

# **DEN OFFENTLIGA UPPHANDLINGENS PÅVERKAN PÅ ENTREPRENÖRER**

**En studie av små och medelstora  
byggentreprenörer**

**Sanna Andersson**

**Ida Boréus**

Institutionen för teknikvetenskaper, Byggt teknik, Uppsala Universitet

ISRN UTH-INGUTB-EX-B-2014/30-SE

# SAMMANFATTNING

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar den offentliga upphandlingen i Sverige som varje år står för cirka 500 miljarder kronor av skattebetalarnas pengar. Det är viktigt att det finns en transparens och att upphandlingarna går till på rätt sätt för att skattemedlen skall användas optimalt. Arbetets syfte och omfattning har begränsats till att fokusera på små- och medelstora byggentreprenörers förhållande till LOU och de offentliga enheter som lyder under lagen. Målet med arbetet är att bidra till den forskning som redan finns gällande vad leverantörerna till den offentliga sektorn verkligen tycker om upphandlingsprocessen. Då forskningen inom detta område är begränsad hoppas författarna att materialet kan användas i framtida studier. Arbetet inledes med en litteraturstudie av utgiven litteratur och mestadels utländska vetenskapliga artiklar. Därefter utfördes en intervjustudie med hjälp av åtta olika byggföretag i Uppsala län. Den empiriska undersökningen har dessutom styrkts genom att en studie av SME inom byggbranschen och deras åsikter gällande LOU har utförts. Studien har resulterat i att lista en del hinder som processen medför för byggentreprenörerna och en del förslag på hur dessa kan förbättras.

**Nyckelord:** Examensarbete, entreprenadjuridik, SME, offentlig upphandling, LOU, byggentreprenör

# FÖRKORTNINGAR OCH BEGREPP

**AF-del** – Administrativa föreskrifter, del av förfrågningsunderlag

**Förfrågningsunderlag** – underlag för anbudsgivarna med information och handlingar om projektet

**Generalentreprenad** – byggherren har ett avtal med en entreprenör som själv upphandlar resterande underentreprenörer. Generalentreprenören har inget projekteringsansvar

**LOU** – Lagen om offentlig upphandling

**Partnering** – samarbetsform som syftar till ett effektivt samarbete mellan offentlig enhet och entreprenör

**Ramavtal** – avtal mellan en eller flera offentliga enheter och en eller flera entreprenörer för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod

**Skallkrav** – obligatoriskt kvalificeringskrav

**Totalentreprenad** – byggherren har ett avtal med en entreprenör som utför både projektering och utförande

**Utförandeentreprenad** – byggherren upphandlar endast ett utförande av entreprenören

# INNEHÅLL

	<b>Sida</b>
<b>1. INTRODUKTION</b>	<b>1</b>
1.1 Inledning	1
1.2 Syfte och mål	2
1.3 Avgränsningar	3
1.4 Frågeställningar	3
<b>2. METOD</b>	<b>5</b>
2.1 Litteraturstudier	5
2.1.1 Vetenskapliga artiklar och forskning	5
2.1.2 Branschtidningsartiklar – bygg	5
2.2 Intervjustudier	6
2.2.1 Urval	6
2.2.2 Metod för genomförande av intervjuer	7
<b>3. OFFENTLIG UPPHANDLING</b>	<b>9</b>
3.1 Offentlig upphandling och upphandlande enhet	9
3.2 LOU	10
3.3 Upphandlingsprocessen	11
<b>4. SME I OFFENTLIG UPPHANDLING</b>	<b>13</b>
4.1 Definition	13
4.2 Möjligheter	13

4.3 Konkurrens och deltagande	14
4.4 Partnerskapsmodellen	16
4.5 Hinder	17
4.5.1 Kontrakt	18
4.5.1.1 Tillgänglighet	18
4.5.1.2 Omfattning	19
4.5.1.3 Krav och regler	19
4.5.2 Resurser	20
4.5.2.1 Tid och kostnad	21
4.5.2.2 Kompetens	21
4.5.2.4 Utbildning	22
4.5.3 Utvärderingsgrunder	22
4.6 Centrala aktörer	23
4.7 Åtgärder och rekommendationer	25
4.7.1 Beställare	25
4.7.2 Leverantör	26
4.7.3 Organisationerna	27
4.8 Teoretisk referensram	28
<b>5. UNDERSÖKNING</b>	<b>31</b>
5.1 Branschartiklar – bygg	31

5.1.1 LOU	31
5.1.2 Begränsningar	32
5.1.3 Innovation och partnering	33
5.1.4 Konkurrens, deltagande och korrruption	34
5.1.5 Resurser	35
5.1.6 Upphandlingsprocessen	36
5.1.6.1 Förfrågningsunderlag	37
5.1.6.3 Krav	37
5.1.6.4 Överprovning	38
5.1.7 Utvärderingsgrunder	38
5.1.8 Åtgärder	39
5.2 Intervjuer	41
5.2.1 LOU	41
5.2.1.1 Privat eller offentlig upphandling	42
5.2.1.2 Möjligheter	43
5.2.1.3 Begränsningar	43
5.2.1.4 Innovation	44
5.2.2 Deltagande	45
5.2.2.1 Konkurrens	45

5.2.3 Resurser	45
5.2.3.1 Återanvändning	46
5.2.4 Upphandlingsprocessen	46
5.2.4.1 Entreprenadform	47
5.2.4.2 Otydligheter i förfrågningsunderlaget	47
5.2.4.3 Skallkrav	48
5.2.4.4 Expansion och samarbete	49
5.2.4.5 Skillnader i upphandling mellan offentliga enheter	50
5.2.5 Utvärdering	50
5.2.5.1 Mjuka parametrar	51
5.2.5.2 Tilldelningsbeslut	52
5.2.5.3 Granskning och överprövning	53
5.2.6 Utveckling och åtgärder	53
5.2.6.1 Förbättringar	54
5.2.6.2 Uppdelning av kontrakt	56
5.2.6.3 Sveriges Byggindustrier	56
<b>6. AVSLUTANDE DISKUSSION</b>	<b>59</b>
6.1 Analys	59
6.1.1 LOU	59

6.1.2	Konkurrens och deltagande	59
6.1.3	Privat eller offentlig upphandling	60
6.1.4	Skillnader i upphandling mellan offentliga enheter	61
6.1.5	Innovation	61
6.1.6	Hinder och begränsningar	62
6.1.6.1	Information och annonsering	63
6.1.6.2	Krav	63
6.1.6.3	Resurser	64
6.1.6.4	Juridiskkompetens	64
6.1.6.5	Förfrågningsunderlag	65
6.1.6.6	Kommunikation och relationer	66
6.1.7	Utvärderingsgrunder	67
6.1.8	Tilldelningsbeslut, granskning och överprövning	68
6.1.9	Kompetens hos upphandlande enhet	68
6.1.10	Åtgärder	69
6.1.10.1	Uppdelning av kontrakt	70
6.1.10.2	Partnering	70
6.1.10.3	Konsortium	71



6.2 Metoddiskussion	71
6.3 Slutsatser	74
6.3.1 Svar på frågeställningarna	75
6.4 Förslag på fortsatta studier	76
<b>7. REFERENSLISTA</b>	<b>79</b>
7.1 Tryckta källor	79
7.2 Elektroniska källor	84
7.3 Muntliga källor	90
<b>BILAGA 1</b>	<b>B1.1</b>



# 1. INTRODUKTION

*Kapitlet innehåller en inledning om ämnesvalet följt av syfte och mål med studien. Därefter presenteras avgränsningar som har gjorts i studien samt vilka frågeställningar studien har som syfte att besvara.*

## 1.1 Inledning

Den offentliga upphandlingen svarar årligen för ca 500 miljarder kronor (Konkurrensverket, 2014a). Enligt ett PM från Konkurrensverket (2009) visade tidigare undersökningar en minskning av antalet anbud vid offentliga upphandlingar.

Av Sveriges företag utgör SME (small- and medium sized enterprises) cirka 99% (Konkurrensverket, 2009), likaså inom EU (Karjalainen & Kemppainen, 2008), där många av dessa är företag inom byggbranschen. SME är underrepresenterade i offentlig upphandling och står inte i proportion till dess omfattning i EU, vilket kan bero på att marknaden är begränsad för dem. (Karjalainen & Kemppainen, 2008) Det framkom 2008 att så många som 41% av SME aldrig lämnar anbud på offentliga upphandlingar och 29% endast sällan (FreshMinds, 2008). Samma studie pekar på några bidragande faktorerna till det låga deltagandet såsom dålig kunskap om de möjligheter som finns samt att SME ofta ser den offentliga sektorn som en mer krånglig köpare än den privata, främst gällande formaliteten på dokumentationen och långsam betalning. (Loader, 2013)

SME skapar många nya arbetstillfällen och bidrar i och med detta till städernas tillväxt och utveckling (Micko, 2013). En rapport visar att bygg- och teknikkonsultbranschen står för cirka 115 miljarder kronor av de 490 miljarder som de viktigaste branscherna står för inom den offent-

liga marknaden. Rapporten visade även att byggsektorn är den sektor som generellt sett har högst lönsamhet. Investeringar i ombyggnationer och uppföranden av sjukhus är de byggnadsinvesteringar som ökat mest inom den offentliga sektorn fram till 2014. (Stockholm TT, 2013) Enligt Tillväxtverket (2005) deltar byggtreprenörer i fler anbudsgivningar från offentliga enheter än genomsnittet.

Det är viktigt att den upphandlande enheten arbetar för ett ökat SME deltagande för att förhindra en snedvridning av konkurrensen genom att ett begränsat antal större företag får dominera på stora delar av marknaden (Konkurrensverket, 2009). EU har upprättat program speciellt inriktade på SME. EU:s upphandlingsdirektiv har till syfte att öppna upp den offentliga upphandlingsmarknaden för SMEs och främja konkurrensen om statliga kontrakt (Fee, Erridge & Hennigan, 2002). Ett ökat deltagande av SME inom offentlig upphandling leder till fler anbudsgivare och på så sätt en mer effektiv konkurrens. En grund för att en optimal disponering av de statliga medlen görs. (Konkurrensverket, 2009) Trots det befintliga stödet finns ett klart bevis på att mer stöd behövs. (Fee, Erridge & Hennigan, 2002)

## **1.2 Syfte och mål**

Syfte med studien är att undersöka vad SME inom byggsektorn har för inställning till den offentliga upphandlingen och dess regelverk. Studien avser därmed att undersöka hur företagen upplever konkurrens, deltagande, resurstillgångar, brister och möjligheter med upphandlingsprocessen.

Målet med studien är att kunna bidra till den forskningsfråga som idag drivs starkt, det vill säga hur SME påverkas av den gällande lagstiftningen. Studien ämnar kartlägga de möjligheter och begränsningar som

dessa företag ställs inför och vilka förändringar som ses som lösningar på aktuella problemområden.

### **1.3 Avgränsningar**

Den offentliga upphandlingen påverkar både stora och små företag med möjligheter och begränsningar samt med positiva och negativa följder. De större företagen har vissa gånger svårt att konkurrera med de mindre och deras lägre anbud och ibland vice versa, detta behandlas dock inte i denna rapport. Hur den offentliga enheten ser på upphandlingen behandlas inte heller. Anledningen till denna begränsning är arbetes omfattning om 15 hp. I denna studie studeras enbart de mindre och medelstora företagens syn på och inställning till den offentliga upphandlingen och dess process.

De entreprenörer som studeras är enligt EU:s definition små eller medelstora företag med färre än 250 anställda. Studien görs på verksamma byggentreprenörer i Uppsala län. Valet av den geografiska avgränsningen baseras på två faktorer, där stadens pågående expansion är av intresse samt att länet erbjuder många och attraktiva.

### **1.4 Frågeställningar**

Efter de bearbetningar och avgränsningar som gjorts innan studien, utformades frågeställningar enligt följande.

- Hur upplever SME generellt den offentliga upphandlingen och dess regelverk?
- Vilka brister och svårigheter upplever SME före, under och efter upphandlingsprocessen?
- Vilka möjligheter får SME genom LOU?

- Vad upplevs idag som bristfälligt i lagstiftningen och vilka förbättringar kan göras för att upphandlingsprocessen skall fungera bättre?

## **2. METOD**

*Kapitlet innehåller de metoder som utgör grunderna i studien samt kortfattad information om litteraturstudier och intervjustudier. Vidare ingår ett förtydligande om hur urval gjorts samt hur de olika metoderna används i rapporten.*

### **2.1 Litteraturstudier**

#### ***2.1.1 Vetenskapliga artiklar och forskning***

Studiens teoretiska del utgörs av forskningsmaterial som behandlar aktuella frågor inom ämnesområdet. Nyhetsvärdet i relativt nya publikationer värderas högt, men även äldre forskning och undersökningar ligger till grund för den teoretiska referensramen. Den teoretiska delen speglar SME och deras ställning i allmänhet, det vill säga att detta underlag inte bara behandlar byggsektorn. I detta arbete har vi använt oss av Uppsala universitets bibliotekskatalog för databaser och tidskrifter. Som ett komplement till dessa har vi använt oss av söktjänsten Google Scholar samt befintligt utgiven litteratur från Ångströms bibliotek. Vi har även tagit del av publikationer och PM från diverse statliga myndigheter, exempelvis Konkurrensverket.

Sökorden har varit: SME/SMEs; small- and medium-sized enterprises/small- to medium-sized enterprises/small and medium enterprises; public procurement; entrepreneur; public sector; purchasing; small business;

#### ***2.1.2 Branschtidningsartiklar – bygg***

Artiklar från branschtidningar har använts som underlag och styrkande åsikter i empiriavsnittet och berör endast byggsektorn. Branschartiklar

finns i stor utsträckning, både i tryckt format och som webbaserade. Vi använde i vår sökning ord som: offentlig upphandling; LOU; korrup-tion; offentlig upphandling; entreprenadformer; upphandlings-former/processer; små företag; och offentlig upphandling i byggsektorn. Artiklar i dessa medier är oftast baserade på marknadsundersökningar, barometrar gjorda av intresserade företag samt andra framkomna åsikter från exempelvis jurister. Då detta berör den empiriska delen, det vill säga undersökningen, behandlas de främst som stödande argument för de framkomna åsikterna i intervjumaterialet.

## **2.2 Intervjustudier**

### *2.2.1 Urval*

Ett så kallat snöbollsurval gjordes innan studien tog form. Detta urval baseras på en initial kontakt med en person som innehar goda kunskaper om undersökningsområdet och dess aktörer. Denna kontakt leder sedan till vidare kontakt med fler lämpliga respondenter. Den initiala kontaktpersonen fungerar alltså som en spindel i nätet. Vi arrangerade ett möte tillsammans med en lämplig person på Sveriges Byggin-dustrier, vilket ledde fram till idén att granska tilldelningsbeslut för att se vilka aktörer som var aktuella inom denna sektor. Tilldelningsbeslut och utvärderingsunderlag på avslutade offentliga upphandlingar av byggentreprenader begärdes från majoriteten av Uppsala läns kommu-ner eller deras fastighetsbolag. Det inkomna underlaget granskades och en tydlig bild över vilka aktörer som var aktiva framkom. Dessa aktörer kontaktades sedan via e-post med en förfrågan om deltagande vid en intervju. På grund av begränsad tid för den empiriska undersökning gjordes ett bekvämlighetsurval, där de aktörer som först svarade var de som valdes ut för att intervjuas.



### 2.2.2 Metod för genomförande av intervjuer

Studiens empiriska del grundar sig till största del på intervjustudier. Åtta stycken intervjuer har ägt rum. Samtliga, förutom en som svarade via e-mail, har skett på företagens arbetsplatser runt om i Uppsala län, detta för att förenkla för de intervjuade. Respondenternas svar har behandlats anonymt, detta för att möjliggöra för så ärliga svar som möjligt samt att respondenten inte skall känna sig begränsade att yttra sina åsikter gentemot sina respektive företag. Samtliga intervjuer har varit utformade med 25 stycken tydliga frågor som riktlinjer för diskussionen, det vill säga strukturerade intervjuer.

Syftet med en strukturerad intervju är att få svar på samma frågor från samtliga respondenter för en senare jämförelse vilket är viktigt i en studie som denna. Det är också av stor betydelse för komplettering av frågor under intervjun att strukturen låter de som intervjuar känna sig bekväma med underlaget för att tydligare kunna lyssna. Dock lämnas utrymme i frågorna för vad respondenten anser vara viktigt att belysa. Detta är viktigt för att få fram respondentens egna uppfattningar och synsätt samt mer detaljerade svar. Man kan alltså betrakta utformningen av frågorna som strukturerade men med ett mer kvalitativt mål. (Bryman, 2008) Frågorna var uppdelade i olika avsnitt rörande olika områden. Detta styrker Bryman (2008) som hävdar att det är en bra metod för att få en röd tråd igenom intervjun utan onödiga hopp. Den teoretiska kunskap som införskaffats under studietiden samt inspiration från liknande studier ligger till grund för intervjuunderlaget.

Samtliga intervjuer har spelats in samt transkriberats i syfte att kunna analyseras vidare efter avslutad intervju. Genom att transkribera intervjun behöver inte lika stort fokus läggas på antecknande under på-

gående samtal samt att viktig information inte passerar förbi (Bryman, 2008).

### **3. OFFENTLIG UPPHANDLING**

*Kapitlet innehåller en introduktion till offentlig upphandling och dess regelverk. Begreppen upphandlande enhet samt upphandlingsprocessen beskrivs översiktligt.*

#### **3.1 Offentlig upphandling och upphandlande enhet**

Offentlig upphandling sker när en offentlig enhet skall upphandla varor, tjänster eller byggtreprenader. Den upphandlande enheten måste följa de regler som regleras i lagen om offentlig upphandling (LOU). (Söderberg, 2011) I Sverige står den offentliga upphandlingen årligen för mellan 450-535 miljarder kronor (Konkurrensverket, 2014a). Syftet med offentlig upphandling är att ta tillvara på konkurrensen på marknaden samt se till att skattemedlen användas på bästa möjliga sätt (Regeringen, 2013). Dock riskerar offentliga upphandlingar, på grund av sin storlek och möjlighet att utöva köparmakt, ibland att främja större företag (Nordiska konkurrensmyndigheterna, 2014).

Enligt LOU 2 kap. 19 § används uttrycket upphandlande enheter för statliga och kommunala myndigheter och beslutande församlingar i kommuner och landsting. I begreppet upphandlande enhet ingår enligt LOU 2 kap. 12 § även offentligt styrda organ som exempelvis föreningar, stiftelser eller bolag. För att räknas som offentlig enhet skall dessa organ till största del vara finansierade av annan offentlig enhet, stat, kommun eller landsting. Utöver detta skall de kontrolleras av en offentlig myndighet eller ha en majoritet av personer från en offentlig myndighet i sin ledning. (Bergqvist, Hane & Johansson 2012)

### 3.2 LOU

1995 blev Sverige medlem i EU (Bergqvist, Hane & Johansson, 2012). Den svenska lagstiftningen följer de upprättade EU-direktiven och de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna som är framtagna för medlemsländerna, vilka står över svensk lag (Regeringen, 2014a; Bergqvist, Hane & Johansson, 2012). Varje medlemsland tillämpar direktiven i den egna lagstiftningen genom egen tolkning och målsättningar (EU-upplysningen, 2014). Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) ersatte 2008 den tidigare lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, vilka alla har/hade till syfte att klargöra tydliga regler kring hur upphandlingar av detta slag skall hanteras. Även de fyra tidigare upprättade EU-direktiven sammanfogades till två nya upphandlingsdirektiv (2004:17). LOU trädde i kraft den 1 januari 2008 och därefter har revideringar skett. Lagen innehåller huvudreglerna för hur en offentlig upphandling skall ske. (Bergqvist, Hane & Johansson, 2012) Den 11 februari 2014 antog EU:s ministerråd tre nya direktiv. Två av dessa direktiv innefattar revideringar av de sedan tidigare befintliga direktiven. Det tredje direktivet är ett helt nytt, vilket rör regelverket gällande tilldelning av tjänste- och byggkoncessionskontrakt. Ett av huvudområdena i de nya direktiven rör förenklingar för små och medelstora samt nystartade företag att nå den gemensamma marknaden. De nya upphandlingsreglerna planeras att införlivas i svensk lagstiftning under våren 2016. (Regeringen, 2014b)

För all upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader gäller fem grundprinciper. Dessa är krav på icke-diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. (Bergqvist, Hane & Johansson, 2012) Principerna syftar till alla företags rätt

att delta i offentliga upphandlingar (Konkurrensverket, 2009). Upphandlingsreglerna i LOU skall främja konkurrensen på marknaden så att de offentliga medlen som de upphandlande enheterna nyttjar används på det mest fördelaktiga sättet (Söderberg, 2011).

### **3.3 Upphandlingsprocessen**

När en upphandling skall ta sin början måste det kontrolleras om den aktuella upphandlingen passerar det så kallade tröskelvärdet (Söderberg, 2011). Tröskelvärdet som ändras årligen är en beloppsgräns som avgör vilket upphandlingsförfarande som skall tillämpas. Från den 1 januari 2014 ligger tröskelvärdet för byggtreprenader på 45 256 666 SEK (Konkurrensverket, 2014c). Upphandlingar som överstiger tröskelvärdet skall annonseras i EU:s gemensamma databas, Tenders Electronic Daily, TED (Konkurrensverket, 2011). Tröskelvärdet beräknas för avtalets hela löptid och utan mervärdesskatt (Söderberg, 2011). Upphandlingsprocessen skall vara transparent och kunna förutses och att kraven i upphandlingen skall stå i proportion till det som upphandlas (Regeringen, 2014a).

Upphandlingsprocessen, som beskrivs överskådligt i figur 3.1, inleds med att det uppstår ett behov. När behovet är preciserat görs en analys av behovet där en beräkning av det aktuella projektets totalvärde uppskattas. Det totala projektvärdet kontrolleras sedan mot tröskelvärdet för att se vilken typ av upphandlingsförfarande som måste vidtas. När upphandlingsförfarandet är givet och analysen klar, annonserar den upphandlande enheten ut projektet i form av ett förfrågningsunderlag. Förfrågningsunderlaget kompletteras även med andra handlingar och ligger till grund för anbudsgivarens anbud. För att anbudsgivaren skall kunna skaffa sig en bra bild av projektet förutsätts att förfrågningsunderlaget är väl anpassat till den valda entreprenadformen med tydlig

information då inga reservationer får lämnas till upphandlaren. Ett förfrågningsunderlag består av följande delar: krav som leverantören skall uppfylla, tekniska specifikationer, utvärderingskriterier, kommersiella villkor, administrativa bestämmelser och särskilda kontraktsvillkor. (Söderberg, 2011)



**Figur 3.1 Upphandlingsprocessen**

## **4. SME I OFFENTLIG UPPHANDLING**

*Kapitlet innehåller en introduktion till SMEs ställning i Europa, gällande konkurrens och deltagande samt deras möjligheter och begränsningar. Kapitlet avslutas med en rad föreslagna åtgärder för både SME och upphandlande enhet samt en överblick över det hjälparbete som organisationer utför för europeiska SME.*

### **4.1 Definition**

SME (small- and medium sized enterprises) är enligt EU:s definition företag med färre än 250 anställda, vars årsomsättning understiger 50 miljoner euro eller vars balansomslutning inte överstiger 43 miljoner euro per år (Tillväxtverket, 2014). SME utgör cirka 99% av antalet företag i både Sverige (Konkurrensverket, 2009) och EU (Karjalainen & Kempainen, 2008). I Sverige används begreppet SME på samma sätt som EU definierar det (Konkurrensverket, 2009).

### **4.2 Möjligheter**

Det finns många fördelar med att handla med SME. De har möjlighet att anpassa och förändra sig snabbt om så skulle behövas och tenderar att ha närmare kontakt med sina kunder. Att använda sig av SME kan ge många effekter på lokalnivå, såsom fler arbetstillfällen, förnyelse av ekonomin och även ge social utdelning. (Zheng, Walker & Harland, 2006) Loader (2007) argumenterar för att ökad handel med SME skulle leda till en reducering av de olika former av finansiella stöd som finns idag.

Loader (2005) har listat de viktigaste fördelarna med att handla av SME enligt följande:

- Flexibel
- Mer personlig service
- Lyhörd, inklusive snabbare på svar
- Hög kvalitet, inklusive teknisk förmåga
- Kundfokuserad
- Konkurrentkraftigt pris
- Prisvärdhet
- Lokalkännedom
- Mycket bra kontakt med chefsstaben, korta beslutsfattande vägar inom företaget
- Möjligheter att stödja lokal ekonomin

Carter, Auskalnis och Ketchum (1999) och Erridge, Fee och MacLlroy (1998) är alla överens om att innovationen främjas i och med SMEs deltagande i offentliga upphandlingar. En studie från 2004 gjord av Europeiska Kommissionen (EK) visar att majoriteten av de europeiska länderna infört åtgärder för att främja innovationen för SME och överlag (EK EIDG, 2004).

I ett PM (2009) från Konkurrensverket påvisas två faktorer som kan anses hämmande för leverantörernas innovation. Dessa är tilldelningsgrunden "lägst pris" samt av de hänvisningar till standarder som den upphandlande enheten kan använda sig av i förfrågningsunderlaget (Konkurrensverket, 2009).

### **4.3 Konkurrens och deltagande**

Konkurrensverket har gjort undersökningar om deltagande vid de offentliga upphandlingarna. En undersökning visar att antalet anbud vid



offentliga upphandlingar har minskat, med sänkt konkurrens som direkt följd. (Konkurrensverket, 2009) Detta visar även Loaders (2005) studie samt Small Business Administration (2010), som båda menar att deltagandet är lägre än önskvärt.

När det gäller marknaden inom offentlig upphandling poängterar Karjalainen och Kemppainen (2008) i sin studie att marknaden är begränsad och att SMEs deltagande inte står i proportion till deras omfattning inom EU; SME är därmed underrepresenterade i offentlig upphandling.

Även undersökningen som FreshMinds (2008) har gjort visar att 41% av SME aldrig lämnar anbud på offentliga upphandlingar och 29% endast sällan. Detta låga deltagande är oroväckande för både regeringen och småföretagssektorn. Enligt samma studie upptäcktes det att några av de bidragande faktorerna till det låga deltagandet var dålig kunskap om de möjligheter som finns. (Loader, 2013)

SME ser ofta den offentliga sektorn som en mer krånglig köpare än den privata, främst gällande formaliteten på dokumentationen och långsam betalning (Loader, 2013). Trots detta visade Loaders studie (2005) att offentliga enheter ändå är attraktiva som kunder för SME och de faktorer som betonas som särskilt fördelaktiga är: säkerhet i betalning, snabbare utbetalning samt större säkerhet på längre sikt.

Det antas att offentliga upphandlingar främjar ett hållbart samhälle och att SME har en betydande roll i den lokala utvecklingen (SBS, 2003). För att konkurrensen skall kunna effektiviseras krävs det ett större deltagande från SMEs sida, varvid särskild anpassning av upphandlingarna och bättre möjliggörande för SME att delta är förutsättningarna. Detta för att hindra konkurrensen från att snedvridas genom att ett begränsat antal större företag får dominera på stora delar av marknaden. En ök-

ning av deltagande SME inom offentlig upphandling skulle leda till fler anbudsgivare och på så sätt en mer effektiv konkurrens, vilket ligger till grund för en optimal disponering av de statliga medlen. Ett ökat deltagande skulle även medföra mer utrymme för SME att presentera sina innovativa idéer samtidigt som den upphandlande enheten skulle få tillgång till en större marknad samt ta del av SMEs innovationer. Detta skulle gynna båda parter. (Konkurrensverket, 2009) Trots att det finns befintligt stöd för SME för att öka deras deltagande var endast 19% var medvetna om den hjälp som finns i form av information och handlingar (Loader, 2005).

#### **4.4 Partnerskapsmodellen**

Samverkansformen partnering är ett samarbete mellan entreprenör och beställaren i ett projekt. Genom att parterna uppmuntras att samarbeta mot gemensamma mål syftar partnering till att avlägsna/ utesluta dåliga relationer mellan parterna och istället utveckla närmare relationer. (Black, Akintoye & Fitzgerald, 2000)

Innan man inom offentlig upphandling började implementera samverkansformen partnering riktades det kritik mot att priset oftast var det som dominerande i upphandlingsbeslutet. Inom partnering menar man däremot att kostnader kan uppstå för att finna en ny samarbetspartner om ett partnerskap misslyckas. Ytterligare kritik mot modellen riktas mot de kostnader som kan komma att uppstå om "favorisering" sker, vilket innebär att utesluta anbudsgivare med sänkt konkurrens som direkt påföljd. (Loader, 2005)

Loader (2005) menar i sin studie att den ursprungliga upphandlingsmodellen däremot möjliggör en öppen konkurrensutsatt process med pressade priser, en mindre risk, bättre kvalitet, ett utvecklande förtroende

och möjlighet till ett förenklat leverantörsbyte. Partnerskapsmodellen anses erbjuda lösningar på en stor del av den kritik som rör den ursprungliga upphandlingsmodellen och medger att "samarbete är viktigt" och att "effektivt informationsutbyte är av grundläggande betydelse" för modellens framgång. (Loader, 2005)

Saunders (1994) nämner att partnering bygger på sex grundstenar, dessa är: (1) tät kommunikation, (2) samverkande synsätt, (3) förtroende mellan parterna, (4) win-win strategi för förhandling, (5) öppet informationsutbyte och (6) tvärvetenskapligt engagemang.

#### **4.5 Hinder**

Hinder, eller begränsningar, är ett begrepp som ofta nämns i samband med SME. I studien från 2005 fann Loader att 67% av de tillfrågade företagen fann begränsningar eller hinder i offentliga upphandlingar och 60% av dessa 67% var nuvarande leverantörer till den offentliga sektorn.

Nedan presenteras de hinder och begränsningar som framkom som mest betungande i Loaders (2005) studie:

- Bristande information om kontraktsmöjligheter
- För omfattande kontrakt
- Svårigheter med att uppfylla kvalificeringskrav
- Långa och komplicerade anbudsprocesser
- Brist på kunskap om upphandlingsprocessen och LOU
- Alltför krångliga och otydliga förfrågningsunderlag
- Stort fokus på utvärderingsgrunden lägst pris
- Bristande kommunikation med beställare

Respondenterna i Loaders (2005) undersökning belyste även ytterligare begränsningar såsom:

- Meriter – oro över att en stark meritlista krävs för kvalificering
- Byråkrati – för omfattande mängder pappersarbete
- Brist på kompetens – brist på utbildning och kvalifikationer för ändamålsenlig och effektiv upphandling av beställare
- Tröghet – offentliga enheter verkar obenägna att ta risker och ovilliga att acceptera innovation

Trots att det finns många begränsningar för SMEs deltagande i offentliga upphandlingar existerar även samma typer av hinder för leverantörer av andra storlekar och verksamhetsområden (MacManus, 1991).

I Loaders (2005) studie visade det sig att flera respondenter, i synnerhet nya företagare, ansåg att det fanns "en ovilja att öppna systemet för nya leverantörer" i och med att det krävdes en alltför omfattande meritlista. Detta drabbar speciellt de nyetablerade företagen som då inte får möjlighet att upprätta en meritlista om de inte ges ett första tillfälle (Loader, 2005). Slutligen pekar andra studier på att varierande bestämmelser och krav på dokumentation som andra begränsande faktorer för SMEs deltagande (EIM, 2004).

#### **4.5.1 Kontrakt**

##### **4.5.1.1 Tillgänglighet**

Många SME upplever en svårighet med att få tillgång till information om nya kontrakt (Karjalainen & Kemppainen, 2008). Även bland SME som varit framgångsrika inom offentlig upphandling ansåg ändå 30% att de inte blivit tillräckligt informerade om nya upphandlingskontrakt

(EIM, 2004). Tillgången till information om nya upphandlingar verkar vara speciellt påtaglig bland SME som är nya på den offentliga marknaden (Kidalov & Snider, 2011).

#### 4.5.1.2 *Omfattning*

Den relativt stora omfattningen på en del kontrakt gör att SME inte kan lämna anbud, då de inte besitter tillräcklig leveranskapacitet (Karjalainen & Kemppainen, 2008). En annan aspekt som kan begränsa SME är den geografiska, eftersom SME ofta inte är lika väletablerade som stora företag (Konkurrensverket, 2009). Trots att EU har antagit principen om likabehandling oavsett geografiskt ursprung och storlek på företag, erkänner man dock att stora kontrakt medför svårigheter för SME. "Den viktigaste anledningen till att SME inte försöker delta i europeiska anbud är för att projekten är för stora" (Kidalov & Snider, 2011), detta i enlighet med ett uttalande från Tervahauta och Zackrisson (2004).

En studie från 2004 menade på att cirka 85% av de undersökta myndigheterna försökte hjälpa SME genom att reducera kontraktens storlek, dock varierade dessa ansträngningar mycket mellan olika EU-länder. Studien antyder även att större länder tenderar till att vara bättre på att dela upp kontrakten i mindre delar än små. (EIM, 2004)

#### 4.5.1.3 *Krav och regler*

I ett PM (2009) från Konkurrensverket nämns kvalifikationskrav på leverantörernas lämplighet i förfrågningsunderlaget som en faktor som påverkar SMEs deltagande. Vid alltför långtgående krav kan de upplevas som svåra att uppfylla för SME och nystartade företag som då tvingas avstå från anbudsgivning (Konkurrensverket, 2009). Om upphandlingsreglerna och kraven är för komplicerade leder de även till för-

svåraste moment som istället för att bidra till ökad konkurrens bidrar till det motsatta (Tervahauta & Zackrisson, 2004).

Ytterligare en aspekt att beakta är tidpunkten för uppfyllande av kraven. Sundstrand (2013) har i en artikel diskuterat frågan med fokus på relevans av dokumentation över befogenheter. Urvals- och tilldelningskriterier ska anpassas så de följer de grundläggande rättsprinciperna om icke-diskriminering och proportionalitetsprincipen. I Sverige finns inga regler som visar inom vilka tidsfrister kraven skall vara uppfyllda utan EU-domstolen hänvisar till att det är upp till medlemsländerna själva att reglera detta. De offentliga enheterna skall alltså annonsera om detta i förfrågningsunderlaget. Vissa krav kan för leverantörerna anses som orimliga att uppfylla innan tilldelning av kontrakt. Sundstrand (2013) baserar mycket av sin diskussion på fall ur EU-domstolen som berör området. Med irrelevanta kriterier som berör tid och resurser kan kraven utgöra hinder vilket kan få ett lägre antal deltagande som följd (Sundstrand, 2013).

#### ***4.5.2 Resurser***

Grando och Belvedere (2006) hävdar i sin studie att bristen på arbetskraft och ekonomiska resurser är det som hindrar SME från att prestera lika bra som de större företagen. Inom ramen för otillräckliga resurser ryms både brist på resurser inför förberedande av anbud och leverantörskapacitet. Begränsade resurser kan hindra SME från att utveckla de innovativa lösningar som krävs för att de skall kunna förbättra sina projektutföranden. Dock verkar SME själva vara relativt säkra på att de egna resurserna är tillräckliga för att de skall kunna leverera till offentliga enheter. (Karjalainen & Kemppainen, 2008)

#### 4.5.2.1 Tid och kostnad

Karjalainen och Kemppainen (2008) betonar att ansträngande dokumentation, specifikation av standarder, tid- och kostnad för förberedande av anbud är några av de problem som ingår i den insats som krävs av företagen för budgivning eller leverantörskvalificering. Dock anser Loader (2005) att tid- och resurskostnaderna står i proportion till storleken och värdet av upphandlingen. Dessa faktorer anses vara de största barriärerna för deltagande i den offentliga upphandlingen. Anbudsförfarandet i offentlig upphandling skiljer sig från den privata upphandlingen då den regleras av lagstiftningen och är betungande resursmässigt. De hävdar vidare att statliga kontrakt är uppemot 10-50% dyrare att buda på än jämförbara kontrakt i den privata. (Karjalainen & Kemppainen, 2008) Även Fee, Erridge och Hennigan (2002) håller med i detta påstående.

#### 4.5.2.2 Kompetens

Karjalainen och Kemppainen (2008) fann att bristande kunskaper inom juridik verkar vara ett betydande hinder för SME från att delta i offentliga upphandlingar. Detta medför i sin tur att SME som anser sina juridiska kunskaper som begränsade är mindre angelägna om att delta (Karjalainen & Kemppainen, 2008). Även då offentliga enheter besitter bristande juridiskkompetens finns risken att upphandlingsprocessen genomförs på ett felaktigt sätt (Tervahauta & Zackrisson, 2004).

Enligt EU-direktivet 2004/18 finns det en möjlighet att åberopa extern kompetens för de fall där inte företagen själv kan uppfylla de kvalifikationskrav som finns upprättade i förfrågningsunderlaget. De krav där extern kompetens kan påkallas är de som rör leverantörens ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet. Idag räcker det med att

leverantören kan bevisa att den har använt sig av extern kompetens för att uppfylla kraven samt att den externa kompetensen står till leverantörens förfogande under hela kontraktstiden om leverantören är den som i slutändan vinner kontraktet. EU-domstolen har även uttalat sig om att en leverantör som anlitar extern kompetens för att uppnå kraven inte får uteslutas, dock kan en uteslutning ske om leverantören har bristande dokumentation angående tillgången till den externa kompetensen. (Sundstrand, 2013)

#### *4.5.2.4 Utbildning*

Småföretag har sällan de resurser som krävs för att kunna utbilda deras befintliga personal eller hyra in teknisk kompetens (Karjalainen & Kempainen, 2008). I studien *Final report: The access of SMEs to public procurement* (2004) noteras det att det finns behov för en ökad utbildning för SME om upphandlingsprocessen. Tervahauta och Zackrisson (2004), menar att de komplicerade reglerna förutsätter en hög kunskapsnivå även hos de upphandlande enheterna, något som enheterna ofta saknar resurser att upprätthålla.

#### *4.5.3 Utvärderingsgrunder*

Vid utvärdering av anbud finns två utvärderingsgrunder: lägst pris och det ekonomiskt mest fördelaktiga. Om det sistnämnda alternativet används ska utvärderingskriterier anges om vad den upphandlande enheten kommer att utvärdera. Exempel på utvärderingskriterier, så kallade mjuka parametrar, är miljöegenskaper, kvalitet, tekniska egenskaper, referenser samt organisation och ledning. (Konkurrensverket, 2014b)



I Loaders (2007) studie var alla respondenter överens om att begreppet "value for money", (valuta för pengarna) är en viktig drivkraft, men att begreppet kan tolkas på ett flertal sätt. Även Gershon (1999) tycker i sin studie att det är viktigt att bibehålla begreppet för att frigöra resurser för att stödja de viktigaste politiska målen. Begreppet är definierat av HM Treasury (1995) som "det optimala för att möta kundernas krav" och av Kidalov och Snider (2011) som "den optimala kombinationen av livskostnad och fördelarna med att möta kundens behov". De större företagen är enligt Loader (2007) mer benägna att uppfylla begreppet än SME, trots att hon i sin studie funnit att de offentliga enheterna är villiga att göra upphandlingar med SME. Även fast viljan att handla med SME finns ligger fortfarande tyngdpunkten på att upphandla "value for money", vilket inte alltid går att anpassa till SMEs fördel (Loader, 2007).

Storbritanniens departement för Handel och Industri (DTI) anser tvärtom att det finns bra exempel på när man använder begreppet som grund för att vidta åtgärder för att undanröja hinder för SMEs deltagande (DTI, 2000). Fee, Erridge och Hennigan (2002) hävdar att begreppet "value for money" för ett projekts totala tid inte alltid överensstämmer med den offentliga upphandlingens fokus på att försäkra sig om den lägsta initiala kostnaden.

#### **4.6 Centrala aktörer**

Inom Europa har man inte kommit överens om utformningen och utsträckningen för hur specialbehandlingen av SME skall te sig (Beaver & Prince 2004; Parker 2002), då detta kan komma att skapa orättvisa, i och med de konkurrensrättsliga principerna (Thai, 2001).

Småföretagare som har sitt säte i ett EU-land kan ansöka om olika former av finansiellt stöd. Bidrag sker i form av direkt stöd samt lån och garantier som sker genom olika typer av program som varje nation förvaltar. EU stödjer även småföretagare genom offentlig upphandling. (EU, 2014a) Principer som presenteras i *Fördraget om Europeiska Unionen* har till syfte att förstärka konkurrensen inom Europa och minska diskrimineringen (Kidalov & Snider, 2011). För att förstärka SMEs deltagande har medlemsländerna med hänsyn till EU:s begränsade engagemang i SME-upphandlingar upprättat egna regler och tillsynsmyndigheter (Kidalov & Snider, 2011).

För att förbättra upphandlingar av SME infördes Europeiska Kommissionens upphandlingsdirektiv vilka innehåller information om hur man upprättar förfaranden samt standarder för att välja anbudsgivare och tilldela kontrakt (Kidalov & Snider 2011). EK har även upprättat *Small Business Act för Europa* (SBA) som antogs 2008 och reflekterar viljan hos EK om att förstärka SMEs betydande roll inom EU. SBA redogör för nya åtgärder inför ställda utmaningar samt presenterar de förbättringar som gjorts i lagstiftningen. SBA:s arbete med ökad innovation och tillväxt anses betydande för välfärden i EU (EK, 2008a).

För att möjliggöra förutsättningar för SME att få ökad tillgång till den globala marknaden och ökad finansiering vidtog EK och EU:s medlemsländer en rad åtgärder för att minska bördan av administration mellan 2008-2010. (EU, 2014b)

För att förbättra SMEs deltagande inom politiken på EU-nivå, skapade EK dessutom en speciell position för en SME-representant inom kommissionens näringslivsutskott (Kidalov & Snider, 2011). De har tillsammans tagit fram "Tänk litet först"- principerna som kräver att lagstiftningen beaktar SMEs intressen redan vid de tidiga stadierna av EU-

politiken för att göra lagstiftningen mer SME-vänlig. En rad verktyg finns tillgängliga för att säkerställa ett effektivt genomförande av principerna. Dessa innefattar tillämpningen av ett företagstest för kommande lagförslag, användning av specifika SME-bestämmelser i lagstiftningen till syfte att undvika oproportionerlig börda för SME i samråd med de små och medelstora aktörerna. Principerna syftar vidare till ett fortsatt arbete för SME-representanten samt användning av gemensamma startdatum för lagstiftning som är relevant för verksamheten etcetera. (EK, 2014)

## **4.7 Åtgärder och rekommendationer**

### **4.7.1 Beställare**

Om upphandlingsprocessen går till på ett bra och rättvist sätt underlättas det för SME att fungera och expandera (Nordiska konkurrensmyndigheterna, 2014). Beslutsfattare bör ständigt söka efter alternativa modeller för att möjliggöra för SME att iordningsställa anbud utan betydande finansiella risker. Användning av standarddokumentation i anbudsprocessen kan vara en aspekt som bör beaktas. (Karjalainen & Kempainen, 2008) Dessutom uppmanas beställaren att erbjuda mindre kontrakt till en bredare marknad (Linthorst & Telgen, 2006).

Loader (2005) föreslår en bättre dialog mellan upphandlande enhet och leverantör. Konkurrensverket (2009) instämmer och föreslår att detta bör ske både innan, under och efter avslutandet av upphandlingsprocessen. Detta för att skaffa sig en bättre bild av hur SME ställer sig i vissa frågor samt hur det aktuella läget ser ut. Att även låta SME framföra innovativa idéer gällande prestanda- eller funktionskrav i den mån det går är något som uppmuntras. För att detta skall kunna uppnås är det viktigt att den upphandlande enheten, då det är möjligt, praktiserar

tilldelningsgrunden "ekonomiskt mest fördelaktiga" anbud, eftersom detta kan ge utrymme för nya kvalitetssystem. (Konkurrensverket, 2009)

Banncock och Peacock (1989) nämner förenkling av administrativa krav och kvalifikationskrav samt föreskrifter, noggrant utformade specifikationer och en positiv attityd till en bredare tolkning av begreppet "value for money". Även Loader (2005) efterfrågar mer flexibla administrativa krav. Det uppmanas att de upphandlande enheterna själva skall betrakta förfrågningsunderlaget ur leverantörens perspektiv, detta för att försöka undvika otydliga och oproportionella villkor (Konkurrensverket, 2009).

Några slutgiltiga alternativa tillvägagångssätt som Loader (2013) har kommit fram till är: positiv diskriminering för SME, införandet av ett system med mål för tilldelningen av kontrakt till SME och att man på högre nivå inser potentialen av att använda sig av underleverantörskontrakt som ett verktyg för att ge SME större tillgång till arbete för den offentliga sektorn. Dock är inte positiv diskriminering tillåtet enligt EU-lag (Loader, 2013).

#### **4.7.2 Leverantör**

Många olika förslag finns yttrade om åtgärder som leverantörerna kan vidta för att öka sina förutsättningar. Att bunta ihop flera mindre kontrakt till större är befogat genom ekonomiska besparingar, men försvårar SMEs deltagande. I dessa fall kan sammanslagning med annat företag, så kallat konsortium eller att anta rollen som underleverantör, vara två åtgärder som leverantörerna kan vidta. (Loader, 2007) Genom att anta rollen som underleverantör menar Fee, Erridge och Hennigan (2002) att möjligheten ges till SME att vara involverade i större kontrakt

där deras egen leverantörskapacitet är begränsad samt att ett bra samarbete till huvudleverantören kan gynna deras tillväxt. Dock hävdar Storey och Stykes (1996) att små företag är mer benägna att bilda konsortium tillsammans med andra SME hellre än att agera som underleverantör till större företag. Detta på grund av de snäva marginaler och de mindre antal kunder som ett underleverantörskontrakt innefattar (Storey & Stykes, 1996). Loader (2007) menar också på att mer forskning behövs om hur bildandet av konsortium effektivare kan utformas. SME uppmanas också att specialinrikta sig mer på marknaden för en större efterfråga på deras unika kompetens, som är mindre lämpade för sammanslagning (Loader, 2007).

#### 4.7.3 Organisationerna

Konkurrensverket upprättar råd för de offentliga enheterna för att öka deltagandet av SME (Konkurrensverket 2009). *The European Code of Best Practise* (EK, 2008b) förespråkar tre strategier för ett ökat deltagande: (1) uppdelning av kontrakt till mindre omfattande projekt; (2) samarbete mellan SME/sammanslagning; samt (3) slutande av ramavtal mellan större företag och SME. Strategierna förespråkar även mer transparens och möjliggörande av SME som underleverantörer. De rekommenderar dessutom nationerna att utveckla egna upphandlingsportaler och uppmuntrar till e-system för upphandlingarna. (EK, 2008b)

Tillväxtverket (2005) nämner sju åtgärder som kan förenkla processen och öka deltagandet:

1. Utformning av anbud för lättare samarbete
2. Tydlig förhandsinformation om kommande upphandlingar
3. Enkel och tydlig information i förfrågningsunderlaget

4. Skapa lättillgängliga vägar för kommunikation för potentiella anbudsgivare
5. Skapa riktlinjer för en mer standardiserad upphandlingsprocess
6. Se över kravens rimlighet i förhållande till det som skall upphandlas
7. Tydliga anvisningar om hur anbudet skall utformas

Slutligen framhäver studien EIM (2004) mer och tydligare information samt lättare administrativ börda som åtgärder.

#### **4.8 Teoretisk referensram**

Nedan sammanfattas viktiga teoretiska påståenden som sedan kommer att diskuteras i analysdelen.

- Minskning av deltagandet i offentliga upphandlingar
- Statliga kontrakt dyrare än privata för SME
- Ökat deltagande av SME främjar innovation
- SME upplever många hinder i den offentliga upphandlingen
- Annonsering av upphandlingar ses som en stor begränsning för SME
- Anbudsprocessen är resurskrävande för SME
- För höga kvalifikationskrav diskriminerar SME
- Avancerat regelverk kräver juridiska kunskaper, vilket SME ofta inte har
- Mycket byråkrati och formalia kring förfrågningsunderlaget kräver stora resurser
- Bristande kommunikation med beställare upplevs som ett hinder av SME
- Alltför mycket fokus på lägsta pris tar bort fokus från andra viktiga faktorer

- Bristande kunskap hos de upphandlande enheterna leder till försämrade upphandlingsprocesser
- Förenklingar av underlag samt bättre tillhandahållande av information förbättrar upphandlingsprocessen
- Uppdelning av kontrakt leder till ett bättre deltagande
- Samarbete mellan SME ger ökade leveransförutsättningar





## 5. UNDERSÖKNING

*Kapitlet innehåller två delar som båda presenterar sammanställningar. Den inledande består av utvalda byggbranschartiklar och den efterföljande redovisar intervjustudiens resultat.*

### 5.1 Branschartiklar – bygg

De flesta nya arbetstillfällena idag skapas av de mindre företagen. Arbete bidrar till städernas tillväxt och utveckling. (Micko, 2013) Enligt en rapport som tidningen Dagens Samhälle har gjort framkommer det att bygg- och teknikkonsultbranschen står för cirka 115 miljarder kronor av de 490 miljarder som de viktigaste branscherna står för inom den offentliga marknaden. En omdiskuterad politisk fråga är den om vinster inom välfärden och enligt samma rapport framkommer det att byggsektorn är den sektor som generellt sett har högst lönsamhet. "Investeringar i ombyggnationer och uppföranden av sjukhus är de byggnadsinvesteringar som ökar mest inom den offentliga sektorn fram till 2014", säger Johan Deremar, nationalekonom på Sveriges Byggindustrier. (Stockholm TT, 2013)

#### 5.1.1 LOU

Vid ett halvdagsseminarium anordnat av LOU-utskotten inom Stockholms Byggmästareförening respektive Byggherrarna ansåg majoriteten att LOU fungerar bra, men att lagen är krånglig (Häggqvist, 2009). Intresseorganisationen Byggherrarna är av samma åsikt och anser att lagen medför orättvisa och besvär (Söderberg, 2009). Eftersom lagen är så pass styrd är det svårt för SME att få en fördel av att etablera goda relationer inför nästkommande upphandling och LOU är inte heller ett bra

hjälpmedel för att uppnå målsättningen om den fria konkurrensen anser Ramberg och Reepalu (2013). Vidare menar Stjernfeldt Jammeh (2013) att dagens tillämpning av LOU inte alls främjar en mångfald, trots att syftet med lagen är just detta.

Både Hane och Bergqvist (2012) och Söderberg (2009) nämner i sina artiklar skeptiska åsikter om hur Sverige har implementerat reglerna från EU-direktiven i den svenska lagstiftningen. EU-direktiven gäller för upphandlingar över tröskelvärdet, men Sverige har valt att detaljreglera även de förenklade upphandlingarna som därför tolkas i likhet med EU-reglerna i rättsfall. (Hane & Bergqvist, 2012; Söderberg, 2009) En av de citerade personerna i Söderbergs (2009) artikel menar att de svenska reglerna endast gynnar de upphandlande enheterna samt företagen som har specialkompetens och poängterar att regelverket inte bör vara så pass krånglig att man behöver ta till juridisk hjälp.

Hane och Bergqvist (2012) menar i sin artikel i den nätbaserade tidningen Byggindustrin att Konkurrensverket och hos de offentliga enheterna har en alltför stark tilltro till att konkurrensen främjas genom LOU. LOU gör heller ingen skillnad när det gäller korrupcion då de redan finns tillräckliga sanktioner för både den privata och offentliga sektorn anser Ramberg och Reepalu (2013).

### ***5.1.2 Begränsningar***

Småföretagare har mindre förutsättningar att delta i offentliga upphandlingar vilket kanske specifikt begränsar de mindre lokala företagen. Den offentliga upphandlingen har förutsättningar att genom anpassning skapa fler arbeten lokalt, vilket många orter tyvärr inte tar tillvara på. (Micko, 2013) Svidén och Carlsson (2012) belyser å andra sidan långa processer och mycket anbudsarbete som problem för små

företag att delta och Micko (2013) lägger stor vikt vid den låga gränsen för direktupphandling.

Både PWC (2014) och Micko (2013) tycker att LOU verkar innovationshämmande. Priset får alltför stor genomslagskraft och innovationer och produktivitetsförbättringar kan bli förbisedda (PWC, 2014). Potentialen att ställa innovationsfrämjande krav utnyttjas inte till fullo (Micko, 2013). Även kontraktstorleken kan vara ett problem (Svidén & Carlsson, 2012) då inköpsprocesserna är dyra blir fler inköp samordnade och volymerna på kontrakten ökar (Ramberg & Reepalu, 2013).

Slutligen menar Häggqvist (2009) att bristande kompetens hos de mindre erfarna upphandlande enheterna kan vara en ytterligare begränsning.

### *5.1.3 Innovation och partnering*

I en artikel definieras ordet innovation enbart som ett nytt material eller en ny produkt, dock innefattar begreppet även nya processer och organisationsformer som båda är väsentliga för byggsektorns framtid. Då en större andel totalentreprenader upphandlas innefattar begreppet ett bredare perspektiv såsom nya produktionstekniska lösningar eller serieproduktioner. (Jäderholm et al, 2012) Om upphandlingen görs på LOU eller LUF har enligt Jäderholm et al (2012) ingen större inverkan på graden av innovation.

Det finns en typ av upphandling som är innovationsvänliga, så kallad innovationsupphandling, som innebär att beställaren är mer öppen för att lyssna till entreprenörernas egna innovativa idéer. Detta syftar till att låta beställaren nyttja de alternativa lösningar som entreprenören har för att främja förnyelse, kvalitet och högre effektivitet i branschen.

(PWC, 2014) Dock är det så många som 75% av de tillfrågade i undersökningen gjord av PWC (2014) som inte alls kände till fördelarna med den här typen av upphandling.

En annan upphandlingsform är partnering. Partnering är en samverkansform som ger långsiktiga erfarenheter vilket resulterar i kostnadsbesparingar och chansen till innovativa lösningar och framsteg. (Fernström, 2013) Vidare anses partnering fokusera på högre effektivitet, bättre kvalitet och lägre total kostnader, detta genom en fördelaktigare byggnadsprocess (Åkerlund, 2010). Detta möjliggör för beställaren att hitta den bästa möjliga lösningen för att hantera uppkomna problem i ett tidigt skede (Fernström, 2012). Ytterligare en fördel med partnering är att beställaren kan inverka på projektet under hela byggprocessen utan tvister (Fernström, 2013). Fernström (2013) ser en allt större ökning av denna upphandlingsform, även hos projekt tilldelade SME. Konkurrensverket har dock problem med hur man ska ställa sig till samverkansmodellen. Enligt en rapport utförd av Statskontoret avråddes beställaren att ha ett alltför nära samarbete med entreprenören då de menar att för nära relationer kan bidra till den redan svaga konkurrensen. (Åkerlund, 2010) Åkerlund (2010) menar dock att detta är en missuppfattning av partnering som inte alls syftar till att ta bort konkurrensen, utan den skall finnas kvar. Fernström (2012) uppmanar därför alla upphandlande enheter att implementera denna typ av projekteringsverktyg och framhäver tekniska och kvalitativa fördelar utöver ett tidigt samarbete.

#### ***5.1.4 Konkurrens, deltagande och korrupktion***

Byggbranschen är klart överrepresenterad bland de senaste årens rättegångar om mutor och korrupktion inom kommun och landsting enligt Statskontorets utredning 2012;20 (Cocozza, 2012).

Att det endast inkom ett anbud vid upphandlingen av Nya Karolinska, på 30 miljarder, visar att LOU inte skapar en effektiv konkurrens (Ramberg & Reepalu, 2013). Då stora offentliga byggnadsprojekt får in för få anbud riskerar beställaren att uppföra byggnationen till en betydligt dyrare summa än som är nödvändigt (Stockholm TT, 2013). Ramberg och Reepalu (2013) menar att ett privat företag troligtvis hade kunnat säkerställa bättre konkurrens och billigare pris samt implementerat fler innovativa lösningar under utförandet som skulle medfört mer valuta för pengarna. Att LOU inte heller är speciellt effektiv mot korrupcion har visat sig genom diverse uppkomna skandaler under den senaste tiden (Ramberg & Reepalu, 2013).

För att en sund konkurrens skall finnas krävs det att alla företag känner att det är lönt att lämna anbud. Som det ser ut nu så har inte små företag samma flexibla resurser som de större, vilket medför att de då konkurreras ut. Detta bidrar i längden inte alls till syftet med den mångfald som eftersträvas. (Stjernfeldt Jammeh, 2013) Då 30% av de som står utanför offentlig upphandling säger att de egentligen vill delta visar det att potentialen hos de mindre företagen är stor (Svidén & Carlsson, 2012). Konkurrensverket menar att konkurrensen är extra svag inom vissa delar av byggsektorn och att ett fåtal större företag är de som dominerar marknaden. (Stockholm TT, 2013)

### **5.1.5 Resurser**

Enligt Häggqvist (2009) hade de mindre företagen en stark gemensam åsikt om att de större företagen har det betydligt lättare än de mindre att lämna anbud. De stora företagen är mer flexibla då de innehar mer resurser, såsom personal, lokaler och utrustning och har därför bättre förutsättningar att kunna pressa priset. (Stjernfeldt Jammeh, 2013)

Ibland anses upphandlingsprocessen vara så pass krånglig att man behöver ha juridiska kunskaper, vilket de mindre företagen ofta inte besitter (Häggqvist, 2009). Även här har de större företagen fördelen att kunna tillhandahålla sakkunniga i processen (Stjernfeldt Jammeh, 2013).

### *5.1.6 Upphandlingsprocessen*

I en undersökning som Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) har genomfört framkom det att svenska folket har ett större förtroende för att offentliga upphandlingar av byggentreprenader går rätt till än övriga upphandlingar (Byggindustrin, 2012).

Svidén och Carlsson (2012), framhäver i sin artikel att Dyrke, Företagarnas upphandlingsexpert, tycker att det stora problemet för de små företagen inte rör själva lagstiftningen utan utformningen av upphandlingsprocessen. Ytterligare en anmärkning som rörde upphandlingsprocessen framkom när Byggindustrin och tidningen Sverige Bygger gjorde en undersökning om hur byggföretag uppfattar LOU i praktiken. Byggföretagen tyckte generellt att dålig kompetens hos de offentliga enheterna leder till en sämre upphandlingsprocess där det uppkommer brister i de specificerade kraven samt att även "orealistiska" anbud när det gäller timpriser kan komma att antas. (Hindersson, 2009) Byggcheferna genomförde samtidigt som IVA-undersökningen sin Byggchefsbarometer där cirka en tredjedel av de 3000 tillfrågade cheferna svarade "bristande kunskap" och en annan tredjedel "för att snabba på byggprocessen" på frågan om varför det görs felaktiga upphandlingar (Byggindustrin, 2012).

### 5.1.6.1 Förfrågningsunderlag

LOU-upphandlingar består av mängder av dokument som är obligatoriska att fylla i som gärna framstår som överdrivet formella. Om anbudsgivaren missar att fylla i en uppgift eller om en anvisning inte efterföljs förkastas anbudet direkt. (Ceder, 2014)

Enligt ett svar som framkom i en undersökning som Byggindustrin och Sverige Bygger har gjort visades det sig att förfrågningsunderlaget ofta är för omfattande och avancerat, vilket kan resultera i att det endast är de större företagen som besitter tillräckliga resurser för att lämna anbud. Ett alltför omfattande förfrågningsunderlag riskerar att skrämman bort de mindre företagen som säkerligen hade kunnat klara av att utföra projektet. Beställaren måste därför bli bättre på att ställa förfrågningsunderlaget i proportion till dess omfattning. (Hindersson, 2009)

### 5.1.6.3 Krav

Det är egentligen inte kraven i sig som är problemen utan att det ibland saknas en koppling till det som skall upphandlas menar Svidén och Carlsson (2012). Irrelevanta krav bidrar till att många av de mindre företagen väljer att inte delta i offentliga upphandlingar (Thand Rinqvist, 2014). Enligt ett yttrande från en företagare kan det handla om högst märkliga och högt ställda krav gällande referenser. Exempelvis skulle en entreprenör ha erfarenhet att uppföra 150 lägenheten även fast anbudet bara gällde 50 stycken. Ett annat exempel är uppförandet av en bastu där det krävdes att platschefen hade en treårig högskoleutbildning, 10 års arbetserfarenhet som platschef och deltagit i minst tre liknande byggprojekt. Enligt samma företagare visar dessa orimliga krav en bristande förståelse hos beställaren för byggbranschen. Det är detta som skapar oklara regler kring uppförandet. En förutsättning för att

kunna förbereda ett korrekt anbud är att ha förståelse för skall- och börkraven som anges i förfrågningsunderlaget, detta eftersom anbudet annars riskerar att förkastas. (Ceder, 2014)

Beställaren måste även förstå att alltför många krav endast leder till ett lägre deltagande. Något annat som också är viktigt är att beställaren inte ställer krav som sedan inte kan följas upp. I dessa fall kan entreprenörer som påstår sig leva upp till kraven, men inte gör det, komma undan. Vilket i sin tur leder till att konkurrensen inte alls är på lika villkor. Det är dessutom ett problem när den upphandlande enheten ställer specialkrav som gör det dyrt för entreprenören att uppfylla dessa, samtidigt som kraven kan utesluta en del företag. (Svidén & Carlsson, 2012)

#### *5.1.6.4 Överprövning*

Det blir vanligare och vanligare att upphandlingar överprövas och Sverige ligger i topp när det gäller antal (Åkerlund, 2010). Att lagen är så pass styrd och att upphandlingen och vidare produktion är under ständig bevakning kan leda till överprövningar och förseningar vilket i sin tur leder till ökade utgifter (Ramberg & Reepalu, 2013). Detta är något som byggherrarna helst vill skonas ifrån (Häggqvist, 2009). Ramberg & Reepalu (2013) instämmer i att skattemedlen går till onödiga utgifter vid överklaganden vid LOU-upphandlingar. Problemet med överprövningar tros kunna stoppas genom införandet av partnering. (Åkerlund, 2010)

#### *5.1.7 Utvärderingsgrunder*

Priset fortsätter att ha en betydande roll i utvärderingen av anbuden inom offentlig upphandling (PWC, 2014). Enligt undersökningen *Entreprenadbarometern* som genomförts av PWC (2014) ansåg så många som



var femte företag att det endast är priset som har betydelse vid LOU-upphandlingar. Samtidigt som nästan hälften av företagen tyckte att stor vikt lades vid kvalitet. Dock ansåg endast 15%, en minskning jämfört 2012, av de tillfrågade företagen att hållbarhet och miljö var betydande faktorer vid utvärderingen av anbud (PWC, 2014).

### 5.1.8 Åtgärder

Vid ett seminarium där både beställare och entreprenörer var inbjudna var parterna överens om att samarbete och kommunikation var nyckeln till att minska krångel och öka effektiviteten (Häggqvist, 2009). I *Entreprenadbarometern*, utförd av PWC (2014) önskade nästan hälften av de tillfrågade att förfrågningsunderlaget skall förenklas och en tredjedel vill se en reducering av det byråkratiska kring upphandlingsprocessen. Vidare nämner Åfreds (2008) och Söderberg (2009) att man i större utsträckning måste förhindra överflödiga krav. Enligt generaldirektören på Trafikverket är det en prioriterad fråga för dem att hitta underlättande processer för att deras upphandlingar skall locka till sig fler SME (Kindahl, 2010). En förenkling skulle kunna ske om någon form av grundkvalificering infördes, det vill säga att entreprenörerna bara behöver lämna viss dokumentation en gång till samma enhet, förutsatt då att de klarar kvalificeringen. Detta skulle spara pengar och tid för båda parter. (Svidén & Carlsson, 2012) Vidare måste de upphandlande enheterna bli bättre på att svara på entreprenörernas frågor, ställa bättre och mer relevanta kvalifikationskrav samt skapa bättre förfrågningsunderlag (Ceder, 2014).

Entreprenörerna vid seminariet vill dessutom se en ökad möjlighet till att lämna kompletterande uppgifter till anbudena samt att rimligare utvärderingskriterier används (Häggqvist, 2009), och Ceder (2014) menar att beställarna bör upprätta en mer välarbetad utvärdering. Ramberg

och Reepalu (2013) menar vidare att utbildning av de upphandlande enheterna om upphandlingsprocessen är en bättre väg att gå än genom en mer detaljstyrd lag.

Jäderholm et al (2012) föreslår fler totalentreprenader som en åtgärd för att stimulera innovation och öka kvaliteten. Han menar i sin artikel att entreprenadformen ger upphov till bland annat nya lösningar och produktionsmetoder (Jäderholm et al.2012). Det behövs innovativa företag, vilket kan uppnås genom mer fokus på innovationsupphandlingar (Micko, 2013).

Åtgärder som är aktuella i dagsläget är regler om onormalt låga anbud och regler för direktupphandling, där förslaget rör en höjning av beloppsgränsen (Ulfsson & Forsell, 2014). Hane och Bergqvist (2012) tycker också att gränsen för direktupphandling av byggentreprenader bör höjas och menar att det bör sättas i proportion till gränsen för tröskelvärdet.

Häggqvist (2009) har i sin artikel redovisat en sammanställning av gemensamma mål för de deltagande entreprenörerna och beställare:

- Stimulera nytänkande och kreativitet i byggbranschen
- Förenkla upphandlingsarbetet så att projektets bästa kommer i fokus
- Förbättra systematiseringen av de skallkrav som anbudet måste uppfylla
- Ge bättre svar i anbuden på frågor i FU
- Förbättra kunskaperna om byggbranschens villkor i de allmänna förvaltningsdomstolarna

Ytterligare åtgärder som framkommit: bättre annonsering samt förenklad anbudsskrivning (PWC, 2014), förhindra korrupcion genom re-

videringar av LOU (Cocozza, 2012), uppdelning av kontrakt (Micko, 2013) och återföring efter avslutat projekt (Häggqvist, 2009).

## 5.2 Intervjuer

I detta avsnitt presenteras respondenternas åsikter och svar på de intervjufrågor som finns bifogade i bilaga 1. Frågorna hanteras anonymt och hänvisas till de åtta respondenterna som A-H.

### 5.2.1 LOU

En av frågorna i intervjuunderlaget fokuserade på respondentens åsikt om LOU och hur den fungerar i praktiken. Respondent A, D, E, G och H är samtliga överens om att lagen generellt är bra och enkel att förstå, samtidigt som några av dessa respondenter inte anser lagen fungera helt optimalt. A tycker att lagen ger alla samma förutsättningar och D menar att lagen är enklare för entreprenörerna då de redan ser den tolkad från beställaren.

Respondent B, C och F tycker inte att lagen medför särskilt många fördelar. Regelverket är stelbent då för mycket fokus ligger på ekonomin där priset till största del avgör, trots bedömning av andra parametrar (C & D, 2014). LOU tar inte vara på bra redan upprättade relationer mellan beställare och entreprenörer menar D, samtidigt som E belyser beställarens fortsatta möjlighet att till viss del favorisera en entreprenör för tilldelning av kontrakt. På grund av att inga reservationer eller sidoanbud får lämnas anser respondent B att lagen verkar hämmande. Seriösa företag, som ser otydligheter och brister försöker i de flesta fall att beakta dessa för båda partners gynnande. Detta är något som oseriösa företag ibland utnyttjar i kalkyleringen till fördel för lägre anbudskostnad, vilket ofta leder till att de seriösa företagens anbud inte uppmärksammas vid tilldelning till lägst pris. Trots att det i slutändan visat sig att slut-

summan i många fall är i likhet med de seriösa företagens anbud. (B, 2014)

#### *5.2.1.1 Privat eller offentlig upphandling*

Respondenterna fick frågan om de föredrog privata framför offentliga upphandlingar och i sådana fall varför. Resultatet visade att C, F och G anser att privata upphandlingar medför större fördelar än de offentliga. Respondent C belyser dialog och möjligheten att förhandla mellan företag och beställare som ett viktigt argument. Detta instämmer G med och påpekar att det är svårt att vara med och påverka i den offentliga upphandlingen som är så pass styrd. Fördelen med privat upphandling är att upprättade bra relationer gynnas samtidigt som leverantörer med dålig etik väljs bort. Vid LOU-upphandlingar kan ingen anbudsgivare väljas bort lika lätt på grund av tidigare erfarenheter eller eventuella tidigare misstag. Ytterligare en fördel med privat upphandling är möjligheten till att lämna reservationer och förtydliganden, detta förkastas dock i en LOU-upphandling. (F, 2014) B anser dessutom att kraven vid privata upphandlingar är lättare att uppfylla än vid offentliga, speciellt för nyetablerade företag. Respondent A tycker däremot att offentliga upphandlingar är bättre då alla får samma möjligheter och att företag lätt kan känna sig förbisedda i privata upphandlingar.

F och H anser att det är viktigare vem beställaren är än om det är privat eller offentlig upphandling och H anser vidare att detta blir viktigare ju större projektet är. Påståendet om att anbudsarbetet vid offentliga upphandlingar skulle vara mer resurskrävande och mer kostsamma än privata är något som varken C eller F håller med om. De tycker inte att det finns någon större skillnad och att arbetet är rätt likvärdigt.

### 5.2.1.2 Möjligheter

På frågan om LOU medför några möjligheter svarade B att lagen främjar konkurrensen genom att alla får möjligheten att lämna anbud. Det är inte bara de som är duktiga på att marknadsföra sig själva utan alla ges samma förutsättningar att vara med (B, 2014). Även respondent F ser offentlig upphandling som en möjlighet att räkna på projekt man annars kanske hade missat då dessa upphandlingar annonseras väl. Vidare menar H att man får en bra återkoppling som anbudsgivare samt en bra och tydlig bild om vart priset hamnar. Slutligen menar respondent C och D att lagen inte alls medför några möjligheter.

### 5.2.1.3 Begränsningar

Om lagen medförde några begränsningar svarade A, D och G att de inte upplevde några specifika hinder. C gav ett mer specifikt svar på frågan och menade att LOU hämmar innovation och de egna tekniska förslagen. Brist på dialog samt att möjligheten till att lämna reservationer inte finns anser B och F är ytterligare begränsningar.

Respondent H anser att fler handlingar och underlag leder till fler tolkningsfrågor vilket kan bli ett försvårande moment. Exempelvis kan bristfälliga förfrågningsunderlag tvinga anbudsgivarna att anta mycket (B, 2014), vilket gör att problemen istället förskjuts framåt i byggprocessen (F, 2014). För små företag kan istället tillhandahållandet av handlingarna, det vill säga att hämta hem och skriva ut underlaget, vara en begränsning anser F. Avslutningsvis menar E att vissa upphandlingar begränsas genom att banden/kontakten mellan beställare och entreprenör är så pass starka att konkurrensen i alla fall blir lidande och respondent D tror att LOU begränsar beställaren mer än entreprenören.

#### 5.2.1.4 Innovation

Att LOU hämmar innovationen anser sex av de åtta tillfrågade respondenterna. Respondent B och F menar att möjligheten till att inte få lämna sidoanbud verkar negativt för nya och innovativa lösningar. D instämmer med det sistnämnda och poängterar att stor vikt läggs vid beprövade metoder. A anser å andra sidan att man efter kontraktsteckandet har möjligheter till innovation, men att detta är ytterst begränsat i anbudsskedet. Samtidigt som G menar att det finns möjligheter för entreprenören att komma med innovativa lösningar, så länge de följer de riktlinjer beställaren satt upp.

Totalentreprenader ges i teorin stort utrymme för innovationer i och med den egna projekteringen och B menar att det inte finns några rena totalentreprenader vid offentliga upphandlingar, utan att alla är mer eller mindre styrda. Detta beror på att beställaren tvingas utarbeta ett anbudsunderlag med delvis redan genomförd projektering, vilket tillåter att endast mindre förändringar får genomföras (B, 2014). Även respondent F påpekar att totalentreprenader ofta är alltför hårt styrda, ibland så pass att vissa delar av entreprenaden kan anses som en utförandeentreprenad.

H tror att företag som har mycket innovativa lösningar söker sig till andra uppdrag än LOU-projekt. Respondenten menar vidare att innovativa lösningar kan vara svåra att införa även inom den privata sektorn då byggbranschen är mycket konservativ och innovationer tar tid att implementera (H, 2014).

## 5.2.2 Deltagande

Samtliga respondenter har i mer eller mindre utsträckning lämnat anbud i en offentlig upphandling. Respondent A och B har vunnit ca 25% av de offentliga upphandlingar de har deltagit i. Respondent F uppskattar att de har vunnit 25-30%; C: 15-20%; G: 10-15%; och D: 10%.

### 5.2.2.1 Konkurrens

På frågan om respondenterna ansåg att LOU främjar konkurrensen instämde A, B och H på grund av att alla får vara med att lämna anbud. H menar att tillgängligheten till kontrakt ökar deltagandet och B menar att det vid mindre LOU-projekt är fler anbudsgivare. Respondent E och G tycker även de att konkurrensen främjas i de fall LOU följs på rätt sätt, men att det långtifrån alltid sker.

”Om man tycker att konkurrens handlar om enbart pris främjas naturligtvis konkurrensen”, säger C och respondenterna D och F instämmer. Respondent C menar vidare att vissa anbudsgivare lämnar orimliga timpriser vilket leder till att mer seriösa anbudsgivare faller bort och att konkurrensen då snedvrids. Ytterligare en åsikt är att skullkraven många gånger är alltför lätta att ta sig över och att konkurrensen skulle kunna främjas mer om större vikt läggs vid viktningen av de mjuka parametrarna än som idag, där priset har den största betydelsen (F, 2014).

### 5.2.3 Resurser

Hur mycket resurser som krävs vid anbudsarbetet varierar mellan respondenterna. B, C, F, G och H har cirka 3 personer som arbetar med anbuderna och H uppger att de personer som arbetar med detta även deltar under projekten vilket gör att antalet aktiva personer som arbetar

med anbuden varierar från gång till gång. Hur mycket tid och pengar som läggs ner varierar även det mellan respondenterna. C och F menar att de inte lägger ner mer resurser på ett offentligt anbud än på ett privat.

A, B och G använder sig av en juristkonsult som hjälper dem att läsa AF-delarna, dessutom får A stöd av konsulten att granska skallkraven. Respondent C tar ibland hjälp av en extern jurist vid prioriterade LOU-projekt. F och H använder däremot sällan externa konsulter för juridisk hjälp och H menar att de själva besitter den kunskap som behövs. Dock tar H juridisk hjälp vid specifika tvister eller dylikt.

#### *5.2.3.1 Återanvändning*

Samtliga respondenter är överens om att delar av anbuden kan återanvändas. D återanvänder cirka 20% och G cirka 20-50%, men hävdar att det i vissa anbudsprocesser går att återanvända betydligt mer. Majoriteten av de tillfrågade har upprättade mallar som till viss del kan användas vid samtliga anbud. Respondent A nämner i detta fall arbetstider, material och vissa återkommande moment, medan B nämner arbetssätt och vissa mjuka parametrar som exempel på icke projektspecifika dokument. C och H menar vidare att referenser och även andra bilagor ofta är desamma. Majoriteten är dessutom överens om att den projektspecifika textmassan alltid måste bytas ut.

#### *5.2.4 Upphandlingsprocessen*

Några av frågorna berörde områden inom upphandlingsprocessen och respondenternas tankar kring detta. Majoriteten av respondenterna anser att det finns bra verktyg för att bevaka både kommande och aktuella upphandlingar. Respondent H försöker även ha intern uppsikt och F



menar att tydlig annonsering är en förutsättning vid offentliga upphandlingar och att det är en av LOU:s grundstenar. Ibland läggs dock projekten in under fel rubrik i databaser och på hemsidor vilket kan försvåra sökandet (A, 2014).

#### *5.2.4.1 Entreprenadform*

”Man kan inte alltid ha lyxen att välja projekt efter entreprenadform, men vi är bäst lämpade för utförande och totalentreprenader”, säger respondent F. A anser att även de är bäst lämpade för utförande och totalentreprenader och tycker att dessa är roligast med rätt förutsättningar. Respondent G föredrar också totalentreprenader då det är den entreprenadform som de arbetar mest med och D menar att det i en totalentreprenad lämnas större frihet till utförandet vilket medför en förenkling av arbetet. H instämmer i detta och nämner även generalentreprenader som exempel, vilket respondent D dessutom tycker är enklare att räkna på, men att löpande räkning är allra lättast. Fem av respondenter anser också att samverkansformen partnering är bra. Några menar att de prioriterar sådana projekt om de finns ute för upphandling och respondent H framhäver att det är en bra projektform när det handlar om att ta fram komplexa handlingar i projekt med många osäkerhetsfaktorer. Som ett tillägg till föregående anser A och B att partnering är ett bra verktyg för möjliggörande för innovativa idéer.

#### *5.2.4.2 Otydligheter i förfrågningsunderlaget*

Två av respondenterna anser att det inte finns några otydligheter av betydelse i förfrågningsunderlagen. Man måste vara noga och läsa förfrågningsunderlaget och endast lägga vikt vid det som efterfrågas. Finns det någon otydlighet kommer oftast en komplettering på detta. (D & H, 2014) De övriga respondenterna anser att det kan finnas otyd-

ligheter i förfrågningsunderlagen. Respondent G säger att det ofta kan vara tvetydigheter genom att uppgifter i förfrågningsunderlaget strider mot varandra. C tycker att det många gånger är otydligt hur de offentliga enheterna utvärderar de mjuka parametrarna. A belyser bristande information om exempelvis materialval vid utförandeentreprenader, där man kan tjäna in pengar genom att göra rätt val.

Det anses vidare vara problematiskt att man i en LOU-upphandling inte får lämna reservationer (B, 2014) och efter att fråga/svar-tiden har gått ut finns det inte heller någon ytterligare möjlighet till att fråga om funderingar som har uppkommit (E & F, 2014). Detta leder i sin tur till att frågorna endast flyttas framåt in i produktionen för en senare diskussion (F, 2014). Själva problematiken handlar om när man väljer att lägga in sina riskpengar, antingen gör man det redan i anbudsskedet och riskerar att inte vinna på grund av ett för högt pris eller så lägger man ett lägre pris för att då strida om pengarna vid ett senare tillfälle. Strider man mycket om pengarna i ett senare skede skapas ett dåligt arbetsklimat med tanke på samverkansformens fortsatta utveckling. (B, 2014)

#### *5.2.4.3 Skallkrav*

Vissa av respondenterna tycker att skallkraven som ställs i offentliga upphandlingar är rimliga, relativt lågt ställda och inte så svåra medan några av de andra använder ord som orimliga, konstiga och svåra. Respondent A tycker att skallkraven oftast är relevanta gällande omsättningskrav, skatter och KMA (kvalitet, miljö och arbetsmiljö). B menade att vissa skallkrav borde vara bättre att ha som variabler på en skala samtidigt som E antydde att vissa speciella krav kan vara mer tidskrävande än andra att ta fram.

Beställarna har blivit bättre och tydligare på att redovisa skallkraven, men man kan tycka att det blir missvisande när ekonomisk ställning skall tas i beaktning av olika värderingsinstitut som värderar företagen på helt olika sätt (C, 2014). Respondent A framhäver att beställaren i vissa fall inte redovisar samtliga skallkrav tillräckligt tydligt i anbudsformuläret utan att krav även finns ställda i det gömda i AF-delarna och att det här gäller att vara noggrann. D och G tycker att det överlag inte finns några problem, där G nämner viss kompetens och D omsättningskrav och referenser som något som skulle kunna försvåra. B tycker även att skallkraven ibland kan vara orimliga när det gäller erfarenhet på personal. "Vi ser inte skallkraven som direkta hinder utan snarare som ett urvalsverktyg till vilka upphandlingar vi är bäst lämpade att utföra", säger D och F.

#### *5.2.4.4 Expansion och samarbete*

Respondent D, E och F har alla expansion i sikte, men det är inte kopplat till offentlig upphandling. A har precis nyanställt och köpt upp ett annat företag för att möta efterfrågan i ett specifikt projekt och har tidigare utfört arbeten i konsortium i de fall där de själva eller det andra företaget inte besuttit de rätta förutsättningarna. Detta tycker respondent A har varit bra för nya erfarenheter. H har vid riktigt omfattande projekt samarbetat tillsammans med andra företag, något som även G skulle kunna överväga, men då av anledningen att klara vissa kompetenskrav. Respondent D har inte samarbetat med annat företag, dock har de tidigare blivit tillfrågade om samarbete. "Det händer att man som företag ibland behöver gå in i konsortium för att klara högre omsättningskrav som man själv inte når upp till. Det är när det ställs för stora volymkrav som problemen uppstår", säger D.

#### *5.2.4.5 Skillnader i upphandling mellan offentliga enheter*

Respondenterna fick diskutera hur de olika offentliga enheterna skiljer sig mellan varandra. A och F tycker att upphandlingsprocessen inte skiljer sig speciellt mycket mellan olika enheter eller orter. Resterande respondenter menar att det finns skillnader som varierar. Respondent G tycker ofta att större kommuner eller landsting har bättre beskrivningar vilket ger rättvisare anbud. Det som skiljer sig är vilken typ av projekt som skall upphandlas. Det finns vissa enheter, till exempel Polisen och Försvarmakten, som använder mycket sekretess vid sina upphandlingar där man först måste klara vissa kvalifikationskrav innan man får möjlighet att räkna på jobben. (H, 2014) I vissa upphandlingar kan man nästan läsa sig till att beställaren vill ge sig själv möjligheten att "välja" entreprenör helt fritt medan det vid andra upphandlingar är väldigt lätt att följa utvärderingarna (E, 2014). Vissa beställare lägger inte så stor vikt vid organisation utan endast ett uppfyllande av skallkrav behövs och därefter är priset det enda konkurrensmedlet medan andra beställare lägger mycket vikt vid organisation och använder sig av löpande räkning. Det finns alla ytterligheter. (B, 2014) Respondent D anser också att vissa enheter handlar upp mer på pris medan andra handlar upp mer på kvalitet. Dessutom tycker C att det skiljer i hur man hanterar underlaget samt kvaliteten på detta. Speciellt utvärderingen av anbudet kan se annorlunda ut (C, 2014). Slutligen menar B att vissa inköp/upphandlingar läggs på organisationer/delar inom den upphandlande enheten som egentligen inte har kunskap om just denna typ av upphandling, vilket leder till bristande upphandlingar.

#### *5.2.5 Utvärdering*

Respondent H anser att utvärderingen av anbudet helt beror på vilken typ av utvärderingsmodell som används och att utvärderingen är mer

objektiv när endast priset är avgörande. Vidare nämner respondenten att prisbilden oftast är det enda konkurrensmedlet. C tror inte på en objektiv utvärdering av anbuden och E instämmer, men medger dock att det i vissa fall ändå kan ske relativt objektiva utvärderingar.

Det blir mer öppet hur utvärderingen kommer att gå till redan i annonseringsfasen, men även hur bedömningen gjorts efter avslutad upphandling menar respondent F. G tycker att detta tidigare varit bristfälligt, men att det börjar gå åt rätt håll och att bedömningen av de mjuka parametrarna är svårare, vilket respondent H instämmer med.

A och D tycker att man blir objektivt utvärderad, men respondent D tycker att det finns otillbörlig påverkan och korruption ändå i branschen, dock inte i anbudsutvärderingen. Det finns annan lagstiftning som begränsar korruption och mutor så det är svårt att se att LOU skulle vara det rätta verktyget för just detta (B, 2014). B tror att korruptionen i branschen kommer minska när tjänstemännen byts ut mot den yngre generationen.

#### 5.2.5.1 Mjuka parametrar

De mjuka parametrarna är svåra att ta på tycker A, B, D och G och D tillägger att det varierar mycket från fall till fall. De finns en skala, men det är många gånger bristfälligt hur utvärderingen kommer att ske tycker B. I detta instämmer respondent D och menar att skalorna i sig är rent matematiska, men att det är svårt att veta vad de lägger in i dessa och vad de tittar på vid bedömning. G menar att det är svårare att förstå när beställaren gör en bedömning av helheten av anbudet än när mer specifika procentsatser finns redovisade för pris och mjuka parametrar och hur de i förhållande till varandra viktas i utvärderingen. H

är av samma åsikt att det är svårt att veta hur stor vikt som läggs vid de mjuka parametrarna och likaså för pris.

H menar att för liten vikt läggs vid platsorganisation, vilket då bidrar till att slutresultatet inte alltid blir som det borde. Respondent C menar även att det ibland kan vara otydligt skrivet när det gäller referenser, det vill säga om det är företagets eller en specifik tjänstemans personliga referenser som efterfrågas. Ibland kan det även vara otydligt skrivet hur bedömningen av de mjuka parametrarna kommer att ske vilket gör det uppenbart att beställaren här vill göra ett helt fritt val av entreprenör (E, 2014). D menar att det endast är vid bedömning av de mjuka parametrarna som beställaren har en chans att välja vem den vill jobba med.

F anser å andra sidan att beställarna är duktiga på att lämna sina utvärderingsmatriser och beskriva hur de har bedömt. Detta sker inte alltid, men ofta och F tycker dessa gånger att det inte är så komplicerat. Respondent B tycker att vissa tilldelningsbeslut är väl utarbetade så att man kan läsa av bedömningen relativt enkelt medan vissa beställare endast redovisar en klumpsumma som kan vara svårare att förstå. A tycker att beställarna blir bättre och bättre på att redovisa hur de kommer att bedöma.

#### *5.2.5.2 Tilldelningsbeslut*

Respondenterna är överens om att de får ett tilldelningsbeslut av beställaren, men att kvaliteten på detta varierar. C och G tycker att det finns en koppling mellan anbudsutvärderingarna/tilldelningsbeslutet och vem beställaren är. G menar att de större beställarna förklarar tydligare än de mindre och D nämner att vissa beställare kan kommentera utvärderingen ytterligare vilket är bra. När det är lägst pris som utvärderas

är tilldelningsbesluten tillräckliga, men det är när utvärdering gjorts av de mjuka parametrarna som det kan bli otydligt (H, 2014). Respondent B och C är överens om att man vid otydliga utvärderingar får ställa frågor och därefter överklaga.

### *5.2.5.3 Granskning och överprövning*

På frågan om granskning och överprövning brukar ske svarade A, B, C, D, E och H att de brukar granska de andra anbudsgivarnas anbud, oavsett egen tilldelning av kontrakt eller ej. Speciellt görs detta i de lite större projekten där mycket tid lagts ned på anbudsarbetet (B, 2014). C menar att de granskar anbuden för att de är intresserade av hur konkurrenterna offererat, vilket respondent D även instämmer med och poängterar att det är viktigt för att kunna kartlägga arbetena framöver. Dock medför det svårigheter om anbud, eller delar av anbud, är sekretessbelagda för möjlighet till granskning och överprövning (B, 2014). F och G har inte begärt ut och granskat de andra anbudsgivarnas anbud, utan tittar endast på tilldelningsbeslutet.

Sju av respondenterna har aldrig eller är inte medvetna om att någon överprövning har gjorts inom företaget. A menar att de bara skulle överklaga om det var ett uppenbart fel, vilket F instämmer med och tycker att det skall ganska mycket till för behöva störa marknaden. Där emot har två av dessa sju respondenter fått en överklagan emot sig någon gång. C är den enda av respondenterna som har gjort överprövningar och gör cirka tre stycken per år.

### *5.2.6 Utveckling och åtgärder*

Respondenterna har under sina respektive intervjuer nämnt åtgärder och vilken utveckling de har sett inom de olika områdena inom offent-

lig upphandling. C och E är positiva till beställarnas utveckling och C menar vidare att de har blivit betydligt bättre på att hantera LOU i och med att en del ärenden har prövats av domstol och respondent E menar att deras kompetens även vid upphandlingarna har utvecklats. Beställarna är mer granskade vid LOU, vilket gör att de är mer noggranna (G, 2014) samt att det läggs ner mer tid på att skapa handlingarna och anbudsformulären (F, 2014).

En utveckling som respondent B ser är samverkansmodellens fortsatta framfart. En annan utveckling som har skett är att fler och fler beställare använder sig av konsulter i upphandlingarna, vilket visserligen kan ses som minskad kompetens i beställarled, men som samtidigt kan bidra till en högre klass på underlagen då man köper in kompetensen (D, 2014).

Några av respondenterna tycker inte att någon generell utveckling av beställarkompetens har skett, men B menar att det givetvis skiljer sig mellan olika beställare. Respondent F nämner att det är i utformningen av förfrågningsunderlaget som det finns utrymme för att kunna nyansera sig och ställa smartare frågeställningar och skallkrav. Detta skulle skapa möjligheter för anbudsgivarna att lämna mer preciserade anbud (F, 2014).

#### *5.2.6.1 Förbättringar*

Samtliga respondenter tycker att förbättringar av anbudsprocessen kan göras, respondent G menar att allt går att förbättra, men har inga konkreta exempel. Allt kan överlag förbättras, i stor utsträckning med att beställaren behöver bli bättre på dessa typer av upphandlingar (E, 2014). Vidare menar respondent G att mer granskning av LOU behövs från entreprenörernas sida. Branschen är kanske en förenkling på spå-



ren genom samverkansformen partnering, dock lämpar sig den kanske inte för de mindre företagen då den kräver stora resurser (B, 2014).

Respondent A tycker att det skall finnas mer standardiserade modeller vid upphandlingen och uppdragsprocessen. Kanske inte mellan olika enheter, men i alla fall inom samma enhet och entreprenadform. Modellerna borde dessutom bli bättre och efterföljas oftare. (A, 2014) Ett förslag från respondent D är att det bör införas möjligheter för intervjuer med anbudsgivarna, vilket skulle medföra att upphandlingen blev mer intressant och samtidigt ge anbudsgivarna chansen att diskutera brister och idéer.

Både respondent B och F efterfrågar förbättringar av förfrågningsunderlaget. F menar att en upphandling aldrig blir bättre än underlaget den baseras på. F uppmärksammar även att det många gånger behövs mer tid för anbudsgivarna att skriva sitt anbudsförfarande. Respondenten anser dessutom att man måste bli bättre på att förhålla sig till dialog och kommunikation genom LOU. B belyser också frågan och tycker att deras synsätt att föra en dialog och få komma med egna innovationer är en bra lösning både för beställaren och entreprenören.

H menar att om man skulle finna fler möjliga utvärderingsvariabler skulle detta kunna leda till en mer främjad konkurrensbild. Dock anser respondenten inte att något behöver göras för ett bättre deltagande, då H bedömer att LOU-upphandlingarna får in fler anbud än privata och att anledningen troligtvis är att de är så pass väl tillgängliga. H tycker att anbudsprocessen i dagsläget är väldigt förenklad och att det vid mer komplicerade projekt inte skall eftersträvas någon enkelhet.

”En högre beloppsgräns för direktupphandlingar av byggentreprenader bör verkställas, idag är det väldigt småskaligt när man måste göra

LOU-upphandlingar”, säger C. Respondenten menar vidare att mer hänsyn till möjligheten att handla mer lokalt borde tas då det är en aktuell fråga.

#### *5.2.6.2 Uppdelning av kontrakt*

Mer än hälften av respondenterna anser inte att en uppdelning av kontrakt skulle medföra några fördelar. A menar att det bara leder till krångel med samordningen då det alltid måste finnas någon som har samordningsansvaret. Den entreprenör som har samordningsansvaret har inte något direkt avtal med de övriga entreprenörerna vilket försvårar för denne att sätta press på de andra gällande tidplan och övrigt (A, 2014). ”För oss kan det ge motsatt effekt, är projekten för små hoppar vi istället av”, menar C. Likaså instämmer F, som hellre konkurrerar uppåt i volym än nedåt. Respondent G är positiv till en uppdelning av kontrakt och tror att det kan vara bra. Framst för de mindre företagen då de kan komma med lite andra synvinklar (G, 2014).

#### *5.2.6.3 Sveriges Byggindustrier*

Fem av de åtta respondenterna tycker att Sveriges Byggindustrier (SBI) och dess hjälp är bra. B menar att SBI har en bra dialog med beställarna, och att det är där man kan framföra sina åsikter för att på bästa sätt nå fram till dem. ”SBI fungerar som en bra stöttepelare för oss och genom dem har man tillgång till deras jurister för eventuella frågor”, säger G. Entreprenörerna skulle kunna använda SBI mer samtidigt som dess medlemmar kanske borde begära mer av dem (F, 2014). SBI är nog mer värdefulla för de mindre företagen och F använder dem främst för deras kursutbud. A ordnar årligen personalutbildningar, samtidigt som de högre uppsatta i företaget försöker hålla sig uppdaterade inom juridiken. Även respondent C anordnar en del interna utbildningar.

Respondent D och H utnyttjar inte SBI och är inte heller speciellt engagerade i organisationen.



## **6. AVSLUTANDE DISKUSSION**

*Kapitlet innehåller diskussion kring undersökningen samt metoden. Därefter presenteras slutsatserna och förslag till fortsatta studier.*

### **6.1 Analys**

#### **6.1.1 LOU**

Branschartiklarna har en gemensam tydlig åsikt om att LOU fungerar bra, men att den inte bör vara så krånglig att det vissa gånger behövs juridisk hjälp. Artiklarna menar vidare att LOU är alltför långt dragen i den svenska lagstiftningen jämfört med EU-direktiven. Det hävdas också att lagen inte är ett redskap för att uppnå den fria konkurrensen utan medför i stor utsträckning orättvisa och besvär samtidigt som den hindrar långsiktigt lönsamma avtal. Genom undersökningen framkom det att respondenterna överlag tycker att lagen fungerar bra och är enkel, samtidigt som den ger alla samma förutsättningar. Dock menade vissa respondenter att lagen är stelbent och hämmande när det rör områden som innovation, reservationer och sidoanbud. En viktig aspekt att bejaka är svårigheterna för nyetablerade företag att komma in på den offentliga marknaden eftersom den kräver mer omfattande erfarenheter och meriter. Dessa åsikter verkar vara genomgående både bland våra respondenter och i branschen generellt.

#### **6.1.2 Konkurrens och deltagande**

Det teoretiska underlaget framhäver en minskning av SMEs deltagande och att de är underrepresenterade. Detta framgår tydligt även genom byggbranschen som menar att anbudet är för få, vilket kan ha orsakats genom höga anbudskostnader. Att konkurrensen är svag betonas

främst inom byggsektorn där marknaden domineras av ett fåtal större företag. Detta kanske främst gäller de mer omfattande och komplexa projekten där mycket resurser krävs. Teorin speglar orsaker som dålig kunskap om möjligheter till kontrakt samt överdriven byråkrati som bidragande faktorer till den sänkta konkurrensen medan respondenterna belyser priset som enda konkurrensmedel och anser att mer bedömning av de mjuka parametrarna bör tas. De är dock överens om att konkurrensen främjas genom att alla får chans att delta och teorin menar att innovationen främjas genom ett ökat deltagande. Idag står cirka 30% utanför offentlig upphandling, men som visar vilja att delta, säger branschartiklarna. Detta speglas inte på samma sätt av vår egen undersökning där samtliga respondenter har lämnat anbud i någon offentlig upphandling.

### *6.1.3 Privat eller offentlig upphandling*

De vetenskapliga artiklarna menar på att SME ser den offentliga köparen som krångligare än den privata med vikt på den mer omfattande formaliteten på dokumentation, mer betungande resursmässigt och markant dyrare anbuds-kostnader som faktorer. Argumentet om att en offentlig upphandling skulle vara mer resurskrävande och kostsam håller respondenterna inte med om, utan belyser istället fördelarna med att upphandla med privata aktörer som ger möjlighet till dialog, reservationer och upprättande av bra relationer. Hur pass omfattande resursarbete som krävs i en anbudsprocess är sannolikt mer beroende av projekt än av upphandlande aktör. Även för nyetablerade företag anser en respondent att den privata marknaden är enklare när det gäller kvalifikationskrav. Svårigheten med att upprätta en meritlista, tycker vi, kan anses som hämmande för deltagandet vid offentliga upphandlingar och är en fråga som bör belysas mer. Däremot tycker samtliga respondenter

att fördelen med offentlig upphandling är att den är öppen för alla, samtidigt som teorin belyser säkerhet och snabbare betalning samt säkerhet på långsikt som viktiga argument för att handla med offentliga enheter. Två av de tillfrågande respondenterna menade dock att aktören eller organisationen bakom upphandling är viktigare än huruvida den är privat eller offentlig.

#### **6.1.4 Skillnader i upphandling mellan offentliga enheter**

Undersökningen visar att de moment som respondenterna anser skiljer sig mellan olika offentliga enheter är: beskrivningar, kvalitén av/på förfrågningsunderlagen, projektspecifika faktorer, inköpscentraler och utvärdering. Det som de flesta respondenter nämner är skillnader i utvärderingen. Vissa menar att det varierar stort mellan enheterna om mjuka parametrar får stort utrymme eller om priset oftast styr. Att skillnader finns mellan olika enheter är rimligt, alla kan inte upphandla på samma sätt. Här är vi eniga med teorin om att standardisera liknande typer av upphandlingar.

#### **6.1.5 Innovation**

I teorin belyses det att ett ökat deltagande av SME skulle leda till mer innovation, dock hävdar man samtidigt att offentliga enheter är obenäpna och ovilliga att ta risker samt acceptera innovationer. Detta trots att många europeiska länder har infört sanktioner för att främja just detta eftersom innovationer tros påverka tillväxten på marknaden. Branschartiklarna menar att LOU verkar innovationshämmande och anser att det beror på att tilldelningsgrunden "lägst pris" används samt att man ofta hänvisar till gällande standarder vid utföranden i förfrågningsunderlaget, något som teorin instämmer med. Innovationsupphandling används inte tillräckligt ofta vilket visas i att begreppet inte

har nämnts i någon av intervjuerna. Majoriteten av respondenterna tycker att LOU hämmar innovationen och endast en menar att möjligheten finns, dock är den väldigt begränsad. Det är begränsningen att inte få lämna sidoanbud som är den största bidragande faktorn och att stor vikt läggs vid beprövade metoder. Vidare förespråkar branschartiklarna att totalentreprenader skulle kunna vara en åtgärd för att öka innovationen, dock menar en respondent att det inte finns några rena totalentreprenader vid offentlig upphandling. En respondent tror att innovativa företag inte vänder sig till offentliga aktörer, medan andra förespråkar partnering som en metod att komma tillrätta med problemet att offentliga upphandlingar inte är tillräckligt innovativa. Samtidigt som möjligheten att handla upp innovationsupphandlingar kanske bör användas mer. Vi tror att en ökning av innovationsupphandlingar skulle medföra att innovativa företag i större utsträckning skulle vända sig till offentliga upphandlingar.

### ***6.1.6 Hinder och begränsningar***

Hinder och begränsningar finns redovisade i både teorin och empirin. Något som uppmärksammas som ett gemensamt hinder är utformningen av kraven. I teorin framgår det att en majoritet av SME tycker att många hinder är så betydande att de begränsar deras deltagande inom offentlig upphandling. Vad SME upplever som hinder varierar mellan de olika verksamhetsområdena. Då teorin speglar SME i allmänhet är det relevant att skillnader i uppfattningen framkommer. Undersökningen belyser LOU som innovationshämmande, medan teorin sätter bristfällig information om upphandlingarna som viktigt att belysa.



### 6.1.6.1 Information och annonsering

Både de teoretiska och empiriska artiklarna talar om att många SME finner att bristande information är en hindrande faktor och efterfrågar mer och tydlig annonsering om kommande upphandlingar. Vidare verkar denna brist vara speciellt påtagligt bland SME som är nya på den offentliga marknaden. Bland våra respondenter var det ingen som ansåg detta som en brist. Samtliga menade att informationen är enkel att komma åt då det finns bra verktyg och det enda negativa som framfördes var att upphandlingarna ibland placerades under fel rubrik i vissa databaser. Trots denna positiva inställning från respondenterna visade en färsk undersökning att så mycket som en femtedel av byggföretagen ansåg detta som ett problem.

### 6.1.6.2 Krav

Teorin belyser att varierande krav och bestämmelser är stora hinder för anbudsgivarna, något som varken branschartiklarna eller respondenterna håller med om. Branschartiklarna menar att det snarare är kravens koppling till projektet som är ett problem. Respondenterna tycker överlag att kraven är rimliga och relativt lågt ställda och flera ser dem snarare som ett urvalsverktyg än ett hinder. Samtidigt menar en respondent att skallkraven ibland är alltför lätta att ta sig över och en annan att referenskrav ofta kan vara otydliga. Kravens rimlighet och relevans i förhållande till det som upphandlas diskuteras av samtliga, både i teorin och empirin. Alltför många och för långtgående krav gör att vissa anbudsgivare väljer att avstå, vilket anses vara ett stort problem både i teorin och bland branschartiklarna, eftersom detta hämmar konkurrensen. Något som endast har diskuterats i teorin, men som vi anser vara viktigt, är när kraven skall vara uppfyllda.

Genom en respondent har det framkommit att anbudsprocessen utvecklas med hjälp av anbudsformulär med tydligare struktur kring bland annat krav på leverantör. Dock anser en annan respondent att skullkraven ibland, trots detta, inte finns tillräckligt tydligt beskrivna. Stor vikt bör även läggas vid återkoppling och uppföljning av kraven anses det i branschartiklarna.

#### *6.1.6.3 Resurser*

Anbudsarbetet nämns i teorin som resurskrävande, speciellt vid förberedandet av anbud. Det nämns att anbudsprocessen är mycket byråkratiskt och medför mängder av pappersarbete. Respondenterna hävdar att vissa delar av tidigare anbud går att återanvända och ett förslag framkom även gällande införandet av grundkvalificering för att minska på anbudsarbetet. En sådan åtgärd anser vi rimlig och relativt enkel att implementera. Ytterligare begränsande resurser som teorin belyser är leveranskapacitet samt ekonomiska resurser att lägga på personalutbildning gällande offentlig upphandling.

#### *6.1.6.4 Juridiskkompetens*

Något som i teorin belyses som ett stort hinder för SME att delta i offentliga upphandlingar är bristande juridiskkompetens. Detta ses inte som ett speciellt stort hinder av de undersökta företagen då man anser att det är en självklarhet att en juristkonsult ibland behövs. En respondent anser att de själva besitter den kunskap som krävs och en annan anlitar endast juridisk hjälp vid tvister. Branschartiklarna anser dock att upphandlingsprocessen inte bör vara så pass komplicerad att sådan hjälp behövs, något som vi själva håller med om.

#### 6.1.6.5 Förfrågningsunderlag

Bristande förfrågningsunderlag är en aspekt som får stort utrymme i empirin. Många av artiklarna menar att förfrågningsunderlaget ofta är alltför omfattande, avancerat och kräver mycket resurser vilket anses hämma deltagandet av de mindre företagen. Två av respondenterna anser att det inte finns speciellt mycket otydligheter i förfrågningsunderlaget och att man endast bör lägga vikt vid det som efterfrågas. Medan många av de andra respondenternas åsikter är av motsatt karaktär. Dessa berör otydligheter och tvetydigheter, där uppgifter ibland strider mot varandra och där de som anbudsgivare får lov att anta mycket vilket ofta leder till senare problem. Att man som anbudsgivare tvingas anta och uppskatta parametrar går givetvis inte helt att frångå, men att de upphandlande enheterna ska ta sig tid till att sätta sig in i hur anbudsgivarna uppfattar underlaget, tycker vi, bör standardiseras.

Enligt en undersökning önskades en förenkling av förfrågningsunderlaget av nästan hälften av de tillfrågade och en tredjedel önskade mindre byråkrati kring processen. En av respondenterna menar att det är vid utformandet av förfrågningsunderlaget som de upphandlande enheterna har möjlighet att nyansera sina krav, vilket skulle medföra mer preciserade anbud. Denna uppfattning styrks av artiklar i empirin som menar att de upphandlande enheterna måste bli bättre på att ställa förfrågningsunderlaget i proportion till dess omfattning och att de bör bli bättre på att svara på anbudsgivarnas frågor. Ytterligare ett förslag från teorin var att använda sig av standarddokumentation i anbudsprocessen.

#### 6.1.6.6 *Kommunikation och relationer*

Artiklarna i teorin speglar många problem orsakade av utebliven kommunikation och att ett möjliggörande av detta behövs för att minska krångel och öka effektiviteten. Även respondenterna är många eniga om att det idag är stor brist på dialog och att man bör bli bättre på att förhålla sig till dialog och kommunikation genom LOU. Genom dialog skapas utrymme för innovationer och det kan vara av denna anledning som flera av respondenterna ser den privata upphandlingen som mer attraktiv. Teorin stödjer argumentet om att bättre dialog mellan de upphandlande enheterna och leverantörerna behövs. Detta genom dess artiklar och förslag från Tillväxtverket och Konkurrensverket, där den sistnämnda belyser bättre kommunikation både före, under och efter avslutad upphandling. Tillväxtverket menar att det kan öka deltagandet och förenkla processen, vilket låter rimligt då många anser detta som en stor begränsning.

Det framgår ett flertal gånger i empirin att den offentliga upphandlingen inte tar vara på upprättade relationer och att bra relationer inte medför någon fördel inför nästkommande upphandling. I detta fall menar en av respondenterna att det trots allt finns visst utrymme för den upphandlande enheten att till viss del favorisera en entreprenör för tilldelning av kontrakt. Man kan i och med detta dra slutsatsen om att det ändå kan vara lönsamt att skapa ett bra arbetsklimat och att goda relationer kan göra inverkan hos upphandlaren i den offentliga upphandlingen. Även här finner vi argument för de åsikter som framkommit om att den privata upphandlingen ger fördelar. I en rapport från statskontoret avråddes å andra sidan beställare att ha en alltför nära relation till entreprenörerna då de menade att det kan bidra till att konkurrensen blir svagare.

### 6.1.7 Utvärderingsgrunder

Undersökningen visar att respondenterna i stort sett är eniga om att det i offentliga upphandlingar finns brister och otydligheter där utvärdering sker av mjuka parametrar. Trots att många ser förbättringar redan i annonseringen hur bedömningen av de mjuka parametrarna kommer att gå till är det i slutändan ändå svårt att veta hur de upphandlande enheterna värderat dem. En respondent menar att det är i detta skede som beställaren har sin enda möjlighet att värdera företagen lite mer fritt. Om detta faktiskt sker går inte att fastställa, men en utveckling av bedömningssystemet bör tas i beaktning.

I en av branschartiklarna presenteras en undersökning där en femtedel menade att priset är det enda som har betydelse vid en offentlig upphandling, detta instämmer en av respondenterna med och menar att priset många gånger är det enda konkurrensmedlet. Även i teorin nämns detta som ett hinder. Det framkom som åsikt i undersökningen att utvärderingen blir mer objektiv om det endast är priset som utvärderas. Sammantaget tycker mer än hälften av respondenterna att utvärderingarna sker objektivt.

Teorin belyser istället begreppet "value for money" och menar att begreppet kan tolkas på ett flertal sätt och att vissa anser begreppet som hämmande för SME, medan andra tror på motsatsen. Det menas också att begreppet för ett projekts totala tid inte alltid är förenligt med att försäkra sig om den lägsta initiala kostnaden. Man bör kanske i lite mer omfattande projekt försöka bedöma de mjuka parametrarna mer och se mer långsiktigt. Att en anbudsgivare har lägst pris säger som uttrycket tidigare inte så mycket om hur det ser ut i slutändan.

### ***6.1.8 Tilldelningsbeslut, granskning och överprövning***

Undersökningen visar att respondenterna anser att tilldelningsbeslutet efter tilldelning av kontrakt ofta varierar och att de större beställarna är mer detaljerade i dessa än de mindre. Det anses även att tilldelningsbeslutet är tillräckligt i de fall utvärderingen baseras på pris men ibland otillräckligt när utvärdering viktas av mjuka parametrar. Ibland bifogas mer detaljerade utvärderingar till tilldelningsbeslutet, vilket vi anser skulle kunna genomföras i större utsträckning.

Majoriteten av respondenterna granskar de andra anbudsgivarnas anbud av flera olika anledningar. Vi anser att en granskning inte enbart bör utföras med syfte att hitta felaktigheter utan att entreprenörer ska se möjligheten till granskning som ett verktyg för att kartlägga marknaden och ta lärdom av varandra.

Branschartiklarna lägger fokus vid det slöseri av skattemedlen som uppkommer vid överklagande vid LOU-upphandlingar. Att lagen är så pass styrda och att upphandlingarna är hårt bevakade anses bidra till antalet överprövningar, där Sverige låg i topp 2010. Trots statistiken är det endast en av de åtta respondenterna som någon gång gjort en överprövning. Huruvida det är lönsamt att överklaga skiljer sig givetvis från fall till fall. Vi anser att alla bör utnyttja sin rätt att överklaga i de fall de blivit orättvist bedömda samtidigt som vi anser, liksom flera respondenter, att man inte bör bråka och störa marknaden i onödan.

### ***6.1.9 Kompetens hos upphandlande enhet***

Att kompetensen hos beställare anses som bristande belyses både i teorin och empirin i denna rapport. Dålig kompetens hos offentliga enheter leder till bristande skalkrav och att orimliga anbud ibland antas. De upphandlande enheterna saknar ibland resurser för att tillhanda-

hålla utbildning för sina anställda. Denna väg tros vara den bästa för att upphandlingsprocesserna skall bli bättre istället för att detaljstyra den mer genom lag. Detta tror vi kan kopplas till storlek på aktör och man därför inte kan förvänta sig samma struktur och kompetens mellan olika orters aktörer. En ökad utbildning av beställare skulle leda till att förfrågningsunderlagen och skallkraven i dessa skulle stå i bättre proportion till projektens omfattning, samtidigt som det av vår undersökning framkom att den upphandlande enheten ändå har blivit bättre på just detta. En respondent tycker att kompetensnivån hos beställare har utvecklats, men att den samtidigt måste bli ännu bättre. En utveckling som har skett är att beställare i större utsträckning använder sig av externa konsulter för att upprätta handlingar som i och med detta får en högre klass, vilket även kan ses som en minskad kompetensnivå hos beställaren.

#### **6.1.10 Åtgärder**

Åtgärder och förbättringsförslag finns presenterade i samtliga delar av studien. Samtliga avsnitt belyser förenklingar och förtydligande av förfrågningsunderlagen, bättre kommunikation och bättre genomtänkta kvalificeringskrav. Teorin skildrar uppfattningen om bättre tillhållande av information och bildandet av konsortium medan empirin speglar en höjning av direktupphandlingsgränsen för byggtreprenader, fler och uppskattningsbara utvärderingskriterier och mer samverkansentreprenader som åtgärder att praktisera. Något som kan uppmärksammas är att förslag om att standardisera upphandlingarna, föreslagna 2005 och 2008 fortfarande framstår som en nödvändig åtgärd. En möjlig anledning till detta kan vara att processer tar lång tid att ändra och att det är svårt att få en stark gemensam genomslagskraft.

Men överlag reflekterar empirin någorlunda lika med teorin om vilka åtgärder som behövs.

#### *6.1.10.1 Uppdelning av kontrakt*

Den relativt stora omfattningen på en del kontrakt begränsar SME gällande leverantörskapacitet och anses som ett hinder i teorin. Trots EU:s likabehandlingsprincip är man medveten om att stora kontrakt medför svårigheter för SME. Det anses att detta är den viktigaste anledningen till att SME inte försöker delta i europeiska anbud. Även branschartiklarna anser kontraktsstorleken som ett hinder.

Teorin och branschartiklarna förespråkar båda uppdelning av kontrakt som en möjlighet för att öka SMEs deltagande. Hälften av respondenterna anser inte att uppdelning av kontrakt skulle medföra några fördelar varpå en av respondenterna belyser problem med samordningen som något som istället måste hanteras. Två respondenter menar att alltför uppdelade kontrakt kan anses oattraktivt och att de på grund av uppdelning väljer att inte delta. Dock framkommer åsikten om att uppdelning av kontrakt kan vara mer positivt för de mindre företagen än för de medelstora. Huruvida uppdelning av kontrakt anses positivt eller inte tror vi speglas i storleken på företaget samt dess verksamhetsområde.

#### *6.1.10.2 Partnering*

En majoritet av respondenterna anser att partnering är bra, speciellt vid komplexa projekt. Dock att samverkansformen kanske är mer lämplig för medelstora och stora företag än för de små. Detta argument kan anses rimligt då partnering används främst vid större projekt där entreprenören besitter stora resurser. Branschartiklarna menar att partnering



bland annat kan bidra till bättre kvalitet och kostnadsbesparingar och att beställare ges större inflytande i projekten. De menar även, i enlighet med åsikter från respondenterna, att partnering kan främja innovationen. Teorin nämner att partnering kan vara lösningen på mycket av den kritik som riktas mot den traditionella upphandlingsmodellen, men att det även i denna modell kan uppstå merkostnader för att finna sig en ny samarbetspartner. Däremot kan man se det lönsamma i ett fungerande samarbete, då erfarenheter och förtroende växer mellan parterna vilket gynnar fortsatta framtida samarbeten. Det framgick även att en av respondenterna ansåg att partnering är under fortsatt framfart.

### 6.1.10.3 Konsortium

Att bilda konsortium, eller samarbeta med andra företag, nämns i teorin som en åtgärd för att öka SMEs deltagande samt öka andelen tilldelade kontrakt till dem. Trots detta är det endast en av respondenterna som faktiskt har arbetat i konsortium och en annan säger att de har blivit tillfrågade att samarbeta, men inte gjort det. Det hävdas vidare i teorin att en effektivisering av bildandet av konsortium behövs och vi tror att detta skulle medföra en ökning av samarbetande företag.

## 6.2 Metoddiskussion

Studiens teoretiska grund byggs mestadels på utländska vetenskapliga artiklar och forskning, vilket är hämtat från universitets databaser samt från andra sökverktyg. Då knappt någon forskning inom ämnesområdet finns på svenska har studien grundat på utländsk forskning. Det är här att betrakta att skillnader kan finnas mellan länders lagar och styre, vilket kan ge åsikter av annan art än genom vår intervjustudie. Publikationerna som använts är många relativt nya, medan det ändå finns ett fåtal artiklar som är publicerade på 90-talet. Att artiklarna är av ny-

hetsvärde gör att de åsikter som skribenten framfört lättare går att sätta i relation till våra egna undersökningsresultat. Inom vårt ämnesområde finns mängder av intressanta artiklar som berör SME och offentlig upphandling, men då studien är begränsad till 15 hp (10 veckor) har ett bekvämlighetsurval givetvis gjorts. Det betyder att vi inte har haft möjlighet att grota ner oss i allt material och sökdata-baser i den utsträckning man kanske hade velat göra. En granskning av vidare referenser från lästa artiklar har inte heller fått det utrymme som hade varit intressant. Vid sammanställning av referenserna fann vi ändå att många av författarna refererat till varandra eller till en och samma utvalda skribent. I helhet anser vi dock att teorin speglar en bra bild av hur andra länder upplever SMEs deltagande i den offentliga upphandlingen och vilka hinder och möjligheter dessa företag ställs inför.

Vid sökningen av branschartiklarna fick vi fram tillräckligt med material för att upprätta en sammanställning av studien som vi anser speglar de framkomna åsikterna rättvist. Då empirin har fokus på specifikt byggbranschen och upphandling av byggtreprenader har artiklarna i detta avsnitt en direkt koppling till byggbranschen. Generella artiklar om SME har därför valts bort. Förutom vår avgränsning genom utvalda sökord kan det alltid finnas personliga åsikter som ligger till grund för urvalet. Med detta menar vi att man oavsiktligt kan lägga vikt vid de åsikter man instämmer med eller åt andra sidan med de argument som framställs som starkast i artiklarna. Även organisationen bakom publikationerna kan ha betydelse, då man kan anse vissa igenkännande organisationer som mer trovärdiga.

Urvalet av respondenter var som tidigare nämnt baserat på ett bekvämlighetsurval där de respondenter som gett uttryck för medverkan inom rimlig tid valdes. Valet av respondenter kan ha en stor betydelse för de

argument som framkommit. Till exempel har majoriteten av de företag som intervjuats definierats som medelstora företag, vilket säger sig själv inte speglar de allra minsta företagens syn på offentlig upphandling och upphandlingsprocessen. Hade mer tid funnits hade vi lagt större vikt vid att se till att studien baserades på en relativt jämn fördelning mellan de små och medelstora företagen. Vissa företags intresse för medverkan inkom alltför sent, trots att det var av intresse och vissa företag erbjöd sin hjälp i ett tidigt skede men fullföljde sedan inte sitt åtagande.

Samtliga intervjuer som ägt rum har varit lyckade. Vi har mötts av ett positivt bemötande och ett överlag stort intresse för vår studie och vårt engagemang. En nackdel som framkommit när studien tog sin form var att det teoretiska underlaget bör vara så gott som klart innan undersökningen påbörjas. I detta examensarbete finns ingen möjlighet att avverka teorin innan påbörjad undersökning vilket i vårt fall ledde till att bra framkomna frågor i teorin inte belyst på samma sätt i empirin. Ett exempel är utformningen av intervjufrågorna. Vi märkte redan under den första intervjun att vissa frågor inte var relevanta samtidigt som vi under bearbetningen av teorin såg brister i form av bra uteblivna frågor i det egna underlaget. I den utsträckning vi kunnat ändra frågorna och komplettera intervjuerna har detta gjorts, men det går inte att frångå att det bör läggas stor vikt vid teorin innan påbörjad undersökning och att en eventuell pilotstudie av intervjuunderlaget kan vara till fördel. Respondentens position i företaget kan vara av stor betydelse för de framkomna åsikterna, då respondenternas involvering och kunskap om företagets LOU-arbete kan variera. Vissa frågor är utformande på ett sätt som gör att åsikter som framförs kan tolkas som mer personliga än företagets allmänna uppfattning, detta är något att ha i åtanke. En av respondenterna svarade via e-mail. Detta ser vi som en bra möjlighet då

respondenten annars hade avböjt medverkan samtidigt som svaren och åsikterna är mer koncentrerade och att det inte finns något utrymme för följdfrågor eller förtydligande på samma sätt.

### **6.3 Slutsatser**

Den egna undersökningen har visat på många olikheter i jämförelse med både teorin och branschartiklarna. Många av de hinder som nämns i teorin upplevs inte som begränsningar av våra respondenter. Något som både teorin, branschartiklarna och respondenterna belyser är hur viktigt det är med innovation och att det bör främjas mer. Påståendet att statliga kontrakt skulle vara dyrare än privata verkar inte alls överensstämma med respondenternas åsikter. De menar istället att den icke existerande möjligheten att lämna sidoanbud/reservationer är det som verkar mest hämmande. Hur man ser på kvalifikationskraven varierar, dock bör störst vikt läggas vid att kraven är relevanta till det som skall upphandlas. Något av det viktigaste som har framkommit genom vår undersökning var bristen på kommunikation mellan leverantör och offentlig enhet, vilket är något som bör ses över och möjliggöras i större utsträckning. Vidare belyser teorin starkt att en uppdelning av kontrakt skulle medföra en ökning av deltagande SME, medan respondenterna överlag inte alls är av samma åsikt. De menar istället att allt för små kontrakt kan medföra det motsatta. Slutligen tycker vi det bör uppmärksammas att många av respondenterna nämner partnering som en lösning på många av de problem som uppkommer vid offentlig upphandling.

Vi tror att många av skillnaderna mellan teorin och empirin kan bero på att forskningen och de undersökningar de bygger på är utförda i andra länder än Sverige. Där ser lagar och regler lite annorlunda ut och troligtvis ser även byggbranschen lite annorlunda ut i de länderna. En yt-

terligare aspekt som kan bidra till skillnaderna tros vara att vi i vår empiri endast tittar på byggspecifika företag medan teorin bygger på undersökningar inom andra verksamhetsområden.

### **6.3.1 Svar på frågeställningarna**

#### **Hur upplever SME generellt den offentliga upphandlingen och dess regelverk?**

Hur SME upplever den offentliga upphandlingen och dess regelverk verkar variera mellan entreprenörerna och överlag verkar de flesta respondenter se bristande kommunikation och innovationshämmande som de största nackdelarna med LOU. De flesta respondenter är eniga om att den offentliga upphandlingen är transparent och tillgänglig för alla, dock inte alltid i positiv bemärkelse.

#### **Vilka brister och svårigheter upplever SME före, under och efter upphandlingsprocessen?**

SME upplever kommunikation och det allt för stora fokus på priset som brister med processen som bör åtgärdas. Innan kontraktsskrivandet benämns otydligheter i underlaget som den största bristen, därefter är det innovationsmöjligheterna som anses som svåra att genomföra under processen.

#### **Vilka möjligheter får SME genom LOU?**

Den möjlighet som SME ser att LOU ger är tillgängligheten av upphandlingarna, att annonseringen sköts väl och att alla får vara med och delta. Utöver detta ges de anbudsgivare som deltar chansen att få en inblick i vilka andra aktörer som är verksamma och på vilket sätt de konkurrerar.

### **Vad upplevs idag som bristfälligt i lagstiftningen och vilka förbättringar kan göras för att upphandlingsprocessen skall fungera bättre?**

Lagstiftningen anses bristfällig gällande det hårda kravet på direktupphandling av byggtreprenader som inte står i proportion till dess tröskelvärde på samma sätt som för varor och tjänster. Ibland anses lagen så pass krånglig att specialkompetens kan behövas samt att lagen är mer styrd än den behöver vara gällande upphandlingar under tröskelvärdet.

SME anser att förbättringar kan göras genom införandet av standardiserade modeller för upphandling och dokumentation samt att de upphandlande enheterna måste bli bättre på att förhålla sig till kommunikation i offentliga upphandlingar. Det efterfrågas också att mer vikt bör läggas vid andra utvärderingskriterier än lägst pris och många respondenter belyser fördelarna med att arbeta i samverkansformen partnering.

### **6.4 Förslag på fortsatta studier**

Det finns många aspekter att beakta inom området offentlig upphandling som inte tagits upp i denna studie. Förslagen kan göras många men det vore intressant att betrakta den motsatta parten, det vill säga den offentliga enheten. Hur upplever dessa parter företagets framkomna åsikter och finns det områden där åsikterna är gemensamma eller helt motsatta. Att granska hur kommuner eller landsting arbetar på olika orter kan också vara intressant. En annan aspekt att studera vidare är hur dessa små- och medelstora företags åsikter skiljer sig från de stora. Det nämns i rapporten att de större företagen har mer resurser och därför har större möjligheter att pressa priserna, men stämmer det verkligen? De större företagen ingår ofta i koncerner till vilken en viss pro-

cent alltid ska avsättas. De större företagen har även större omfattning av personal och byggledning på varje projekt vilket medför kostnader i form av bodetablering med mera, vilket de mindre ofta inte har.

Vi har i vår studie lagt fokus på offentlig upphandling som helhet, där allt från processen men också inställning och hjälpmedel först fram som diskussionsområden. En mer noggrann granskning av enbart upphandlingsprocessen skulle med stor sannolikhet kunna ge mer detaljerade svar och tydligare kunna klarlägga dess brister.

Större tillsynsmyndigheter och intresseorganisationer har resurserna att föra statistiska undersökningar inom samma område vilket skulle kunna vara att eftersträva även från mindre håll som i vårt fall.

Att spegla hur politiken är sammankopplad till de lagar och regler som reglerar den offentliga upphandlingen inom EU samt på nationell nivå är ytterligare en aspekt som är intressant att framföra.





## 7. REFERENSLISTA

### 7.1 Tryckta källor

**Bergqvist, P-O., Hane, J. & Johansson, S.** (2012). *Offentlig upphandling av entreprenader inom byggsektorn*. Stockholm: AB Svensk Byggtjänst.

**Black, C., Akintoye, A. & Fitzgerald, E.** (2000). An analysis of success-factors and benefits of partnering in construction. *International Journal of Project Management*, vol 18, no. 6, ss 422-434

- Citerar Saunders, M. (1994). *Strategic purchasing and supply chain management*. London: Financial Times Pitman Publ.

**Bryman, A.** (2008). *Samhällsvetenskapliga Metoder*. 2 uppl. Malmö: Liber AB.

**Fee, R., Erridge, A. & Hennigan, S.** (2002). SMEs and government purchasing in Northern Ireland: problems and opportunities. *European Business Review*, vol. 14, no. 5, ss 326-334.

- Citerar DTI (2000). *Support for Business – Help for Small Business and New Business*. Department of Trade and Industry. Tillgänglig: <http://dti.gov.uk/support/index.htm>

**Karjalainen, K. & Kemppainen K.** (2008). The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. *Journal of Purchasing & Supply Management*, vol. 14, ss 230-240.

**Kidalov, M. & Snider, K.** (2011). US and European Public Procurement Policies for Small and Medium-Sized Enterprises (SME): A Comparative Perspective. *Business and Politics*, vol. 13, no. 4, art. 2.

- Citerar Beaver, G. & Prince, C. (2004). Management, Strategi and Policy in the UK Small Business Sector: A Critical Review. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, vol. 11, no. 1, ss 34-49.
- Citerar Europeiska Kommissionen, Enterprise and Industry Directorate General (EK EIDG) (2004). *Innovation Policy in Europe 2004*. Tillgänglig: [http://www.euroqualityfiles.net/cecistnet/FP6-FP7-portals/IST-ICT/Report/Innovation\\_policy\\_europe\\_2004.pdf](http://www.euroqualityfiles.net/cecistnet/FP6-FP7-portals/IST-ICT/Report/Innovation_policy_europe_2004.pdf)
- Citerar Europeiska Kommissionen (EK) (2008a). *Think Small First: A Small Business Act for Europe*. Communication COM (2008) 394. Brussels: EC..
- Citerar Europeiska Kommissionen (EK) (2008b). *European Code of Best Practises Facilitating Access of SMEs to Public Procurement Contracts*. SEC (2008) 2193. Brussels: EC..
- Citerar Grando, A. & Belvedere, V. (2006). District's manufacturing performances: A comparison among large, small-to-medium-sized and district enterprises. *International Journal of Production Economics*, vol. 104, no. 1, ss 85-99.
- Citerar Parker, R. (2002). Cordination and Competition in Small Business Policy: A Comparative Analysis of Australia and Denmark. *Journal of Economic Issues*, vol. 36, no. 4, ss 935-952.
- Citerar Small Business Administration (SBA) (2010). *Goaling Programme: Small Business Prime Contracting Achievement and Small Business Procurement Scorecards*. Tillgänglig: [http://www.sba.gov/sites/default/files/files/FY10%20SB%20Procurement%20Scorecard\\_FINAL\\_GOVERNMENT%20WIDE.pdf](http://www.sba.gov/sites/default/files/files/FY10%20SB%20Procurement%20Scorecard_FINAL_GOVERNMENT%20WIDE.pdf)

- Citerar Thai, K. (2001). Public Procurement Reexamined. *Journal of Public Procurement*, vol. 1, no. 1, ss 9-50.

**Linthorst, M.M. & Telgen, J.** (2006). *Future public purchasing: buying from multiple suppliers*. Tillgänglig: [http://www.utwente.nl/mb/iebis/staff/linthorst/67\\_linthorst\\_telgen\\_edited\\_acc.pdf](http://www.utwente.nl/mb/iebis/staff/linthorst/67_linthorst_telgen_edited_acc.pdf) [Hämtad 2014-04-10]

**Loader, K.** (2005). Supporting SMEs through government purchasing activities. *The International Journal of Entrepreneurship and Innovation*, vol. 6, no. 1, ss 17-26.

**Loader, K.** (2007). The Challenge of Competitive Procurement: Value for Money Versus Small Business Support. *Public Money & Management*, vol. 27, no. 5, ss 307-314.

- Citerar Banncock, J & Peacock, A. (1989). *Governments and Small Business*. London: Paul Chapman Publishing
- Citerar Gershon, P. (1999). *Review of Civil Procurement in Central Government*. (London: HM Treasury).
- HM Treasury (1995). *Setting New Standards: A Strategy for Government Procurement*. (London: HMSO)
- Citerar SBS (2003). *Business plan 2003*. (London: DTI)
- Citerar SBS (2005). *SME statistics UK 2004: Statistical press release*. (London: DTI).
- Citerar Storey, D. & Sykes, N. (1996). Uncertainty, innovation and management. I Burns, P. & Dewhurst, J. (1996) *Small Business and Entrepreneurship*. Basingstoke: MacMillan, ss 73-93.

**Loader, K.** (2013). Is public procurement a successful small business support policy? A review of the evidence. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 31, ss 39-55.

- Citerar Cabinet Office (2011). *Government opens up contracts to small business*. Tillgänglig: <https://www.gov.uk/government/news/government-opens-up-contracts-to-small-business>
- Citerar FreshMinds (2008). *Evaluating SME experiences of government procurement*. (London: Scorecard Working Party, FreshMinds).
- Citerar MacManus, S. (1991). Why businesses are reluctant to sell to governments. *Public Administration Review*, vol. 51, ss 328-344.

**Sundstrand, A.** (2013). Aktuella frågor om offentlig upphandling. *Europarättslig tidsskrift*, no. 2, ss 201-216.

**Söderberg, J.** (2011). *Att upphandla byggprojekt*. 6 uppl. Lund: Studentlitteratur

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

**Zheng, J., Walker, H. & Harland, C.** (2006). The role of SMEs in public procurement: a review of literature and research agenda. *Proceedings of the 15th Annual ISPERA Conference*, no. 57.

- Citerar Carter, C.R., Auskalnis, R.J. & Ketchum, C.L. (1999). Purchasing from Minority Business Enterprises: key Success Factors. *Journal of supply chain management: A global Review of Purchasing and Supply*, vol. 35, no. 1, ss 28-32.

- Citerar Erridge, A., Fee R. & MacLroy, J. (1998). *Involvement of SMEs in public procurement*. *Public Procurement Law Review*, vol. 7, no. 2, ss 37-51.

## 7.2 Elektroniska källor

**Byggindustrin** (2009-12-08). *LOU bättre än sitt rykte*. Tillgänglig: <http://byggindustrin.se/artikel/nyhet/lou-b%C3%A4ttre-%C3%A4n-sitt-rykte-16818> [Hämtad 2014-05-06]

**Byggindustrin** (2012-09-13). *En majoritet av svenskarna misstror LOU*. Tillgänglig: <http://byggindustrin.se/artikel/nyhet/en-majoritet-av-svenskarna-misstror-lou-18591> [Hämtad 2014-05-06]

**Ceder, P.** (2014-03-13). *Byggmästarn van vid granskande blickar*. Tillgänglig: [http://www.entreprenor.se/i\\_praktiken/byggmastarn-van-vid-granskande-blickar\\_581040.html](http://www.entreprenor.se/i_praktiken/byggmastarn-van-vid-granskande-blickar_581040.html) [Hämtad 2014-05-06]

**Cocozza, M.** (2012-09-05). *Korruption inom byggsektorn*. Tillgänglig: <http://byggindustrin.se/artikel/debatt/korruptionen-inom-byggsektorn-18577> [Hämtad 2014-05-06]

**EIM Business & Policy Research and Austrian Institute for SME Research (EIM)** (2004). *Final Report: The Access of SMEs to Public Procurement Contracts*. Tillgänglig: <http://www.docstoc.com/docs/969402/Europa--Enterprise---The-access-of-SMEs-to-public-procurement-contracts---EIM---Final-report-22-March-2004> [Hämtad 2014-04-10]

**Europeiska Kommissionen (EK)** (2014-01-16). *Think Small First principle*. Tillgänglig: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/think-small-first/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/think-small-first/index_en.htm) [Hämtad 2014-04-10]

**EU-upplysningen** (2014-02-04). *Så blir EU-lag svensk lag*. Tillgänglig: <http://www.eu-upplysningen.se/Sverige-i-EU/EU-lagar-galler-fram-for-svenska-lagar/Sa-blir-EU-lag-svensk-lag/> [Hämtad 2014-04-10]

EU (2014a). *EU:s stöd och program*. Tillgänglig: [http://europa.eu/about-eu/funding-grants/index\\_sv.htm](http://europa.eu/about-eu/funding-grants/index_sv.htm) [Hämtad 2014-04-10]

EU (2014b-01-29). *Small Business Act for Europe*. Tillgänglig: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/index_en.htm) [Hämtad 2014-04-10]

Fernström, G. (2012-04-13). *Samverkan får allt mer genomslag*. Tillgänglig: <http://byggindustrin.se/artikel/debatt/%C2%94samverkan-f%C3%A5r-allt-st%C3%B6rre-genomslag%C2%94-18414> [Hämtad 2014-05-06]

Fernström, G. (2013-05-21). *Samverkansformerna är på frammarsch*. Tillgänglig: <http://byggindustrin.se/artikel/debatt/samverkansformerna-%C3%A4r-p%C3%A5-stark-frammarsch-18996> [Hämtad 2014-05-06]

Hane, J. & Bergqvist, P-O. (2012-11-19). *Bygg måste höja rösten om LOU*. Tillgänglig: <http://byggindustrin.se/artikel/debatt/bygg-m%C3%A5ste-h%C3%B6ja-r%C3%B6sten-om-lou-18684> [Hämtad 2014-05-06]

Hindersson, P. (2009-12-08). *LOU bättre än sitt rykte*. Tillgänglig: <http://byggindustrin.se/artikel/nyhet/lou-b%C3%A4ttre-%C3%A4n-sitt-rykte-16818> [Hämtad 2014-05-06]

Häggqvist, P. (2009-04-25). *LOU fortfarande förknippat med svåra frågor*. Tillgänglig: [http://www.stockholmsbf.se/nyheter-2009/lou-fortfarande-förknippat-med-svara-fra\\_\\_452](http://www.stockholmsbf.se/nyheter-2009/lou-fortfarande-förknippat-med-svara-fra__452) [Hämtad 2014-05-06]

Jäderholm, B., Söderström Jerring, Å., Selahn, M. & Löfsjögård, M. (2012-01-25). *Totalentreprenader driver på innovation och produktivitet*. Tillgänglig:

<http://byggindustrin.se/artikel/debatt/%C2%94totalentreprenader-driver-p%C3%A5-innovation-och-produktivitet-18249> [Hämtad 2014-05-06]

**Kindahl, I.** (2010-04-29). *Nu ska små leverantörer släppas in*. Tillgänglig: <http://byggindustrin.se/artikel/nyhet/nu-ska-sm%C3%A5-leverant%C3%B6rer-sl%C3%A4ppas-17236> [Hämtad 2014-05-06]

**Konkurrensverket** (2009-01-14). *Upphandling och mindre företag – öka SME:s deltagande och dra nytta av konkurrensen*. Tillgänglig: [http://www.kkv.se/upload/Filer/Upphandling/SME/pm\\_upphandling\\_%20mindre\\_foretag\\_pdf.pdf](http://www.kkv.se/upload/Filer/Upphandling/SME/pm_upphandling_%20mindre_foretag_pdf.pdf) [Hämtad 2014-04-10]

**Konkurrensverket** (2011). *Siffror och fakta om offentlig upphandling*. Stockholm: E-print AB (Konkurrensverkets rapportserie 2011:1) Tillgänglig: [http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/rapport\\_2011-1.pdf](http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/rapport_2011-1.pdf) [Hämtad 2014-04-10]

**Konkurrensverket** (2014a). *Om offentlig upphandling*. Tillgänglig: [http://www.kkv.se/t/SectionStartPage\\_\\_\\_6244.aspx](http://www.kkv.se/t/SectionStartPage___6244.aspx) [Hämtad 2014-04-10]

**Konkurrensverket** (2014b). *Utvärderingsgrunder*. Tillgänglig: [http://www.kkv.se/t/Process\\_\\_\\_4385.aspx](http://www.kkv.se/t/Process___4385.aspx) [Hämtad 2014-04-10]

**Konkurrensverket** (2014c). *Tröskelvärden*. Tillgänglig: [http://www.kkv.se/t/Process\\_\\_\\_2159.aspx](http://www.kkv.se/t/Process___2159.aspx) [Hämtad 2014-04-10]

**Micko, L.** (2013-12-10). *Underlätta för små bolag – dela upp upphandlingen*. Tillgänglig: <http://upphandling24.idg.se/2.1062/1.531926/underlatta>



[for-sma-bolag---dela-upp-upphandlingen?queryText=sm%E5%20f%F6retag](#) [Hämtad 2014-05-06]

**Nordiska konkurrensmyndigheterna** (2014). *En vision för konkurrenspolitiken – Med blicken mot 2020*. (Nordiska rapporter, 2014:1) Tillgänglig: [http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/nordiska/Nordic\\_report\\_Vision\\_For\\_Competition\\_2013\\_sammanfattning.pdf](http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/nordiska/Nordic_report_Vision_For_Competition_2013_sammanfattning.pdf) [Hämtad 2014-04-10]

**PWC** (2014). *Entreprenadbarometern 2014*. Tillgänglig: <http://www.pwc.se/sv/entreprenad/publikationer/entreprenadbarometern-2014.jhtml> [Hämtad 2014-05-06]

**Ramberg, C. & Reepalu, I.** (2013-09-26). *Offentlig upphandling är byråkrati till ingen nytta*. Tillgänglig: <http://www.dn.se/debatt/offentlig-upphandling-ar-byrakrati-till-ingen-nytta/> [Hämtad 2014-05-06]

**Regeringen** (2013-12-19). *Mål och prioriteringar för offentlig upphandling*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/15446/a/181879> [Hämtad 2014-04-10]

**Regeringen** (2014a-01-21). *Offentlig upphandling i Sverige*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/14899/a/169128> [Hämtad 2014-04-10]

**Regeringen** (2014b-02-11). *Nya EU-direktiv ska ge enklare och mer effektiv offentlig upphandling*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/18061/a/233865> [Hämtad 2014-04-10]

**Stjernfeldt Jammeh, K.** (2013-12-17). *Tillbaka till syftet med LOU*. Tillgänglig: <http://upphandling24.idg.se/2.1062/1.531936/tillbaka-till-syftet-med-lou?queryText=sm%E5%20f%F6retag> [Hämtad 2014-05-06]

**Stockholm TT** (2013-11-19). *Byggbolag störst i offentlig upphandling*. Tillgänglig: [http://www.svd.se/naringsliv/byggbolag-storst-i-offentlig-marknad\\_8740646.svd](http://www.svd.se/naringsliv/byggbolag-storst-i-offentlig-marknad_8740646.svd) [Hämtad 2014-05-06]

**Svidén, H. & Carlsson, A.** (2012-11-19). *Offentliga upphandlingar stoppar småföretag*. Tillgänglig: [http://www.entrepreneur.se/nyheter/offentliga-upphandlingar-stoppar-smaforetag\\_501443.html](http://www.entrepreneur.se/nyheter/offentliga-upphandlingar-stoppar-smaforetag_501443.html) [Hämtad 2014-05-06]

**Söderberg, A.** (2009-06-18). *Byggherrarna: Förenkla LOU*. Tillgänglig: <http://www.byggvarlden.se/byggherrarna-lt-br-gt-lt-br-gt-forenkla-lou-58279/nyhet.html> [Hämtad 2014-05-06]

**Thand Ringqvist, E.** (2014-02-04). *Specifika krav kan gå ut över små företagen*. Tillgänglig: [http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/specifika-krav-kan-ga-ut-over-smaforetagen\\_8958710.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/specifika-krav-kan-ga-ut-over-smaforetagen_8958710.svd) [Hämtad 2014-05-06]

**Tillväxtverket** (2005). *Småföretag och offentlig upphandling*. Tillgänglig: <http://publikationer.tillvaxtverket.se/ProductView.aspx?ID=658&pageIndex=0> [Hämtad 2014-04-10]

- Citerar Tervahauta, P. & Zackrisson, M. (2003). *Offentlig upphandling i EU och USA – hinder och möjligheter för små och medelstora företag*. ITPS A2004:027

**Tillväxtverket** (2014-01-10). *EU:s definition av SMF/SME*. Tillgänglig: <http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/insatserfortillvaxt/flerochvaxandefore->

<tag/cosme/eusdefinitionavsmfsme.4.21099e4211fdb8c87b800017125.html> [Hämtad: 2014-04-10]

**Ulfsson Forsell, A. & Sandstedt, I.** (2014-02-11). *Nytt år och nya (Upphandlings) möjligheter!*. Tillgänglig: <http://upphandling24.idg.se/2.1062/1.546573/nytt-ar-och-nya-upphandlingsmojligheter> [Hämtad 2014-05-06]

**Åfreds, J.** (2008-03-06). *LOU missgynnar mindre företag*. Tillgänglig: <http://byggindustrin.se/artikel/nyhet/lou-missgynnar-mindre-f%C3%B6retag-10169> [Hämtad 2014-05-06]

**Åkerlund, S.** (2010-10-19). *Konkurrensverkets dilemma*. Tillgänglig: <http://byggindustrin.se/artikel/ledare/konkurrensverkets-dilemma-17712> [Hämtad 2014-05-06]

### 7.3 Muntliga källor

Respondent	Position	Omsättning	Anställda	Datum
A	Delägare	300 miljoner	Ca 80	2014-04-01
B	Distriktschef och projektchef	100 miljoner	Ca 30	2014-03-26
C	Affärsområdes- chef	400 miljoner	Ca 100	2014-03-31
D	Arbetschef	365 miljoner	Ca 90	2014-03-26
E	Projektledare	70 miljoner	Ca 40	2014-04-29
F	Arbetschef	200 miljoner	Ca 50	2014-04-03
G	VD	82 miljoner	Ca 30	2014-04-17
H	Kalkylchef	200 miljoner	Ca 60	2014-04-15

# Bilaga 1

## Intervjufrågor:

1. Berätta kort om er verksamhet samt din befattning på företaget.
2. Hur många offentliga upphandlingar har ni deltagit i de senaste 5 åren och vilka totala värden handlar det om samt hur många har ni vunnit?
3. Finns tydlig information om aktuella/kommande offentliga upphandlingar?
4. Hur mycket resurser lägger ni ner på anbudsskrivning, t.ex. antal involverade personer, tid, kostnad, extern kompetens?
5. Vad har ni för uppfattning om LOU?
6. Föredrar ni privata framför offentliga upphandlingar? Om ja, varför? (Ekonomiskt, innovation, resurser, osv)
7. Hur anser ni att LOU har begränsat eller gett er nya möjligheter?
8. Är någon entreprenadform mer attraktiv än någon annan?
9. Tycker ni att konkurrensen främjas genom LOU? Motivera varför/varför inte.
10. Finns planer på expansion/sammanslagningen/samarbete med annat företag för att klara vissa kvalifikationskrav?
11. I hur stor grad skiljer sig upphandlingsprocessen mellan olika offentliga upphandlare? Ge exempel.
12. Märker ni någon skillnad på hur de offentliga upphandlarnas beställarkompetens har utvecklats de senaste åren?
13. Upplever ni svårigheter med att uppfylla de skallkrav som finns upprättade? Om ja, hur/vilka?
14. Finns det ofta otydligheter i FU som försvårar anbudsskrivandet? Om ja, vilka?

15. Är de "mjuka parametrarna" nått som är svårt att avgöra hur den upphandlande enheten kommer att bedöma?
16. I vilken omfattning sker ÄTA-arbeten efter avslutad upphandling?
17. Leder offentlig upphandling enligt dig till mer objektiv utvärdering av anbud, fri från otillbörlig påverkan och korruption?
18. Blir ni informerade på ett konstruktivt sätt varför ni har förlorat en anbudsprocess och förstår ni varför?
19. Granskar ni de andra anbudsgivarnas anbud ofta? Har ni gjort överprövningar?  
I så fall varför/hur många?
20. I hur stor utsträckning kan man återanvända material/text/underlag till olika anbud?
21. Utnyttjar ni den hjälp som finns, t.ex. genom den information Sveriges Byggindustrier förmedlar, eller önskar ni att mer hjälp fanns att få?
22. Finns det möjligheter för innovation, d.v.s. att föreslå innovativa lösningar i anbudsfröförandet, eller hämmar LOU innovation?
23. Kan LOU-upphandlingar förenklas/förbättras för ett bättre deltagande? Om ja, vilka moment/vad?
24. Om beställare skulle vara villiga att dela upp omfattande projekt i flera mindre kontrakt, skulle detta medföra att ni deltog i fler?
25. Har ni något att tillägga angående offentliga upphandlingar som inte har behandlats i ovanstående?