

Förstudierapport inom området Resebyråttjänster

Dnr. 23.2-12271-2022



KAMMARKOLLEGIET



Innehåll

1 Sammanfattning	3
2 Inledning	4
3 Föregående upphandling	7
4 Nuvarande ramavtal	8
5 Information om ramavtalen	10
6 Offentlig sektors behov.....	11
7 Marknadsundersökning	15
8 Relevant lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd.....	18
9 Hållbarhet och tillgänglighet	19
10 Säkerhet	22
11 E-handel	24
12 Utvecklingsområden och förändringsbehov i en kommande upphandling.....	25
13 Slutsatser	27
14 Källförteckning.....	28
15 Bilagor.....	30



1 Sammanfattning

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet har mellan november 2022 och april 2023 genomfört en förstudie för att utreda om det finns förutsättningar för att upphandla ett nytt statligt ramavtal för resebyråttjänster.

För att utreda detta har projektgruppen genomfört en enkätundersökning, referensgruppsmöten med avropsberättigande myndigheter samt dialogmöten med befintliga ramavtalsleverantörer och en branschorganisation.

Av denna utredning framgår det att resebyråttjänster är en efterfrågad tjänst bland statliga myndigheter och förutsättningar finns för en upphandling av ett nytt ramavtal.

Projektet för resebyråttjänster rekommenderar att Kammarkollegiet bör besluta att en ny ramavtalsupphandling genomförs.

Förstudierapporten framtagen av:

Niklas Björns, Goran Alilovic och Fisnik Maqedonci



2 Inledning

2.1 Bakgrund till förstudien

Förstudien är genomförd av Kammarkollegiet och omfattar resebyråttjänster.

Kammarkollegiet har ansvaret för upphandlingsverksamheten inom den statliga inköpssamordningen. Detta innebär att myndigheten har som uppdrag att ingå ramavtal för varor och tjänster som är avsedda för andra statliga myndigheter.

Enligt förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning ska det finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna för varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden.

2.2 Syfte med förstudien

Huvudsyftet med förstudien är att i ett tidigt skede utreda huruvida ramavtalsområdet uppfyller något av kriterierna ovan eller på annat sätt anses lämpligt för att en upphandling ska genomföras. Om det konstaterats att en upphandling förordas kommer även förutsättningar för en sådan att kartläggas.

Vidare är syftet med förstudien att samla information och kunskap om pågående utveckling inom ramavtalsområdet, samt om vilka behov som myndigheterna har. Förstudien ska även belysa hur upphandlingen kan genomföras och därmed ge underlag till såväl upphandlingsstrategin som kommande upphandlingsdokument. I sammanhanget ska särskilt beaktas att ramavtalen ska vara lätta att avropa från, i vilken uträkning det kommer krävas stöd från ramavtalsförvaltningen samt eventuellt samspel med leverantörsmarknaden gällande förändringar i upplägg, kravställning etc.

Samtliga rekommendationer som lämnas i samband med denna förstudie kan komma att prövas på nytt, ändras och anpassas i en kommande upphandling då ny information kan tillkomma och förutsättningar kan ändras med tiden.

2.3 Omfattning och avgränsningar i förstudien

Förstudierapporten beskriver nuläge och erfarenheter av användningen av ramavtalen inom området. Den innehåller avropande myndigheters och leverantörers synpunkter på det nuvarande ramavtalet samt deras förslag rörande upplägg av en eventuellt kommande upphandling. Därtill innefattar förstudierapporten en analys av myndigheters behov och marknadens utbud.



Förstudierapporten innehåller inte någon kravspecifikation till en kommande upphandling, och således är eventuella krav som kan ställas endast beskrivna på en övergripande nivå.

Ramavtalen inom detta område kan i dag användas av statliga myndigheter samt stiftelser och andra organisationer med anknytning till staten.

Kommuner och regioner har således inte rätt att avropa från de statliga ramavtalen på detta område.

2.4 Målgrupp

Förstudien riktar sig i första hand till följande målgrupper.

- Berörda personer inom Kammarkollegiet.
- Beställare, upphandlare, inköpare och övriga anställda eller verksamma i statliga myndigheter som använder våra ramavtal, samt de som inte gör det idag.
- Leverantörer – nuvarande och potentiella ramavtalsleverantörer till Kammarkollegiet.

2.5 Metod för förstudien

Förstudiearbetet har utförts i enlighet med Kammarkollegiets projektstyrningsmetodik. Den innefattar:

- initiering av projektet med definition av projektets huvudsakliga mål i form av ett projektdirektiv,
- detaljerad planering, dvs. en projektbeskrivning och planering av projektets aktiviteter,
- genomförande som omfattat informationsinsamling, analys och författande av förstudierapporten, och
- leverans av förstudien med föregående kvalitetssäkring.

Informationsinsamlingen till förstudien har skett genom att en enkät har skickats ut till avropande myndigheter innehållande frågor kopplade till det nuvarande ramavtalet och till utformningen av en eventuellt kommande upphandling. Därtill har en referensgrupp med deltagare från olika avropande myndigheter deltagit i förstudien och bidragit med värdefull information och synpunkter.

Vidare har projektgruppen haft möten med leverantörer och branschorganisationer för att få deras syn på såväl det nuvarande ramavtalet som branschen och dess utveckling.

Det kommer att göras en samlad bedömning av all information som inkommer i förstudien för att på så sätt undersöka hur en eventuell upphandling ska utformas på bästa sätt. Det kan innebära att förslag från enskilda intressenter inte alltid kan beaktas vid utformningen av en eventuellt kommande upphandling.



2.6 Definitioner och förklaringar

I förstudien förekommer ett antal begrepp som används i branschen. Dessutom har ett antal andra begrepp som är bra att känna till, med hänsyn till den kommande upphandlingen, definierats och förklarats. Se begrepp nedan:

Arvode

Resebyråns ersättning för bokningstjänst av resor och boende.

IATA (International Air Transport Association)

Internationell branschorganisation för flygbolag.

Offline

Bokning med hjälp av personlig service från resebyrån. Ex. via telefon eller e-post.

Online

Bokning via resebyråns självbokningssystem.

Resekonto

Faktureringsystem via bank eller kortföretag.

Resepolicy

Myndighetens riktlinjer för resande.

GDS (global distribution system)¹

GDS är ett globalt distributionssystem som möjliggör transaktioner mellan leverantörer i resebranschen, främst flygbolag, hotell, biluthyrningsföretag och resebyråer. En GDS kan länka tjänster, priser och bokningar som konsoliderar produkter och tjänster i resebranschen.

NDC (new distribution capability)²

NDC är ett distributionssystem för resebranschen som lanserats av IATA för utveckling av marknaden och anpassning mot en ny XML-baserad dataöverföringsstandard (NDC Standard). Den är öppen för tredje part, mellanhand, IT-leverantör eller icke-IATA-medlem, för att implementera och använda.

¹ https://en.wikipedia.org/wiki/Global_distribution_system

² <https://www.iata.org/whatwedo/airline-distribution/ndc/Pages/default.aspx>

3 Föregående upphandling

3.1 Upphandlingsförfarande, tilldelningsgrund och tidpunkter för annonsering m.m.

Den föregående upphandlingen genomfördes enligt ett öppet upphandlingsförfarande och som tilldelningsgrund användes ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet utifrån bästa förhållande mellan pris och kvalitet. Något pris begärdes dock inte in i ramavtalsupphandlingen utan tilldelningskriterierna utgjordes av poäng för användbarhet på självbokningssystemet (60 p.) samt övriga kvalitetskriterier (40 p.) Upphandlingsdokumentet annonserades den 17 januari 2020 och sista anbudsdag var den 21 februari 2020. Ramavtalen började gälla från och med den 1 maj 2020.

3.2 Upphandlingens omfattning

Upphandling omfattade resebyråttjänster för tjänsteresor i Sverige och utomlands. I tjänsten ingick exempelvis att hantera bokningar av och sittplatsreservationer på resor med flyg, tåg, buss, anslutningstransporter (t.ex. taxi, buss och tåg), hyrbilar, hotell/logi, vissa konferenstjänster samt gruppresor. Upphandlingen omfattade både personlig service (offline) och självbokningssystem (online), som tillhandahålls av anbudsgivarna.

3.3 Synpunkter och erfarenheter från föregående upphandling

Ingen överprövning inkom.



4 Nuvarande ramavtal

4.1 Avtalens löptid

Ramavtalen, som började gälla från den 1 maj 2020, gäller till och med den 30 april 2024. Värt att notera är att det under den aktuella perioden även rapporterades omsättning på det tidigare ramavtalet som gällde mellan den 1 augusti 2016 och den 30 april 2020.

4.2 Antagna ramavtalsleverantörer

Följande ramavtalsleverantörer antogs:

• BCD Travel Sweden AB	5562925122
• Big Travel Sweden AB	5562602838
• Egencia Sweden AB	5562629716
• Flight Centre Travel Group (Europe) AB	5590525829
• Företagsresor i Umeå AB	5565184842
• GBT Sweden AB	5560514423
• Lingmerths Resebyrå Aktiefbolag	5560542747
• Stureplans Affärsresebyrå AB	5566049911
• XLNT Travel Sweden AB	5566848759

Av ovanstående ramavtalsleverantörer tillhörde fem segmentet medelstora företag, dvs som vid utvärderingstillfället hade mellan 50 och 249 anställda och/eller en årsomsättning mellan 10 och 50 miljoner euro.³

4.3 Omsättning på ramavtalet

Nedan redovisas omsättningsstatistik avseende Q3 2020 – Q4 2022 för det nuvarande ramavtalet med diarienummer 23.3-07347-2019. Statistiken baseras på uppgifter redovisade av ramavtalsleverantörer. För perioden 2020 var det endast 3 ramavtalsleverantörer som redovisade omsättning och 2021 - 2022 var det endast sju ramavtalsleverantörer som redovisade omsättning. Total omsättning för perioden är ca 42 miljoner kronor och baseras på de arvoden i samband med bokningar som resebyråerna har debiterat avropsberättigade för. Att inte alla ramavtalsleverantörer har haft någon omsättning samt att nivån på omsättningen inte är så hög som förväntat beror i högsta grad på pandemin där resebranschen drabbades särskilt hårt pga restriktioner. Det ska tilläggas att det tidigare ramavtalet med diarienummer 23.5-6066-2016 under samma

³ https://sv.wikipedia.org/wiki/Sm%C3%A5_och_medelstora_f%C3%B6retag



period omsatte ca 18 miljoner kronor pga löpande kontrakt och att den samlade summan för resebyråttjänster för ovanstående period därmed uppgår till ca 60 miljoner.

Tabellen nedan visar omsättning för arvoden på ramavtalet 23.3-07347-2019 per Ramavtalsleverantör under ovanstående period. Den totala omsättningen för perioden uppgår till ca 41 927 000 kronor.

BCD Travel Sweden AB	20 340 000 SEK
Flight Centre Travel Group (Europe) AB	6 570 000 SEK
GBT Sweden AB	5 671 000 SEK
Lingmerths Resebyrå Aktiebolag	4 356 000 SEK
Stureplans Affärsresebyrå AB	2 955 000 SEK
Big Travel Sweden AB	1 896 000 SEK
Egencia Sweden AB	139 000 SEK

5 Information om ramavtalen

Information om ramavtalen förmedlas på www.avropa.se. Där publiceras bl.a. listor över ramavtalsleverantörer och avropsberättigade myndigheter, avtalsdokument, avropsmallar, samt vägledningar med stöd för avropsberättigande myndigheter vid avrop.

Kammarkollegiet genomför också regelbundet olika typer av seminarier kopplat till respektive ramavtalsområde, två så kallade Avropadagar riktade till myndigheter och tre leverantörsdagar fördelat på leverantörer inom IT-och telekom, resebranschen samt övriga varor och tjänster. Därutöver ges vägledning och stöd i samband med bl.a. avrop från ramavtalen via såväl mail som telefon.



6 Offentlig sektors behov

6.1 Inledning

För att kartlägga behovet inom offentlig sektor gällande det aktuella ramavtalsområdet samt samla in och analysera synpunkter på det befintliga ramavtalet har det i förstudien genomförts dels en enkätundersökning dels två referensgruppsmöten med deltagare från de myndigheter som i enkäten, eller på annat sätt, anmält sitt intresse för att ingå i referensgruppen.

6.2 Myndighetsenkät

En enkät gick ut till 206 avropsberättigade myndigheter. Enkäten besvarades av 144 respondenter, vilket ger en svarsfrekvens på 69,9 %.

Syftet med enkäten var att undersöka behovet av samt önskemål kring tjänster inom ramavtalsområdet. Vidare var syftet att ge myndigheterna möjlighet att dela med sig av sina erfarenheter rörande det befintliga ramavtalet och ge generella synpunkter avseende en eventuellt kommande upphandling av ett statligt ramavtal.

Nedan har några viktiga enkätfrågor lyfts ut.

6.2.1 Har ni ett avtal för resebyråttjänster idag?

134 respondenter, dvs. 93,1 % angav att de har ett avtal för resebyråttjänster idag. Av dessa har 35 (26,1%) upphandlat ett eget avtal medan 99 (73,9 %) har avropat från Kammarkollegiets ramavtal.

6.2.2 Använder ni er av ett självbokningssystem?

116 respondenter av ovanstående 134, dvs. 86,6 %, angav att de använder ett självbokningssystem. Tabellen nedan visar respondenternas uppskattning av hur stor andel av bokningarna som görs via självbokningssystemet.

	Respondenter	%
Mindre än 50 %	27	23,3
50-75 %	37	31,9
75-90 %	20	17,2
Mer än 90 %	24	20,7
Vet ej	8	6,9
Total	116	100



6.2.3 Hur nöjd är ni med det befintliga ramavtalet?

Nedan redovisas hur nöjda respondenterna som använder Kammarkollegiets ramavtal är. Noterbart är att 55 (55,6 %) angav att de är nöjda.

	Respondenter	%
Nöjd	55	55,6
Mindre nöjd	15	15,2
Missnöjd	4	4
Varken eller	25	25,3
Total	99	100

Av de fritextsvar som inkommit framgår att den största anledningen till missnöje bland avropsberättigade är att det finns en diskrepans mellan förväntad och erhållen servicenivå från ramavtalsleverantör.

6.2.4 Vilken avropsmodell föredrar ni?

38 respondenter av de 99 som har använt Kammarkollegiets ramavtal angav att de föredrar förnyad konkurrensutsättning som avropsmodell. 30 föredrog ett rangordnat förfarande medan 27 tyckte att ett kombinerat avtal med både rangordning och förnyad konkurrensutsättning skulle vara bra.

6.2.5 Använde ni er av kvalitetsparametrar i er utvärderingsmodell eller endast lägsta pris?

43 respondenter av de 99 som har använt Kammarkollegiets ramavtal angav att de endast utvärderat på pris i avropet på Kammarkollegiets ramavtal. 36 angav att de har använt sig av kvalitetsparametrar medan 20 har svarat att de inte vet. Nedan listas några av de kvalitetsparametrar som respondenterna har angivit att de har använt sig av.

- Spårningssystem
 - Att spårningssystemet bör hämta information från gruppbokningar.
- Självbokningssystem
 - Att information om eventuell driftstörning i självbokningssystemet bör framgå på hemsidan.
 - Bokning av miljövänliga alternativ.
 - Självbokningssystemet bör presentera tåg som förstahandsval.
 - Taxi bör vara bokningsbart i självbokningssystemet.
 - Användarvänlighet och funktionalitet av både självbokningssystem och smartphoneapplikation.
 - Begränsad resenärsprofil.
 - Integration
 - Platsbokning direkt från seatmap i självbokningsverktyget för tågresor med SJ?



- Reseportalen och statistik
 - CO2-rapportering för andra reseprodukter än flyg i webbaserat statistikverktyg.
- Flygtaxi utan flygbokning bör kunna bokas via personlig service.
- Kompetens och erfarenhet samt i vilken utsträckning dessa kommer att hantera myndighetens ärenden.
- Resultat och framgångar med kunder
- Leverans och implementering
- Bokning av utrikes tåg.
- Informationssäkerhetsanalys.
- Servicenivå och avvikelshantering
- Bokning utanför ordinarie GDS.
- Möjlighet att köpa biobränsle med fakturering enligt samma rutiner som flygbiljetten, även om köpet av biobränsle måste ske vid sidan av det ordinarie bokningssystemet.

6.2.6 Hur har ert avtal med leverantören fungerat?

Nedanstående tabell visar utfallet för hur samtliga respondenter som idag har en resebyrå upplever sitt avtal med dem.

	Respondenter	%
Bra	74	55,2
Mindre bra	25	18,7
Dåligt	12	9
Varken eller	23	17,7
Total	134	100

Av de fritextsvar som lämnades går att utvärdera att de respondenter som är missnöjda med sitt avtal med respektive leverantör har ganska likartade synpunkter. Missnöjet grundar sig i stor utsträckning i en upplevelse av att leverantören i fråga inte levererar enligt kontrakt.

6.2.7 Har er myndighet behov av Säkerhetsskyddsavtal (SUA) för resebyråtjänster?

Endast 4 av 134 respondenter angav att de hade behov av att teckna Säkerhetsskyddsavtal med sin resebyrå. 90 svarade nej och 40 vet ej.

6.2.8 Hur vill er myndighet kunna boka resor och hotell framöver?

I denna fråga fick respondenterna möjlighet att svara på flera alternativ och förutom att kunna boka resor via självbokningssystem angav 93 respondenter att de även ville kunna boka via telefon och 69 via e-post.



6.3 Referensgruppsmöte med myndigheter

De myndigheter som i enkäten, via avropa.se eller på annat sätt anmält intresse att medverka i referensgruppen bjöds in till ett möte på Kammarkollegiet.

Projektgruppen genomförde två referensgruppsmöten under mars 2023, ett fysiskt möte på Kammarkollegiet och ett digitalt möte för ett flertal myndigheter som inte hade möjlighet att närvara på första mötet.

Sammanlagt deltog 21 företrädare från 17 avropsberättigade myndigheter.

Bland de representerade myndigheterna fanns både större och mindre myndigheter.

Syftet med mötena var att få en bild av hur behovet av resebyråttjänster ser ut samt att ge möjlighet för myndigheterna att inkomma med synpunkter och förslag på hur en eventuell upphandling av rekryteringstjänster bör utformas. Under mötena delades respektive referensgrupp in i mindre grupper där utvalda frågor diskuterades som sedan redovisades och diskuterades i helgrupp. Samtliga referensgrupper diskuterade samma frågor.

Syftet med referensgruppsmötena var att, som ett komplement till enkäten, på ett fördjupat plan ge myndigheterna möjlighet att dela med sig av sina erfarenheter rörande det befintliga ramavtalet och ge generella synpunkter avseende en eventuellt kommande upphandling av ett statligt ramavtal.

6.3.1 Redovisning av referensgruppsmöte

Referensgruppen delades in i tre olika arbetsgrupper där de på var sitt håll fick fundera över olika frågeställningar kopplade till priser och avrop i ramavtalsupphandlingen och självbokningssystem. Referensgruppen deltagare föreslog olika tänkbara prismodeller och mätbara kvalitetskriterier som skulle kunna användas vid en ramavtalsupphandling.

De kom dessutom med synpunkter på dagens avropsmodell och hur den skulle kunna utvecklas i ett kommande ramavtal. Vidare diskuterades även självbokningssystemen – hur dessa skulle kunna prissättas och utvärderas med **hänsyn** till exempelvis funktionalitet.



7 Marknadsundersökning

7.1 Inledning

För att kartlägga marknadens utbud inom det aktuella ramavtalsområdet och fånga in och analysera synpunkter på det befintliga ramavtalet har det i förstudien genomförts möten med resebyråer och branschförening.

7.2 Marknaden

Marknadens aktörer går att dela in i tre kategorier:

1. Stora, multinationella företag med utländskt ägande.
2. Inhemska, mindre, företag.
3. Småföretag med 1-10 anställda.

Det är främst kategori 1 och 2 som är aktuella för det statliga ramavtalet. De senaste åren har företag på marknaden dessutom konsoliderats genom fusioner och förvärv, vilket lett till att det idag finns färre men större aktörer i kategori 1.

7.3 Möte med leverantörer

7.3.1 Om leverantörsmöten

Under förstudien har leverantörsmöten genomförts med fem leverantörer av resebyråtjänster, samtliga fem har ramavtal idag. Förutom att träffa leverantörer som erbjuder resebyråtjänster har projektet också träffat branschorganisationen SRF, Svenska Resebranchföreningen.

7.3.2 Redovisning av leverantörsmöten

Nedan punkter diskuterades under de möten som projektgruppen genomförde med leverantörerna.

- Branschens status och utveckling
- Informationssäkerhet och GDPR
- Det nuvarande ramavtalet
- Inför kommande upphandling



7.3.3 Sammanfattning av synpunkter ifrån leverantörsmöten

Branschen var tvungna att skära ner väldigt mycket i sin verksamhet under pandemin. Över en natt så gick resandet ner mot noll samtidigt som resebyråerna var tvungna att fortsätta betala löner och underhålla det systemstöd som kunderna skulle ha tillgång till. Detta ledde till en ekonomiskt ansträngd situation för många resebyråer och fick till följd att en stor del av personalstyrkan sades upp.

När resandet sedermera kom i gång så kunde resebyråerna inte skala upp lika snabbt som de skalat ner. En stor del av den personal som sades upp under pandemin hade sökts sig ut ur branschen mot nya yrkesbanor och startsträckan för nyanställda inom resebyråbranschen blev således mycket längre än tidigare.

Leverantörerna är på det stora hela nöjda med dagens ramavtal. En av de mest återkommande invändningarna är dock att de tillkommande krav ur kravkatalogen som ställs vid avrop ofta begränsar eller fördyrar avropssvaren.

Branschen ser ingen anledning att minska antalet ramavtalsleverantörer eftersom de anser att det krävs många för att säkerställa avropssvar. För att kunna göra en så korrekt prissättning som möjligt har leverantörer påpekat att de önskar få information om årliga omsättningsvolymerna per produktområde.

7.4 Möte med branschorganisation

7.4.1 Om branschorganisationen

SRF – Svenska Resebranschföreningen, bevakar de branschgemensamma frågor och påverkar riksdag, regering och offentliga myndigheter när det gäller utredningar och lagförslag. De företräder nästan 300 svenska reseföretag och ger sina medlemmar råd samt erbjuder utbildningar. Alla medlemmar förbinder sig att följa SRF:s uppförandekod, stadgar och andra riktlinjer samt att följa beslut fattade i Allmänna reklamationsnämnden och UD:s reserekommendationer. På internationell nivå har de bl.a. ett nära samarbete med övriga europeiska branschföreningar genom paraplyorganisationen ECTAA i Bryssel.

7.4.2 Mötets viktigaste frågor

7.4.2.1 Marknadens status i pandemins efterdyningar

Enligt SRF drabbades resebranschen först och mest av pandemin. De anser att det i princip rådde näringsförbud med alla restriktioner mellan länderna. Företagen i branschen har trots det klarat sig väl pga. att de i grunden är välskötta bolag. I resebranschen är man van att agera och anpassa sig till extrema omständigheter, vare sig det är pandemier, askmoln eller terrorattentat. Omställningsstöd och permitteringsstöd hjälpte också till.

När marknaden nu kommit tillbaka så har de haft ökade vinster men samtidigt varit underbemannade. Enligt SRF så var 2022 All time high för svenska resebyråer, sett till



omsättning, inte resevolym. Branschföreningen spår att resandet i år kommer komma upp till ca 80 % av 2019 års volym trots att affärsresor minskat pga. den digitala möteskultur som satte sig under pandemin. Det stora problemet för resebyråer är att personalen som sades upp under pandemin inte kommer tillbaka eftersom de sökt sig till andra branscher.

7.4.2.2 Hur marknaden kommer utvecklas om 3-5 år

SRF menar att andelen självbokningar varken kommer öka eller minska eftersom de komplicerade resorna även fortsättningsvis kommer att bokas offline samtidigt som de enklare rutinresorna inte kommer att bokas med samma frekvens. Både resenären och branschen behöver en uppstartssträcka efter pandemin.

Viss konsolidering av branschen har skett de senaste åren och en allt större del av marknaden tillfaller de absolut största leverantörerna. De små och medelstora hittar ofta en nisch eller ett partnerskap som gör att de ändå kan konkurrera mot de större företagen.

7.4.2.3 Priser att ta in i ramavtalsupphandlingen

Med anledning av att varje avropsberättigad myndighet själv avropar på ramavtalet och begär in priser från ramavtalsleverantörerna för de efterfrågade resebyråtjänsterna, så ser SRF inte att prissättning av en tjänst i själva ramavtalet tillför ett mervärde i processen utifrån hur Ramavtalet fungerar idag. De anser att det pris som utvärderas i ramavtalsupphandlingen inte bör vara på någon rörlig kostnad som transaktionsarvode utan på tjänster där både kundbehovet och resebyråleveransen är relativt likvärdig oavsett volym och resmönster eftersom avropsberättigades sådana kan skilja sig åt väldigt mycket. De förslag SRF gav på sådana priser är: Engångskostnad för implementering av Single sign-on och fast kostnad för årlig leverans av miljöstatistik till myndigheten.



8 Relevant lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd

Paketresor Centrala rättigheter enligt direktiv (EU) 2015/2302

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/paketreselag-20181217_sfs-2018-1217

Resegarantilagen

https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/resegarantilag-20181218_sfs-2018-1218

<https://www.kammarkollegiet.se/vara-tjanster/resegaranti/hitta-reseaktorer-med-resegaranti>

SRF:s Allmänna resevillkor för paketresor

https://o32ds2rw04v23doqfqv38ny6-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/07/srf_branschvillkor_paketresor_k_juni_2018.docx

8.1 Mervärdesskatt

I förstudien till upphandlingen av det nuvarande ramavtalet utreddes frågan om utländsk mervärdesskatt. Frågan har inte utretts ytterligare i denna förstudie varvid de slutsatser som redovisas i den tidigare förstudien fortfarande gäller:

”Under förstudien träffade projektgruppen en leverantör med kunskap om hur betalningsprocesser och informationsflöden ser ut inom resebranschen. Leverantören har utvecklat en mjukvara som är till för att samla in och sammanställa relevant bokföringsinformation (kostnadsställe, momsbelopp mm), vilket kopplas till bokningsinformationen utifrån uppgifter från myndigheten, resebyrån och hotellet. Dessa skickas sen vidare till myndighetens resekonto som ställer ut en faktura till myndigheten.

Genom samarbete med annan leverantör kan utländsk moms sammanställas för att erbjuda myndigheten momsåterbäring. Vinsten enligt leverantören är mindre och enklare administration avseende hantering av kvitton, biljetter och momsåterbäring. Leverantören ansåg att myndigheter i sina upphandlingar bör säkerställa att anbudsgivare har betalprocesser som klarar av att leverera full transparens och att de ska kunna rapportera moms från utrikes hotellvistelser för att myndigheter ska kunna ta del av återbäringen.

Resebyrån bör kunna tillhandahålla momsredovisning för att underlätta för myndigheter att få sin utländska moms återbetald.”



9 Hållbarhet och tillgänglighet

9.1 Inledning

Med hållbar offentlig upphandling menas att offentlig sektor tillgodoser sitt behov av varor och tjänster på ett sätt som säkerställer den goda affären sett till hela livscykeln. Hänsyn ska inte bara tas till de fördelar som uppstår för organisationen utan även till samhället i sin helhet, samtidigt som anskaffningen görs på ett sätt som minimerar skador på miljön.

Kammarkollegiets målsättning är att inom ramen för verksamhetens uppdrag, offentlig sektors behov och lagstiftningens möjligheter, på ett ansvarfullt sätt beakta miljö och sociala hänsyn vid upphandling och förvaltning av de statliga ramavtalen. De statliga ramavtalen ska bidra till att offentlig sektor kan möta de mål som satts i den nationella upphandlingsstrategin, Agenda 2030 och de nationella miljömålen.

Förutsättningarna för hållbarhetskrav varierar dock mellan de olika ramavtalsområdena och branscherna. I förstudiearbetet utreds därför vilket behov av hänsyn till de olika hållbarhetsdimensionerna som behöver tas för att möta olika strategiska mål men även de risker som finns inom det specifika ramavtalsområdet.

Av 4 kap. 3 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) framgår att en upphandlande myndighet bör beakta miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. Hållbarhetshänsyn kan tas i alla delar av en upphandling, dvs. som kvalificeringskrav (t.ex. krav på miljöledningssystem), som tekniska krav (t.ex. krav på viss märkning eller certifiering), eller som kontraktsvillkor (t.ex. arbetsrättsliga villkor).

Av 17 kap. 4 § LOU framgår vilka skyldigheter en upphandlande myndighet har att kräva att leverantören fullgör kontraktet i enlighet med ILO:s kärnkonventioner. Detta gäller i de fall svensk arbetsrätt inte är tillämplig.

Av 9 kap. 2 § LOU framgår att när det som anskaffas ska användas av fysiska personer ska de tekniska specifikationerna bestämmas med beaktande av samtliga användares behov, vilket innebär att en upphandlande myndighet i vissa fall är skyldig att beakta tillgänglighet i upphandlingen.

Nedan redovisas vilka analyser gällande hållbarhetshänsyn (miljökrav, och sociala krav samt tillgänglighet) som genomförts för det aktuella ramavtalsområdet.

9.2 Miljökrav

Generellt bör ramavtalsleverantörerna inom detta, liksom i övriga, ramavtalsområden kontinuerligt arbeta med att förbättra och ta hänsyn till miljöaspekter för att förebygga och



undvika negativ miljöpåverkan. Det handlar om åtgärder för att minska konsumtion och onödig användning av negativt miljöpåverkande resurser som elektricitet, resor, papper och liknande.

Kammarkollegiets upphandling av resebyråttjänster avser förmedling av till största del redan upphandlade reserelaterade tjänster så som flygresor, hotell, biluthyrning m.m. Förmedlingen av resor i sig lämnar inget större avtryck på miljön förutom den el och de system som krävs för att distribuera tjänsterna. Däremot kan resebyråerna arbeta med att stötta myndigheterna med att ta fram och följa sina resepolicyer. De kan också tillhandahålla nödvändig statistik avseende exempelvis färdmedel och koldioxidutsläpp för att myndigheterna ska kunna följa upp hållbarhetsstrategier och kunna uppnå sina miljömål avseende resor. Statistiken är också viktig för att kunna rapportera miljöpåverkan till Naturvårdsverket.

Det finns önskemål från myndigheterna att redan vid bokningstillfället kunna ta del av vilket koldioxidutsläpp en resa kommer att generera för att kunna välja det alternativ med minst miljöpåverkan.

9.3 Sociala krav

Med sociala krav avses villkor om lön, semester och arbetstid vilka de arbetstagare som utför uppdraget minst ska tillförsäkras. Beslut om och i så fall vilka sociala krav ska ställas i en upphandling ska förgås av en så kallad behövighetsbedömning. I denna görs analys av risken för oskäliga arbetsvillkor i den aktuella upphandlingen, samt i förlängningen risken för att konkurrensen snedvrids. Villkoren ska ha en anknytning till det som upphandlas, och vara proportionerliga. Kraven gäller även underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet.

Vad gäller frågan om det är behövligt att ställa arbetsrättsliga krav i en eventuell upphandling av resebyråttjänster kommer att utredas vidare i det fallet att beslut tas om att göra en upphandling.

9.4 Tillgänglighetskrav

Kammarkollegiet eftersträvar att de varor och tjänster som avropas från de statliga ramavtalen ska vara tillgängliga och användbara för alla, oavsett funktionsförmåga. En bättre funktion och utformning av tjänster i samhället gynnar alla, inte bara personer med funktionsvariationer.

Tillgänglighet på webben har alltid varit viktigt men är nu mer aktuellt än någonsin. Den 23 september 2018 infördes EU-direktivet om webbtillgänglighet. I Sverige genomförs direktivet genom lagen om tillgänglighet till digital offentlig service som började gälla 1 januari 2019. Det innebär att webbplatser, intranät, appar och andra digitala lösningar från offentliga aktörer måste vara tillgängliga.

Projektgruppen bör i kommande upphandling se över vilka krav gällande användbarhet och tillgänglighet som kan komma att ställas för resebyråttjänster.



10 Säkerhet

10.1 Informationssäkerhet

Informationssäkerhet handlar framför allt om att hindra information från att läcka ut, förvanskas och förstöras. Det handlar också om att rätt information ska finnas tillgänglig för rätt personer, och i rätt tid. Information ska inte kunna hamna i orätta händer och missbrukas. De registrerade ska veta vem som använder deras personuppgifter och varför.

Behovet av en förbättrad hantering av information ur ett säkerhetsperspektiv inom offentlig förvaltning är väldokumenterad.

En upphandling inom resebyråttjänster ska ge goda förutsättningar för avropsberättigade organisationer att ställa relevanta informationssäkerhetskrav och hantera sin information på ett säkerhetsmässigt lämpligt sätt.

10.1.1 Säkerhetsskydd och Säkerhetsskyddsavtal

Verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska ha det säkerhetsskydd som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter. Ansvar för säkerhetsskyddet ligger hos den som är verksamhetsansvarig. När det i utförandet av en tjänst förekommer uppgifter som med hänsyn till Sveriges säkerhet omfattas av sekretess (hemliga uppgifter) har staten, kommunerna och regionerna ansvaret för att det finns ett fullgott säkerhetsskydd hos leverantören.

För att tillgodose kravet på säkerhetsskydd när sådan verksamhet utförs på uppdrag av en myndighet, ska den uppdragsgivande myndigheten träffa ett skriftligt avtal – säkerhetsskyddsavtal – med ramavtalsleverantören om det säkerhetsskydd som behövs i det enskilda fallet. Vid de ramavtal där behov av säkerhetsavtal föreligger bör en sådan möjlighet anges i ramavtalet.

I förstudien har det inte framkommit att det finns något intresse hos myndigheterna att ställa säkerhetskrav på leverantörerna. Inte heller branschen menar att det är vanligt förekommande. Det kan emellertid ändå vara lämpligt att ha med möjligheten med säkerhetsskyddade avtal i de allmänna villkoren för de myndigheter som anser sig ha ett sådant behov.

10.1.2 Dataskydd

Dataskyddsförordningen (GDPR, The General Data Protection Regulation) gäller i hela EU och har till syfte att skapa en enhetlig och likvärdig nivå för skyddet av personuppgifter så att det fria flödet av uppgifter inom EU inte hindras.

Utifrån vad som framkommit under förstudien är utgångspunkten att ramavtalsleverantörer i ett eventuellt kommande ramavtal kommer att behandla personuppgifter såsom personuppgiftsansvariga. Detta innebär att personuppgiftsbiträdesavtal i normalfallet inte behöver tecknas med leverantörerna vid avrop från ramavtal inom området.

11 E-handel

Med elektronisk handel (e-handel) menas ett sätt att skapa en effektiv inköpsprocess med IT som stöd. Elektronisk affärskommunikation ersätter den pappersbaserade kommunikationen. Avtal, leverantörer, priser m.m. blir lättillgängliga för de som ska beställa varor och tjänster, därför att avrop/beställningar och fakturahanteringen kan ske elektroniskt. E-handel enligt denna definition förutsätter att köparen hanterar sin elektroniska affärskommunikation via sitt e-handelssystem. Att en enskild handläggare inom köparens organisation gör inköp i en leverantörs webbshop via ett individuellt inloggningskonto betraktas inte som e-handel.

Målsättningen är att de leverantörer som tecknar statliga ramavtal med Kammarkollegiet ska medverka till att avropande myndigheter kan tillämpa e-handel och därmed leva upp till strategi, förordning och lagstiftning.

Förutsättningarna för att tillämpa e-handel varierar mellan olika ramavtalsområden och branscher. I förstudiearbetet utreds därför förutsättningarna för e-handel för det aktuella ramavtalsområdet. Den 1 april 2019 blev det lag på att alla inköp i offentlig sektor ska faktureras med e-faktura.



12 Utvecklingsområden och förändringsbehov i en kommande upphandling

12.1 GDPR

Det har under förstudiearbetet inkommit en rad olika synpunkter på hur ramavtalsleverantörer arbetar enligt GDPR. I ett kommande ramavtal för resebyråttjänster behöver därför särskilda överväganden göras för att tillgodose efterlevnad av dataskyddsregleringen (GDPR och andra kompletterande lagar inom dataskyddsområdet).

12.2 Tåg

Det bör vara möjligt att kunna boka tåg utrikes. Definitionen för tågarvode för utrikes tåg bör tydliggöras, då den ibland kräver personlig service, dvs offlinebokning. Både avropsberättigade och leverantörer har föreslagit möjligheten att lyfta ur utrikes tåg ur den huvudsakliga ramavtalsleverantörens åtaganden och istället boka det via mindre, specialiserade resebyråer som har spetskompetens när det gäller att boka utrikes tågresor.

12.3 Rangordning på hotell och konferenser

Det är komplicerat att fånga upp rangordningen på de statligt upphandlade hotellen i resebyråernas onlinebokningssystem eftersom Kammarkollegiets egna kartområden, där hotellens rangordning råder, inte går att inlemma i resebyråernas bokningssystem. Vissa onlinebokningssystem kan markera vilka hotell som är ramavtalsupphandlade av Kammarkollegiet, men utan att vare sig zon eller rangordning framgår. Detta innebär att det rangordnade avropsförfarandet för Hotelltjänster undermineras och inte följs alla gånger.

Det bör utredas hur Kammarkollegiet ska hantera detta då rangordningen av praktiska skäl inte följs.

12.4 Arvodesmodell för bokning av konferenstjänster

Det bör i ett kommande ramavtal fortsättningsvis finnas möjlighet att boka konferenstjänster via sin resebyrå. Dock måste det utredas vidare vilken arvodesmodell som är bäst då bokningen kan ta olika lång tid utifrån komplexitet och kräva olika



kompetenser. Att ta in en offert från sin egen resebyrå är inte optimalt då den inte går att konkurrensutsätta om man har tecknat ett leveransavtal där tjänsten ingår.

12.5 Fasta priser för drift och utveckling av IT-system

Pga. pandemin låg större delen av arbetet på alla resebyråer nere. Inkomsterna var väldigt låga då debiteringen endast skedde genom arvoden på utförd tjänst. Resebyråer föreslår en annan form av betalningsplan. De vill t.ex. lägga till en prispost för administration. Bokningsarvoden skulle då täcka just kostnaden för bokningen och inte allt annat som ingår i avtalet. Resebyråerna har betydligt fler löpande kostnader under ett avtal, såsom kostnader för fler system (mobilapplikation, systemlösningar för riskavviseringar, eventuell reseportal, spårningssystem, digitalt statistiksystem etc.). Tanken bakom en sådan betalningsmodell är att leverantörer ska kunna minimera sin affärsrisk och att myndigheter ska få en högre förutsägbarhet gällande sina kostnader.

Det bör dessutom utredas vidare om någon av dessa fasta priser är lämpliga att tas in redan i ramavtalsupphandlingen.

12.6 Avropsordning

Avropsberättigade har i förstudien framfört önskemål om rangordnat avropsförfarande vilket då skulle lämpa sig som ett kombinerat avropsförfarande då många förespråkar förnyad konkurrensutsättning samt båda avropssätten. Det bör i så fall utredas vilka villkoren ska vara för att få använda rangordnat förfarande samt om det måste vara tvingande utifrån exempelvis volym och/eller vilka tjänster som ingår. Det bör vidare utredas hur Kammarkollegiet kan fånga upp en realistisk resevolym för det rangordnade avropsförfarandet då det i förstudien har framkommit att resebyråer beräknar nivån på sina arvoden utifrån resevolym per kategori. Därmed behövs en tillförlitlig uppskattning för att kunna göra en affärsmässig kalkyl som leder till konkurrenskraftiga och hållbara priser på arvoden i ett rangordnat förfarande där alla villkor ska vara fastställda.

Det har även framkommit önskemål om att dela in avropsmodellen i två olika versioner av en förnyad konkurrensutsättning, en enklare och en mer komplicerad modell. Tanken bakom en sådan indelning är att kunna begränsa omfattningen och de eventuellt tillkommande kraven i den enklare modellen utan att behöva begränsa det till en fast rangordning.



13 Slutsatser

Enligt förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning ska det finnas ramavtal som effektiviserar upphandlingar av varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller till stora värden.

I detta fall har Kammarkollegiet att ta ställning till om ett eller flera av ovan nämnda kriterier ("ofta", "i stor omfattning" och "till stora värden") kan sägas vara uppfyllda och att det därmed ska upphandlas ett statligt ramavtal för resebyråttjänster.

Med varor och tjänster som upphandlas "ofta" avses sådana varor och tjänster som myndigheter upphandlar löpande eller annars flera gånger årligen, dvs. återkommande vid flera tillfällen. För många myndigheter gäller detta bland annat flygresor, taxiresor och hotellvistelser. Resebyråttjänster kan förmodligen sägas tillhöra den typen av tjänster som myndigheter handlar ofta.

I kriteriet "i stor omfattning" innefattas varor och tjänster som myndigheter upphandlar stora mängder av, det vill säga i stort antal. Ett exempel är kontospapper och liknande förbrukningsartiklar. Resebyråttjänster kan anses vara en sådan tjänst som upphandlas i stort omfattning utifrån antal bokningar.

Om det tredje och sista kriteriet "till stora värden" ska vara uppfyllt krävs att upphandlingen ifråga ska ha en beräknad omsättning på minst 30 miljoner kronor per år. Ramavtalen för resebyråttjänster hade en omsättning på ca 60 miljoner kronor för perioden Q3 2020 – Q4 2022. Omsättningen avser endast arvoden för bokade resor. Ramavtalsområdet blev hårt drabbat under pandemin och därför förväntas omsättningen att öka. Enligt den enkät som gjorts under förstudien är det flera av myndigheterna som kan tänka sig att avropa från det statliga ramavtalet.

Ramavtalet för Resebyråttjänster återkommer i merparten av de reserelaterade ramavtalen som idag tillhandahålls av Statens inköpscentral. Att ha en avtalsrelation med den part som bokar resor och boende åt avropande myndigheter är därför önskvärt.

Vid en sammantagen bedömning av det som angivits ovan finner projektgruppen att det finns goda skäl till att upphandla ett nytt statligt ramavtal för resebyråttjänster och rekommenderar således att Kammarkollegiet bör besluta att en ramavtalsupphandling genomförs.

14 Källförteckning

14.1 Möten med myndigheter

De myndigheter som deltagit i referensgruppen och andra dialogmöten är:

- Arbetsförmedlingen
- Karolinska Institutet
- Kungliga Musikhögskolan
- Kustbevakningen
- Lantmäteriet
- Malmö Universitet
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Naturvårdsverket
- Nordiska Afrikainstitutet
- Pliktverket
- Riksantikvarieämbetet
- Riksdagsförvaltningen
- Skolinspektionen
- Statens fastighetsverk
- Statens Historiska Museer
- Sveriges Lantbruksuniversitet
- Tillväxtverket
- Umeå universitet
- Upphandlingsmyndigheten
- Uppsala universitet

14.2 Möten med leverantörer

Projektgruppen har haft möten med följande leverantörer:

- American Express Global Business Travel AB
- BIG Travel Sweden AB
- Egencia Sweden AB
- Lingmerths Resebyrå Aktieföretag
- Stureplans Affärsresebyrå AB

14.3 Möte med branschorganisation

- Svenska Resebranchföreningen (SRF)

14.4 Enkätutskick till myndigheter

Enkät "Myndighetsenkät Resebyråttjänster 2024" skickades ut till 206 olika myndigheter och besvarades av 144 vilket ger en svarsfrekvens på 69,9 %. Enkäten fanns tillgänglig under perioden 10 februari - 24 februari 2023.

14.5 Referenslitteratur och andra källor

- Befintliga ramavtal för resebyråttjänster
- Tidigare upphandlingsdokument för resebyråttjänster

15 Bilagor

- Myndighetsenkät Resebyråttjänster 2024