

Kommuners upphandling av byggnads- och anläggningsarbeten

Konkurrensverkets rapportserie 1999:6

Konkurrensverket oktober 1999
Utredare: Martin Nilsson
Projektledare: Peter Delden
ISBN-nr

Innehållsförteckning

1	Inledning	5
1.1	Bakgrund	5
1.2	Syfte och avgränsningar	6
1.3	Genomförande	7
1.4	Definitioner	9
1.5	Rapportens disposition	10
2	Konkurrens- och upphandlingsreglerna	11
2.1	Konkurrenslagen	11
2.1.1	Förbud	11
2.1.2	Icke-ingripandebesked och undantag	11
2.1.3	Sanktioner	12
2.1.4	När är KL tillämplig vid upphandling?	12
2.2	Lagen om offentlig upphandling	13
2.2.1	Lagens innehåll	13
2.2.2	Vem omfattas av lagen?	14
2.2.3	Grundläggande principer	14
2.2.4	Tröskelvärden	15
2.2.5	Upphandlingsförfaranden	15
2.2.6	Överprövning och skadestånd	16
2.3	Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling	16
2.3.1	Otillbörligt beteende	16
2.3.2	Förbud	17
3	Asfaltbeläggning	19
3.1	Marknadens struktur och omfattning	19
3.2	Metoddiskussion	20
3.3	Svarsfrekvens och tjänstens omfattning	20
3.4	Kommunernas upphandling av asfaltbeläggning	21
3.4.1	Objekt och upphandlingsår	21
3.4.2	Upphandlingsvärde och upphandlingsförfarande	21
3.4.3	Anbud och anbudsgivare	22
3.4.4	Avtal och leverantörer	23

3.4.5	Upphandlingarnas effekter	24
3.5	Kommunernas bedömning av konkurrenssituationen	25
3.6	Analys och slutsatser	27
4	VA-ledningar	33
4.1	Marknadens struktur och omfattning	33
4.2	Metoddiskussion	34
4.3	Svarsfrekvens och tjänstens omfattning	34
4.4	Kommunernas upphandling av VA-ledningar	35
4.4.1	Objekt och upphandlingsår	35
4.4.2	Upphandlingsvärde och upphandlingsförfarande	36
4.4.3	Anbud och anbudsgivare	36
4.4.4	Avtal och leverantörer	37
4.4.5	Upphandlingarnas effekter	38
4.5	Kommunernas bedömning av konkurrenssituationen	39
4.6	Analys och slutsatser	40
5	Ny- och ombyggnation av byggnader	45
5.1	Marknadens struktur och omfattning	45
5.2	Metoddiskussion	46
5.3	Svarsfrekvens och tjänstens omfattning	46
5.4	Kommunernas upphandling av ny- och ombyggnation av byggnader	47
5.4.1	Objekt och upphandlingsår	47
5.4.2	Upphandlingsvärde och upphandlingsförfarande	47
5.4.3	Anbud och anbudsgivare	48
5.4.4	Avtal och leverantörer	49
5.4.5	Upphandlingarnas effekter	49
5.5	Kommunernas bedömning av konkurrenssituationen	50
5.6	Analys och slutsatser	52
6	Sammanfattande bedömning	57
Bilaga 1	Enkät till kommunerna	61

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Konkurrensverket och länsstyrelserna har en gemensam uppgift att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Verket gör detta bl.a. genom att tillämpa konkurrenslagen (1993:20), KL och lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, LIU.

Länsstyrelsernas konkurrensfrämjande uppgift regleras i länsstyrelseinstruktionen (1997:1258) och i konkurrensförordningen (1993:173). Enligt konkurrensförordningen skall länsstyrelserna bl.a. informera om konkurrensfrågor, uppmärksamma Konkurrensverket på förhållanden som tyder på överträdelser av konkurrensbestämmelserna samt uppmärksamma regleringar och olika typer av hinder för en effektiv konkurrens i offentlig förvaltning och lämna förslag till åtgärder för att undanröja dessa.

Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 1999 avseende Konkurrensverket respektive länsstyrelserna uppdragit åt länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Hallands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands och Västerbottens län att gemensamt med Konkurrensverket kartlägga hur konkurrensen fungerar vid kommunernas upphandling av byggnads- och anläggningsarbeten. Länsstyrelserna skall sammanställa underlag åt verket som därefter skall göra en analys av identifierade konkurrensproblem och redovisa uppdraget till regeringen senast den 15 oktober 1999.

Byggnads- och anläggningsarbeten omfattar tillsammans en mängd olika verksamheter, branscher och marknader. Byggnadsarbeten kan t.ex. avse såväl byggande av byggnader (lokaler, bostäder, m.m.) som byggande av broar eller andra byggnadsarbeten. Åtskillnad kan vidare göras mellan dels ny- och ombyggnation, dels löpande underhållsarbeten. De anläggningsarbeten som utförs i kommunerna sker i huvudsak inom gata, VA och park. Tidigare undersökningar genomförda av Svenska Kommunförbundet visar dock att anläggningsarbeten av mer betydande omfattning endast förekommer inom ett fåtal områden.¹

¹ Se bl.a. rapporten "Hårda marknader", Svenska Kommunförbundet 1997

Kommunernas verksamhet på gatuområdet utgörs främst av asfaltbeläggning, gatubelysning och vinterväg- och barmarksrenhållning. Dessa tre delverksamheter svarar var och en för cirka 30 procent av kommunernas kostnader på området. Endast asfaltbeläggning innehåller ett större inslag av faktiska anläggningsarbeten (d.v.s. beläggning av ny väg), medan gatubelysning och vinterväg- och barmarksrenhållning nästan uteslutande handlar om drift- och underhållsarbeten. Inom VA-området dominerar underhållsarbeten vilka traditionellt i många kommuner utförs av kommunens egen utförarenhet. Dock förekommer i samband med ny- och ombyggnationer av byggnader regelmässiga upphandlingar av entreprenader för nyanläggning och förnyelse av VA-ledningsnät (VA-ledningar). VA-ledningar utgör också en stor utgiftspost för kommunerna. Vad slutligen gäller verksamheten på parksidan utgörs denna nästan undantagslöst av underhållsarbeten.

1.2 Syfte och avgränsningar

Syftet med denna rapport är att kartlägga hur konkurrensen fungerar vid kommunernas upphandling av byggnads- och anläggningsarbeten samt att analysera identifierade konkurrensproblem. Till följd av den stora mängd verksamheter som ryms i begreppet byggnads- och anläggningsarbeten har kartläggningen avgränsats till områdena asfaltbeläggning, VA-ledningar samt ny- och ombyggnation av byggnader.

Skälen till en avgränsning till just dessa tre områden är flera. Vad gäller byggnadsarbeten förefaller det naturligt att först avgränsa området till att avse endast byggnader, vilket torde vara den typ av byggnadsarbeten som utförs mest frekvent i kommunerna. Löpande underhållsarbeten av befintliga byggnader har dock exkluderats. Underhållsarbeten omfattas inte av uppdraget och utgör vidare en annan relevant marknad med andra aktörer och en annan konkurrenssituation än vad som är fallet vid större ny- och ombyggnationer av byggnader. Slutligen har de kommunala bostads- och fastighetsbolagens upphandlingar exkluderats. Sistnämnda avgränsning innebär att arbeten som utförs av bolagen på uppdrag av den kommunala förvaltningen omfattas, medan arbeten som i sin tur utförs på uppdrag/efter upphandling av bolagen inte omfattas av kartläggningen.

Fokus sätts sålunda på sådana större ny- och ombyggnationer av byggnader för vilken den kommunala förvaltningen ansvarar. Genom dessa avgränsningar har kartläggningen koncentrerats på vanligt förekommande byggnadsarbeten av betydande omfattning och

betydelse, inte minst för kommunernas ekonomi. Goda förutsättningar för en fungerande konkurrens är därvid av särskild vikt vid dessa upphandlingar. Samtidigt visar tidigare undersökningar² inom området att konkurrensen inte kan anses fungera på ett önskvärt sätt.

På samma sätt finns det när det gäller anläggningsarbeten flera skäl till nämnda avgränsning till kommunernas upphandling av asfaltbeläggning och VA-ledningar. För det första är det områden inom vilka det i hög grad utförs anläggningsarbeten. Detta till skillnad från flertalet andra kommunala verksamheter som helt eller till övervägande del domineras av drift- och underhållsarbeten. För det andra är anbudsupphandling vanligt förekommande inom dessa områden³, vilket är en grundförutsättningen med tanke på uppdraget. För det tredje är det områden som i olika sammanhang har utpekats som intressanta att undersöka från konkurrenssynpunkt. Respektive marknad förefaller domineras av ett fåtal stora aktörer. Slutligen medför verksamheten inom varje område betydande kostnader för kommunerna, varför en fungerande konkurrens i samband med upphandlingar torde framstå som särskilt angelägen i dessa fall.

1.3 Genomförande

Det finns sammanlagt 109 kommuner i de 12 län som omfattas av kartläggningen. Variationen mellan länen är stor, från en kommun i Gotlands län till 15 kommuner i Dalarnas och Västerbottens län. Kartläggningen har genomförts som en postenkätundersökning. Länsstyrelserna har tillsänt samtliga kommuner i respektive län tre enkäter avseende de tre utvalda områdena asfaltbeläggning, VA-ledningar respektive ny- och ombyggnation av byggnader (se bilaga 1).

I enkäten efterfrågas endast uppgifter om förhållanden som gällt sedan lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU, trädde i kraft den 1 januari 1994. Jämfört med det tidigare gällande kommunala upphandlingsreglementet innebär LOU ändrade och skärpta krav i vissa delar, särskilt vid upphandlingar över de s.k. tröskelvärdena. Att utsträcka tidsperioden längre bak i tiden hade därför kunnat komplicera analysen och slutsatserna i olika avseenden.

² T.ex. rapporten "Byggsektorn – spelregler för ökad konkurrens", Konkurrensverkets rapportserie 1996:5

³ Framgår bl.a. av rapporten "Hårda marknader", Svenska Kommunförbundet 1997

När det gäller kommunernas kostnader inom respektive här utvalt område, har uppgifter begärts in avseende år 1997. Skälet till att år 1998 inte valdes är att aktuella siffror för detta år inte hade hunnit sammanställas av kommunerna när denna undersökning påbörjades.

Länsstyrelserna har bearbetat och redovisat kommunernas enkätsvar i särskilda länsvisa sammanställningar. Dessa sammanställningar har sedan legat till grund för den ytterligare sammanställning och analys som Konkurrensverket redovisar i denna rapport. Verket har således inte haft tillgång till den enskilde kommunens enkätsvar utan har enbart utgått från det aggregerade underlag som inkommit från länsstyrelserna.

Detta upplägg aktualiserar vissa generella metodfrågor som bör uppmärksammas redan här. För metodfrågor som berör endast vissa delar av redovisningen hänvisas till avsnitten 3.2, 4.2 och 5.2.

Av länsstyrelsernas underlag framgår uppgifter om kommunerna på länsnivå, t.ex. högst, lägst och genomsnittligt antal anbud i kommunernas senaste upphandling. Däremot går det inte att utläsa just vilken kommun i länet som mottagit högst eller lägst antal anbud. Det samma gäller för samtliga de uppgifter som inhämtats från kommunerna och är en medveten konsekvens av valet av upplägg som i sin tur speglar hur uppdraget har formulerats.

Följaktligen går det sällan att vare sig bekräfta eller avfärda vissa samband mellan uppgifter som annars får betraktas som tänkbara och kanske t.o.m. förväntade. Exempelvis framgår det inte av sammanställningarna vilka kommuner som redovisat t.ex. positiva upphandlingseffekter och om det är samma kommuner som mottagit flest antal anbud eller uppvisar den största spridningen av anlitade leverantörer. Dock är det möjligt att på mer aggregerad nivå dra slutsatser om dylika samband, och detta har av länsstyrelserna och Konkurrensverket uppfattats vara det huvudsakliga syftet med uppdraget.

Avslutningsvis skall sägas att kommunerna i enkäten ombeds att ange de eventuella effekter med avseende på bl.a. kostnader, kvalitet, service och miljöhänsyn som den senaste upphandlingen har medfört. Det bör påpekas att redovisningen av dessa effekter grundar sig på uppskattningar från kommunerna varefter länsstyrelserna beräknat genomsnittssiffror för länet som helhet. Uppgifterna är därför ungefärliga och bör inte tolkas med alltför stor exakthet. Denna slutsats understryks ytterligare av att förhållandevis få kommuner alls har lämnat uppgifter om upphandlingens effekter. Det kan inte heller uteslutas att kommuner som erfarit försämrade villkor i högre grad

avstått från att besvara frågan än de kommuner som har ett positivt resultat att redovisa.

1.4 Definitioner

Fungerande konkurrens

En avgörande fråga i sammanhanget är vad som avses med en effektiv eller fungerande konkurrens och hur detta skall bedömas. I specialmotiveringen till proposition 1992/93:56 Ny konkurrenslagstiftning anges att ”en effektiv konkurrens kan i princip anses råda på en marknad där antalet säljare inte är för begränsat, de utbudna produkterna inte är för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga väsentliga hinder finns för nyetablering av företag” (s. 66).

Utöver ovan mer allmänna definition kan indikationer på hur konkurrensen fungerar vid kommunernas upphandling erhållas genom uppgifter om bl.a. följande:

- Hur ofta sker byte av leverantör och vilka leverantörer förekommer?
- Hur många anbud inkom vid upphandling och från vem? Inkom delanbud?
- Vilket resultat med avseende på pris, kvalitet, m.m. medförde upphandlingen?
- Hur uppfattar kommunen att konkurrensen fungerar och vilka särskilda åtgärder har vidtagits i syfte att förbättra konkurrensen?

Enkäterna har utformats för att möjliggöra svar på samtliga dessa frågor. Genom att kombinera uppgifterna går det att få en uppfattning om hur konkurrensen fungerar inom här utvalda områden.

Asfaltbeläggning

Med asfaltbeläggning avses i denna rapport både anläggnings- och underhållsarbeten. (Se också avsnitt 3.1 och 3.2)

VA-ledningar

Med VA-ledningar avses i denna rapport entreprenader för nyanläggning och förnyelse av VA-ledningsnät. (Se också avsnitt 4.1).

Ny- och ombyggnation av byggnader

Med ny- och ombyggnation av byggnader avses i denna rapport sådan verksamhet för vilken den kommunala förvaltningen ansvarar. Arbeten som på uppdrag av förvaltningen utförs av det kommunala

bostads- eller fastighetsbolaget omfattas således av definitionen. Däremot ej de upphandlingar som i sin tur eventuellt genomförs av bolagen. Inte heller löpande underhållsarbeten av befintliga byggnader omfattas av definitionen. (Se också avsnitt 5.1)

1.5 Rapportens disposition

I kapitel två görs en kort genomgång av de viktigaste bestämmelserna i konkurrens- och upphandlingslagarna. Kapitel tre, fyra och fem är upplagda på samma vis och beskriver i tur och ordning kommunernas upphandling av asfaltbeläggning, VA-ledningar respektive ny- och ombyggnation av byggnader. Varje kapitel inleds med en beskrivning av marknadens struktur och omfattning och avslutas med kommunernas bedömning av konkurrenssituationen samt Konkurrensverkets analys och slutsatser. Kapitel sex avslutar rapporten med en sammanfattande bedömning av kartläggningen.

2 Konkurrens- och upphandlingsreglerna

Nedan följer en kort översikt av innehållet i konkurrenslagen, lagen om offentlig upphandling och lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling. Fokus är ställt på sådant som är av särskilt intresse för den fortsatta framställningen i denna rapport.

2.1 Konkurrenslagen

En ny konkurrenslag (1993:20), KL, trädde i kraft den 1 juli 1993 och tillämpas av Konkurrensverket. Lagen bygger i huvudsak på EG:s konkurrensregler och gäller för företag. Med företag avses varje form av verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur oavsett juridisk form. Detta betyder att även statliga och kommunala organ kan falla in under företagsbegreppet, dock inte om det är fråga om myndighetsutövning.

2.1.1 Förbud

Konkurrens förutsätter en tävlan på lika villkor och lagen innehåller därför två generella förbud; ett mot samarbete mellan företag som märkbart påverkar konkurrensen (6§) och ett mot missbruk av dominerande ställning (19§). Exempel på samarbete som kan vara förbjudet är prissamarbete, avtal som begränsar produktionen, avtal om marknadsuppdelning, avtal som diskriminerar t.ex. en viss kund samt avtal med omotiverade kopplingsförbehåll. Exempel på missbruk av en dominerande ställning kan vara överpriser, underprissättning, begränsningar av produktion och marknader, diskriminering av företag och kopplingsförbehåll. I varje enskild bedömning måste den relevanta marknaden bestämmas. Marknadsavgränsningen sker genom att dels en produktmarknad, dels en geografisk marknad identifieras.

2.1.2 Icke-ingripandebesked och undantag

Konkurrensverket kan efter ansökan från företag meddela ett icke-ingripandebesked som innebär att verket inte anser att avtalet eller förfarandet strider mot KL. Verket kan också bevilja undantag från ett förbjudet konkurrensbegränsande samarbete om företagen kan visa att samarbetet har positiva verkningar som väger tyngre än de negativa. Vissa typer av avtal är vidare särskilt undantagna från förbudet i 6§. Dessa finns samlade i nio s.k. gruppundantagsförordningar. Från förbudet mot missbruk av dominerande ställning finns

däremot inga undantag. Slutligen skall nämnas att KL även innehåller regler om kontroll av företagsförvärv.

2.1.3 Sanktioner

Företag som bryter mot något av förbuden i KL kan drabbas av olika former av sanktioner. Konkurrensskadeavgift och åläggande initieras av Konkurrensverket. Stockholms tingsrätt beslutar om konkurrensskadeavgiften. Ett åläggande kan t.ex. avse att ett företag måste upphöra med att tillämpa ett visst avtal och kan förenas med vite. Allmän domstol avgör om vitet skall dömas ut. Företag har under vissa omständigheter rätt att själva väcka talan om åläggande vid Marknadsdomstolen, MD. Därutöver kan ogiltighet av avtal/avtalsvillkor samt skadestånd bli aktuella efter talan av ett företag i domstol.

2.1.4 När är KL tillämplig vid upphandling?

Missbruk av köparmakt

Samarbete mellan företag om inköp kan prövas enligt KL. Detta gäller även offentliga aktörer förutsatt att inköpssamarbetet kan knytas till berörda aktörer i rollen som företag (se ovan). Omfattar inköpssamarbetet en stor del av den totala marknadsomsättningen finns risk för missbruk av köparmakt som kan ta sig uttryck i oskäliga avtalsvillkor. Exempel på detta kan vara att en säljare tvingas acceptera underpriser vilket riskerar att helt eller delvis motverka nyetableringar och nyinvesteringar.

Samverkan mellan småföretag

Enligt 6§ KL är samarbete mellan företag förbjudet endast om det kan anses påverka konkurrensen på ett *märkbart sätt*⁴. Syftet är att underlätta sådan samverkan mellan små och medelstora företag om t.ex. anbudsgivning, försäljning och inköp som kan stärka konkurrensen på marknaden. Ett exempel på detta är samarbete mellan företag i form av konsortier vid anbudsupphandling där inget av de deltagande företagen ensamt kan klara av ett viss åtagande eller ensamt har någon utsikt att vinna en anbudstävlan. Därmed kan mindre företag tillsammans utgöra en motvikt mot stora aktörer på marknaden. Samarbete mellan företag som sätter konkurrensen ur spel är däremot förbjudet enligt KL.

⁴ Se Konkurrensverkets allmänna råd KKVFS 1999:1 för mer information om hur begreppet märkbart sätt skall tolkas.

Trohetsrabatter

Genom trohetsrabatter kan ett dominerande företag göra det svårt för företagets kunder att byta till eller samtidigt köpa från konkurrerande företag. Exempel på detta kan vara att ett marknadsdominerande företag lämnar olika anbud i en upphandling med en särskilt rabatt till köparen under förutsättning att företaget anlitas för hela uppdraget. Oavsett om det för delar av uppdraget lämnas in bättre anbud av konkurrerande företag, kan rabattkonstruktionen i det dominerande företagets anbud göra detta totalt sett förmånligast för köparen att anta. Rabatten binder köparen till företaget och gör det därmed svårt för de konkurrenter som på grund av sin storlek endast kan lägga anbud på delar av uppdraget att vara kvar på marknaden. Genom att rabatten begränsar konkurrensen på marknaden kan den utgöra ett missbruk av dominerade ställning såvida den inte kan motiveras med objektiva och sakliga skäl.⁵

Underprissättning

En vanlig anmälan till Konkurrensverket är att en offentlig köpares egen regimenhet i samband med anbudstävlan tillämpar priser som understiger de verkliga kostnaderna. Fall av underprissättning kan vara svårt att angripa med hjälp av KL och därför beslutade regeringen i slutet av 1997 att inrätta Rådet för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor (dir. 1997:145). Rådet skall ägna särskilt intresse åt frågor om konkurrenssnedvridande prissättning.

2.2 Lagen om offentlig upphandling

Den 1 januari 1994 trädde lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU, i kraft. Lagen reglerar nästan all upphandling, d.v.s. köp, leasing, hyra eller hyrköp, av varor, tjänster och byggtreprenader. Över de s.k. tröskelvärdena grundar sig LOU på EG-direktiv, medan bestämmelserna för upphandling under tröskelvärdena i stort sett motsvarar de som gällde tidigare med den statliga upphandlingsförordningen och det kommunala upphandlingsreglementet. Nämnden för offentlig upphandling, NOU, svarar för information om och tillsyn av LOU.

2.2.1 Lagens innehåll

LOU innehåller sju kapitel. Utöver gemensamma regler och definitioner, återfinns bestämmelser för upphandling över tröskelvärdena

⁵ Se t.ex. Konkurrensverkets beslut (dnr 570/1997) från maj 1998 gällande en kommuns upphandling av färdtjänst och skolskjutsar med taxi.

av varor, byggtreprenader, A-tjänster⁶ samt upphandling inom försörjningssektorerna (vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna). Slutligen innehåller lagen bestämmelser om upphandling under tröskelvärdena och B-tjänster oavsett värde samt överprövning och skadestånd m.m. Därutöver finns ett antal förordningar, t.ex. avseende tröskelvärden, som gäller vid offentlig upphandling.

Om upphandlingen består av både varor, tjänster eller entreprenader skall de regler följas som gäller för den typ som dominerar värdemässigt.

2.2.2 Vem omfattas av lagen?

Upphandlande enheter omfattas av lagen. Som upphandlande enheter räknas bl.a. statliga, kommunala och andra myndigheter, beslutande församlingar i kommuner och landsting, vissa offentligägda bolag, stiftelser, föreningar och samfälligheter samt sammanslutningar av flera upphandlande enheter. Inom försörjningssektorerna kan även privata företag som bedriver verksamhet med särskilt tillstånd vara upphandlande enheter.

2.2.3 Grundläggande principer

Grundläggande gemenskrätsliga principer inom offentlig upphandling är principerna om likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet) och proportionalitet. All upphandling enligt LOU skall göras affärsmässigt och med utnyttjande av tillgänglig konkurrens. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas objektivt.

Dessa principer skall vara styrande under alla moment av upphandlingsprocessen. Av stor vikt är att alla anbudsgivare får samma information och att förfrågningsunderlaget är klart och tydligt och innehåller samtliga krav på det som skall upphandlas. Ställda krav får inte ändras under upphandlingen. Vidare gäller bl.a. att prövningen av anbud inte får göras mot andra kriterier än de som tidigare angivits i annonsen eller förfrågningsunderlaget och att anbud som kommer in för sent inte får prövas. En upphandlande enhet får inte heller vända sig direkt till endast en leverantör utom i ett fåtal speciella fall.

⁶ Tjänsterna är, enligt en bilaga till lagen, uppdelade i A- och B-tjänster där upphandling av A-tjänster över tröskelvärdet medför betydligt större formkrav, bl.a. vad gäller annonsering.

2.2.4 Tröskelvärden

Tröskelvärdena i svensk valuta fastställs i en förordning (1996:581, senast ändrad 1998:59) för två år i taget. För närvarande är tröskelvärdena för varor och tjänster drygt 1,7 miljoner kronor (inom försörjningssektorerna gäller högre värden och för statliga myndigheter ett lägre, drygt 1,1 miljoner kronor) och för byggtreprenader drygt 43 miljoner kronor. Tröskelvärdet skall beräknas för hela avtalets löptid där även eventuella optioner och förlängningsklausuler räknas in. Upphandlingar över tröskelvärdena är mer formbundna än övriga upphandlingar, bl.a. beträffande regler för annonsering, anbudstider, m.m. Upphandlingar får därför inte delas upp i syfte att komma under tröskelvärdena.

2.2.5 Upphandlingsförfaranden

LOU innehåller fem möjliga upphandlingsförfaranden. Vilket förfarande som skall tillämpas i varje enskilt fall bestäms av dels vad upphandlingen avser, dels upphandlingsvärdet. För upphandling över tröskelvärdena finns tre olika förfaranden. Öppen upphandling innebär att upphandlingen måste annonseras och alla leverantörer får lämna anbud. Förhandlingar med anbudsgivare får inte förekomma. Vid selektiv upphandling inbjuds vissa leverantörer att lämna anbud. Leverantören styrker i en anbudsansökan att de krav på leverantören som uppställts i annonsen uppfylls. Därefter väljer den upphandlande enheten ut minst fem (om det finns så många) eller så många som angetts i annonsen bland de leverantörer som uppfyllt ställda krav. Dessa leverantörer inbjuds att lämna anbud. Anbud från andra leverantörer får inte prövas och några förhandlingar får inte förekomma. Även vid förhandlad upphandling sker först en prekvalificering av leverantörerna. Därefter inbjuds leverantörerna att lämna anbud eller till förhandling. Förhandlad upphandling får endast tillämpas inom försörjningssektorerna samt i vissa andra särskilt uppräknade situationer. I undantagsfall får förhandlad upphandling ske utan föregående annonsering.

Vid all upphandling över tröskelvärdena finns fastställda tidsfrister för anbud och anbudsansökningar, som under vissa förutsättningar dock får påskyndas. Annonsering skall ske i tillägg till Europeiska Gemenskapernas officiella Tidning, EGT.

Vid upphandling under tröskelvärdena samt vid upphandling av B-tjänster och i vissa andra särskilt angivna fall skall normalt förenklad upphandling tillämpas. Anbud infordras då genom annons eller skrivelser. Skrivelser skall ställas till så många leverantörer som erfordras för att uppnå tillräcklig konkurrens med hänsyn till

upphandlingens storlek och karaktär. Även en leverantör som inte särskilt tillfrågats har rätt att lämna anbud och få detta prövat på samma villkor som andra leverantörer. Förhandling får ske med en eller flera anbudsgivare. Om upphandlingens värde är lågt eller det finns synnerliga skäl kan upphandling ske genom direktupphandling. Då finns inga krav på annonsering eller skriftliga anbud. Även vid direktupphandling bör dock prisjämförelser göras.

2.2.6 Överprövning och skadestånd

Länsrätt får under pågående upphandling (innan avtal tecknats) och efter ansökan från en leverantör/anbudsgivare besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. När upphandlingen är avslutad (avtal tecknats) kan en leverantör som anser sig ha lidit skada föra talan om skadestånd mot den upphandlande enheten vid tingsrätt.⁷

2.3 Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling

Lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, LIU, trädde i kraft den 1 juli 1994 och kan sägas vara ett komplement till LOU och KL. LIU omfattar upphandlingar som regleras i LOU med undantag för företag med särskilt tillstånd att bedriva verksamhet inom försörjningssektorerna. I dessa fall har KL:s regler bedömts vara tillräckliga. LIU skall främja en effektiv konkurrens vid anbudstävlan och är tillämplig om en upphandlande enhet beter sig otillbörligt vid upphandlingen.

LIU gör det möjligt att pröva och för framtiden förbjuda den upphandlande enheten att bete sig otillbörligt vid upphandlingen. Till skillnad mot sanktionsmöjligheterna i LOU kan således en pågående upphandling inte stoppas eller rättas till.

2.3.1 Otillbörligt beteende

En upphandlande enhet kan anses bete sig otillbörligt

- dels om något företag påtagligt diskrimineras i förhållande antingen till den verksamhet som den upphandlande enheten själv bedriver eller i förhållande till ett annat företag
- dels om beteendet på något annat sätt påtagligt snedvrider förutsättningarna för konkurrens vid upphandlingen.

⁷ Bestämmelserna om skadestånd skall enligt kommittédirektiv 1998:58 utredas och resultatet redovisas i ett delbetänkande senast den 31 december 1999.

Förbud kan vara aktuellt om t.ex. anbuds paketet görs för stort, informationen i förfrågningsunderlaget är otillräcklig, anbudstiden är otillräcklig eller om krav uppställs på att vinnande privata företag skall köpa egenregitillgångar. Beteenden som kan angripas enligt LIU torde i de flesta fall även strida mot LOU:s bestämmelser om affärsmässigt agerande.

2.3.2 Förbud

Konkurrensverket kan ansöka hos Marknadsdomstolen (MD) om att förbjuda ett upphandlingsbeteende enligt LIU. Om Konkurrensverket för ett visst fall har beslutat att inte göra ansökan, kan ansökan även göras av konsument- och näringslivsorganisationer eller av företag som berörs av upphandlingen. MD:s beslut att för framtiden förbjuda en upphandlande enhet att tillämpa ett otillbörligt beteende kan förenas med vite. Upprepas beteendet kan Konkurrensverket föra talan om utdömande av vite vid länsrätt.

Sanktionssystemet i LOU förutsätter att leverantören/anbudsgivaren själv agerar. En leverantör som är angelägen om ett gott förhållande till den upphandlande enheten kan tveka att använda dessa möjligheter. Genom att en oberoende part som Konkurrensverket har möjlighet att enligt LIU göra ansökan till MD, anses lagen skapa det skydd för samhällsekonomin och det allmännas intressen som behövs och som LOU inte ger.

3 Asfaltbeläggning

3.1 Marknadens struktur och omfattning

Tjänsteinnehåll

Med asfaltbeläggning avses både anläggnings- och underhållsarbete.

Marknadsförhållanden

Den svenska marknaden för asfaltmassa uppgick år 1997 till ca. 5,3 miljoner ton vilket motsvarar en omsättning på mellan 3-3,5 miljarder kronor⁸. De största aktörerna på den svenska marknaden för tillverkning av asfaltmassa och beläggning av asfalt är NCC och Skanska. Tillsammans har dessa företag en marknadsandel på mellan 70 och 80 procent i Sverige. Därutöver finns ett antal lokalt verkssamma entreprenörer. Vägverket står för cirka hälften av de totala inköpen av asfaltbeläggning, kommunerna för en fjärdedel och övriga för den resterande fjärdedelen⁹.

Asfaltmassa är en insatsvara i väganläggningsentreprenader och består av asfalt (bitumen) och krossten (ballast). Vid asfaltbeläggning av vägar används varm, halvvarm och kall asfaltmassa. Den kalla och halvvarma asfaltmassan är jämfört med varm asfaltmassa av lägre kvalitet och används på mindre vägar med lägre trafikintensitet och mindre slitage och belastning. Den klart övervägande delen av den asfaltmassa som produceras utgörs av varm asfaltmassa.

Varm asfaltmassa måste hålla höga temperaturer för att kunna läggas ut som vägbeläggning. Asfaltmassa är således en färskvara, vilket begränsar den sträcka som den kan transporteras till cirka 10 mil. Kring varje asfaltverk kan därför avgränsas en geografisk marknad på 10 mil vilket leder till att företag som är verksamma med asfaltläggning ofta har en lokalt avgränsad verksamhet. Vid större vägentreprenader är det dock fullt möjligt att transportera maskiner och utrustning långa sträckor. Även användandet av mobilutrustning kan utgöra en konkurrensfaktor.

⁸ Enligt företrädare för asfaltsbeläggningar i Sverige, FAS

⁹ Enligt företrädare för FAS

Eftersom asfalten till absolut övervägande del består av ballast är tillgången på denna vara viktig för asfalttillverkande företag. Av den ballast som produceras i Sverige används ungefär 60 procent till anläggning av vägar och gator. På motsvarande sätt är tillgången till insatsvaran asfalt en viktig konkurrensfaktor för de asfaltläggande företagen. Företag som till skillnad från t.ex. NCC och Skanska inte både tillverkar och lägger asfalt kan således sägas ha en konkurrensnackdel.

3.2 Metoddiskussion

I enkäten har asfaltbeläggning definierats som såväl beläggning av ny väg som underhåll av befintlig väg. Skälet är att underhållsarbete som tjänst inte avsevärt skiljer sig från nyanläggning samt att kommunerna i regel har en och samma leverantör som utför arbetet. Kommunerna anlitar en leverantör som under avtalad tidsperiod sköter all beläggning i kommunen oavsett om det handlar om underhåll eller nyanläggning.

När det gäller frågorna om vilka som lämnat anbud respektive vilken leverantör kommunen anlitat i den senaste upphandlingen bör följande klargöras. Fler kommuner har uppgett vem de anlitat än vilka leverantörer som lämnat anbud. Konsekvensen av detta är att en leverantör kan ha anlitats av fler kommuner i ett län än det antal kommuner som uppgett leverantören som anbudsgivare. I de flesta fall kan detta sannolikt förklaras med skillnader i svarsfrekvens, med det kan dock inte uteslutas att någon kommun avstått från att ange anbudsgivare av det skälet att någon egentlig anbudsupphandling inte har ägt rum. Detta skulle därmed i något fall kunna förklara hur en kommun kan ha antagit en leverantör man inte uppgett som anbudsgivare.

3.3 Svarsfrekvens och tjänstens omfattning

Av sammanlagt 109 kommuner i de tolv länen har 87 kommuner besvarat enkäten om asfaltbeläggning. Svarsfrekvensen är således 80 procent. I flera län har samtliga kommuner lämnat in svar, medan Södermanlands län intar en särställning då endast 3 av 9, eller var tredje kommun, valt att besvara enkäten. Svarsfrekvensen varierar dock mellan olika frågor. Avvikelser av betydelse kommer att uppmärksammas löpande i den följande redovisningen.

I enkäten ombads kommunerna uppge sin ungefärliga kostnad för asfaltbeläggning under år 1997, vilken sammanlagt uppgår till cirka 215 mkr. Variationen är emellertid mycket stor såväl mellan olika län som mellan enskilda kommuner inom ett län, vilket är naturligt

med hänsyn till skillnader i geografisk yta, befolkning, m.m. I de flesta län finns någon kommun som kraftigt drar upp genomsnittet, medan många kommuner redovisar mycket låga kostnader.

3.4 Kommunernas upphandling av asfaltbeläggning

3.4.1 Objekt och upphandlingsår

I enkäten ombads kommunerna redogöra för om den senast genomförda upphandlingen av asfaltbeläggning avsåg beläggning av ny väg eller underhåll av befintlig väg. Av skäl som redovisats i avsnitt 3.2 har emellertid flertalet kommuner svårt att göra denna åtskillnad. Upphandlingarna avser inte enskilda objekt eller uppdrag utan alla beläggningsarbeten i kommunen under en viss tidsperiod. Att, vilket framgår nedan, många kommuner redovisar ganska låga upphandlingsbelopp skulle dock kunna tyda på att den beläggning som utförs främst är underhållsarbeten.

Värt att notera är att den kommun i Hallands län med relativt sett högst kostnad för asfaltbeläggning under år 1997 (motsvarande drygt 40 procent av den totalt uppgivna kostnaden i länet) uppger att någon upphandling av asfaltbeläggning inte har genomförts den senaste 20-årsperioden. I stället har befintliga avtal mellan kommunen och etablerade entreprenörer omförhandlats vid ett flertal tillfällen.

I övrigt uppger nästan samtliga kommuner att upphandling av asfaltbeläggning genomförts under senare år. Den stora majoriteten har genomförts under perioden 1996-1999, men det finns också exempel på upphandlingar som genomförts tidigare. Endast i undantagsfall har kommunens senaste upphandling genomförts före LOU:s ikraftträdande den 1 januari 1994.

3.4.2 Upphandlingsvärde och upphandlingsförfarande

Det sammanlagda upphandlingsvärdet räknat på samtliga kommuner uppgår till cirka 185 miljoner kronor per år. Endast någon enstaka kommun har avstått från att besvara denna fråga. Liksom vad gäller frågan om kommunernas totala kostnad för asfaltbeläggning under år 1997, finns det stora variationer mellan olika län och mellan kommuner inom länen. Västerbottens län uppger högsta totala upphandlingsvärde per år, medan Södermanlands län uppger lägsta totala siffra. De stora skillnaderna kan delvis förklaras av länens varierande storlek och av hur många kommuner i respektive län som besvarat enkäten.

I regel finns det en kommun i respektive län som kraftigt drar upp det totala upphandlingsvärdet för länet samtidigt som en del kommuner upphandlar asfaltbeläggning till ett värde av endast några hundratusen kronor per år. Någon kommun har t.o.m. angivit att kommunens kostnader för upphandling av asfaltbeläggning är noll kronor.

Ungefär två tredjedelar av kommunerna uppger att förenklad upphandling tillämpades när asfaltbeläggning senast upphandlades i kommunen. 20 procent av kommunerna har i stället använt öppen upphandling, medan selektiv respektive förhandlad upphandling endast har använts i ett fåtal fall. Enstaka kommuner har besvarat frågan om upphandlingsförfarande med ”inbjudan”, ”general”, ”enligt LOU”, eller ”samarbetsavtal”.

3.4.3 Anbud och anbudsgivare

I genomsnitt fyra leverantörer lämnade in anbud i kommunernas senaste upphandling av asfaltbeläggning. Ingen kommun uppges ha fått in mer än åtta anbud, samtidigt som det i hälften av länen finns kommuner som mottagit endast ett eller två anbud.

Möjlighet för leverantörer att lämna anbud på delar av kommunens behov, s.k. delanbud, förekommer i stort sett aldrig. Av samtliga kommuner uppger endast två stycken att leverantörer haft möjlighet att lämna delanbud. I samband med att kommuner samordnat sina upphandlingar har det även i ett par fall funnits möjlighet för leverantörer att lämna anbud på respektive kommuns behov. Inte i någon upphandling har delanbud inkommit. Inte heller har leverantörer i något fall lämnat in gemensamma anbud.

Av de kommuner som besvarat enkäten har cirka 70 procent uppgett vilka leverantörer som lämnade anbud i den senaste upphandlingen. För kommunerna i Uppsala län saknas uppgifter om detta. Svaren visar att företagen Skanska och NCC är de vanligast förekommande anbudsgivarna i kommunerna. Företagen har lämnat anbud i 80 respektive drygt 90 procent av här aktuella upphandlingar. I majoriteten av länen har samtliga kommuner fått in anbud från båda dessa företag i den senaste upphandlingen. Resultatet från Västerbottens län skiljer sig en aning då Skanska och NCC uppges ha lämnat anbud i endast två respektive sex av de nio kommuner som lämnat uppgifter härom.

Efter NCC och Skanska är Vägverket och företaget PEAB de vanligast förekommande anbudsgivarna. Båda deltar i upphandlingar i

hela landet och har lämnat anbud i knappt hälften respektive drygt 40 procent av här aktuella upphandlingar. Utöver de fyra största anbudsgivarna finns en rad mer eller mindre lokala företag som deltar i kommunernas upphandlingar av asfaltbeläggning. De största av dessa, som företagen PA Berglund AB och Svenska Vägbeläggningar, deltar i ungefär hälften av länen och har lämnat anbud i drygt 20 respektive knappt 20 procent av upphandlingarna.

3.4.4 Avtal och leverantörer

Svaren på frågan om anlita leverantör visar att ungefär 40 procent av kommunerna valt att skriva avtal med NCC medan cirka 30 procent anlita Skanska. Vägverket och PEAB, som därefter är de vanligast förekommande anbudsgivarna, har endast anlits av vardera ungefär fem procent av kommunerna.

Det finns variationer mellan länen som blir särskilt tydliga eftersom varje kommun tecknar avtal med endast en leverantör. I Kalmar län har t.ex. sju av de tio kommuner som besvarat frågan uppgivit att de anlita Skanska. Endast två av kommunerna i detta län har NCC som leverantör. Omvända förhållanden gäller i Västerbottens län där åtta av de elva kommuner som besvarat frågan har NCC som leverantör. Skanska har lämnat anbud i flertalet kommuner i länet men är för närvarande inte leverantör till någon kommun. Detsamma gäller i Örebro län där Skanska deltagit i samtliga upphandlingar men inte anlits av någon kommun. I stället har sex av de tio kommuner som besvarat frågan tecknat avtal med NCC.

När det gäller förhållandena i Kalmar och Västerbottens län kan noteras att Skanska respektive NCC oftare förekommer som leverantör än som anbudsgivare. De tänkbara skälen till detta har redovisats i metoddiskussionen i avsnitt 3.2.

Vanligast är att kommunerna i den senaste upphandlingen tecknade avtal med leverantören för tre år, i vissa fall med möjlighet till förlängning av avtalet i ett eller två år. Därutöver förekommer avtalsperioder på mellan ett och sex år. Några kommuner har tecknat tillsvidareavtal med leverantören, d.v.s. rullande avtal med obegränsade möjligheter till förlängning i tid.

Leverantörer de senaste fem åren

60 procent av kommunerna har anlita samma leverantör under den senaste femårsperioden, medan 35 procent av kommunerna uppger att de under denna period haft två eller tre olika leverantörer. Endast

fem procent av kommunerna uppger att fler än 3 leverantörer anlitas för asfaltbeläggning de senaste fem åren.

I Västerbottens län har ingen kommun anlitat Skanska under den senaste femårsperioden, detta trots att hälften av kommunerna uppger att de under denna period har anlitat två, tre eller fler leverantörer av asfaltbeläggning. I stället har nio av de elva kommuner som besvarat frågan någon gång anlitat NCC under denna period. I Västernorrlands län har däremot samtliga de fem kommuner som besvarat frågan haft samma leverantör de senaste fem åren. I fyra av dessa kommuner har Skanska anlitats under hela denna period. I andra län är fördelningen av kommuner mer jämn mellan Skanska och NCC, som t.ex. i Jönköpings län där för övrigt nio av de elva kommuner som besvarat enkäten uppger att de haft samma leverantör den senaste femårsperioden. Slutligen kan nämnas att i Kronobergs län har fyra av de fem kommuner som besvarat enkäten haft samma leverantör de senaste fem åren, medan den femte kommunen under samma period uppges ha haft fler än tre leverantörer.

3.4.5 Upphandlingarnas effekter

I enkäten ombads kommunerna att uppskatta om den senast genomförda upphandlingen hade medfört några effekter med avseende på sådant som kostnader, kvalitet, service eller miljöfaktorer. Vad först gäller eventuella kostnadseffekter svarar knappt 15 procent av kommunerna att kostnaderna är oförändrade jämfört med tidigare, medan drygt 30 procent av kommunerna inte vet eller avstår från att lämna uppgift om eventuella kostnadseffekter.

Drygt 35 procent av kommunerna svarar att kostnaderna sänktes. Den genomsnittliga sänkningen är drygt 13 procent, men variationen mellan kommunerna är mycket stor. Enstaka kommuner uppger kostnadsbesparingar på över 25 procent, medan andra sänkt sina kostnader med endast några procent.

I 20 procent av kommunerna har kostnaderna för asfaltbeläggning höjts som en effekt av den senaste upphandlingen. Den genomsnittliga höjningen är cirka 11 procent, men även här är variationen mellan kommunerna stor. Sex kommuner i Jönköpings län uppger höjda kostnader med i genomsnitt 17 procent, medan kostnaden i andra kommuner och län endast ökat med några få procent.

Vid en genomgång av svaren på länsnivå kan bl.a. noteras att fyra av de fem kommuner som besvarat enkäten i Blekinge län uppgivit kostnadssänkningar på i genomsnitt 25 procent. I Jönköpings län var

det, som ovan nämnts, i stället sex kommuner som fick sina kostnader höjda med i genomsnitt 17 procent. Samtidigt uppger dock tre kommuner i samma län att de uppnått kostnadsbesparingar på i genomsnitt 25 procent i den senaste upphandlingen. I Västernorrlands län uppges ingen kommun ha lyckats sänka sina kostnader, medan endast en av nio kommuner i Örebro län omvänt uppges ha fått öka de kostnader. I Örebro län har fler än hälften av kommunerna tvärtom sänkt sina kostnader med i genomsnitt 10 procent.

Utöver vad som här sagts om kostnader är det få kommuner som uppger några effekter av den senaste upphandlingen. Dock kan konstateras att endast en av de kommuner som uppger effekter på kvalitet, service eller miljöhänsyn anser att upphandlingen medfört försämringar. Övriga kommuner upplever förbättrade eller åtminstone oförändrade villkor jämfört med tidigare avtal. Som exempel på förbättringar som uppgivits av kommuner kan här nämnas längre garantitid; reglerade leveranstider; uppfyllda miljökrav avseende leverantörens miljöpolicy, produktinformation, asfaltåtervinning, lösningsmedel, m.m.; enhetligt pris inom kommunen; förekomst av samarbetsklausul som ger kommunen tillgång till leverantörens kompetens; kvalitet enligt ISO-standard; o.s.v. Någon kommun uppger att skälet till de förbättrade villkoren är att kraven i upphandlingen höjts. En annan kommun anser att leverantörerna blir allt bättre på att redovisa kvalitet, organisation, arbetsmiljö och miljöpolicy.

3.5 Kommunernas bedömning av konkurrenssituationen

Kommunernas uppfattning om hur konkurrensen fungerar vid upphandling av asfaltbeläggning visar en splittrad bild med stora variationer. Det bör understrykas att svarsfrekvensen på de öppna frågorna i enkäten var lägre än för övriga frågor. Många kommuner har svarat endast ”ja” eller ”nej” eller inget alls. Några kommuner har även svarat att de saknar uppfattning då asfalteringsarbeten inte förekommer eller förekommer i mycket liten omfattning.

I de flesta län finns såväl kommuner som uppfattar konkurrensen som otillfredsställande eller dålig som kommuner som anser att konkurrensen är tillfredsställande eller bra. Förenklat kan sägas att kommunerna i Blekinge, Kalmar, Kronoberg, Uppsala, Västernorrland och Örebro län anser att konkurrensen vid upphandling är bra, fungerande eller åtminstone bättre än tidigare. Kommunerna i Dalarna, Halland, Jönköping och Gotlands län är mer missnöjda med hur konkurrensen fungerar, medan kommunerna i Västerbottens län är

splittrade i två ungefär lika stora grupper. Situationen i Södermanlands län kan inte bedömas då så få kommuner besvarat enkäten.

Kommunerna med en mer positiv uppfattning uppger oftast att konkurrensen vid upphandling fungerar ”i stort sett” eller att den ”blivit bättre under senare år i samband med att nya aktörer etablerat sig på marknaden. Flera kommuner uppger att denna utveckling medfört pressade priser i upphandlingarna. En kommun uppger t.ex. att konkurrensen förbättrats sedan Vägverket bolagiserades och började lämna anbud i upphandlingar. Färre kommuner uppfattar konkurrensen som ”bra” eller ”mycket bra”, med det finns exempel på kommuner som betecknar konkurrensen mellan leverantörerna som ”hård”.

De kommuner som anser att konkurrensen vid upphandling fungerar otillfredsställande eller dåligt anger bl.a. följande tecken på detta:

- Indikationer på marknadsuppdelning då leverantörer bara lämnar anbud i ”sitt” geografiska område. En kommun anger t.ex. att man haft samma leverantör i 30 år.
- Alltid samma leverantör som lämnar lägsta anbudspris i upphandlingarna.
- Anbudspriserna ligger ofta på kommunens budgeterade nivå, alla kringkostnader inräknade. Verkar som att leverantörerna inhämtar dessa uppgifter inför anbudsgivningen.
- Små skillnader mellan leverantörernas anbudspriser.

Som tänkbara orsaker till att konkurrensen vid upphandling fungerar otillfredsställande anger kommunerna bl.a:

- Avståndet mellan kommunen och asfaltverken har stor betydelse då asfaltmassan kan transporteras endast korta sträckor.
- Leverantörer som äger asfaltverk har en konkurrensfördel. En kommun uppger att de fyra största leverantörerna genom att köpa asfaltmassa av varandra möjligen därmed begränsar konkurrensen.
- Asfaltverk kräver dyra investeringar vilket motverkar nyetablering, särskilt i mindre kommuner och regioner där utrymmet för fler asfaltverk är begränsat.
- En kärv ekonomisk situation i många kommuner medför minskade satsningar på beläggningsarbeten vilket i sin tur minskar incitamenten för nya aktörer att etablera sig.
- Tilltagande koncentration på marknaden i takt med att de stora leverantörerna köper upp de små medför risk för att allt färre anbud kommer in i upphandlingarna.

- Få aktörer och få anbudsgivare. Bland annat Gotlands kommun uppger att det på orten endast finns den lokala leverantören.
- Höga krav på kvalitetssäkring och godkända miljösystem reducerar antalet intresserade aktörer och får till följd att konkurrensen minskar medan kostnaderna ökar högst påtagligt.

Relativt få kommuner uppger att de vidtagit några särskilda åtgärder i syfte att förbättra konkurrensen vid upphandling. De åtgärder som återges nedan har nästan uteslutande redovisats av kommunerna i de län där man uppfattar konkurrensen som mindre bra.

- Jämförelser med vilka priser som gäller i övriga delar av landet.
- Separata upphandlingar för återvinningsasfalt. En kommun uppger att flera aktörer finns med lättetablerade asfaltverk.
- Anbudsförfrågan till så många leverantörer som möjligt. Aktivt söka och bjuda in nya och mindre leverantörer.
- Samordnade upphandlingar med en eller flera andra kommuner i länet eller med Vägverket. Detta i syfte att driva upp upphandlingsvolymerna vilket kan resultera i mer förmånliga anbud. En kommun föreslår att samtliga kommuner i länet borde gå ut i gemensamma upphandlingar. Flera kommuner uppger dock att samordningen inte medfört några märkbara effekter och en kommun har fått ökade kostnader efter att en samordnad upphandling genomförts.
- Korta avtalsperioder.

3.6 Analys och slutsatser

Konkurrenssituationen

En slutsats av kartläggningen är att marknaden för asfaltbeläggning till stora delar domineras av ett fåtal rikstäckande leverantörer. Denna bild framkommer oavsett om fokus sätts på vilka anbudsgivare som förekommer, vilka leverantörer som anlitas i kommunernas senaste upphandling eller vilka leverantörer som anlitas av kommunerna under den senaste femårsperioden. Företagen Skanska och NCC har tillsammans en marknadsandel på minst 70 procent.

Den rådande strukturen på marknaden för asfaltbeläggning är delvis en konsekvens av de särskilda förutsättningar som gäller för tjänsten i kombination med trender på marknaden och efterfrågesidan. Här skall särskilt följande faktorer framhållas:

- Kravet på korta avstånd mellan kommun och asfaltverk.
- Leverantörer som äger asfaltverk har en konkurrensfördel.

- Nyetablering av asfaltverk kräver stora investeringar och förutsätter en viss avsättning för att bli lönsamma. I särskilt mindre kommuner och regioner där utrymmet för fler asfaltverk är begränsat kan investeringen betraktas som en alltför stor affärsrisk.
- En kärv ekonomisk situation medför en svag efterfrågan på tjänsten i många kommuner. Därmed minskar incitamenten för nya aktörer att etablera sig.
- Trend mot tilltagande koncentration på marknaden i takt med att de stora leverantörerna köper upp de små.

Dock kan även kommunernas eget agerande vid genomförande av upphandlingar inverka. Detta gäller såväl vid val av upphandlingsförfarande och avtalslängd som vid överväganden om anbud skall kunna lämnas på delar av upphandlingen.

Vilket kapitel i LOU och vilka tröskelvärden som skall tillämpas vid upphandling av asfaltbeläggning är beroende av om det handlar om anläggnings- eller underhållsarbeten. Anläggningsarbeten, t.ex. beläggning av ny väg, faller inom ramen för 3 kap. LOU, upphandling av byggtrepenad¹⁰. Vid dessa upphandlingar gäller ett tröskelvärde på

5 000 000 ecu, d.v.s. drygt 43 000 000 kr. Om upphandlingen däremot avser underhållsarbeten är detta att betrakta som en A-tjänst som skall upphandlas enligt 5 kap. LOU. Då är tröskelvärdet 200 000 ecu eller drygt 1 700 000 kr.

Då kartläggningen visar att anläggnings- och underhållsarbeten upphandlas vid ett och samma tillfälle bestäms aktuellt kapitel och tröskelvärde av en s.k. överviktsprincip. Denna innebär att kap. 3 skall tillämpas om det i huvudsak är anläggningsarbeten som upphandlas, medan kap. 5 tillämpas om det främst är underhållsarbeten som efterfrågas. Oavsett kapitel, skall i normalfallet öppen eller selektiv upphandling tillämpas över tröskelvärdena och förenklad upphandling under tröskelvärdena. Att två tredjedelar av kommunerna i denna kartläggning tillämpat förenklad upphandling i sin senaste upphandling kan tolkas som att asfaltbeläggning i regel har upphandlats enligt bestämmelserna i 3 kap. LOU. Att några kommuner har tillämpat förhandlad upphandling får anses tveksamt. Enligt LOU får förhandlad upphandling endast användas i några i lagen preciserade undantagsfall. Därvid gäller mycket speciella förutsättningar. När det slutligen gäller de enstaka kommuner som uppger ”inbjudan”, ”general” eller ”samarbetsavtal” som upphandlingsförfarande, kan

¹⁰ Se bilaga till LOU, avdelning C, grupp 502

konstateras att dessa ej är angivna i LOU och således inte är möjliga att tillämpa.

Beträffande delanbud och avtalslängd kan noteras att det endast i ett par undantagsfall har funnits möjlighet för leverantörer att lämna delanbud i de redovisade upphandlingarna samt att det i några kommuner förekommer tillsvidareavtal med leverantörer. Enligt Konkurrensverket torde detta medverka till att bevara och kanske t.o.m. förstärka den rådande strukturen på marknaden.

Trots att det stora flertalet kommuner redovisar en relativt samstämmig bild när det gäller antal anbud, förekommande anbudsgivare och anlitade leverantörer, är variationen stor beträffande hur konkurrensen uppfattas fungera vid upphandling. En del kommuner redovisar tecken som enligt deras uppfattning tyder på att konkurrensen vid upphandling är otillfredsställande eller dålig. Konkurrensverket ser därvid särskilt allvarligt på de misstankar om marknadsuppdelning och "riggade" anbud som framförts. Som framgår i avsnitt 2.1.1 kan samarbete mellan leverantörer som medför t.ex. marknadsuppdelning, prissamarbete eller överpriser omfattas av något av förbuden i konkurrenslagen. Konkurrensverket konstaterar att det vid en jämförelse mellan länssammanställningarna framkommer indikationer som under vissa omständigheter kan tyda på marknadsuppdelning. När det t.ex. gäller de två största leverantörerna visar kartläggningen att NCC dominerar i vissa län och Skanska i andra län. Det kan också noteras att nästan två tredjedelar av kommunerna har haft samma leverantör under den senaste femårsperioden. Då avtalsperioderna i regel är kortare än så, tyder det på att samma leverantör vunnit flera upphandlingar i rad. Detta resultat är kanske särskilt intressant i de län där fördelningen av kommuner mellan de rikstäckande leverantörerna är relativt jämn, men där samma kommuner har samma leverantör år efter år.

Många kommuner anser emellertid att konkurrensen är bra eller åtminstone fungerande. Frånsett de lokala och regionala variationer som faktiskt finns, kan kommunernas skilda bedömningar av konkurrenssituationen troligtvis delvis förklaras av att en del kommuner upplever att situationen förbättrats under senare år. Denna bedömning är dock avhängig utgångsläget och är därför inte med nödvändighet liktydig med att konkurrensen numera kan anses fungera bra.

Den mest sannolika förklaringen till kommunernas varierande uppfattning av hur konkurrensen fungerar är i stället de effekter, särskilt med avseende på kostnader, som uppnåtts i upphandlingarna. Hälften av kommunerna uppger att kostnaderna sänktes,

ibland väsentligt, eller hölls oförändrade som ett resultat av den senaste upphandlingen av asfaltbeläggning. Ett samband mellan positiva upphandlingseffekter och positiv uppfattning av konkurrenssituationen förefaller sannolik. I t.ex. Blekinge län uppger fyra av fem kommuner sänkta kostnader med i genomsnitt 25 procent som resultat av den senaste upphandlingen. Samtidigt redovisas en förhållandevis positiv bild av hur kommunerna i länet uppfattar konkurrensen. Enligt samma resonemang är det troligt att det mer utbredda missnöjet med konkurrensen bland kommunerna i Jönköpings län har ett samband med att fler än hälften av kommunerna i länet redovisar ökade kostnader med i genomsnitt 17 procent.

I andra fall är det emellertid svårare att skönja orsakerna till kommunernas uppfattning av konkurrenssituationen. I t.ex. Västernorrlands län har ingen kommun uppgivit att man anser konkurrensen vara begränsad och ingen kommun har vidtagit några särskilda åtgärder i syfte att förbättra konkurrensen. Samtidigt uppger samtliga kommuner som svarat att de haft samma leverantör de senaste fem åren och ingen kommun redovisar kostnadsbesparingar som resultat av den senaste upphandlingen. Tvärtom uppger två kommuner höjda kostnader med i genomsnitt 12 procent.

Sammanfattningsvis kan därför sägas att medan flertalet kommuner har likartade erfarenheter vad gäller antal inkomna anbud, förekommande anbudsgivare och anlitade leverantörer, synes varierande upphandlingseffekter kunna utgöra en delförklaring till kommunernas skilda uppfattningar om konkurrenssituationen. I vissa fall, t.ex. när det gäller Västernorrlands län, saknas emellertid en uppenbar förklaring till kommunernas bedömning.

Förslag

Bland de åtgärder för att förbättra konkurrensen som föreslagits och i vissa fall genomförts av kommunerna vill Konkurrensverket särskilt framhålla och understryka vikten av följande.

- Överväg om någon del av kommunens behov inom asfaltområdet, t.ex. återvinningsasfalt, kan lyftas ut och upphandlas i separata upphandlingar. Detta dock med beaktande av LOU:s bestämmelser om tröskelvärden (se avsnitt 2.2.4).
- Sprid information om upphandlingen och sök aktivt nya potentiella anbudsgivare.
- Överväg nyttan med att samordna upphandlingen med en eller flera andra kommuner i länet eller med Vägverket. Större upphandlingsvolymerna kan resultera i mer förmånliga anbud. En avvägning måste dock göras i varje enskilt fall så att

- upphandlingen inte blir så omfattande att endast de redan stora och etablerade leverantörerna kan delta med anbud.
- Överväg avtalsperiodernas längd. Från konkurrenssynpunkt innebär långa avtalsperioder en risk för att företag som inte anlitas får svårt att överleva under perioden mellan upphandlingarna och att nyetableringar motverkas. Samtidigt måste avtalsperioden vara tillräckligt lång för att företag skall våga ta affärsrisken och investera i utrustning och anläggningar som är nödvändiga för att bedriva verksamheten. En avvägning måste således ske mellan vad som utifrån konkurrens- respektive affärsmässighets-synpunkt är att betrakta som skälig avtalstid. Tillsvidareavtal bör undvikas och i förekommande fall sägas upp.

4 VA-ledningar

4.1 Marknadens struktur och omfattning

Tjänsteinnehåll

Med VA-ledningar avses entreprenader för nyanläggning och förnyelse av VA-ledningsnät.

Marknadsförhållanden

Med VA-ledningsnät menas distributionssystemet för vatten och avlopp som består av rör, brunnar och anordningar såsom ventiler. Det befintliga vattenledningsnätets längd i drift år 1997 var cirka 6 700 mil. Samma år var avloppsledningsnätets längd cirka 9 000 mil. Värdet på dessa VA-nät kan uppskattas till sammanlagt ungefär 200 miljarder kronor. År 1997 nylades cirka 478 km vattenledningsnät och cirka 465 km avloppsledningar¹¹. VA-ledningsnäten ägs av kommunerna i landet.

Grovt uppskattat investerade kommunerna i landet år 1997 i nyläggning av VA-ledningsnät för totalt 1,5 miljarder kronor och reinvesterade för underhåll av det befintliga VA-ledningsnätet för sammanlagt cirka 870 miljoner kronor. Anslutningar från en fastighet till det kommunala VA-ledningsnätet finansieras av fastighetsägaren och kan uppskattas till ca 10-15 procent av det totala kommunala VA-ledningsnätet¹². De företag som är verksamma med läggning av ledningsnät är dels de stora entreprenadföretagen NCC, Skanska och PEAB, dels en stor mängd mindre och lokalt verksamma företag. I regel har även kommunerna egna resurser för lagning av läckor och underhåll av VA-ledningsnätet.

Vid nyläggning och renovering av VA-ledningsnät utgör själva materialkostnaden en mindre del i förhållande till kostnader för arbetskraft, maskiner och liknande. Vid förnyelse av VA-ledningsnät kan de befintliga rören grävas upp och ersättas av nya. Alternativt renoveras de befintliga rören där de ligger. Uppgrävning av

¹¹ Enligt statistik från VAV

¹² Enligt företrädare för VAV

VA-ledningsnät i stadsbebyggelse innebär även nyläggning av vägbeläggning.

Betongrör var fram till början av 1990-talet det helt dominerande materialslaget. Idag används till övervägande del plaströr vid nyläggning av vattenledningsnät och avloppsledningsnät.¹³

4.2 Metoddiskussion

20 procent av de kommuner som redovisar sin senast genomförda upphandling har upphandlat annat än det som omfattas av här gällande definition av VA-ledningar. Den följande redovisningen utgår inte direkt från de enskilda kommunernas enkätsvar utan från länsstyrelsernas sammanställningar av situationen i respektive län. På denna aggregerade nivå går det oftast inte att specifikt urskilja vilka uppgifter som avser de upphandlingar som inte omfattas av definitionen. I den fortsatta framställningen kommer därför samtliga upphandlingar behandlas likvärdigt. Dock bör hållas i åtanke att var femte här redovisad upphandling avser annat än VA-ledningar.

4.3 Svarefrekvens och tjänstens omfattning

Av sammanlagt 109 kommuner i de tolv länen har 91 kommuner, eller drygt 83 procent, besvarat enkäten om VA-ledningar. I flera län har samtliga kommuner besvarat enkäten, men endast fyra av nio kommuner i Södermanlands län. Svarefrekvensen varierar dock mellan olika frågor, och avvikelser av betydelse kommer att uppmärksammas löpande i den följande redovisningen.

Kommunernas redovisade ungefärliga kostnader för VA-ledningar under år 1997 uppgår till sammanlagt drygt 300 miljoner kronor. Variationen mellan länen är emellertid mycket stor. Exempelvis redovisar tre län kostnader på över 40 miljoner kronor medan den sammanlagda kostnaden i de fyra kommuner som besvarat enkäten i Södermanlands län uppgår till endast 0,1 miljoner kronor. Den förklaring som anges till denna låga kostnad är att tre av de fyra kommunerna utför arbetet i egen regi. Även i andra län förekommer kommuner som avstått från att uppge någon kostnad för 1997 med hänvisning till att arbetet utförs i egen regi. Vidare bör nämnas att ett fåtal kommuner redovisar en kostnad av noll kronor för 1997 och att ytterligare ett fåtal kommuner valt att inte besvara frågan. Den redovisade sammanlagda siffran på 300 miljoner kronor är således sannolikt i underkant.

¹³ Enligt statistik från VAV

Även mellan enskilda kommuner i länen är variationen mycket stor. I de flesta län finns någon kommun som kraftigt drar upp genomsnittet för länet som helhet. I Uppsala län är detta allra tydligast, där en kommun redovisar en kostnad av 39 miljoner kronor medan den sammanlagda kostnaden i länet uppgår till 41,3 miljoner kronor räknat på fem av sex möjliga kommuner.

4.4 Kommunernas upphandling av VA-ledningar

4.4.1 Objekt och upphandlingsår

Av de kommuner som besvarat enkäten redovisar knappt 60 procent den senast genomförda upphandlingen. Övriga kommuner hänvisar till att arbetet utförs i egen regi utan föregående upphandling eller att det inte genomförts någon större upphandling under senare år. Som orsak till detta nämns bl.a. att det är låg byggnation i länet som helhet och att tätorterna redan är anslutna till VA-nätet. Som skäl till att bedriva arbetet i egen regi uppger en kommun att kvaliteten är bättre än då privata leverantörer utför arbetet. Samma kommun anser också att det är svårt att upphandla tjänster inom detta område eftersom man inte vet hur ledningarna ser ut under marken. När privata leverantörer har anlåtats har dessa svårigheter många gånger föranlett diskussioner om extra ersättning.

I enkäten och denna rapport definieras VA-ledningar som entreprenader för nyanläggning och förnyelse av VA-ledningsnät. Bland de knappt 60 procent av kommunerna som redovisar den senast genomförda upphandlingen förekommer emellertid även andra upphandlingsobjekt. Cirka 20 procent av dessa kommuner uppger således att den senast genomförda upphandlingen avsåg sådant som VA-sanering, inköp av material, underhåll av befintligt nät och markbäddar (se också metoddiskussion, avsnitt 4.2). Återstående 80 procent, vilket alltså betyder knappt 50 procent av de kommuner som besvarat enkäten, redovisar upphandlingar av VA-ledningar. Upphandlingarna avsåg bl.a. utbyggnad av gata och VA, ny avloppsledning, ny avloppspumpstation, ombyggnad av avloppsreningsverk, nyanläggning av vattenledning och anläggning eller förnyelse av spillvatten och dagvatten.

Nästan samtliga upphandlingar genomfördes under perioden 1995-1999, var av flertalet de senaste två-tre åren. Det finns dock exempel på kommuner vars senaste upphandling av VA-ledningar genomfördes 1992 och i något fall redan 1989.

4.4.2 Upphandlingsvärde och upphandlingsförfarande

Det sammanlagda upphandlingsvärdet per år räknat på de knappt 60 procent av kommunerna som redovisat någon upphandling är cirka 75 miljoner kronor, eller i genomsnitt 1,5 miljoner kronor per kommun och år. Upphandlingsvärdet varierar dock kraftigt från över sex miljoner kronor per år i någon kommun till under ett hundratusen kronor per år i andra kommuner. En jämförelse med de drygt 300 miljoner kronor som uppskattas vara kommunernas ungefärliga kostnad för VA-ledningar under 1997 antyder att minst hälften av dessa kommuners kostnader inom området aldrig är föremål för upphandling. Övriga kommuner anger av naturliga skäl inget upphandlingsvärde alls och detta är sammantaget förklaringen till den stora differensen mellan totalt upphandlingsvärde och total kostnad. Detta bekräftas vid en genomgång av svaren på länsnivå där i vissa fall kommunernas sammanlagda upphandlingsvärde utgör endast en mycket liten del av den sammanlagda kostnad som uppgivits för kommunerna i länet under år 1997.

Ungefär 70 procent av kommunerna uppger att förenklad upphandling tillämpades i den senast genomförda upphandlingen av VA-ledningar. 20 procent har istället genomfört öppna upphandlingar, medan resterande kommuner tillämpat selektiv upphandling eller i något fall direktupphandling. En kommun uppger att s.k. slutna upphandling tillämpats medan en kommun anger totalentreprenad som upphandlingsform.

4.4.3 Anbud och anbudsgivare

I genomsnitt lämnade fyra eller fem leverantörer in anbud i kommunernas senaste upphandling. I ett par län är genomsnittet bland kommunerna sex anbud medan något län uppger ett genomsnitt på endast tre anbud. En kommun uppges ha mottagit 16 anbud medan flera kommuner endast fått in ett anbud.

Av de kommuner som redovisat sin senaste upphandling har endast fem stycken lämnat möjlighet för leverantörer att lämna anbud på delar av upphandlingen, s.k. delanbud. Delanbud har i två fall kunnat lämnas på sådant som bygg, el, maskin, VVS + ventilation, medan två andra kommuner uppger att delanbud kunde lämnas på schakt, material (grus, ledningsmaterial) och transporter. En kommun anger endast att delanbud kunde lämnas på ett antal olika objekt. I fyra av de fem upphandlingarna inkom delanbud, i ett fall från 16 olika leverantörer. Ingen kommun uppger att leverantörer lämnat in gemensamma anbud i här aktuella upphandlingar.

Uppgifter om vilka leverantörer som lämnat anbud har inkommit från den stora merparten av de kommuner som redovisat sin senaste upphandling. Uppgifter saknas dock om Gotlands kommun/län samt delvis om kommunerna i Uppsala län. Svaren visar att företagen NCC, Skanska och PEAB är de vanligast förekommande anbudsgivarna i upphandlingarna. NCC och Skanska har lämnat anbud i ungefär två tredjedelar av upphandlingarna och deltar i samtliga län för vilka det finns uppgift, medan PEAB lämnat anbud i knappt hälften av upphandlingarna och deltar även de i flertalet län. Företagen förefaller lämna anbud i ungefär samma utsträckning i samtliga län. Det är med andra ord inte så att t.ex. NCC förekommer ofta som anbudsgivare i vissa län och inte i andra där i stället t.ex. Skanska är en vanligt förekommande anbudsgivare. Utöver de tre största anbudsgivarna är det en rad mer eller mindre lokala företag samt Vägverket som deltar i kommunernas upphandlingar av VA-ledningar.

4.4.4 Avtal och leverantörer

Svaren på vilken leverantör som anlätades i den senaste upphandlingen visar en något större spridning bland företagen än när det gäller anbudsgivare. Knappt hälften av kommunerna uppger att de anlitat någon av de tre vanligast förekommande anbudsgivarna NCC, Skanska och PEAB. Räknet i procent kan sägas att knappt 30 procent av kommunerna anlätade NCC, drygt 15 procent Skanska och cirka fem procent PEAB. Övriga kommuner anlätade lokala eller regionala leverantörer samt i något enstaka fall Vägverket. I ett fåtal fall har flera anbud antagits som resultat av upphandlingen.

En viss skillnad mellan länen kan märkas. I hälften av länen är det t.ex. endast en kommun, och i något fall ingen kommun, som tecknat avtal med någon av de tre största anbudsgivarna. I tre andra län har däremot NCC eller Skanska anlåtats i 75 procent av de upphandlingar för vilka här finns uppgift. Resterande län uppvisar ett mellanting mellan dessa två grupperingar.

När det gäller avtalens löptid kan konstateras att avtalsperioder i vanlig bemärkelse nästan aldrig förekommer vid upphandling av VA-ledningar. Avtal tecknas för enskilda objekt eller uppdrag och löper tills arbetet är utfört, i regel några få månader.

Leverantörer de senaste fem åren

Ungefär 25 procent av kommunerna har haft samma leverantör inom området de senaste fem åren. I något fall uppges skälet vara att endast en upphandling genomförts under denna period. Lika många kommuner har haft två eller tre leverantörer, medan hälften av

kommunerna uppger att de under denna period anlitat tre eller fler leverantörer. I vissa fall uppges att ett tiotal eller fler leverantörer anlitats.

Uppgifterna om vilka leverantörer som anlitats de senaste fem åren bekräftar bilden av att NCC, Skanska och PEAB är de företag som anlitas oftast av kommunerna, men att även många lokala och regionala leverantörer förekommer. Drygt 60 procent respektive knappt hälften av kommunerna har någon gång under de senaste fem åren anlitat NCC och Skanska.

4.4.5 Upphandlingarnas effekter

Av de kommuner som redovisar sin senaste upphandling uppger 15 procent att de uppnått sänkta kostnader. Kostnadsbesparingen är i genomsnitt 20 procent och varierar från 8 till 25 procent. Därutöver uppskattar några kommuner kostnaden som oförändrad, medan en kommun uppger att kostnaden ökat med cirka 12 procent som resultat av den senaste upphandlingen. Övriga kommuner har avstått från att besvara frågan, oftast utan kommentar men ibland med hänvisning till att dylika effekter inte går att uppskatta då varje projekt är unikt och det därför inte finns tidigare jämförbara avtal.

Endast ett fåtal kommuner anger att den senaste upphandlingen medförde effekter på sådant som kvalitet, service och miljöhänsyn. 10 procent av de kommuner som redovisar sin senaste upphandling uppger att kvalitet och/eller miljö har förbättrats. Förbättringarna består bl.a. i bättre kvalitetsdokumentation, minimala störningar på miljön, förekomst av kvalitetssäkring och arbetsmiljöplan. Gotlands kommun uppger att man genom samarbete med staten i ett vägprojekt och ett VA-projekt uppnått bättre kvalitet då VA-ledningarna blivit placerade i lättåtkomlig vägmark vilket underlättar service och underhåll. Ingen kommun uppger att kvalitet, service och/eller miljöhänsyn försämrats som resultat av den senaste upphandlingen. Övriga kommuner, d.v.s. 90 procent av de kommuner som redovisar sin senaste upphandling, har av de skäl som anförs ovan avstått från att besvara frågan.

Då så få kommuner över huvud taget uttalar sig om den senaste upphandlingens eventuella effekter går det inte att dra några slutsatser på länsnivå. I flera län har ingen kommun uttalat sig om eventuella effekter. Dock kan nämnas att tre av de fem kommuner i Västerbotens län som redovisar sin senaste upphandling uppger kostnadsbesparingar på i genomsnitt 25 procent.

4.5 Kommunernas bedömning av konkurrenssituationen

Många kommuner har avstått från att besvara frågan om hur de bedömer att konkurrensen fungerar vid upphandling av VA-ledningar. Det huvudsakliga skälet härför är att många kommuner saknar uppfattning då arbetet traditionellt bedrivs i egen regi utan föregående anbudsupphandling. Ett annat skäl är att en del kommuner på senare år inte har genomfört någon upphandling avseende nyanläggning och förnyelse av VA-ledningsnät (se avsnitt 4.4.1). En sammanfattande bild av enkätsvaren visar således att det arbete som utförs inom VA-området i kommunerna till stor del handlar om service och underhåll av befintliga VA-ledningar och att dessa uppgifter huvudsakligen utförs av kommunens egen regienhet.

Det är i första hand de kommuner som redovisar sin senaste upphandling som också i olika utsträckning har kommenterat konkurrenssituationen. Svaren är relativt entydiga. Kommunerna anser att konkurrensen fungerar eller fungerar bra vid upphandling av VA-ledningar. I detta avseende kan inga skillnader märkas mellan kommuner i olika län. Dock bör det understrykas att endast en eller ett fåtal kommuner i vissa län har kommenterat konkurrenssituationen. I Västernorrlands län har samtliga kommuner avstått från att lämna svar.

Kommunernas vanligaste förklaring till att konkurrensen vid upphandling fungerar är att det finns många lokala och mindre företag att vända sig till. En kommun uppger i detta sammanhang att man väljer leverantör utifrån det geografiska läget, där ”den närmaste har fått jobbet”. Andra kommuner menar att det visserligen är ganska få aktörer som deltar i upphandlingarna, men att konkurrensen mellan dem är hård. Några kommuner uttrycker dock en viss oro över den tilltagande sammanslagningen av företag som riskerar att minska antalet potentiella anbudsgivare. Slutligen anser ett par kommuner att det är få aktörer som har rätt kompetens och det rätta kunnandet.

Få kommuner uppger att de vidtagit några särskilda åtgärder i syfte att förbättra konkurrensen vid upphandling av VA-ledningar. Många kommuner svarar endast ”nej” eller hänvisar till att de är tillfredsställda med hur konkurrensen fungerar och därför inte ser något behov av särskilda åtgärder. Den vanligaste åtgärd som nämns är försök att få in fler anbud genom anbudsfrågningar till tidigare oprövade, ofta lokala, leverantörer. Flera kommuner uppger dock att dessa initiativ inte medfört fler anbud än tidigare.

Några kommuner har delat upp entreprenaden i delar och antingen upphandlat enskilda objekt för sig eller lämnat möjlighet till delanbud på sådant som transporter, maskinarbeten, material, m.m. Någon kommun betonar vikten av enkla och heltäckande förfrågningsunderlag, medan en annan kommun uppger att man alltid strävar efter att hitta nya sätt att utföra arbetet för att på så vis öppna för alternativa lösningar och anbud. Några kommuner kommenterar även förhållandet till kommunens egen regienhet. En kommun uppger att man från och med nästa år avser att övergå från att bedriva arbetet i egen regi till att göra anbudsupphandlingar. En annan kommun uppger att man "förbjudit" sin egen regienhet att delta med anbud i konkurrens med privata leverantörer, medan en annan kommun tvärtom anser att förekomsten av en egen regienhet avskräcker privata leverantörer från att ta ut överpriser då kommunen genom egen erfarenhet vet var prisbilden bör ligga.

Slutligen anser någon kommun att det är svårt att vidta några särskilda åtgärder då det finns så få aktörer, medan en kommun hänvisar till att man följer det "kommunala upphandlingsreglementet" och "kommunens miljöpolicy".

4.6 Analys och slutsatser

Konkurrenssituationen

De svar som erhållits på enkäten om VA-ledningar präglas av att en stor del av arbetet inom VA-området utförs av kommunernas egen regienheter (se avsnitt 4.4.1). Endast en knapp fjärdedel av de kartlagda kommunernas totala kostnader inom området år 1997 uppges ha varit föremål för upphandling. Av detta skäl har många kommuner avstått från att kommentera hur de upplever att konkurrensen fungerar vid upphandling av VA-ledningar. Den bild som ändå framträder visar att kommunerna relativt samstämmigt anser att konkurrensen vid upphandling fungerar bra och att detta i huvudsak har sin förklaring i att det finns ett stort antal lokala och mindre företag att vända sig till.

Konkurrensverket kan konstatera att de uppgifter som framkommer av kartläggningen beträffande sådant som antal inkomna anbud, förekommande anbudsgivare, anlitade leverantörer – såväl i den senaste upphandlingen som under den senaste femårsperioden – samt uppnådda effekter, till stora delar ger stöd åt kommunernas bedömning av konkurrenssituationen. Visserligen dominerar företagen NCC, Skanska och PEAB både som anbudsgivare och som anlitade leverantörer. Utöver dessa finns dock en mängd lokala och re-

gionala företag som förefaller kunna konkurrera med de rikstäckande företagen. Inte minst det faktum att NCC, Skanska och PEAB är mer dominerande som anbudsgivare än som leverantörer, visar att de mindre företagen ofta lämnar konkurrenskraftiga anbud i kommunernas upphandlingar.

Ett annat tecken på att konkurrensen fungerar vid upphandling är spridningen av anlitade leverantörer i kommunerna. I många län har samtliga kommuner för vilka det finns uppgift anlitat olika leverantörer i den senaste upphandlingen, d.v.s. ingen leverantör förekommer i mer än en kommun i länet. I andra län är spridningen mindre omfattande. Variationerna mellan länen är dock förhållandevis små. Även uppgifterna om den senaste femårsperioden visar en stor spridning av anlitade leverantörer, dock med vissa lokala och regionala skillnader.

Så få kommuner har uppgivit något beträffande den senaste upphandlingens eventuella effekter att det endast med svårighet går att dra några slutsatser härom. Dock kan sägas att de uppgifter som trots allt finns i varje fall inte motsäger kommunernas bedömning av konkurrenssituationen. Endast en av de kommuner för vilka det finns uppgift har fått höjda kostnader och ingen kommun uppger försämringar av kvalitet, service och miljöhänsyn. Å andra sidan är det också få kommuner som uppger förbättringar eller, för den delen, något alls.

Kommunernas upphandling av VA-ledningar torde omfattas av definitionen i 4 kap 1 § punkt 1 LOU, vilket betyder att bestämmelserna i 4 kap LOU skall tillämpas. Gällande tröskelvärde är då 400 000 ecu, vilket motsvarar ungefär 3 500 000 kronor. Stora anläggningar av VA-ledningsnät är emellertid sannolikt att betrakta som byggtreprenader¹⁴ och då gäller ett tröskelvärde på drygt 43 000 000 kronor. Om osäkerhet råder beträffande vilket tröskelvärde som skall tillämpas i en enskild upphandling, bör en slags överviktsprincip tillämpas. Består upphandlingen i huvudsak av varor eller tjänster gäller det lägre tröskelvärdet. Om upphandlingen däremot i huvudsak avser en byggtreprenad skall det högre tröskelvärdet tillämpas. Om aktuellt tröskelvärde överskrids skall öppen, selektiv eller förhandlad upphandling med föregående annonsering användas. Under tröskelvärdena skall normalt förenklad upphandling användas.

¹⁴ Se bilaga till LOU, avdelning C, grupp 503

Kartläggningen visar att 90 procent av de kommuner som redovisar en upphandling har använt förenklad eller öppen upphandling medan ett fåtal kommuner använt selektiv upphandling eller direktupphandling. Ingen kommun har tillämpat förhandlad upphandling med föregående annonsering. Vad gäller de enskilda kommuner som uppger att s.k. slutna upphandling respektive totalentreprenad användes som upphandlingsförfarande, vill Konkurrensverket framhålla att dessa inte finns angivna i LOU och därför inte är möjliga att tillämpa¹⁵. I detta sammanhang bör också nämnas att val av leverantör skall ske på objektiva och affärsmässiga grunder och att det inte kan anses vara förenligt med LOU att, som en kommun uppger, välja leverantör utifrån det geografiska läget där ”den närmaste har fått jobbet”.

Sammanfattningsvis kan sägas att svaren på enkäten om VA-ledningar är relativt knapphändiga. I huvudsak beror detta på att nyanläggning eller förnyelse av VA-ledningsnät inte förekommer i särskilt stor omfattning i kommunerna. Det mesta inom VA-området är underhållsarbeten av olika slag och dessa utförs i många fall av kommunens egen regi utan föregående upphandling. Följaktligen har många kommuner liten erfarenhet av genomförda upphandlingar inom området och kan därför inte uttala sig varken om detta eller om hur konkurrensen fungerar. De kommuner som ändå uttalar sig om konkurrensen är med få undantag tillfredsställda med hur den fungerar. Konkurrensverket har i kartläggningen stött på få, om ens några, indikationer som motsäger kommunernas bedömning. Det bestående och generella intrycket är att konkurrensen vid upphandling av VA-ledningar synes fungera och att detta till stor del är en konsekvens av den mängd lokala och regionala företag som deltar med konkurrenskraftiga anbud i kommunernas upphandlingar.

Förslag

Få kommuner har givit exempel på särskilda åtgärder som vidtagits i syfte att förbättra konkurrensen vid upphandling av VA-ledningar. Konkurrensverket vill dock framhålla och understryka vikten av följande åtgärder.

- Att aktivt söka och tillfråga tidigare oprövade företag i syfte att få in fler anbud.
- Att i ökad utsträckning överväga möjligheten att dela upp entreprenader i delar och antingen upphandla enskilda objekt för sig eller lämna möjlighet till delanbud på sådant som transporter,

¹⁵ Slutna upphandling var en möjlig upphandlingsform enligt tidigare gällande UR och UF. Här aktuell upphandling genomfördes dock flera år efter LOU:s ikraftträdande.

maskinarbeten, material, m.m. Möjlighet till delanbud innebär en chans för små och medelstora företag att delta även i upphandlingar av större omfattning, vilket torde öka konkurrenstrycket och därmed möjligheterna för kommunerna att uppnå bra resultat i sina upphandlingar.

- Att överväga nya entreprenadformer och sätt att utföra arbetet i syfte att öppna för alternativa lösningar och anbud.

5 Ny- och ombyggnation av byggnader

5.1 Marknadens struktur och omfattning

Tjänsteinnehåll

Med ny- och ombyggnation av byggnader avses sådan verksamhet för vilken den kommunala förvaltningen ansvarar. Arbeten som på uppdrag av förvaltningen utförs av det kommunala bostads- eller fastighetsbolaget omfattas av definitionen, däremot ej de upphandlingar som i sin tur eventuellt genomförs av bolagen. Löpande underhållsarbeten på befintliga byggnader omfattas inte heller av definitionen.

Marknadsförhållanden

Byggproduktionen och underhåll av byggnader, vägar och anläggningar uppgick till totalt 188,7 miljarder kronor år 1997. Av detta utgjordes ungefär 101,2 miljarder kronor av investeringar och cirka 87,5 miljarder kronor av underhåll. För annat husbyggande än bostäder och industrier uppgick investeringarna till 34,7 miljarder kronor¹⁶.

Det finns flera olika typer av företag på byggentreprenadmarknaden, dels specialiserade företag av olika storlek som enbart är verksamma inom någon viss delmarknad, dels heltäckande företag som är verksamma inom alla delmarknader. Mindre företag är i regel specialiserade och är verksamma lokalt. De stora rikstäckande företagen Skanska, NCC och PEAB har en heltäckande verksamhet. Därutöver finns regionalt verksamma heltäckande företag. Vid små och medelstora byggentreprenader kan således såväl små och mellanstora som stora företag utföra byggandet. I viss mån kan små och medelstora företag utföra även stora byggentreprenader, medan det är ovanligt att något annat företag än de stora rikstäckande utför de största byggprojekten. Dock har det stor betydelse hur kommuner och andra upphandlande enheter väljer att lägga upp och genomföra sina upphandlingar.

På senare år har byggandet i Sverige varit lågt. När det t.ex. gäller bostadsbyggandet kan här nämnas att det under åren 1993-1998

¹⁶ Enligt uppgifter från Byggentreprenörerna

påbörjades byggande av 12 000 bostäder årligen. Detta skall jämföras med år 1990 då det påbörjades byggande av 70 000 bostäder. Kostnaden för byggmaterial utgör cirka en tredjedel av de totala byggkostnaderna. Den svenska byggmaterialmarknaden är koncentrerad och harmoniseringen inom EU av nationella särregler för byggmaterial har än så länge inte bidragit till en sådan ökning av importkonkurrensen som förväntades vid EU-medlemskapet.

5.2 Metoddiskussion

När uppgifter om antal anbudsgivare och anlidade leverantörer redovisas bör observeras att svaren påverkas dels av upphandlingsobjektets karaktär, dels av om möjlighet till delanbud har lämnats. Av naturliga skäl inkommer ofta fler anbud i en upphandling som avser t.ex. nybyggnation av skola än i en mindre upphandling avseende t.ex. ombyggnation av toaletter. Nybyggnation av en skola innefattar arbetsmoment inom många delområden och en möjlighet att lämna delanbud på dessa olika moment kan medföra en mängd anbudsgivare och i slutändan anlidade leverantörer. Dock kan antalet anbudsgivare eller anlidade leverantörer vara få inom respektive delområde i upphandlingen. Det sammanlagda antalet anbudsgivare och/eller anlidade leverantörer säger därför inte nödvändigtvis något om hur konkurrensen fungerar. För att om möjligt kunna göra en sådan bedömning krävs att varje enskild upphandling studeras för sig. I läns-sammanställningarna redovisas uppgifterna om kommunerna på aggregerad nivå (högst, lägst, genomsnitt, o.s.v.) varför denna möjlighet inte föreligger här (se också avsnitt 1.3).

5.3 Svarefrekvens och tjänstens omfattning

Av sammanlagt 109 kommuner i de tolv länen har 82 kommuner, eller 75 procent, besvarat enkäten om ny- och ombyggnation av byggnader. I Västernorrlands län har samtliga sju kommuner besvarat enkäten, medan endast två av åtta kommuner i Kronobergs län och tre av nio kommuner i Södermanlands län inkommit med svar. I övriga län har flertalet kommuner besvarat enkäten. Svarefrekvensen varierar dock mellan olika frågor och avvikelser av betydelse kommer att uppmärksammas löpande i den följande redovisningen.

Kommunernas redovisade ungefärliga kostnader för ny- och ombyggnation av byggnader under år 1997 uppgår till sammanlagt 2,5 miljarder kronor. Variationen mellan länen är stor, men har åtminstone delvis att göra med skillnader i svarefrekvens. Blekinge och Kronobergs län redovisar sammanlagda kostnader på drygt 55 miljoner kronor respektive 17 miljoner kronor. Samtidigt är det dock endast tre respektive två kommuner i länen som besvarat enkäten.

Hallands, Jönköpings och Västernorrlands län redovisar var för sig kostnader på mellan 300 och 400 miljoner kronor. Övriga län, utom Gotlands, uppger kostnader på mellan 180 och 250 miljoner kronor.

Även mellan enskilda kommuner i respektive län är variationen stor. I de flesta län finns någon eller några kommuner som kraftigt drar upp genomsnittet för länet som helhet. Samtidigt redovisar en del kommuner kostnader på endast några få miljoner kronor per år. I några enstaka fall har kommuner uppgivit att kostnaden för ny- och ombyggnation av byggnader under år 1997 var noll kronor.

5.4 Kommunernas upphandling av ny- och ombyggnation av byggnader

5.4.1 Objekt och upphandlingsår

Av de kommuner som besvarat enkäten har samtliga utom fyra redovisat ett exempel på genomförd upphandling av ny- eller ombyggnation av byggnader. Nästan tre fjärdedelar av upphandlingarna avser ombyggnation, medan resterande avser nybyggnation. Det i särklass vanligast angivna upphandlingsobjektet är ny- eller ombyggnation av skolor. I t.ex. Västernorrlands län redovisar samtliga kommuner en upphandling av ny- eller ombyggnation av skola. Bland övriga upphandlingsobjekt som redovisats kan här nämnas nybyggnad av vårdbostäder, bibliotek, brandstation, resecentrum och hästtransportanläggning samt ombyggnad av musikskola, kommunalt förråd, aktivitetshus och toaletter i servicehus.

Flertalet här redovisade upphandlingar har genomförts under de senaste två-tre åren. I endast ett fall har den redovisade upphandlingen genomförts före LOU:s ikraftträdande den 1 januari 1994.

5.4.2 Upphandlingsvärde och upphandlingsförfarande

Det sammanlagda upphandlingsvärdet räknat på de kommuner som redovisat en upphandling är cirka 1,2 miljarder kronor, eller i genomsnitt drygt 15 miljoner kronor per år. Upphandlingsvärdet varierar dock mycket, från ett par hundratusen kronor om året i någon kommun till 150 miljoner kronor om året i en annan kommun. Liksom när det gäller uppgifterna om kommunernas ungefärliga kostnader under år 1997, är det ofta en eller ett par kommuner som kraftigt drar upp genomsnittet för länet.

Ungefär 70 procent av kommunerna använde förenklad upphandling i den redovisade upphandlingen. 15 procent tillämpade öppen upphandling, medan fem procent av upphandlingarna genomfördes som

selektiva upphandlingar. En kommun uppger att förhandlad upphandling tillämpades. Slutligen uppger 10 procent av kommunerna andra exempel på upphandlingsförfarande. Bland dessa kan här nämnas ”totalentreprenad”, ”sluten och förhandlad upphandling”, ”delad entreprenad”, ”generalentreprenad” samt ”samordnad generalentreprenad”.

5.4.3 Anbud och anbudsgivare

I genomsnitt nio leverantörer lämnade anbud i kommunernas redovisade upphandlingar av ny- och ombyggnation av byggnader. Åtskillnad måste dock göras mellan de kommuner som lämnade möjlighet för leverantörer att lämna anbud på delar av upphandlingen, s.k. delanbud och de kommuner som begärde in anbud endast på helheten (se också metoddiskussion i avsnitt 5.2). I ungefär 40 procent av upphandlingarna fanns möjlighet för leverantörer att lämna delanbud och denna möjlighet utnyttjades i fyra fall av fem. För några upphandlingar saknas uppgift om delanbud faktiskt inkom.

I genomsnitt 16 anbud inkom i de upphandlingar där delanbud kunde lämnas. I flera fall uppges över 30 delanbud ha inkommit, men det finns också exempel på att endast några få leverantörer lämnat delanbud. Delanbuden har bl.a. avsett följande områden: mark, bygg, målning, el, VVS, ventilation, hiss, kyla, storkök, rör, luft och styrdon. De kommuner som begärt anbud på hela projektet eller entreprenaden har i genomsnitt fått in sex anbud. Variationen är emellertid stor och det finns flera exempel på kommuner som fått in anbud från endast en leverantör. Ingen kommun uppger att det förekommit att leverantörer lämnat gemensamma anbud.

Av de kommuner som redovisar en upphandling har cirka 90 procent uppgett vilka leverantörer som lämnade in anbud. Svaren uppvisar en stor spridning av leverantörer som lämnat anbud i kommunerna. En mängd lokala och regionala leverantörer förekommer, många specialiserade på ett eller ett par av de områden som ingår i en större entreprenad, t.ex. el eller VVS. Vissa av dessa mer lokala leverantörer kan förekomma som anbudsgivare i många kommuner i ett län, medan andra uppges ha lämnat anbud i endast en av här redovisade upphandlingar.

Vanligast förekommande som anbudsgivare är dock de rikstäckande leverantörerna PEAB, NCC och Skanska. Dessa har lämnat anbud i cirka 53, 50 respektive 40 procent av de upphandlingar för vilka de finns uppgift om anbudsgivare. Inga större skillnader mellan länen kan märkas. De tre leverantörerna förekommer med få undantag som

anbudsgivare i samtliga län, ofta i flera eller ett flertal kommuner i respektive län.

5.4.4 Avtal och leverantörer

Uppgifterna om vilka leverantörer som anlitas visar en ännu större bredd av företag än de som redovisats ovan avseende anbudsgivare. Kommunerna har för hela eller delar av upphandlingen anlitat de tre vanligast förekommande anbudsgivarna PEAB, NCC och Skanska i ungefär 17 respektive 12 och 10 procent av fallen. I övriga upphandlingar har andra, ofta lokala och regionala, leverantörer anlitas. I de fall möjlighet till delanbud lämnats har ofta ett flertal leverantörer anlitas som resultat av upphandlingen.

När det gäller avtalens löptid kan konstateras att avtalsperioder i vanlig bemärkelse nästan aldrig förekommer vid upphandling av ny- och ombyggnation av byggnader. Avtal tecknas för enskilda objekt eller uppdrag och löper tills arbetet är utfört, varmed tiden kan variera från några få månader till flera år.

Leverantörer de senaste fem åren

80 procent av de kommuner som besvarat enkäten har lämnat uppgift om hur många leverantörer som anlitas för ny- och ombyggnationer under den senaste femårsperioden. För kommunerna i Västerbottens län framgår inte dessa uppgifter. Drygt 50 procent av kommunerna uppger mellan tre och tio leverantörer, 25 procent uppger 10 till 20 leverantörer, medan 15 procent av kommunerna har anlitat fler än 20 leverantörer under de senaste fem åren. Några kommuner uppger att två eller tre leverantörer anlitas, medan slutligen en kommun har anlitat endast en leverantör under den aktuella perioden.

Uppgifterna om vilka leverantörer som anlitas under denna period bekräftar bilden av att PEAB, NCC och Skanska är de företag som anlitas oftast av kommunerna. Det stora flertalet kommuner har någon gång under de senaste fem åren anlitat dessa företag. Men därutöver förekommer en mängd andra företag som leverantörer, var av många är mindre, lokala och regionala aktörer.

5.4.5 Upphandlingarnas effekter

Endast drygt 20 procent av de kommuner som redovisar en upphandling har angivit hur kostnaderna har påverkats. 10 procent uppger att kostnaderna sänktes med i genomsnitt drygt 15 procent som en effekt av upphandlingen. Fem procent har fått höjda kostnader, medan ytterligare fem procent av kommunerna uppger att

kostnaderna är oförändrade. En av de kommuner som anger höjda kostnader uppskattar höjningen till 103 procent, medan höjningen i övriga kommuner är i genomsnitt åtta procent.

Flertalet kommuner har alltså avstått från att uppskatta någon kostnadseffekt, ibland utan kommentar, men ofta med hänvisning till att dylika effekter inte går att uppskatta då varje projekt är unikt och det därför inte finns tidigare jämförbara avtal.

Ännu färre kommuner har uppskattat upphandlingens effekter på sådant som kvalitet, service, miljöhänsyn, m.m. Dock kan sägas att de kommuner som besvarat frågan i samtliga fall uppger förbättrad kvalitet och/eller miljöhänsyn. Ingen kommun uppger några försämringar i dessa avseenden som resultat av upphandlingen. Bland de förbättringar som har märkts kan här nämnas bättre möjlighet för beställaren att påverka, flexibla möjligheter till undervisning och bättre arbetsmiljö.

5.5 Kommunernas bedömning av konkurrenssituationen

Den generella bilden är att kommunerna anser att konkurrensen fungerar vid upphandling av ny- och ombyggnation av byggnader. Om-dömet varierar en del, från att konkurrensen är godtagbar till att den är ”knivskarp”, men få kommuner uttrycker ett tydligt missnöje med konkurrenssituationen. Inga större skillnader mellan länen kan märkas. Flertalet kommuner i respektive län uttrycker en positiv uppfattning om hur konkurrensen fungerar vid upphandling, samtidigt som det i regel finns någon eller några kommuner som är mer tveksamma och ger exempel på faktorer som kan medföra eller är ett tecken på en begränsad konkurrens.

Bland kommunerna som anser att konkurrensen fungerar framförs bl.a. följande:

- Det finns ett stort utbud av företag som konkurrerar inom olika delområden.
- Ett bevis på att konkurrensen fungerar är den stora och varierande blandningen av antagna leverantörer.
- Närheten till en storstad medför en hårdare konkurrens.
- Det finns en acceptabel eller bra spridning i anbudsgivarnas priser.
- Det är köparens marknad. Liten byggnation och få projekt gör att konkurrensen om uppdragen är hård. Detta medför många anbudsgivare och pressade priser.

- Stort intresse av upphandlingarna även från leverantörer utanför länet.

De kommuner som är mer tveksamma till konkurrenssituationen eller uttrycker farhågor om framtida begränsningar framför bl.a. följande:

- Det kan vara svårt att få in anbud från vissa leverantörer p.g.a. minskad organisation och resurser för anbudsgivning.
- Vissa leverantörer förefaller inte vilja etablera sig utanför de större orterna.
- Det är få aktörer inom vissa delområden och branscher.
- Den aktuella regionen är liten eller ligger avsides rent geografiskt vilken skapar en begränsad marknad med få aktörer.
- Få stora aktörer lämnar anbud.
- Det finns ibland skäl att misstänka att kontakter mellan anbudsgivare förekommer i syfte att bl.a. dela upp aktuella upphandlingsobjekt sinsemellan, särskilt i goda tider när det byggnationen är stor.
- Det verkar inte alltid löna sig för de största leverantörerna att delta i upphandlingar. Samtidigt finns det få och i vissa kommuner inga mellanstora aktörer och de minsta företagen visar sig inte alltid ha resurser att fullfölja sina anbud.
- Det finns ett minskande antal leverantörer inom branschen.
- Det kan vara svårt att väcka intresse för särskilt större projekt.
- Ett tidigare väl fungerande samarbete kan väga tungt vid val av leverantör, särskilt när det gäller mindre projekt.

Det stora flertalet kommuner anser alltså att konkurrensen vid upphandling fungerar tillfredsställande och ser därför inget direkt behov av att vidta några särskilda åtgärder i syfte att förbättra konkurrenssituationen. Relativt många kommuner ger ändå exempel på åtgärder som vidtagits under senare år eller som planeras att vidtas. Här kan nämnas bl.a. följande:

- Anbudsförfrågan och förfrågningsunderlag till så många leverantörer som möjligt, även utanför den egna regionen. Någon kommun uppger t.ex. att man söker sig ut på större marknader genom förfrågningar i Finland.
- Regelmässig annonsering av upphandlingar, bl.a. i dagspress.
- Försök att variera entreprenadformerna. T.ex. övergång från totalentreprenad till generalentreprenad.
- Uppdelning av totalentreprenader i mindre delar i syfte att ge mindre, lokala företag möjlighet att delta i upphandlingen.
- Tar in delanbud och sammanför till generalentreprenad.

- Genomförande av arkitekt-, funktions- och genomförandetävlingar.
- Noggrant övervägande av kravnivåerna i upphandlingar då alltför höga och långtgående krav riskerar att minska antalet möjliga anbudsgivare.
- Följer upphandlingsreglementet.
- Försök att styra byggnationer till gynnsamma årstider. Anbud under hösten är normalt mer fördelaktiga än under försommaren.
- Avser att införa andra utvärderingskriterier än pris.
- Gemensam utbildning med lokala leverantörer i upphandlingsfrågor.
- Genomför offentlig anbudsöppning.
- Endast vända sig till lokala företag vid mindre projekt då det är lättare att uppnå bra kommunikation och låga priser med dessa.
- Utförliga förfrågningsunderlag.

Bland ovan nämnda åtgärder är det de som avser annonsering, spridning av information om upphandlingen samt olika förändringar av entreprenadformerna, som förekommer oftast i kommunerna.

5.6 Analys och slutsatser

Konkurrenssituationen

En slutsats av enkäten om ny- och ombyggnation av byggnader är att flertalet kommuner uppfattar konkurrensen vid upphandling som bra, fungerande eller åtminstone godtagbar. Såväl de stora rikstäckande företagen som en mängd specialiserade företag av olika storlek deltar i kommunernas upphandlingar. Detta skapar ett konkurrenstryck som enligt många kommuner har resulterat i en bra spridning i anbudspriser och en stor och varierad blandning av antagna leverantörer. Som en förklaring till rådande konkurrenssituation framförs bl.a. att det under senare år varit köparens marknad då konjunkturläget med lågt byggande har skapat stort intresse bland företagen för de få projekt som trots allt förekommer. Antalet anbudsgivare i respektive upphandling har därmed ökat vilket i sin tur har haft en prispressande effekt.

Betraktat på länsnivå är ovan givna bild av konkurrenssituationen helt entydig. I samtliga län uppger flertalet kommuner att konkurrensen fungerar vid upphandling av ny- och ombyggnationer av byggnader. Dock finns i många län någon eller några kommuner med en mer negativ inställning till konkurrenssituationen. Dessa kommuner upplever att det finns för få aktörer inom vissa delområden och/eller regioner och att det ibland kan vara svårt att väcka intresse för

planerade projekt. Någon kommun anser också att det ibland finns skäl för misstankar om att leverantörer delar upp marknaden sinsemellan.

Konkurrensverket anser att de uppgifter som framkommer av kartläggningen beträffande sådant som antal inkomna anbud, förekommande anbudsgivare och anlitade leverantörer – såväl i den senaste upphandlingen som under den senaste femårsperioden – till stora delar ger stöd åt kommunernas bedömning av konkurrenssituationen. De riks- och heltäckande företagen NCC, Skanska och PEAB synes ha en relativt stark, men inte dominerande, ställning på marknaden. Det finns en stor spridning av leverantörer som lämnar anbud i kommunerna, många med lokal eller regional verksamhet som specialiserat sig på ett eller ett par av de områden som ingår i en större entreprenad.

Uppenbart är att det lönar sig för kommunerna att lämna möjlighet till delanbud om fler anbud eftersträvas i upphandlingarna. I genomsnitt har nästan två gånger så många anbud inkommit i dessa upphandlingar som i de där anbud uteslutande har kunnat lämnas på helheten. Att delanbud medges ökar möjligheterna för lokala och specialiserade företag att delta i upphandlingarna. Att så många av dessa dessutom har anlitats som leverantör visar att många mindre och lokala företag kan lämna konkurrenskraftiga anbud om de bara ges möjlighet att delta i upphandlingarna. Här bör dock understrykas vad som sagts i avsnitt 5.2. Det sammanlagda antalet anbudsgivare och anlitade leverantörer i en upphandling berättar inget om situationen inom respektive delområde och säger därför inte med nödvändighet något om hur konkurrensen fungerar.

Vad som ligger bakom att det i flertalet län finns någon eller några kommuner med avvikande uppfattning om hur konkurrensen fungerar går inte att utläsa av länssammanställningarna. Som tidigare redovisats visar dock kartläggningen att enstaka kommuner fått in anbud från endast en eller ett par leverantörer i den senaste upphandlingen. Det finns också exempel på kommuner som under den senaste femårsperioden har anlitat samma eller endast ett fåtal leverantörer. Detta skulle kunna vara en tänkbar förklaring till att vissa kommuner ger uttryck för en mer negativ syn på hur konkurrensen fungerar. En annan möjlig förklaring är de effekter med avseende på kostnader, kvalitet, service, miljöhänsyn, m.m. som uppnåtts i här redovisade upphandlingar. En kommun som får erfara ökade kostnader eller försämrade kvalitet som ett resultat av en upphandling kan av naturliga skäl uppleva att konkurrensen har försämrats. Befintligt material medger dock inte analys och jämförelser på kommunnivå.

Här angivna hypoteser och tänkbara förklaringar kan därför varken bekräftas eller avfärdas.

När det gäller effekter av upphandlingarna kan vidare konstateras att så få kommuner besvarat denna fråga att det utifrån dessa uppgifter knappast går att dra några slutsatser beträffande t.ex. konkurrenssituationen. Inte heller går det att se något samband mellan uppnådda effekter och förekomst av delanbud i upphandlingarna. Alltför få kommuner som fått in och antagit delanbud har lämnat uppgift om upphandlingens effekter.

Upphandling av ny- och ombyggnation av byggnader omfattas av bestämmelserna i 3 kap. LOU avseende byggentreprenader. Tröskelvärdet är 5 000 000 ecu vilket motsvarar drygt 43 000 000 kr. I normalfallet skall öppen eller selektiv upphandling användas vid upphandling som överstiger tröskelvärdet, medan förenklad upphandling används vid lägre belopp. Kartläggningen visar att 90 procent av de kommuner som redovisar en upphandling har tillämpat någon av dessa tre upphandlingsförfarande, varav förenklad upphandling är klart dominerande.

Konkurrensverket vill dock fästa uppmärksamhet på att resterande 10 procent av kommunerna uppger upphandlingsförfarande som inte finns angivna i LOU och därför inte är möjliga att tillämpa. Kommunerna synes i en del fall ha förväxlat entreprenadform med upphandlingsform, vilket är två helt skilda saker. Vidare uppger några kommuner att ”sluten upphandling” har använts eller att man följer ”det kommunala upphandlingsreglementet”, UR. Konkurrensverket konstaterar här att s.k. sluten upphandling fanns angiven som möjlig upphandlingsform i UR, vilket dock upphörde att gälla när LOU trädde i kraft för snart sex år sedan. När det slutligen gäller den kommun som uppger att förhandlad upphandling har använts, skall sägas att detta upphandlingsförfarande endast får användas i några i LOU preciserade undantagsfall. Därvid gäller mycket speciella förutsättningar. I detta sammanhang bör också nämnas att val av leverantör skall ske på objektiva och affärsmässiga grunder och att det inte kan anses vara förenligt med LOU att, som en kommun uppger, reservera mindre projekt för de lokala företagen.

Sammanfattningsvis skall sägas att många av de undersökta kommunerna redovisat relativt kortfattade bedömningar av hur de upplever konkurrenssituationen. Detta kan tolkas som att dessa kommuner inte betraktar konkurrenssituationen inom denna sektor som någon särskilt framträdande fråga. Det kan också spegla det faktum att flertalet kommuner förefaller någorlunda tillfredsställda med hur

konkurrensen fungerar vid upphandling. Konkurrensverket anser att de uppgifter som framkommit om kommunernas senaste upphandlingar till stora delar ger stöd åt kommunernas bedömning. Lokala variationer förekommer visserligen, men det samlade intrycket är att konkurrensen vid upphandling av ny- och ombyggnation av byggnader synes fungera på ett godtagbart sätt. Många företag - små och stora, lokala, regionala och nationella, specialiserade och heltäckande – deltar i kommunernas upphandlingar. Detta intresse är sannolikt en konsekvens av bl.a. det rådande konjunkturläget på byggmarknaden samt det faktum att allt fler kommuner lämnar möjlighet för företag att lämna delanbud i upphandlingar.

Förslag

Kommunerna redovisar relativt många åtgärder som planeras eller har vidtagits i syfte att förbättra konkurrensen vid upphandling av ny- och ombyggnationer av byggnader. Konkurrensverket vill särskilt framhålla och understryka vikten av följande.

- Sprid information om den kommande upphandlingen. Dels genom regelmässig annonsering, dels genom att skicka anbudsfrågan och förfrågningsunderlag till så många leverantörer som möjligt. Sök nya marknader, även utanför Sveriges gränser.
- Anpassa entreprenadformen efter upphandlingsobjektet. Överväg nya sätt att utföra arbetet i syfte att öppna för alternativa lösningar och anbud.
- Ge företag möjlighet att lämna delanbud eller splittra upp totalentreprenader i mindre delar och upphandla enskilda objekt i separata upphandlingar.
- Sträva efter heltäckande och utförliga förfrågningsunderlag. Överväg vad som i varje enskilt fall är rätt kravnivå då detta i hög grad påverkar såväl företagets intresse av att lämna anbud som det resultat som uppnås i upphandlingen.
- Styr om möjligt byggnationer till gynnsamma årtider då intresset från företag kan förväntas vara störst. Någon kommun i denna kartläggning uppger därvid att anbud under hösten normalt är mer fördelaktiga än under försommaren.
- Genomför vid behov en gemensam utbildning med lokala leverantörer i upphandlingsfrågor. Utöver att väcka intresse för kommande upphandlingar, kan en sådan insats bidra till att öka kunskapen och förståelsen bland både kommuner och företag för hur den andra parten resonerar och agerar i upphandlingssammanhang. Genom bl.a. färre missförstånd och ett större intresse från företag att delta med anbud, kan upphandlingsresultatet påverkas på ett positivt sätt.

6 Sammanfattande bedömning

Kommunernas bedömning av konkurrenssituationen

Marknaden för byggnads- och anläggningsarbeten pekas inte sällan ut som ett område med bristande eller dåligt fungerande konkurrens. Bilden som framträder av denna kartläggning är emellertid att flertalet kommuner i huvudsak förefaller ganska tillfredsställda med hur konkurrensen fungerar vid upphandling inom de tre delområden som här undersökts. Vilka skäl kan finnas till denna delvis avvikande bedömning av konkurrenssituationen?

- En sannolik förklaring är det konjunkturläge som varit rådande under större delen av 1990-talet. Låg byggnation och återhållsamma satsningar på byggnads- och anläggningsarbeten rent generellt har ökat företagens intresse för de projekt och byggnationer som trots allt har genomförts. Konkurrensen i respektive upphandling har därmed ökat, vilket många gånger resulterat i att kommunerna lyckats uppnå positiva effekter och villkor. Vid en jämförelse med situationen i början av 1990-talet har det under ett antal år varit köparens marknad och detta har många kommuner märkt av genom en hårdare konkurrens i samband med upphandlingar.
- En annan tänkbar förklaring kan ligga i själva inriktningen på kartläggningen. Länsstyrelsernas och Konkurrensverkets uppdrag har varit att, i ett urval län, kartlägga hur konkurrensen fungerar vid kommunernas upphandling av byggnads- och anläggningsarbeten. De uppgifter som framkommit avseende sådant som antal inkomna anbud, förekommande anbudsgivare, anlita- de leverantörer, upphandlingseffekter, m.m. ger i huvudsak stöd åt den bedömning av konkurrenssituationen dessa kommuner har gjort. Dock bör understrykas att bedömningen endast har avsett konkurrenssituationen vid själva upphandlingstillfället. Hur konkurrensen fungerar i andra led har inte undersökts här. Därför kan det inte heller uteslutas att konkurrensen i t.ex. tidigare led fungerar betydligt sämre.
- Här kartlagda kommuner är i flertalet fall perifert belägna och befolkningmässigt ganska små. Inga storstadskommuner/län omfattas av undersökningen. Som kartläggningen visar genomför kommunerna i regel vad man skulle kunna kalla för

paketupphandlingar. Anbud begärs in på helheten och en huvudentreprenör anlitas till en given kostnad, varmed alla kostnader för material m.m. redan finns inbakade i anbudspriset. Därmed går det sällan att bedöma kostnader och konkurrensituationen i tidigare led. För stora kommuner kan det uppfattas som mer lönsamt att i högre grad splittra upp entreprenader och upphandla t.ex. material, transporter och själva tjänsten/arbetsinsatsen för sig. Därmed erhålls sannolikt en mer nyanserad bild av hur konkurrensen fungerar på marknaden som helhet. Val av upphandlingsteknik, som i sig sker bl.a. utifrån kommunens storlek och upphandlingens omfattning, kan således i viss mån påverka hur heltäckande bedömningen av konkurrensen kan bli.

- Det kan finnas fler skäl till varför kommunerna i denna kartläggning redovisar en bedömning som delvis avviker från den gängse bilden av hur konkurrensen fungerar på marknaden för byggnads- och anläggningsarbeten. Enkätsvaren visar att många kommuner bedömer konkurrensen med utgångspunkt från hur det har fungerat tidigare. Har utfallet i tidigare upphandlingar varit dåligt, läggs denna erfarenhet till grund för bedömningen av hur det fungerar idag. Detta betyder att en kommun som uppgår att konkurrenssituationen blivit bättre inte med nödvändighet anser att konkurrensen numera fungerar bra. Hur den enskilda kommunen gjort denna bedömning och avvägning går här inte att uttala sig om.
- En annan möjlighet är att vissa kommuner, av olika skäl som inte tvunget har direkt med konkurrenssituationen att göra, är nöjda med utfallet i upphandlingen och därför redovisar en positiv bild. Ett exempel kan vara att man känner sig tillfreds med valet av leverantör.
- Möjligheten bör också framhållas att kommuner medvetet kan ha avstått från att redovisa en alltför negativ bedömning av konkurrenssituationen. Utöver de faktorer som kartlagts i denna undersökning, kan konkurrensen på en marknad även påverkas av bl.a. dels i vilken omfattning upphandling faktiskt sker, dels hur upphandlingarna genomförs. Det kan inte uteslutas att kommuner i vetskap om detta har valt att lyfta fram positiva exempel på upphandlingar och avhållit sig från att alltför skarpt kritisera konkurrenssituationen.
- Slutligen bör framhållas att många kommuner besvarat enkäterna mycket kortfattat. Detta försvårar bedömningen av hur kommunerna upplever att konkurrensen fungerar samt skälen till

deras uppfattning. Att en del kommuner avgivit så kortfattade svar kan tänkas bero dels på tids- och resursbrist i kommunen, dels på att erforderlig kunskap saknas för att göra en mer djupgående bedömning. En tredje möjlighet är att konkurrenssituationen upplevs som ganska oproblematiske och därför inte är något kommunerna har reflekterat över i någon större utsträckning.

Några generella slutsatser av kartläggningen

- Marknaden för byggnads- och anläggningsarbeten domineras av ett fåtal rikstäckande leverantörer. Företagen NCC, Skanska och PEAB är de vanligast förekommande anbudsgivarna vid kommunernas upphandling av såväl asfaltbeläggning och VA-ledningar som ny- och ombyggnationer av byggnader.
- Dessa företag förekommer dock oftare som anbudsgivare än som leverantörer i kommunerna, och detta gäller inom alla tre här undersökta områden. Detta tyder på att de anbud som kommer in från andra företag är konkurrenskraftiga och många gånger bedöms vara mer fördelaktiga av kommunerna.
- Särskilt vid kommunernas upphandling av VA-ledningar och ny- och ombyggnationer av byggnader förekommer en mängd lokala, regionala och specialiserade företag med förmåga att konkurrera med de riks- och heltäckande företagen. Ju mer kommunerna delar upp sina upphandlingar och lämnar möjlighet till delanbud, desto större chans har dessa mindre och specialiserade företag att hävda sig i konkurrensen.
- När det gäller asfaltbeläggning är situationen annorlunda. Företagen NCC och Skanska har här en påtagligt stark – och i vissa län helt dominerande – ställning. Delar av förklaringen är sannolikt de speciella förutsättningar som gäller för att bedriva verksamheten. Höga investeringskostnader kombinerat med de fördelar korta transportavstånd och tillgång till asfaltmassa medför, skapar höga barriärer för nya leverantörer att etablera sig på marknaden och tenderar i stället att förstärka de redan dominerande företagens ställning. Vissa kommuner anser att rådande situation på marknaden också kan förklaras med att det i vissa fall sannolikt förekommer otillåtet samarbete mellan leverantörerna, bl.a. i form av marknadsuppdelning och s.k. ”riggade anbud”. Konkurrensverket har för avsikt att i annat sammanhang följa upp hur konkurrensen på marknaden för asfaltbeläggning fungerar.

Förslag

Kommunerna i kartläggningen har uppgett en del exempel på åtgärder som planeras eller har vidtagits i syfte att förbättra konkurrensen vid upphandling. Vissa åtgärder är endast aktuella vid upphandling inom ett av här kartlagda delområden. Andra åtgärder kan vidtas oavsett vad upphandlingen avser. Konkurrensverket vill avslutningsvis framhålla betydelsen av några av dessa förslag.

- Sprid information om den kommande upphandlingen och sök aktivt nya marknader och potentiella anbudsgivare.
- Lämna möjlighet för anbudsgivare att lämna s.k. delanbud i upphandlingen eller upphandla enskilda objekt separat.
- Överväg nya entreprenadformer och sätt att utföra arbetet i syfte att öppna för alternativa lösningar och anbud.
- Sträva efter utförliga och heltäckande förfrågningsunderlag. Överväg vad som i varje enskilt fall är rätt kravnivå.
- Genomför vid behov en gemensam utbildning med lokala leverantörer i upphandlingsfrågor.

Bilaga 1 Enkät till kommunerna