



TEKNISKA HÖGSKOLAN
HÖGSKOLAN I JÖNKÖPING

**Beställarens syn på offentlig upphandling
av byggtreprenader**

Purchasers' perspective on procurement of public works

Emil Sandén

Adrian Gylin Janoff

EXAMENSARBETE 2015

Byggnadsteknik

Postadress:
Box 1026
551 11 Jönköping

Besöksadress:
Gjuterigatan 5

Telefon:
036-10 10 00 (vx)

Detta examensarbete är utfört vid Tekniska Högskolan i Jönköping inom Byggnadsteknik. Författarna svarar själva för framförda åsikter, slutsatser och resultat.

Examinator: Henrik Linderoth

Handledare: Thomas Olsson

Omfattning: 15 hp

Datum: 2015-06-01

Vi vill rikta ett stort tack till vår handledare Thomas Olsson på Jönköping Tekniska Högskola för hans engagemang och positiva bemötande, samt de råd och hjälp han gett oss med studien. Vi vill även rikta ett tack till de beställare och förvaltare som har tagit sig tid att bidra med sina erfarenheter och kunnande om området, dessa är:

Henrik Möller, Vätterhem AB

Hans Classon, Jönköpings Kommun

Daniel Håkansson, Jönköping Kommun

Mikael Falk och Stefan Brodin, Jönköpings Högskolefastigheter AB

Abstract

Purpose: The law of public procurement is used by all governments who procure products, services and public works using tax funds. The purpose of this study is to acquire an overview of how public purchasers' reason regarding procurement of public works. The aim of this study is to list factors that affect decision-making regarding short and long-term aspects when a public government is to purchase public works, and to acquire an understanding of what personal qualities are needed to undergo a procurement.

Method: Literature studies examine how the law of public procurement is designed, and what tasks a procurer has. Further studies are made on how things can go wrong and what the consequences can be if the purchaser undergoes an unlawful procurement. The interviews illustrate practical experience that procurers and property managers have on the law of public procurement, how they go about acquiring their wanted product and their views on what is problematic about this law.

Findings: This study shows us that the procurers work is comprehensive and that there is a big risk of doing something wrong in the procurement. Qualities that affect a procurer's work include experience, competence and knowledge of the industry. The literature studies show that a bid can be won by the lowest cost, or by the most economically advantageous tender. The latter is determined through analysing soft parameters, such as operating costs, the bidders' organisation, production times and more. Factors that affect the procurers options regarding short and long-term aspects depends on industry knowledge, configuration of the public procurement law, structure of the organisation, political policies, environmental certifications, type of contracting and the usage of the building. Soft parameters can be difficult to control and can lead to a judicial appeal. What is currently analysed other than price is usually is the organisation of the contractor. Price is always a parameter that procurers analyse and often the only one.

Implications: The public procurement law exists to favour competition in the nation and in EU. Some parts of law inhibits procurers' options and can make their work difficult to carry out. How procurers' reason on choice of qualities of buildings and how they work with evaluating bids are good things to know for anyone involved with the public procurement law.

Limitations: This study is limited to public procurers working in municipalities of about 100 000 inhabitants. The interviews are restricted to procurers and property managers. The study investigates how buyers working with procurement of public works reason.

Keywords: Public procurement, Qualification, Tender documents, Tender evaluation, Quality, Construction form, Buyers, Soft Parameters

Sammanfattning

Syfte: Lagen om offentlig upphandling tillämpas av alla myndigheter som upphandlar varor, tjänster och byggtreprenader med skattepengar. Syftet med denna studie är att få insikt över hur offentliga beställare tänker när de genomför upphandlingar av byggnader. Målet är att lista de faktorer som påverkar beslutfattandet angående kort- och långsiktiga aspekter när en offentlig myndighet skall handla upp byggtreprenader samt att få förståelse för vilka egenskaper krävs av beställare för att kunna utföra en upphandling.

Metod: Genom litteraturstudier undersöks hur lagen om offentlig upphandling är utformad, och vilka arbetsuppgifter en beställare har. Vidare studeras hur det kan bli fel och vilka konsekvenser som kan förekomma ifall beställaren upphandlar olagligt. I intervjuerna framkommer praktisk erfarenhet som beställare och fastighetsförvaltare har av LOU, hur de arbetar för att få fram den produkt de vill ha och vad som anses vara besvärligt med lagen.

Resultat: Studien visar att beställarens arbete är omfattande och risken är stor att göra fel i upphandlingen. Egenskaper som påverkar beställarens arbete inkluderar erfarenhet, kompetens, branschkunskap. I litteraturstudien framkommer att ett anbud kan vinnas med lägsta pris, eller med ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Det sistnämnda beslutas genom att analysera mjuka parametrar, exempelvis driftkostnader, anbudsgivares organisation, genomförandetider m.m. Faktorer som påverkar beställarens valmöjligheter angående kort- och långsiktiga aspekter beror på branschkunskap, LOU:s utformning, organisationens struktur, politiska policys, miljöcertifieringar, entreprenadformer och byggnadens användningsområde. Mjuka parametrar kan vara svåra att kontrollera och kan leda till överklagan. De som ofta analyseras i dagsläget utöver pris är entreprenörens organisation. Pris är alltid en parameter som beställare analyserar och ofta den enda parameter som granskas.

Konsekvenser: LOU finns för att gynna konkurrensen i landet och i EU. Vissa delar av lagen hämmar beställarens valmöjligheter och kan göra deras arbete krångligt att genomföra. Det är bra för alla som arbetar med LOU att förstå hur en beställare resonerar kring kvalitéer för en byggnad och hur de arbetar med anbudsutvärderingen.

Begränsningar: Studien är begränsad till offentliga beställare som arbetar i kommuner med ca 100 000 invånare i storlek. Intervjuerna är begränsade till beställare och förvaltare. Studien undersöker beställares resonemang som arbetar med byggtreprenadupphandlingar.

Nyckelord: Offentlig upphandling, Kompetens, Förfrågningsunderlag, Anbudsutvärdering, Kvalité, Entreprenadform, Beställare, Mjuka parametrar.

Innehållsförteckning

I	Inledning	1
1.1	BAKGRUND	1
1.2	PROBLEMBESKRIVNING.....	1
1.3	MÅL OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	2
1.3.1	<i>Mål.....</i>	2
1.3.2	<i>Frågeställningar.....</i>	2
1.4	AVGRÄNSNINGAR	2
1.5	DISPOSITION	2
2	Metod och genomförande.....	4
2.1	UNDERSÖKNINGSSTRATEGI.....	4
2.2	KOPPLING MELLAN FRÅGESTÄLLNINGAR OCH METODER FÖR DATAINSAMLING.....	4
2.2.1	<i>Hur arbetar offentliga beställare för att fånga kort- och långsiktiga aspekter i sitt förfrågningsunderlag?</i>	4
2.2.2	<i>Vilka kompetenser krävs det för att kunna hantera informationen i anbudsutvärderingen?</i>	4
2.3	VALDA METODER FÖR DATAINSAMLING	4
2.4	ARBETSGÅNG.....	5
2.4.1	<i>Intervju</i>	5
2.4.2	<i>Litteraturstudie</i>	5
2.5	TROVÄRDIGHET	5
3	Teoretiskt ramverk	7
3.1	KOPPLING MELLAN FRÅGESTÄLLNINGAR OCH TEORI	7
3.2	BAKGRUND OFFENTLIG UPPHANDLING	7
3.2.1	<i>Principer för offentlig upphandling.....</i>	7
3.2.2	<i>Tröskelvärde</i>	8
3.2.3	<i>Upphandlingsförfaranden över tröskelvärdena.....</i>	8
3.2.4	<i>Upphandlingsförfarande under tröskelvärden</i>	9
3.2.5	<i>Upphandlingsformer & Entreprenadformer.....</i>	10
3.3	BESTÄLLARENS UPPGIFTER	11

3.3.1	Förfrågningsunderlag och utvärderingskriterier	11
3.3.2	Anbudsutvärdering	13
3.4	FELUTFÖRDA UPPHANDLINGAR.....	14
3.5	SAMMANFATTNING AV VALDA TEORIER.....	15
4	Empiri	16
4.1	JÖNKÖPINGS HÖGSKOLEFASTIGHETER AB.....	16
4.2	HENRIK MÖLLER VÄTTERHEM AB	17
4.3	HANS CLASSON, UPPHANDLINGSCHEF, JÖNKÖPINGS KOMMUN	19
4.4	DANIEL HÅKANSSON, FASTIGHETSCHEF, JÖNKÖPINGS KOMMUN.....	20
4.5	SAMMANFATTNING AV INSAMLAD EMPIRI	22
5	Analys och resultat	23
5.1	ANALYS	23
5.2	FRÅGESTÄLLNING 1	24
5.3	FRÅGESTÄLLNING 2	25
5.4	KOPPLING TILL MÅLET	25
6	Diskussion och slutsatser	26
6.1	RESULTATDISKUSSION	26
6.2	METODDISKUSSION.....	27
6.3	BEGRÄNSNINGAR.....	27
6.4	SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	27
6.5	FÖRSLAG TILL VIDARE FORSKNING	28
	Referenser.....	29
	Bilagor	31

1 Inledning

Examensarbetet är en kurs på 15 högskolepoäng där en utredande studie av ett byggtkniskt ämne utgör en del av utbildningen Byggteknik med inriktning Byggnadsutformning med arkitektur. I rapporten går det att läsa om vilka faktorer som påverkar beställare i vilka beslut de tar i kort- och långsiktiga frågor som arbetar inom lagen om offentlig upphandling, härnäst kallad LOU.

I samband med studien har offentliga beställare och förvaltare intervjuats. De som har intervjuats är Hans Classon och Daniel Håkansson på Jönköpings kommun, Henrik Möller på Vätterhem AB samt Mikael Falk och Stefan Bodin på Högskolefastigheter i Jönköping AB.

1.1 Bakgrund

LOU är en lag som ständigt är under förändring. Denna lag stiftas av politiker inom EU som kommer från de olika medlemsländerna. LOU inverkar på upphandlingar av entreprenader som utförs av en offentlig myndighet. (SFS 2007:1091)

1.2 Problembeskrivning

Offentlig upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader är reglerat med lagar som gäller inom hela Europeiska Unionen. Regelverket finns för att alla entreprenörer och leverantörer med säte i EU ska kunna lämna anbud på alla offentliga upphandlingar över tröskelvärdet 5 186 000 Euro, som görs av offentliga myndigheter inom den europeiska unionen (Europeiska kommissionen, 2015).

Offentlig upphandling för varor, tjänster och byggentreprenader i Europa uppgår till cirka 18 % av EU:s BNP (Europeiska kommissionen). Detta är en betydande summa resurser och att förstå sig på hur beställarna tänker kring anbudsgivning är något som är av värde för alla som arbetar i byggsektorn.

Lagen om offentlig upphandling förändras ständigt och reviderades senast 2011. Dessa lagförändringar trädde i kraft februari 2014 (Europeiska kommissionen, uå). Dessa förändringar innebär att det är viktigt att se över beställarens synpunkter då de kan ändras i takt med lagförändringarna.

När en beställare ska göra upp ett förfrågningsunderlag för en offentlig upphandling av en byggentreprenad bestämmer kunden vilka krav som byggnationen ska uppfylla. Byggnationen måste dock uppfylla de obligatoriska minimikraven och lagstiftningarna som finns i Boverkets Byggregler (BFS 2015:3) och Plan- och Bygglagen (SFS 2010:900), härnäst kallade BBR och PBL. Beställaren har möjlighet att ställa högre krav på prestandan på byggnaden än minimikraven genom kravspecifikationen i förfrågningsunderlaget ange vilka krav som gäller.

Kunskapen är bristfällig om hur beställare balanserar lång- respektive kortsiktiga mål när det gäller produktkrav. Det saknas även kunskap om beställarens resonemang vid ökande investeringskostnader för att uppnå högre kvalitéer som bidrar till lägre framtida

kostnader. Arbetsgången vid anbudsutvärdering och hur beställaren resonerar och går tillväga under denna process.

Att öka kunskapen om processen offentlig upphandling är fördelaktigt för både beställare och anbudsgivare. Dels då det minskar risken för att upphandlingarna blir fel och myndigheten tvingas göra om upphandlingen eller betala skadestånd (Indén, Lindström, Lundberg, 2014). Entreprenören slipper arbeta på att försöka utlösa vad beställaren eftersöker och kan lägga kraft på de saker som är viktiga i anbudet istället.

1.3 Mål och frågeställningar

1.3.1 Mål

Målet med arbetet är att analysera vilka faktorer som påverkar hur beställare inom offentlig upphandling resonerar angående kortsiktiga respektive långsiktiga frågor.

1.3.2 Frågeställningar

- Hur arbetar offentliga beställare för att fånga kort- och långsiktiga aspekter i sitt förfrågningsunderlag?
- Vilka kompetenser krävs det för att kunna hantera informationen i anbudsutvärderingen?

1.4 Avgränsningar

Rapporten kommer att handla om beställare inom den offentliga sektorn. Hur de resonerar angående balansgången mellan långsiktighet och kortsiktighet med fokus på tekniska lösningar, minimikrav samt kostnader. Undersökningen kommer att kunna tillämpas på svenska myndigheter i kommuner med 80 000-120 000 invånare. Inriktningen på offentlig upphandling kommer begränsas till byggnadsentreprenader som påverkas av LOU (SFS 2007:1091).

1.5 Disposition

Rapporten inleds med *metod och genomförande* där metoderna litteraturstudie och intervjuer presenteras. Litteraturstudien och intervjuerna svarar gemensamt på frågeställning 1 och 2. Efter kapitlet *metod och genomförande* kommer *Teoretiskt ramverk* som ger en bakgrund på vilka förutsättningar som finns och hur en beställare ska gå tillväga under en upphandling. Kapitlet visar även på att det förekommer felaktig hantering av LOU. *Teoretiska ramverket* går igenom aspekter som entreprenadformer som påverkar hur en upphandling går tillväga.

I *Empirin* presenteras Intervjuerna med beställarna och förvaltarna. Resultaten från intervjuerna presenteras var för sig för att sedan mötas i sammanfattningen i slutet av *Empirin*.

Kapitlet *Analys och Resultat* är uppdelat i fyra olika avsnitt. i Första avsnittet presenteras vad som har framkommit av studien i korthet. Avsnitt två och tre presenterar

frågeställning 1 *Hur arbetar offentliga beställare för att fånga kort- och långsiktiga aspekter i sitt förfrågningsunderlag?* Och frågeställning 2 *vilka kompetenser krävs för att hantera informationen i anbudsutvärderingen?* dessa är uppdelade i vad litteraturstudien har gett för svar och vad intervjuerna har bidragit med. Det sista avsnittet beskriver kopplingen till målet.

Studiens sista kapitel är *Diskussion och Slutsatser* där resultatet, metoderna, avgränsningarna och problembeskrivningen diskuteras. Avslutningsvis i kapitlet ges förslag på hur fortsatta studier kan gå tillväga samt exempel på eventuella frågeställningar. Efter kapitel 6 presenteras referenserna som rapporten är uppbyggd med. Intervju underlaget finns i rapportens bilagor.

2 Metod och genomförande

2.1 Undersökningsstrategi

Detta är en kvalitativ studie som fokuserar på att samla in data och analysera den från naturliga arbetsmiljöer. Kvantitativa forskningsmetoder analyseras textkritiskt och är t.ex. intervjuer, enkäter. En kvalitativ studie innebär att data som samlas in är ord och inte siffror. (Brinkmann, S. Kvale, S. (2014)). Studien kommer fokusera på kvalitativa data som samlas in genom intervjuer, som analyseras och sammanfattas till ett resultat. Kunskap om ämnet samt var kunskapsfronten ligger idag inom området för examensarbete samlas in genom litteraturstudie.

2.2 Koppling mellan frågeställningar och metoder för datainsamling

De undersökningsmetoder som används i denna empiri är intervjuer och litteraturstudie. Båda metoderna används för att svara på båda frågeställningarna.

2.2.1 Hur arbetar offentliga beställare för att fånga kort- och långsiktiga aspekter i sitt förfrågningsunderlag?

Litteraturstudien är till för att dels fånga bakgrunds fakta om hur lagen om offentlig upphandling påverkar möjligheterna att tänka både kort- och långsiktigt när förfrågningsunderlaget arbetas fram. Litteraturstudien används för att få kunskap till att göra intervjuunderlaget. Intervjuerna är till för att få beställarnas åsikt om hur de arbetar för att få med både kort och långsiktiga aspekter i sina förfrågningsunderlag.

2.2.2 Vilka kompetenser krävs det för att kunna hantera informationen i anbudsutvärderingen?

Intervjuerna låter beställarna lämna synpunkter på vilka kompetenser som krävs för att på ett bra sätt utvärdera anbudet. Litteraturstudien påvisar vilka kunskaper som behövs för att framgångsrikt utföra upphandlingar som faller under LOU.

2.3 Valda metoder för datainsamling

Metoden för datainsamling i denna rapport är öppen ostrukturerad intervju.

Intervjuerna kan antingen vara ostrukturerade eller strukturerade beroende på vad för typ av resultat som eftersträvas. Den ostrukturerade karaktären innebär att intervjun har öppna frågor med följdfrågor beroende på vad som svaras av beställaren. De finns två typer av öppna intervjuformer, den första är öppen och den andra är öppet riktad intervju. Den öppna intervjuformen börjar intervjun med att den som intervjuar tar reda på om området är intressant och meningsfullt. I den riktade öppna intervjun förutsätts att området är meningsfullt för den intervjuade. Den som intervjuar styr samtalet till de områden som är intressanta för studien. För att få fram ett svar som stämmer överens med undersökningens syfte sätts respondenten in i sammanhanget samt vad intervjun går ut på som inledning i intervjun. Detta ger en klar bild över vad som ska framkomma av undersökningen. Intervjun ska vara ett samspel mellan de parterna som deltar i intervjun. För att en intervju ska anses väl genomförd och ger data som anses användbar

enligt särskilda krav inom vetenskapliga sammanhang, ska metoden ge trovärdiga resultat vilket innebär att den ska möta kraven på reliabilitet. Med reliabilitet menas hur bra intervjun mäter det som det som avses att undersökas. Resultatet från intervjun måste vara giltigt, alltså möta kravet på validitet. Det ska också vara möjligt för utomstående att kritiskt kunna granska slutsatserna av intervjuerna och komma fram till liknande slutsats. Skulle någon utomstående göra om intervjun ska de kunna komma fram till samma resultat. (Lantz, 2007)

2.4 Arbetsgång

2.4.1 Intervju

Karaktären på intervjuerna är ostrukturerad och öppet riktad. Vid intervjun används inspelningsutrustning som består av en surfplatta med installerad programvara för ljudupptagning. Intervjun utförs efter förutbestämda frågor som berör frågeställningarna, intervjun anpassas sedan efter svaren hos de intervjuade. Under intervjuerna antecknar båda intervjukorrespondenterna. Utöver intervjufrågorna har de intervjuades egna åsikter plockats upp runt frågeställningarna. Intervjuerna börjar med att de som medverkar i intervjun sätts in i målet med examensarbetet, samt vilka avgränsningar och vilka huvudfrågeställningar är. För att få en överblick över vad den/de intervjuade tycker om LOU ställs en inledande fråga om detta. Detta för att på vettigt sätt behandla och analysera materialet. Intervjuerna håller på cirka en timme per intervju. Efter varje utförd intervju diskuteras intervjun noggrant igenom samt svaren renskrivs enskilt av båda intervjuerna och sammanställs sedan. De inspelade intervjuerna undersöks och blir antecknade till bilagor efter det att alla intervjuer är utförda, i samband med detta analyseras intervjuerna en andra gång.

2.4.2 Litteraturstudie

Litteraturstudien har utförts i flera steg under framtagningen av rapporten. Litteraturen har samlats in från olika databaser samt högskolans bibliotek. Informationen har analyserats, prioriterats samt kritiskt granskats för att vara relevant för studien.

Keyword/Sökord: Public procurement, Tender documents, Tender evaluation, Quality, Construction form, Buyers, Soft Parameters, Green public procurement, Sustainable construction and European Union.

2.5 Trovärdighet

Reliabilitet svarar på hur bra kunskapen har tagits fram. Vid en studie med bra reliabilitet ska någon annan kunna använda samma underlag och metoder för att få fram samma eller liknande svar. I en studie med intervjuer ska intervjuunderlaget kunna användas av en eller flera personer igen och ge liknade resultat. Intervjuerna ska svara på de frågeställningar som rapporten har samt möta rapportens mål.(Lantz, 2007) Metoden och verktyget som används ska vara tillförlitligt och användbart till att svara undersökningens frågeställningar.(Ejvegård, 2009)

Validitet innebär att undersöka det som avses att undersökas. Med validitet menas att undersöka rätt sak med rätt metod. Metoden måste användas på ett konsekvent sätt.

Intervjuerna och dess intervjufrågor svarar på undersökningen frågeställningar och är på sätt valid. (Ejvegård, 2009)

Att bara uppfylla validitet eller reliabilitet funkar inte heller. För ett svar som har hög reliabilitet innebär inte att det automatiskt har validitet. Har metoden en låg reliabilitet får resultatet ett lågt validitetsvärde. (Ejvegård, 2009)

Uppsatsen är uppbyggd av teori från vetenskapliga artiklar, litteratur och intervjuer som ger information som dels kompletterar varandra samt visar att informationen stämmer då flera källor finns. De intervjuade som är verksamma inom olika företag kommer med liknande information till uppsatsen vilket gör att resultatet blir mer trovärdigt.

3 Teoretiskt ramverk

3.1 Koppling mellan frågeställningar och teori

Teorin Bakgrund offentlig upphandling kopplar till frågeställningen *vilka kompetenser krävs för att kunna hantera informationen i anbudsutvärderingen?* genom att det påvisar en del av den kunskap som en beställare måste ha. Bakgrunden visar vilka möjligheter beställare har att införa lång- och kortsiktiga aspekter i sitt förfrågningsunderlag och vad som krävs för att det ska möta lagen om offentlig upphandling. Detta hör till frågeställningen, *hur arbetar offentliga beställare för att fånga kort- och långsiktiga aspekter i sitt förfrågningsunderlag?*

Teorin Beställarens uppgifter tar fram faktorer som påverkar hur beställare arbetar med förfrågningsunderlaget och anbudsutvärderingen och detta ger underlag till studiens båda frågeställningar vilket kan kopplas till båda frågeställningarna.

Teorin Felutförda upphandlingar visar på att processen vid en upphandling med LOU är komplicerad och kräver att upphandlaren är kompetent inom upphandlingsområdet och vet hur LOU fungerar, detta ger koppling till frågeställningen *vilka kompetenser krävs det för att kunna hantera informationen i anbudsutvärderingen?*

3.2 Bakgrund Offentlig upphandling

Annonsering ska göras vid i princip all offentlig upphandling. Annonseringen varierar beroende på vilket upphandlingssätt som används och om det är över eller under tröskelvärdena. Reglerna för hur annonseringen ska göras är till för att alla leverantörer ska få samma möjlighet att kunna utvärdera och lämna anbud vid intresse av att delta i upphandlingsprocessen. (Pedersen, 2011).

3.2.1 Principer för offentlig upphandling

Offentlig upphandling styrs av fem principer som är likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Likabehandlingsprincipen:

Syftar på att alla leverantörer ska ha samma förutsättningar och behandlas på samma sätt vid offentlig upphandling.

Principen om icke-diskriminering:

Företag får inte diskrimineras indirekt eller direkt på grund av dess nationalitet. Detta innebär bland annat att beställaren inte får ställa upp krav som endast svenska företag kan uppnå eller känner till. Beställaren får inte ge lokala företag företräde i upphandlingen.

Principen om transparens:

Den upphandlande myndigheten är skyldig att lämna tydlig och klar information om hur upphandling går till väga och vad som gäller. Detta för att alla anbudsgivarna ska ha samma förutsättningar och kunna utläsa rätt information på rätt sätt.

Ömsesidigt erkännande:

Med ömsesidigt erkännande menas att den upphandlande myndigheten måste acceptera utländska dokument som bevisar att de når upp till de krav som ställs i förfrågningsunderlaget. Den upphandlande myndigheten måste inte acceptera anbud som är skrivna på något annat språk än svenska om inget annat har skrivits i förfrågningsunderlaget.

Proportionalitetsprincipen:

Kraven i förfrågningsunderlaget får inte vara oproportionerliga eller irrelevanta för den uppgift som ska utföras. Tidsfristen för att lämna in anbud ska vara lång nog att företag från andra länder ska ha möjlighet att göra en rimlig bedömning av upphandlingen, samt kunna lämna anbud vid intresse (European Union, 2011).

3.2.2 Tröskelvärde

Tröskelvärdet år 2015 är 5 186 000 Euro och vid kronas nuvarande värde 45 256 666 kronor. Detta värde styr vilka bestämmelser som gäller vid offentlig upphandling. Vid offentlig upphandling är den upphandlande myndigheten skyldig att fastställa kontraktets värde. Kontraktsvärdet ska beräknas för hela kontraktets löptid och om det finns möjlighet till förlängning ska dessa år räknas med i värdet. Anbudet får inte delas upp och beräkningarna får inte konstrueras på ett sätt vars syfte är att få värdet att hamna under tröskelvärdet (Konkurrensverket, 2014)

3.2.3 Upphandlingsförfaranden över tröskelvärdena

För upphandlingar över tröskelvärdet finns det fem olika typer av upphandlingsförfaranden.

Öppet förfarande:

Intresserade leverantörer kan lämna anbud till myndigheten som gör upphandlingen. Beställaren får under denna upphandlingsform förhandla med någon av anbudsgivarna. Problemet med denna upphandlingsform är att myndigheten inte har någon möjlighet att styra över hur många anbud som kommer in. Detta kan bidra till mycket jobb då alla anbud måste behandlas lika. (Carenholm, 2011) Fördelen med öppet förfarande är att konkurrensen ökar på grund av att möjligheten för leverantörer att lämna anbud är obegränsat (Eriksson & Hane, 2014).

Selektivt förfarande:

Alla leverantörer som är intresserade av att lämna anbud kan ansöka om att få göra det hos den upphandlande myndigheten. Sedan är det upp till beställaren att välja vilka och hur många som får lämna anbud bland de som uppfyller kraven. Under detta förfarande får inga förhandlingar göras. (Carenholm, 2011) Fördelen med selektivt förfarande är att beställaren slipper noggrant gå igenom många olika anbud. Beställaren har också möjlighet att välja ut ett begränsat antal lämpliga anbudsgivare (Eriksson & Hane, 2014).

Förhandlat förfarande:

Leverantörerna får ansöka om anbud och bland de leverantörer som har ansökt kan

sedan myndigheten välja vilka som får medverka i upphandlingen. Beställaren får sedan förhandla med leverantörerna.

Projekttävling

Detta får endast användas vid vissa tjänster enligt LOU. Upphandlingsformen används när myndigheten vill införskaffa ett bidrag som kan användas som grund till utförandet av förutbestämt projekt, som exempelvis projektets arkitektur. Denna upphandlingsform kan användas både över och under tröskelvärdena (Konkurrensverket, 2014).

konkurrenspräglad dialog:

Detta förfarande får endast användas vid speciellt komplicerade kontrakt eller när öppet/selektivt förfarande inte medger tilldelning av kontrakt (Carenholm, 2011).

3.2.4 Upphandlingsförfarande under tröskelvärden

Vid upphandlingar under tröskelvärdena finns fyra upphandlings förfaranden.

Förenklat förfarande:

Alla leverantörer rätt att delta i upphandlingen. Beställaren har sedan rätt att förhandla med en eller flera leverantörer efter att deltagande leverantörer har lämnat anbud. Annonsen ska vara allmänt tillgänglig genom t.ex. en elektronisk databas eller annat sätt som möjliggör konkurrens (Carenholm, 2011).

Urvalsförfarande:

Detta innebär som i selektivt förfarande över tröskelvärdet att alla leverantörer har rätt att ansöka om att få lämna anbud, det är upp till beställaren att välja vilka av dessa intressenter som får lämna anbud. Beställaren får förhandla med en eller flera leverantörer. Ansökningsinbjudan ska publiceras på en allmänt tillgänglig elektronisk databas (Carenholm, 2011).

Konkurrenspräglad dialog

Detta kan användas under tröskelvärdet men är inte optimalt då det ställs höga krav för att få använda det (Carenholm, 2011).

Direktupphandling:

Denna får användas vid upphandling om värdet på kontraktet uppgår till högst 15 procent av det tröskelvärde som gäller för kommuner och landsting. Detta värde ändras vartannat år. Direktupphandling kan även användas vid förhandlat förfarande vid brådska som inte beror på den upphandlade myndigheten (Carenholm, 2011).

Oavsett upphandlingsförfarande får myndigheten inte göra väsentliga ändringar i kontraktsvillkoren efter det att en leverantör har valts och kontraktet är underskrivet. Om väsentliga ändringar görs måste en ny upphandling göras och ett nytt kontrakt skrivas (Konkurrensverket, 2014).

3.2.5 Upphandlingsformer & Entreprenadformer

Beroende på vad för sorts entreprenadform som används kan beställaren påverka på olika sätt.

Vid **utförandeentreprenad** delas entreprenaden upp i projektering och produktion. Beställaren är här ansvarig för projekteringen som ofta tas fram med hjälp av konsulter. Här kan beställaren se till att önskad kvalitetsnivå uppfylls. Det är viktigt att beställaren är kompetent nog att veta vilka krav denne vill ha samt hur dessa kan uppnås (Eriksson & Hane, 2014). Nackdelar med utförandeentreprenad är att när entreprenören inte är med i projekteringen, utgår även dennes erfarenhet och kunskap om produktion vilket kan försämra produktionens effektivitet. När förutsättningar ändras och leder till omprojektering kan det bli problematiskt då konsulterna som projekterat kan vara upptagna med annat (Eriksson & Hane, 2014).

Totalentreprenad är då beställaren enbart anger byggnadens funktionskrav och entreprenören får utforma en produkt som uppfyller dessa krav och sedan producera den. Denna form av upphandling har fördelen att projektering och produktion utförs av en och samma entreprenör vilket kan leda till bättre kostnads- och tidseffektivitet. Beställaren bär inget ansvar för projekteringen då det är entreprenören som står för alla handlingar. Nackdelen för beställaren är att den stora friheten entreprenören får kan leda till att det blir svårt att standardisera, ge större livscykelkostnader och svårigheter att upprepa projekt. För entreprenören är nackdelen att denne får stort ansvar, vilket leder till att små och medelstora byggföretag får svårt att kunna åta sig entreprenaden, som i sin tur hämmar konkurrensen. Utländska entreprenadföretag kan dock lockas av större kontrakt vilket kan öka konkurrensen (Eriksson & Hane, 2014).

När det gäller totalentreprenad kan det bli problematiskt för beställare att utforma ett kvalitativt förfrågningsunderlag. Beställare kommenterar ofta att det är svårt att ställa upp funktionskrav som tydligt bestämmer kvalitetskrav som till exempel energiförbrukning, driftkostnader och gestaltning. Samtidigt är det därmed svårt att utvärdera olika anbud och se dess skillnader vid upphandling. Detta leder till att totalentreprenader ofta går till anbud med lägsta pris med dålig kvalitet. Funktionskraven är av stor betydelse för projektets utformning och kvalitet då de fungerar som minimikrav för entreprenören. Denne har inga egna motiv att utöka kvalitén av projektet utöver de krav som beställaren anger (Eriksson & Hane, 2014).

Oftast är totalentreprenader **styrda totalentreprenader** vilket innebär att beställaren tar med en del egna tekniska lösningar i förfrågningsunderlaget. Detta är bra ur beställarens synpunkt då de kan bestämma vissa aspekter av entreprenaden men ha begränsat ansvar. På detta vis kan drift och underhåll regleras med tanke på kostnad, lagerhållning och kvalitet. Nackdelar är att beställaren bär ansvar för tekniska lösningar. Alla handlingar beställaren tar fram har de ansvar för enligt ABT 06 1 Kap 6 §. Det är viktigt att beställaren ser till att de lösningar de tar fram är vedertagna och kompletta och att det framgår tydligt vilka delar de ansvarar för. (Eriksson & Hane, 2014).

Det finns olika sätt att upphandla entreprenader som styr hur projektets organisation ser ut och vem som har ansvar för vad.

Generalentreprenad: Beställaren har ett kontrakt med en generalentreprenör som i sin tur handlar upp underentreprenörerna. Generalentreprenören har samordningsansvaret

som innefattar fysisk och tekniska samordning samt att se till att arbetena görs i rätt ordning och underentreprenörerna sköter sina uppgifter i inom den tid de har utsatta för att utföra sina uppgifter. Denna upphandlingsform är positiv för beställaren då denne inte har samordningsansvar samt att beställaren slipper ansvara för att underentreprenörerna utför sitt arbete fackmässigt och i tid. Nackdelen är att beställaren inte själv har kontakt med underentreprenörerna och heller inte kan påverka vilka underentreprenörer som väljs av generalentreprenören eller hur dessa arbetar (Eriksson & Hane, 2014).

Delad entreprenad: Beställaren skriver kontrakt med var och en av underentreprenörerna och har här samordningsansvaret. Denna form av upphandling ger utrymme för fler entreprenörer att konkurrera över att få utföra arbetena. Det finns även möjlighet till att anlita ett projektledningsföretag som tar ansvaret för samordningen av arbetena. Delad entreprenad kan vara positiv för beställaren då denne får mer kontakt med underentreprenörerna och möjlighet att påverka dem efter önskade resultat. Dock är det riskabelt för offentliga upphandlare att använda delad entreprenad då det finns många fler kontrakt som kan överprövas (Eriksson & Hane, 2014).

Samordnad generalentreprenad: Detta är en korsning av generalentreprenad och delad entreprenad där beställaren upphandlar entreprenörerna för att sedan överlåta samordningsansvaret samt rättigheterna och skyldigheterna enligt kontrakt till en entreprenör. Här kan beställaren handla upp entreprenörer med rätt kompetens. Dock kan samordningsansvaret bli besvärligt då entreprenörerna möjligen ej har arbetat tillsammans i tidigare projekt (Eriksson & Hane, 2014).

Ett flertal utredningar menar på att beställare fokuserar mer på juridik än värdeskapande och att använda resurserna ekonomiskt i upphandlingarna. Byggbranschen har potential till förbättring då synen på denna bransch ofta är oproduktiv och ineffektiv och många gånger följs av byggfel och slöseri. Det som kan förbättras är både kort- och långsiktiga aspekter, exempelvis innovation och effektivitet (Eriksson & Hane, 2014).

3.3 Beställarens uppgifter

Den upphandlade myndigheten har i uppgift att utforma ett förfrågningsunderlag och göra en anbudsutvärdering. Utvärderingskriterierna är ett verktyg beställaren har för att styra projektet.

3.3.1 Förfrågningsunderlag och utvärderingskriterier

Den upphandlande myndigheten tillhandahåller ett förfrågningsunderlag till leverantörerna som ett underlag inför en upphandling. Till ett förfrågningsunderlag hör också de kompletterande handlingar som den upphandlande myndigheten använder. Det är viktigt för den upphandlande myndigheten att formulera förfrågningsunderlaget på ett tydligt och preciserat sätt.

Parametrar som ett förfrågningsunderlag ska innehålla:

- Krav på leverantören
T.ex. leverantörens tekniska och yrkesmässiga kapacitet.

- Uppdragsbeskrivning eller kravspecifikation
Krav på t.ex. tekniska specifikationer.
- Utvärderingsgrund
Hur utvärderingen ska gå till och vilka parametrar som mäts.
- Kommersiella villkor
Vilka leverans och betalningsvillkor som gäller under avtalsperioden.

Utkast till kontrakt eller ramavtal.

- Administrativa bestämmelser (formella krav)
Hur länge avtalet gäller, vilken dag som är sista anbudsdag m.m.(Konkurrensverket, 2014).

Entreprenören är endast skyldig att utföra de kontraktsarbeten som står i förfrågningsunderlaget och har beställaren missat att ha med något utgår det. Eftersom att förfrågningsunderlaget är samma underlag för alla konkurrenter, har entreprenören tolkningsrätt vid otydligheter och motsägelsefulla handlingar. Regler finns om detta i de allmänna bestämmelserna AB och ABT (Eriksson & Hane, 2014).

I förfrågningsunderlaget kan beställare även ta hänsyn till miljö och sociala aspekter. Konkurrensverket har sedan 1 juli 2014 hand om arbetet att ta fram miljökrav och information för att få till en hållbar utveckling redan i upphandlingsstadiet, dessa uppdateras kontinuerligt för att vara aktuella och följa den tekniska utvecklingen inom branschen. De kriterier som ställs upp av den upphandlande myndigheten ställer inte bara krav på leverantörerna utan binder också myndigheten vid de krav de har ställt upp. Den upphandlande myndigheten måste ange hur kriterierna viktas inom en intervall. Om myndigheten anser att viktning är omöjligt kan kriterierna ställas efter hur de prioriteras. Om myndigheten anser att ett anbud är för lågt kan de förkasta det, men först efter att de har begärt en skriftlig förklaring av leverantören. Om de anser att svaret inte är tillförlitligt kan de sedan förkasta anbudet.(Konkurrensverket, 2014)

Beställare lägger miljökrav tidigt i processen, vilket är ett effektivt sätt att uppnå hållbara produkter. Miljökraven viktas sällan tungt nog för att spela större roll i beslutsfattandet. (De Boer, Michelsen, Igarashi, 2015)

Det finns regler i LOU 11 kap 7 § där det står detaljerat exakt vilka krav som får ställas på entreprenören, dessa kan exempelvis vara referenser, CV, förteckningar över maskiner, personal, avlämnade byggentreprenader och annan utrustning och miljö- och kvalitetsledningssystem. Dessa är kvalificerings krav som en anbudsgivare måste uppfylla innan deras anbud kan utvärderas. Dessa parametrar kan inte jämföras anbudsgivarna emellan i anbudsutvärderingen efter att entreprenören har klarat kvalificeringen utan är endast till för att se om entreprenören har det som krävs för att kunna utföra entreprenaden. I förfrågningsunderlaget ska utvärderingskriterierna tydligt framställas för att det ska vara lätt att tyda dem för de som vill lämna anbud. Dessa skall även beskrivas med inbördes viktning. Detta skall sedan följas i anbudsutvärderingen utan avvikelser. Det finns olika sätt att värdera mjuka parametrar. Antingen med poäng eller prissättning. Beställare anser ofta att det är svårt att sätta ett vedertaget penningvärde på mjuka parametrar. (Eriksson & Hane, 2014) Även om

miljöledningssystem är en viktig parameter så gäller det att dessa utvecklas för främja ett hållbart byggande. (Testa, Annunziata, Iraldo & Frey, 2014)

3.3.2 Anbudsutvärdering

Vid offentlig upphandling kan beställaren utvärdera anbuderna och ge tilldelning antingen till det anbud som har det lägsta priset eller till det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet (Eriksson & Hane, 2014).

Att inkludera miljömål försvårar beslutsfattandet för beställaren. (De Boer, Michelsen, Igarashi, 2015)

Vid lägsta pris som kriterium tilldelas kontraktet till det anbud som har lägst pris. Detta är ett enkelt sätt för beställaren att använda då priset är lätt att jämföra. Detta är fördelaktigt då detaljprojektering är utförd och upphandlingen sker i sent skede. Det är då lättare att kalkylera kostnaderna än om upphandlingen är i tidigt skede och större osäkerhet finns angående projektet. I sådana situationer ges i regel större fokus på mjuka parametrar. Negativa aspekter är att det genererar en större vikt på kortsiktiga aspekter istället för långsiktiga. Investeringskostnader går härmed före livscykelkostnader, nya arbetsgrupper formas, sammanhållningen och de gemensamma målen för gruppen måste bildas om. Detta bidrar också till en minskning av potentialen för kontinuerlig utveckling för projekten samt lärande för och mellan medarbetarna (Eriksson & Hane, 2014).

Vid utförandeentreprenad är lägsta pris som enda tilldelningskriterium ett praktiskt sätt att gå tillväga då kvaliteten för byggnationen redan är projekterad. Många gånger händer det dock att beställare vid en sådan entreprenadform viktar entreprenörens kompetenser också. Vid totalentreprenad är det däremot bättre att välja det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet delvis på grund av att leverantören vill spara pengar genom att välja de billigaste produkter som uppfyller funktionskraven. (Eriksson & Hane, 2014). Lägsta pris som tilldelningsbeslut rekommenderas endast att användas när upphandlingarna är okomplicerade och relativt små (Upphandlingsstödet, 2010).

När beställaren väljer det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet utvärderas pris jämte mjuka parametrar. De mjuka parametrarna kan vara kvalitéer som estetik, driftkostnader, leverans- och genomförandetider, kostnadseffektivitet, service, miljöegenskaper m.m. Exempel på utvärderingskriterier anges i LOU 12 kap 1§. Anbudsgivare har rätt att överklaga beställarens val. Den vanligaste mjuka anbudsutvärderingsparametern som förekommer är platsorganisationens kompetens och erfarenhet (Eriksson & Hane, 2014). Vid utvärderingen kan beställaren utvärdera tilldelningskriterierna ifall att de handlar om byggentreprenaden i sig, och inte entreprenörens kapacitet eller organisation. (Upphandlingsstödet 2010b).

Att analysera drift- och underhållskostnader, förväntad tekniskt livslängd och liknande uppfattas som komplicerat utförs i väldigt liten utsträckning. Verktyg för att bemöta livscykelkostnader är ofta svårutvecklade eftersom byggprocessen är komplicerad. Det finns dock branschstandarder för att beräkna energiprestanda på www.sveby.com. Det finns även certifieringsmodeller inom miljökrav som exempelvis BREEAM. Dessa kan ställas som kontraktsvillkor i förfrågningsunderlaget (Eriksson, Hane, 2014). (Govindan, Rajendran, Sarkis & Murugesan, 2013)

3.4 Felutförda upphandlingar

Fallgropar vid entreprenadupphandling är skriven av Helena Henriksson och Sara Sandelius och är ett utredningsarbete skrivet åt konkurrensverket år 2011 i Stockholm. Syftet med undersökningen är att öka uppmärksamheten på reglerna i offentlig upphandling av byggentreprenader hos både upphandlande myndigheter och leverantörer. I början av rapporten beskrivs det allmänna om offentlig upphandling t.ex. upphandlings förfaranden, att upphandlingar ska annonseras i Europeiska unionens officiella tidning (EUT) som publiceras genom Tenders Electronic Daily (TED), som gäller för upphandlingar över tröskelvärdena. Under tröskelvärdena ska upphandlingarna annonseras i en nationell elektronisk databas eller liknande som gör det möjligt att få till en effektiv konkurrenssituation. Rapporten plockar även fram information om rättsmedel inom upphandlingsområdet samt förklarar även begreppet byggentreprenadkontrakt. (Henriksson, Sandelius, 2011)

Undersökningen och analysen är fokuserad på tre upphandlingar inom området byggentreprenader som har genomförts av kommuner och ett kommunalt bolag, det fjärde fallet är en byggentreprenad som är genomförd av en statlig myndighet. Dessa fall har konkurrensverket bedömt vara otillåtna upphandlingar som har gjorts på grunder som inte når upp till de krav som ställs i LOU.

De fyra fallen är:

- Icke annonserad upphandling med tekniska skäl
- Byggentreprenad med fråga på avtalets innebörd
- Byggentreprenader som ska kompletteras
- Särskilt undantaget gällande hyra av fastighet.(Henriksson, Sandelius, 2011)

Slutsatsen av analyserna av dessa fall tar upp dels att beställare som arbetar med offentlig upphandling behöver stora kunskaper om såväl upphandlingsregler som byggnationer, ekonomi med mera. Även leverantörer och byggentreprenörer behöver ha god insyn och kunskaper inom upphandlingsreglerna som gäller. Efter de nya reglerna som kom år 2010 är det extra viktigt att upphandlingarna utförs korrekt då de kan ogiltigförklaras och den upphandlande myndigheten kan tvingas betala en avgift om de har brutit mot reglerna.(Henriksson, Sandelius, 2011)

För att som beställare kunna använd sig av de undantag som finns i LOU krävs kompletta kunskaper inom området då de måste kunna bevisa de faktiskt når upp till kraven som ställs. I de fallen som har undersökts har den upphandlande myndigheten handlat felaktigt enligt konkurrensverket, trots att myndigheten i alla fallen har lagt fram fakta om hur, enligt dem själva, de har uppfyllt de kriterier som krävs. Detta påvisar att det finns ett problem med LOU och dess tolkning bland beställarna. Syftet med lagstiftningen är att beställarna effektivt ska använda de offentliga medel de har, detta genom att använda sig av konkurrenssituationen som ska finnas dels pga. förutsättningar som skapas av lagstiftningen i Lagen om offentlig upphandling. Studien visar även att beställaren och myndigheten inte kan komma med nya önskemål senare under upphandlingen vilket kräver god planering och kunskap om området.(Henriksson, Sandelius, 2011)

3.5 Sammanfattning av valda teorier

De teorier som har presenterats i kapitel 3 bidrar till en gemensam bild av vilka faktorer som påverkar en beställare och dess arbetssätt. Teorierna visar även på vad som kan hända om en upphandling hanteras på ett felaktigt sätt och hur beställare ska gå till väga för att göra rätt enligt lagstiftningen.

4 Empiri

Empirin är insamlad genom öppet riktade intervjuer med beställare som arbetar inom lagen om offentlig upphandling samt förvaltare som har erfarenhet av upphandlingar samt påverkas av upphandlingarna de offentliga beställarna utför.

4.1 Jönköpings Högskolefastigheter AB

Högskolefastigheter AB i Jönköping är ett kommunalägt företag som förvaltar och hyr ut lokaler till Högskolan i Jönköping. När tillhörande byggentreprenader upphandlas har företagets medarbetare kontakt med entreprenörerna och underleverantörerna och ser till att de får information om de befintliga byggnaderna.

I intervjun som ägde rum den 30 Mars 2015, med Högskolefastigheter i Jönköping AB (Höfab) intervjuades två fastighetsförvaltare, Mikael Falk och Stefan Bodin. I denna intervju riktades frågorna in sig på förhållandet mellan fastighetsförvaltarna och upphandlingsenheten på Jönköpings kommun. Intervjun presenteras ordagrant i bilaga 1.

Fastighetsförvaltarens erfarenhet av, och inställning till LOU har till stor del varit negativ. Bekymmer över fenomen som anbudsgivares överklaganden av anbudstilldelning och ersättning till entreprenörer för utebliven vinst har påverkat deras inställning till LOU.

Upphandlingsenheten på Jönköpings kommun gör upphandlingarna för Högskolefastigheter och fastighetsförvaltarna, som sitter inne på information som skulle gynna upphandlingen, känner att deras kunskaper inte utnyttjas tillräckligt i detta skede. Fastighetsförvaltarna tycker att en upphandlingsenhet bör utnyttja de resurser och kompetenser som finns. Det kan enligt Höfab vara ekonomiskt fördelaktigt att göra noggrannare förfrågningsunderlag med exempelvis hjälp av de expertkunskaper som finns. De på Höfab tar dock hänsyn till att en upphandlares arbete kan vara stort och arbetsbelastningen kan påverka hur mycket resurser och energi som läggs ner på en upphandling.

Driftkostnader är svåra att mäta då det kan påverkas av många olika delar av en byggnad. Upphandlare på Jönköpings kommun tar inte hänsyn till dessa då de inte har specificerad kunskap om sådana detaljerade områden enligt förvaltarna på Höfab som berättar att det kan bero på att en upphandling är nog komplicerad som den är och skulle beställare behöva ta hänsyn till alla aspekter av en byggnation kan upphandlingsprocessen hämmas, ta längre tid och behöva utökade ekonomiska resurser. Mjuka parametrar som t.ex. driftkostnader och entreprenörens kompetenser är svåra att bevisa och får därför inte stor plats i förfrågningsunderlaget som till exempel investeringskostnader, som är lättare att jämföra påpekar Falk och Bodin. De menar också på att LCC bestämmer alltid hur mycket en byggnad kommer kosta. Dock är det svårt att visa på att en specifik teknisk lösning har ett visst LCC när en upphandlare ska utvärdera ett anbud.

Senast var fjärde år gör Jönköpings kommun nya upphandlingar, i takt med att ramavtalen går ut. Detta leder till att nya entreprenörer kommer till högskolan för att arbeta. Nya team måste bildas och det tar tid för dessa att akklimatisera sig. Enligt Falk

ta det ungefär ett halvår för den nya entreprenören att känna till byggnaderna på området så bra, att den kan arbeta utan tillsyn och hjälp av fastighetsförvaltarna. Detta är resurskrävande och medarbetarna på Höfab anser att detta är en av nackdelarna med LOU. Lagen bör uppdateras.

4.2 Henrik Möller Vätterhem AB

I en intervju med Henrik Möller som arbetar som bygg- och upphandlingschef framfördes åsikter och erfarenheter. Vätterhem AB upphandlar huvudsakligen totalentreprenader. Företaget är Jönköpings kommuns största bostads-bolag som hyr ut lägenheter. Jönköpings kommun äger bolaget som därmed följer LOU. Intervjun presenteras ordagrant i bilaga 2.

LOU är i grunden bra, men ibland kan den kännas stelbent som Möller beskriver det. En nackdel med LOU för en offentlig beställare är att de måste vara noga med att vara klara och tydliga i sitt förfrågningsunderlag. Detta kan begränsa upphandlarens handlingsfrihet. Jämfört med en privat beställare, har denne inte någon risk för att anbudsutvärderingen överklagas.

Det som krävs av en offentlig beställare för att denne skall kunna genomföra en upphandling utöver byggkunskap, att vara ekonomisk och veta hur LOU fungerar och är uppbyggt är det viktigt att de som gör upphandlingen har en vilja att göra bra affärer påpekar Möller, dock menar han på att LOU går att lära sig i via en kurs på ungefär två dagar. En förutsättning i Vätterhems organisation är att hela tiden arbeta med kunskapsåterföring från erfarna till nyanställda medarbetare.

När Vätterhem AB skulle handla upp nya dörrar till befintliga byggnader hade de som önskemål att få likadana dörrar som de haft på annat ställe, detta för att de redan hade reservdelar och ville undvika att köpa till en ny uppsättning. Beloppet kom att överskrida tröskelvärdet och en upphandling påbörjades. I anbudsutvärderingen valde Vätterhem AB en leverantör som erbjöd de dörrarna de efterfrågade till bäst pris. En annan leverantör överklagade anbudet. De påstod att deras dörrar var av lika värde men billigare och leverantören kom att vinna i rätten.

Vätterhem AB använder upphandlingssystemet Visma TendSign när de gör förfrågningsunderlag. Detta program säkerställer att dokumenten som skickas ut inte saknar uppgifter. Utöver det försöker de göra sina utvärderingar så transparanta som möjligt för att säkerställa att det inte blir några oklarheter.

Möller berättar att kvalitéter som driftskostnader, estetik och begränsade miljökonsekvenser beslutas i en grupp av personer som tillsammans skriver upphandlingen, personerna är experter inom olika områden som bygg, styr, el och ventilation etc. Energiavdelningen på företaget arbetar mycket med att analysera LCC och driftkostnader för att få ner energikonsumtionen och dess kostnader.

När det gäller ett antagande av ekonomiskt mest fördelaktiga anbud där de mjuka parametrarna utvärderas jämte pris lägger Vätterhem AB störst vikt på organisationen som mjuk parameter. Detta kan innefatta Entreprenörens prestation, miljö- och kvalitetsledningssystem och även vissa enskilda personer iblandande i projektet.

För att styra vilka entreprenörer som lämnar anbud sträva Vätterhem AB efter att göra sina förfrågningsunderlag så transparenta som möjligt för att de får in maximalt antal anbud. Möller säger att det inte brukar bli tillräckligt många anbud för att ska bli ett problem, därför bra med många anbudsgivare då det gynnar konkurrensen. Utöver det berättar Möller att några speciella entreprenörer inte är särskilt eftertraktade, Vätterhem AB ser istället till att entreprenörerna är kvalificerade och kan leverera en produkt med de önskade funktionskraven. Att agera med öppenhet och tydlighet går före val av entreprenör. Den ekonomiska parametern står för ungefär 40- 50% och i vissa fall 70-80% när det är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbud som vinner.

Driftkostnader är inget de utvärderar mer än att de försöker välja energisnålt material. Då Vätterhem AB förvaltar fastigheterna efter att de uppfört dem finns en strävan att minimera driftkostnaderna. Energiavdelningen på företaget arbetar med dessa frågor. Minskad energiförbrukning är också en kvalitet som Vätterhem AB avser att främja, även om det inte är obligatoriskt i enlighet med reglerna och kraven som finns i BBR. Jönköpings kommun har en tid haft ett speciellt särkrav som kallas "bättre för alla". Detta har inneburit att alla byggnader som byggts skall ha haft utökad tillgänglighet. Detta för att rullstolsbundna skall kunna vistas och röra sig inom alla nya byggnader. Möller anser att detta har varit problematiskt då det har lett till större lägenhetsareor som har ökat produktionskostnaden och därmed ökat hyran för hyresgästerna. Denna bestämmelse skall tas bort till årsskiftet 2016 vilket har påverkat Vätterhem AB att förskjuta vissa byggnationer då de kan dra ner på produktionskostnaderna.

När det gäller risk för överklagan av en upphandling upplever Vätterhem att lokala företag av mindre typ inte gärna överklagar anbud medan risken för detta är större när det gäller entreprenörföretag som kommer utifrån. Möller tror att detta sker på grund av att de mindre, lokala företagen vill hålla goda relationer till skillnad från de som kommer utifrån.

I helhet anser Möller att lagen om offentlig upphandling är något bra och att det numera går att göra direktupphandlingar är något som underlättat beställarens arbete.

Möller säger att de anställda på Vätterhem AB inte känner av att kunderna kräver höga kvalitéer. Den höga efterfrågan på bostäder gör att kunderna finns oavsett kvalité. Exempel gavs då det nya bostadskomplexet strandängen har fått 400 intresseanmälningar till deras ca 79 lägenheter. Vätterhem AB satsar ändå för att få en minskad miljöpåverkan och företaget skall miljödiplomerats. Detta kommer marknadsföras säger Möller.

4.3 Hans Classon, upphandlingschef, Jönköpings kommun

Upphandlingsavdelningen i Jönköpings kommun gör ca 180 upphandlingar varje år och följer LOU. Hans Classon är upphandlingschef där han tillsammans med en grupp medarbetare arbetar med att förestå grundkunskap inom upphandling. Gruppen har tillsammans samordningsansvar för upphandlingar och arbetar som konsulter mot övriga förvaltningar såsom tekniska, sociala utbildningskontoret. etc. Intervjun presenteras ordagrant i bilaga 3.

Classons inställning till LOU är positiv och att det är bra att LOU ger en struktur på upphandlingsprocessen, det är positivt att alla får lämna anbud och det gynnar konkurrensen. Att kunna utföra en upphandling kräver enligt Classon kunskap om det ska upphandlas. En sorts branschkunskap. När det gäller återföring av kunskap inom organisationen arbetar Jönköpings upphandlingsavdelning på ett sätt som främjar de mer erfarna anställdas kompetenser och återför dem till de nyanställda. Classon säger att ledningen på avdelningen vet vad som skall upphandlas och hur det skall utföras. Upphandlingsavdelningen använder medarbetarnas kunskaper genom att diskussioner förs vid varje upphandling. Vid en upphandling närvarar branschexperter vid upphandlingsmöten.

Vid frågan över statistik om andel överprövningar av upphandlingar svarade Classon att år 2013 blev ca 15 % av alla upphandlingar överprövade, varav 7 % resulterade i att Jönköpings kommun behövde rätta till eller göra om upphandlingen. I de resterande 8 % av fallen vann Jönköpings kommun i rätten. Inget av fallen resulterade i att Jönköpings kommun blivit ersättningsskyldig. Dessa inkluderar upphandlingar både byggtreprenader och andra sorters upphandlingar.

Jönköpings kommun använder det elektroniska upphandlingsverktyget Visma Tend-Sign som hjälpmedel. Detta är en stor hjälp för organisationen säger Classon. Det håller ordning på strukturen, håller koll på tidsfristerna och sköter mycket av det administrativa arbetet. Upphandlingsavdelningen använder också mallar och checklistor som hjälpmedel.

Det är svårt att diskvalificera låga anbud säger Classon. Det som kan göras ifall ett anbud är onormalt lågt är att skriftligen fråga anbudsgivaren hur de har tänkt och låta dem motivera priset. Entreprenörer kan ibland välja att lägga vissa anbud extra låga då entreprenören anser att kunden är viktigt och vill vinna kontraktet.

Vid frågan behandlade hur beställare beslutar långsiktiga mål som exempelvis driftkostnader, miljökonsekvenser och estetik svarade Classon att beroende på vad det gäller, hanteras dessa på olika sätt. Estetiken på samhällens byggnader beslutas på stadsplaneringskontoret, där frågorna gäller hur byggnationer ska smälta in i omgivningen. Miljökrav följer de politiska beslut som fattas. Vid driftkostnader utförs LCC analyser, som beslutar om åtagandet är ekonomiskt godtagbart.

För att se till att de önskade kvalitéerna verkställs anges de som skallkrav i förfrågningsunderlaget. Viktigt är också att se till att produkterna och tekniken finns på marknaden och att förutsättning finns för att entreprenören skall kunna leverera det som

krävs och att konkurrensen inte hämmas. Att göra förundersökningar är därmed viktigt och kräver skicklighet berättar Classon.

Kvalificeringskraven avdelningen trycker på för att styra vilka entreprenörer som lämnar anbud är ofta personlig kompetens, miljöledningssystem och ekonomiska krav. Classon berättar att kvaliteter utöver minimikrav främjas ibland där en basnivå och sedan ges poäng för vissa kvaliteter. När beställaren utformar förfrågningsunderlaget granskas de önskade kvaliteterna och kraven för att de ska följa de grundläggande principerna. Dock finns alltid risken att beställare gör fel vid anbudsutvärderingen säger Classon.

Ekonomi styr till stor del säger Classon. En budget fastställs vid investeringar. En kvalitet är välkommen om den kan hålla sig inom budgeten. Jönköpings kommuns upphandlare arbetar i grunden för att göra bra affärer för Jönköpings kommun.

Val av entreprenör är inget beställaren direkt fokuserar på. Jönköpings kommun ställer krav på att en produkt/tjänst/entreprenad skall vara tillräckligt bra. Och sedan strävar de efter att hitta det ekonomiskt bästa valet. Classon menar att upphandlingsavdelningen litar på att det vinnande anbudet går till kompetenta entreprenörer som kan utföra arbetet.

4.4 Daniel Håkansson, Fastighetschef, Jönköpings kommun

Fastighetsavdelningen på kommunen svarar för alla kommunens byggnader. Jönköpings kommuns byggavdelning svarar till fastighetsavdelningen som ser till att upphandling sker på rätt sätt och enligt LOU. Daniel Håkansson är fastighetschef och arbetar med upphandlingar av ramavtal och byggentreprenader samt fastighetsskötsel. Intervjun presenteras ordagrant i bilaga 4.

I grunden är det bra att ha en lagstiftning som säger hur en verksamhet inom det offentliga ska arbeta med sina upphandlingar. Dels då lagstiftningen hindrar beställare från att utnyttja upphandlingen för egen vinnings skull. Grundprinciperna att alla ska kunna lämna anbud med samma möjlighet och att ingen ska uteslutas är i sig en bra egenskap. Men principerna om öppenhet och transparens medför också problem då det ger anbudsgivare möjlighet att överklaga upphandlingarna, vilket kan gör att beställare tvingas göras om upphandlingen. Företag har vanemässigt börjat överklaga upphandlingar de senaste 5-7 år enligt Håkansson. Han anser att det är för lätt att överklaga anbud i dagens läge, och förhållandet till vilka konsekvenser det får för den upphandlande enheten är oproportionerlig. Ett litet fel som inte påverkar resultatet nämnvärt i upphandlingen kan göra att upphandlingen antingen behövs göras om eller skjutas upp länge nog att tidsplanen för projektet inte kan hållas. Enligt Håkansson överklagas ca 50 % av upphandlingarna på fastighetsavdelningen.

Skillnader mellan totalentreprenader och utförandeentreprenader är väsentliga när det gäller ansvar och tider säger Håkansson. Utförandeentreprenader kan ta uppemot sju månader att planera innan produktionen påbörjas medan totalentreprenader kan påbörja markarbeten redan efter en månad. Jönköping kommuns fastighetsavdelning arbetar främst med utförandeentreprenader.

Som beställare behövs branschkunskap för att kunna upphandla. Även kunskap inom entreprenadjuridik då upphandlingarna görs enligt AB och AMA behövs. Vid uppställning av kriterier gäller det att kunna hitta rätt nivå. Beställaren behöver ha en marknadskännedom för att kunna ställa krav på organisationerna. Beställare skall inte ställa för höga krav då det hämmar konkurrensen, och heller inte för låga krav då slutprodukten och dess utförande kan påverkas negativt berättar Håkansson. När det gäller lagen om offentlig upphandling behövs främst kunskap om vilka tids och beloppsgränser som finns i LOU, samt kunskap om hur annonseringens tillvägagångssätt. För att främja den kompetensen som finns inom organisationen samarbetar medarbetarna med varandra på avdelningen. Kunskapsåterföring sker från de erfarna upphandlarna till de nyanställda som får gå bredvid och lära sig avdelningens arbetssätt. Organisationen tar även in expertkunskaper i form av konsulter när de tar fram förfrågningsunderlaget.

Till sin hjälp vid framtagningen av förfrågningsunderlaget använder de mallar samt följer fasta rutiner som organisationen har fastställt. Mallar används också i anbudsutvärderingen. Som hjälpmedel med annonseringen använder de upphandlingssystemet Visma TendSign som distribuerar ut förfrågningsunderlaget på juridiskt korrekt sätt. Vid anbudsutvärderingen arbetar en projektgrupp med att läsa och gå igenom, den mänskliga faktorn att kunna göra fel finns alltid med även då anbudet kan vara över 1000 sidor långa. Vid vissa nya byggnationer tar avdelningen hjälp av tidigare byggnader med liknande användningsområde som underlag.

Mjuka parametrar som tekniska egenskaper följs först och främst efter BBR. Vidare särkrav beslutas genom Jönköpings kommuns policy där dessa särkrav gäller för Jönköpings kommuns egna byggnader och projekt. Särkraven är ett verktyg som används till att kunna garantera en långsiktig hållbarhet och kan innefatta särskilda krav på värmesystem, våtutrymmen, energianvändning och tillgänglighet. Etiska krav ingår inte i förfrågningsunderlaget i dagsläget men sociala aspekter används exempelvis med närvaroregister ID06 på byggarbetsplatserna, skattekontroller av entreprenörerna och krav på att lärlingar från byggprogrammen skall få vara med i projekten. En mjuk parameter som har börjat användas är intervjudelar och referenser vilka kan vara svåra att verifiera om upphandlingen blir överklagad men ifall de mjuka parametrarna finns på papper finns det möjlighet att motivera valet av anbud. När det kommer till parametrar som inte finns på papper blir det mer komplicerat menar Håkansson.

När det gäller val av mjuka parametrar och krav i förfrågningsunderlaget är det en balans mellan kort- och långsiktiga val hos den upphandlande myndigheten. Avdelningen utnyttjar kvalificeringskrav i förfrågningsunderlaget för att kunna styra entreprenadens resultat och dess driftkostnader. Driftkostnader analyseras inte i utvärderingen, de högre kvalificeringskraven ser istället till att driftkostnaderna minskar. Utefter det kan istället priset jämföras. Priset avgör till hundra procent. Vilka krav som ställs beror på budgeten, Jönköpings kommuns policy, dokument och vad byggnaden har för funktion säger Håkansson.

4.5 Sammanfattning av insamlad empiri

Intervjuer har gjorts hos flera beställare och fastighetsförvaltare där ena organisationen arbetar med bägge leden. Skillnader förekommer mellan fastighetsförvaltare och upphandlare i deras uppfattning av LOU, vilket kunnat analyseras. Informationen som framställts genom intervjuerna är relevant och sammanhängande organisationerna emellan och har resulterat i att en analys kunnat genomföras och frågeställningarna besvarats.

5 Analys och resultat

5.1 Analys

Samtliga beställare är i grunden positivt inställda till LOU som lagstiftning. Trots den positiva inställningen till LOU är beställarna överens om att det finns problem med lagstiftningen. Vad problemen beror på och vad de är varierar mellan beställarna och de olika organisationerna. Lagen om offentlig upphandling gör att beställarna som arbetar inom LOU måste ta kort- och långsiktiga beslut redan vid framställningen av förfrågningsunderlaget. När en upphandling är utförd kan endast mindre ändringar göras, skulle större ändringar vara nödvändigt kan upphandlingen behöva göras om. Detta bidrar till att beställarna antingen behöver sitta på kunskapen själva eller ta hjälp av personer som har den kompetens som efterfrågas. Arbetet vid utförande av förfrågningsunderlaget är viktigt, beställaren måste veta vad som skall ingå och hur funktionskraven kan ställas utan att vara för begränsande och heller inte för fritolkande. Hur den upphandlande myndighetens organisation ser ut påverkar vilka mål som finns i upphandlingarna. Detta påverkar i längden även hur beställaren resonerar angående kort- och långsiktiga aspekter. Beroende på om organisationen endast gör upphandlingar, eller om de även förvaltar byggnader, har en inverkan på vilken tyngd som läggs på olika mjuka parametrar.

Intervjuerna visar på att en viktig kortsiktig aspekt som beställarna tar hänsyn till är investeringskostnaden. Hur mycket kapital en beställare kan använda sig av bestäms av den budget företaget/myndigheten har att föga över vid upphandlingen. Budgeten påverkar vilka beslut beställaren kan ta. Det är en konstant balansgång mellan de kort- och långsiktiga aspekterna. Finns kapital att investera i långsiktiga lösningar? vad är värt det i längden? Val av entreprenadform är en faktor som påverkar hur lång byggtiden blir. Vid totalentreprenad kan markarbeten börja en till två månader efter att upphandlingen av en entreprenör är genomförd. Vid utförandeentreprenad och generalentreprenad kan det ta upp till 5-7 månader innan arbetet kan starta då beställaren måste ha alla dokument och lösningar är färdiga. Vid utförandeentreprenader har beställaren mer ansvar och större möjlighet att styra projektet.

Miljö är en viktig faktor enligt beställarna både ur kortsiktigt och långsiktig synvinkel. Vilka material som beställaren väljer att använda, vad energiförbrukningen för byggnaden är osv. Detta påverkar både arbetsplats/boendemiljön, de långsiktiga kostnaderna och vilken miljöpåverkan byggnaderna har under sin livscykel. Miljöaspekterna bestäms genom policys, eller eventuella miljöcertifieringar. Jönköpings kommuns beställare måste jobba efter de beslut som tas av politikerna när det gäller såväl miljö som kvalitét m.m.

Intervjuerna visar att långsiktiga aspekter är viktigt för både beställarna och förvaltarna som påverkas av valen som tas i förfrågningsunderlagen. De intervjuade anser att det är värt att betala mer i investerings skedet för att få en produkt som är billigare i längden. För att få den produkt företagen har tänkt sig använder beställarna både krav och mjuka parametrar i sina förfrågningsunderlag. Mjuka parametrar de använder sig av är utvärdering av entreprenörernas organisationer, t.ex. vilka frontperson det finns eller vilken bredd entreprenören har tillgång till. För att få den byggnad som möter de kvalitét som beställaren vill ha använder sig beställaren av kunskapen som finns inom företaget och den kompetens som beställaren själv har. Till detta används återkoppling

till tidigare upphandlingar som passar in på det projektet som ska upphandlas om sådana finns. I en upphandling finns risken för överklagan, desto fler parametrar och krav som ställs, ju större blir risken att något blir överklagat. Risken för överklagan är inte orsak nog för att skippa krav eller parametrar, istället är produkten som framställs av upphandling det som har störst betydelse.

Driftkostnader är något som vid en upphandling inte tas på allvar, istället utvärderas delar som kan räknas som driftkostnad exempelvis energiförbrukning, materialval, tekniska lösningar. Dessa kan dock endast räknas som en del av driftkostnaden då de påverkar vilken driftkostnad byggnaden får.

Litteraturstudien visar att beställaren måste ta hänsyn till vad som är rimligt enligt marknaden vid val av kvalitéer, detta dels enligt proportionalitetsprincipen som ställer krav på att kraven måste vara proportionella och får inte vara irrelevanta för projektet. Vid utformning av förfrågningsunderlaget måste beställarna vara tydlig och klar med vad de vill ha enligt transparentprincipen. Vid arbete med kraven i förfrågningsunderlaget måste beställaren ge möjlighet för både svenska och utländska företag att lämna anbud med samma möjlighet att få kontrakt i slutskedet. Detta är krav från principerna ömsesidigt erkännande, likabehandling och icke diskriminering. Bakgrundsteorin till offentlig upphandling ger även bilden att bransch-kompetens är en viktig faktor när utvärderingskriterierna och kraven i förfrågningsunderlaget fastställs.

Enligt litteraturstudien är totalentreprenad och utförandeentreprenad de huvudentreprenadformerna som väljs vid upphandling av entreprenader. Vid användning av utförandeentreprenad hamnar ansvaret på beställaren i upphandlingsfasen och utförande skedet då beställaren står för alla dokument och lösningar i projektet. Fokus flyttas från mjuka parametrar till krav då beställaren själv står för de tekniska lösningarna. I en totalentreprenad ange beställare endast funktionskrav och entreprenören får ta fram alla dokument och lösningar för att sedan utföra produktionen. Beställaren har ansvaret att göra en upphandling som skall resultera i den efterfrågade produkten, entreprenören har ansvaret för utförandet av entreprenaden. Val av upphandlingsform över och under tröskelvärden påverkar hur arbetet med förfrågningsunderlaget går till. Vilket upphandlingsförfarande som kan användas styrs dels av upphandlingens värde.

Vid utförandeentreprenad ansvarar beställaren för de tekniska lösningarna vilket hjälper beställaren att styra bygget mot de uppsatta målen. Vid styrd totalentreprenad kan beställaren detaljstyra det som anses nödvändigt. Vilken entreprenadform som används är olika beroende vilken organisation som upphandlar och vilka projekt som ska upphandlas. Etiska aspekter är en parameter beställare skulle vilja använda, men är svåra att kontrollera och används därför oftast inte.

5.2 Frågeställning 1

Hur arbetar offentliga beställare för att fånga kort- och långsiktiga aspekter i sitt förfrågningsunderlag?

Intervjuerna bekräftar att totalentreprenad och utförandeentreprenad är de vanligaste entreprenadformerna. Entreprenadformen som väljs påverkar det hur beställare arbetar med förfrågningsunderlaget och hur beställaren tar fram de kort- och långsiktiga målen. För att fånga lång- och kortsiktiga mål utformas mjuka parametrar och krav i

förfrågningsunderlaget. Dessa utformas på olika sätt för att få en byggnad som efterfrågas med rätt funktioner och kvalitéer. Vid utförandeentreprenad ställer beställarna krav på entreprenören som kompetens och pris. Beställaren möter de lång- och kortsiktiga kraven genom att stå för de tekniska lösningarna och alla dokument som krävs för byggnationen. Vid totalentreprenader ställer beställarna upp krav och mjuka parametrar för att fånga de lång- och kortsiktiga aspekterna.

5.3 Frågeställning 2

Vilka kompetenser krävs det för att kunna hantera informationen i förfrågningsunderlag?

Litteraturstudien visar på att den kompetens som krävs hos en beställare är kunskap om produkten, kunskap om lagen om offentlig upphandling,

Intervjuerna visar att den kunskap som behövs är kompetens inom bygg, kunskap om byggbranschen. Kompetens inom entreprenadjuridik som AMA, AF och Lagen om offentlig upphandling. Som beställare behövs även ett ekonomiskt sinne och viljan att göra bra affärer.

5.4 Koppling till målet

Målet med arbetet är att analysera vilka faktorer som påverkar hur beställare inom offentlig upphandling resonerar angående kortsiktiga respektive långsiktiga frågor.

Faktorer som påverkar beställarna som arbetar med LOU är bland annat vilken kompetens beställarna har samt har tillgång till, vilka rutiner, policys, certifieringar och arbetssätt företaget de arbetar på har. Lagen om offentlig upphandlings uppbyggnad samt att den är tvingande gör att beställarna måste ta hänsyn och arbeta efter den.

Att ha kompetens inom LOU är en förutsättning för att göra bra affärer och kunna utforma förfrågningsunderlag. När beställarna resonerar angående kort- och långsiktiga mål måste de se till att de följer lagen om offentlig upphandlings grundprinciper för att inte riskera att upphandlingen blir överklagad/ överprövad. Risken för att få en överklagan på upphandlingen påverkar beställarna till viss del när det gäller vilka beslut de tar i upphandlingarna. Vid utformningen av förfrågningsunderlaget tar beställarna beslut om kort- och långsiktiga aspekter, vilka mjuka parametrar ska användas, vilka krav ska ställas och ifall budget räcker till att ställa kraven. Besluten om kvalitéer och mjuka parametrar påverkar sedan hur produkten blir ur både kort- och långsiktig synvinkel.

Frågeställningarna: *Hur arbetar offentliga beställare för att fånga kort- och långsiktiga aspekter i sitt förfrågningsunderlag* och *Vilka kompetenser krävs för att kunna hantera informationen i anbudsutvärderingen* uppfyller målet genom att svara på vilka faktorer som påverkar beställarnas resonemang när de utför en upphandling som faller under lagen om offentlig upphandling.

6 Diskussion och slutsatser

Syftet med studien är att få en förståelse för vad som påverkar vilka beslut en beställare som arbetar inom LOU tar. Målet är att ta reda på vilka faktorer som påverkar de beslut en beställare tar angående kort- och långsiktiga aspekter. Studien visar på att de kortsiktiga aspekterna som beställare lägger vikt vid är projektets kostnad och hur lång tid projektet kommer att ta. Den ekonomiska faktorn har betydande inverkan på vilka beslut som tas under hela projektets genomförande.

Hur beställarna resonerar vid framtagandet av mjuka parametrar och krav beror på vilken kompetens inom området de har, utformningen av lagen om offentlig upphandling, organisationens struktur, entreprenadform och vad byggnaden ska ha för användningsområde.

Rutiner, mål, krav och policys på företagen styr även beställarna och deras arbetssätt. För att få en bra helhet på projekten används kunskapen från medarbetare och vid behov tas expertkunskap in. En mjuk parameter som beställare har börjat analysera är att utvärdera organisationen hos de entreprenören som lämnar anbud, utvärderingen av dessa kan vara allt från bredden på företagen till en enskild frontperson inom organisationen.

Lagen om offentlig upphandling kan hindra beställaren från att få exakt det som den eftertraktar vilket kan vara problematiskt. Lagstiftningen anses inte vara svårt att lära sig men den försvårar arbetet med att ta fram ett underlag till byggnaden som ska byggas. Förfrågningsunderlagens skullkrav måste gå att kontrollera samt motiveras. Vid användning av mjuka parametrar finns alltid en risk att upphandlingen blir överklagad då mjuka parametrar till viss del är åsiktsbaserade och är svåra att kontrollera. Etiska parametrar är nästan omöjliga att kontrollera och även om beställarna vill inkludera dessa i förfrågningsunderlaget, används de inte i dagens läge. Sociala aspekter är något beställarna har börjat analysera, som exempelvis att ställa krav på att entreprenören ska ta in lärlingar i projektet.

Praktisk kännedom som fastighetsförvaltare sitter på kan gå förlorad ifall upphandlingen till om- och tillbyggnationer sker på separat organisation. Generellt fokuserar beställare mer på juridiken än på själva byggnadernas kvalitet.

6.1 Resultatdiskussion

Studien har svarat på vilka faktorer som påverkar beställarnas resonemang vilket var målet med studien. Resultaten från intervjuerna stämmer överens med varandra till stor del, hur organisationerna ser ut har påverkat då beställarna arbetar på olika sätt. Intervjuerna har svarat på de frågeställningar som undersökningen är utformad efter och frågeställningarna har svarat på vilka faktorer som influerar beställarna. Studien skulle kunnat utföras med ett större geografisk perspektiv med en djupare inriktning på hur olika organisationsstrukturer påverkar beställarnas arbete. I samband med en större geografisk spridning skulle en tredje frågeställning som är inriktad på organisationsinflytande gett ett större djup i studien. Flera intervjuer kunde ha gjorts för att få en

starkare reliabilitet. Intervjuer med jurister och entreprenörer kunde ha gjorts för att få deras synpunkt och därmed utöka validiteten.

6.2 Metoddiskussion

Valet av metoderna litteraturstudie och intervjuer är valida metoder för att få svar på frågeställningarna och studiens mål. Litteraturstudien kan ha gjorts bredare och på en djupare grund för att få högre validitet i studien. Att använda intervjuer för att få in erfarenhet från beställarna är en användbar metod för att få ett resultat som stämmer överens med branschen. Flera intervjuer och litteraturstudier hade kunnat göras för att få högre reliabilitet. En enkätundersökning skulle kunna svara på vilka kompetens som krävs av beställare, nackdelen med metoden är att det skulle vara problematiskt att få med alla de aspekter och alternativ som beställarna kan tänkas svara på, samspelet mellan den som svarar och den som gör undersökningen saknas. En fördel med metoden enkät är att den kunde skickats till en större mängd beställare för en bredare grund. Fallstudie där upphandlingar från olika beställare undersöks för att se hur de faktiskt arbetar i praktiken med att fånga kort- och långsiktiga aspekter i förfrågningsunderlagen. Fallstudie skulle vara ett bra komplement till intervjumetoden då detta skulle kunna ge rapporten ett större djup.

6.3 Begränsningar

Undersökningen är utförd enligt de avgränsningar som bestämdes i början av studien. Avgränsningen på att undersöka beställare inom kommuner med cirka 100 000 invånare har följts. I och med det så är resultatet möjligt att tillämpa i kommuner i samma storleksordning. De faktorer som har framkommit påverkar beställare i ett brett perspektiv. Vilka rutiner, policys, krav och politiken mellan de olika kommunerna kan ha en viss spridning då det är upp till varje enskild kommun att ta beslut om var ambitionsnivån ligger.

6.4 Slutsatser och rekommendationer

Lagen om offentlig upphandling är till för att gynna konkurrensen inom EU. LOU skapar dock problem för beställarna då de inte kan säga exakt vad de vill ha, på grund av att detta hämmar konkurrensen. Beställarna måste därför formulera sig på sätt som gör att de erhåller den önskade kvalitén utan att hämma konkurrensen.

Hur beställarna resonerar när de tar beslut om parametrar och krav är därför något som är viktigt att undersöka och få fram kunskap om. Även vad som ligger bakom besluten som tas av beställarna för att se vad som påverkar arbetet under en upphandling. Detta ger en bild om vad för kompetens som krävs av en beställare som arbetar med LOU. Genom att ta fram information om beställares resonemang hjälper det entreprenörer då de kan se vad som är viktigt för beställaren, de kan lägga tid och fokus på relevanta delar av upphandlingen. Det bidrar även med kunskap till personer som ska börja jobba som beställare, vad som krävs och hur erfarna beställare hanterar olika faktorer under upphandlingen. Studien har genom undersökning av litteratur och analys av intervjuer

gett en bakgrund till vilken kompetens som krävs av beställare. Undersökningen har tagit fram information om vad som påverkar besluten beställarna tar och hur de arbetar med förfrågningsunderlagen.

6.5 Förslag till vidare forskning

Studier skulle kunna göras kring hur Sveriges olika kommuners storlek påverkar beställarnas arbetssituation. Förslag på nya undersökningsfrågor: Hur kan utvärdering av mjuka parametrar förenklas? Vilka Förslag på nya metoder att analysera och jämföra mjuka parametrar finns? Hur fungerar Partnering i den svenska byggbranschen och vilka är dess fördelar respektive nackdelar?

Referenser

Annunziata, E. Frey, M. Iraldo, F. Testa, F. (2014). *Drawbacks and opportunities of green public procurement: an effective tool for sustainable production.*

Hämtad från Science Direct:

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652614010312>

BFS 2015:3 - BBR 22 *Boverkets Byggregler: (Föreskrifter och Allmänna råd)* Karlskrona: Boverket

Brinkmann, S. Kvale, S. (2014) *Den kvalitativa forskningsintervjun.*

Carenholm, S. (2011) *Att upphandla Arkitekt och teknikkonsulttjänster: En handledning för offentliga upphandlare.*

De Boer, L. Michelsen, O. Igarashi, M. (2015) *Investigating the anatomy of supplier selection in green public procurement.*

Hämtad från Science Direct:

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652615010999>

Ejvergård, R. (2009) *Vetenskaplig metod*

Eriksson, P., Hane, J. (2014). *Entreprenadupphandlingar: Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier?* (Konkurrensverket Uppdragsforskningsrapport nr.4). Hämtad från Konkurrensverket:

<http://www.kkv.se/publikationer/entreprenadupphandlingar---hur-kan-byggherrar-framja-effektivitet-och-innovation-genom-lampliga-upphandlingsstrategier/>

Europeiska kommissionen *Regler och förfarande (2015)*

http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_sv.htm

(Hämtad 2015-01-20)

Europeiska kommissionen *Public procurement reform (uå)*

http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/reform-proposals/index_en.htm

(hämtad 2015-01-22)

European Union (2011) *Buying green: A handbook on green public procurement 2nd*

Hämtad från European Commission

(2016-01-20)

Gertéll, P. (2011) *Nya lagen om offentlig upphandling*

Govindan,K. Murugesan,P Rajendran,S. Sarkis,J. (2013). *Multi criteria decision making approaches for green supplier evaluation and selection: a literature review*

Hämtad från Science Direct

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S095965261300437X>

Henriksson, H. Sandelius, S. (2011). *Fallgropar vid entreprenadupphandlingar*

Hämtad från Konkurrensverket

http://www.kkv.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2011-2.pdf

Indén, T. Lindström, H. Lundberg, S. (2014) *Överprövning av offentliga upphandlingar: En intervjustudie om skillnader mellan LOU och LUF.*

Hämtad från konkurrensverket:

http://www.kkv.se/globalassets/publikationer/uppdragsforskning/forsk_rap_2014-8.pdf

Konkurrensverket, (2014) *Offentlig upphandling en introduktion*

Hämtad från Konkurrensverket:

<http://www.kkv.se/globalassets/publikationer/informationsmaterial/upphandlingsregler--en-introduktion.pdf>

Lantz, A (2009) *Intervjumetodik*

Pedersen, K. (2011) *Upphandlingens grunder: -en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna.*

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

SFS 2010:900 *Plan och bygglagen.* Stockholm: Socialdepartementet

Upphandlingsstödet, 2010a. *Offentlig upphandling inom byggsektorn vägledning för upphandlande myndigheter.* Kammarkollegiet. 2010:6.

Upphandlingsstödet, 2010b. *Anbudsutvärdering vid offentlig upphandling av byggtreprenad - Vägledning.* Kammarkollegiet. 2010:8.

Bilagor

- Bilaga 1 Intervju Jönköpings högskolefastigheter
- Bilaga 2 Intervju Henrik Möller Vätterhem AB
- Bilaga 3 Intervju Hans Classon Jönköpings kommun
- Bilaga 4 Intervju Daniel Håkansson Jönköpings kommun

Bilaga 1

Beställarens syn på offentlig upphandling

Riktad mot Byggentreprenader

Intervjuad: Mikael Falk och Stefan Bodin Högskolefastigheter I Jönköping.

Befattning: Förvaltare

Hur fungerar lagen om offentlig upphandling med dagens marknadssituation enligt dig som beställare?

Från vårt håll totalt sätt ser det negativt ut. Men på andra håll fungerar det säkert.

Det känns som LOU är gammalmodigt och skulle behöva uppdateras mer än vad den har gjorts i dagens läge. Lagen är inte till för att göra det så billigt som möjligt för kommunen och de som upphandlar utan mer till för att hindra svågerpolitik och se till att konkurrenssituationen fungerar som den ska.

Vad krävs av en beställare för att kunna utföra en upphandling som är ekonomisk fördelaktig samt möter kraven som ställs upp och reglerna i LOU?

De sitter på kunskaper om lagar och hur upphandlingar ska gå till men saknar ofta expertkunskap inom de olika specifika områden som upphandlingarna handlar om.

Det skulle spara pengar om de antingen sitter på kompetensen själva eller om de tar hjälp av de som faktiskt har den.

Finns det någon återkoppling av kompetens från de erfarna beställarna till de nyanställda?

Tveksamt. Vi har lite dålig kontakt med upphandlingsavdelningen. Det vi kan reagera på är när det blir ett konstigt beslut, det är ologiskt att den upphandlingen kunde vinna. Då kommer de här följdfrågorna om kompetens saknas m.m.

Hur hämtar och använder ni er utav medarbetares och andras expertkunskaper inom olika byggområden när ni gör upphandlingar?

De på upphandlingsenheten tar inte hänsyn till våra önskemål eller använder våra kunskaper i de flesta fall. Det kan hända att de gör det med andra.

Har ni några parametrar som ni undviker att använda pga. att det är svårt att mäta dem, samt svårt att motivera vid anbudsvärdering?

Kvalité det är svårt att mäta. Du kan lämna hur mycket referenser som möjligt men det behöver inte säga något. Allt är en bedömning ur sin egen situation. Om vi har höga krav och man kommer till ett annat ställe och de har lägre krav så kan de vara av hög kvalité hos dem och inte när det kommer till oss.

Har ni haft många fall där ni har fått överklagan vid t.ex. förkastning av anbud och val av anbud?

Det beror på bransch. Vi ser ju här, vi har varit med i en upphandling av ventilationsfilter. Det är ju väldigt olika beroende på vilket typ av människa som är chef/företrädare och den inte är "riktigt" avlad då gör de allt för att sätta käppar i hjulet. Man är inte ute efter att vinna anbudet utan att göra livet surt för den som upphandlar.

Har ni något system för att säkerställa att ni inte gör fel i anbudsutvärderingen? - kontroller, rutiner etc.

Hur beslutas de långsiktiga kvalitéerna som driftkostnader, miljökonsekvenser, estetik?

De beror mycket på vilken verksamhet. Vi som förvaltningsföretag tycker att det gärna får kosta 50 000 kr mer om det håller 5 år längre, det är LCC (Livscykelkostnad) är alltid den som bestämmer. Det har väl hänt att beställarna hör av sig och frågar om det är något speciellt, har varit en grupp som har samlats, träffats och diskuterat. Det hade kunnat vara en grej att upphandlarna träffar olika folk från nyckelföretag som arbetar ihop, det skulle vara att sätt att sätta parametrar innan upphandlingen.

Hur arbetar ni med förfrågningsunderlaget för att se till att det blir korrekt?

Hur påverkar val av entreprenadform förfrågningsunderlaget. Totalentreprenad kontra generalentreprenad?

Ja det påverkar. Vi hade generalentreprenad när vi upphandlade Campus arena, Då handlade vi upp hela konsultkåren. Det är väldigt lätt att man lägger alltid i knät på sig själv också. Man får stå till svars för alla lösningar. Det är nackdelen med generalentreprenaden. Det är så vi har gjort här sagt att vi ska bygga en skola med vissa tekniska lösningar och ibland har konsulterna lyssnat och ibland inte.

Det är bara att gå igenom en byggnad och du ser skillnaden mellan en generalentreprenad. Om du kollar på undercentralen i en totalentreprenad så är de en tredjedel av storleken om man jämför med de som är i generalentreprenaderna. Vid en total får du 54 miljoner att bygga ett hus för, sedan har du sagt vad det ska vara för

Bilaga 1

typ av hus och rum. Sedan kollar man på var man kan spara pengar genom att t.ex. krympa ner storleken på vissa ytor.

Hur utnyttjar ni kvalificeringskraven i förfrågningsunderlaget för att styra vilka entreprenörer som lämnar anbud?

Vilka mjuka parametrar lägger ni störst vikt vid utformningen av förfrågningsunderlaget?

Då mjuka parametrar är svåra att mäta är beställarna försiktiga med att använda dessa då det ger mer jobb, samt är svårare att bevisa. Hårda parametrar minskar risken för att det blir en dålig upphandling

Finns det kvalitét utöver minimikrav som ni vill främja. Investerar ni i sådana även om de inte är obligatoriska?

Ekonomiskt incitament styr alltid?

Kortsiktig ekonomisk kostnad påverkar mycket vilket anbud som vinner. Det är också enklare att mäta än långsiktiga mål.

Driftkostnader, tas de på allvar vid upphandling?

Det är inte samma pengar på det. Det är oftast inte det man upphandlar. Man upphandlar en liten fyrkantig låda som sedan påverkar driftkostnaden. Vi ser ju att det finns en driftkostnad och att man borde tänka på den, men det är svårt att visa på. Man ser först när man har gjort en investering och fem år senare man ser hur det har påverkat. Man tar inte med det för att man inte kan spika det, är en mjuk parameter.

Har ni handlingskraft när det gäller val av entreprenör, har ni system för att kunna säkerställa att entreprenörer ni vill ha vinner anbudet?

Anser ni att risken att göra fel i anbudsutvärderingen är så pass stor att ni kompromissar bort önskade kvalitét?

Risken att göra fel är så pass stor i upphandlingen vid användning av kvalitét parametrar så det i många fall undviks istället. Ju flera mjuka värden desto svårare upphandling och mer jobb kräver det hos beställaren.

Bilaga 1

Övriga tankar om Frågeställningarna

Lagen om offentlig upphandling blir ett hinder för de som följer lagarna. Mjuka parametrar är svåra att hantera och använda. Beställarna använder sig inte av kunskapen hos de som är insatta på de tekniska områden som skulle påverka resultatet. Använda sig av projekt grupp med folk som är insatta inom de olika bygg områdena skulle kunna vara en lösning för att kunna använda sig av mer långsiktiga mål. Beställarna sitter på kunskapen om lagarna och hur offentlig upphandling ska gå till, men de saknar kunskapen för att använda sig av parametrar för att se mer långsiktigt än investeringskostnader och byggtid. Om upphandlingen har varit dålig så blir det de som arbetar med förvaltningen och projektet som får problemen samt det blir typ deras fel.

Arbetsituationen påverkar även resultatet på upphandlingarna. Vid hög arbetsbelastning så är risken att man är mindre noggrann med upphandlingar.

Bilaga 2

Beställarens syn på offentlig upphandling
Riktad mot Byggentreprenader

Intervjuad: Henrik Möller Vätterhem AB
Befattning: Upphandlingschef

Hur fungerar lagen om offentlig upphandling med dagens marknadssituation enligt dig som beställare?

Det är en stor skillnad mot att vara privat där man kan förhandla på ett annat sätt. Det är ett bra regelverk. Lagen är stelbent. Risken eller stora nackdelen är att man måste vara klar och tydlig med vad det är man vill ha. Till exempel om man vill ha en speciell typ av dörr så kan man inte säga att man vill ha exakt den dörren utan kan endast ge exempel på att man vill ha en liknanden dörr. Risken är att man inte får den typ av dörr man vill ha.

Vad krävs av en beställare för att kunna utföra en upphandling som är ekonomisk fördelaktig samt möter kraven som ställs upp och reglerna i LOU?

Vi får en ny inköpare 13 april, vi har alltid sagt att vi ska ha inköpare med byggkunskaper men han har gått ekonomi linje så ska bli intressant o se hur det blir. Vi har alltid tyckt att byggkunskap är en fördel. Man ska veta ungefär hur en byggnation går till. Få sökande med den typen av kunskap. Är en fördel om man har byggkunskaper men man ska ha ett ekonomiskt sinne, vilja göra bra affärer. Lagen om offentlig upphandling kan man lära sig ganska snart. Man måste kunna LOU och hur man gör. Det är en fördel med ekonomi. Ingen av projektledarna har gått ekonomi.

Finns det någon återkoppling av kompetens från de erfarna beställarna till de nyanställda?

Det gör vi hela tiden. Det är en öppen diskussion. Framförallt när man ska skriva utvärderings kriterier. Dels tidigare kanske man hade lägsta pris, nu har vi ekonomiskt mest fördelaktiga. Har intervjuer med respektive entreprenör

Hur hämtar och använder ni er utav medarbetares och andras expertkunskaper inom olika byggområden när ni gör upphandlingar?

Hämtar kunskap från de olika avdelningarna på vätterhem vid behov av detta. På så sätt ser till att kunskapen om de separata områdena som behövs kommer med i upphandlingen. De tar även hjälp av varandra på deras avdelning. Detta då företaget strävar mot samma mål.

Har ni några parametrar som ni undviker att använda pga. att det är svårt att mäta dem, samt svårt att motivera vid anbudsvärdering?

Nä inte som jag vet som vi har stött på. Ofta har vi en kravspes för vad, vid en byggnation vad vi vill ha för material för krav och energiförbrukning. Försöker göra en så bra beskrivning på vad det är för produkt man vill ha.

Bilaga 2

Har ni haft många fall där ni har fått överklagan vid t.ex. förkastning av anbud och val av anbud?

Dörrarna är ett exempel där vi har bytt på österängen på 1500 lägenheter vill vi på förvaltningen ha samma dörr. Där valde vi samma dörr trots att den var lite dyrare och vi fick anlita jurister och förlorade fallet. Så köpte vi dörrarna via HBV och anlidade entreprenör genom vårt ramavtal. När man vill ha samma produkt så krånglar lagen till det för en.

Har ni något system för att säkerställa att ni inte gör fel i anbudsutvärderingen? - kontroller, rutiner etc.

Vi använder Visma Tendsign I mångt och mycket. Är ett upphandlingssystem som kommunen använder bland annat, när man kan skriva förfrågningsunderlaget. Antingen skickar man en bilaga men då utvärderar den inte. Eller så skriver man den I programmet och den skickas ut automatiskt. Programmet hjälper inte om det saknas något I en del. Men om det saknas en hel del så skickar programmet inte iväg förfrågningsunderlaget.

Man får fundera både en och två gånger så man gör det så transparent som möjligt. Vi vill helst styra så vi får en typ av material eller funktion efter vad vi använder I andra förvaltningar.

Hur beslutas de långsiktiga kvalitéerna som driftkostnader, miljökonsekvenser, estetik?

Vi jobbar framförallt på energisidan. Försöker hitta bättre energi effektiva lösningar. Sker hela tiden en utveckling, har en grupp som arbetar med energi frågor och är med I projekten.

Mycket av kunskapen har vi inom väggarna. Har en el kille, en vent (ventilation) kille som har sina chefer. Tar hjälp av varandra för att få en så bra beskrivning som möjligt.

Hur arbetar ni med förfrågningsunderlaget för att se till att det blir korrekt?

Företaget använder sig av kunskapen som finns tillhanda på varje separat avdelning. Och hjälper varandra mellan avdelningarna för att se till att projekten och förfrågningsunderlagen blir så bra som möjligt.

Använder sig av gamla förfrågningar och kollar om man har gjort några fel och ser till att undvika dem I den nya upphandlingen.

Hur påverkar val av entreprenadform förfrågningsunderlaget? Totalentreprenad kontra generalentreprenad?

Vi gör nästa bara totalentreprenad. Vi försöker skriva någon form av funktion som vi vissa fall kan vara svårt att göra. Anger tillexempel vad för typ av kylskåp man vill ha eller likvärdigt. Detta undviker att beställaren tvingas besluta om alla separata tekniska lösningar utan kan fokusera på helheten.

Hur utnyttjar ni kvalificeringskraven i förfrågningsunderlaget för att styra vilka entreprenörer som lämnar anbud?

Vi styr inte så mycket och vi får inte göra det heller. Vi vill ha så många anbud som möjligt då det skapar konkurrens. I vissa specifika fall har man haft en duktig entreprenör som man kanske vill återkommer. Men risken är att det överklagas då det blir en styrd förfrågan.

Vilka mjuka parametrar lägger ni störst vikt vid utformningen av förfrågningsunderlaget?

Organisationen egentligen. Hur organisationen presenteras, kan vara bredden på organisationen eller en frontperson som är duktig. Att man har någon kvalitetspolicy som man arbetar efter.

Finns det kvalitéer utöver minimikrav som ni vill främja. Investerar ni i sådana även om de inte är obligatoriska?

Jo det gör vi. Energiförbrukningen är en sådan där vi ligger på 55-65. Det är väl en självbevarelsedrift, okej vi betalar mer i investeringen men får en lägre energikostnad i längden. Kommer bli miljö och kvalité certifierad i höst. Miljö är en viktig del. Jönköping har haft bättre för alla vilket är högre krav än övriga Sverige. Som ger högre kvalité och kostnader. BBR är ganska rigorös i förhållande till resten av Europa. Dessa särkrav ska dock ha blivit borttagna sedan årsskiftet.

Ekonomiskt incitament styr alltid?

Den styr ju väldigt mycket. Betydelsen har tonats ner något. Ofta har vi kunnat köpa det vi vill ha av entreprenaden. Vi har entreprenader där priset är 50 % och resten andra parametrar. Och i andra där entreprenader 70-80%

Driftkostnader, tas de på allvar vid upphandling?

Vi utvärderar egentligen inte driftkostnader direkt. När vi skriver vårt förfrågningsunderlag blir det en aspekt med tanke på energibitarna. Skriver att huset ska ha en viss förbrukning. Skriver in ett visst material som vi vet håller. Tar hjälp av förvaltningen i detta skede.

Har ni handlingskraft när det gäller val av entreprenör, har ni system för att kunna säkerställa att entreprenörer ni vill ha vinner anbudet?

Vi tycker väl ganska många gånger att vi har väldigt bra entreprenörer. Har inga önskemål på den eller den entreprenören. Försöker skriva så öppen och tydlig beskrivning som möjligt. Spelar ingen större roll vem entreprenören är. Viktigast att det levererar det vi förfrågar. Kan vara svårt ibland då det kan tolkas olika beroende på vem som läser förfrågningsunderlaget.

Anser ni att risken att göra fel i anbudsutvärderingen är så pass stor att ni kompromissar bort önskade kvalitéer?

Vi försöker vara ganska tydliga med det vi vill ha, kan tolkas olika beroende på vem som läser det.

Om det är en entreprenör i staden så går det att välja bort alternativ som inte stämmer överens med det vi vill ha. Goda relationer är en viktig faktor. Om det är företag i staden som inte bryr sig om relationen med oss kan det bli problem med överklagan då de inte bryr sig.

Övriga tankar om Frågeställningarna.

Det här med direkt upphandling har underlättat. Ibland kan det vara svårt att hålla sig till vissa regler. Vi har egna interna regler om vem som får göra upphandlingar. Vi håller på o ta fram en mall/check lista på hur upphandlingarna ska gå till.

Beställarens syn på offentlig upphandling
Riktad mot Byggentreprenader
Intervjuad: Hans Classon
Befattning: Upphandlingschef.

Hur fungerar lagen om offentlig upphandling med dagens marknadssituation enligt dig som beställare?

Jag tycker absolut att lagen funkar. Lagen ger på något sätt en process hur offentlig upphandling går till, ger en struktur. Kort sagt lite ordning och reda. Vi arbetar i det offentliga tjänsten, det är genom lagstiftning bestämt att det ska gå till på ett visst sätt. Upphandling enligt lagstiftning kräver att man är förberedd och vet vad man vill uppnå.

Vad krävs av en beställare för att kunna utföra en upphandling som är ekonomisk fördelaktig samt möter kraven som ställs upp och reglerna i LOU?

Dels om man pratar om ekonomiskt mest fördelaktiga eller lägsta pris så krävs det att du som beställare och/eller upphandlare har kunskap om varan eller tjänsten som ska upphandlas. Du kan inte som renodlad administratör hitta på krav utan det måste finnas företrädare med större kunskap som bidrar i upphandlingen så att kraven specificeras på rätt sätt, detta oavsett om det gäller en vara eller tjänst. Som beställare måste man veta om det finns policys och inriktningar som är beslutade i organisationen och skall följas vid upphandling.

Finns det någon återkoppling av kompetens från de erfarna beställarna till de nyanställda?

Det är så här att i de allra flesta fall att vi inte kan rekrytera nytt innan någon har sagt upp sig, rekryteringsprocessen är längre än uppsägningstiden. Det finns oftast alltid en ledning eller kollegor som har kunskap som kan delges den nya upphandlaren. När man söker en upphandlare inom entreprenadområdet så krävs att denne har kunskaper inom det området.

När ny medarbetare skall rekryteras så krävs någon form av utbildning eller erfarenhet, detta kan vara att man t.ex. ska ha gymnasieexamen, högskoleexamen eller universitet eller liknande. Kan vara lika värdefullt att ha andra erfarenheter beroende på vilket område man ska arbeta inom.

Hur hämtar och använder ni er utav medarbetares och andras expertkunskaper inom olika byggområden när ni gör upphandlingar?

Vi kan säga först upphandlingsavdelning 12 anställda var av 9 upphandlare, vi har ständigt utbyte av sakkunskapsfrågor samt upphandlingsfrågor. Exempelvis vilket upphandlingssätt respektive utvärderingsmetod man ska använda. Frågorna tas upp på formella möten och på kafferasterna. Använder varandra till att läsa

utvärderingsunderlagen till viss utsträckning.

Vid varje upphandling så finns det någon som nyttjar/sakkunniga de saker vi upphandlar som vet vad man ska ställa för krav. Nästa del är att ta reda på hur marknaden ser ut idag. Ett exempel är ramavtal som ofta löper över fyra år, hur förutsättningarna har förändrats. Vad har hänt på marknaden, är det andra produkter som gäller idag och andra leverantörer som kan vara aktuella. Det förekommer även att vi träffar potentiella anbudsgivare för att ställa frågor innan upphandling utformas. Man kan också göra så att man annonserar ett utkast till förfrågningsunderlag på webben där vi annonserar våra vanliga förfrågningar, detta heter RFI Request for information där branschen får lämna åsikter. D.v.s. en ett halvfärdigt underlag som vi som upphandlare kan feed-back på

Har ni några parametrar som ni undviker att använda pga. att det är svårt att mäta dem, samt svårt att motivera vid anbudsvärdering?

Har ni haft många fall där ni har fått överklagan vid t.ex. förkastning av anbud och val av anbud?

Ja det har vi. Vi har upphandlingar som blir överprovade, det är ju en möjlighet som marknaden har idag att klaga på våra tilldelningsbeslut. Det är när marknaden tycker, alltså de potentiella anbudsgivarna anser att vi har agerat felaktigt mot de fem grundprinciperna. 2013 hade vi överprovning i 15 % av våra upphandlingar och i 7 % dömdes vi att rätta eller göra om upphandlingen. År 2014 har dessa siffror sänkts. I de andra 8 % dömdes att vi gjort rätt i vår tilldelning.

Har ni något system för att säkerställa att ni inte gör fel i anbudsutvärderingen? - kontroller, rutiner etc.

Vi har ett upphandlingsstöd och hos oss heter det Visma Tendsign, den håller i ordning på strukturen, sköter mycket av det administrativa så att det rationell process det är en stor vinst med det. Jag har varit med så länge att jag har jobbat med pappersprocess. Tendsign ger strukturen och ser till att du inte kommer vidare om du inte har gjort alla steg.

Programmet ser att anbudstiden hålls och att man inte kan öppna några anbud utan att anbudstiden har löpt ut. När man lämnar ett tilldelningsbeslut så skickar programmet ut det till alla som har varit med i upphandlingen.

Vi har mallar som vi jobbar efter, finns en checklista man jobbar med längs med vägen som berör de arbetsmoment som skall göras.

Hur beslutas de långsiktiga kvalitéerna som driftkostnader, miljökonsekvenser, estetik?

Det  r en bedömning i varje upphandling. Jönköpings kommun håller i dagens läge på att besluta fram en gemensam miljö policy som skall ligga till grund för de krav vi ställer vid upphandling av varor och t nster av olika slag. . LCC Livscykelkostnad  r något som vi kollar på vid upphandling av vissa produkter. Marknaden skall triggas att m ta våra krav samtidigt måste vi som upphandlare se till rimligheten att de skall kunna uppfyllas, detta skall i en del fall ske direkt vid anbudslämnandet och i en del fall succesivt under en avtalsperiod.

Hur arbetar ni med förfrågningsunderlaget för att se till att det blir korrekt?

Följer våra mallar samt använder Visma Tendsign.

Hur påverkar val av entreprenadform förfrågningsunderlaget? Totalentreprenad kontra generalentreprenad?

Hur utnyttjar ni kvalificeringskraven i förfrågningsunderlaget för att styra vilka entreprenörer som lämnar anbud?

Ställer krav på vilken teknisk kompetens de har på företaget och som  r väsentligt i den aktuella upphandlingen med.

I vissa fall ställs krav på kvalitetsledningssystem ty ISO 9000

Vi ställer krav på att de ska ha en viss ekonomisk stabilitet inom företaget, vilket  r väsentligt i det fall kommunen måste känna sig trygg med leverans över tid

Kompletterande kan även ställas krav på att företaget skall ha viss total oms tning i förhållande till vad vår upphandling är v rd, även detta för att företaget skall vara stabilt.

Vilka mjuka parametrar lägger ni störst vikt vid utformningen av förfrågningsunderlaget?

Finns det kvalitéer utöver minimikrav som ni vill främja. Investerar ni i sådana även om de inte är obligatoriska?

Det g r vi i vissa fall. Vi lägger upp en basnivå och ger sedan mervärde för vissa tillkommande kvalitéer.

Ekonomiskt incitament styr alltid?

Styrs av den budget som finns för projektet. Det  r en balans mellan kostnad och kvalitéer. Desto bättre förarbete desto bättre möjlighet att ställa rätt krav och få ut så mycket som möjligt av budgeten.

Driftkostnader, tas de på allvar vid upphandling?

Bilaga 3

Har ni handlingskraft när det gäller val av entreprenör, har ni system för att kunna säkerställa att entreprenörer ni vill ha vinner anbudet?

Anser ni att risken att göra fel i anbudsutvärderingen är så pass stor att ni kompromissar bort önskade kvalitéer?

Man måste se till att man följer proportionalitetsprincipen d.v.s. vårt krav och önskebild skall vara rimlig för den aktuella upphandlingen.

Bilaga 4

Beställarens syn på offentlig upphandling
Riktad mot Byggentreprenader

Intervjuad: Daniel Håkansson Jönköpings kommun.
Befattning: Fastighetschef

Vilka kompetenser krävs för att kunna utvärdera informationen i anbudsutvärderingen?

Hur fungerar lagen om offentlig upphandling med dagens marknadssituation enligt dig som beställare?

I grunden är det bra att ha en lagstiftning kring hur en offentlig verksamhet ska hantera sina upphandlingsfrågor. Så man inte gör fel eller gör något för egen vinnings skull. Det är ju grundfrågan att alla ska kunna lämna anbud och ingen ska exkluderas och alla får samma möjlighet att lämna anbud. Sedan problem med det här det ska vara så transparent och öppet När det gäller möjlighet att överklaga som har fungerat bra tidigare men det har kommit företag de senaste 5 åren som överklagar slentrianmässigt för att man vill ha en chans, det krävs inte mycket för att man ska stoppa ett helt projekt. Vilket gör att man inte klarar av att hålla tidsplanen. Det är inte säkert att det är ett kommersiellt fel, det är att man ser chansen att ta om upphandlingen att man hittar ett fel så man vill stoppa den eller att man anser att man har bästa anbud. Det är för lätt att överklaga, det är oproportionellt i förhållande till konsekvenserna. Ett litet fel kan ge stora konsekvenser för en upphandling.

Vad krävs av en beställare för att kunna utföra en upphandling som är ekonomisk fördelaktig samt möter kraven som ställs upp och reglerna i LOU?

När man gör upphandlingen tar man fram ett förfrågningsunderlag och vi handlar upp både utförandeentreprenader och totalentreprenader. För att ta fram det förfrågningsunderlaget så krävs det någon form av byggkunskaper i grunden för att förstå vad du köper, du behöver bra kompetens om entreprenadjuridik då vi handlar enligt AB och AMA för att få fram det förfrågningsunderlaget behöver man en bra kompetens. Man måste kunna ställa upp krav på organisationen beroende på vad för projekt man ska upphandla. Man behöver en förståelse för branschen och marknadskännedom. För att få fram kloka utvärderingskriterier så behöver man erfarenhet och en känsla för det.

Lagen om offentlig upphandling så behöver man kunna tiderna och vilka beloppsgränser som finns. De kravs som ställs är annonsering och under vilka tider man gör det.

Finns det någon återkoppling av kompetens från de erfarna beställarna till de nyanställda?

Ja absolut, speciellt de som ställer upp utvärderingskriterier. Vi har ju AF (Administrativa föreskrifter) delar som är något vi tar fram gemensamt som återanvänds. Man justerar de efter vid behov. Vid nyanställning så försöker vi att de får gå bredvid.

Hur hämtar och använder ni er utav medarbetares och andras expertkunskaper inom olika byggområden när ni gör upphandlingar?

När man tar fram förfrågningsunderlag så bildar man en expertgrupp. Vi hyr in utomstående konsulter som arbetar enligt ramavtal.

Har ni några parametrar som ni undviker att använda pga. att det är svårt att mäta dem, samt svårt att motivera vid anbudsvärdering?

Nej, tidigare har vi inte kört med intervjudelar men det har vi börjat med nu. Det är svårt vid överklagan att verifiera. De som finns på papper som man kan verifiera är lättare att använda, svårare att bevisa det som inte finns på papper. Men kan vara bra när man vill detaljstyra

Har ni haft många fall där ni har fått överklagan vid t.ex. förkastning av anbud och val av anbud?

Det kan man säga, det sker ofta. För 5-7 år sedan var det knappt några överklagningar. Nu är det 50 % av våra förfrågningar, i de flesta fall slutar det med att vi tar om hela upphandlingen. I vissa fall bedömer vi att det tar längre tid att gå inom rätten och då väljer vi att ta om hela upphandlingen. Det kommer att komma en ändring i lagen om offentlig upphandling som ska göra det svårare att överklaga samt att man ska bli tvungen att under upphandlingen att rapportera in fel i förfrågningsunderlaget om man hittar det.

Har ni något system för att säkerställa att ni inte gör fel i anbudsutvärderingen? - kontroller, rutiner etc

Det finns mallar man ska fylla i och det finns fasta rutiner man ska följa. Anbudsutvärderingsmallar i en processkartläggning man ska följa. Använder även Visma Tendside för annonsering då vi tar in skriftliga anbud vid entreprenadupphandlingar. Känns lite tryggare att utvärdera de skriftliga då man låser in sig i ett rum ca tre personer och utvärderar anbudet.

Hur beslutas de långsiktiga kvalitéerna som driftkostnader, miljökonsekvenser, estetik?

När det gäller tekniska egenskapskrav så har vi dels BBR som är egenskapsgrunden. Sedan har vi tekniska särkrav när vi bygger som är fastställda i en policy som politiker har varit med o bestämt. Det är något som lämnas över till projektörerna när vi ska ta fram underlag eller handlingar. Det är för att vi ska garantera långsiktig hållbarhet. Det kan vara särskilda krav på värmesystemen, våtutrymmen och tekniska krav på tillgänglighet. Just de etiska aspekterna är något vi inte har i vårt förfrågningsunderlag idag. Där emot de sociala aspekterna är något vi använder oss av t.ex. att man ska ta in lärningar från byggprogrammen. Vi ställer krav på ID06 att man ska ha närvaroregistrering och en personaliggare som alla tillämpar. Vi har samarbete med skatteverket där vi skickar uppgifter till dem och de kontrollerar om de sköter ekonomin på rätt sätt. Har börjat titta på om man kan ställa etiska krav och hur man skulle kunna göra detta. Problemet är att det är svårt att följa upp och kontrollera hur de etiska aspekterna ligger till. I grunden för att beslut ligger en kommunal policy.

Hur arbetar ni med förfrågningsunderlaget för att se till att det blir korrekt?

Man bildar en projektgrupp som läser igenom det ett antal gånger. Använder externa konsulter med expertkunskap. Men den mänskliga faktorn finns så klart kvar. Vid projekt som har liknande projekt som utförts tidigare så används de förfrågningsunderlagen som ett underlag för att undvika de gamla felen. Men sedan finns det projekt som bara utförs en gång som man inte har något gammalt material att återkoppla till.

Hur påverkar val av entreprenadform förfrågningsunderlaget. Totalentreprenad kontra generalentreprenad?

Det påverkar mycket. I en utförandeentreprenad är det vi som ska beskriva hur saker och ting ska utföras, varje detalj ska beskrivas. I en totalentreprenad är det bara en funktion som ska beskrivas. I en utförandeentreprenad så kan det ta sju månader innan man kommer igång och i en totalentreprenad så kan markarbetena startas efter en till två månader. Försöker att inte använda oss av styrd totalentreprenad utan låta de som utför entreprenaden sköta det. Går man in och styr en totalentreprenad så skiljer sig garantitiderna mellan det man har styrt och det andra.

Vi använder oss i stort sett av bara utförandeentreprenad.

Hur utnyttjar ni kvalificeringskraven i förfrågningsunderlaget för att styra vilka entreprenörer som lämnar anbud?

Använder oss av skallkrav t.ex. att man inte ska ha skatteskuld m.m. Det är bättre att lägga upp en högre tröskel och utvärdera på det sättet. Använder en högre tröskel och utvärdera priset.

Vilka mjuka parametrar lägger ni störst vikt vid utformningen av förfrågningsunderlaget?

Pris är ofta det vi utvärderar. I vissa fall använder vi oss av intervjuer. När man genomför byggentreprenader så höjer man skallkraven istället och utvärderar priset istället för att ställa upp mjuka parametrar i utvärderingen att gå värdera anbudet efter. Vid driftkostnaderna finns kvalitetskraven som en grund.

Finns det kvalitétéer utöver minimikrav som ni vill främja. Investerar ni i sådana även om de inte är obligatoriska?

I projekteringsanvisningarna ställer vi högre krav än de som finns i BBR. Energikraven ligger högre än BRR t.ex. När vi styr så har vi särskilda krav, då är det projekteringsanvisningar som vi jobbar efter. Vi kommer göra om hela strukturen på detta dokument. Då man har blandat ambitionsnivåerna med de tekniska kraven. Så man delar upp de tekniska kraven i ett eget dokument. Politikerna kommer ta fram ambitionsnivån som vi sedan ska bryta ner till tekniska lösningar.

Ekonomiskt incitament styr alltid?

Det styr till hundra procent då vi ställer skallkrav istället för att sätta

Bilaga 4

utvärderingskriterierna. Kan man inte nå upp till de krav man ställer med den budget man har så skjuts projekten upp tills man kan följa de långsiktiga krav man har.

Driftkostnader, tas de på allvar vid upphandling?

Det gör de inte. Det är därför vi ställer dessa krav. Det ska inte finnas brandfarliga material då en brandskada blir en dyr kostnad. Vid våtutrymmen så ställer vi krav på murning istället för skiva då det inte kan sparkas sönder. Utformningen av dusch miljöer där risk finns för skadegörelser så anpassar man material och lösningar till detta. Vilken miljö man bygger för påverkar vilka lösningar vi väljer att använda.

Har ni handlingskraft när det gäller val av entreprenör, har ni system för att kunna säkerställa att entreprenörer ni vill ha vinner anbudet?

Ställer skall krav som entreprenörerna måste nå upp till som är proportionella till marknaden. Om de möter det och har ett pris som är i nivå med vad som efterfrågas så kan vi inte styra vem som får det.

Anser ni att risken att göra fel i anbudsutvärderingen är så pass stor att ni kompromissar bort önskade kvalitéer?

Nej då vi har vår policy att följa och våra dokument och krav så försöker vi att följa dem och den budget vi har att använda för varje enskilt projekt.