



GOTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN
FÖRETAGSEKONOMISKA INSTITUTIONEN
INRIKTNING MANAGEMENT
TERMIN HT12

ORGANISERING AV OFFENTLIGA UPPHANDLINGAR - PROCESSER OCH EFFEKTER

KANDIDATUPPSATS

FÖRFATTARE:
JENNY WIKSTRÖM 1976
EVA WENNSTRÖM 1956

HANDLEDARE:
BJÖRN TRÄGÅRDH

Sammanfattning

Den offentliga sektorn konkurrensutsätter en del av den offentligt finansierade och drivna verksamheten genom att varje år upphandla varor och tjänster av externa aktörer för ett värde av 500-600 miljarder kronor. Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet kan ses som ett sätt att konstruera och efterlikna en marknad där det ska råda fri konkurrens i likhet med den privata marknaden. I offentlig verksamhet ställs det dock krav på att upphandling av varor och tjänster ska ske enligt den lagstiftning som finns på området. Offentlig upphandling regleras i första hand av Lagen (2007:91) om offentlig upphandling(LOU) som bygger på EU-direktiv.

Det finns en avsaknad av empiriska studier som rör processer och effekter av de upphandlingar som genomförs samtidigt som det finns en mängd forskning som rör upphandling ur ett juridiskt och ekonomiskt perspektiv. Om det saknas kunskap om vilka effekter som upphandlingar ger upphov till finns det en risk att de lagar som finns och stiftas inte får den effekt som avsetts. Syftet med vår studie är att öka vår förståelse för hur upphandlingar genomförs och besvara frågan ”Vilka effekter har den offentliga upphandlingsprocessen på företag och organisationer?”

Vi har genomfört två olika kvalitativa fallstudier där en upphandling av tjänster valts ut i respektive fall. I fall (U) har tjänster som avser hem för vård och boende utanför det egna hemmet (HVB) valts ut. Göteborgs Stads Upphandlingsbolag AB har varit ansvarig för denna upphandling som studerats utifrån ett beställarperspektiv. I det andra fallet (T) har upphandling av parkeringsövervakning studerats utifrån ett leverantörsperspektiv. Trafikkontoret i Göteborg stad har varit ansvarig för denna upphandling.

Resultatet av studien som rör den upphandling som genomförts av Upphandlingsbolaget(U) visar att upphandlingen av ramavtal har skapat en ”intern, inre marknad” där de leverantörer som tilldelats avtal finns samlade. Dessa har genom tilldelning av avtal erhållit en ”godkänd stämpel”. Det är till denna grupp av godkända leverantörer som socialsekreterare/handläggare vänder sig till vid avrop/beställning av tjänster. Den ”interna, inre marknaden” som skapats kan ses som en marknad med valfrihet att välja leverantör. Det finns likheter med den verksamhet som regleras genom Lag(2008:962) om valfrihetssystem(LOV). En skillnad är att det inte är brukaren själv som gör ett aktivt val utan socialsekreteraren/handläggaren. Socialsekreteraren/handläggaren ska här välja lämplig leverantör med lägsta pris.

De krav som ställs i upphandlingen utgår i stor utsträckning från gällande lagstiftning och riktlinjer och kan ses som en ”miniminivå”. Det råder en stor prisvariation mellan de leverantörer som tilldelats avtal trots att tjänsterna avser samma målgrupp/tjänstekategori. Studien ger inte något entydigt svar på varför priset varierar. Den förklaring som ges är att prisvariationen till viss del kan förklaras av att det inte finns en leverantör som kan tillgodose alla behov. Den stora prisvariationen ger signaler om en ineffektiv marknad. Om de leverantörer som tilldelas avtal inte kan erbjuda en tjänst utifrån dessa behov kan socialsekreteraren/handläggaren vända sig till andra leverantörer och göra en direktupphandling. De tjänster som upphandlats utgör ett komplement till kommunens verksamhet i egen regi. Det innebär att risken för outnyttjad kapacitet flyttas över från kommunen till leverantörerna. Det finns motsättning mellan Lagen(2007:91) om offentlig upphandling(LOU) och Socialtjänstlagen(SoL) som uppstår vid avrop av ramavtal. Vad ska prioriteras. Den enskildes behov av boende och vård enligt Socialtjänstlagen eller kravet på en marknad med fungerande konkurrens? Denna studie visar att det är socialsekreteraren/handläggaren som har det största inflytandet vid val av leverantör när det gäller tilldelning av kontrakt.

Upphandlingsformen i Trafikkontorets upphandling är konstruerad på ett sådant sätt att den hämmar konkurrensen och ökar risken för monopol. Det innebär att det endast är de stora vaktbolagen som klarat av att svara på de väldigt många och detaljerade krav som ställts vid upphandlingen. När det gäller lägsta pris är det leverantörer med stordriftsfördelar som har möjlighet att konkurrera. De anbudsgivare som intervjuats gillar inte att upphandlingen slutar i ”lägsta pris” men samtliga lämnar ändå in anbud. Det enda positiva som de ser med lägsta pris är att det motverkar ”svågerpolitik”. Ingen av anbudsgivarna förväntar sig att göra en stor vinst på uppdraget. Priset per timme som lämnas i anbuderna visar inga stora skillnader. För den anbudsgivare som vinner kontraktet är det oekonomiskt att prestera mer service och kvalitet än vad avtalet föreskriver.

Denna studie visar att Trafikkontoret i sin upphandling hämmar konkurrensen genom den stora mängd detaljerade skall-krav som ställs. Enligt proportionalitetsprincipen får upphandlande myndighet inte ställa oproportionerligt höga krav på anbudsgivare. Genom att sätta kraven så högt som möjligt skapas en ”maximinivå” som endast ett fåtal leverantörer kan nå upp till. Kvalitet enligt ”maximinivå” i kombination med lägsta pris medför en risk för

3 Organisering av offentliga upphandlingar

negativa effekter som bland annat drabbar de som utför uppdragen hos leverantörerna, något som lyfts fram av flera som intervjuats i denna studie.

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	1
1 INLEDNING	7
1.1 BAKGRUND	7
1.2 PROBLEMDISKUSSION	8
1.3 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	9
2 METOD	10
2.1. VAL AV METOD	10
2.2. STUDIENS UNDERSÖKNINGSOBJEKT	11
2.2.1 VAL AV OBJEKT OCH TJÄNSTER	11
2.2.2 FALL (U) - UPPHANDLING UR ETT BESTÄLLARPERSPEKTIV	11
2.2.3 FALL (T) - UPPHANDLING UR ETT UTFÖRARPERSPEKTIV	11
2.3 AVGRÄNSNINGAR OCH CENTRALA BEGREPP	12
2.3.1 AVGRÄNSNING	12
2.3.2 CENTRALA BEGREPP	12
2.4 DATAINSAMLING	13
2.4.1 INTERVJUER	13
2.4.2. TEXTSTUDIER	15
2.5 BEARBETNING AV DATA	15
2.6 STUDIENS KVALITET	15
3 TEORETISK REFERENSRAM	16
3.1 KONKURRENSUTSÄTTNING AV OFFENTLIG VERKSAMHET	17
3.2 DEN BYRÅKRATISKA ORGANISATIONEN	18
3.3 STYRNING OCH LEDNING I OFFENTLIG SEKTOR	20
3.4 OFFENTLIG UPPHANDLING	21
3.4.1 TILLÄMPNING AV LOU	21
3.4.2 VAL AV UPPHANDLINGSFÖRFARANDE	22

3.4.3 FEM GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER FÖR ALL OFFENTLIG UPPHANDLING	23
3.4.4 UPPHANDLINGSPROCESSEN	24
4 EMPIRI	25
4.1 FALL (U) UPPHANDLING AV HEM FÖR VÅRD OCH BOENDE(HVB)	26
4.1.1 FAKTA OM UPPHANDLING AV RAMAVTAL IK 10175	27
4.1.2 BESTÄLLARE OCH UPPHANDLANDE MYNDIGHET	30
4.1.3 INTERVJUSAMMANFATTNING	32
4.2 FALL(T) UPPHANDLING AV PARKERINGSÖVERVAKNING I GÖTEBORG	40
4.2.1 UPPHANDLINGEN	41
4.2.2 FÖRFRÅGNINGSUNDERLAG	41
4.2.3 ANBUDSLÄMNARNA	44
4.2.4 INTERVJUSAMMANFATTNING	45
5 ANALYS	54
5.1 LIKHETER MELLAN FALL (U) OCH FALL (T)	54
5.2 SKILLNADER MELLAN FALL(U) OCH FALL(T)	54
5.3 EFFEKTER AV UPPHANDLINGSBOLAGETS UPPHANDLING, FALL (U)	57
5.3.1 PRINCIPEN OM ICKE-DISKRIMINERING	57
5.3.2 PRINCIPEN OM LIKABEHANDLING	57
5.3.3 PRINCIPEN OM ÖMSESIDIGT ERKÄNNANDE	58
5.3.4 PROPORTIONALITETSPRINCIPEN	58
5.3.5 PRINCIPEN OM TRANSPARENS	59
5.4 EFFEKTER AV TRAFIKKONTORETS UPPHANDLING, FALL (T)	60
5.4.1 PRINCIPEN OM ICKE-DISKRIMINERING	60
5.4.2 PRINCIPEN OM LIKABEHANDLING	60
5.4.3 PRINCIPEN OM ÖMSESIDIGT ERKÄNNANDE	60
5.4.4 PROPORTIONALITETSPRINCIPEN	60
5.4.5 PRINCIPEN OM TRANSPARENS	62
6 RESULTAT	62

6.1 UPPHANDLING UPPHANDLINGSBOLAGET, FALL (U)	62
6.2 UPPHANDLING TRAFIKKONTORET, FALL (T)	63
6.3 FÖRSLAG TILL ALTERNATIVA UPPHANDLINGAR	65
6.3.1 FALL (U) LOV	65
6.3.2 FALL (T) PRISSTYRD UPPHANDLING	65
6.4 SLUTDISKUSSION	65
<u>7 REFERENSER</u>	<u>67</u>
7.1 UPPHANDLINGAR	67
7.2 VETENSKAPLIG LITTERATUR	67
7.3 TIDSKRIFTER OCH RAPPORTER	67
7.4 ELEKTRONISKA KÄLLOR	68
<u>BILAGA 1 LAGAR</u>	<u>70</u>
<u>BILAGA 2 - INTERVJUFRÅGOR FALL (T)</u>	<u>73</u>
<u>BILAGA 3-INTERVJUFRÅGOR FALL (U)</u>	<u>74</u>

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den offentliga sektorn konkurrensutsätter en del av den offentligt finansierade och drivna verksamheten genom att varje år upphandla varor och tjänster av externa aktörer för ett värde av 500-600 miljarder kronor. Trots detta betydande belopp finns det en avsaknad av empiriska studier av hur upphandlingar fungerar inom management området. Den forskning som bedrivs består till största delen av upphandling sett ur ett juridiskt eller ekonomiskt perspektiv.

Totalt var den offentliga sektorns inkomster år 2009 1 621 miljarder kronor och utgifterna för motsvarande år 1 651 miljarder kronor. Den offentliga sektorns konsumtion och investeringar som andel av BNP ökade och var år 2009 31 procent(SCB "Offentlig ekonomi 2011").

Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet kan ses som ett sätt att konstruera och efterlikna en marknad där det ska råda fri konkurrens i likhet med den privata marknaden. I offentlig verksamhet ställs det dock krav på att upphandling av varor och tjänster ska ske enligt den lagstiftning som finns på området. Det gör att marknaden är mer konstruerad än fri även om intentionen från de politiska beslutsfattarna är att skapa en öppen marknad med fri konkurrens. Konkurrensutsättningen av den offentliga sektorn startade med hjälp av idéer och teorier från det privata näringslivet. "New Public Management" (NPM) (Hood, C. 1995), är ett begrepp som används för att beskriva dessa idéer och teorier som rör konkurrensutsättning, effektivisering, målstyrning, decentralisering samt begreppet kund där brukare och medborgare betraktas som kund. På Konkurrensverkets hemsida går det att läsa "Väl fungerande konkurrens på marknaden gynnar konsumenterna. Konkurrensen pressar priserna, höjer kvaliteten samt breddar utbudet av varor och tjänster". De utvecklar resonemanget "Konkurrens stimulerar samtidigt till en bättre användning av samhällets resurser, gör det möjligt för nya företag att komma in på marknaden och stärker de svenska företagens förmåga att hävda sig på internationella marknader" och slår fast att "Målet för den svenska konkurrenspolitiken är väl fungerande marknader och en effektiv konkurrens som är till nytta för konsumenterna" (www.kkv.se).

Under år 2011 annonserades omkring 19 300 upphandlingar i svenska annonsdatabaser av fler än 1300 olika myndigheter. Den största delen utgjordes av anläggningsentreprenader med 39 procent av alla upphandlingar. Sju av tio upphandlingar understeg EU:s tröskelvärden.

Förenklat förfarande användes av 70 procent av alla upphandlingar och var således det vanligaste upphandlingsförfarande. Antalet annonserade upphandlingar ökade med 3 procent jämfört med år 2010. Upphandlingar under tröskelvärdena var i stort sett oförändrad medan antalet upphandlingar över tröskelvärdena ökade med 12 procent. Antalet anbudsgivare per upphandling minskade från i genomsnitt 4,4 under 2010 till 4,2 under 2011. En minskning av antalet anbudsgivare per upphandling visar tecken på en minskad konkurrens på marknaden. Antalet överprövningar var 7 procent vilket ligger på samma nivå som för 2010. Flest överprövningar förekom inom transportbranschen där 17 procent av upphandlingarna blev överprövade. 7 procent av upphandlingarna blev överprövade i domstol, vilket är samma andel som under 2010. När det gäller valfrihetssystem enligt LOV fanns det 320 valfrihetssystem hösten 2012. Samtliga landsting och närmare hälften av kommunerna hade infört minst ett valfrihetssystem där den vanligaste tjänsten utgjordes av hemtjänst ("Siffror och fakta om offentlig upphandling" konkurrensverkets rapportserie 2012:6).

Offentlig upphandling regleras i första hand av Lagen (2007:91) om offentlig upphandling (LOU) som bygger på EU-direktiv vars regler utgår från fem grundprinciper som ska försäkra att upphandling sker på lika villkor. Grundprinciperna består av principer för icke-diskriminering, likabehandling, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och transparens. För vissa områden gäller Lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster(LUF). Lag(2008:962) om valfrihetssystem(LOV) reglerar svensk offentlig upphandling när upphandlande myndigheter överlåter till enskilda att välja leverantör av en tjänst (www.kammarkollegiet.se). En beskrivning av offentliga upphandlingar finns i kapital 3 Teoretisk referensram.

1.2 Problemdiskussion

Den offentliga upphandlingsprocessen har en stor betydelse för många företag och organisationer genom att de val och beslut som fattas vid upphandlingen ligger fast för en tid framöver. Det innebär att ledningen i en organisation hos en beställare behöver fatta beslut som rör strategisk inriktning avseende inköp. En kommunal förvaltning som utgör beställare av en tjänst ställs inför frågor som rör behov, beskrivning av tjänst, kvalitet samt organisering av samarbete. Behoven och kraven ställs samman i ett förfrågningsunderlag som anbudsgivare har att ta ställning till. För anbudsgivaren innebär det att ledningen i

organisationen ställs inför strategiska val och beslut som exempelvis rör frågor som om företaget ska gå in på en ny marknad, prissättning, kvalitet och åtaganden. En upphandling styrs av ett regelverk och besluten som fattas ligger fast för en bestämd tidsperiod framöver. Offentlig upphandling utgör därför som vi ser det ett viktigt område inom management. Varje år upphandlas varor och tjänster inom den offentliga sektorn för betydande belopp. En väl fungerande konkurrens på marknaden bidrar till att priserna pressas, kvaliteten höjs samt att utbudet av varor och tjänster ökar. En väl fungerande konkurrens gynnar även att fler och nya företag kan vara med och konkurrera. För samhället är det viktigt att samhällets resurser används på bästa sätt. Offentlig upphandling regleras i första hand av Lagen (2007:91) om offentlig upphandling (LOU) som bygger på EU-direktiv vars regler utgår från fem grundprinciper som ska försäkra att upphandling sker på lika villkor. Genom denna reglering styrs och kontrolleras marknaderna inom Sverige och EU. Det är därför angeläget att det finns kunskaper om hur upphandlingar går till och vilka effekter de har på konkurrensen och organisationerna.

Den forskning som finns när det gäller effekter av offentlig upphandling ur ett managementperspektiv är begränsad. Däremot finns det gott om studier av upphandling betraktat ur ett juridiskt och ekonomiskt perspektiv. Vi ställer oss frågande till varför empiriska studier av upphandling betraktat ur ett managementperspektiv är så begränsad. Om det saknas kunskap om vilka effekter som upphandlingar ger upphov till finns det en risk att de lagar som finns och stiftas inte får den effekt som avsetts. Det medför att kontrollen att ”styra” marknaden förloras och istället lämnas utrymme till andra aktörer som riskerar att förvrida konkurrensen och försvåra förhållanden för företag och människor. Denna uppsats kan ses som ett litet steg mot att öka kunskapen och förståelsen av hur offentliga upphandlingar genomförs och visa på de effekter som de kan ge upphov till.

1.3 Syfte och frågeställning

Syftet med vår studie är att öka vår förståelse för hur offentliga upphandlingar av tjänster genomförs och identifiera vilka effekter dessa har på organisationer och marknader. Genom att studera och försöka förstå hur beslut fattas vid offentlig upphandling har vi försökt att besvara uppsatsens fråga ”Vilka effekter har den offentliga upphandlingsprocessen på företag och organisationer?”.

För att kunna besvara uppsatsens syfte har de fem grundprinciperna i Lagen (LOU 2007:1091) om offentlig upphandling använts (LOU). Dessa är icke-diskriminering, likabehandling, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och transparens. Principerna presenteras närmare i kapitel 3 Teoretisk referensram.

2 Metod

2.1. Val av metod

Syftet med vår studie är att öka vår förståelse för hur offentliga upphandlingar av tjänster genomförs och identifiera vilka effekter dessa har på organisationer och marknader. Genom att studera och försöka förstå hur beslut fattas vid upphandlingen har vi försökt att besvara uppsatsens fråga ”Vilka effekter har den offentliga upphandlingsprocessen på företag och organisationer?”.

Vi har i denna studie valt att utgå från vår fråga och inte från någon förutbestämd teori. Studien utgår från en induktiv ansats. En induktiv ansats utgår från det insamlade empiriska datamaterialet där forskaren utifrån sina enskilda iakttagelser och erfarenheter försöker dra generella slutsatser (Glaser, 2010). Barney Glaser anser att det är viktigt att forskaren närmar sig empirin med så stor öppenhet som möjligt utan en fast uppsättning idéer som blir styrande vid undersökningen. Det innebär att det är viktigt att vara medveten och minska effekten av den förförståelse som forskaren bär med sig. I denna studie har vi försökt att vara medvetna även om vi naturligtvis påverkas av våra föreställningar. Vi har även försökt vara så öppna som möjligt när vi nyfiket samlat in empiriska data.

I vår studie har vi utgått från upphandlingsprocessen och den lagstiftning som finns på området och som främst utgörs av Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Vid bearbetning av det empiriska materialet har vi använt olika teorier genom att referera till dem vid analysarbetet och vid redovisning av studiens resultat. Några utvalda teorier och upphandlingsprocessen beskrivs i kapitel 3 Teoretisk referensram. Vi har ansett att en kvalitativ metod är lämplig att använda eftersom vi har valt att intervjua flera individer för att få deras syn och berättelser som rör offentlig upphandling. Om vi hade valt en kvantitativ

metod hade det försvårat vår förståelse av respondenternas motiv, synsätt och andra viktiga aspekter. Inom naturvetenskapen studeras ofta objekt som i högre grad kan betraktas som objektiva jämfört med inom samhällsvetenskapen som studerar individer som agerar utifrån en förståelse av den verklighet som de befinner sig i. I vår studie har vi utgått från ett tolkande synsätt som bygger på idéer om subjektivitet där aktörer tolkar det de ser och upplevelser och därigenom skapar sin egna subjektiva bild av världen (Glaser, 2010). Som vi ser det går det inte att hitta en sann verklighet eftersom den verklighet som studeras varierar beroende av betraktarens föreställningar om världen.

2.2. Studiens undersökningsobjekt

2.2.1 Val av objekt och tjänster

Studien i denna uppsats avser en kvalitativ fallstudie av offentlig upphandling av två olika tjänster. Två fall har valts ut där det ena fallet utgår från ett beställarperspektiv och det andra från ett utförarperspektiv. Val av studieobjekt och tjänst har skett utifrån intresse samt med utgångspunkten att fallen ska skilja sig åt. Detta för att vi ska kunna se om det finns likheter och skillnader mellan dessa samt att vi därigenom tydliggör de effekter som upphandlingen har på respektive fall. Nedan beskrivs respektive fall.

2.2.2 Fall (U) - Upphandling ur ett beställarperspektiv

Göteborgs Stads Upphandlingsbolag AB är ansvarig upphandlare. Göteborgs Stad och de kommuner som ingår i Göteborgsregionen (GR) omfattas av upphandlingen som avser ramavtal IK10175. Ramavtal har tecknats med bakgrund av att det finns ett gemensamt behov av de tjänster som upphandlas. En av Göteborgs stadsdelsförvaltningar har valts ut att ingå i studien. Av de tjänster som omfattas av det aktuella ramavtalet har Hem för vård och boende för ungdomar i åldern 13-20 år valts ut. Kontrakt tilldelas leverantör vid avrop/beställning av tjänst. De anbudsgivare som lämnat anbud som avser ramavtal IK10175 ingår i studien även om upphandlingen betraktas ur ett beställarperspektiv.

2.2.3 Fall (T) - Upphandling ur ett utförarperspektiv

Trafikkontoret i Göteborg stad är ansvarig beställare av upphandlingen. Avtalet avser ett specifikt upphandlingsavtal där kontrakt har tilldelats den anbudsgivare som vunnit upphandlingen. Det som upphandlats avser tre geografiska områden i Göteborgs stad. De

tjänster som upphandlats är parkeringsövervakning med tillhörande tjänster. I denna studie har ett geografiskt område och tjänsten parkeringsövervakning valts ut. Anbudsgivarna har valts ut i detta fall där upphandlingen betraktas ur ett utförarperspektiv.

Intervjuer har gjorts med respondenter i båda fallen och intervjufrågorna har utgått från respektive falls perspektiv.

2.3 Avgränsningar och centrala begrepp

2.3.1 Avgränsning

Det två olika offentliga upphandlingar som studerats i denna uppsats har tidigare upphandlats och avtal eller kontrakt är gällande när denna uppsats skrivs. Valet att endast studera två upphandlingar beror på den tidsbegränsning som gäller för denna uppsats. I vår studie går vi inte in i detalj i upphandlingsprocessen utan vi granskar vissa centrala delar som är kopplade till val- och beslutssituationer för upphandlande myndighet och anbudsgivare. Dessa delar beskrivs i den figur som visar upphandlingsprocessen i kapitel 3 Teoretisk referensram.

2.3.2 Centrala begrepp

Offentlig upphandling och dess begrepp beskrivs närmare i kapitel 3 Teoretisk referensram men ett par centrala begrepp beskrivs nedan.

Upphandlingsprocessen - Omfattar den process som startar med initiering och beslut om upphandling fram till tilldelning av kontrakt till de eller den anbudsgivare som vinner upphandlingen. Upphandlingsprocessen följer de lagar och regelverk som finns inom området offentlig upphandling där främst Lagen(2007:1091) om offentlig upphandling(LOU) används.

Myndighet - Med begreppet avses upphandlande myndigheter som kommuner, landsting, statliga myndigheter samt statliga och kommunala bolag m fl.

Beställare - När det gäller begreppet beställare så används även begrepp som kund.

Upphandlingsbolaget, Trafikkontoret och socialsekreterare/handläggare förekommer även som beställare i denna studie.

Anbudsgivare – Den leverantör som lämnar ett anbud. Här används även begreppet leverantör och utförare.

Klient, brukare och den enskilda individen - Begreppen används för de ungdomar som placeras på hem för vård och boende och vars ärenden oftast handläggs av en socialsekreterare.

Ramavtal och avrop - Ett ramavtal är ett avtal som ingås mellan flera myndigheter och en eller flera leverantörer där avtalet gäller för en bestämd tidsperiod. Villkoren har fastslagits och gäller vid senare tilldelning. Det är först vid avrop av ramavtalet som en beställning sker och leverantören erhåller ett kontrakt. Det innebär en osäkerhet vad gäller volym, leveranstidpunkt och löptid för kontrakt. När det gäller specifikt upphandlingskontrakt erhålls kontraktet direkt och med bestämd löptid.

Tröskelvärde – Ett tröskelvärde styr hur upphandling ska ske. Nuvarande beslutade tröskelvärden gäller fram till 2013-12-31 och de gäller inom EU.

Direktupphandling - Om det värde som upphandlas understiger 15 procent av det gällande tröskelvärdet kan en direktupphandling ske enligt LOU. Det finns även särskilda undantag som gäller i LOU där det är tillåtet att göra en direktupphandling.

2.4 Datainsamling

2.4.1 Intervjuer

Utifrån vår frågeställning har personliga intervjuer genomförts med individer som representerar relevanta områden. Frågorna har formulerats utifrån upphandlingsprocessen. I fall (U) har frågorna formulerats utifrån ett beställarperspektiv och i fall (T) har frågorna formulerats utifrån utförarperspektiv.

Frågorna i fall (U) är mer omfattande då de utgår från att beställaren är ansvarig för processen från initiering av upphandling fram till tilldelning av avtal, uppföljning av att avtal följs samt beställning av de tjänster som avropas. I fall (T) fokuseras frågorna på anbudsgivningen.

Frågorna som ställdes är öppna frågor. Frågorna redovisas i bilaga 2 och 3.

En viss anpassning har skett av frågorna beroende av den respondent som intervjuas.

Intervjuerna har skickats till respondenterna före intervju för att de vid behov ska kunna förbereda sig. I vissa fall har respondenterna haft med sig olika slags dokument som stöd för intervjun. Intervjuerna har sammanfattats och sedan skickats till respondenten för eventuell rättelse. Vid intervjutillfället informerade vi om att de kunde vägra att svara på frågor och att deras intervjusvar skulle anonymiseras. I ett par fall skickades några frågor ut för att få ett förtydligande och det skedde även via telefonkontakt. Tanken var först att vi skulle spela in alla intervjuer men eftersom samtycke till detta saknades i fall (U) togs anteckningar som sedan renskrevs så noggrant som möjligt. I fall (T) spelades alla intervjuer in och renskrevs.

Någon transkribering gjordes inte vilket var ett medvetet val. Vi delar Barney Glasers(2010) idéer om att inspelning och transkribering inte är nödvändigt vid intervjuer eftersom människor uttrycker sig på fler sätt än genom talet. Det kan även finnas en risk för att öppenheten begränsas. Även om det vid intervjuerna fanns en stor öppenhet märkte vi av att det ibland fanns en spänning kopplad till området upphandling. Ett tecken på detta är att samtycke till inspelning nekades. För att minska vår feltolkning av respondenterna valde vi därför att de själva fick läsa och kommentera våra intervjusammanfattningar. Vid ett par tillfällen gjordes förändringar av respondenterna.

I fall(U) gjordes en undersökning av information och dokumentation på Göteborgs stads gemensamma webbaserade inköpssystem Winst(www.uhb.goteborg.se/winst/). Därefter togs kontakt med ansvarig upphandlingsledare på Upphandlingsbolaget och en intervju bokades in. Kontakt och intervju bokades in på en av Göteborgs stads stadsdelsförvaltningar. Vid intervjuarbetets gång bokades och genomfördes intervjuer efter hänvisning av respondenter. Totalt intervjuades 4 personer.

Utvalda respondenter i fall (U). (Inom parantes anges beteckning som representerar respektive respondent.)

Göteborgs Stads Upphandlingsbolag AB:

- Upphandlingsledare(U1)

En stadsdelsförvaltning, Individ- och familjeomsorg samt Funktionshinder, Göteborgs stad:

- Områdeschef(U2), Socialsekreterare(U3) och Planeringsledare(U4).

I fall(T) togs kontakt med Trafikkontoret för att få tillgång till dokumentation och se vilka som var anbudsgivare för den tjänst(parkeringsövervakning) som tidigare hade valts ut. Därefter togs kontakt med anbudsgivarna. Ett fåtal öppna frågor ställdes till anbudsgivare. Av anbudsgivarna avböjde en anbudsgivare av totalt fyra stycken. Totalt intervjuades 5 personer.

Utvalda respondenter i fall (T). (Inom parantes anges beteckning som representerar respektive respondent.)

Trafikkontoret, Göteborgs stad

- Jurist i upphandlingsgruppen (T1)

Anbudsgivare:

- G4S (T2), Addici(T3), Securitas (T4) och (T5).

2.4.2. Textstudier

I vår studie har vi studerat dokumentation som är kopplat till upphandlingen. Exempel är förfrågningsunderlag, utvärderingsprotokoll, anbudssvar, tilldelningsbeslut och ramavtal.

Dessutom har vi studerat Göteborgs stads riktlinjer vid upphandling(Policy och riktlinjer för upphandling och inköp inom Göteborgs Stad 2012-10-11).

Dessutom har litteratur, forskningsrapporter och webbsidor studeras. Ett stort arbete har varit att sätta oss in i lagar som rör offentlig upphandling.

2.5 Bearbetning av data

Efter att ha sammanfattat alla intervjuer undersökte vi tillsammans om vi kunde hitta några mönster. För att underlätta analysarbetet arbetade vi med att studera likheter respektive skillnader mellan båda fallen. Därefter gjordes en jämförelse av det empiriska materialet för respektive fall och de fem grundprinciper som Lagen(2007:1091) om offentlig upphandling grundar sig på. Principerna beskrivs närmare i Kapitel 3 Teoretisk referensram. Slutligen redovisas ett sammanfattande resultat av de effekter som upphandlingen har haft på företag och organisationer i respektive fall.

2.6 Studiens kvalitet

Det har funnits fördelar med att arbeta med två så pass olika fall. Under arbetets gång har vi ställt frågor och diskuterat varandras fall vilket har varit till en fördel vid bearbetning av empiriskt material. En stor vinst med att ha valt två olika fall är att effekterna av respektive upphandling har tydliggjorts. En annan fördel kan vara att respondenterna varit mer avslappnade och öppna när de mött en person istället för två personer.

Det finns även nackdelar med att vi inte gemensamt har deltagit i allt arbete som exempelvis intervjuarbetet. Genom att vara två personer vid en intervju kan två perspektiv erhållas. Vi är även medvetna om att det för en läsare kan upplevas som mer svåröverskådligt med två olika fall. Antal intervjuer har valts utifrån den tidsbegränsning som finns. Det hade varit önskvärt

att öka antalet intervjuer för att öka stabiliteten i resultatet. Vid intervjuerna i fall(U) har inte upphandlingsledaren deltagit i den upphandling som studerats i denna studie vilket till en viss del påverkar svarens tillförlitlighet.

Syftet med vår studie har varit att öka vår förståelse för hur offentliga upphandlingar av tjänster genomförs och besvara vår fråga ”Vilka effekter har den offentliga upphandlingsprocessen på företag och organisationer?”. Även om vår studie bygger på ett begränsat empiriskt material anser att vi i denna studie besvarat studiens syfte och fråga. Vi tror att om en forskare skulle göra om denna studie skulle resultatet bli mycket nära denna studies resultat.

3 Teoretisk referensram

Det finns få forskningsstudier som rör effekter av offentlig upphandling sett ur ett managementperspektiv. De flesta studier som gjorts av offentlig upphandling har varit ur ett juridiskt eller ekonomiskt perspektiv. I inledningen av detta kapitel redovisas några erfarenheter av konkurrensutsättning av offentlig verksamhet.

De inköp som görs av upphandlade varor eller tjänster offentlig utgör en väsentlig del av den offentliga organisationens inköpsprocess. Vi vill öka förståelsen av offentlig upphandling genom att sätta in den i en organisatorisk kontext. Det sker genom en beskrivning av den byråkratiska organisationen samt ledning och styrning i offentlig sektor. När det gäller organisation och ansvarsområden inom offentlig sektor finns det även flera lagar som reglerar vad som gäller. Exempelvis Kommunallagen(1991:900) som reglerar kommunernas och landstingens organisation och ansvarsområden. I denna uppsats sker hänvisning i texten till olika lagar när det är aktuellt.

Sist i detta kapital sker en översiktlig beskrivning av offentlig upphandling och upphandlingsprocessen utifrån Lagen(2007:91) om offentlig upphandling(LOU) och de fem grundprinciper som lagen grundar sig på.

3.1 Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet

Enligt Per Molander(2009) har det gjorts ett antal studier av vinster med konkurrensutsättning men ofta har studierna gjorts i samband med större förändringar, exempelvis vid övergång från egen regi till entreprenad. Författaren har studerat ett antal genomförda upphandlingar i stat och kommun för att undersöka hur stora vinsterna är vid olika nivåer av konkurrensutsättning. Mot detta har han ställt uppskattningar av de faktiska kostnaderna för upphandlingar. Studiens resultat visade att det generellt inte finns något samband mellan pris och kvalitet i de studerade upphandlingarna. Författaren menar att en konsekvens av detta är att priset inte kan användas som indikator på kvalitet. Kvaliteten måste därför undersökas särskilt i varje upphandling. Ett annat resultat av studien var att farhågorna för att små eller medelstora företag inte skulle kunna konkurrera om upphandlingar förefaller överdrivna. Det finns dock vissa upphandlingar som är så stora och komplicerade att endast större företag har möjlighet att delta vid upphandlingen men detta är inte unikt för offentliga upphandlingar. En annan slutsats av studien är att den potentiella vinsten med formellt genomförda upphandlingar är stor. Storleken på vinsten varierar men genomsnittsvärdet ligger mellan 20-25 procent av värdet när priset i den formella upphandlingen jämförs med priset hos en slumpmässigt vald leverantör. Anbudskostnaderna för leverantörerna varierar och de kan ligga kring 1 procent av upphandlingsvärdet. I mer komplicerade upphandlingar kan de ligga mellan 5 och 10 procent av det förväntade värdet. Det förutsätter att anbudsgivaren uppfattar sig ha en stor sannolikhet att få anbudet, menar Per Molander(2009).

Jan-Erik Nilsson med flera (2005) anser att vad som avgör vilket bud som kommer att läggas vid en offentlig upphandling påverkas av en kombination av de egna kostnaderna, krav på vinstmarginal och uppfattningen av hur konkurrenterna agerar. Om företag resonerar likadant när det gäller vinstkrav och konkurrenternas ageranden blir kostnaden för att producera de varor eller tjänster som avses i anbudet avgörande för vem som vinner anbudet. Det innebär att den som vunnit anbudet har de lägsta kostnaderna vilket är viktigt för samhället. Om vinstkraven skiljer sig åt mellan företagen kan utfallet av upphandlingen bli att den som vinner avtalet inte har de lägsta kostnaderna. Slutsatsen blir att ju fler företag som deltar i en upphandling desto lägre tenderar priset att bli genom att konkurrensen pressar priset närmare självkostnaden för ett effektivt företag. Konkurrenstrycket gör att den som upphandlar kan tillgodogöra sig låga produktionskostnader. Enligt Jan-Erik Nilsson med flera (2005) kan det

finnas marknader med relativt få köpare och säljare som fungerar som om det vore fråga om perfekt konkurrens. Det som är viktigt är att det finns många aktörer av vardera sorten. Författarna hänvisar till en enkel modell för priskonkurrens som brukar kallas för Bertrandkonkurrens. Med modellens hjälp kan man visa att till och med i en situation med endast två företag kan ett pris etableras som sammanfaller med teorin om perfekt konkurrens. Det som är avgörande är inte att det finns många företag utan att alla konsumenter är beredda att byta leverantör till det företag som erbjuder det lägsta priset.

3.2 Den byråkratiska organisationen

Enligt den tyske sociologen Max Weber är det ackumulerandet av ekonomiska resurser och rikedomar som utgör drivkraften bakom byråkratin. Han ansåg att den byråkratiska organisationen var lämplig för att hantera de krav på effektivitet och transparens som ett modernt samhälle förväntar sig och är beroende av. Enligt Weber representerar det moderna samhället en ny rationalitet som han benämner målrationalitet. Den skiljer sig från föregående samhällen som i högre omfattning baserat sig på värderationalitet eller traditionellt tänkande. Weber ser i det moderna samhället en konflikt mellan den värderationella ideologins företrädare och kulturmänniskan. Kulturmänniskan ses som en sensibel och igenkännande människotyp som hotas av den ”fackmässiga specialisten”. Weber såg bland annat den amerikanske ingenjören Frederick Taylors Scientific Management metoder som ett uttryck för en gradvis övergång till en alltmer kalkylerad rationalitet (Styhre, 2009).

Styhre (2009) menar att det finns få begrepp inom samhällsvetenskapen som är så belastat och förknippat med negativa associationer som begreppet byråkrati. Byråkrati, byråkratisk, byråkrat och byråkratisering förknippas ofta med en torr och trist kamrerstyp, som utan större intresse för omvärldens behov eller intressen, ägnar sig åt att vända papper i en stor anonym administrationsbyggnad. Som stark kontrast till byråkrati står ideal och föreställningar om entreprenörskap, kreativitet och skaparkraft, som präglar dagens samhälle och näringsliv. Samtidigt med den negativa bilden av byråkrati så spelar den byråkratiska organisationsformen en stor roll i dagens samhälle. Nästan alla kommunala, regionala, statliga, överstatliga förvaltningar samt en stor del av stora eller medelstora företag inom näringslivet är organiserade i enlighet med en byråkratisk organisationsmodell.

I början på 1900-talet sammanställde Max Weber de principer och mekanismer som en byråkratisk organisation innefattar. Funktionell uppdelning av arbetet, en hierarkisk ordergivning, en hårt driven specialisering inom respektive ansvarsområde och anställandet av professionell arbetskraft utgör exempel på dessa principer. Principerna och mekanismerna har vuxit fram genom en utveckling och en acceptans över tiden. Webers byråkratiska organisationsmodell är en abstraktion, en uppsättning principer och processer. I praktiken är den inte renodlad utan påverkad av lokala och kontextuella förhållanden. Weber betonar starkt den enskilda handläggarens autonomi från externa intressen och kompetens som viktiga principer för byråkratins sätt att fungera. Därmed motverkas neopotism och godtycklighet. Den franske ingenjören Henri Fayol definierade ett antal ”funktioner” som måste finnas i alla företag. Dessa funktioner består av tekniska funktioner, kommersiella funktioner, finansiella funktioner, säkerhetsfunktioner, redovisningsfunktioner samt administrativa funktioner. Det är främst de administrativa funktionerna som gjort Fayol känd. De administrativa funktionerna omfattas av planering, organisering, ”befälsutövande”(ledning och ordergivning), samordning samt kontroll. Fayols företagsmodell omfattar en uppsättning processer som ledningen ansvarar för. Ledarskapet och dess förmåga att mobilisera organisationens humankapital tillsätts en stor betydelse (Styhre 2009).

Styhre (2009) definierar byråkrati genom byråkratins hierarkiska organisation, användning av regler och arbetsbeskrivningar, medarbetare som identifierar sig med denna ordning samt den funktionella specialiseringen som ses som en viktig parameter för att förstå hur byråkratier fungerar i praktiken. Den byråkratiska organisationsmodellen har funnit sedan en lång tid tillbaka och trots att det funnits förespråkare som ansett att modellen skulle försvinna lever den kvar. Idag sker en ökad fokusering på att synliggöra arbetsprocesserna och ta tillvara på medarbetarnas potential och idéer. Ett stort arbete pågår med att utveckla standarder, riktlinjer och rutiner som stöd i arbetsprocesserna. Den byråkratiska organisationsmodellen har modifierats och skapat hybrider genom komplettering av andra organisationsformer som projektmodellen, virtuell organisation och nätverksorganisationen (Styhre, 2009).

Styhre(2009) ställer frågan om det finns marknadsaktiviteter som på ett effektivt sätt kan ersätta arbetet i de stora hierarkierna. Han menar att det i praktiken finns en stor mängd faktorer och förhållanden som gör att dessa effektiva marknader blir svåra att skapa. På marknader med låga inträdesbarriärer där det förhållandevis är lätt för kunden att bedöma pris och erbjudande kan det fungera i enlighet med denna doktrin. Men när det rör sig om högre

inträdesbarriärer med ett litet utbud och få aktörer blir det mer problematiskt att etablera en effektiv marknad.

3.3 Styrning och ledning i offentlig sektor

Den offentliga sektorn består av staten på nationell nivå, landstingen på regional nivå och kommunerna på lokal nivå. På nationell nivå är det staten som har det övergripande ansvaret för lagar, föreskrifter och tillsyn av kommunens verksamheter. Landstingen och regionen ansvarar framförallt för hälso- och sjukvård och utgör en viktig samarbetspartner för kommunerna. Kommunerna har dessutom egna riktlinjer som de arbetat fram samt en mängd andra styrdokument som de måste ta hänsyn till. Den offentliga sektorn har alltmer närmat sig det privata näringslivets sätt att styra och leda verksamheter. New Public Management (NPM) (Hood, 1995) är ett begrepp som omfattar kundfokus, valmöjligheter för medborgaren, konkurrensutsättning, decentralisering, effektivisering och målstyrning. Det finns dock stora skillnader mellan den offentliga och privata sektorn. Den offentliga sektorn finansieras med skatter och avgifter samt styrs av en politisk organisation. Politiska beslut om nya lagar eller riktlinjer kan komma snabbt och ställa stora krav på snabba förändringar i berörda verksamheter.

Kouzes & Mico (1979) visar med sin domänteori på hur organisationer är uppsplittrade i tre olika domäner med olika uppsättningar av regler och normer. Det innebär att det kan vara svårt att hitta en gemensam identitet för en organisation när olika domäner ställs mot varandra. Domänerna består av en politisk, en administrativ och en professionell domän. Politikernas roll är att beskriva vad som ska göras och administrationens roll är att beskriva hur arbetet ska utföras samt professionen ska utföra servicen. Vissa organisationer inom offentlig sektor använder en Beställare-Utförare modell som utgår från politikerna som företrädare och beställare av tjänster som efterfrågas av medborgarna. Utförarna tar emot beställningarna och ser till att de utförs samt ansvarar för en rapportering tillbaka till beställare. Genom att skilja mellan beställare och utförare separeras huvuduppgifterna inom förvaltningen (Blomqvist & Rotstein, 2000).

Brunsson & Jönsson (1979) menar att den politiska styrningen av myndigheterna är komplicerad. Myndigheterna har inte bara uppgiften att verkställa politiska beslut utan

personalen på myndigheterna har ofta goda kontakter med medborgarna vilket gör att de kan fånga upp viktiga behov. Dessutom har personalen specialistkunskaper vilket gör att de kan följa med och även medverka i utvecklandet av nya metoder och tekniker. Enligt författarna påverkar förhållandet mellan tjänstemän och politiker kraftigt politikerns beteende. Resursmässigt dominerar tjänstemännen jämfört med politikerna. Tjänstemännen har även en aktiv, ledande roll i olika stadier i beslutsprocessen som initiering av ärende, beredning och genomförande av åtgärder som beslutats.

3.4 Offentlig Upphandling

3.4.1 Tillämpning av LOU

Nedan görs en översiktlig beskrivning av offentlig upphandling och hur den går till. Beskrivningen följer Konkurrensverkets beskrivning av offentlig upphandling(www.kkv.se). För ytterligare beskrivning hänvisas till Lagen (2007:91) om offentlig upphandling(LOU). LOU bygger på EU direktivet 2004/18/EG om offentlig upphandling. Direktivet utgör en viktig del när det gäller att främja den fria rörligheten och få marknaden att fungera effektivt för varor och tjänster inom EU.

De upphandlade myndigheterna uppfyller de skyldigheter som följer av EU-rätten genom att följa de svenska upphandlingsbestämmelserna. De som omfattas av lagen är statliga och kommunala myndigheter, bolag föreningar och stiftelser som beskrivs närmare i 2 kap. 12 och 19 § LOU. Det finns vissa undantag från LOU som inte nämnare beskriv här. Det finns även bestämmelser om särskilda undantag som enligt EU-domstolen ska tolkas restriktivt. Med offentlig upphandling menas de åtgärder som en upphandlande myndighet gör för att tilldela ett ramavtal för varor tjänster eller byggentreprenader (2 kap. 13 § LOU). Ramavtal innebär att ett avtal ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer, för att fastställa villkor för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod (2 kap. 15 § LOU). Ramavtalets värde ska beräknas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga kontrakt som planeras under ramavtalets löptid. Tilldelning av kontrakt i enlighet med ett ramavtal kallas för avrop. Ramavtalets löptid ska vara maximalt fyra år inklusive options- och förlängningsklausuler om det inte finns särskilda skäl. Gemensamt för all upphandling oavsett upphandlingens värde är förfrågningsunderlaget, annonsering, tidsfrister och anbudsgivning, frivillig förhandsinsyn, kommunikation, prövning av anbud,

information om tilldelningsbeslut, dokumentation och bevarande av handlingar, projekttävlingar samt offentlighet och sekretess. Konkurrensverket ansvarar för lagtillämpning och tillsyn inom upphandlingsområdet.

3.4.2 Val av upphandlingsförfarande

Det upphandlingsförfarande som väljs är beroende av vad som ska upphandlas och kostnaderna för det som ska upphandlas. En uppdelning görs av om det är A- tjänster eller B- tjänster som ska upphandlas. A-tjänster är sådana tjänster som anses vara lämpliga för internationell konkurrens medan B-tjänster är lämpliga att upphandla inom nationens gränser. Exempel på A-tjänster är reklamtjänster, fastighetsförvaltning och transporter. B-tjänster är t ex hälso- och sjukvård samt juridiska tjänster.

När det gäller storleken på kostnaderna används begreppet tröskelvärde. Reglerna som är gemensamma för hela EU gäller endast för upphandlingar över vissa värden. Tröskelvärdet ska beräknas exklusive mervärdesskatt och för avtalets hela löptid. Eventuella optioner och förlängningsklausuler ska räknas in om de kommer att utnyttjas samt eventuella premier eller ersättningar som anbudssökande eller anbudsgivare kommer att erbjudas. Upphandlingen får inte delas upp och beräkningsmetod får inte väljas i syfte att komma under tröskelvärdet. Om det förekommer upprepade upphandlingar av samma kategori varor och tjänster under ett budgetår ska de räknas samman vid tröskelvärdesberäkningen. Tröskelvärden för offentlig upphandling enligt LOU (som gäller från den 1 januari 2012) som avser varor och tjänster är för statliga myndigheter 1 233 401 kronor (130 000 Euro), för övriga upphandlade myndigheter 1 897 540 kronor (200 000 Euro).

För upphandlingar över tröskelvärdena som görs enligt LOU kan den upphandlande myndigheten välja mellan öppet förfarande (2 kap. 22 § LOU), selektivt förfarande (2 kap. 16 § LOU) eller konkurrenspräglad dialog (2 kap. 9 b § LOU). Konkurrenspräglad dialog används när det som ska upphandlas är svårt att specificera eller att det är svårt att bedöma utbudet på marknaden. Öppet förfarande innebär att alla leverantörer får lämna anbud och selektivt förfarande innebär att alla leverantörer kan ansöka om att få delta men ett urval görs av anbudssökanden som får lämna anbud. För upphandlingar under tröskelvärdena och av B-tjänster som görs enligt LOU kan den upphandlade myndigheten eller enheten fritt välja att använda förenklat förfarande (2 kap. 24 § LOU) eller urvalsförfarande (2 kap. 25 § LOU). I

vissa undantagsfall kan den upphandlade myndigheten eller enheten använda direktupphandling (15 kap.3 § LOU). En konkurrenspräglad dialog kan ske om det avser ett särskilt komplicerat kontrakt och ett förenklat eller ett urvalsförfarande inte medger tilldelning av ett kontrakt.

Förenklat förfarande innebär att alla leverantörer har rätt att delta och den upphandlade myndigheten eller enheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare. Urvalsförfarande innebär att alla leverantörer har rätt att ansöka om att få lämna anbud. Därefter kan den upphandlande myndigheten eller enheten bjuda in vissa leverantörer att lämna anbud och får förhandla med en eller flera av dem.

Direktupphandling ställer inga krav på anbud i viss form (2 kap. 23 § LOU) och får användas vid upphandling av kontrakt vars värde uppgår till högst 15 procent av tröskelvärdet för varor och tjänster som gäller för alla upphandlade myndigheter utom statliga myndigheter.

Direktupphandling får användas om det finns förutsättningar för förhandlat förfarande utan annonsering eller om det finns synnerliga skäl (15 kap 3 § LOU).

3.4.3 Fem grundläggande principer för all offentlig upphandling

Principen om icke-diskriminering innebär att det är förbjudet att diskriminera leverantörer på grund av nationalitet. Lokala företag ska inte ges företräde med anledningen av dess geografiska läge.

Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar t ex genom att information ges vid samma tillfälle.

Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla även i övriga EU/EES-länder.

Proportionalitetsprincipen innebär att de krav som ställs på leverantören och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. Om det finns flera alternativ bör det alternativ som är minst ingripande eller belastande för leverantörerna väljas.

Principen om transparens innebär en skyldighet för den upphandlade myndigheten att skapa öppenhet genom att tydligt lämna information om upphandlingen och hur den kommer att genomföras. Förfrågningsunderlaget ska vara klart och tydligt och innehålla samtliga krav på

det som ska upphandlas. Därigenom kan leverantörerna förutse vad som är av störst vikt vid valet av leverantör.

3.4.4 Upphandlingsprocessen

Nedan beskrivs upphandlingsprocessen ur ett beställarperspektiv. Upphandlingsprocessen ur ett leverantörsperspektiv beskrivs inte specifikt men ofta handlar det om att leverantören gör en bedömning av de krav och villkor som den upphandlande myndigheten eller enheten ställer i ett förfrågningsunderlag eller annons. Därefter fattas beslut om att delta eller att inte delta i upphandlingen. För de leverantörer som väljer att delta startar ett arbete med att svara på anbudet. Resten av stegen i upphandlingsprocessen kan följas enligt nedanstående beskrivning. Beskrivningen följer Konkurrensverkets beskrivna modell för upphandling som finns på verkets hemsida (www.kkv.se).

Planering av upphandlingen

En analys görs av de behov och krav som ska tillgodoses vilka sedan ställs samman i förfrågningsunderlag. En beräkning av kontraktets värde, val av upphandlingsförfarande och planering av upphandling görs.

Annonsering, tidsfrister och anbudsgivning.

Annonsering görs beroende av vilket upphandlingsförfarande som tillämpas.

Direktupphandlingar behöver inte annonseras, och inte vid vissa situationer vid förenklat förfarande och förhandlat förfarande. Huvudregeln är att både anbudsansökningar och anbud ska lämnas skriftligen.

Kvalificering av anbudsgivning

Anbud eller ansökan som kommer in för sent får inte tas upp till prövning. Prövningen omfattar kontroll av eventuell grund för uteslutning av leverantör, kontroll av leverantörens lämplighet(kvalificering) samt tilldelning av kontrakt(utvärdering av anbud). Vissa omständigheter ska leda till uteslutning som t ex skyldighet till ekonomisk brottslighet. Leverantör som t ex är försatt i konkurs eller likvidation är grund till uteslutning (10 kap. LOU). Anbudsgivarens lämplighet granskas utifrån de krav som ställts i förfrågningsunderlaget eller annonsen avseende leverantörens ekonomiska ställning samt tekniska och yrkesmässiga kapacitet. De krav som ställs måste vara förenliga med

proportionalitetsprincipen. Tilldelning av kontrakt sker enligt den utvärderingsgrund som angivits i förfrågningsunderlaget eller i annonsen. Det kan antingen vara det anbud som har det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet utifrån de utvärderingskriterier som angivits eller det anbud som har lägst pris. Ett anbud som inte uppfyller kraven enligt förfrågningsunderlaget får inte antas. Mottagande och öppning av anbud ska ske enligt särskilda bestämmelser (9 kap. 7 § LOU). En anbudssökande kan åberopa ett annat företags resurser för att därigenom uppnå den kapacitet som efterfrågas. Syftet med bestämmelsen är att ge leverantören en möjlighet att ansöka om prövning. En anbudssökande eller anbudsgivare ska erhålla upplysningar om skäl till beslut.

Upphandlingen avslutas

Anbudssökande och anbudsgivare ska snarast möjligt skriftligen underrättas om de beslut som fattats om att sluta ett ramavtal eller att tilldela ett kontrakt samt ange skälen till besluten. Vid direktupphandling behöver inte underrättelsen ske skriftligt. Beslut om att avbryta en upphandling eller att en upphandling ska göras om, ska ske skriftligt.

Överprövning, skadestånd m.m.

En leverantör kan begära överprövning vid förvaltningsrätt av en pågående upphandling om den anser att den upphandlande myndigheten brutit mot lagen och att det har medfört eller kan komma att medföra att leverantören lider skada (16 kap. LOU). En avtalsspärr som innebär ett förbud att ingå avtal under viss tid inträder när upphandlande myndighet har meddelat tilldelningsbeslut. Avtalsspärren gäller minst 10 dagar vid tilldelningsbeslut som meddelas elektroniskt. Motsvarande för skriftligt tilldelningsbeslut är minst 15 dagar.

4 Empiri

Empirin består av en kvalitativ studie av två fall där en offentlig upphandling som genomförts studerats i respektive fall.

För varje fall sker en inledande beskrivning av upphandlingen och dess aktörer som baseras på centrala dokument och information kopplat till upphandlingen. Vår förhoppning är att beskrivningen ska ge en bakgrund och kontext till de intervjuer som därefter redovisas i kapitlet.

4.1 Fall (U) Upphandling av Hem för vård och boende(HVB)

En av intervjupersonerna(U3) berättar kort om den utveckling som skett när det gäller köp av platser för hem för vård eller boende. Jämfört med 1990-talets början har det skett en förändring av hur det går till att köpa boende. Då rådde det rena djungeln av olika regler och avtal. På den tiden var det leverantörerna(utförarna) som ansvarade för avtalen och ställde villkor som beställaren(kunden) sedan kunde välja att anta eller ej. Det innebar exempelvis att ett avtal som skrevs på en placering av en ungdom på ett behandlingshem under ett år inte förändrades när ungdomen avvek från boendet efter en kort tid. Avtalets löptid var ett år och det gick inte att ändra. Det innebar att kommunen fick betala för en placering under en lång tid trots att platsen inte utnyttjades. I början av 1990-talet startade ett arbete i Göteborgs stad med att utveckla arbetet med inköp och avtal. Upphandlingsbolaget bildades och det innebar en stor förändring. Tidigare var det professionen som hade mandat att beställa boende vid behov av placeringar. Det genomfördes med informationen ”Nu har du beställarkompetens”. Socialsekreterarna/handläggarna fick inte någon utbildning utan förväntades klara av uppgiften ändå. Ofta rörde det sig om inköp om 1-1,5 miljoner kronor. Upphandlingsbolaget som ägs av Göteborgs kommun arbetar professionellt med kravställning, samt träffar leverantörerna och godkänner dem. När Västra Götalandsregionen bildades tog kommunerna över de boenden som då fanns. De flesta var små och många var drivna av idealister. Regionen ville inte ta över dessa boenden utan alternativet var att lägga ned dem om inte kommunerna ville ta över ägandet och ansvaret. Det kommunägda bolaget Gryningen bildades 2001 med en ledningsgrupp för att ta hand om dessa boenden, berättar (U3). (För mer information se Gryning Vård AB, Årsredovisning 2011 och Jubileumsskrift, ”Gryning under 10 år”.)

Det har således skett en förändring när det gäller organisering och köp av placeringar på hem för vård eller boende i Västra Götalandsregionen. De individer som berörs hör ofta till de mest utsatta i samhället och därför har samhället ett stort ansvar. Kommunerna är ansvariga för att krav ställs på god kvalitet och att uppföljning görs av utförare och deras verksamhet. I kommunerna är det socialnämnden som har det högsta ansvaret när det gäller tillsyn av köpta platser i hem för vård och boende utanför det egna hemmet. Upphandling utgör ett viktigt verktyg för att kunna ställa dessa krav. Det är vid upphandlingstillfället som möjligheterna

finns att formulera krav och definiera dess kvalitet. Idag placeras de flesta barn och unga på hem för boende och behandling hos privata enskilda utförare ("Upphandling och uppföljning av HVB", SKL 2010). Vid en tillsyn som Socialstyrelsen gjorde mellan åren 2007-2008 framkom det att de främsta områden som behövde förbättras rörde områden som barnens säkerhet, delaktighet, dokumentation, kvalitetssystem samt ledningens och behandlingspersonalens utbildningsnivå. Socialstyrelsen anser att de villkor som påverkar barnens behandling och där de funnit brister hos socialnämnden är överlämnandet av vårdplanen och utredningen till HVB, att göra barnen delaktiga vid placeringstillfället och att följa upp varje enskilt barn. Det är socialnämnden som tillsammans med huvudmannen ansvarar för vården och behandlingen. Tillsynen har även visat att barnets behov inte är tillräckligt utrett eller så har socialnämnden inte haft tillräcklig kunskap om vilken vård som HVB kan erbjuda. Socialstyrelsen anser även att det finns få evidensbaserade metoder inom området och det saknas tydliga krav på vilken kompetens som behandlingspersonalen behöver för att arbeta med dessa metoder ("Hem för vård eller boende för barn, unga och familjer". Rapport från en nationell tillsyn 2007-2008. Socialstyrelsen 2009-126-17).

4.1.1 Fakta om upphandling av ramavtal IK 10175

Den upphandling som studeras gäller ramavtal IK 10175. Upphandlingen avser tillståndspliktig vård och behandling enligt 7 kap 1 § Socialtjänstlagen omfattande behandlingshem, utrednings- och akutplatser, institutioner samt öppna insatser för barn, unga, barnfamiljer och familjer som väntar barn. Insatserna sker enligt Socialtjänstlagen (SoL) och Lag med särskilda bestämmelser om vård av barn och unga (LVU) (Anbudsinbjudan 2011, Diarier (175/10). De upphandlade tjänsterna utgör ett komplement till kommunernas verksamhet i egen regi. Upphandlingen omfattar åtta olika målgrupper/tjänst kategorier som består av ytterligare specificerade målgrupper/tjänstekategorier. Upphandlingen omfattar inte traditionella familjehem.

Målgrupp/tjänstekategori

I denna studie har vi valt att studera en del av Målgruppen/tjänstekategorin A som består av Akut- och korttidsvård för ungdomar, 13-20 år, utan föräldrar, med respektive utan utredning. Koder som representerar dessa grupper och som förekommer i texten är A3 (utan utredning) och A6 (med utredning). Definition av målgrupp/tjänstekategori och behov enligt anbudsinbjudan är följande:

”A3. Denna kategori avser att svara mot behovet att placera ungdomar, utan föräldrar, ofta i ett akut skede. Placeringen kan göras inom ett eller ett par dygn efter det att behovet uppstått. Här efterfrågas ett boende med trygghet, omsorg, krisbearbetning och motivationsarbete i avvaktan på annan insats.”

”A6. Denna kategori avser att svara mot behovet att placera ungdomar utan föräldrar, ofta i ett akut skede. Placeringen kan göras inom ett eller ett par dygn efter det att behovet uppstått. Här efterfrågas ett boende med trygghet, omsorg, krisbearbetning och motivationsarbete. Dessutom ska leverantören genomföra kvalificerade utredningsinsatser för att utreda ungdomens behov, föräldrarnas omsorgsförmåga samt familjens och nätverkets resurser.”

Upphandlingens genomförande

Upphandlingen har genomförts med förenklat förfarande enligt lagen (LOU 2007:1091) om offentlig upphandling med förändringar och tillägg. Upphandlingen omfattas av den policy och riktlinje för upphandling och inköp inom Göteborgs stad som beslutats av kommunfullmäktige den 2012-10-11 (Policy och riktlinjer för upphandling och inköp inom Göteborgs Stad 2012-10-11). Här nämns bland annat att de upphandlade ramavtalen ska användas i första hand, villkor för direktupphandling, krav på miljöhänsyn, sociala och etiska krav samt att en antidiskrimineringsklausul ska ingå som ett särskilt kontraktsvillkor i förfrågningsunderlag och avtalet.

Kvalificeringskrav

Kvalificeringskrav när det gäller tjänsten Akut- och korttidsvård, med eller utan utredning (A3, A6) är krav på att majoriteten av den vårdande/behandlade personalen ska ha adekvat högskoleutbildning som t ex socionom, socialpedagog, och psykolog. Övrig vårdande/behandlande personal ska ha minst 18 månaders erfarenhet av arbete med ungdomar eller annan adekvat utbildning från exempelvis gymnasium eller KY. En lista på personal med information om utbildning och antal års erfarenhet av ungdomar ska lämnas. Personal som är tillsvidareanställd ska erhålla kompetensutveckling utifrån de målgrupper som de arbetar med och handledning av en extern handledare. Handledningen ska vara kopplad till metod. Information om hur personalen kompetensutvecklas utifrån målgrupp ska beskrivas. Metod, utbildning och namn på handledaren ska anges. Personalen ska ha kompetens inom krisbearbetning och motivationsarbete. En redogörelse ska göras av detta. Utredningar av ungdomars behov etc. ska utföras av högskoleutbildad person som t ex socionom med minst 2

års erfarenhet av arbete med barn/ungdomar. CV som styrker detta ska lämnas in.

Barnpsykologiska utredningar ska göras av legitimerad psykolog med minst 2 års erfarenhet av arbete med barn/ungdomar. Samverkan ska i förekommande fall ske med BUP. CV som styrker detta ska lämnas in tillsammans med kopia på legitimation av Socialstyrelsen.

Leverantören ska ha upparbetade kanaler till skola, BUP och andra kompetenser.

En redogörelse av denna samverkan lämnas in. Kvalificeringskrav för leverantörer är att de ska ha tillstånd av Socialstyrelsen att bedriva den verksamhet som erbjuds i anbudet.

Leverantören ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete och uppfylla föreskrifterna i SOSFS 2006:11. Socialstyrelsen har efter den nationella tillsynen 2006/2008 bedömt att säkerhet, delaktighet, behandlingsmetoder, dokumentation, integritet och ansvarsfördelning är viktiga områden att utveckla. Leverantören/anbudsgivaren ska beskriva det systematiska kvalitetsarbetet. Krav finns när det gäller geografisk placering. Institutionen får inte ligga på längre avstånd än att resa med buss eller tåg tar längre tid än 2 timmar. Kravet är ställt för att kontakter och nätverksarbete ska kunna ske med den placerade och anhöriga. När det gäller skatter och avgifter måste leverantören/anbudsgivaren intyga att han är fri från hinder för att delta enligt 15:13 Lagen(2007:1091) om offentlig upphandling(LOU). En försäkran ska även ske för eventuella underleverantörer. Leverantören/anbudsgivaren ska acceptera de avtalsvillkor som finns angivna.

Utvärdering och tilldelning av avtal

Utvärderingsmodellen är lägsta pris. Vårddygnskostnad, vårddagskostnad eller timpris utvärderas för respektive målgrupp/tjänstekategori. Grund för tilldelning av avtal är lägsta pris. Enligt tilldelningsbeslut för tjänst A3 ligger vårddygnskostnaderna mellan 1 773 och 5 266 kronor. Motsvarande för tjänst A6 är 3 200 och 4 805 kronor. Priserna/kostnaderna är exklusive moms. I upphandlingen har det varit möjligt att lämna anbud på en eller flera målgrupper och en eller flera tjänstekategorier. I förfrågningsunderlaget anges att del av anbud kan komma att antas. Ramavtal har tecknats med 44 leverantörer. Av dessa leverantörer har 18 leverantörer tecknat avtal för kategori A3 och 15 leverantörer för kategori A6.

Kontraktstilldelning sker genom avrop/beställning av tjänst utifrån den utredning enligt SoL eller LVU som handläggare/socialsekreterare gör. Bedömningen av lämplig placering ska ske utifrån den enskildes vård- och behandlingsbehov, sociala behov, närhetsprincipen och kontinuitetsprincipen.

Vid Upphandlingsbolagets utvärdering, har del av anbud strukits av leverantörer som tilldelats avtal och anbud från 16 leverantörer har strukits helt. De vanligaste orsakerna till detta är att de inte uppfyllt krav vad gäller kompetens, saknar tillstånd från Socialstyrelsen att bedriva den verksamhet som anbudet avser samt att verksamhetens geografiska placering innebär en restid som överstiger kravet på 2 timmar.

Upphandlingen har skett elektroniskt. Förfrågningsunderlag annonserades i januari 2011 och sista anbudsdag var 2011-02-17. Anbudsöppningen var dagen därpå. Ramavtalet som studerats gäller från och med 2011-06-01 till och med 2013-05-31. Uppskattat värde är 140 miljoner kronor per år. Göteborg stad har genomfört upphandlingen i samverkan med 13 kommuner i Göteborgsregionen. Göteborgs Stads Upphandlingsbolag AB, som utgör ansvarig upphandlare, erhåller 1 procent provision på totalt redovisad volym från samtliga avtalsanvändare som har rätt att avropa på ramavtalet. Upphandlingsbolaget är inte vinstdrivande och provisionen ska täcka de kostnader som är kopplade till upphandlingen. I detta fall blir den uppskattade kostnaden 1,4 miljoner kronor.

4.1.2 Beställare och upphandlande myndighet

Göteborgs Stads Upphandlingsbolag AB

Upphandlingsbolaget är ett bolag som ägs av Göteborgs stad och som utför kommungemensamma upphandlingar. Det finns ett tusental ramavtal inom 150 olika avtalsområden. I syfte att ta fram information om inköpsområden gjordes en analys för redovisningsåret 2010. Analysen visar att det finns en effektiviseringspotential på minst 5-10 procent enligt Inger Ek, VD för Upphandlingsbolaget (Pressmeddelande 2011-11-23, Upphandlingsbolaget). Göteborg Stad köper in varor och tjänster från över 18 800 externa leverantörer till ett värde av 20 miljarder kronor. Byggtjänster, utbildningstjänster och samhällsservice utgör tillsammans 47 procent av den totala inköpsvolymen. Analysen visar att cirka 40 procent av leverantörerna levererar varor och tjänster för mindre än 10 000 kronor per år. En stor andel av fakturorna består av små belopp vilket innebär en hög administrativ belastning (Rapport "Analys av inköpsvolym", Göteborgs Stads Upphandlingsbolag AB, 2011-11-23).

Enligt ägardirektivet har bolaget huvudansvaret för upphandling av varor och tjänster för Göteborgs stads förvaltningar och bolag med syfte att nå rätt kvalitet till lägsta möjliga

kostnad. Bolaget har en rådgivande och konsultativ roll och ska leda utvecklingen inom upphandlingsområdet samt arbeta för att effektivisera inköpsprocessen. Bolaget skall även på uppdrag av nämnder och bolag kunna genomföra upphandlingar som inte omfattas av ramavtal. Det arbete som Upphandlingsbolaget utför ska ske i nära samverkan med berörda förvaltningar och bolag. Genom ett agerande som genomsyras av god affärsmoral ska Upphandlingsbolaget medverka till att skapa en marknad med uthållig och väl fungerande konkurrens (Ägardirektiv, Göteborgs Stads Utvecklingsbolag AB). Upphandlingsbolagets vision är att vara Sveriges främsta upphandlingsorganisation inom den offentliga sektorn. Enligt bolagets kvalitetspolicy är affärsmässighet, konkurrens och objektivitet huvudprinciperna för bolagets arbete. (Kvalitetspolicy, Göteborgs Stads Upphandlingsbolag AB).

Intervju har genomförts med upphandlingsledare som ansvarar för upphandlingar inom hem för vård och boende.

En stadsdel i Göteborg stad

Göteborg är från och med 2011 indelat i 10 stadsdelsnämnder. Nämndernas verksamhet finansieras till största delen med kommunbidrag. Kommunbidraget till stadsdelsnämnderna, utgår från en beräkning av befolkningens storlek och sammansättning i respektive stadsdel. Kommunbidraget ska finansiera stadsdelens nettokostnader för förskola, grundskola, äldreomsorg, insatser för personer med funktionsnedsättning, försörjningsstöd med mera. Utöver detta utgår det även ett särskilt kommunbidrag för ett antal resursnämndsuppgifter där nämnden ofta har ansvaret för att tillgodose behoven för flera stadsdelar eller för hela staden (Göteborg Stads årsredovisning 2011).

I denna studie har en av Göteborgs stads stadsdelar valts ut. Stadsdelsförvaltningen erbjuder tjänster och service till invånarna på uppdrag av stadsdelsnämnden i den valda stadsdelen. Stadsdelsnämnden har ett utskott som består av åtta av stadsdelsnämndens politiker. Utskottet beslutar i frågor som rör enskilda människor och kan exempelvis handla om socialtjänst, skola eller insatser för personer med funktionsnedsättning. Besluten som fattas bygger ofta på känslig information om enskilda personer och därför är sekretessen mycket viktig. Oftast handlar det om frivillig vård med placeringar på behandlingshem eller i familjehem för barn, ungdomar eller vuxna. Frågor som tas upp är förberedda av en handläggare som har kontakt

med de personer som berörs. I de fall när stadsdelsnämndens utskott fattar beslut mot den enskildes vilja och när det gäller barn och ungdom sker detta med stöd av LVU (Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga).

I stadsdelen i Göteborgs stad har intervjuer genomförts med områdeschef, socialsekreterare och planeringsledare inom individ- och familjeomsorg samt funktionshinder(IFO).

4.1.3 Intervjusammanfattning

Frågorna vid intervjuerna har ställts utifrån upphandlingens olika centrala delar, från initiering till tilldelning av avtal. Dessutom har frågor ställts som rör avrop/beställning av tjänster. För att kunna svara på uppsatsens fråga ” Vilka effekter har upphandlingsprocessen på företag och organisationer?” räcker det inte att studera vilka leverantörer som tilldelats avtal eftersom det är först när avrop sker som kontrakt tilldelas. Upphandlingen kan därför ses som en indelning i två delar. Den första delen består av en formell upphandling av ramavtal där leverantörer som kvalificerar sig och som har ”lägsta pris” väljs ut och tilldelas avtal. Den andra delen består av de avrop/beställningar som faktiskt görs och där kontrakt tecknas med leverantörer. De kontrakt som tecknas kan vara av olika längd och omfattning men eftersom akut- och korttidsboende studerats i denna uppsats (tjänsterna A3 och A6) avser kontrakten ofta en kortare tid.

Sammanfattningen omfattar intervjuer som genomförts med upphandlingsbolagets upphandlingsledare(U1), områdeschef(U2), socialsekreterare(U3) och planeringsledare(U4) inom individ- och familjeomsorg samt funktionshinder(IFO). Koden inom parentes hänvisar till respektive respondent. Upphandlingsledaren har kunskap och kompetens inom upphandling samt regler kopplade till detta och arbetar tillsammans med en avtalsgrupp med sakkunniga. En av Göteborgs stadsdelsförvaltningar har valts ut för att verifiera och komplettera den beskrivning och resultat som erhållits från Upphandlingsbolagets upphandling. Respondenterna belyser de behov och synpunkter som de har utifrån sitt arbete med att tillgodose de krav och behov som finns hos de enskilda klienterna. Vid intervjuerna har dokumentation som t ex förfrågningsunderlag och prislistor utgjort underlag.

Initiering och planering av upphandling

Den som var ansvarig för den upphandling som studeras (ramavtal IK10175) slutade sin anställning i Upphandlingsbolaget för ett år sedan då den nuvarande upphandlingsledaren(U1) övertog ansvaret. Därför anser respondenten(U1) att det är svårt att säga exakt hur det gick till att initiera denna upphandling men berättar att de tjänster som upphandlingen omfattar har tidigare upphandlas. Om avtalsområdet finns sedan tidigare är det den avtalsansvariges(upphandlingsledarens) ansvar att initiera en ny upphandling när det gamla avtalet börjar löpa ut. Ett nytt avtalsområde kan exempelvis skapas genom att stadens olika enheter gör Stadsledningskontoret uppmärksam på att det finns ett gemensamt behov för staden. Uppdraget lämnas sedan vidare till Upphandlingsbolagets styrelse som formellt fattar beslut om ett nytt avtalsområde. När en upphandling startar tas en avtalsgrupp in för att göra ett funktionellt ramavtal. I avtalsgruppen finns representanter från olika verksamheter inom Göteborgs stad och några från kommuner inom GR (Göteborgsregionen). Dessa representanter är sakkunniga inom det område som ska upphandlas. Enligt (U1) är det de som vet vad som efterfrågas och vilka krav som måste ställas på tjänsten/tjänsterna. Enligt (U1) köpte Göteborgs stad tjänster på ramavtalet för cirka 150 miljoner kronor under det första avtalsåret. De som deltog i upphandlingen av ramavtalet var den dåvarande upphandlingsledaren och en avtalsgrupp med sakkunniga inom det sociala området, en representant från Mölndals kommun och en representant från ytterligare en kommun samt en planeringsledare från Stadsledningskontoret. Exempel på sakkunniga har bestått av områdeschef, enhetschef och socialsekreterare. I gruppen har inte funnits någon representant för hälso- och sjukvården som t.ex. läkare. Enligt (U1) utgör de tjänster som upphandlats ett komplement till stadens verksamhet i egen regi. Det finns andra avtalsområden där det som upphandlas inte finns i egen regi som t ex livsmedel. Genom att upphandla tjänster kan behov tillgodoses som inte egen regi kan tillhandahålla. Det kan ske vid en tillfällig ökning av ett behov som inte är permanent. Därigenom behöver inte den kommunala verksamheten byggas ut, berättar (U1).

Framtagning av förfrågningsunderlag

Enligt (U1) brukar en marknadsanalys genomföras för att bland annat se hur många aktörer det finns och kompetensen hos leverantörerna. Det gjordes även en marknadsanalys inför upphandlingen av tjänster enligt ramavtal IK10175. Den finns inte dokumenterad. (U1) vet inte om det finns några styrdokument kopplade till beställare som ligger till grund för

upphandlingen. Enligt (U1) brukar Upphandlingsbolaget ta hjälp av planeringsledare från Stadsledningskontoret i avtalsgruppen och kompetenser från andra berörda förvaltningar eller bolag i staden. Kraven anpassas för att rätt krav ska kunna ställas vid upphandlingen. ”Det går inte att ställa krav på något som inte finns”, enligt (U1). När det gäller vilka individuella behov och krav hos den enskilde som har beaktats vid upphandlingen kan inte (U1) uttala sig, eftersom det är de sakkunnigas uppgift att ta fram dessa behov och krav, vilka sedan ska spegla upphandlingens krav. Behov och krav samlas in och bestäms av avtalsgruppen. Det finns också krav som rör exempelvis finansiell styrka. Ett annat krav enligt LOU är att det inte får finnas någon i anbudsgivarens/leverantörens verksamhet som har varit dömd i sin yrkesutövning. Upphandlingsbolaget kan ställa krav på att anbudsgivaren gör en försäkran men Upphandlingsbolaget kan inte gå in och kontrollera i brottsregistret. (U1) antar att det görs en kontroll av Socialstyrelsen när de beviljar tillstånd till att bedriva verksamhet för hem för vård och boende. Leverantörer har som arbetsgivare en skyldighet att kontrollera sina anställda. Exempel på kvalitetskriterier är kvalitetsledningssystem. Socialstyrelsen styr kvaliteten genom de tillstånd som de tilldelar verksamheten. För att få tillstånd från Socialstyrelsen för att bedriva en verksamhet krävs en mängd olika uppgifter från leverantören till Socialstyrelsen. Vilka uppgifter och vilka krav känner jag inte till. Jag vet inte om de i aktuell upphandling hur de resonerat om Socialstyrelsens kvalitetskriterier, säger (U1) Enligt (U1) är det upphandlingsledaren och avtalsgruppen som beskriver och fattar beslut om vilka krav som ska gälla i förfrågningsunderlaget. De som ingår i avtalsgruppen har mandat från sina organisationer. En gruppchef på Upphandlingsbolaget skriver på beslut innan förfrågningsunderlag publiceras. Upphandlingen sker elektroniskt och anbudsgivarna använder en datafil för att fylla i sina uppgifter. Där fylls även uppgifter i som rör bland annat personal och bemanning. När ramavtal skrivs på sker en hänvisning till kravspecifikation, berättar (U2).

Prövning av anbud och tilldelning av kontrakt

Enligt (U2) är det svårare att utvärdera s.k. mjuka tjänster än t ex inköp av varor. Det går inte att vara exakt. Olika bedömningar görs ur ett vårdperspektiv. De formella kraven har valts ut utifrån gällande lagar samt diskussion i avtalsgruppen. Det sker ingen rättslig prövning av anbuden. Däremot kontrolleras om anbuden och anbudsgivarna uppfyller ställda krav. En del anbudsgivare och anbud ”faller bort” då de inte uppfyller ställda krav, enligt (U1).

Del av anbud kan antas om en utvärdering visar att anbudsgivaren har kvalificerat sig på just denna del men inte hela anbudet. Om del av ett anbud ska kunna antas måste det i förfrågningsunderlaget vara tydligt angivet att detta kan är möjligt. Om krav skulle ställas att endast avtal skulle tecknas med leverantörer som kan tillgodose alla delar i avtalet skulle det gynna större leverantörer och mindre leverantörer skulle inte ha en chans. För att få tillstånd från Socialstyrelsen för att bedriva en verksamhet krävs en mängd olika uppgifter från leverantören till Socialstyrelsen. Vilka uppgifter och vilka krav som krävs känner (U1) inte till.

Vi har valt att ställa upp kvalificeringskrav och sedan gå på lägsta pris. Det andra alternativet, att gå på det ekonomiskt mest fördelaktiga priset, hade inneburit ett arbete med poängsättning och utvärdering av kvaliteten. (U1) kan inte säga varför priserna skiljer sig åt och vad som ingår i leverantörernas priser. Priserna som avtalats är de som gäller, dvs. lägsta pris. Leverantörerna vill inte ta ett lägre pris utan tar ut det pris som satts i anbudet. En prisjustering kan ske enligt anvisning i ramavtalet men det kräver en skriftlig begäran och underlag som styrker prisförändringen. Varje leverantör har ett eget avtal, men de ser i grunden lika ut, berättar (U1). Enligt (U2) påverkas vårdavgiften mest av bemanningen, som utgör cirka 70 procent av kostnaderna, samt lokalerna, platsantalet och personalens kompetens. Även tillgång till utbildning och handledning påverkar priset. Om det finns många platser kan overhead kostnader slås ut på flera platser och priset per plats blir då lägre. Variation i pris kan bero på om det ingår utredning eller ej samt om skolgång ingår. Det görs alltid en utredning inför placering. Priset beror även på hur bemanningen är dimensionerad. När det gäller förhållandet mellan pris och kvalitet skulle (U2) som beställare vara tveksam till om priset är extremt lågt och inte välja det billigaste eller det dyraste. Det som är viktigt är hur nattbemanningen ser ut, hur stor andel av personalen som är tillfälligt anställda och om de kan ta in personal vid behov. Bra program eller metod kan påverka kvalitet och pris. Kvaliteten i kommunala boenden är jämnare men på ett annat sätt fungerar det bättre i den privata eftersom tillsynen från Socialstyrelsen där är mycket tätare. Det är förvånande att det ibland saknas grundliga rutiner inom den kommunala verksamheten, rutiner som anses självklara i den privata verksamheten. Vid behov kan en direktupphandling ske. Valet av utförare/leverantör grundar sig på tidigare erfarenhet av de boenden och service som en leverantör erbjuder, berättar (U2).

(U3) berättar, eftersom personalkostnader utgör den största andelen av vårddygnskostnaderna så tror jag att det som skiljer olika boenden åt är bemanningen. Jag har antagit att krav på bemanning har varit med i förfrågningsunderlaget. (Som svar på att det inte anges krav på storlek på bemanning i förfrågningsunderlaget.) Vård och omsorg som riktar sig till funktionshindrade är mer specificerade och tydliga när det gäller t ex bemanning. Där anger man hur mycket personal som behövs genom att ange förhållande t ex 1:2. När det gäller psykiskt ohälsa och missbruk finns inte samma tydlighet. Om tjänsterna är likvärdiga väljs den leverantör som har det lägsta priset. När det gäller behandlingsdelen vid vård och boende i akut- och korttidsboende är det en komplex fråga. Vid t.ex. ett bilköp kan du tydligt se skillnader i kvalitet. När det gäller mjuka tjänster som vårdtjänster är det svårare att överblicka. Det finns en del som består av mer hårda data som gäller t ex personaltäthet, kompetens och utbildning. När det gäller t ex psykoterapi finns det undersökningar på att 25 procent av effekten beror på terapeuten. Bemötande är mycket viktigt men svårt att beskriva. Gott rykte och renommé är sådant som beaktas vid köp av boende. När det gäller olika inriktningar på boende har det tidigare varit mer uppdelat mellan psykiatriska och psykosociala behov. De börjar närma sig varandra, enligt (U3). På frågan om hur (U4) ser på vad som är kvalitet när det gäller boenden nämns personalens kompetens och bemanning. Tillstånd enligt Socialstyrelsen finns beskrivet i lagar och föreskrifter. Där finns angivet vad som Socialstyrelsen ser som viktigt t.ex. att det finns ett kvalitetssystem med rutiner kring dokumentering, systematisk uppföljning, kvalitetssäkring och sådant som är ämnesspecifikt, dvs. utöver det generella. (SOSFS 2011:9) Socialsekreterare ska göra personliga besök på plats för att se hur boendet fungerar. Vid placering kan de ta in referenser och resultat av behandling, berättar (U4). Vid placering ska det finnas en genomförandeplan som visar på vilket sätt arbetet med individen ska ske. Det kan ske med metoder eller modeller som är evidensbaserade eller allmänt vedertagna (t.ex. KAN-skattning), enligt (U4).

En lista med priser för de leverantörer som tilldelats avtal för tjänsterna A3 och A6 visas för (U4) och en fråga ställs om vad (U4) tror att de stora prisskillnaderna kan bero på trots att utvärderingsmodellen är lägsta pris. (U4) utgår från att en analys har gjorts av hur stort behovet av platser är och att upphandlingen utgår från detta behov av antal platser. Om man skulle ta alla leverantörerna som är kvalificerade trots att de har ett högt pris kan man lura in leverantörer som sedan inte kan sälja sina platser, säger (U4).

När avtal är tecknade presenteras alla leverantörer i Göteborgs stads inköpsportal Winst. Där kan leverantörerna göra en profilbeskrivning av sin verksamhet. För de tjänster som avser denna upphandling är det ofta socialsekreterare som väljer och avropar/köper lämplig tjänst. Efter hand lär de sig och får en erfarenhet av de olika leverantörerna och deras tjänster. Varje leverantör har ett eget avtal, men dessa ser i grunden likadana ut, berättar (U1). De finns riktlinjer i Göteborg som rör avtalstrohet. Vi måste vända oss till de leverantörer som vi har avtal med. Beslut som rör placeringar tas på utskott om de inte är kortare än 3 månader, berättar (U2). Enligt (U2) ska en genomförandeplan tas fram där det bland annat beskrivs vilken behandling som individen ska ha under sin vistelse. Det kan vara att familjen samlas en till två gånger, att bryta isolering, att äta tillsammans med andra, hantera konflikter på ett konstruktivt sätt etc. Sett ut ett köarperspektiv är IFO tydligare och mer kompetenta i sin beställarroll än de inom Funktionshinder.. Detta genom att de har utvecklat sin kompetens. Inom IFO finns ett ifrågasättande av institutionsplacering. Inom funktionshinder är boende med särskild service en rättighet enligt LSS, berättar (U2).

(U2) berättar att daglig verksamhet och skola ansvarar kommunen för. Regionen ansvarar för vård. Om den enskilde har en vårdkontakt så fortsätter den som vanligt efter det att den enskilde flyttat till ett boende. Det fungerar på samma sätt som för andra medborgare. Om det skulle uppstå ett behov så har leverantörerna/utförarna upparbetade kontakter med hälso- och sjukvården. Vid en längre placering kan t ex terapi för en person med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning förekomma. Om det finns behov av insatser från flera verksamheter och huvudmän kan man anordna ett så kallat Västbusmöte. ("Västbus" kallas de gemensamma riktlinjer som fastställts av Västra Götalandsregionen och kommunerna inom regionen. Riktlinjerna rör samverkan kring barn och ungdomar med psykiska, psykiatriska och sociala problem.) På mötet fördelas ansvar och insatser utifrån den enskildas behov. Hur vanligt förekommande det är med Västbusmöte beror på vem man frågar, enligt (U2).

Avtal har tecknats med de leverantörer som kvalificerat sig och valts ut efter lägsta pris. För detta avtal har avtal tecknats med 44 leverantörer. Förenklat förfarande valdes men det har inte förekommit någon förhandling med anbudsgivare. När det gäller den tidsfrist som satts har en bedömning gjorts av skälig tid. För detta avtal publicerades förfrågningsunderlag i januari 2011, berättar (U1). Sista dag att lämna anbud var 17 februari 2011. Aktuell tid bedömdes som skälig, enligt (U1).

Någon överprövning av denna upphandling har inte gjorts för tjänsterna A3 och A6 men det har gjorts en överprövning av andra tjänstekategorier i avtalet, berättar (U).

Avrop av avtal

(U3) gör avrop på det ramavtal som studeras. En utredning görs först för att se vilka behov som den enskilde har och utifrån dessa behov väljs lämplig leverantör ut som kan tillhandahålla de tjänster som efterfrågas. När en beställning sker idag kan den som söker en plats vända sig till en placeringsrådgivare som Gryningen (leverantör) tillhandahåller. (U3) brukar vända sig till Gryning i första hand. De har en bra verksamhet och de har boenden nära hemmet. Genom att (U3) drar ärendet kan placeringssekreteraren sedan ta fram det utbud av boenden som de har tillgång till. Om det inte finns något lämpligt boende får (U3) leta vidare. Det har nu dykt upp en privat aktör, Skandinavisk Sjukvårdsinformation, som har en nationell databas med leverantörer som tillhandahåller boenden. De leverantörer som är med där betalar en avgift till bolaget och för de som vill köpa tjänster erbjuder bolaget gratis placeringservice. Beställare/kunder kan ange önskemål som beskrivs genom att ange fem sökbegrepp som sedan används för att hitta de leverantörer som finns i databasen och som matchar förfrågan. Beställare/kunder kan även erhålla det rankningsresultat som respektive leverantör erhållit efter det att beställare/kunder fyllt i enkäter som visar hur nöjda de är med boendet. (U3) brukar se efter hur många som svarat på enkäten. Skandinavisk Sjukvårdsinformation kan även skicka tidigare års rankningsresultat. När lämpliga leverantörer valts ut skickas en förfrågan ut till dessa leverantörer. Leverantörerna kan sedan direkt vända sig till beställaren. För de leverantörer som Göteborgs stad inte har ramavtal med upprättar leverantören ett placeringsavtal med pris och omfattning. Placeringen ska sedan godkännas i utskottet. Enhetschef har mandat att fatta beslut när placeringen är kortare än 3 månader. Det finns en press på att vi i första hand ska välja leverantörer med ramavtal, berättar (U3). I dag är det inte någon stor risk att gå utanför de som har ramavtal eftersom Socialstyrelsen har en bra koll på leverantörerna som måste ha tillstånd för att driva verksamheten. Dessutom gör Socialstyrelsen två inspektioner varje år. Alla leverantörer har fasta priser för vård dygnskostnader. Uppskattningsvis sker 10-20 procent av köpt boende genom direkthandling. I dag har de flesta leverantörer ramavtal. Anledning till direktupphandling kan vara att leverantörer med ramavtal som har lämpliga boenden utifrån den enskildas behov saknar lediga platser eller att det boende som behövs inte är upphandlat.

Det kan vara stora svängningar i utbudet av platser. En period med god tillgång kan snabbt ändras till minskad tillgång. Det innebär även svårigheter för utförarna, säger (U3).

När det gäller ungdomar som behöver vård och stöd från flera verksamheter som t ex skola, BUP och socialtjänsten kan vi kalla till ett Västbusmöte där beslut fattas om insatser och vem som ansvarar för dessa. ("Västbus" kallas de gemensamma riktlinjer som fastställts av Västra Götalandsregionen och kommunerna inom regionen. Riktlinjerna rör samverkan kring barn och ungdomar med psykiska, psykiatriska och sociala problem.) Västbus visar på vikten av en tydlig ansvarsfördelning utifrån ungdomens behov. Det finns en brist på personal inom psykiatri vilket är ett problem. BUP har idag endast 5 platser inom slutenvård mot tidigare 30 platser. Det innebär att det är mycket svårt att få tillgång till dessa platser, anser (U3).

Praktisk tillämpning, bra ledning och barnet/ungdomen i centrum är viktigt när det gäller kvalitet, anser (U3). Jag väljer boenden som har högt renommé. De som drivs genom non-profit som exempelvis Bräcke och Ågrenska har hög kvalitet. (Dessa ingår inte i den upphandling som studeras.) Även Gryning (leverantör) drivs till självkostnadspris och har bra kvalitet. I dag finns det flera stora privata aktörer. Det är ett konkurrensutsatt område. Pris och innehåll är fastställda, enligt (U3).

Uppföljning av ramavtal

Alla leverantörer har samma ramavtal och behandlas lika. Det gäller även kommunägda bolag. Denna upphandling är en mycket komplex upphandling genom att den avser mjuka tjänster. Upphandlingsbolaget följer upp upphandlingarna för att se hur lång tid de tar, vad de kostar och jämför med vad det skulle ha kostat om varje enhet själv genomförde upphandlingen. Denna upphandling tog cirka 1,5 år att genomföra. Enligt noteringar är pay-off tiden 0,23 år på aktuell upphandling, enligt (U1). Uppföljning har skett av avtalet. Dock har inte (U1) fysiskt varit på besök hos leverantörerna. Beställare och leverantörer kan själva höra av sig till (U1) med synpunkter. Socialstyrelsen gör tillsyn i de upphandlade verksamheterna två gånger per år och Upphandlingsbolaget begär att leverantören skickar in en av dessa tillsynsrapporter. Upphandlingsbolaget kan begära in båda två tillsynsrapporterna. U(3) berättar att tillsynen av boenden fungerar bättre idag än vad det tidigare gjorde. Det har dock hänt att jag varit i kontakt med en leverantör som lovat behandling som de senare sagt att de inte kan utföra. Efterhand samlar beställaren på sig erfarenhet av de olika boendena och dess

leverantörer. Jämfört med de verksamheter som finns inom HSL och som har krav på legitimation är hem med akut- och korttidsvård mer oreglerat, anser U(3).

En kontroll sker av den provision som leverantörerna betalar till Upphandlingsbolaget. Provisionen är en procent på totalt redovisad volym avseende samtliga avtalsanvändare som har rätt att avropa ramavtalet. Denna provision bekostar Upphandlingsbolagets verksamhet. Upphandlingsbolaget är inte vinstdrivande. När det gäller avrop av tjänster så finns den informationen hos respektive stadsdel/beställare. Upphandlingsbolaget har inte dessa uppgifter, enligt (U1).

Utmaningar vid upphandlingen

Enligt (U1) kan det vara svårt att täcka alla de behov som finns i en stor stad som Göteborg. Det viktigaste och utgångspunkten är att tillgodose individens unika behov av tjänster. Lagarna är inte något större problem. I LOU är inte skall- krav reglerat. De har framkommit genom praxis, berättar (U1). Största utmaning som beställare enligt (U2), är att när avrop skall ske blir det ofta under tidsbrist med ett fåtal platser att välja mellan vilket innebär ett begränsat förhandlingsutrymme. Det gäller att ha is i magen och gå igenom förutsättningarna för att kunna göra en bra bedömning och välja ett bra ställe. Det är viktigt att ha en bra och tydlig relation mellan beställare och utförare samt att det går att lita på varandra. Samverkan är viktig. Kvalitet är färskvara, anser (U2). Enligt (U3) är den stora utmaningen idag att alltför många förespråkar hemmaplanslösningar. Det innebär att det går åt mer tid i anspråk för att övertyga andra om vikten av placering. Om man jämför med hälso- och sjukvården som har fler alternativ till vård och behandling och där de ser det som en nödvändighet att kunna erbjuda inläggning på sjukhus. Det samma borde gälla även för de ungdomar som ibland behöver placeras i annat boende än det egna hemmet, anser (U3).

4.2 Fall(T) Upphandling av parkeringsövervakning i Göteborg

Kapitlet inleds med en kort historik över Göteborgs kommuns parkeringsövervakning. I Gatubolagets årsredovisning (Göteborgs Gatu AB, Årsredovisning 2008) beskrivs att kommunen drev parkeringsövervakningen i egen regi via Gatubolaget från 1959 då det anställdes 10 vakter. Antalet vakter ökade under åren fram till 2008 då Addici. (Addici,

Årsredovisning 2007) övertog verksamheten efter en offentlig upphandling. Från och med 2010 är hela Gatubolagets parkeringsverksamhet nedlagd (Göteborg Gatu AB, Årsredovisning 2010) och i nuläget har kommunen ingen parkeringsövervakning egen regi.

4.2.1 Upphandlingen

Upphandlingen som har studerats är registrerad som 0381/11 Parkeringsövervakning, Avtalsområde 1 i Göteborg. Upphandlingen har i denna studie granskats ur anbudslämnarnas (utförarnas) perspektiv. Då upphandlingen är en utökad version av upphandling 1771/08, som rör Parkeringsövervakning, Avtalsområde 2 & 3, kommer delar av denna att tas med. Dessa upphandlingar är likartade och de skillnader som finns och som är relevanta kommer att anges.

Upphandling av parkeringsövervakningen i Göteborg är indelad i tre avtalsområden. De tre avtalsområdena är till stora delar likartade. Dokumentationen för de tre avtalsområdena är mycket omfattande och består av cirka 350 onummerade sidor per område. Avtalsområde 1 omfattar även extra tjänster som t.ex. trafikvärdar och parkeringsövervakningens kundtjänst (Lag 1987:24 om kommunal parkeringsövervakning mm). Kommunens mark är uppdelad i gatumark och kommunal bolagsmark, så kallad tomtmark. Denna skillnad är inget ”kommunalt påfund” utan lagstadgad (Lag (1976:206) om felparkeringsavgift och Lag (1984:31) om kontrollavgift vid olovlig parkering). Upphandlingen av kommunal tomtmarksövervakning är inte relevant för arbetet och kommer därför inte tas med.

4.2.2 Förfrågningsunderlag

Upphandlingens förfrågningsunderlag innehåller formalia som bindningstid, hur anbud ska lämnas och hur man överklagar. Anbud ska komma in skriftligen i pappersform. Överprövningsperioden är 10 dagar. Anbudslämnarna är bundna till anbudet i 90 dagar och den som får anbudet är fortsättningsvis bunden av anbudet under följden av uppdraget. Förfrågningsunderlaget följer föreskrifterna i lagen om allmän upphandling (Lag (2007:1091) om offentlig upphandling).

Avtalsområde 1 handlar om övervakning i 4 år och rör 55 000 bevakningstimmar per år. Detta motsvarar 35 heltidsanställda parkeringsvakter. Det är pris per timma som anbudet syftar på.

Det specificeras också vilka uppgifter som skall bifogas. Ur beslutssynpunkt är följande punkter intressanta:

- Lokalen som uppdraget utgår från måste ligga inom avtalsområdets gränser. Detta är en skärpning från tidigare upphandling (upphandling 1771/08) då detta inte var ett krav. Dessutom ska huvuddelen av trafikvärdarna tas från avtalsområde 1.
- Övervakningen ska ske dygnet runt och det specificeras även vilka tider som ska prioriteras. Det ska t.ex. vara högre bevakning på vardagar, då tiderna mellan 08:00-22:00 specificeras, än på helger och nätter. (Lag (1989:253) om allmänna helgdagar) behandlar att det juridiskt betraktas en normal vecka bestå av sex vardagar och en helgdag. Därför står det att förutom vid vissa namngivna dagar som t ex Juldagen är det bara söndagar som räknas som helgdag. Dagar som Julafton är alltså inte helg och ska därför inte bemannas som sådan. Det specificeras exakt hur många vakter som ska vara i tjänst dessa dagar.
- All personal som arbetar i uppdraget ska ”i yttre tjänst bära kläder som har Göteborgs stadsvapen väl synligt”. Fordon som bilar och cyklar ska också märkas med stadsvapnet samt texten Göteborgs kommun Trafikkontoret. Stripning av fordon och den gula varselvästen med trafikkontorets logotyp bekostas av uppdragstagaren.
- Trafikkontoret vill ha en lista på befälsordningen som kommer att råda inom uppdraget. Dessa ska specificeras redan i anbudet med namn och CV. Det är också ett krav att denna person och så många som möjligt inom uppdraget ska ha erfarenhet av parkeringsövervakning.
- Vad som också ska specificeras i anbudet är rekryteringsprocessen hos anbudslämnarna samt rutiner vid avvikelser i övervakningsrutinerna. Vid rekrytering av parkeringsvakter ska parkeringsvaksaspiranterna klara av ett externt lämplighetstest. Trafikkontoret förbinder sig enbart att betala avgifterna för de parkeringsvakter som godkänts i lämplighetstestet. Det är också Trafikkontoret som upphandlar vilka som får utföra lämplighetstestet. Fram till 2011 var det Manpower som skötte lämplighetstestet till ett pris av 2 900 kronor per test.

- Leverantören ska stå för utbildningen till parkeringsvakt. Själva utbildningen ska leda till ett test som kommunen administrerar. Det är också kommunen som i slutändan godkänner vakterna och ger ut förordnanden (Lag (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning). Kunskapsnivån på vakterna ska kontrolleras och underhållas regelbundet och detta ska betalas av leverantören.
- Personal/anställd inom projektet får inte användas till andra uppdrag inom leverantörens verksamhetsområden. Dessutom ska parkeringsvakterna vara fastanställda.
- En sak som Trafikkontoret trycker på är kvalitet och miljö. Ett krav som nämns är att anbudslämnarna förutsätts vara SS-EN ISO 9000 certifierade. Miljökraven nämns vara de samma som det nationella miljökraven. Exempel på vad Trafikkontoret specificerar är att fordonen ska vara miljöklassade. Fordonens bensinförbrukning ska redovisas. Dessutom krävs en redogörelse för hur trafiksäkert fordonen framförs och andra körsätt som sparsam körning så kallad ecodriving. Även en redovisning av fordonens drivmedel och andra uppdragsspecifika vätskor ska redovisas.
- Det är inte bara leverantören som granskas utan även deras underleverantörer. Det skall bifogas lista på vilka underleverantörer som leverantören planerar att använda sig av.
- Vilket datorprogram som krävs för övervakning samt andra tekniska specifikationer står nämnda och leverantören ska betala licensen för dessa. Andra tekniska specifikationer är t.ex. att Trafikkontoret måste ha telefonnumret till alla vakter och vakterna måste ha en egen tjänstetelefon.
- Trafikkontoret har även bifogat parkeringshandboken i sin helhet och historien om Göteborgs stadsvapen och varför fordon och personal ska bära detta.
- På tilldelningsbeslutet står det i klartext att principen om lägsta pris har tillämpats.

4.2.3 Anbudslämnarna

Följande text är tagen ur anbudsgivarnas anbud som rör upphandling 0381/11 om inget annat anges. Det var fyra företag som lämnade in anbud. Eftersom dessa anbud var snarlika och hade samma innehåll kommer bara de viktigaste och intressantaste skillnaderna att nämnas. Som exempel bör nämnas prisskillnaderna mellan de olika bolagen, en skillnad på 25 kronor per timme från det dyraste till det billigaste.

Företagen som lämnade anbud på Avtalsområde 1 och deras timpris(kr/h) listas nedan.

- Securitas, 299 Kr/h
- G4S, 304 Kr/h
- Svensk Bevaknings Tjänst, 305 Kr/h
- Addici Security, 324 Kr/h

Ovanstående siffror innebär för Göteborgs stad att anbud från Securitas blir 1,1 miljoner kronor billigare än G4S bud över de 4 åren. Jämförs anbudet med Addicis är Securitas 5,5 miljoner kronor billigare. Totalt kommer Securitas tjänster att kosta kommunen nästan 66 miljoner kronor över de 4 åren. Den största prisskillnaden återfinns alltså mellan Addici och de tre övriga. Det var också Addici som utförde uppdraget när anbudet lämnades in. Detta faktum märks också i Addicis anbud. I deras anbud nämns bland annat: ”Eftersom vi utför uppdraget nu har vi redan lokaler inom avtalsområdet”. ”Vi har även fordon och annan utrustning”. Därför kommer ”varken lokaler eller fordon att bytas”. ”Nya övervakningsterminaler kommer att införskaffas”. Kravet på kompetens besvaras på liknande sätt. Addici skriver att ”eftersom vi redan har ett fungerande samarbete med Trafikkontoret och på grund av detta har vi ”personal med flerårig kompetens, varvid inga förändringar i uppdragsledningen kommer att ske”. När det gäller frågan om lokal formulerar de tre övriga anbudsgivarna sig, i stil med att om de får uppdraget kommer en passande lokal i avtalsområdet att införskaffas.

Skillnaderna i hur man presenterar kompetenskravet hos de tre övriga anbudsgivarna är emellertid värt att nämnas. Securitas och Svensk Bevaknings Tjänst har förutom namn och CV på produktionsledaren även namn och en förenklad CV med tjänsteår och parkeringsvakternas erfarenhet som enda punkter på ”övriga i ledande ställning inom

uppdraget”. G4S å andra sidan hade med samma uppgifter som de övriga när det gäller produktionsledaren, men har sedan bara skrivit en kommentar med andemeningen att gruppledarna kommer att ha tillbörlig erfarenhet vid uppdragets start. Det är inte bara i ovanstående punkter som Addicis anbud skiljer sig från det övriga, utan även i miljö- och kvalitetsfrågor. Addici presenterar inte bara minsta möjliga krav för att få uppdraget, dessutom utvecklar de svaret och skriver om sin miljöplan. Miljöplanen avslutas med en formulering, vars andemening är, att Addici och Trafikkontoret tillsammans upprättar en handlingsplan. Denna plan skall prioritera miljömålen och de två parterna skall komma överens om olika nyckeltal som skall användas för mätning inom miljöområdena. I anbudets krav på redogörelse för drift och avvikelshantering är det inte mycket som skiljer mellan de fyra anbudsgivarna. G4S går däremot så långt som att poängtera att alla rapporterade avvikelser skall leda till förbättringar.

Svensk Bevaknings Tjänst vars anbud inte avvek från de övrigas, varken i utseende eller pris, har valt att avstå från denna rapport. De har inte angivit någon förklaring till detta.

4.2.4 Intervjusammanfattning

I detta fall är det upphandlingen sett ur utförare(anbudsgivare) perspektiv som studerats. För att öka förståelsen av upphandlingen har även en intervju genomförts med en jurist som hanterar upphandlingar hos Trafikkontoret(T1). Det har även genomförts tre intervjuer med anbudsgivare där respondenterna har centrala positioner när det gäller upphandlingsprocesser i respektive företag. Dessa är G4S (T2), Addici (T3) samt Securitas (T4) och (T5). I sammanfattningen används koden inom parentes för att visa vilken av respondenterna som avses.

Sammanfattning av intervju med representant från Trafikkontoret(T1)

På Trafikkontoret finns det fyra personer med expertkunskap inom upphandling. Alla upphandlingar korrekturläses av någon av dessa fyra innan upphandlingarna annonseras. Samma person är med när det är dags för att skriva avtal. Respondenten (T1) från Trafikkontoret är en av dessa fyra.

Respondenten (T1) börjar med att beskriva skillnaden mellan vad Upphandlingsbolaget gör och Trafikkontorets egna upphandlingar. ”Detta har att göra med att Upphandlingsbolaget är

en kommunal inköpscentral som skapar ramavtal för staden. Dessa ramavtal skall sedan förvaltningar och kommunala bolag göra avrop på.” Trafikkontoret arbetar på uppdrag av Trafiknämnden och gör därför sina egna upphandlingar inom de områden som är unika för Trafikkontoret, dessa upphandlar i specifika trafikärenden t.ex. parkeringsövervakning och ombyggnationer av vägar. Trafikkontoret har cirka 100 upphandlingar värda ca 3 miljarder kronor per år. (T1) vet dock inte vad den ungefärliga genomsnittskostnaden per upphandling ligger på. Vad som är en liten upphandling respektive stor upphandling har (T1) ingen uppfattning om. Respondenten (T1) fortsätter med att beskriva att det finns två sätt att utvärdera anbud på:

- Lägsta pris (skall- krav och pris)
- Ekonomisk mest fördelaktiga pris (mjuka parametrar och pris)

Skillnaden formulerar (T1) på följande sätt: ”Använder man sig utav ”lägsta pris” bör man tänka på att man har rätt nivå på sina krav så att man i slutändan erhåller den kvalitet som man tänkt sig.” ”Vid ekonomisk mest fördelaktiga pris” är det de mjuka parametrarna, som man viktat mot de andra upphandlingarnas mjuka parametrar, för att det skall bli mest ekonomiskt för myndigheten.” Trafikkontorets upphandlingar följer en viss struktur. Vad som skiljer upphandlingar åt är bland annat vilken form för anbudsutvärdering man valt för just den upphandlingen. Vidare säger (T1): ”När Trafikkontoret upphandlade parkeringsövervakning använde man sig av formen ”ekonomisk mest fördelaktiga pris” i sin anbudsutvärdering.” I vissa upphandlingar med lägsta pris kommer det ibland in anbud från två eller flera anbudsgivare med samma prisbild. När detta uppstår, sker en lottning då inga mjuka värden kan jämföras. Lottningen är ett standardförfarande och det finns rättsfall som används som prejudikat. Rent tekniskt så fungerar det så att det finns en projektledare som ansvarar för det specifika projektet. Denna person definierar problemet, vad som behövs göras och vad som skall ingå. Utifrån detta bestämmer projektledaren behovet tillsammans med upphandlingsenheten och därefter bestäms hur upphandlingen skall genomföras. Det är projektledaren som sedan ansvarar för projektet från avtalsskrivning, genom alla uppföljningarna och fram till projektets avslut. Vad projektledaren inte deltar i, är den juridiska delen som ärendeöppning, tilldelningsbeslut, hantering av eventuell överprövning samt själva tecknandet av avtal. Respondenten (T1) tycker inte att överprövningar sker särskilt ofta. Det poängteras i intervjun att överprövning inte nödvändigtvis tyder på en dålig upphandling, även om detta givetvis är möjligt.

När det gäller antalet anbudsgivare kan inte (T1) svara på om de fyra anbuderna inom parkeringsövervakningen utgör ett vanligt förekommande antal för detta projekt. (T1) kommenterar det med att det är branschrelaterat. I vissa branscher kan man få in så många som ett hundratal anbud och i andra kan det komma in ett fåtal anbud. Om det inte kommer in några fungerande anbud t.ex. därför att det inte finns tillräcklig kapacitet i branschen att ta sig an projektet, eller om ingen av anbudsgivarna uppfyller kraven, ”då övergår vi till förhandlat förfarande, då kan vi förhandla direkt med utvalda leverantörer”. (T1) syftar på Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU kap 2 §1 och §9). Respondenten (T1) förklarar att ”parkeringsövervakningen är delad i tre jämlika områden, vilket passar Trafikkontoret bra, upphandlingen har sett annorlunda ut tidigare år (många år sedan) men detta är det som gäller nu.”

Sammanfattning av intervju med representant för G4S(T2)

Representanten (T2) har en nyckelroll inom upphandlingar och kontraktsskrivningar inom G4S Göteborgsområde.

Anbudet från G4S var 304 kronor per timme och enligt källan var det ett skäligt pris. Det är inte så att ”man blir

rik på det men vinst gör vi”. ”Dessutom går uppdraget i linje med vad vårt verksamhetsområde innefattar, vi har hållit på med parkeringsövervakning sedan 1980-talet.”

Den dominerande faktorn vid avgörandet är vad personal och utbildning kostar. För att inte stjälpka kalkylerna måste det räknas med vissa faktorer. Räknas det fel på t.ex. personalkravet så kan en vinst, bli en katastrofal förlust. Det är den farliga parametern. Utbildningen av parkeringsvakter är den dyraste i branschen och dessutom är intagningskraven på dessa vakter högre än på vanliga vakter. Vid rekryteringen måste parkeringsvakterna inte bara klara de interna testerna inom G4S. De måste även klara de externa tester som Trafikkontoret beställt. Dessutom är personalomsättningen hög och det är dyrt att utbilda ny personal.

Parkeringsvaktsuppdrag har dessutom den högsta sjukskrivningen inom väktarbranschen. Det krävs en viss administrativ tid per övervakningstimme. Denna och kostnaderna för själva övervakningen är generella siffror och lätta att räkna på. Andra saker som t.ex. utrustning och kläder har en kostnad för varje enskild parkeringsvakt och är därmed svårare att beräkna. Det finns ändå ganska mycket rutin när det gäller att räkna ut dessa kostnader.

G4S Security Services (Sverige)

Ägare	G4S pic
Omsättning (tkr)	979 414
Årets resultat (tkr)	10 631
Antal anställda(st)	1 887

G4S Security Services (Sverige)

Årsredovisning 2011

Själva processen hos G4S när en upphandlingsförfrågan kommit in är delad i flera steg. Det första steget är när en grupp på ca 2-3 personer bildas, i gruppen ingår Key Account manager, produktionscontroller samt ansvarig chef. Dessa personer går igenom och gör en ”grov beräkning” på uppdraget för att se om det överhuvudtaget är värt att lägga tid och pengar på att lämna in ett anbud. När detta är gjort blir resultat oftast en ca 4 sidor lång power point presentation. I denna listas risker, möjligheter och okända faktorer. Ett exempel är om det finns några mediakänsliga element. En annan faktor som tas med är en uppskattning av den maximala vinsten. Denna är med för att ge beslutfattarna så bra information som möjligt för att fatta ett ”bid – no bid” beslut. Det mest avgörande som övervägs under denna första granskning är, att se till så att det inte finns några oskäligen avtalsvillkor.

”Många avtal är konstruerade så att detta bara är till fördel för köparen, det finns alltså ingen affärsmässighet i dessa avtal”, enligt (T2).

När denna utvärdering är gjord då presenteras underlaget i ett affärsråd med lämpliga beslutfattare. Vilka som kallas till detta affärsråd beror på hur stor upphandlingen är. Det är storleken på omsättningen på affären som avgör vilken nivå den hamnar på. En upphandling av den storlek som uppsatsen undersöker hamnar lägst på vd.-nivå. Det är alltid attestnivån som avgör vem högsta beslutfattare är. VD är inblandad när attestnivå är över divisionsdirektören o s v. (T2) säger att ”En upphandling kostar pengar även om vi förlorar den”. Och fortsätter med ”om vi misstänker att uppdragsgivaren bara kommer att gå på lägsta pris och att det blir väldigt många leverantörer, så är det kanske bättre att vi koncentrerar oss på privata kunder”. Respondenten (T2) slutar frågeställningen med kommentaren. ”Valet vi ställs inför är, ska vi jobba mot det offentliga eller privata området”. ”Parkeringsövervakning kommer då att ingå som del i andra uppdrag”. (Här syftas på Lag (1984:318) om kontrollavgift.).

G4S är generellt emot upphandlingar där det bara är ”lägsta pris” som är det enda beslutskriteriet. Men samtidigt medger G4S representant att ”det är svårt med de mjuka faktorerna”. ”Detta då det både är svårt att kunna formulera vad faktorerna går ut på, men även att kunna visa att det är en seriös och realistisk beskrivning av parametern”, berättar (T2). Respondenten (T2) ger ett exempel: om en avgörande parameter hade varit kvalitet, så hade vi satsat mer på denna. Men med pris som enda parameter är det mer en ekonomisk sak.

”Att hamna på en prisnivå över godkänt gränsen vid kvalitetssatsningar är ekonomiskt förödande.”

Respondenten (T2) kan inte svara på om G4S kommer att vara med i nästa upphandling. Detta kommer att beslutas efter att denna intervju gjorts. Detta beslut kommer främst att bero på prioriteringen och om arbetsprestationen är värt den profit man kan få. G4S var det företag som låg närmast efter det vinnande budet. Man valde att inte överklaga, med motiveringen att G4S oftast bara överklagar när det finns något formfel i det vinnande budet. Dessutom ska detta fel vara något som påverkar priset. Men om det vinnande budet är så lågt att det inte finns någon möjlighet för att vinnaren skulle kunna utföra uppdraget överklagas det inte. Om däremot vinnarna senare omförhandlar för att de inser att det inte fungerar, blir det ett problem. (T2) betraktelse på detta är ”men det är försent att överklaga då i alla fall.”

G4S ångrar inte att man var med i upphandlingen. Företaget konstaterar att de låg ganska rätt prismässigt. (T2) säger ”Vi hade kalkylerat ett bud på mellan 298 – 305 kronor.” I denna kalkyl ingick att G4S, till skillnad från Securitas och Addici, var tvungna att anställa och utbilda personal. Dessutom var Securitas tvungen att skaffa en lokal i övervakningsområdet. Respondenten (T2) konstaterar att ”man vinner vissa upphandlingar och förlorar andra, det är spelets regler”. Ett av de svåraste kriterierna i upphandlingen som G4S hade att tackla, var att namnge en ansvarig produktionsledare med lämplig erfarenhet. Svårigheten låg inte i att finna denna person utan att hitta någon som var villig att flytta till Göteborg. Miljökraven, som vilka fordon och hur dessa ska se ut, ansågs inte vara ett underligt eller konstigt krav eftersom det är många företag som har dessa. Dessutom ligger det i linje med G4S eget miljöarbete. G4S tycker att kraven om att blivande vakter måste genomgå ett externt test för att få påbörja utbildningen till parkeringsvakt och att Trafikkontoret endast betalar för tester med godkänt resultat, ligger på gränsen till krav som är oacceptabla från beställaren. G4S anser att de är väl lämpade att välja sin egen personal. Men detta var inte en faktor som avgjorde om G4S skulle lämna in ett upphandlingsanbud denna gång. En sak G4S representant påtalade var Trafikkontorets krav på att ett visst program skulle användas vid övervakning och att leverantören ska stå för licensen och utrustningen. Detta låser leverantören till den specifika licensen och hindrar leverantörer att utveckla ett eget system eller att använda ett annat. Det skulle vara snyggare om beställaren står för den upphandlingen och licenskostnaden.

Sammanfattning av intervju med representant för Addici Security(T3)

Addicis representant(T3) har arbetat med denna Upphandling.

Nedan sker en kortfattad beskrivning om när Addici vann den senaste upphandlingen i Avtalsområde 1. (Hämtat från Addici Årsredovisning 2007.)

Parkeringsövervakningsuppdraget fick Addici efter att de köpt dåvarande Prevaka och detta innan Prevaka ens börjat sin verksamhet inom parkering 2008.

Addicis huvudsakliga motiv till att lämna ett anbud på parkeringsövervakningen i Göteborg var att de redan hade uppdraget före 2012. Det var en självklarhet att lägga ett bud då företaget ville fortsätta med verksamheten. Detta trots att det inte gått med vinst under de år företaget drivit det. Respondenten(T3) fortsätter med: ”förutom att man skulle kunna tjäna på att driva ett uppdrag så är det kostsamt att avveckla enheter.”

Addici gör en uppskattning vid varje upphandling, om man har möjlighet att vinna uppdraget eller inte. Enligt (T3) ”så tittar vi ännu noggrannare vid offentliga upphandlingar, för det avgörs alltid eller nästan alltid av priset”. Upphandlingen för parkeringsövervakningen är dessutom utformad med många skall- krav. Det är bara de stora bevakningsbolagen som kan nå upp till alla dessa krav. Följden blir att det bara är dessa som kan lägga ett anbud.

Addici lade det högsta budet på 324 kronor per timme. Priset motiveras med att företaget faktiskt vet hur mycket det kostar att driva uppdraget. I priskalkylen räknades det inte bara med personalkostnaden för den tid vakterna fysiskt övervakar, utan även den tid vakterna faktiskt arbetar. Med detta menas att även den kringtid, som när vaktarna skriver rapporter, sitter i rätten eller informeras om dagens händelser, räknas in. Efter detta tittade företaget på vad kostnaderna historiskt varit för uppdraget. Därefter försökte man räkna på vad som kan ändras med tiden och vad som kommer fortsätta vara konstanta utgifter.

Systemet med offentlig upphandling ser Addicis representant (T3) som tveeggad.

Det positiva i systemet är att svågerpolitik motarbetas. Upphandlingspolitiken skapar ett oberoende mellan beställare och leverantörer i det offentliga. Samtidigt finns risken att prisoberoendet blir för stort. ”Där priset styr allt och där kvalitetsaspekterna tappas bort”. (T3)

Addici Security AB

Ägare	Addici Holding AB
Omsättning(kr)	134 052
Årets resultat(kr)	-1 674
Antal anställda (st)	276
	Addici Security AB
	Årsredovisning 2011

kommenterar detta med att ”det tyvärr är där som många upphandlingar slutar”. Resultatet blir i det långa loppet att leverantören inte får tillbaka något för att de gör ett bra jobb. Därför bör motivationen för att göra ett bra jobb, vara inbyggt i själva affären. Detta skulle resultera i att köparen inser att ett för lågt pris inte per automatik kan generera ett bra jobb. Respondenten (T3) tror att en bättre/annan modell är den som används skulle kunna vara en modell där beställaren anger ett pris med några få krav och leverantörerna meddelar vad de är villiga att leverera för det priset. Då får leverantören ”baklänges räkna” ut kostnaderna för de specificerade uppgifterna. Dessutom tar man med saker som garanterar en god kvalitet. Det som är svårt i detta förfarande, som inte bara går ut på lägsta pris, är för köparen och de andra parterna, att utvärdera vilket som är det mest prisvärda alternativet. Det är den kvalitativa bedömning som, för alla anbudslämnare, gör det svårare att se om tilldelningen är skälig. Detta kan leda till fler överprövningar vid en ökning av mer subjektiva bedömningar. Addici överprövar beslut så sällan att (T3) inte vet när det senast skedde och (T3) vet inte vilka premisser som företaget utgår från vid överprövning. (T3) nämner dock att vid den nu gällande upphandlingen som vi diskuterar här, så var ”en av huvudorsakerna att Addici låg 25 kronor över vinnande bud”.

Respondentens(T3) kommentar över att de fick lämna uppdraget är. ”De som i slutändan förlorar på upphandlingsprocessen är de anställda inom projekten, detta eftersom hela systemet skapar osäkerhet på alla nivåer”. Personalen längst ner, de som faktiskt utför själva uppdraget, är de som drabbas hårdast av osäkerhet och besparingar. Detta är till största delen leverantörens problem, men trots allt är det även kundens problem, eftersom det är kunden som i slutändan ställer upp villkoren.

Vid dagens datum (2012-11-30) vet inte (T3) om Addici kommer att lägga ett anbud vid nästa upphandling. Om de deltar beror på hur upphandlingen kommer att vara utformad. Erfarenhet av att driva parkeringsövervakning har företaget. Dessutom har företaget för tillfället parkeringsövervakning på tomtmark för kommunens räkning.

Sammanfattning av intervju med två representanter från Securitas(T4 och T5)

En av representanterna är Key Account manager (T4) och den andra personen är en högt ansvarig person för Securitas Göteborg (T5) som intervjuades i trepartssamtal.

Securitas Sverige Aktiebolag

Ägare	Securitas AB
Omsättning(kr)	4 106 229
Årets resultat(kr)	235 094
Antal anställda (st)	6 785
	Securitas Sverige AB
	Årsredovisning 2011

Securitas lämnade anbud på parkeringsövervakningen för att det ligger i linje med deras övriga områden. Företaget började med parkeringsövervakningen som en följd av den övriga övervakningen. Respondenten (T4) förklarade det som, ”att om man vill ha väktarövervakningen i ett köpcentrum, så får man även ta hand om parkeringsövervakningen”. Just denna upphandling var mer specialiserad, detta eftersom det inte är parkeringen som är bisysslan, utan kundtjänsten och trafikvärdarna. Att lämna anbud på denna upphandling, var inte ett val att delta, utan att inte avstå. De fattar beslut om vilka upphandlingar som inte ska läggas anbud på inte vilka man ska lämna anbud på, enligt (T4). Securitas lämnar anbud på alla upphandlingar inom deras område. Kriterier för att inte svara på en upphandlingsförfrågan kan vara affärsmässiga risker eller att startkostnaderna är för höga.

När det gäller vad som avgör vilket timpris som anbudet ska mynna ut i är personalkostnaden den mest avgörande. I detta fall tillkom även kostnad eftersom att det krävdes en ny lokal. Respondenterna(T4 och T5) ser sättet som den offentliga processen utförs på, som det enda sättet det går att göra upphandlingar på. Offentlig upphandling måste vara konkurrensutsatt och då är det lägsta priset som är avgörande. Vid andra upphandlingar där det handlar om resurser, är det andra faktorer som avgör. (T5) fortsätter med att säga att ”svågerpolitiken stoppas när priset är en faktor, samtidigt kan timpriset bli så löjligt lågt att man undra hur leverantören skall klara det”.

Representant (T4) förklarar att avtalsskrivningsprocessen gick till så att, efter öppningen av anbuderna och tilldelningen gjorts och när överprövningsperioden är klar, har Securitas och kunden ett möte. Då använder kunden ett avtalsutkast som vi gemensamt går igenom, detta för att se om något behöver ändras. Om inget ändras, skriver båda parter under kontraktet och det är detta som blir det slutgiltiga avtalet. Sedan går vi gemensamt över till mer operativa

förhandlingar, som en etableringsplan. Denna omfattar hur mycket personal som måste rekryteras innan uppdragsstarten och när lokalen ska vara inflyttningsklar, berättar (T4). Om priset inte är den enda faktorn, så lägger Securitas fokus på de områden som skiljer företaget från de övriga bolagen. Vilka dessa är vill respondenterna (T4 och T5) inte närmare beskriva. Dessutom får man lägga mer fokus på andra saker som kan bli avgörande, enligt (T4). Om det är en fråga om resurser kan företaget beskriva dessa utförligt samt medföljande service.

I den upphandling som granskades var Securitas bud på 299 kronor per timme. Företaget anser sig klara det priset och baserar det svaret på faktorer som affärsrisk och att detta uppdrag anses ha en låg risk. Med låg risk syftar (T5) på att de inte tar några kritiska ekonomiska risker. Dessutom är möjligheten att inte klara av målen låg och det enda utfallet vid ett misslyckande är ett vite. En annan faktor är det antal timmar det handlar om, respondenten (T4) förklarar detta med att ”om man har en kronas vinst på en stor volym då genererar det ändå en stor vinst”. En aspekt som räknas in är hur stort kundens inflytande är, avseende marknadsvärde och synergieffekter.

Respondenterna (T4 och T5) håller inte med om (som de andra anbudsgivarna säger) att parkeringen har en hög sjukskrivningsfrekvens utan man upplever snarare motsatsen. Dessutom vill de föra in en del av parkeringsavdelningens sammanhållning inom arbetsgrupperna i företagets övriga verksamheter.

Respondenterna (T4 och T5) menar att det krav som var svårast att uppfylla i förfrågningsunderlaget var kvalitetskriterierna. Inte för att de ”i sig är svåra” utan för att Securitas har en ganska fyrkantig och hårt reglerad kvalitetspolicy. Denna är svår att förklara och i viss mån svår att sammanfoga med kundernas policy. Till detta kommer att det sker två kvalitetskontroller, både företagets egen men även kundens. Till exempel pågick en av Trafikkontorets revisioner på Securitas parkeringsavdelning samtidigt som denna intervju hölls. Respondenten (T5) kommenterar det med att ”det är skönt med den kontrollen, inte bara för att man är ett seriöst företag utan det tvingar dessutom alla instanser att faktiskt stå på tå och leverera det man lovat”. Securitas anser att Trafikkontoret har hanterat upphandlingsprocessen på ett professionellt sätt, både innan avtalets skrevs men även nu ”när uppdraget körs”.

5 Analys

I detta kapitel presenterar vi vår tolkning av empirin utifrån studiens frågeställning ”Vilka effekter har den offentliga upphandlingsprocessen på företag och organisationer?”.

Analysen inleds med en jämförande analys av likheter och skillnader mellan de två fallens upphandlingar. Därefter tolkas det empiriska materialet utifrån de fem grundprinciper som utgör basen i Lagen(2007:1091) om offentlig upphandling(LOU).

5.1 Likheter mellan Fall (U) och Fall (T)

- Avtal är uppdelade i flera avtalsområden.
- Avtal avser mjuka tjänster som är svåra att beskriva.
- Beställare utför egna inspektioner hos leverantörerna för att följa upp avtal.
- Lägsta pris som grund för tilldelning av avtal.
- Hänvisning sker till lagar inom respektive verksamhetsområde.
- Krav på bemanning 24 timmar om dygnet. Fall (T) har dock detaljerade krav på när och hur många timmar som ska fördelas på dagtid, kvällstid samt på helger.
- Upphandlade tjänster som studerats i denna studie har tidigare upphandlats.

5.2 Skillnader mellan Fall(U) och Fall(T)

- (U) Gemensam upphandling av ramavtal för flera kommuner, förvaltningar och bolag. Avtal avropas vid behov av tjänst. Det innebär att de leverantörer som tilldelats avtal inte garanteras ett kontrakt. Kontrakt tecknas först när avrop sker av den enskildes handläggare som väljer leverantör och tjänst. (T) Avser en specifik upphandling för Trafikkontoret inom Göteborg stad. De eller den leverantör som vinner upphandlingen erhåller kontrakt.
- (U)Tjänsterna som upphandlas är hem för vård och boende(HVB). (T)Tjänsterna som upphandlas utgörs av parkeringsövervakning.
- (U) Upphandlingen har 60 stycken anbudsgivare som utgörs av både ett par stora och ett antal mindre leverantörer. (T) Upphandlingen har fyra anbudsgivare som utgörs av landet största leverantörer inom branschen.
- (U) Beställarna har egen regi verksamhet och i upphandlingens förfrågningsunderlag

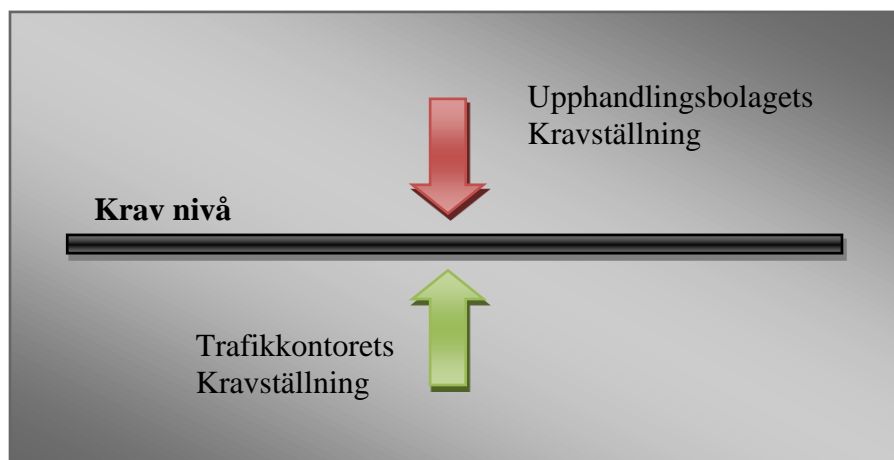
anges att de upphandlade tjänsterna utgör ett komplement till den verksamhet som bedrivs i egen regi. (T) Saknar verksamhet i egen regi men har tidigare haft Gatubolaget som ansvarat för parkeringsövervakningen.

- (U) Saknar tydliga krav på bemanning/personaltäthet bortsett från att leverantörernas verksamheter ska ha bemanning dygnet runt. (T) Krav på bemanningen är mycket specificerade i förfrågningsunderlaget
- (U) Krav ställs på att majoriteten av den vårdande/behandlande personalen ska ha en adekvat högskoleutbildning. Resterande vårdande/behandlande personal ska ha minst 18 månaders erfarenhet eller övrig adekvat utbildning från t ex gymnasium eller KY. Krav finns för kompetensutveckling för tillsvidareanställda men inte för övriga.Handledning ska ske av en extern handledare som är kopplad till den metod som används. Personalen ska ha kompetens inom krisbearbetning och motivationsarbete. Barnpsykologiska utredningar ska göras av legitimerad psykolog med minst 2 års erfarenhet av arbete med barn/ungdomar. Leverantören ska ha utarbetade kanaler till skola, BUP och andra kompetenser. Tillstånd ska finnas från Socialstyrelsen att bedriva den verksamhet som upphandlas. (T) Inga krav ställs på formell utbildning förutom leverantörens produktionsledare. Istället ligger betoningen på medarbetarnas personliga lämplighet att utföra arbetet. Den formella kunskapen regleras av Trafikkontoret som lämnar ut förordande till de vakter som har tillbörlig kunskap vid olika testtillfällen. Kraven regleras istället av en särskild lag för bevakningsföretag.
- (U) De krav som ställs i upphandlingen är mer generella och de anges i stor utsträckning genom att hänvisningar görs till lagar, krav på Socialstyrelsens tillstånd att bedriva den verksamhet som avses i anbudet samt krav på formell utbildning och viss erfarenhet. Anbudsgivarna ska lämna in beskrivningar och dokument som beskriver hur de bedriver kvalitetsarbete.
(T)Trafikkontorets upphandling är omfattande samt har många, mycket specifika och detaljerade krav. Dessa krav har fokus på vakternas klädsel, utrustning samt andra konkreta områden. Det är specificerat i anbudet att det rör sig om 35 heltidstjänster men det finns ingen övre spärr på personalstyrka.
- (U) Flera leverantörer har tilldelats avtal utifrån ”lägsta pris” och bland dessa råder en stor prisvariation. (T) Den leverantör som hade lägsta pris i anbudet har tilldelats avtal.
- (U) Upphandlingsbolaget använder elektronisk upphandling för alla anbudsgivare.

(T) Upphandlingen sker i pappersform.

- (U) I upphandlingen är Upphandlingsbolaget upphandlingsansvarig och kommuner, förvaltningar och bolag utgör kunder/beställare. (T) I upphandlingen utgör Trafikkontoret upphandlingsansvarig och kund/beställare.

Skillnader när det gäller kravställning vid upphandlingarna



5.3 Effekter av Upphandlingsbolagets upphandling, Fall (U)

Nedan görs en analys av det empiriska materialet utifrån de fem grundläggande principerna som Lagen(2007:1091) om offentlig upphandling vilar på.

5.3.1 Principen om icke-diskriminering

Lokala företag ska inte ges företräde med anledningen av dess geografiska läge. När det gäller det geografiska läget finns det krav på att de boenden som avropas inte får ha ett reseavstånd för den enskilda och anhöriga som överstiger två timmar. Handläggaren/socialsekreteraren väljer utifrån en utredning enligt SoL eller LVU, vilken placering som är lämplig för den enskilde samt var denna placering bör ske. Bedömningen sker utifrån den enskildes vård- och behandlingsbehov, sociala behov, närhetsprincipen och kontinuitetsprincipen. Dessa krav verkar rimliga utifrån den enskildas behov och kan därför inte ses som diskriminerande anser vi. En förutsättning för att principen ska kunna hållas är att det finns ett tillräckligt stort utbud av boenden att välja mellan.

5.3.2 Principen om likabehandling

Principen innebär att alla leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar som t ex att information ges vid samma tillfälle. Det finns en risk att kravet på likabehandling inte uppfylls när det gäller det kommunägda bolaget Gryning Vård AB. Bolaget utgör en av leverantörerna som tilldelats avtal. När det gäller själva upphandlingen har den följt de strikta regler som gäller enligt Lagen om offentlig upphandling(LOU). För det kommunägda bolaget finns möjligheter till insyn och kontakter i de kommunala verksamheterna genom att samma ägare finns som beställare och leverantör. Det finns även en diskussion i samhället i dag som rör offentligt ägande kontra privat ägande. Många anser att vård inte är lämplig att utföras av privata ägare eftersom de drivs av vinstintresse. Enligt Gryning Vård AB ska bolaget drivas enligt självkostnadsprincipen (Årsredovisning Gryning Vård AB, 2011). Genom att det är socialsekreterarna/handläggarna som gör avrop är det viktigt att de inte gör någon skillnad mellan leverantörer i privat regi och kommunal regi. Max Weber betonar starkt den enskilda handläggarens autonomi från externa intressen och kompetens som viktiga principer för byråkratins sätt att fungera. Därmed motverkas nepotism och godtycklighet(Styhre, 2009). Det är viktigt att samverka och bygga förtroendefulla relationer mellan beställare och

leverantör i syfte att ge den ungdom som placeras en god vård och boende. Det finns en risk för att alla leverantörer inte behandlas lika enligt principen om likabehandling.

5.3.3 Principen om ömsesidigt erkännande

I denna upphandling verkar det inte varit aktuellt med några krav som åsidosatt denna princip som innebär att intyg och certifikat som utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla även i övriga EU/EES-länder.

5.3.4 Proportionalitetsprincipen

Denna princip innebär att de krav som ställs på leverantören och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. I denna upphandling anser vi att skall-kraven har stått i proportion till det som upphandlats. I denna upphandling lämnades 60 anbud in varav 44 tilldelades avtal. De som föll bort gjorde det på grund av att de inte uppfyllde kravet på resetid, Socialstyrelsens tillstånd och kompetens. Det kan inte ses som några orimligt högt ställda krav. De ställda skall-kraven kan istället ses som en ”minimnivå”.

Vi anser att krav på bemanning skulle kunna förtydligas eftersom flera av våra respondenter anser att bemanningen utgör en viktig faktor när det gäller kvalitet. I ramavtalet anges att leverantören ansvarar för att det finns erforderlig personalstyrka och bemanning på plats. Leverantören ska kunna säkerställa den avtalade vården och behandlingen vid personalens frånvaro vid sjukdom, semester etc. När ungdomarna bor i verksamheten ska den vara bemannad med personal dygnet runt och vid behov ska vaken personal kunna tillsättas. Vi anser att det finns ett stort utrymme för olika tolkningar av vad som utgör erforderlig personalstyrka. Genom att personalkostnaden utgör den största andelen av vårdkostnaderna finns det en risk för låg bemanning i syfte att hålla nere kostnader.

För de leverantörer som önskar finns det möjlighet till att profilera sina tjänster men frågan är i vilken utsträckning det sker. Finns det ett intresse att prestera över ”minimnivån”? Av de leverantörer som tilldelats avtal finns stora prisvariationer. Beror ett högre pris på att vissa leverantörer utför tjänster med högre bemanning, mer behandling etc eller beror det på att leverantörerna har höga vinstmarginaler? Det kommunägda bolaget Gryningen Vård AB tillhör de som har högre priser bland leverantörerna. En studie av offentliga upphandlingar som utförts av Per Molander(2009) visade att det generellt inte finns något samband mellan pris

och kvalitet. Författaren menar att en konsekvens av detta är att priset inte kan användas som indikator på kvalitet. Kvaliteten måste därför undersökas särskilt i varje upphandling. När det gäller kvaliteten anser Socialstyrelsen att de villkor som påverkar barnens eller ungdomarnas behandling och där de funnit brister hos socialnämnden är överlämnandet av vårdplanen och utredningen till HVB, att göra barnen eller ungdomarna delaktiga vid placeringstillfället och att följa upp varje enskilt barn eller ungdom. Det är socialnämnden som tillsammans med huvudmannen ansvarar för vården och behandlingen. Tillsynen har även visat att barnets eller ungdomens behov inte är tillräckligt utrett eller så har socialnämnden inte haft tillräcklig kunskap om vilken vård som HVB kan erbjuda. Socialstyrelsen anser även att det finns få evidensbaserade metoder inom området och att det saknas tydliga krav på vilken kompetens som behandlingspersonalen behöver för att arbeta med dessa metoder (Socialstyrelsen 2009-126-17).

Upphandlingskostnader/transaktionskostnader påverkas av omfattningen av de krav som ställs på anbudsgivarna vid upphandlingen. Upphandlingen i fall(U) tog cirka 1,5 år att genomföra. Pay-off tiden är 0,23 år för den aktuella upphandlingen. Enligt Per Molander(2009) är den potentiella vinsten med formellt genomförda upphandlingar stor. Storleken på vinsten varierar men genomsnittsvärdet ligger mellan 20-25 procent av värdet när priset i den formella upphandlingen jämförs med priset hos en slumpmässigt vald leverantör

Vi har vid vår analys kommit fram till att de krav som ställts vid upphandlingen inte kan ses som orimligt högt ställda krav. Det ovanstående resonemanget visar istället på att kraven följer en ”minimivå”.

5.3.5 Principen om transparens

Principen innebär en skyldighet för den upphandlade myndigheten att skapa öppenhet genom att tydligt lämna information om upphandlingen och hur den kommer att genomföras.

Förfrågningsunderlaget ska vara klart och tydligt och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas Därigenom kan leverantörerna förutse vad som är av störst vikt vid valet av leverantör. I denna upphandling verkar kravet på transparens vara uppfyllt.

5.4 Effekter av Trafikkontorets upphandling, Fall (T)

Nedan görs en analys av det empiriska materialet utifrån de fem grundläggande principerna som Lagen(2007:1091) om offentlig upphandling vilar på.

5.4.1 Principen om icke-diskriminering

Den leverantör gynnas som råkar ha en lokal inom det geografiska område som upphandlingen avser. Det beror på att denne leverantör kan lämna ett lägre timpris eftersom hyreskostnaden för nya lokaler inte behöver räknas med i kalkylen. I övrigt spelar inte den geografiska placeringen någon roll för Trafikkontoret. Däremot kan leverantörer diskrimineras genom att de inte har befogenhet att verka i Sverige. Detta beskrivs nedan i principen om ömsesidigt erkännande.

5.4.2 Principen om likabehandling

Principen innebär att alla leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar t ex att information ges vid samma tillfälle Denna princip verkar vara uppfylld. I detta fall finns inte någon konkurrerande regi i egen verksamhet eller verksamhet i kommunägda bolag.

5.4.3 Principen om ömsesidigt erkännande

Denna princip innebär att intyg och certifikat som utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla även i övriga EU/EES-länder. I denna upphandling ställs denna princip mot två lagar. Den ena lagen är Lag(1987:24) om kommunal parkeringsövervakning som begränsar vilka som får utföra parkeringsövervakning på allmän mark till att bara innefatta anställda inom bevakningsbolag, kommunalanställda i den egna eller annan kommun samt personer anställda i ett kommunalt transportbolag som bedriver linjetrafik i den egna kommunen. Den andra lagen, Lag (1974:91) om bevakningsföretag, begränsar vilka som får auktorisation för att bedriva bevakningsverksamhet i Sverige. Detta gör att bevakningsföretag som har rätt att driva bevakningsverksamhet i något annat EU land inte nödvändigtvis får göra det i Sverige.

5.4.4 Proportionalitetsprincipen

Denna princip innebär att de krav som ställs på leverantören och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. Om

det finns flera alternativ bör det alternativ som är minst ingripande eller belastande för leverantörerna väljas. Trafikkontorets upphandling går att likna vid idéer som påminner om ”Scientific Management” (Taylor, 1911). Med detta menar vi att upphandlingen förutom de lagar som upphandlingen stödjer sig på, så finns det många, mycket specifika och detaljerade krav. Taylor menar att arbete ska bedrivas genom att en detaljerad dokumentation utformas av hur arbetet ska utföras och därefter görs kontroller av att arbetet faktiskt sker enligt beskrivningen och resultatet mäts. Därigenom anses produktiviteten öka. Fall (T) är i likhet med Taylorismen snarare ett försök att styra kvalitetskraven genom att minska risken för låg kvalitet, genom att öka pressen och höja ”ribban” för krav på kvalitet så mycket som möjligt till en maximinivå.

Max Weber ansåg att den byråkratiska organisationen var lämplig för att hantera de krav på effektivitet och transparens som ett modernt samhälle förväntar sig och är beroende av. Han såg bland annat den amerikanske ingenjören Frederick Taylors Scientific Management metoder som ett uttryck för en gradvis övergång till en alltmer kalkylerad rationalitet (Styhre, 2009). Trafikkontorets sätt att hantera upphandlingen och dess krav stämmer väl in på den byråkratiska organisationens rationella och kalkylerande sätt att verka.

I denna upphandling finns det fyra stora leverantörer som är anbudsgivare. Den höga nivån på kraven minskar möjligheten för mindre leverantörer att vara med och delta i upphandlingen. Det är de största bolagen som genom stordriftsfördelar/skalfördelar kan skapa lönsamhet trots pressade priser. Om denna trend håller i sig kommer troligen antalet anbudsgivare att minska och risken finns att det endast finns en leverantör kvar vilket innebär en monopolställning. Detta hindrar en marknad med effektiv konkurrens. Enligt Jan-Erik Nilsson med flera (2005) kan det finnas marknader med relativt få köpare och säljare som fungerar som om det vore fråga om perfekt konkurrens. Det som är viktigt är att det finns många aktörer av vardera sorten. Det mycket omfattande förfrågningsunderlaget innebär att det stänger ute mindre leverantörer eftersom transaktionskostnaderna blir höga och utgör en hög inträdesbarriär samtidigt som det finns en risk för leverantören att förlora upphandlingen. Styhre(2009) menar att på marknader med låga inträdesbarriärer där det förhållandevis är lätt för kunden att bedöma pris och erbjudande kan det fungera i enlighet med denna doktrin. Men när det rör sig om högre inträdesbarriärer med ett litet utbud och få aktörer blir det mer problematiskt att etablera en effektiv marknad.

När många krav ställs blir det även en inlåsning som försvårar en snabb och stor omställning i de fall en leverantör mister ett kontrakt vid en ny upphandling. För samhället kan det innebära ökade kostnader. Vi ställer oss frågande till vad kravet på att personalen inom uppdraget inte får utföra andra uppgifter inom organisationen har för inverkan på uppdraget i sin helhet. Analysen visar att de detaljerade och många skall-kraven inte är rimliga och står i proportion till vad som krävs för att klara av uppdraget vilket strider mot proportionalitetsprincipen.

5.4.5 Principen om transparens

Principen innebär en skyldighet för den upphandlade myndigheten att skapa öppenhet genom att tydligt lämna information om upphandlingen och hur den kommer att genomföras. Förfrågningsunderlaget ska vara klart och tydligt och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas. Därigenom kan leverantörerna förutse vad som är av störst vikt vid valet av leverantör. I denna upphandling verkar kravet på transparens vara uppfyllt.

6 Resultat

Syftet med denna studie har varit att öka vår förståelse av offentliga upphandlingar och dess effekter genom att besvara studiens fråga ”Vilka effekter har den offentliga upphandlingsprocessen på företag och organisationer?”. Resultatet av studien bygger på analysen i kapitel 5. I detta kapitel redovisas de effekter av de offentliga upphandlingar som studerats för respektive fall. Vi ger även förslag till fortsatt utveckling av offentlig upphandling.

6.1 Upphandling Upphandlingsbolaget, Fall (U)

Resultatet av studien visar att upphandlingen av ramavtal administrativt har genomförts i enlighet med Lagen(2007:1091) om offentlig upphandling men upphandlingen har bidragit till effekter som inte gynnar en effektiv marknad med fri konkurrens.

Upphandlingen av ramavtal har skapat en ”intern, inre marknad” där de leverantörer som tilldelats avtal finns samlade. Dessa har genom tilldelning av avtal erhållit en ”godkänd stämpel”. Det är till denna grupp av godkända leverantörer som socialsekreterare/handläggare vänder sig till vid avrop/beställning av tjänster. Den ”interna, inre marknaden” som skapats

kan ses som en marknad med valfrihet att välja leverantör. Det finns likheter med den verksamhet som regleras genom Lag(2008:962) om valfrihetssystem(LOV). En skillnad är att det inte är brukaren själv som gör ett aktivt val utan socialsekreteraren/handläggaren.

Socialsekreteraren/handläggaren ska här välja lämplig leverantör med lägsta pris.

De krav som ställs i upphandlingen utgår i stor utsträckning från gällande lagstiftning och riktlinjer och kan ses som en ”miniminivå”. Det råder en stor prisvariation mellan de leverantörer som tilldelats avtal trots att tjänsterna avser samma målgrupp/tjänstekategori. Studien ger inte något entydigt svar på varför priset varierar. Den förklaring som ges är att prisvariationen till viss del kan förklaras av att det inte finns en leverantör som kan tillgodose alla behov. Den stora prisvariationen ger signaler om en ineffektiv marknad. Om de leverantörer som tilldelas avtal inte kan erbjuda en tjänst utifrån dessa behov kan socialsekreteraren/handläggaren vända sig till andra leverantörer och göra en direktupphandling. Stöd för direktupphandling finns i LOU när det gäller särskilda skäl. De tjänster som upphandlats utgör ett komplement till kommunens verksamhet i egen regi. Det innebär att risken för outnyttjad kapacitet flyttas över från kommunen till leverantörerna.

Det finns motsättning mellan Lagen(2007:91) om offentlig upphandling(LOU) och Socialtjänstlagen(SoL) som uppstår vid avrop av ramavtal. Vad ska prioriteras. Den enskildes behov av boende och vård enligt Socialtjänstlagen eller kravet på en marknad med fungerande konkurrens? Egentligen kanske det inte behöver råda en motsättning mellan lagarna? Denna studie visar att det är socialsekreteraren/handläggaren som har det största inflytandet vid val av leverantör när det gäller tilldelning av kontrakt. Fler leverantörer i kombination med tydligare krav för att tillgodose den enskildes behov borde leda till en effektivare konkurrens som mer stämmer överens med de intentioner som finns när det gäller konkurrens och offentlig upphandling.

6.2 Upphandling Trafikkontoret, Fall (T)

Resultatet av studien visar att upphandlingen av ramavtal administrativt har genomförts i enlighet med Lagen(2007:1091) om offentlig upphandling men upphandlingen har bidragit till effekter som inte gynnar en effektiv marknad med fri konkurrens.

Upphandlingsformen är konstruerad på ett sådant sätt att den hämmar konkurrensen och ökar risken för monopol. Det medför att det bara är de stora vaktbolagen som klarar av att svara på de många och detaljerade krav som ställs i upphandlingen. Det kan så småningom leda till att det bara finns ett företag kvar som har kapacitet att klara uppdraget om Trafikkontoret fortsätter att följa den trend som det går att se i de senaste upphandlingarna (upphandling 0381/11 och upphandling 1771/08). I upphandlingarna skärper de kraven för varje gång som upphandling av parkeringsövervakning sker genom en betoning på ledarskap och lokaler. Ett exempel är att skärpa kraven på den som ska leda uppdraget genom att denna måste ha särskild erfarenhet av att leda parkeringsvakter och inte bara ledarskap i allmänhet. Krav på att lokalen ska ligga i avtalsområdet påverkar möjligheten att vinna upphandlingen genom lägsta pris för de som inte har en lokal i aktuellt område. Storskalighet är en viktig del av upphandlingen och ett hjälpmedel i arbetet att hålla ner priset. I denna upphandling som studerats finns endast fyra anbudsgivare varav en av dessa har tilldelats kontrakt i alla de tre avtalsområden som upphandlingen omfattar. Syftet att dela upp ett avtal i flera delar är bland annat att fler och mindre bolag ska kunna konkurrera. I detta fall har en stor leverantör tilldelats avtal i samtliga tre områden genom att leverantörens anbud hade det lägsta priset.

När det gäller anbudslämnarna/ leverantörerna gillar de inte att upphandlingen slutar i ”lägsta pris” men alla lämnar ändå in anbud på parkeringsövervakning. Det enda positiva som anbudsgivarna ser med lägsta pris är att det motverkar svågerpolitik. Motiven bakom beslutet att lämna in anbud varierar mellan anbudsgivarna men de förväntar sig inte att göra en stor vinst på uppdraget. De likheter som går att se i besluten har att göra med prissättningen och den speglas av det faktum att prisskillnaden är liten. Denna likhet i timpris går att förklara med de hårt styrda och reglerade krav som finns för bemanning och som anges i kollektivavtal samt bemanningskrav i upphandlingen. För de eller den leverantör som tilldelas kontrakt är det oekonomiskt att prestera mer service eller högre kvalitet än vad avtalet föreskriver. Kraven är redan satta så högt genom ”maximinivån”.

Trafikkontoret har i sina upphandlingar som rör parkeringsövervakning aktivt försvårat möjligheten för fler och mindre företag att delta. De har även försvårat möjligheten för stora leverantörer att utnyttja storskalighet. De oproportionerligt höga kraven innebär höga inträdesbarriärer och inlåsnings effekter som försvårar omställning i de fall som kontrakt

avslutas. Dominansen av ett fåtal anbudsgivare och att en leverantör tilldelats kontrakt i alla tre områden visar på en stor risk för monopol.

6.3 Förslag till alternativa upphandlingar

6.3.1 Fall (U) LOV

I praktiken fungerar denna upphandling som en upphandling enligt LOV (Lag (2008:962) om valfrihetssystem) där de socialsekreterare/handläggare som gör avrop fritt väljer leverantör utifrån sin klients behov. De kan även göra en direktupphandling med andra leverantörer utanför ramavtalet. I Socialtjänstlagen står det att den individ som berörs ska ha inflytande på den vård som ges. Enligt Socialstyrelsen finns det brister när det gäller delaktigheten hos de ungdomar som placeras och de utredningar av behoven som görs. Genom att utveckla en valfrihetsmodell enligt LOV för hem för vård och boende skulle inflytandet och delaktigheten hos de som placeras lyftas fram tydligare än vad som sker idag.

6.3.2 Fall (T) Prisstyrd upphandling

Under arbetes gång kom vi i kontakt med alternativa sätt att upphandla tjänster på. Respondent (A1) nämnde en intressant metod som kallas för prisstyrd upphandling vilket går ut på att beställaren lämnar ett fastställt pris och anger några få krav. Leverantörerna får sedan ”baklänges räkna” ut kostnaderna för de specificerade uppgifterna samt redovisa vad de är villiga att leverera för det fastställda priset. Denna metod är inget som respondent (A1) kommit på själv. (Nilsson et al. 2005) kallar upphandlingsformen för upphandling med pristak och beskriver att avsikten är att ge leverantörerna större ekonomisk frihet samtidigt som beställaren kan kontrollera prisstrukturen. Författarna fortsätter med att denna metod lämpar sig för stora komplexa projekt där det är svårt att beskriva det som ska upphandlas, eller i branscher där det finns en risk för monopol. Detta tror vi kan vara ett alternativ till dagens modeller där priserna blir lägre samtidigt som de negativa samhällsekonomiska konsekvenserna ökar.

6.4 Slutdiskussion

Resultatet av denna studie av de två fallen visar på effekter som leder till en ineffektiv marknad med en konkurrens som inte fungerar. I Trafikkontorets upphandling finns tendenser till monopol. De pressade priserna och de många och höga kraven har bidragit till detta.

Frågan är vad det innebär för samhället. När leverantörerna pressas alltför hårt blir det ofta de som arbetar i verksamheten som blir lidande vilket leder till ökad sjukfrånvaro och arbetslöshet. Dessa kostnader betalas ofta av den offentliga sektorn vilket gör att slutnotan med pressade priser kanske blir till priset av högre kostnader för samhället. Även Upphandlingsbolagets upphandling visar på en ineffektiv marknad trots att det finns fler leverantörer med avtal. Det är dock viktigt att beakta att de flesta leverantörer har ganska få platser vilket visar på att antalet platser som upphandlas kanske är för litet. Just nu är det extra tryck på platserna genom att Migrationsverket köper upp platser. Det är en gåta att inte fler leverantörer finns med som anbudsgivare med tanke på den stora prisvariation som råder. Socialstyrelsen har visat på flera brister när det gäller kvaliteten vilket går ut över de som tillhör de sköraste i samhället. Helt klart finns det ett stort behov av kvalitetsförbättringar och en ökad delaktighet för att tillgodose de enskilda ungdomarnas behov och intresse. Vi anser att det behövs fler empiriska studier för att studera och förstå de effekter som offentliga upphandlingar bidrar till i praktiken om vi verkligen vill ha effektiva marknaden med fungerande konkurrens.

Avslutningsvis kan vi säga att trots att upphandlingarna i de två fallen administrativt följer upphandlingsprocessen enligt Lagen(2007:1091) om offentlig upphandling som den är tänkt, blir inte effekterna inte vad som avsetts.

7 Referenser

7.1 Upphandlingar

Göteborg Stads Trafikkontor, Upphandling 0381/11, Parkeringsövervakning, Avtalsområde 1
Göteborg Stads Trafikkontor, Upphandling 1771/08, Parkeringsövervakning, Avtalsområde 2
& 3

Upphandlingsbolaget Göteborgs Stad AB, Ramavtal IK 10175

7.2 Vetenskaplig litteratur

Blomqvist P. & B. Rothstein. (2000). Välfärdsstatens nya ansikte – Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn. Stockholm: Agora

Brunsson, Nils & Jönsson, Sten A. (1979). Beslut och handling: Om politikens inflytande på politiken. Stockholm: Liber Förlag

Glaser, Barney G. (2010). Att göra grundad teori: Problem, frågor och diskussion. Mill Valley, Ca: Sociology Press

Nilsson, Jan-Eric, Bergman, Mats & Pyddoke, Roger (2005). Den svåra beställarrollen: Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor. 1. uppl. Stockholm: SNS förlag

Styhre, Alexander (2009). Byråkrati – teoretiker, kritiker och försvarare, Malmö: Liber.

Taylor, Frederick Winslow (1911). The Principles of Scientific Management. New York: Harper & Brother

7.3 Tidskrifter och rapporter

Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme, Accounting Organizations and Society, Vol 20. No2/3. pp. 93-109

Kouzes, J. – Mico, P., 1979. "Domain Theory: An introduction to organizational behavior in Human Service Organizations", Journal of Applied Behavioral Science, Vol. 15, nr. 4, s. 449-469.

Molander, Per, "Regelverk och praxis i offentlig upphandling". Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:2, Regeringskansliet, Finansdepartementet

Addici Security AB, Årsredovisning 2007 och 2011

G4S Security Services (Sverige) AB, Årsredovisning 2011

Securitas Sverige AB, Årsredovisning 2011

7.4 Elektroniska källor

Gryning Vård AB, Jubileumsskrift, Gryning under 10 år,

http://www.gryning.se/grynings_jubileumsbok.pdf , 20130107

Gryning Vård AB, Årsredovisning 2011

<http://www.gryning.se/pressrum.asp>, 20130107

Göteborgs Gatu AB(Gatubolaget), Årsredovisning 2007, 2008, 2010

<http://www.gatubolaget.goteborg.se/prod/gatubolaget/dalis2ny.nsf/vyPublicerade/D> ,
20130107

Göteborgs stad

www.goteborg.se , 20130107

Göteborgs stads riktlinjer vid upphandling(Policy och riktlinjer för upphandling och inköp inom Göteborgs Stad 2012-10-11).

http://uhb.goteborg.se/for_inkopare_upphandlings_och_inkospolicy/, 20130107

Göteborg Stads, Årsredovisning 2011

<http://goteborg.se/wps/portal/invanare/kommun-o-politik/kommunfakta/ekonomi/arsredovisningar/>, 20130107

http://uhb.goteborg.se/artiklar_pressmeddelande_inkopsanalys/Goteborg_Stat

Upphandlingsbolag AB, inköpstödet Winst

<http://uhb.goteborg.se/winst/> , 20130107

Göteborgs Stads Upphandlingsbolag AB, Ägardirektiv och Kvalitetspolicy

<http://uhb.goteborg.se/foretaget/> , 20130107

Göteborgs Stads Upphandlingsbolag AB, Rapport ”Analys av inköpsvolym”, 2011-11-23

http://uhb.goteborg.se/artiklar_pressmeddelande_inkopsanalys/ , 20130107

Kammarkollegiet, ”Regelverk för offentlig upphandling”

www.upphandlingsstod.se/regelverk , 20130107

Konkurrensverket, Offentlig upphandling

http://www.kkv.se/t/sectionstartpage_6605.aspx , 20130107

Konkurrensverket, Rapport ”Siffror och fakta om offentlig upphandling”, Konkurrensverkets rapportserie 2012:6,

http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/rapport_2012-3.pdf, 20130107

Socialstyrelsen, ”Hem för vård eller boende för barn, unga och familjer”, Rapport från en nationell tillsyn 2007-2008, 2009-126-17

<http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2009/2009-126-17>, 20130107

Statistiska Centralbyrån(SCB), Rapport ”Offentlig ekonomi 2011

http://www.scb.se/Pages/PublishingCalendarViewInfo_259923.aspx?PublObjId=15306 ,
20130107

Sveriges Kommuner och Landsting(SKL), Rapport ”Upphandling och uppföljning av HVB”,

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/samhallsorganisation/publikationer_konkurrens_val_frihet_upphandling/upphandling_och_uppfoljning_av_hvb_for_barn_och_unga , 20130107

Bilaga 1 Lagar

Nedanstående lagar som nämns i studien beskrivs här översiktligt i allmänna termer.

Kompleta lagar finns att läsa elektroniskt genom följande länk: (<http://www.notisum.se>)

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling

Lagen gäller för offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster samt av byggkoncessioner. Lagen gäller även när upphandlande myndigheter anordnar projekttävlingar. I kapitel 3 i denna uppsats beskrivs upphandling och upphandlingsprocessen närmare.

Lag (2008:962) om valfrihetssystem

Med valfrihetssystem enligt denna lag avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat kontrakt med.

Konkurrenslagen (2008:579)

Lagen har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens när det gäller produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter.

Offentlighets- och sekretesslagen, OFS (2009:400)

Lagen innehåller bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar. Lagen innehåller vidare bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Dessa bestämmelser avser förbud att röja uppgift, vare sig detta sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt.

Socialtjänstlag (2001:453)

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Lagen syftar till att främja människornas ekonomiska och sociala trygghet samt hjälpa fram ett aktivt deltagande i samhällslivet.

Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska föras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen(2001:453).

Insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet. Beslut om vård med stöd av denna lag meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden.

Hälso- och sjukvårdslag (1982:763)

Med hälso- och sjukvård avses i denna lag åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. När det gäller tandvård finns det särskilda bestämmelser.

Skollag (2010:800)

I skollagen regleras vilka rättigheter och skyldigheter barn, elever och deras vårdnadshavare har. I lagen framgår också de krav som ställs på huvudmannen för verksamheten.

Kommunallag (1991:900)

I denna lag regleras bland annat kommunernas och landstingens organisation, befogenheter och skyldigheter. Här nämns även att kommuner och landsting får driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och om det gäller att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster i kommunen eller landstinget (2 kap. 7 §).

Lag (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning

Om kommunen behöver parkeringsövervakning får kommunen själva besluta om, och även administrera den övervakningen. I beslutet om övervakning anges var och när övervakningen ska ske. De parkeringsvakter som ska övervaka parkeringen ska ha fullgjort lämplig utbildning för uppgiften och deras förordnande tilldelas av kommunen.

Lag (1976:206) om felparkeringsavgift

Denna lag behandlar parkering eller stannande som övervakas av parkeringsvakter enligt Lag (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning.

Lag (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering

Markägaren får givet vissa bestämda villkor ta ut en kontrollavgift för fordon som parkerat på deras område. Avgifter får inte tas ut om fordonet bryter mot föreskrifter i Lag (1976:206) om felparkeringsavgift eller brott enligt brottsbalken.

Lag (1989:253) om allmänna helgdagar

Alla dagar som inte är söndagar och inte är namngivna i lagen utgör vardagar.

Lag (1974:191) om bevakningsföretag

Lagen reglerar bevakningsverksamhet i Sverige.

Bilaga 2 - Intervjufrågor Fall (T)

Frågarna ställdes i samtalsform

Till alla Anbudslämnarna

- Jag är lite intresserad av motiven bakom varför ni var intresserade av att lämna ett anbud på parkeringsövervakningen i Göteborg.
- Vilka faktorer är/var involverade när ni fastställer priset?
- Vad tycker du om upphandlingsprocessen?
- Är ni intresserade av att lämna ett anbud nästa gång uppdraget läggs ut på upphandling?
- Det att upphandlingen bara går på lägsta pris och inte på t.ex. kvalitet eller mest för pengarna, vad tycker ni om det?
- Hade anbudet sett annorlunda ut om priset inte var den enda faktorn?
- Vilket var det svåraste kravet att uppfylla?

Till de som inte fick uppdraget!

- Funderade ni på att överklaga beslutet? Varför/varför inte? Motivera?
- I efterhand, hur ser ni på beslutet att delta i upphandlingsprocessen?

Till uppdragstagaren

- I efterhand, är ni nöjda med uppdraget?
- Är det något i processen som ni skulle vilja ändra?
- Kommer detta uppdrag att uppnå de mål som ni hade när ni valde att lägga detta anbud?

Frågor till Trafikkontoret

- Vem fattar beslut om vilket företag som får kontrakt?
- Låt oss säga att två företag kommit med exakt samma pris och detta var det lägsta priset, vilka kriterier skulle urvalet då ha gjorts på?
- Är ni nöjda med dom som vann uppdraget så här långt?
- Är det något i processen som ni vill förändra till nästa gång uppdraget läggs ut på upphandling?

Bilaga 3-Intervjufrågor Fall (U)

Upphandling av akut- och korttidsvård för ungdomar, 13-20 år

(A3 utan utredning, A6 inkl utredning)

Ramavtal IK1017. Avtalstid 2011-0-601-2013-05-31

Intervjufrågor – Beställare Upphandlingsbolaget

Initiering av upphandling

- Vem/vilka tog initiativ och fattade beslut om att starta upphandlingen?
- Vilka aktörer, verksamheter och kompetenser representerar de som deltog i upphandlingsarbetet?

Behovs- och kravanalys

- Gjordes det någon marknadsanalys i samband med upphandlingen?
- Vem/vilka gjorde analysen och vad var resultatet av analysen?
- Finns det styrdokument kopplade till beställare som ligger till grund för upphandlingen?
- Vilka individuella behov och krav hos den enskilde ligger till grund för de upphandlade tjänsterna (A3 och A6)?
- På vilket sätt samlades behov och krav in?
- Vem/vilka fattade beslut om vilka behov och krav som slutligen fastställdes?

Förfrågningsunderlag, prövning och tilldelning av kontrakt

- På vilka grunder har de formella kraven valts ut?
- Har det skett en bortsällning av anbudssökningar innan kvalificeringen?
- Finns det statistik som visar orsak till bortsällning?
- Vilka kvalitetskriterier finns för de upphandlade tjänsterna(A3 och A6) och på vilka grunder har de valts ut?
- Vem/vilka har valt de kvalificeringskrav som gäller och på vilka grunder har de valts?
- Finns det några speciella svårigheter när det gäller att beskriva och bedöma kvaliteten på de upphandlade tjänsterna?
- På vilka grunder fattades beslut att anta anbud med lägsta pris?
- Hur ser sambandet mellan pris och kvalitet ut för berörda tjänster(A3 och A6)?

- Vad ingår i vårddygnskostnad respektive kostnad för behandling/utredning?
 - Hur kommer det sig att priserna mellan olika leverantörer skiljer sig åt?
 - Hur kommer det sig att en del leverantörers priser för ett vårddygn är det samma oavsett med utredning (A6) eller utan utredning(A3)?
 - Hur hanteras kommunala bolag som är anbudsgivare?
 - Vilka argument finns när det gäller att del av anbud kan antas?
 - Varför har val gjorts att teckna avtal med flera leverantörer?
 - Varför valdes förenklat förfarande som upphandlingsform?
 - Vilka argument finns när det gäller val av längd på tidsfrist för anbud?
-
- I vilken omfattning har frågor och kommentarer erhållits på förfrågningsunderlaget?
 - Har det skett några rättelser och eller kompletteringar av förfrågningsunderlaget?
 - Finns det utvärderingsprotokoll som visar motiven för val av anbudsgivare och leverantör respektive skälen för förkastande av anbudsansökningar och anbud?
 - Har det gjorts någon överprövning av upphandling (A3 och A6)?
 - Har det tidigare skett en överklagan av dessa tjänster?

Uppföljning av avtal

- Har någon uppföljning skett av pågående avtal?
- På vilket sätt sker uppföljning och vad har framkommit vid uppföljningen?
- Vem/vilka har genomfört uppföljningen och vilka erfarenheter och synpunkter har framkommit?
- Sker det en uppföljning av inköp /avrop av tjänsterna (A3 och A6)?
- Hur fördelar sig inköpen/avropen mellan olika leverantörer och tjänster(A3 och A6)?

Avslutande frågor

- Hur upplever du tillämpningen av regelverket vid upphandling av dessa tjänster?
- Har det gjorts någon beräkning vilka vinster som upphandling enligt LOU förväntas jämfört med ett direktinköp utan formaliserad upphandling?
- Vilka anser du är de största utmaningarna vid upphandling?

Upphandling av akut- och korttidsvård för ungdomar, 13-20 år

(A3 utan utredning, A6 inkl utredning)

Ramavtal IK10175. Avtalstid 2011-0-601-2013-05-31

Intervjufrågor – Avrop av tjänst(A3 och A6)

- Kan du beskriva hur arbetet går till vid avrop/inköp av tjänst?
- Finns det styrdokument som ligger till grund för avrop/inköp av tjänst?
- Vilka individuella behov och krav hos den enskilde ligger till grund för de de tjänster som avropas/köps (A3 och A6)?
- På vilket sätt samlas behov och krav in?
- Vem/vilka fattar beslut om vilka tjänster och leverantörer som väljs?

- Finns det några speciella svårigheter när det gäller att beskriva och bedöma kvaliteten på de köpta tjänsterna?
- Hur ser sambandet mellan pris och kvalitet ut för berörda tjänster(A3 och A6) vid val av tjänst och leverantör?
- Finns det en möjlighet att förhandla om pris och innehåll av tjänst?

- Har du någon uppfattning om vad som ingår i vårddygnskostnad respektive kostnad för behandling/utredning?
- Kan du ge en förklaring varför priserna mellan olika leverantörer skiljer sig åt?
- Kan du ge en förklaring varför en del leverantörers priser för ett vårddygn är det samma oavsett med utredning (A6) eller utan utredning(A3)?
- Anser du att det finns några skillnader mellan privata och kommunala leverantörer?
- Anlitar du enbart de leverantörer som har ramavtal(A3 och A6)?

- Sker det en uppföljning av de inköp/avrop av tjänsterna (A3 och A6) som gjorts?
- Vilka erfarenheter och synpunkter har framkommit?
- Hur fördelar sig inköpen/avropen mellan olika leverantörer och tjänster(A3 och A6)?

- Har du deltagit i upphandling av hem för akut- och korttidsvård?
- Har du deltagit i upphandlingen av detta ramavtal (IK1017) och i så fall på vilket sätt?
- Vilka anser du är de största utmaningarna vid upphandling av hem för akut- och korttidsvård?
- Vilka anser du är de största utmaningarna vid avrop/inköp av hem för akut- och korttidsvård?