maj 2023 gav ytterligare kunskaper och visar än en gång på behovet av fördjupade analyser kring hur lösningen tillämpas i praktiken och hur aktuella risker och negativa konsekvenser undviks.

Offentlig sektors utgifter är på en fortsatt hög nivå

Det offentliga utgifter till konsultmäklare har ökat med nästan 50 procent 2018–2023.

Miljarder kronor



Källa: Public Insight

Inte minst med anledning av att flera exempel med uppenbara risker för korruption uppdagats inom ramen för studien.

De nya siffrorna för 2023 visar att värdet på upphandlingarna till konsultmäklarna uppgick till drygt 6,9 miljarder kronor under året. Det är en minskning från år 2022 då värdet uppgick till drygt 7,6 miljarder kronor. Minskningen är en positiv utveckling även om volymen på inköp via mellanhänder fortsatt är på en alltför hög nivå.

Liksom tidigare år är det Region Stockholm, som fortsätter dominera stort vad gäller användandet av konsultmäklare. Region Stockholm hade utgifter på 2 383 697 317 kronor som gått via konsultmäklare

enbart under år 2023. Därefter följer Svenska Kraftnät (1 161 072 626 kronor) och Västra Götalandsregionen (657 061 022 kronor).

Ur konkurrenshänsyn är det särskilt oroande att de två största konsultmäklarfirmorna fortsätter dominera, tillsammans står de för drygt 79 % av den offentliga marknaden för mellanhänder. Det faktum att den största konsultmäklaren i år hade hela sin omsättning från det offentliga från enbart tre kunder talar sitt tydliga språk vad gäller omfattningen av dessa kontrakt.



> 2 miljarder

Region Stockholm hade utgifter på över två miljarder kronor som gått via konsultmäklare enbart under år 2023.

Bristande analys och riskhantering

I flera rapporter och debattartiklar har Innovationsföretagen uppmärksammat de negativa konsekvenserna av att använda mellanhänder i offentlig upphandling. Det rör sig om omfattande ramavtal inom den offentliga sektorn som tilldelas konsultmäklare, vilka saknar egen kompetens inom de aktuella områdena. Dessa konsultmäklare anlitar sedan underkonsulter för att utföra uppdragen. På så sätt sker upphandlingar av de tjänster som faktiskt behövs av de upphandlande organisationerna istället som privata upphandlingar, vilket innebär att LOU inte tillämpas.

Trots den ökade medvetenheten om risker och negativa konsekvenser fortsätter vi se samma problem år efter år. Det offentligas uppföljning och analyser av de egna mellanhandsuppläggen lyser med sin frånvaro. Samtidigt är det av grundläggande vikt att upphandlande myndigheter följer de riktlinjer och aktivt hanterar de risker och negativa konsekvenser som lyfts fram i de senaste årens rapporter från Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten.

Det offentligas utgifter till konsultmäklare är omfattande, men nyttan av vad konsultmäklartjänsten bidrar med är långtifrån kartlagd, än mindre värderad i förhållande till aktuella risker och negativa konsekvenser. Det saknas i stort sett en uppföljning som tydligt visar i vilken utsträckning de önskade fördelarna med en konsultmäklarlösning faktiskt uppnås.

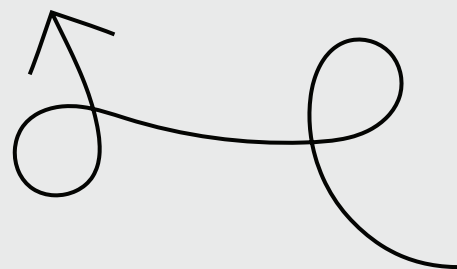
Ur upphandlarnas perspektiv framhålls ofta kostnadseffektivitet, men det finns vanligtvis ingen uppföljning som jämför kostnadsbilden vid användning av konsultmäklare med traditionella

upphandlade kontrakt. Även om konsultmäklare kan minska den administrativa bördan för den upphandlande organisationen, blir administrationen för underleverantören ofta betydligt mer omfattande än vid ett traditionellt kontrakt. Denna ökade arbetsbelastning är något som den offentliga beställaren i slutändan får betala för, utöver konsultmäklarens arvode för deras administrativa insatser. För att kunna bedöma kostnadseffektiviteten måste kostnaderna även sättas i relation till de värden som levereras inom ramen för tjänsterna. Detta påverkas i regel när utföraren inte har en direkt relation till den som har det faktiska behovet av tjänsten. Detta är särskilt problematiskt eftersom beställaren riskerar att förlora kontakten med den relevanta leverantörsmarknaden.

■ ■

Trots den ökade medvetenheten om risker och negativa konsekvenser fortsätter vi se samma problem år efter år.

1) Se Konkurrensverkets och Upphandlingsmyndighetens rapport "Mellanhänder i offentlig upphandling" (2017:1) samt Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2023:2 "Mellanhänders påverkan på den offentliga upphandlingen"

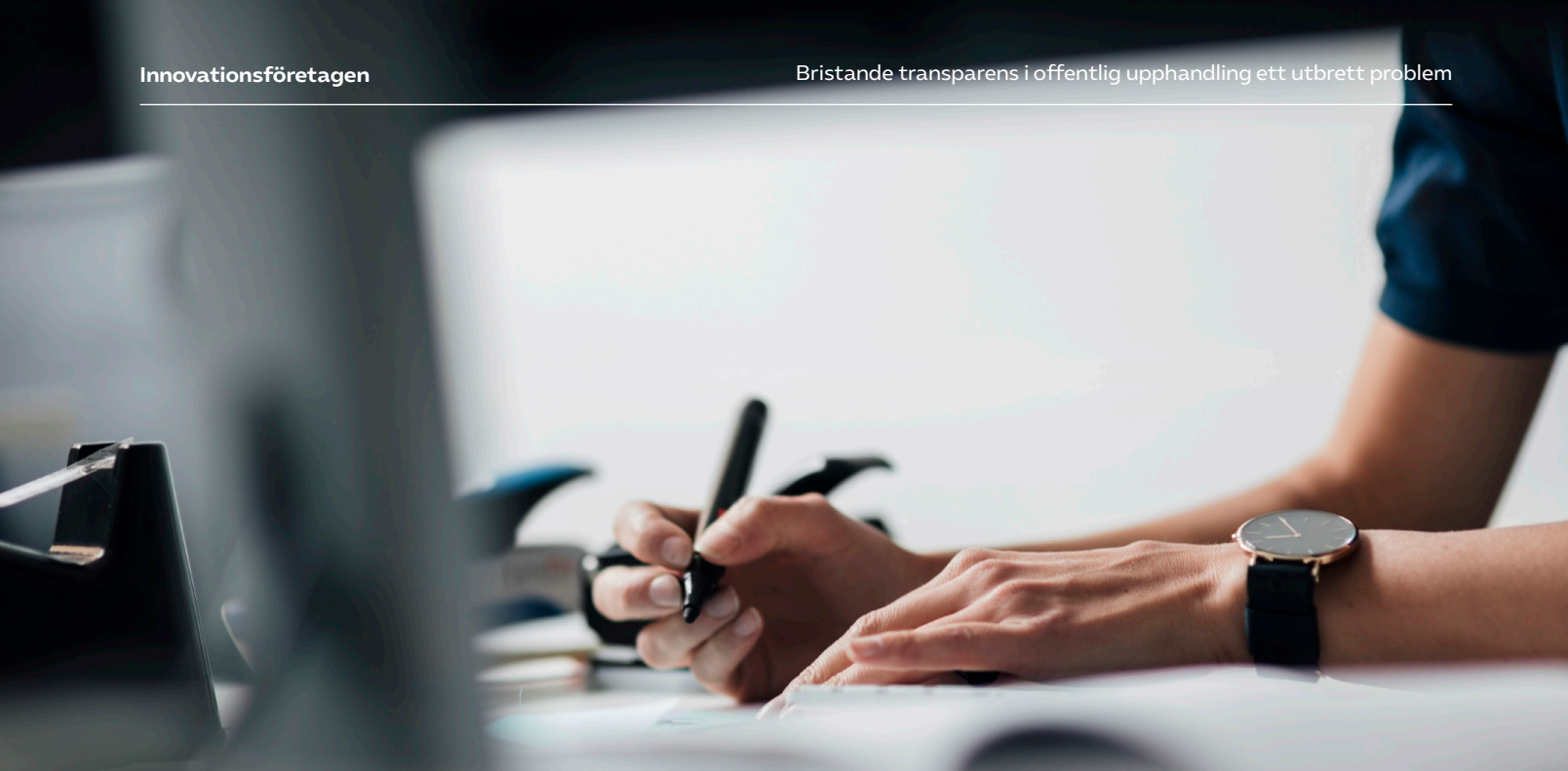


Ett annat argument som framhålls från upphandlarsidan är ökad möjlighet för små- och medelstora företag att leverera till offentlig sektor. Även här saknas fakta som styrker detta. Utifrån Innovationsföretagens erfarenheter kan påståendet starkt ifrågasättas. Generellt sett blir avtalsadministrationen, vilken konsultmäklaren tillhandahåller, enklare desto färre leverantörer denne har att hantera. Det finns därför incitament för konsultmäklaren att lägga många uppdrag på en och samma leverantör som man av erfarenhet vet fungerar bra och är tillräckligt stor för att kunna tillhandahålla de flesta typer av tjänster som efterfrågas av den offentliga beställaren. Större leverantörer med egna jurister har även betydligt enklare att hantera de komplexa avtal och kommunikationsregle-

ringar som kännetecknar konsultmäklarupplägget. Andelen små- och medelstora företag som utför projekteringstjänster inom ramen för konsultmäklaruppdrag respektive inom ramen för traditionella upphandlingar är inte tillräckligt analyserat för att några säkra slutsatser ska kunna dras kring konsultmäklarfenomenets eventuella effekter i detta avseende.

Att vara en mäklare som bidrar till att stimulera nya affärsrelationer och avtal mellan leverantörer och köpare är något positivt. Men istället ser vi hur tjänsterna fortsätter användas för att möjliggöra kringgående av lagarna om offentlig upphandling.





Utmaningar med konsultmäklarupplägget

Stora aktörer med monopolliknande ställning

Det finns flera grundläggande problem med hur konsultmäklarlösningar tillämpas av det offentliga. Som vi varit inne på är ett av problemen de mycket omfattande kontrakten som bara ytterst få leverantörer kan förväntas kunna lämna anbud på. När få, starka aktörer dominerar den aktuella marknaden är risken överhängande att kvalitet inte upprätthålls på samma sätt som när fler aktörer kan konkurrera om tilldelningarna. Det är inte ovanligt att stora aktörer inledningsvis har möjlighet att offerera fördelaktiga priser för att bygga en stark ställning. När en tillräckligt stark ställning eller till och med dominans på den aktuella marknaden uppnåtts kan priserna komma att öka väsentligt. Det vore därmed av intresse att utvärdera hur ersättningsnivåer och ersättningsformer i konsultmäklarkontrakt har utvecklats det senaste decenniet, allteftersom fenomenet fått fäste och växt sig allt starkare. Stora aktörer med monopolliknande ställning försätter även underleverantörerna i ett underläge, där villkor i hög

utsträckning kan dikteras av den dominerande aktören om underleverantören överhuvudtaget ska ha möjlighet att verka på den aktuella marknaden. Något som därmed riskerar att leda till obalanserade villkor med stor påverkan på berörd leverantörssektor.

Bristande transparens

Ytterligare problemområden är bristande transparens, där underleverantörerna saknar insyn i på vilka grunder deras anbud antas eller förkastas. Något som även innebär att de inte heller har möjlighet att kunna utvecklas och vässa sina anbud till kommande uppdrag. Det kan även handla om att vissa leverantörer kan ges förhandsinformation om kommande avrop eller favoriseras tack vare deras relation med antingen konsultmäklaren eller den upphandlande organisationen. Underleverantörerna saknar också rättsliga vägar att kunna angripa den här typen av beteenden, eftersom upphandlingslagarna inte blir direkt tillämpbara i förhållandet mellan underkonsult och konsultmäklare.

Bristande eller obefintlig utvärdering

Inom ramen för den offentliga upphandlingen av en mellanhand konkurrerats ut i regel bara den offererade mellanhandstjänsten, dvs. administrationen och inte de faktiska konsulttjänsterna som motsvarar det faktiska behovet hos upphandlande organisation. Även om behovet avser gestaltning och projektering av vägar, broar, tunnlar och hus är det som konkurrerats ut i upphandlingen endast den administrativa tjänsten att hantera fakturering och avtal med framtida leverantörer. Med ett sådant förfarande utvärderas inte de delar av kontraktet som kan anses vara dominerande, vilket även det är problematiskt ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv.

Konkurrensrisker

I Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport betonas vidare att det som offentlig organisation finns ett ansvar för att inte enbart fokusera på det egna behovet, utan att också se hur konkurrens kan gynnas och leverantörer behandlas rättvist. Även om upphandlingslagstiftningens formella krav gäller avtalet till mellanhanden bör det inte användas så att principerna helt bortses från i det andra leverantörsledet. Det finns fortfarande ett övergripande ansvar för att upprätthålla en god konkurrens och se till att hela upphandlingsprocessen går rätt till och inte leder till osund konkurrens eller i värsta fall korruption. I grund och botten har den offentliga sektorn ansvar för den lösning som väljs även om det inte finns direkta avtal med underleverantörerna. Upphandlande myndigheter och organisationer bör kontinuerligt reflektera över hur deras agerande att använda mellanhänder påverkar marknaden på lång sikt.

Negativa följd effekter

De långsiktigt negativa effekterna på marknaden är avsevärda då avståndet mellan köpare och säljare ökar samtidigt som förtroendet sjunker för den offentliga marknaden. Den så centrala dialogen mellan upphandlare och faktisk leverantör försvåras väsentligt eller försvinner helt. Eftersom mellanhanden inte har någon egen kompetens i den tjänst som upphandlingen syftar till att generera, utdras värdet av den verkliga leverantörens kompetensinvesteringar, strukturkapital, innovationsförmåga och arbetsmetodik. Istället för fokus på kvalitet och långsiktigt värdeskapande i sund konkurrens, skapas konstlade och kortsiktiga upphandlingar som hämmar företagets och Sveriges konkurrenskraft. Regeringens krav på ökad kvalitet och innovationsförmåga åsidosätts därmed helt.

Innovationsföretagen följer utvecklingen av utgifter inom det offentliga som går till företag med konsultmäklare som huvudnäring. Därutöver finns företag som delvis arbetar med konsultmäklari där omfattningen av just intäkterna som härrör från konsultmäklartjänsterna inte gått att urskilja. De reella utgifterna via mellanhandskontrakt är därmed med all sannolikhet betydligt högre än vad våra siffror visar.



Innovationsföretagen efterfrågar följande åtgärder:

—> Säkerställ regelefterlevnad

Upphandlande organisationer behöver genomföra en genomlysning och tillämpa strukturer och arbetssätt som säkerställer att användningen av mellanhänder i förekommande fall är lämplig för ändamålet och inte strider mot lagen om offentlig upphandling. Detta gäller särskilt säkerställande av att den upphandlande organisationen inte i någon situation påverkar valet av underleverantör samt att riskfaktorer för korruption hanteras och förebyggs.

—> Anpassa kontraktens storlek

Stora upphandlingar som utformas för att passa enstaka mellanhänder hämmar konkurrens och utarmar leverantörsmarknaden. Innovationsföretagen föreslår att upphandlingar öppnas upp för flera företag att kunna delta i och delas upp på flera separata kontrakt, i syfte att stimulera konkurrensen.

—> Återta ägandeskapet över upphandlingarna

Öka beställarengagemanget från det offentliga sida vad gäller dessa samhällsviktiga tjänster, istället för att retirera och överlåta det åt en mellanhand som saknar egen kunskap om de arkitekt- och ingenjörstjänster det offentliga är i behov av.

Transparensen behöver omedelbart säkerställas i samtliga kontrakt, exempelvis genom att se till att alla omständigheter till grund för beslut om tilldelning av kontrakt från konsultmäklaren dokumenteras samt överlämnas och därmed tillgängliggörs i enlighet med offentlighetsprincipen.

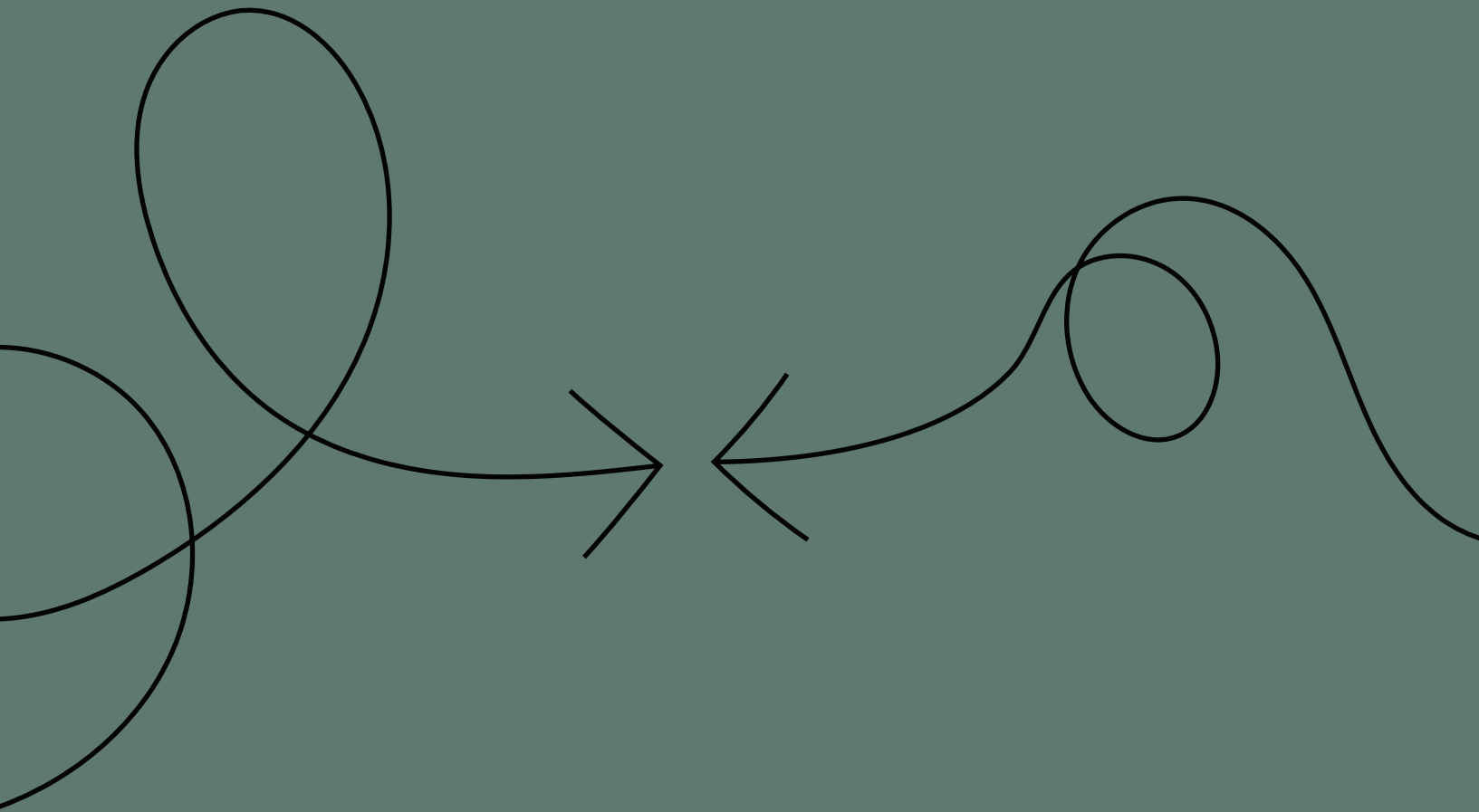
—> Upphandlingsmyndigheten, Konkurrensverket och SKR behöver bidra

Upphandlingsmyndigheten, Konkurrensverket och SKR bör lyfta och aktivt driva frågan om korrekt tillämpning av konsultmäklar-kontrakt samt belysa riskerna och vilka konsekvenser en felaktig tillämpning kan leda till.

Ytterligare utredningar och forskning behövs för att klarlägga fakta gällande exempelvis påverkan på konkurrensen samt effekterna för små- och medelstora bolag, den påstådda kostnadseffektiviteten och vilken nytta dylika konsultmäklartjänster kan, respektive inte kan, bidra till. Även transparens, likabehandling och den offentliga beställarens aktiviteter i samband med att underleverantörer kontrakteras behöver ytterligare belysas.

Innovationsföretagen kommer att fortlöpande följa utvecklingen för att säkerställa att en sund konkurrens uppnås och att regelverk följs.

**Vi skapar
möjligheterna.**



| **4** | **Innovationsföretagen**

www.innovationsforetagen.se