

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT14

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Johan Olsson

Marcus Tennby

Handledare: Björn Rombach

Examinator: Gary Kokk

Ett steg mot en mer lyckad

konkurrensutsättning

**- en studie om förnyad konkurrensutsättning och dess
effekter på upphandlingsprocessen**



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Sammanfattning

Den offentliga upphandlingen i Sverige är en stor del av bruttonationalprodukten och uppgår till ungefär 500 miljarder kronor per år. Omkring en tredjedel av upphandlingarna i Sverige görs i form av ramavtal, där det tidigare funnits två alternativ. Sedan 2008 finns det ytterligare ett nytt typ av ramavtal, förnyad konkurrensutsättning, vars syfte är att främja konkurrensen bland leverantörer och således pressa priserna. Dock har detta förfarande fört med sig ett mer omfattande arbete för de upphandlande myndigheterna, något som det har riktats kritik mot. Studien har gått ut på att ge ökade kunskaper om de effekter som användandet av förnyad konkurrensutsättning har på upphandlingsprocessen. För att kunna identifiera tänkbara effekter har litteratur kring ämnet offentlig upphandling varit en väsentlig del för att kunna identifiera vilka olika aspekter av upphandlingar som kan tänkas få effekter på upphandlingsprocessen. Därmed har intervjuer genomförts med ett antal personer som arbetar frekvent med offentlig upphandling, och inte minst förnyad konkurrensutsättning. Utifrån litteraturen och det intervjupersonerna svarat går det att urskilja ett antal positiva respektive negativa effekter som användandet av förnyad konkurrensutsättning har på upphandlingsprocessen. Dock verkar flertalet av de negativa effekterna gå att minimera om förnyad konkurrensutsättning tillämpas på rätt typ av varor och tjänster.

Nyckelord: Lagen om offentlig upphandling, LOU, ramavtal, förnyad konkurrensutsättning, rangordningssystem.

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Problembeskrivning	7
1.3 Syfte	8
1.4 Definition av effekter	8
1.5 Disposition	9
2. Metod	10
2.1 Val av ramavtal	10
2.2 Urval	10
2.3 Avgränsning	11
2.4 Datainsamling och bearbetning av data	12
3. Teoretisk referensram	14
3.1 Upphandlingsprocessen	14
3.2 Fokus på pris, resursanvändning och kvalitet	15
3.3 Konkurrens.....	16
3.4 Sakkunskap och beställarkompetens.....	17
3.5 Konflikter och avstånd mellan beslutsfattare.....	18
3.6 Regelverket och de fem grundläggande principerna	20
3.7 Analysverktyg	23
4. Empiri	24
4.1 Fokus på pris	24
4.2 Antal anbudsgivare och konkurrens.....	26
4.3 Sakkunskap och noggrannhet	27
4.4 Beställarkompetens	29
4.5 Konflikter mellan aktörerna	30
4.6 Lagar och regler	31
5. Analys	34
5.1 Fokus på pris	34
5.2 Antal anbudsgivare och konkurrens.....	35
5.3 Sakkunskap och noggrannhet	35
5.4 Beställarkompetens	36
5.5 Konflikter mellan aktörerna	37
5.6 Lagar och regler	39
6. Slutsats	41
6.1 Förslag till vidare forskning	42
Referenslista	44
Bilaga	47

1. Inledning

Den offentliga upphandlingen i Sverige uppskattas årligen uppgå till omkring 500 miljarder kronor. Ett stort antal myndigheter och enheter berörs av den offentliga upphandlingen, och denna omfattning gör den till en stor del av bruttonationalprodukten i Sverige (Riese, 2012:6; SOU, 2013:12:22). Inköpen genom offentlig upphandling regleras i Lagen om offentlig upphandling (LOU) som bygger på EU-direktiv (SFS 2007:1091).

Offentlig upphandling används framförallt av tre olika anledningar:

1. Myndigheter och andra offentligt finansierade enheter skall via upphandling lyckas använda sina medel på bästa möjliga sätt genom att dra nytta av konkurrensen som råder på de aktuella marknaderna (Konkurrensverket, 2014).
2. Den offentliga upphandlingen skall öka möjligheten för alla företag att kunna konkurrera under samma förutsättningar, och således främja konkurrensen (Konkurrensverket, 2014).
3. Offentliga upphandlingar skall minska korruption genom att idka likabehandling, öppenhet och konkurrens bland privata aktörer (Bergman, Nilsson & Pyddoke, 2005:51).

1.1 Bakgrund

I bestämmelserna kring en upphandling läggs det stor vikt vid just främjandet av konkurrensen. Trots detta fokus på konkurrens finns det tidigare undersökningar som tyder på att små leverantörer ofta missgynnas vid upphandlingar, och *inte* konkurrerar på samma villkor som större leverantörer. En anledning är att små leverantörer inte har samma möjlighet att leverera så stora volymer som ofta efterfrågas (Konkurrensverket, 2009:2).

Tidigare forskning har också pekat ut andra möjliga orsaker till att små leverantörer inte är lika framgångsrika som stora leverantörer vid upphandlingar. Små leverantörer upplever ofta regelverket som krångligt, och de har inte heller möjlighet att binda upp re-

surserna som krävs. Dessa orsaker kan vara anledning nog för mindre leverantörer att inte ens delta i offentliga upphandlingar (Andersson, 2006). Detta gäller framförallt vid upphandlingar av ramavtal, vilka står för ungefär en tredjedel av alla upphandlingar som sker i Sverige (SOU 2011:73:13).

Traditionella ramavtal där stora kvantiteter ska upphandlas kan, enligt Malin Ulfvarson (2008), leda till att de företag som ingår i dessa avtal upplever en mindre konkurrens, något som i sin tur gör att priserna inte pressas på samma sätt. Statistik visar att när upphandlingar delas upp i flera delkontrakt är antalet sökande högre än vid endast ett kontrakt (SOU 2011:73:374). Detta har gjort att det år 2008 infördes ett nytt typ av ramavtal som kom att kallas *förnyad konkurrensutsättning*. Ett försök att höja konkurrensen och på så sätt pressa priserna ytterligare (Novanytt, 2007).

1.1.1 Ramavtal

En upphandlande myndighet är begreppet på de offentliga verksamheter som är skyldiga att använda sig av upphandlingar enligt LOU (Riese, 2012:70). Om de vill säkra utförandet av vissa varor och tjänster med leverantörer under en längre tid, använder de sig ofta av något som kallas för ramavtal, vilket i LOU definieras på följande sätt:

”Med ramavtal avses ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod.” (SFS 2007:1091 kap2, 15§).

Det finns tre olika sorters ramavtal som den upphandlande myndigheten kan välja att använda sig av:

1. Ramavtal med endast en leverantör

Alla villkor är sedan tidigare fastställda och denna typ av ramavtal innebär, enligt Andrea Sundstrand (2013:91-92), ett kontrakt mellan den upphandlande myndigheten och leverantören. Då innebär varje avrop (tilldelningen av kontraktet) endast ett använ-

dande av det redan befintliga kontraktet, vilket gör att det under ramavtalets löptid inte behöver göras några nya upphandlingar.

2. Rangordningssystem

Likt det tidigare exemplet där kontraktets alla villkor är fastställda, bortsett från kvantiteten, kan ett likadant ramavtal även tecknas med *flera* leverantörer (minst tre). Detta avtal innebär också ett kontrakt mellan parterna då ramavtalet sluts. Vid användning av denna typ av ramavtal måste den upphandlande myndigheten upprätta ett *rangordningssystem*. Den upphandlande myndigheten skall alltid tillfråga den leverantör som är högst upp i rangordningssystemet. Om den tillfrågade leverantören väljer att avstå, går frågan vidare till nästa leverantör i listan (Sundstrand, 2013:91-92).

3. Förnyad konkurrensutsättning

Detta ramavtal tecknas också med flera leverantörer, dock utan att den upphandlande myndigheten varken behöver ha helt fastställda villkor, krav eller kvantitetbehov. Vid tillämpningen av denna typ av ramavtal måste den upphandlande myndigheten vid varje användning av ramavtalet, skicka ut ett nytt förfrågningsunderlag till alla leverantörer som ingår i ramavtalet. Efter detta får leverantörerna lämna anbud och den upphandlande myndigheten får sedan ta ställning och välja det bästa alternativet. Ett ramavtal av denna sort innebär inte ett kontrakt mellan den upphandlande myndigheten och alla anbudsgivarna, utan istället innebär varje avrop ett kontrakt med den anbudsgivare som kan lämna det bästa budet (Sundstrand, 2013:93). Förnyad konkurrensutsättning ska leda till att upphandlare kan nyttja den upphandlande myndighetens medel på bästa möjliga sätt. Genom att flera leverantörer tampas om att kunna erbjuda varan/tjänsten till lägst pris, eller lämna det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet (Bergman et al. 2011:99).

När en upphandlande myndighet skall välja vilken leverantör som tilldelas kontraktet har de olika valmöjligheter. Antingen är det den leverantör som erbjuder det lägsta priset, eller den leverantör som enligt den upphandlande myndigheten erbjuder den mest ekonomiskt fördelaktiga lösningen (Pedersen, 2013:112). För att bestämma vilket alternativ som är det mest ekonomiskt fördelaktiga används ofta ett så kallat *poängsätt-*

ningsssystem där både *pris* och *kvalitet* poängsätts utifrån upphandlarens subjektiva bedömningar. Leverantören med högst totalpoäng tilldelas sedan kontraktet (Lunander, 2009:5).

1.2 Problembeskrivning

Tidigare studier visar på att uppdelning av delkontrakt, likt förnyad konkurrensutsättning, ofta leder till fler sökande leverantörer och således högre konkurrens vilket kan pressa priserna (SOU 2011:73:374). Problemet med detta kan dock vara att upphandlingsprocessen blir mer omfattande. Detta beror på att det ofta är många sökande och att nya förfrågningsunderlag skall skickas ut vid varje specifik upphandling, vilket ställer högre krav på det administrativa arbetet som skall göras. Det mer omfattande arbete som krävs när förnyad konkurrensutsättning används, kan även leda till ökade kostnader för den upphandlande myndigheten (Bergman et al. 2011:94). Rangordningssystemet kan, till skillnad från förnyad konkurrensutsättning, innebära ett mindre krävande arbete i upphandlingsprocessen och därmed också generera lägre administrativa kostnader (Andersson, 2006:43).

I Statens offentliga utredning (SOU 2013:12:22) beskrivs hur små effektiviseringar och prisförbättringar i ett sådant omfattande område som offentlig upphandling, skulle innebära stora besparingar. Vilket förnyad konkurrensutsättning är tänkt att bidra till. Dock gäller resonemanget även åt andra hållet - små försämringar kan tänkas få dyra konsekvenser. Trots att förnyad konkurrensutsättning införts för att främja konkurrensen och generera lägre priser, har kritik riktats mot användandet av detta förfarande. Kritiken som framförs handlar om de alltför höga krav som ställs på upphandlaren, samt att priset inte verkar pressas i den utsträckning som det kanske borde (SOU 2011:73:115). Professor Jerker Holm (2011) beskriver en god upphandling på följande sätt:

“Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv innebär, grovt uttryckt, en effektiv upphandlingsreglering att uppdraget att producera varan allokeras till den leverantör som kan tillhandahålla varan med en acceptabel kvalitet till lägst kostnad samt att själva upphandlingsprocessen kräver så litet resurser som möjligt.” (Holm, 2011:20).

Enligt Jerker Holm (2011:20) är alltså en av de centrala delarna för en god upphandling att så lite resurser som möjligt läggs på upphandlingsprocessen, samtidigt som varan och tjänsten erbjuds till lägst kostnad med en acceptabel kvalitet. Om *vilka* effekter förnyad konkurrensutsättning faktiskt i praktiken har fått på upphandlingsprocessen, finns det dock mindre information att tillgå, något som gör studiens syfte relevant.

1.3 Syfte

Syftet med studien är att ge ökade kunskaper om de effekter som användandet av förnyad konkurrensutsättning har på upphandlingsprocessen.

Effekter innebär de faktorer som förändrar själva upphandlingsprocessen, både på gott och ont. Därför behöver en jämförelse mellan förnyad konkurrensutsättning och rangordningssystemet göras för att kunna urskilja möjliga effekter som användandet av förnyad konkurrensutsättning har på upphandlingsprocessen.

1.4 Definition av effekter

Att definiera vad som faktiskt är en effekt är svårt och begreppet är ganska mångfacetterat. För att bättre ringa in vad effekter är och således förenkla arbetet används därför Lennart Delander och Jonas Månssons (2007:26) definition av begreppet:

“...effekter definieras som skillnaderna mellan utfallen vid förlopp A och förlopp B.”

(Delander & Månsson, 2007:26)

Som framgår av definitionen är effekter något som uppstår när ett val, eller en förändring, av ett tillvägagångssätt görs, som skiljer sig från det ursprungliga (Delander & Månsson, 2007:25-26). Denna definition är relevant i undersökningen eftersom *förlopp A* och *förlopp B* i citatet ovan kan bytas ut mot rangordningssystemet och förnyad konkurrensutsättning. På så sätt görs det tydligare att *effekter är de skillnader i upphand-*

lingsprocessen som uppstår vid användandet av förnyad konkurrensutsättning istället för rangordningssystemet.

1.5 Disposition

Nedan redovisas en disposition över uppsatsens fortsatta kapitel och dess innehåll, för att ge en övergripande bild om upplägget.

Kapitel 2

Utvecklar tillvägagångssättet som används för att uppnå studiens syfte, och innehåller avsnitt som förklarar urvalet av intervjupersoner, avgränsningar och hur data samlats in och bearbetats.

Kapitel 3

Innehåller ett antal avsnitt där tidigare forskning inom offentlig upphandling, som är relevant för studien, presenteras. Kapitlet avslutas med ett analysverktyg som ligger till grund för studiens fortsatta struktur.

Kapitel 4

Här presenteras den data som samlats in från intervjuerna, uppdelat och presenterat utifrån studiens analysverktyg.

Kapitel 5

Består av en analys där den teoretiska referensramen, med analysverktyget som hjälpmedel, kopplas samman med empirin.

Kapitel 6

I detta kapitel presenteras de slutsatser som studien kan fastställa, och förslag ges till vidare studier inom ämnet som vore intressanta.

2. Metod

I det här avsnittet beskrivs studiens tillvägagångssätt och berör delar som urvalet av intervjupersoner och verksamheter, avgränsningar, datainsamling och hur bearbetningen av denna information kommer genomföras.

2.1 Val av ramavtal

I studien har det traditionella rangordningssystemet ställts mot det nyare förfarandet, förnyad konkurrensutsättning. Anledningen till valet är att förnyad konkurrensutsättning införts som ett komplement till ramavtal med flera leverantörer och är således ett alternativ till rangordningssystemet. Vidare bör det också vara fördelaktigt att rikta in sig på dessa två typer av ramavtal då de tillämpas på ungefär liknande tjänster och områden. De båda förfarandena används när en upphandlande myndighet vill säkra en tjänst under en längre tid, *utan* att kvantiteten är fastställd (Sundstrand, 2013:93). Därför är det intressant att jämföra dessa två typer av ramavtal med varandra för att se vilka effekter användandet av förnyad konkurrensutsättning faktiskt har fått i praktiken.

2.2 Urval

För att uppnå syftet med studien har en undersökning av ett antal upphandlande myndigheter genomförts, där fokus varit på hur de som arbetar med upphandlingarna själva upplever arbetet med förnyad konkurrensutsättning. Eftersom de här personerna arbetar närmast upphandlingsprocessen gör det att effekterna som användandet av förnyad konkurrensutsättning har, tydligast urskiljer sig i deras arbete.

Urvalet av intervjupersoner är ett målinriktat, strategiskt, sådant. Detta är ett måste då antalet personer inom göteborgsområdet som arbetar med förnyad konkurrensutsättning är begränsat. Intervjuer har genomförts med tre inköpssamordnare på olika stadsdelsförvaltningar (Majorna-Linné, Askim-Frölunda-Högsbo och Västra Göteborg) inom Göteborgs Stad. Inköpssamordnarna är de som ansvarar för sin stadsdels inköp åt de olika verksamheterna, och således arbetar frekvent med förnyad konkurrensutsättning, vilket gör dem mest relevanta för undersökningen (Bryman, 2011:392).

Trots att de tre inköpssamordnare har olika bakgrund, utbildning och arbetar självständigt med upphandlingar sker ändå ett visst samarbete mellan inköpssamordnarna på stadsdelarna inom Göteborgs Stad. Därför har också intervjuer genomförts med en inköpssamordnare och en teknisk förvaltare, som båda arbetar med ramavtal och förnyad konkurrensutsättning på det kommunala bolaget Älvstranden Utveckling. Det har gjorts för att undersökningen ska innefatta ytterligare två personer som arbetar regelbundet med förnyad konkurrensutsättning, men inom en annan typ av verksamhet.

Fördelen är att det blir en större variation på undersökningens intervjupersoner, och eventuella skillnader i arbetet med ramavtal mellan ett kommunalt bolag och stadsdelsförvaltningarna kan således urskiljas. Detta har genomförts för att lyckas få mer kunskaper om de effekter som användandet av förnyad konkurrensutsättning har på upphandlingsprocessen. Eftersom intervjupersonerna kan tänkas uppleva det olika beroende på vilken verksamheter de arbetar i (Bryman, 2011:392; Esaiasson et al. 2012:251).

Älvstranden Utveckling är ett bolag som är fördelaktigt att undersöka, utöver stadsdelsförvaltningarna, eftersom de i stor utsträckning konkurrerar på en privat marknad med många andra fastighetsföretag. Vilket gör att deras förutsättningar skiljer sig från stadsdelsförvaltningarnas, som inte konkurrerar med andra aktörer på samma sätt, något som innebär att våra undersökningsobjekt fått ytterligare spridning.

2.3 Avgränsning

En avgränsning har gjorts till upphandlande myndigheter i göteborgsområdet, av den anledningen att det är geografiskt nära och således fördelaktigt eftersom det blir tidsbesparande. Denna avgränsning har också inneburit en möjlighet att göra intervjuerna på plats, vilket är en fördel eftersom en sådan process kräver samspel och kommunikation mellan intervjuaren och intervjupersonen (Brinkman & Kvale, 2009:139).

Som framgår i syftet, har även en avgränsning gjorts till själva upphandlingsprocessen. Vilket innebär arbetet från när det beslutas att utföra en tjänst externt, tills det att upp-

handlingen är färdig. Då undersökningen utgått från upphandlande myndigheters arbete i upphandlingsprocessen involveras inte själva tecknandet av ramavtalen i sig, eftersom ramavtal inom Göteborgs Stad tecknas av det kommunala bolaget Upphandlingsbolaget (Upphandlingsbolaget, 2014). Det är snarare *användandet* av de redan tecknade ramavtalen som har varit relevant för studien då undersökningens *syfte är att ge ökade kunskaper om de effekter som användandet av förnyad konkurrensutsättning har på upphandlingsprocessen*.

2.4 Datainsamling och bearbetning av data

Undersökningen har genomförts med kvalitativa semistrukturerade samtalsintervjuer, vilket innebär att samma typ av frågor ställs till alla intervjupersoner. Det här valet har gjorts för att lyckas få så mycket information och så breda svar som möjligt, med förhoppning om att även kunna få oväntade svar. Sådana kan bli viktiga i analysen och för att kunna dra slutsatser (Esaiasson et al. 2012:251). Semistrukturerade samtalsintervjuer bör också vara fördelaktigt då det inte är upphandling i största allmänhet som undersöks, utan fokus ligger på upphandlingsprocessen. Beroende på vad intervjupersonernas svar var det möjligt, med hjälp av välformulerade följdfrågor, att styra intervjun i en riktning som var intressant för studien (Brinkman & Kvale, 2009:139; Bryman, 2011:392). Vid intervjutillfällena intog en av studiens författare rollen som intervjuledare och var således den som ställde frågorna och ledde intervjun i en önskvärd riktning. Under intervjus gång förde studiens andra författare anteckningar, och noterade vid vilken tidpunkt som relevanta ämnen berördes och vilka ämnen detta var.

Då tidigare forskning om ramavtal och framförallt förnyad konkurrensutsättning är begränsad, ansågs det nämnda tillvägagångssätt mest lämpligt för att uppnå syftet med studien. Bristen på tidigare information kring ämnet skulle göra det svårt att veta exakt vilka frågor som var relevanta vid användning av exempelvis enkäter. Vid samtalsintervjuer kan istället mer övergripande frågor ställas och följas upp med mer detaljerade frågor beroende på intervjupersonens svar (Esaiasson et al. 2012:253).

När intervjuerna genomförts har en så kallad *partiell transkribering* tillämpats av det inspelade materialet och med hjälp av de noteringar som fördes vid intervjutillfällena. Partiell transkribering innebär att de delar som är mest intressanta för undersökningen har valts ut. Vilka presenteras kortfattat i empirin för att senare, med hjälp av analysverktyget, kunna analyseras och relevanta slutsatser skall kunna dras. Anledningen till valet av denna typ av transkribering, är att spara tid och samtidigt kunna fokusera på de delar från intervjuerna som kommer att vara betydande för studiens resultat.

En presentation av den teoretiska referensramen kommer i nästa avsnitt att göras. Den avslutas med ett analysverktyg, dvs. det som ska underlätta bearbetningen av materialet som samlas in genom ovanstående tillvägagångssätt. Analysverktyget ska leda till att få struktur och veta vilken information som är relevant, för att senare kunna lyfta fram och koppla ihop viktiga delar av intervjuerna med den teoretiska referensramen.

3. Teoretisk referensram

I kommande avsnitt presenteras först hur en upphandlingsprocess går till rent formellt, för att få en förståelse kring hur en upphandling fungerar. Sedan ringas de aspekter in som tidigare forskning har visat sig kunna ge bra, respektive dåliga effekter på en upphandlingsprocess - och vilka möjligheter, svårigheter och fallgropar som kan finnas på vägen till ett färdigt kontrakt. Kapitlet avslutas med ett analysverktyg som formats utifrån den teoretiska referensramen för att tydligare strukturera empirin och analysen.

3.1 Upphandlingsprocessen

Upphandlingsprocessen är utformad i ett antal steg som den upphandlande myndigheten följer för att kunna göra en bra och korrekt upphandling. Nedan presenteras en förklaring av upphandlingsprocessen, och därmed hur en förnyad konkurrensutsättning går till rent formellt.

1. Behovsanalys

En upphandlingsprocess har alltid sin början i att den upphandlande myndigheten identifierar ett *behov* av någonting för att kunna påbörja en upphandling. Om de inte kan tillgodose behovet i egen regi, startas en upphandlingsprocess (Bergman et al. 2011:16).

2. Förfrågningsunderlag

När behovet har identifierats börjar ett förfrågningsunderlag att utformas, vilket ska innehålla ett antal *kriterier* som den upphandlande myndigheten vill ha uppfyllda av leverantören. Här skall det stå vilka krav som ställs samt vilka kommersiella och administrativa villkor som upphandlingen ska innehålla (Sundstrand, 2013:143).

3. Annonsering

När förfrågningsunderlaget är bestämt görs sedan en *annonsering* för att nå ut till leverantörerna. Det bör ligga i den upphandlande myndighetens intresse att annonseringen är omfattande och når ut till så många potentiella leverantörer som möjligt, då fler leverantörer betyder högre konkurrens (Bergman et al. 2011:71).

4. Tilldelning

När annonseringen är gjord och ansökningstiden har avslutats börjar tilldelningsprocessen med att utesluta de leverantörer som av olika anledningar inte uppnått de krav som ställts i förfrågningsunderlaget. Ett *urval* görs med tänkbara leverantörer, där slutligen den med det bästa anbudet tilldelas kontraktet. Valet av leverantörer bör *motiveras* i form av ett dokument där den upphandlande myndigheten skriver varför den valda leverantören vann, samt hur övriga leverantörer bedömdes (Forsberg, 2004:138). Kraven och bestämmelserna är sedan tidigare satta och kan därför inte modifieras (Sundstrand, 2013:188).

5. Avtalsspärr

När den upphandlande myndigheten har valt vilken leverantör som skall tilldelas kontraktet, inträder en så kallad *avtalsspärr*. Under denna period kan inte den upphandlande myndigheten ingå något avtal med den valda leverantören utan måste vänta tills tiden för avtalsspärren löpt ut. Avtalsspärren är till för att övriga leverantörer, som inte tilldelats kontraktet, under denna period ska ha möjlighet att överpröva beslutet, om de anser att kontraktet tilldelats på felaktiga grunder (Riese, 2012:18). Leverantörernas möjligheter att överpröva ett ramavtal skiljer sig åt beroende på om det är rangordningssystemet eller förnyad konkurrensutsättning som används. Vid rangordningssystemet behöver leverantörerna försöka få hela ramavtalet ogiltigförklarat om de anser sig vara orättvist behandlade (förutsatt att ettan i rangordningen har valts). Till skillnad från förnyad konkurrensutsättning där leverantörerna har möjligheten att överpröva den specifika upphandlingen innan avtalsspärren löpt ut (Riese, 2012:33).

3.2 Fokus på pris, resursanvändning och kvalitet

Den offentliga- och den privata sektorn skiljer sig åt, inte minst eftersom det i den offentliga sektorn inte ligger samma fokus på ekonomi och att vinstmaximera som för privata aktörer (Bergman et al. 2011:29). Detta förklaras ibland med att systemet för budgetering inom offentlig sektor inte, på samma sätt som i privat sektor, uppmanar till effektiv resursanvändning, eftersom stora besparingar vid ett tillfälle kan ge knappare resurser inför nästa gång en liknande upphandling skall göras (van Weele, 2014:205).

I stället för att sträva efter bästa pris skall offentliga verksamheter snarare sträva efter sina medborgares personliga välfärd och välmående (SFS 2011:109 1 kap. 2§). Därmed kan användandet av förnyad konkurrensutsättning tänkas påverka upphandlingsprocessen, eftersom det infördes för att pressa priserna.

Avgörande för huruvida en upphandling skall göras, eller om den upphandlande myndigheten skall ordna det i egen regi, är en bedömning av vad som är mest effektivt vid varje tillfälle. Om en tjänst kan utföras mer effektivt av en leverantör ute på marknaden, bör det inledas en upphandling för att på så sätt utföra tjänsten externt. Däremot skall tjänsten göras i egen regi om fallet är sådant att effektiviteten är högre på detta sätt. Därmed blir det en fråga om vad som i själva verket bör upphandlas och vad som skall göras i egen regi (Bergman et al. 2011:30).

Beslutet om att utföra tjänsten externt via upphandling i stället för i egen regi kan ses som problematisk vad gäller kriterierna för pris kontra kvalitet. En viktig aspekt att ta med vid upphandlingen, menar Bergman och Nilsson (2012:6), är att inte bara väga in priset hos utföraren utan också se vilken kvalitet detta kommer generera. Det är viktigt att kvaliteten av varan eller tjänsten inte glöms bort och att den upphandlande myndigheten inte stirrar sig blind på priset. För att på ett bra sätt göra en avvägning av vilken kvalitet som bör efterfrågas, är det viktigt att den upphandlande myndigheten gör en bra behovsanalys och utformar ett bra förfrågningsunderlag. Om det då rör sig om stora och komplexa upphandlingar kan det i slutändan bli tidsödande och dyrt för den upphandlande myndigheten (Molander, 2009:2:90-91).

3.3 Konkurrens

Kritik har riktats mot den offentliga upphandlingen då konkurrensen inte anses vara tillräcklig vid upphandlingar av varor och tjänster. Undersökning som gjorts av Konkurrensverket tyder på att antalet leverantörer som deltar vid offentliga upphandlingar är för få för att fungerande konkurrens skall uppstå (Molander, 2009:29-30).

Det tas också upp i tidigare forskning att annonseringen av upphandlingar är svåra att enkelt hitta för leverantörer. Många leverantörer undviker därför att söka upp annonserna eftersom det är för omständligt och resurskrävande att leta efter upphandlingar på många olika platser (Edwardsson & Moius, 2009:49). Detta kan i sin tur få negativa effekter för den upphandlande myndigheten. Det ligger i deras intresse att så *många* leverantörer som möjligt tar del av annonsen. Det ger fler leverantörer möjligheten att lämna anbud, som i sin tur leder till en ökad konkurrens (SOU 2013:12:286).

Vidare finns det forskning som visar att större företag gynnas av den alltför komplexa lagtexten kring LOU. Dock är de mindre företagen fler till antalet, något som bör gynna en konkurrens av fungerande slag (Molander, 2009:29-30). En fungerande konkurrens leder till att effektivitet skapas vid just anbudskonkurrens. Slutsatser har dragits attushållning av resurser i form av besparingar är effekterna av detta (Almqvist 2006:41-43). Små leverantörer har tidigare haft svårt att kunna leverera så stora volymer som efterfrågats (Konkurrensverket, 2009:2). Därmed infördes förnyad konkurrensutsättning för att underlätta för mindre leverantörer att delta vid upphandlingar av ramavtal. Därför kan förnyad konkurrensutsättning tänkas vara ett fördelaktigt sätt att stimulera marknaden på.

3.4 Sakkunskap och beställarkompetens

Svårigheterna för upphandlaren att veta vilka krav som bör ställas, tas upp på fler ställen i litteraturen. Mats Bergman, Jan-Eric Nilsson och Roger Pyddoke (2005:168) beskriver svårigheterna för upphandlaren att göra en avvägning mellan kvalitet, prestanda och pris.

Välformulerade krav på kvalitet är dock en av de viktigaste aspekterna för att lyckas göra en bra upphandling där den slutgiltiga tjänsten håller hög kvalitet (SOU 2013:12:596). Just kvaliteten vid offentliga upphandlingar är något som fått viss kritik. Det finns de som anser att strävan efter hög konkurrens och lägre priser hamnar i fokus, vilket leder till att önskan om god kvalitet istället hamnar i periferin (Almqvist

2006:40). I vilken utsträckning denna kvalitetsaspekt ges utrymme blir relevant för undersökningen, då förnyad konkurrensutsättning infördes för att pressa priserna.

Ytterligare en svårighet som belyses i litteraturen är det faktum att det kan vara svårt för den upphandlande myndigheten att *förutspå* vad som behövs under en längre tid, och att omständigheterna kan förändras under resans gång. Det kan tänkas få effekter på upphandlingsprocessen och försvåra arbetet för den upphandlande myndigheten (van Weele, 2014:201). God beställarkompetens är något som Mats Bergman, Jan-Eric Nilsson och Roger Pyddoke (2005:168) betonar som viktigt, för att lyckas genomföra en bra upphandling. Detta belyses också i Statens offentliga utredning (SOU 2013:12:23) där det fastställs att bredare kunskaper inom bland annat miljö, teknik, juridik och ekonomi kan göra det möjligt att utföra bättre upphandlingar. Vidare kan en upphandlares förmåga att följa lagen förbättras när kompetensen stärks (SOU 2013:12:98).

Studier som gjorts pekar på att de tjänstemän som arbetar med upphandling har alldeles för bristfälliga kunskaper kring LOU (SOU 2013:12:370-371). Beställarkompetensen och god kännedom om regelverket, är något som pekas ut som grundläggande faktorer för att det skall bli en lyckad upphandling (Bergman, Nilsson & Pyddoke, 2005:138-139).

3.5 Konflikter och avstånd mellan beslutsfattare

När upphandlingsprocessen är färdig och ett kontrakt väl har tecknats är det svårt för den upphandlande myndigheten att bryta kontraktet, även om de skulle vara missnöjda med hur leverantören sköter sig. Vidare får *inte* en leverantörs dåliga rykte påverka dess möjligheter att vinna framtida upphandlingar, eller få andra negativa effekter på kommande upphandlingsprocesser (Bergman, Nilsson & Pyddoke, 2005:138-139).

När det kommer till olika parter som står långt ifrån varandra i upphandlingsprocessen menar Roland Almqvist (2006:40), att en uppdelning mellan förvaltningen och politikerna, där målen som sätts upp av politikerna, skall vara tydliga och kunna följas upp. Detta kan hämma tjänstemännens position att själva bestämma vad som bör göras eller

ej, vilket gör att handlingsutrymmet på så sätt begränsas. En annan betydande aspekt, enligt Arjan van Weele (2014:181), vid utförandet av offentliga upphandlingar, är om målkonflikterna mellan politiker och förvaltning. De politiskt uppsatta målen kan stå i konflikt med de ekonomiskt uppsatta målen gjorda av förvaltningen eller bolaget, något som kan skapa oenighet kring beslut som skall tas när en upphandling skall genomföras.

Denna aspekt berör återigen Arjan van Weele (2014:202-203) där han beskriver hur det kan vara en nackdel att beslut ofta fattas långt ifrån dem som sedan skall utföra upphandlingarna och uppnå de uppsatta målen. Tjänstemännen kan även vara för dåligt utbildade för att lyckas utföra uppgiften på ett bra sätt. Avstånden mellan de olika aktörerna vid offentlig upphandling bör även kunna appliceras på Upphandlingsbolaget i Göteborgs Stad, då ramavtalen tecknas långt ifrån dess användare.

Överprövning innebär att ett beslut som rör upphandlingar prövas enligt LOU i förvaltningsdomstolen, och kan göras av en leverantör om denne anser att lagen har brutits av den upphandlande myndigheten (Konkurrensverket, 2014). Tidigare forskning visar att möjligheten till överprövning för leverantörer ger utrymme för den upphandlande myndigheten att vara objektiv vid valet av leverantör. Dock kan överprövningar få negativa effekter för den upphandlande myndigheten i form av en långdragen process, där kostnaderna ökar och den slutgiltiga produkten eller tjänsten kan bli försenad. Studier har gjorts där det visats att antalet överprövningar har ökat de senaste åren, samt att Sverige, jämfört med övriga EU-länder, och i synnerhet Danmark, har ett högre antal överprövningar (Olander, Widén & Nordvall, 2008:32).

Vidare kan överprövningar få negativa effekter för den upphandlande myndigheten då det ofta är långa handläggningstider, vilket kan leda till att den upphandlande myndigheten inte lyckas leverera vissa varor och tjänster i tid (SOU 2013:12:341). Detta problem tar även Skatteverket (2013) upp och belyser det föregående problemet med att tjänster inte kan levereras i tid. Vidare anser de att många av de överprövningar som görs helt saknar en rimlig anledning och endast görs för att blockera avtalet.

3.6 Regelverket och de fem grundläggande principerna

Tidigare studier (SOU 2013:12:83-84) pekar på att LOU är ett krångligt, tidsödande och invecklat regelverk, något som kan vara ett hot mot en bra upphandling. Regelverket kring upphandlingen kan också ha negativa effekter för den upphandlande myndigheten vad gäller möjligheten till affärsmässighet och att göra den ekonomiskt bästa affären (Bergman, Nilsson & Pyddoke, 2005:138-139).

Dock finns det information som tyder på att det inte enbart behöver vara regelverket i sig som är dåligt. En bidragande faktor kan istället vara att de som arbetar med upphandlingar känner sig osäkra på hur regelverket skall *tillämpas*, vilket gör det viktigt att domstolarna lyckas utveckla en tydlig praxis. Denna osäkerhet kring regelverket, menar Per Molander (2009:28-31), kan leda till att allt för stort fokus läggs på att tolka regelverket korrekt och att upphandlingen ska vara *juridiskt* rätt utförd. Konsekvenserna kan då bli att det enklaste alternativet väljs istället för att söka den mest ekonomiskt fördelaktiga lösningen. Då kan istället fel köp göras, till fel pris och därmed hotas den offentliga upphandlingens syfte - att få ner priset.

Vidare föreslås att en förenkling av regelverket bör göras för att på så sätt kunna gynna affärsmässigheten (Skatteverket, 2013). Om omständigheterna förändras under själva upphandlingsprocessen och den upphandlande myndigheten vill ha något annat än vad som sagts från början är inte nuvarande regelverk optimalt. Eftersom den rådande upphandlingen behöver avslutas och en ny påbörjas istället för att ändra kriterierna i den redan påbörjade upphandlingen (van Weele, 2014:201).

3.6.1 De fem grundläggande principerna

De fem grundläggande principerna är de bestämmelser som den upphandlande myndigheten måste rätta sig efter, för att inte bryta mot lagen. Dessa bestämmelser går att hämta från LOU 1 kap. 9 § (SFS 2007:1091). De fem allmänna principerna om 1) icke-diskriminering, 2) likabehandling, 3) öppenhet, 4) principerna om proportionalitet samt 5) ömsesidigt erkännande ska vägas in för att en upphandling ska gå rätt till.

1. *Principen om icke-diskriminering*

Denna princip har sin innebörd i att en leverantör inte under några som helst omständigheter får diskrimineras, varken direkt eller indirekt, av den upphandlande myndigheten. Genom att fördel ges till en annan leverantör exempelvis på grund av nationalitet (Sundstrand, 2013:27). Förfrågningsunderlaget får alltså inte vara utformat på ett sådant sätt att krav som ställs bara kan förstås och utföras av ett visst antal leverantörer. Utformningen får heller inte göras att fördelar ges till lokala leverantörer (Riese, 2012:9).

2. *Principen om likabehandling*

Likabehandlingsprincipen bygger på att den upphandlande myndigheten skall ge alla leverantörer samma förutsättningar. Informationen skall vara lika för alla, det vill säga inga fördelar ges till bara en leverantör. Exempel på detta kan vara om en fråga ställs av en leverantör till den upphandlande myndigheten. Om informationen ses som relevant för upphandlingen, måste denna information delges även till övriga leverantörer (Bergman et al. 2011:50-51). Leverantörer får inte särbehandlas, på varken positiva eller negativa sätt, oavsett företagets storlek eller liknande aspekter (Sundstrand, 2013:27). Både likabehandlingsprincipen och den tidigare nämnda diskrimineringsprincipen är viktiga för att inga leverantörer på marknaden skall gynnas eller missgynnas, och att konkurrensen inte således ska rubbas (van Weele, 2014:180).

3. *Principen om transparens*

Denna princip innebär att den upphandlande myndigheten är skyldiga att vara öppna med all information kring upphandlingen och hur den kommer gå till. Den innebär också att all information kring upphandlingen behöver vara tydlig. Detta gäller t.ex. förfrågningsunderlaget, upphandlingsförfarandet och urvalsgrunderna. Anledningen till att en sådan vikt läggs vid att materialet ska vara tydligt är för att leverantörerna skall kunna förutse på vilka grunder som den upphandlande myndigheten kommer basera sina val (Riese, 2012:9). Principen om transparens är också en viktig del vad gäller rörelsen av arbetskraft och tjänster över gränserna inom Europa. En del av denna princip innebär att upphandlande myndigheter är skyldiga att *publicera* de upphandlingar som överstiger vissa ekonomiska värden på TED (Tenders Electronic Daily), och således

göra dem tillgängliga för leverantörer utanför landets gränser (van Weele, 2014:180-181).

4. Proportionalitetsprincipen

Principen om proportionalitet gäller när utformningen av upphandlingen görs av den upphandlande myndigheten. *Utformningen* av förfrågningsunderlaget vad gäller kraven på leverantören skall vara så kallat *ändamålsenligt*, och därmed inte vara lägre än vad upphandlingen kräver. Bestämmelserna skall helt enkelt vara i proportion till vad den upphandlande myndigheten är ute efter i upphandlingen (Bergman et al. 2011:50). För att nå syftet med upphandlingen gäller det att kraven som ställs ska vara väl lämpade. Finns det fler alternativ att välja mellan ska det alternativ som leder till minsta möjliga belastning för leverantören väljas (Riese, 2012:10).

5. Principen om ömsesidigt erkännande

Ömsesidigt erkännande som princip bygger på acceptans av intyg, licenser och certifikat inom EU. Oavsett vilken behörig myndighet, inom EU, som har utfärdat certifikatet, licensen eller intyget för den leverantör som gått med i budgivningen, måste den upphandlande myndigheten acceptera dem (Bergman et al. 2011:51).

3.7 Analysverktyg

Utifrån den teoretiska referensramen har sex teman identifierats som kan tänkas få effekter på en upphandlingsprocess. I analysverktyget har varje tema några nyckelbegrepp för att enklare koppla ihop den teoretiska referensramen med empirin, för att sedan kunna analysera och dra relevanta slutsatser.

1. Fokus på pris

Strävan efter bästa *pris* och bästa möjliga *resursanvändning* samt vikten av *kvalitet*.

2. Antal anbudsgivare och konkurrens

Viktigt med många *anbudsgivare* för att kunna uppnå tillräcklig *konkurrens*.

3. Sakkunskap och noggrannhet

Väsentligt med bra *behovsidentifiering* och vikten av *noggrannhet* i förfrågningsunderlaget.

4. Beställarkompetens

Vikten av upphandlarens *kompetens* och dennes förmåga att utföra en korrekt och ändamålsenlig upphandling.

5. Konflikter mellan aktörerna

Politikernas, de upphandlande myndigheternas och leverantörernas olika mål och synpunkter kan skapa *konflikter* och ger leverantörerna möjlighet att *överpröva*.

6. Lagar och regler

Komplexiteten kring Lagen om offentlig upphandling och dess påverkan på *affärsmöjligheter*.

4. Empiri

I detta kapitel presenteras till en början alla intervjupersoner och deras roll i sin verksamhet. Vidare redovisas deras svar och åsikter från de genomförda intervjuerna som är relevanta för studien. Empirin är strukturerad med hjälp av de sex olika teman i analysverktyget för att göra det tydligt att identifiera möjliga effekter.

Intervjuerna genomfördes med:

Michael Richert, inköpssamordnare i stadsdelsförvaltningen Majorna-Linné.

Carina Svensson, inköpssamordnare i stadsdelsförvaltningen Askim-Frölunda-Högsbo.

Ulrika Willman, inköpssamordnare i stadsdelsförvaltningen Västra Göteborg.

Hans Rönqvist, inköpssamordnare på det kommunala bolaget Älvstranden Utveckling.

Glenn Johannesson, teknisk förvaltare på det kommunala bolaget Älvstranden Utveckling.

4.1 Fokus på pris

När ämnet om strävan efter bästa pris och resursanvändning berördes under intervjuerna var alla intervjupersoner överens om att förnyad konkurrensutsättning ger dem större möjlighet att pressa priserna i jämförelse med rangordningssystemet. Dock ansåg alla att förnyad konkurrensutsättning främst lämpar sig för varor och tjänster där det tydligt går att *specificera* vad som behöver göras, för att tjänsten skall vara väl utförd. Exempel som nämns är fönsterputs, städning där det finns tidigare checklistor på vad som skall utföras samt enklare inredning. Michael på stadsdelsförvaltningen Majorna-Linné säger följande angående vad han anser om vilka områden förnyad konkurrensutsättning lämpar sig bäst inom:

“Först var det ju egentligen bara fönsterputs, alltså det var så där väldigt basalt, nästan binärt. Rent eller smutsigt. Jag menar inga varianter så att säga, halvrent. Utan fönsterputs, då ska man kunna se ut genom rutan.”

När det sedan kommer till strävan efter bästa pris menar flera av intervjupersonerna att de hellre ser en högre kvalitet, på bekostnad av priset. De motiverar det med att det ofta

blir billigare i längden med hög kvalitet. Uppfattningen är att kvaliteten kan vara svåruppnåelig vid konkurrensutsättning av komplexa tjänster, då det kan vara invecklat att göra ett förfrågningsunderlag som är tydligt och lättförståeligt. Dock upplever Hans och Glenn att det är enklare att uppnå en bättre kvalitet med förnyad konkurrensutsättning då de anser att Upphandlingsbolaget tummat på kvaliteten för att få ett lägre timpris när de tecknat ramavtal med rangordningssystemet.

Förnyad konkurrensutsättning ger dem istället större möjligheter att utforma ett förfrågningsunderlag med de krav som bättre passar den egna verksamheten. Glenn jämför förnyad konkurrensutsättning och rangordningssystemet och ger ett exempel där leverantören som var rankad etta i ett rangordningssystem hade ett timpris på 300 kr/h. Detta anser han vara alldeles för lågt då tjänsten inte kan utföras med samma kvalitet som vid ett högre timpris, eller som vid förnyad konkurrensutsättning där ett fastpris för hela tjänsten kan sättas upp:

“Du får en annan kvalitet på FKU (förnyad konkurrensutsättning). Det är ju tack vare att, där pratar vi över huvud taget inte 300 kr/h.”

Vad gäller resursanvändningen vid förnyad konkurrensutsättning delade alla intervju personer samma åsikt att risken finns att det blir resurskrävande, och då framförallt oproportionerligt resurskrävande vid mindre upphandlingar. Ett begrepp som togs upp flera gånger under intervjuerna var “första krona” och de intervjuade var skeptiska till ramavtal där förnyad konkurrensutsättning skulle användas på upphandlingar vid små belopp. De vill då istället kunna använda sig av rangordningssystemet och endast välja leverantören som är högst rankad för att undvika ett oproportionerligt stort arbete för en mindre vara eller tjänst. Dock riktas även kritik mot rangordningssystemet där ett alltför lågt pris ibland upphandlats av Upphandlingsbolaget, vilket kan leda till att leverantörer tvingas skära ner delar i arbetet som påverkar kvaliteten. Hans på Älvstranden Utveckling ger ett exempel på hur det kan gå när ett ramavtal med rangordningssystemet tillämpas, där det endast fokuserats på pris:

“De fick de ju ett elände med lägsta pris som gällde och så fick det absolut lägsta anbud nummer ett, och det visade ju sig att det var ju skit man fick då, om man nu får använda det uttrycket. Men man var ju tvungna att använda honom eller henne för hon stod som nummer ett, och man fick dålig kvalitet. Det innebar inte nödvändigtvis att projektsumman blev mindre bara för att det var ett lågt timpris, det blev rätt många timmar istället.”

4.2 Antal anbudsgivare och konkurrens

Den generella åsikten bland intervjupersonerna var att en fungerande konkurrens får positiva effekter på priset, men att det även kan medföra vissa negativa inslag på upphandlingsprocessen. Hans och Glenn på Älvstranden Utveckling beskrev förnyad konkurrensutsättning som en möjlighet att kunna stimulera marknaden, och ett sätt för leverantörerna att visa upp sig själva. Samtidigt beskrevs även möjligheten för leverantörer att utmana andra leverantörer som vanligtvis ligger ovanför på listan när rangordningsystemet tillämpats. Dock menar de att intresset bland leverantörerna vid förnyad konkurrensutsättning varierar, och att de i vissa fall bara upplever ett fåtal anbud, något som Hans säger följande om:

“Å andra sidan är inte intresset så stort att svara på de här FKU:erna (förnyad konkurrensutsättningarna).”

Detta poängterade också Michael och motiverade det med att arbetet är omfattande för leverantörerna och att de i flera fall avstår från att lämna anbud. Vidare menar han att i de fall där hög konkurrens råder bidrar det till att fler är med och påverkar de olika stegen i en upphandlingsprocess, i både positiv och negativ bemärkelse. Dels beskriver han att priset kan pressas men samtidigt är det också fler leverantörer som kan vara missnöjda med tilldelningen och därför kan överpröva beslutet. Michael beskriver denna problematik när han ger exempel på ett ramavtal som tecknats där förnyad konkurrensutsättning använts på följande sätt:

“Nu har vi 82 stycken leverantörer på denna. En kan vara nöjd, 81 kan vara missnöjda, 81 kan ställa frågor, 81 kan begära överprövning.”

En återkommande aspekt som tas upp under intervjuerna när ämnet konkurrens berörs är hur förnyad konkurrensutsättning ger en möjlighet att utmana de ledande aktörerna inom diverse branscher. Enligt intervjupersonerna kan det bidra till att priset för varor och tjänster pressas. Flera ger exempel på tillfällen där de upphandlande myndigheterna genom att konkurrensutsätta vissa varor och tjänster lyckats involvera fler leverantörer, och på så sätt stimulerat marknaden och gjort stora besparingar. Carina på stadsdelsförvaltningen Askim-Frölunda-Högsbo exemplifierar detta så här:

“För till exempel när vi har avfall, som jag gjorde nyss tillsammans med miljösamordnaren här, bara för några månader sen så fick vi ju ner det priset med 60 %. Alltså det gjorde ju 700 000 på hela vår förvaltning när vi gjorde den här förnyad konkurrensutsättningen. För annars har ju Renova haft monopol.”

Även Ulrika ger ett exempel där de delat upp den totala upphandlingen i olika beståndsdelar för att få tydlighet i vilka varor som behövs, och då via förnyad konkurrensutsättning lyckats få ner priset:

“Vi byggde nere i skolan en ny bamba med möblerna där. Då renodlade vi det så vi tog bord och stolar. Det är ju några stycken då i en bamba, det var nog halva priset vi fick i den.”

4.3 Sakkunskap och noggrannhet

Vad gäller behovsidentifieringen berättar alla tre inköpssamordnarna på stadsdelsförvaltningarna att de upplever vissa svårigheter att veta vad som faktiskt behöver köpas in, och vilka mängder det handlar om, samt kunskapen om vad som behövs längre fram i tiden. Detta problem uppstår eftersom inköpssamordnarna hamnar i en sits där de ska köpa in varor som de inte nödvändigtvis har goda kunskaper om. För inköpssamordnarna blir kraven som skall sättas upp svåra att precisera eftersom de själva inte har sakkunskaperna inom området och därför måste arbeta upp en kunskapsbank. Carina för-

klarar vad svårigheten med behovsidentifieringen är för dem på stadsdelsförvaltningarna:

“Du måste veta: Vad är det du ska ha? Är det en vara så kanske det är lättare men är det en tjänst kan det ju vara svårare. Vad är det du vill ha? Och det är egentligen bara de som är som ska ha tjänsten eller varan, som vet vad de vill ha.”

Vidare pratar flera intervjupersoner om att de vid användning av rangordningssystemet sätter sig ner med den valda leverantören, som är rankad etta på listan, och kommer fram till vad som skall göras. Till skillnad från användandet av förnyad konkurrensutsättning där beställaren på egen hand måste ta reda på all information som behövs för att förfrågningsunderlaget skall kunna skrivas på ett korrekt sätt, och därmed få ett ändamålsenligt utförande av tjänsten. Michael ger ett exempel där han pratar om skillnaderna för honom, som upphandlare, vid användandet av förnyad konkurrensutsättning och rangordningssystemet:

“Men är det rangordning så träffar du leverantören. Hade vi varit: Jag beställare och du leverantör, så hade vi kunnat diskutera...då säger du med din profession...Men är det då konkurrensutsättning så måste jag säga allting, det är jag som har bollen, jag måste vara tydlig.”

Hans och Glenn på Älvstranden Utveckling upplever också att det är viktigt med kunskap om det som skall upphandlas. Dock upplever de inte samma svårigheter som stadsdelsförvaltningarnas inköpsamordnare när det kommer till behovsidentifiering. De upplever det snarare som en fördel att kunna få ett fastpris för de varor och tjänster som skall utföras, till skillnad mot rangordningssystemet där timpris gäller och timmarna ofta upplevs springa iväg.

Samtliga intervjupersoner pratar också om vikten av noggrannhet när utformandet av ett förfrågningsunderlag skall göras, vid användandet av förnyad konkurrensutsättning. Kraven på den upphandlade varan eller tjänsten måste vara välformulerade, för att den upphandlande myndigheten skall erhålla en bra vara/tjänst med den kvalitet de tänkt sig.

Om något glöms bort eller det skrivs fel i förfrågningsunderlaget kan det misstolkas eller utnyttjas av leverantörerna, och ett annat utfall kan uppstå än vad som tidigare var tänkt. Carina menar att det är viktigt att allt finns med i förfrågningsunderlaget för att få den vara eller tjänst som planerat, vilket hon säger så här om:

“...att man måste ha ett förfrågningsunderlag där man har täckt in allt.”

Även Hans pratar om vikten av noggrannhet vid utformande av förfrågningsunderlaget, där det låter på följande sätt:

“Jo, det är klart att man måste vara påläst så att man gör rätt. Gör man fel så kan det bli ganska dyrt.”

Han anser att noggrannheten vid förfrågningsunderlaget är viktigt och att kunskapen om varan eller tjänsten som skall upphandlas är betydelsefull för att få ett rimligt pris.

4.4 Beställarkompetens

Vad gäller upphandlarnas kompetens vid användandet av förnyad konkurrensutsättning och rangordningssystem pratade samtliga intervjupersoner om att det var stor *skillnad på arbetssättet* med de båda alternativen. Då en förnyad konkurrensutsättning sker i *fler steg* än rangordningssystemet, ställs det högre krav på den som upphandlar, och dennes kompetens ses som extra viktig enligt intervjupersonerna. Den kompetens som krävs vid användandet av förnyad konkurrensutsättning berättar Carina om:

“Man kan inte lägga ut det på alla, det går inte. Man måste ändå ha en kompetens, och egentligen är det väl så att jag oftast sitter med dem här när de gör sina.”

Konsekvenserna av de höga krav på kompetens blir således att de flesta som har befogenhet att arbeta med inköp på de undersökta upphandlande myndigheterna, inte har den kompetens som krävs för att tillämpa förnyad konkurrensutsättning. Därför går nästan allt som har med förnyad konkurrensutsättning på något sätt genom intervjuerso-

nerna själva, då de anser att det krävs en viss kompetens och helhetsbild av vad som skall göras för att ingå avtal med detta förfarande. Vid en jämförelse med rangordningssystemet framgår det istället att i princip alla som har befogenheter att göra inköp kan använda detta system, utan något direkt stöd från inköpssamordnarna. Ulrika berättar om rangordningssystemet på följande sätt:

“Rangordning, det är ju jättesmidigt. För då är det ju bara att beställa det man vill ha och är det mindre saker så är det ju alldeles ypperligt. Då får man ju bara hoppas att Upphandlingsbolaget har gjort sitt jobb så att det är bra priser.”

Hon menar att rangordningssystemet lämpar sig bra på varor och tjänster där det handlar om små belopp och att det är ett smidigt förfarande.

4.5 Konflikter mellan aktörerna

När frågan, under intervjuerna, kom upp om intervjupersonerna kan se några konflikter mellan de olika aktörerna som är inblandade vid användandet av ramavtal, är ett återkommande svar från alla intervjupersoner att de kan uppleva vissa svårigheter i samarbetet med Upphandlingsbolaget. Det som alla intervjupersoner hade gemensamma åsikter om var den avsaknad av ett lägsta pris för när förnyad konkurrensutsättning tillämpas. Intervjupersonerna hade synpunkter på att det vid flera ramavtal skall göras en förnyad konkurrensutsättning redan ifrån ”första krona”, något de ansåg leda till en oproportionerlig mängd arbete i förhållande till vad som skulle upphandlas. Michael berättar ett exempel när de var tvungna att använda sig av förnyad konkurrensutsättning istället för rangordningssystemet vid en liten tjänst, i form av en föreläsning på ett fåtal timmar. Där menade han att det var för stor omfattning på arbetet i själva upphandlingsprocessen, i förhållande till proportionerna på tjänsten:

“För vissa avtal alltså, vi hade föreläsare på 3 timmar, vi fick göra en konkurrensutsättning och det tog väl 3 dagar ungefär.”

Även Ulrika berättar att hon kan se konflikter i samarbetet med Upphandlingsbolaget när hon redogör för hur kommunikationen mellan verksamheterna och Upphandlingsbolaget fungerar:

“Där har vi väl haft problem. Alltså kommunikationen överhuvudtaget, verksamhet och Upphandlingsbolag är väl lite för dålig.”

Ytterligare en konflikt som går att identifiera är den mellan de upphandlande myndigheterna och leverantörerna då det kommer till överprövning. Vid användandet av förnyad konkurrensutsättning kan en så kallad avtalsspärr frivilligt utnyttjas av den upphandlande myndigheten. Då möjliggörs det för leverantörer att överpröva de fall där de anser att kontraktet på felaktiga grunder tilldelats en annan leverantör. Intervjupersonerna ansåg det fördelaktigt med en avtalsspärr, då leverantörerna endast kan överpröva under just denna 10-dagarsperiod. Något som de ansåg vara en bra lösning för att undvika överprövningar långt senare. Dock menar de att denna konflikt är ett moment som skapar mer arbete och således förlänger upphandlingsprocessen. Då risken till fler överprövningar ökar ju fler leverantörer som finns med i en förnyad konkurrensutsättning. Carina säger följande om denna problematik:

“För vid förnyad konkurrensutsättning har du alltid risk att bli överprövad.”

Detta skiljer sig ifrån rangordningssystemet där leverantörerna istället behöver försöka få avtalet ogiltigförklarat istället för att överpröva, vilket inte hamnar hos våra intervjupersoner utan hos Upphandlingsbolaget istället. Vidare verkar dock inte överprövningar vid förnyad konkurrensutsättning vara ett stort problem, då alla våra intervjupersoner endast hade upplevt ett fåtal överprövningar hittills.

4.6 Lagar och regler

Under intervjuerna riktas det viss kritik mot att regelverket upplevs krångligt och hur det kan påverka de upphandlande myndigheternas sätt att bedriva verksamheten på. Ett återkommande tema under intervjuerna var hur regelverket kan göra upphandlingarna

till en utdragen process. Både Carina och Ulrika har exempel på när de inte hunnit eller har haft möjlighet att teckna ett avtal i tid, där stadsdelsförvaltningen varit tvungna att frånga LOU, och antingen använda gamla leverantörer eller teckna kontrakt med en leverantör trots att ärendet är överprövat. Detta är de tvungna att göra för att stadsdelsförvaltningens invånare inte skall stå utan den service de är berättigade. Carina pratar om hur det kan uppstå konflikter mellan olika lagar, och hur de får resonera när detta inträffar. Vidare berättar hon om ett exempel där de varit tvungna att frånga LOU för att kunna tillgodose de boendes behov på ett äldreboende:

“Lagen gör ju att du får bryta mot den ena eller den andra lagen, därför att du måste se till att man får mat till dom äldre...Då får ju förvaltningen lösa det så, så att det blir bäst för den enskilde.”

Hans och Glenn på Älvstranden Utveckling pratar också om hur regelverket kan ställa till det för dem genom långa processer. Då Älvstranden Utveckling är ett kommunalt bolag får det lite andra konsekvenser än för stadsdelsförvaltningarna. De berättar att LOU hindrar dem från att genomföra snabba affärer vilket kan leda till att de har svårt att konkurrera på lika villkor med sina konkurrenter, som är privata företag, och således inte behöver göra offentliga upphandlingar och tillämpa LOU. Hans säger att de vid rangordningssystem endast kan lyfta på luren och meddela leverantören som är rankad etta vad som behöver göras. Till skillnad från förnyad konkurrensutsättning som leder till en längre upphandlingsprocess vilket kan få konsekvenser för dem som företag, något som han beskriver på följande sätt:

“När det gäller en hyresgästpassning så innebär det egentligen att vi förhandlar med en hyresgäst som skall komma hit. De har tittat på en lokal men de säger att den lokalen, så som den ser ut, den passar inte riktigt vårt sätt att arbeta. Då är det rätt korta tider man har att jobba med, och att då göra upphandlingar, förnyade konkurrensutsättningar osv. Det kan innebära att man tappar hela affären, för då säger hyresgästen att: ‘Nej, men det är klart att då kan jag gå till Eklandia och fixa detta.’”

Flera av intervjupersonerna upplever även vissa nackdelar med regelverket då det kan försämra deras möjligheter att få den tjänsten de vill ha. Dessa åsikter rörde främst tjänster där ett samarbete krävdes mellan den upphandlande myndigheten och leverantören. Exempel som ges är när den upphandlande myndigheten har haft ett längre samarbete med konsulter och är nöjd med dessa. När senare ramavtalet löper ut finns inte möjligheten att förlänga samarbetet med konsulten. Då måste det göras en ny upphandling där en annan konsult kan vinna, och därmed överta uppdraget. Hans på Älvstranden Utveckling nämner också hur ett byte av en långvarig leverantör innebär att dennes kunskaper går förlorade, vilket innebär att flertalet timmar behöver läggas för att den nya leverantören skall kunna sätta sig in i ärendet/samarbetet de tar över. Även Ulrika på Västra Göteborg är inne på samma linje och beskriver hur regelverket begränsar valmöjligheterna och handlingsutrymmet vid upphandlingar. Hon menar att det kan vara ett hinder med regelverket att de inte får välja en leverantör som det är nöjda med sedan tidigare, något hon säger följande om:

“Det är klart att man inte kan få precis den man pekar på, det är väl det som är nackdelen.”

Dock fortsätter Ulrika och förklarar hur detta även kan vara fördelaktigt, då det minskar risken för nepotism och favorisering av leverantörer.

5. Analys

I kommande avsnitt görs en analys av empirin utifrån den teoretiska referensramen med hjälp av analysverktyget. Därmed kan en analys av intervjuerna genomföras och kopplas till den teoretiska referensramen för att ge ökade kunskaper om de effekter som användandet av förnyad konkurrensutsättning har på upphandlingsprocessen.

5.1 Fokus på pris

Per Molander (2009:90-91) poängterar vikten av kvalitet på en vara eller tjänst och att den upphandlande myndighetens roll vid behovsanalysen och utformandet av förfrågningsunderlaget är viktig. Problematiken ligger då i att det kan bli en dyr och tidskrävande upphandlingsprocess. Eftersom förnyad konkurrensutsättning innebär att nya förfrågningsunderlag behöver utformas för varje upphandling upplevde intervjupersonerna att förnyad konkurrensutsättning inte lämpar sig på mindre upphandlingar, då arbetet blir oproportionerligt gentemot tjänstens omfattning. Därför bör förnyad konkurrensutsättning vara mer fördelaktigt vid upphandlingar av större varor eller tjänster vilket även styrks då alla intervjupersoner ansåg att det vore bra med en prisgräns, för när förnyad konkurrensutsättning skall tillämpas. Istället för att använda det från "första krona" som det nu görs i flera ramavtal. Något som styrks ytterligare då samtliga intervjupersoner ansåg att rangordningssystemet lämpar sig bäst på varor och tjänster av mindre belopp då det är mer tidskrävande med förnyad konkurrensutsättning. Därmed verkar användandet av förnyad konkurrensutsättning ha effekter på upphandlingsprocessen i form av att det blir mer resurskrävande än när rangordningssystemet tillämpas.

Mats Bergman och Jan-Eric Nilsson (2012:6) tar upp vikten av att en upphandlande myndighet inte enbart stirrar sig blint på priset, utan också väger in en god kvalitet på varan eller tjänsten. Likt det här framkom det under intervjuerna att oavsett om rangordningssystemet eller förnyad konkurrensutsättning tillämpas, är kvaliteten det primära och priset det sekundära på varan eller tjänsten. Det läggs mycket tid och kraft på kvalitetsavvägning vilket kan ses som en viktig aspekt av en vara eller tjänst. När förnyad konkurrensutsättning tillämpas kan inköpssamordnarna själva påverka kraven på ett annat sätt än vid rangordningssystemet där Upphandlingsbolaget står för utformandet av

avtalet. Något som innebär att en förändring i de upphandlande myndigheternas avvägning mellan pris och kvalitet inte går att se, men att det ges en annan möjlighet att påverka kvaliteten när förnyad konkurrensutsättning används.

5.2 Antal anbudsgivare och konkurrens

Per Molander (2009:29-30) menar att konkurrensen inte varit tillräcklig vid offentliga upphandlingar och att större företag ofta haft bättre möjligheter att vinna upphandlingar. Dock är de små företagen fler till antalet vilket skulle kunna leda till en fungerande konkurrens - om dessa fick bättre möjligheter att medverka vid upphandlingar. Något förnyad konkurrensutsättning infördes för att förbättra. En fungerande konkurrens leder enligt Roland Almqvist (2006:41-43) till att effektivitet skapas och besparingar kan göras.

Flera av våra intervjupersoner hade exempel på när användandet av förnyad konkurrensutsättning har stimulerat marknaden: Genom att locka fler leverantörer och således kunna utmana ledande aktörer inom vissa branscher. Å ena sidan har det lett till att priset gått ner avsevärt och stora besparingar gjorts. Å andra sidan framgick även under intervjuerna att det förekommit fall då konkurrensen uteblivit och bara ett fåtal aktörer lagt anbud på vissa upphandlingar. Dock var den generella inställningen att priset på varor och tjänster går att pressa ner vid användandet av förnyad konkurrensutsättning. Då krävs det att ett flertal anbudsgivare är med och utmanar varandra om att vinna den rådande upphandlingen av ramavtalet. Därmed är det viktigt att en fungerande konkurrens råder då det har stor påverkan på priset, vilket gör att de upphandlande myndigheterna kan få ner priset utan att lägga krav på kvalitet ställs.

5.3 Sakkunskap och noggrannhet

En annan aspekt som berörs är svårigheten att utforma förfrågningsunderlaget. Dels att verkligen få den vara eller tjänst som är tänkt, men också att veta vilka behov som faktiskt skall tillgodoses längre fram i tiden, något som kan vara svårt att förutspå. En

tänkbar anledning till detta är komplexiteten i att skapa välformulerade kvalitetskrav. Arjan van Weele (2014:201) menar att det är en svårighet för den som upphandlar att veta vad som faktiskt behövs under en längre tid. Eftersom omständigheterna kan förändras under den period som kontraktet är avtalat för. Även Mats Bergman, Jan-Eric Nilsson och Roger Pyddoke (2005:168) menar att det finns svårigheter med att lyckas formulera förfrågningsunderlaget på ett bra sätt när flera olika beståndsdelar i form av kvalitet, prestanda och pris måste vägas in.

Likt dessa två resonemang upplevde intervjupersonerna på stadsdelsförvaltningarna att det kan vara krångligt att utforma ett förfrågningsunderlag vid komplexa konkurrensutsättningar. Eftersom flera olika aspekter behöver vägas in i förfrågningsunderlaget och leverantörerna kan missuppfatta eller dra nytta av vagt formulerade krav som ställts. Vilket gör att noggrannheten vid utformandet av förfrågningsunderlaget är en viktig aspekt för att få den tänkta varan eller tjänsten. På så sätt kan användandet av förnyad konkurrensutsättning ha effekter på upphandlingsprocessen. Dels genom att det ställs högre krav på sakkunskaperna hos upphandlaren, om den specifika varan eller tjänsten. Samt att upphandlarens noggrannhet är väsentligt för att kunna utforma ett välformulerat förfrågningsunderlag. Detta stärks ytterligare eftersom många exempel gavs då missar gjorts i förfrågningsunderlaget som fått negativa konsekvenser. Användandet av förnyad konkurrensutsättning kan istället vara en fördel vid upphandlingar där det är tydligt vilka varor och tjänster som behövs, och det inte är lika krångligt att utforma ett förfrågningsunderlag.

5.4 Beställarkompetens

En viktig aspekt som berörs i litteraturen är att den person som ansvarar för upphandlingen har en god beställarkompetens (Bergman, Nilsson & Pyddoke, 2005:168). Denna kompetens kan handla om kunskaper kring juridik, ekonomi, miljö och teknik, något som anses viktigt för att kunna utföra en bra upphandling (SOU 2013:12:23).

Under intervjuerna framgick det tydligt att förnyad konkurrensutsättning ställer högre krav på den som upphandlar och dennes kompetens. Det blir tydligt eftersom alla inter-

vjupersoner upplevde förnyad konkurrensutsättning som svårare och med fler fallgrorpar. Detta har gjort att intervjupersonerna själva utför, eller på något sätt medverkar, när en vara eller tjänst skall upphandlas genom förnyad konkurrensutsättning. Trots att medarbetarna närmre verksamheterna är de som egentligen har sakkunskaperna, är inte det tillräckligt. Flera aspekter gör att beställarkompetens krävs. Bland annat är det en svårtolkad lag och en upphandlingsprocess som är komplex, vilket gör att beställarkompetens ses som viktig då förnyad konkurrensutsättning tillämpas, därför tar sig intervjupersonerna an dessa själva i någon form.

Vid rangordningssystemet krävs däremot inte inköpssamordnarnas kompetens och kunskaper kring lagen på samma sätt, något som gestaltar sig genom att ramavtal med rangordningssystemet kan utföras av alla de som har befogenheter att göra inköp i verksamheten. En effekt användandet av förnyad konkurrensutsättning har på upphandlingsprocessen är således att det ställs högre krav på en god beställarkompetens.

5.5 Konflikter mellan aktörerna

Under intervjuerna utmärktes en skillnad där Hans och Glenn inte såg samma svårighet med att utforma ett förfrågningsunderlag vid användandet av förnyad konkurrensutsättning. Istället såg de en fördel att kunna ställa egna kvalitetskrav och bättre tillgodose sina behov, än vid rangordningssystemet där Upphandlingsbolaget fastställt kriterierna. Anledningen till detta kan vara, likt det Arjan van Weele (2014:202-203) anser: Att avstånden mellan de som beslutar och de som utför upphandlingarna är långt. Han menar att det ofta är en nackdel att beslut fattas långt ifrån de som upphandlar och att kunskaperna om vad som skall upphandlas kan vara för svaga för att lyckas med en bra upphandling.

Detta kan kopplas till att samarbetet skiljer sig åt inom de olika verksamheterna. Glenn är både inköpare och teknisk förvaltare och deltar alltså i upphandlingarna för sitt eget område, vilket gör att han besitter den expertis som krävs för de upphandlingarna. I samarbete med Hans utför han då upphandlingarna, och avståndet mellan inköpssamordnaren (Hans) och den person som skall ha tjänsten utförd (Glenn) blir således

mindre. Till skillnad från inköpssamordnarna i stadsdelsförvaltningarna där avstånden i organisationen mellan inköpssamordnarna och de som skall ha varan/tjänsten är längre, och samarbetet inte sker i samma utsträckning. Dock går det att urskilja att avstånden mellan de som skall ha varan/tjänsten och de som fastställer de slutgiltiga kriterierna blir mindre, för både stadsdelsförvaltningarna och Älvstranden Utveckling, när förnyad konkurrensutsättning används, jämfört med rangordningssystemet. Eftersom upphandlarna inom den egna verksamheten sätter de slutgiltiga kraven vid förnyad konkurrensutsättning, medan Upphandlingsbolaget gör detta vid rangordningssystemet.

En annan möjlig konflikt i upphandlingsprocessen är den som kan uppstå mellan leverantörerna och den upphandlande myndigheten om en leverantör anser sig vara orättvist behandlad. När det gäller förnyad konkurrensutsättning menar intervjupersonerna att risken att bli överprövad är större än vid användandet av rangordningssystemet. Vid förnyad konkurrensutsättning har nämligen leverantören möjlighet att överpröva beslutet. Till skillnad från vid användandet av rangordningssystemet där en ogiltigförklaring av själva avtalet måste göras, förutsatt att den leverantör som är rankad först väljs, vilket kan ske när som helst under avtalets gång (Riese, 2012:33). På så sätt innebär användandet av förnyad konkurrensutsättningen att den upphandlande myndighetens beslut kan överprövas och bevisbördan läggs på dem. En skillnad från ramavtal med rangordningssystem, där leverantörers försök att ogiltigförklara ett avtal istället hamnar hos Upphandlingsbolaget.

Det tas också upp i Statens offentliga utredning (SOU 2013:12:341) att överprövningar kan ge negativa effekter på upphandlingsprocessen pga. långa handläggningstider, vilket kan leda till förseningar av varor och tjänster. Även Stefan Olander, Kristian Widén och Frida Nordvall (2008:32) tar upp liknande problem med överprövningar och menar att de negativa effekterna av överprövningar är den långdragna process som kan uppstå. Liket det här menar intervjupersonerna att dilemmat som kan uppstå när överprövningar sker är att varan eller tjänsten inte levereras i tid, eftersom överprövningar kan dra ut på upphandlingsprocessen. Då intervjupersonerna även hade exempel när de inte hade hunnit bli färdiga med vissa upphandlingar pga. överprövningar, verkar dessa negativa effekter även visa sig i praktiken. Därmed kan användandet av förnyad konkurrensut-

sättning tänkas få negativa effekter på upphandlingsprocessen, då risken att den upphandlande myndigheten blir överprövad är större än när rangordningssystemet används.

5.6 Lagar och regler

Ett möjligt hot mot en bra upphandling är det krångliga och invecklade regelverk som tillämpas vid offentliga upphandlingar (SOU 2013:12:83-84). Det invecklade regelverk anses enligt Skatteverket (2013), förhindra affärsmässigheten. En lösning på problemet, och en möjlighet att få en effektivare och enklare upphandlingsprocess, anses vara att förenkla regelverket. Liknande problematik är också Mats Bergman, Jan-Eric Nilsson och Roger Pyddoke (2005:138-139) inne på då de menar att regelverket kan ha negativa effekter på möjligheten till att göra bra affärer.

Samtliga intervjupersoner var överens om att LOU är en krånglig lag och att den gör det svårt vid användandet av förnyad konkurrensutsättning då en upphandling i princip görs på nytt. Till skillnad från användning av rangordningssystemet där ramavtalet redan är färdigt och det endast behövs välja den leverantör som är rankad nummer ett, vilket inte kräver kunskaper kring LOU i samma utsträckning. Därmed innebär det att användandet av förnyad konkurrensutsättning leder till en förflyttning i vem som främst behöver ineha kunskaperna om LOU, från Upphandlingsbolaget vid rangordningssystemet till upphandlaren på den aktuella verksamheten vid förnyad konkurrensutsättning.

Under intervjuerna framgick det även att de upphandlande myndigheterna ibland ansåg sig vara hämmade av LOU för att kunna göra de affärer på det sätt de anser vara lämpligt. Det som de ansåg hindra dem mest, var den långdragna upphandlingsprocess som regelverket kräver vid användandet av förnyad konkurrensutsättning, vilket troligtvis gör rangordningssystemet till ett smidigare förfarande när behoven behöver täckas mer omgående.

Vidare framgick det under intervjuerna att de upphandlande myndigheterna också kan hämmas av regelverket på så sätt att de inte alltid kan få den varan eller tjänsten de vill ha. De menade att det fanns vissa nackdelar med att inte kunna anlita en leverantör som

de tidigare varit nöjd med. Dock skulle problem kunna uppstå om den upphandlande myndigheten själva fick välja leverantör, något som hade kunnat leda till korrupktion och slöseri med skattemedel, vilket syftet med offentlig upphandling är att motverka (Bergman, Nilsson & Pyddoke, 2005:51). Därmed kan ett strikt regelverk vid användandet av förnyad konkurrensutsättning vara viktigt för att begränsa handlingsutrymmet och således inte ge möjlighet till favorisering av leverantör.

6. Slutsats

Det avslutande kapitlet summerar uppsatsen och redovisar de slutsatser som kan dras, dessutom presenteras också förslag på vidare forskning inom ämnet som vore intressanta.

Avslutningsvis kan studien visa att användandet av förnyad konkurrensutsättning har vissa effekter på upphandlingsprocessen. En effekt som kan identifieras är hur användandet av förnyad konkurrensutsättning blir mer resurskrävande än när rangordningssystemet tillämpas. Det finns flera aspekter som gör det resurskrävande. Dels den tidsödande upphandlingsprocess som krävs då användandet av förnyad konkurrensutsättning innebär fler steg, jämfört med rangordningssystemet. Ett annat kännetecken är den noggrannhet som utförandet av de här stegen innebär. Ytterligare en aspekt som påverkar arbetet rent tidsmässigt vid förnyad konkurrensutsättning är de tidsödande krav som regelverket ställer på upphandlingsprocessens olika delar, i form av väntetider vid annonsering, avtalsspärrar osv. Vid behov som behöver täckas med kort varsel kan den upphandlande myndigheten hämmas vid användandet av förnyad konkurrensutsättning, jämfört med rangordningssystemet där leverantören endast är ett samtal bort från att leverera den vara eller tjänst som behövs.

Förnyad konkurrensutsättning ställer också högre krav på den upphandlande myndigheten och dess inköpare, framförallt när behovsidentifiering och förfrågningsunderlaget skall göras. Svårigheterna med de här stegen verkar grunda sig i att inköpssamordnarna befinner sig på avstånd från verksamheten de upphandlar för, och således inte har all information eller de sakkunskaper som krävs om det behov som skall tillgodoses. I de fall när upphandlarnas sakkunskaper inte räcker till blir det svårt att utforma ett optimalt förfrågningsunderlag, vilket kan leda till att leverantörerna missuppfattar eller drar nytta av de krav som den upphandlande myndigheten fastställt. Vidare kan stegen vara komplicerade, framförallt när det gäller invecklade varor/tjänster där flera kriterier skall vägas in, något som ställer höga krav på sakkunskap och god beställarkompetens. Förnyad konkurrensutsättning leder alltså till att inköparens sakkunskaper och beställarkompetens sätts på prov, vilket gör att det krävs omfattande bakgrundsarbete av inköpssamordnarna för att uppnå en lyckad konkurrensutsättning.

Studien visar också att förnyad konkurrensutsättning kan stimulera marknaden och på så sätt uppnå en fungerande konkurrens som kan leda till ekonomiska besparingar. Då användandet av förnyad konkurrensutsättning har vissa tidskrävande effekter på upphandlingsprocessen, är det viktigt att värdet på varan eller tjänsten uppgår till en rimlig nivå. I flera fall har värdet upplevts vara för lågt vilket kan innebära att upphandlingsprocessen blir oproportionellt resurskrävande. Därmed borde någon form av prisgräns för när förfarandet skall användas vara nyttigt för att undvika detta. De effekter som användandet av förnyad konkurrensutsättning har på upphandlingsprocessen är varierande i både positiv och negativ bemärkelse, men att förfarandet i sig har en stor potential och kan leda till väsentliga besparingar för en verksamhet går att fastställa.

De negativa effekter som användandet av förnyad konkurrensutsättning medför är bl.a. högre krav på beställarkompetens, mer sakkunskap om den specifika varan/tjänsten och svårigheter vid utformandet av förfrågningsunderlaget. För att minimera dessa negativa effekter bör förnyad konkurrensutsättning användas på varor/tjänster där det är tydligt vad som behövs för att täcka behovet i fråga, eftersom det inte ställer lika höga krav på upphandlaren beställarkompetens. Det blir heller inte lika svårt för upphandlaren att tillskansa sig de kunskaper om varan/tjänsten som behövs för att upphandlingen skall bli lyckad, och risken för att missa väsentliga aspekter i utformandet av förfrågningsunderlaget, som leverantören kan dra nytta av, minskar. Slutsatsen blir därmed att förnyad konkurrensutsättning lämpar sig på varor och tjänster som uppgår till stora belopp där det samtidigt är tydligt vad som behövs.

6.1 Förslag till vidare forskning

För att förnyad konkurrensutsättning skall kunna nå sin fulla potential är det viktigt att det råder en fungerande konkurrens med många anbudsgivare. Under denna studie har det dock framkommit att leverantörernas intresse att svara på förfrågningsunderlagen inte alltid varit så stort. Därför vore det intressant med en studie, utifrån leverantörernas perspektiv, där det undersöks varför de avstår att svara på förfrågningsunderlagen. Samt på vilket sätt det skulle gå att förändra upphandlingsprocessen och dess regelverk för att

leverantörer i högre utsträckning ska delta i upphandlingar där förnyad konkurrensutsättning tillämpas.

Det skulle även vara intressant om en liknande studie som den här gjordes, men där *utfallen* av rangordningssystemet och förnyad konkurrensutsättning jämfördes. Vilket skulle kunna gynna upphandlingsarbetet med ramavtal där fokus enbart ligger på resultatet av den levererade varan eller tjänsten, i form av pris och kvalitet. Det vore intressant då det skulle öka kunskapen om vilket förfarande som lämpar sig bäst på olika varor och tjänster, och alltså ger det lägsta priset eller är det mest ekonomiskt fördelaktiga alternativet under en längre tid.

Referenslista

- Almqvist, Roland (2006) *New Public management - om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber AB.
- Andersson, Fredrik (2006) *Offentlig upphandling, ramavtal och auktionsteori*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Bergman, Mats; Indén Tobias; Lundberg, Sofia och Madell, Tom (2011) *Offentlig upphandling : På rätt sätt och till rätt pris*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergman, Mats och Nilsson, Jan-Eric (2012) *Offentlig upphandling från forskningens horisont*. Stockholm: SNS Analys.
- Bergman, Mats; Nilsson, Jan-Eric och Pyddoke, Roger (2005) *Den svåra beställarrollen – om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor*. Stockholm: SNS Förlag.
- Brinkmann, Sven och Kvale, Steinar (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Bryman, Alan (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber AB.
- Delander, Lennart och Månsson, Jonas (2007) *Framgångens hemlighet - att utvärdera måluppfyllelse, effekter, effektivitet och genomförande*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Edwardsson, Eva och Moius, Daniel (2009) *Effektivare offentlig upphandling – problem och åtgärder ur ett rättsekoniskt perspektiv*. Stockholm: Konkurrensverket.

- Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena (2012) *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Fjärde upplagan. Stockholm: Nordsteds Juridik AB.
- Forsberg, Niclas (2004) *Offentlig upphandling i praktiken*. Tredje upplagan. Stockholm: Nordsteds Juridik AB.
- Holm, Jerker (2011) *En analys av transaktionskostnader vid offentlig upphandling*. Dnr. Fi2010:06/2011/13 i SOU 2011:73 Bilaga 6. Stockholm: Socialdepartementet.
- Konkurrensverket (2009) *Upphandling och mindre företag*. Pm 2009-01-14. Stockholm: Konkurrensverket.
- Konkurrensverket (2014) *Om offentlig upphandling*. Stockholm: Konkurrensverket. http://www.kkv.se/t/SectionStartPage___6244.aspx (Hämtad 2014-03-13)
- Lunander, Anders (2009) *En logisk fälla - Relativ poängsättning av pris vid anbudsutvärdering i offentlig upphandling*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Molander, Per (2009) *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Novanytt (2007) *Nya regler för offentlig upphandling nästa år*. Stockholm: Advokatfirman Nova.
- Olander, Stefan; Widén, Kristian och Nordvall, Frida (2008) *Implementering av LOU – Effekter för byggsektorn*. Lund: Lunds universitet.
- Riese, Kerstin. (red.) (2012) *Upphandlingsreglerna - en introduktion*. Stockholm: Konkurrensverket.

SFS 2007:1091 *Lagen om offentlig upphandling*. Stockholm: Socialdepartementet.

Skatteverket (2013) *Skatteverkets yttrande över slutbetänkandet Den goda affären - analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*. Stockholm: Skatteverket.

SOU 2011:73 (2011) *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*. Stockholm: Socialdepartementet.

SOU 2013:12 (2013) *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*. Stockholm: Socialdepartementet.

Sundstrand, Andrea (2013) *Offentlig upphandling - en introduktion*. Lund: Studentlitteratur.

Ulfvarson, Malin (2008) *Så använder du ramavtalen rätt*. Stockholm: Upphandling24.
<http://upphandling24.idg.se/2.1062/1.167312/sa-anvander-du-ramavtalen-ratt>
(Hämtad 2014-03-12).

Upphandlingsbolaget (2014) *Ägardirektiv*. Göteborg: Göteborgs Stad.
http://uhb.goteborg.se/foretaget_agardirektiv/ (Hämtad 2014-05-23).

Van Weele, Arjan J. Översättning: Ljung, Niklas (2014) *Inköp och supply chain management: Analys, strategi, planering och praktik*. Lund: Studentlitteratur.

Bilaga

Intervjuguide

Inledande frågor

Bakgrund med tidigare erfarenheter, utbildning osv.

Arbetsuppgifter på förvaltningen/bolaget.

Allmänt om ramavtal

Hur ramavtal används, tecknade, avrop osv.

Skillnader mellan förnyad konkurrensutsättning och rangordningssystemet.

Erfarenheter av arbete med förnyad konkurrensutsättning.

Åsikter om införandet av förnyad konkurrensutsättning.

Fördelar och nackdelar med förnyad konkurrensutsättning kontra rangordningssystem.

Regelverket

Synen på regelverket om LOU, främst ramavtalen. Hinder, möjligheter etc.

Regelverket i konflikt med affärsmöjligheter.

Potentiella möjligheter med regelverket att kunna använda expertisen.

Krav

Kraven på inköpsamordnarna vad gäller kvalitet, politiska mål osv.

Budget inom offentlig sektor kontra privat sektor. Samma strävan efter låga priser?

Avtalsspärr och överprövningar

Tillämpning av avtalsspärr vid förnyad konkurrensutsättning.

Överprövningar vid förnyad konkurrensutsättning kontra rangordningssystem.

Avslutande frågor

Skulle du vilja se några förändringar för att ingå ramavtal med fler än två leverantörer?

T ex. förändringar av förnyad konkurrensutsättning.

Övriga frågor och funderingar.