

Värdering av kompetens och erfarenhet vid offentlig upphandling av byggentreprenader

Sebastian Isaksson

Copyright © Sebastian Isaksson
Avdelningen för Byggproduktion
Lunds Tekniska Högskola

ISRN LUTVDG/TVBP--10/5408--SE

Lunds Tekniska Högskola
Institutionen för Byggvetenskaper
Box 118
221 00 Lund
Tryckt av Media-Tryck 2010

Telefon: 046-222 74 21
Telefax: 046-222 44 20

E-post: bekon@bekon.lth.se
Hemsida: www.bekon.lth.se

Förord

Detta examensarbete är den avslutande delen på civilingenjörsprogrammet Väg och Vatten vid Lunds Tekniska Högskola. Arbetet har utfört under hösten 2010 under ledning av Göran Mörving, Byggadministration Harald Olsson AB, HOAB.

Arbetet har varit givande och har gett mycket kunskap om den offentliga upphandlingsprocessen. Kunskap som fler upphandlande myndigheter och entreprenörer borde skaffa sig.

Jag vill rikta ett stort tack till min handledare på HOAB, Göran Mörving, som under hela processen fungerat som ett bollplank när jag behövt synpunkter och vägledning. Jag vill även tacka mina handledare på institutionen för Byggproduktion, professor Anne Landin och doktorand Robert Ågren. Utan era kritiska ögon hade allting varit så mycket svårare.

Slutligen vill jag tacka alla övriga personer som på ett eller annat sätt hjälpt mig med detta arbete, inte minst respondenterna.

Lund, december 2010

.....
Sebastian Isaksson

Sammanfattning

- Titel:** Värdering av kompetens och erfarenhet vid offentlig upphandling av byggentreprenader
- Författare:** *Sebastian Isaksson*
- Handledare:** *Anne Landin*, Lunds Tekniska Högskola
Robert Ågren, Lunds Tekniska Högskola
Göran Mörving, Projektledare, Byggadministration Harald Olsson AB
- Examinator:** *Stefan Olander*, Avdelningen för Byggproduktion, Lunds Tekniska Högskola
- Problemställning:** Den övergripande problemställningen är hur kompetens och erfarenhet ska kunna användas bättre vid offentliga entreprenadupphandlingar.
- Syfte:** Skapa bättre förutsättningar för utvärdering av en entreprenörs kompetens och tidigare erfarenheter vid offentlig upphandling inom ramen för LOU.
- Metod:** En inledande förstudie genomfördes för att definiera problemställningen. Därefter inhämtades teoretiska kunskaper om offentlig upphandling och byggstyrning. Därefter genomfördes kvalitativa intervjuer med fyra upphandlande myndigheter och fyra entreprenörer.
- Slutsatser:** Målet med detta examensarbete har varit att skildra problematiken med att utvärdera mjuka parametrar vid offentlig upphandling. Synen på hur referenser och referensobjekt ska användas måste förändras. Referensobjekten måste vara kopplade till den tilltänkta projektorganisationen. Personligt möte är en utvärderingsmetod som används väldigt sällan idag men som är ett bra sätt att kontrollera om entreprenören har den kompetens och erfarenhet som krävs. Dock måste en tydlig agenda med hur detta ska hanteras finnas med i förfrågningsunderlaget.
- Den offentliga upphandlingen kan effektiviseras. Ett förslag är att låta entreprenörerna sanningsförsäkra fler dokument än vad som görs idag. På så sätt blir det bara en entreprenörs dokument som behöver kontrolleras och inte allas som lämnar anbud. För att se till att anbud inte blir förkastade på grund av utebliven dokumentation skulle en checklista med allt som krävs för ett korrekt anbud kunna bifogas förfrågningsunderlagen.
- Nyckelord:** Kompetens, erfarenhet, referensobjekt, LOU, offentlig upphandling, anbud, kvalificering, utvärdering, överprövning

Abstract

- Title:** Estimation of skill and experience during public procurement of construction work
- Author:** *Sebastian Isaksson*
- Supervisors:** *Anne Landin*, Lund Institute of Technology
Robert Ågren, Lund Institute of Technology
Göran Mörving, Project manager, Byggadministration Harald Olsson AB
- Examiner:** *Stefan Olander*, Lund Institute of Technology
- Issue:** The general issue is how skill and experience can be used better during public procurement of construction work.
- Purpose:** Create better presumptions for evaluation of an entrepreneur's skill and former experiences during public procurement.
- Method:** The author made a pilot study as an introduction to further studies, and to help define the problem. After, a theoretical base regarding public procurement and construction has been put together. Thereafter the author performed qualitative interviews with four contracting authorities and four entrepreneurs.
- Conclusions:** The goal with this study was to describe the problem with evaluating soft parameters during public procurement. The view on how objects of comparison should be used must change. The objects of comparison must be linked to the contemplated project organization. Personal meeting is a method of assessment that is used very rarely today, even though it's a good way to control if the entrepreneurs have the skill and experience that is needed. However, if you use it there must be a clear agenda on how you tend to manage the meeting in the enquiry.
- The public procurement can be rationalized. One option is to expand the affirmation. In this way there are only one entrepreneur's documents that need to be controlled instead of everyone who leaves a quotation. In order to make sure quotation's not being rejected due to default documentation a checklist could be used. On this checklist everything that's needed to be fulfilled in order to leave a correct quotation should be committed.
- Keywords:** Skill, experience, object of comparison, LPP, public procurement, quotation, qualification, evaluation, review

Ordlista och förkortningar

AB Allmänna Bestämmelser för utförandeentreprenader

ABT Allmänna Bestämmelser för Totalentreprenad

Administrativa föreskrifter Dokument som i första hand preciserar de juridiska och administrativa kraven på upphandlingen

AF Administrativa föreskrifter

AML Arbetsmiljölagen

Besiktning Ett förfarande som används för att avgöra om fel på entreprenaden föreligger

Beställare Den som beställer ett projekt, i detta arbete även kallad upphandlande myndighet

BKK Bygghandets Kontraktskommitté, ger ut publikationer som exempelvis de Allmänna Bestämmelserna

BVL Lag om tekniska egenskapskrav på byggnader m.m.

Byggherre Den som för egen räkning låter utföra en byggnads-, anläggnings- eller installationsentreprenad

Funktionskrav Krav på funktion istället för utförande. Exempelvis krav på ett visst luftflöde istället för på typ av ventilation.

Förfrågningsunderlag Den upphandlande myndighetens ”instruktionsbok” för upphandlingen. Här anges de krav och förutsättningar som gäller vid upphandlingen.

Förvaltningsrätten Den första instansen av förvaltningsdomstolarna

Entreprenad Kontraksarbeten jämte förekommande ÄTA-arbeten

Utförandeentreprenad En entreprenadform där projekteringen redan är genomförd av beställaren

ISO 9000 En internationell standard för hur ett företag ska bedriva sin kvalitetsstyrning

Kammarrätt Den andra instansen i Förvaltningsdomstolarna

Kvalifikationsvillkor Krav som ska vara uppfyllda av entreprenören för att upphandlande myndighet ska utvärdera deras anbud

LOU Lagen om offentlig upphandling (2007:1091), beskriver bland annat hur offentliga myndigheter ska sköta upphandlingar av byggentreprenader och tjänster

Länsrätten Den före detta första instansen i förvaltningsdomstolarna, har numera ersatts av Kammarrätten

NOU Nämnden för offentlig upphandling, hade från 1993 till 2007 det övergripande ansvaret för tillsynen över lagen om offentlig upphandling. 2007 tog Konkurrensverket över denna uppgift

Nutek Verket för näringslivsutveckling. Dess uppgift var att främja tillväxt och stärka näringslivets förutsättningar. Nutek upphörde 2009 då Tillväxtverket tog över dess uppgifter

PBL Plan- och Bygglagen

Referensobjekt Ett tidigare genomfört projekt av entreprenören

Referensperson Person som tidigare arbetat med entreprenören ifråga. Kan exempelvis vara en annan upphandlande myndighet.

Respondent Den som intervjuas

Sidoentreprenör Den som vid sidan av entreprenören utför entreprenad till beställaren i anslutning till arbetsområdet

TED Tenders Electronic Daily är en websida med information om offentlig upphandling i Europa. Den är ett tillägg till Europeiska Unionens officiella tidning

Totalentreprenad Entreprenadform där entreprenören utför både projektering och produktion

Tröskelvärde I förväg bestämda värden som avgör, beroende på om upphandlingen överskrider värdena eller inte, vilken upphandlingsform som gäller vid offentlig upphandling

Upphandlande myndighet De myndigheter, kommuner etc. som måste handla upp enligt lagen om offentlig upphandling

Upphandlingsförfarande Beroende på vad som ska upphandlas kan upphandlande myndighet välja hur upphandlingen ska gå till

Utvärderingskriterium Kriterier som används för att säkerställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet eller lägsta pris vid anbudsutvärderingen

ÄTA-arbete ÄTA står för Ändringsarbete, Tilläggsarbete som står i omedelbart samband med kontraktsarbetena samt Avgående arbete.

Överprövning Om en entreprenör känner sig felbehandlad vid en upphandling kan han begära överprövning i förvaltningsrätten. Om han får rätt kan antingen upphandlingen göras om eller skadestånd utdömas.

Innehållsförteckning

FÖRORD	III
SAMMANFATTNING	V
ABSTRACT	VII
ORDLISTA OCH FÖRKORTNINGAR	IX
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	XI
1. INLEDNING.....	1
1.1 BAKGRUND	1
1.2 SYFTE OCH MÅLSÄTTNING	2
1.3 PROBLEMSTÄLLNING	2
1.4 AVGRÄNSNINGAR	2
1.5 MÅLGRUPP FÖR RAPPORTEN	2
1.6 DISPOSITION.....	3
2. METOD.....	5
2.1 SYNSÄTT	5
2.2 KVALITATIV OCH KVANTITATIV METOD.....	6
2.3 DATAINSAMLING	6
2.3.1 FÖRSTUDIE	6
2.3.2 FORSKNINGSENTERVJU	7
2.3.3 LITTERATURSTUDIE	8
2.4 RELIABILITET OCH VALIDITET	9
3. FÖRSTUDIE	11
BELÄGGNINGSARBETEN, SJÖBO KOMMUN.....	11
NYBYGGNATION AV STORA HAMMARS SKOLA, VELLINGE	12
OMBYGGNAD SÖDERSLÄTTSGYMNASIET, TRELLEBORG	12
BYGGSERVICEARBETEN, TÄBY KOMMUN.....	13
BELÄGGNINGSARBETEN, FALKÖPINGS KOMMUN.....	14
3.1 RESULTAT AV FÖRSTUDIEN.....	15
4. OFFENTLIG UPPHANDLING	17
4.1 LAGAR OCH DIREKTIV	17
4.1.1 LOU	17
4.1.2 TRÖSKELVÄRDEN.....	19
4.2 UPPHANDLINGSFÖRFARANDET	19
4.3 FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGET	20
4.3.1 KVALIFICERINGSFAS, PRÖVNING AV ENTREPRENÖRER	21
4.3.2 UTVÄRDERINGSFASEN, PRÖVNING AV ANBUD	22
4.3.2.1 FAKTORER ATT VÄRDERA	22
4.3.3 PROBLEM MED FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGET.....	23
4.4 ÖVERPRÖVNING	23
5. BYGGSTYRNING.....	25
5.1 PROGRAM	25
5.2 PROJEKTERING	25
5.3 PRODUKTION.....	25
5.4 ENTREPRENADFORMER	25
5.5 ANBUDSBEREDNING.....	26
5.6 BESTÄMMELSER SOM STYR BYGGPROCESSEN	27
5.6.1 LAGAR OCH FÖRORDNINGAR	27
5.6.2 ALLMÄNNA BESTÄMMELSER	28
5.6.3 AMA	28

Värdering av kompetens och erfarenhet vid offentlig upphandling av
byggtreprenader

5.7 KVALITETS- OCH MILJÖSTYRNING	28
5.7.1 BESIKTNINGAR.....	29
5.8 ORGANISATION	30
6. RESULTAT OCH ANALYS.....	33
6.1 FRÅGESTÄLLNINGAR OCH RESULTAT	33
6.2 REFERENSER OCH REFERENSOBJEKT	33
REFERENSER OCH REFERENSOBJEKT	35
6.3 KOMPETENS OCH ERFARENHET	37
KOMPETENS- OCH ERFARENHET	39
6.4 DEFINITION AV LYCKAT BYGGE OCH KONTROLL AV DETTA.....	42
DEFINITION AV LYCKAT BYGGE OCH KONTROLL AV DETTA	43
6.5 FÄRRE OFFENTLIGA ANBUD	43
FÄRRE OFFENTLIGA ANBUD	44
6.6 FÖRÄNDRINGAR VID OFFENTLIG UPPHANDLING.....	44
FÖRÄNDRINGAR VID OFFENTLIG UPPHANDLING.....	46
7. SLUTSATSER.....	49
8. FORTSATTA STUDIER OCH AVSLUTANDE REFLEKTIONER.....	53
8.1 AVSLUTANDE REFLEKTIONER.....	53
9. REFERENSER.....	55
BILAGOR	
BILAGA 1 - INTERVJUFRÅGOR	

1. Inledning

I detta inledande kapitlet följer en bakgrundsbeskrivning till uppkomsten av detta examensarbete. Här definieras även innehållet i arbetet i form av syfte och problemställning.

1.1 Bakgrund

Det görs offentliga upphandlingar inom byggsektorn för 50 miljarder varje år i Sverige, Bergman (2008). Förfarandet kring offentlig upphandling styrs av lagar på internationell nivå i form av EG-direktiv, prejudikat från EG-domstolen och på nationell nivå i form av lagen om offentlig upphandling och prejudikat (Sundstrand, 2010). Trots detta ökar antalet överprövningar i Sverige (Upphandling24, 2010). Något som framkom i förstudien till detta arbete var att många överprövningar som rör upphandling av byggtreprenader som får bifall handlar om att mjuka parametrar som erfarenhet och kompetens används felaktigt. Det kan vara att de används som tilldelningskriterier, men även att kraven inte är proportionella mot det som ska upphandlas.

Efter att i förstudien ha studerat en rad domar och förfrågningsunderlag kan det konstateras att många upphandlande myndigheter inte utnyttjar de mjuka parametrarna som kompetens och erfarenhet till fullo när det gäller upphandlingar inom byggsektorn. Känslan är att de upphandlande myndigheterna har med vissa krav i upphandlingen för att *"det alltid varit så"* och inte för att det är ett bra sätt att se till att den bästa entreprenören verkligen är den som får kontraktet.

Hur kompetens och erfarenhet ska beaktas vid upphandling är dock ett komplext ämne. Vad är det som säger att en organisation med tio års erfarenhet är bättre än en med fem? Vidare bör också problematiken kring referensobjekt nämnas. Upphandlande myndigheter kan ställa referenskrav som lyder att entreprenören ska ha utfört *"två liknande projekt inom den egna organisationen under de senaste fem åren."* Vad är ett liknande projekt? Och vad är det som säger att de två projekten har varit väl utförda projekt? Det borde vara av större dignitet än kvantiteten i sig. Dras sedan detta ett steg längre måste frågan *"Vad definierar ett väl utfört projekt?"* besvaras.

Det finns även de som hävdar att användningen av referensobjekt vid offentlig upphandling inte är förenligt med en av dess grundprinciper, att främja fri konkurrens. Genom att ställa krav på referensobjekt kan den upphandlande myndigheten stänga ute en del entreprenörer som annars varit intressanta för projektet.

Det finns även en del "nya" sätt som de upphandlande myndigheterna använder sig av för att utvärdera om en entreprenör besitter den kompetens och erfarenhet som krävs för att kunna driva projektet. Ett av dessa sätt är det personliga mötet. Ett möte där entreprenören istället för att redovisa på papper, kommer och berättar varför just han är den bästa för projektet. Vilka svårigheter finns med detta förfaringssätt, och vad tycker egentligen de upphandlande myndigheterna och entreprenörerna om detta? Det finns en risk för att det personliga mötet blir en slags förhandling och en alldeles för subjektiv bedömning av entreprenören.

För att upphandlande myndigheter runt om i Sverige verkligen ska vara säkra på att den bästa entreprenören verkligen är den som i slutändan får kontraktet krävs en

bättre användning av mjuka parametrar som erfarenhet och kompetens. Därför finns behovet av arbeten som försöker belysa just detta. Hur ska upphandlande myndigheter på bästa sätt utvärdera en entreprenörs kompetens och tidigare erfarenheter och hur ska entreprenörerna bevisa att de besitter det som krävs?

1.2 Syfte och målsättning

Avsikten med arbetet är att skapa bättre förutsättningar för användning av en entreprenörs kompetens och tidigare erfarenhet vid offentliga upphandlingar inom byggprocessen.

Målet med arbetet är att studera hur de upphandlande myndigheterna i dagsläget använder entreprenörernas kompetens och erfarenhet vid offentlig upphandling av byggtreprenader. Därefter är målet att reda ut vad som kan göras bättre med användningen av en entreprenörs kompetens och tidigare erfarenheter vid offentlig upphandling.

1.3 Problemställning

Den övergripande frågeställningen för arbetet är hur användningen av en entreprenörs kompetens och tidigare erfarenhet vid offentlig upphandling kan förbättras. Som stöd till denna frågeställning används:

- Vilka krav ställer upphandlande myndighet på kompetens och tidigare erfarenhet idag?
- Hur använder upphandlande myndigheter kraven på kompetens och tidigare erfarenheter?
- Hur uppfattar de upphandlande myndigheterna och entreprenörerna dagens krav och utvärderingar av kompetens och erfarenhet vid offentlig upphandling?
- Hur ska referenser och referensobjekt hanteras för att få så stor användning som möjligt av det vid offentlig upphandling?
- Finns det ”nya” krav som skulle kunna användas för att kontrollera en entreprenörs kompetens och erfarenhet?
- Vilka förändringar i lagen om offentlig upphandling anser de upphandlande myndigheterna och entreprenörerna hade främjat den offentliga upphandlingen?
- Hur är kunskapen om offentlig upphandling hos de upphandlande myndigheterna och entreprenörerna?

1.4 Avgränsningar

Då byggprocessen och offentlig upphandling är komplexa områden görs en del avgränsningar. Med kompetens och erfarenhet menas i detta arbete tidigare genomförda entreprenader, så kallade *Referensobjekt* samt entreprenörens *Organisation*. Vidare avser arbetet enbart offentliga upphandlingar av entreprenader där entreprenadformen varit totalentreprenad.

1.5 Målgrupp för rapporten

Rapporten är framförallt riktad till upphandlande myndigheter som sysslar med byggprojekt samt byggtreprenörer. Den kan även läsas av de som är intresserade av offentlig upphandling av byggtreprenader och som vill få grundläggande kunskaper i ämnet.

1.6 Disposition

Kapitel 1 Inledning

I detta första kapitel beskrivs arbetets bakgrund och uppkomsten till denna. Vidare definieras även arbetets innehåll i form av syfte, problemställning och avgränsningar.

Kapitel 2 Metod

I det andra kapitlet, Metod, beskrivs först grundläggande teorier. Därefter följer en beskrivning av arbetets genomförande.

Kapitel 3 Förstudie

Detta tredje kapitel beskriver den förstudie som ligger till grund för definieringen av syfte och problemställning kring detta arbete.

Kapitel 4 Offentlig upphandling

I detta första teoretiska kapitel beskrivs den offentliga upphandlingen översiktligt. Syftet är att ge läsaren en översiktlig kunskap om hur offentlig upphandling i Sverige kan gå till.

Kapitel 5 Byggstyrning

Det femte kapitlet är även det ett teoretiskt kapitel. Detta beskriver byggstyrning i Sverige. Detta för att ge läsaren en förståelse för entreprenörens agerande vid offentliga entreprenadupphandlingar.

Kapitel 6 Resultat och Analys

I detta kapitel presenteras resultatet av de genomförda intervjuerna. Varje resultat åtföljs av en analys.

Kapitel 7 Slutsats

Det sjunde kapitlet är en sammanfattning av föregående kapitel. Här besvaras även den inledande frågeställningen.

Kapitel 8 Fortsatta studier och avslutande reflektioner

I detta kapitel ges förslag på fortsatta studier samt några avslutande reflektioner. De avslutande reflektionerna behandlar hur forskaren ser på offentlig upphandling och vilka konkreta åtgärder som skulle kunna göra den bättre.

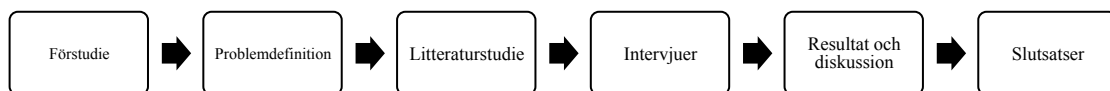
Kapitel 9 Referenser

I detta sista kapitel redovisas de källor som ligger till grund för arbetet.

2. Metod

I detta kapitel beskrivs hur arbetet ska genomföras. Först beskrivs teorierna bakom forskningsarbete och därefter följer vilket tillvägagångssätt som används av forskaren i detta arbete för att besvara problemställningen.

För att definiera problemställningen och kunna välja metod för att genomföra arbetet har en förstudie genomförts. I den har domar med respektive förfrågningsunderlag som behandlar upphandling av byggtreprenader studerats. Metodval och problemställning är därmed en konsekvens av förstudien. Arbetsgången har varit följande:



2.1 Synsätt

En forskares arbete handlar om att relatera teori och verklighet till varandra. Enligt Patel & Davidson (2003) finns det tre sätt att göra detta på:

- Deduktion
- Induktion
- Abduktion

Deduktiva arbetssätt kännetecknas av att forskaren drar slutsatser om enskilda företeelser från befintliga teorier och allmänna principer. Ur befintliga teorier härleder forskaren hypoteser som sedan empiriskt prövas i det specifika fallet. Ett deduktivt arbetssätt leder till att objektiviteten i forskningen stärks, just på grund av att forskningen har sin grund i redan befintliga teorier. En nackdel med ett deduktivt synsätt är att nya rön riskerar att inte upptäckas just eftersom forskaren utgår från redan befintliga teorier (Patel & Davidson, 2003).

Ett induktivt synsätt innebär att forskaren studerar objekt utan att först ha förankrat undersökningen i tidigare etablerade teorier. Forskaren formulerar sin teori först när empirin samlats in. En risk med ett induktivt synsätt är att teorin kan sakna räckvidd och generalitet då den grundar sig på en speciell situation, en speciell tid eller en viss grupp av människor (Patel & Davidson, 2003).

Abduktion innebär en kombination av ett deduktivt och ett induktivt synsätt. Sättet kan delas in i två steg. Det första steget syftar till att få fram förslag till teoretisk struktur. I nästa steg prövas denna teori på nya fall. Fördelen med ett abduktivt synsätt är att forskaren inte låses i så hög grad som vid ett deduktivt eller induktivt synsätt. En nackdel är att forskare är färgade av tidigare erfarenheter och därmed riskerar att välja studiefall från tidigare erfarenheter samt formulerar sin teori så att den utesluter andra tolkningar (Patel & Davidson, 2003).

Arbetet har haft ett induktivt synsätt eftersom teorin formulerades allteftersom empirin färdigställdes. Förstudien genomfördes innan speciellt mycket teori

inhämtats. Förstudien formulerade problemen och utgör därmed grunden i den empiriska delen. För att överbrygga riskerna med det induktiva synsättet har respondenterna valts ut från både beställarsidan och entreprenörssidan. Vidare så har respondenterna relevant kunskap för arbetets ämnesområde. Respondenterna har också olika bakgrund och arbetar på arbetsplatser av olika storlek.

2.2 Kvalitativ och kvantitativ metod

Kvalitativa metoder kännetecknas av att de inte använder sig av siffror eller tal, de mynnar ut i verbala formuleringar. Intervjuer används ofta vid ett kvalitativt synsätt (Backman, 2006). En fördel med kvalitativa metoder är att de är flexibla. Om det under undersökningens gång behöver göras ändringar är det enkelt att göra. Under arbetets gång inbringas mer och mer kunskap och därmed en bättre och mer grundläggande förståelse för frågeställningen. Detta kan dock även vara ett problem då det gör det svårt att jämföra information från de olika fakta insamlingarna. En intervju i slutet ger till exempel långt mer information än en i början, inte på grund av att den i slutet har mer att säga utan att forskaren i slutet har mer kunskap (Holme, 1997).

Kvantitativa metoder är metoder som mynnar ut i statistik. Metoderna handlar om att försöka standardisera uppläggnen. Ny kunskap som kommer upp allt eftersom arbetet framskrider får inte leda till ändringar i undersökningen. En standardisering innebär att alla undersökningsenheter får samma frågor och svarsalternativ exempelvis via en enkät. Fördelen med detta är att det möjliggör generalisering medan nackdelen är att det inte finns någon garanti på att den information som fås in är relevant för frågeställningen (Holme, 1997).

Det finns en hel del att vinna på att kombinera kvalitativa och kvantitativa metoder. Några fördelar enligt Holme (1997) är:

- Om det med olika tillvägagångssätt kommer fram samma information tyder det på att informationen som samlats in har hög validitet.
- Reliabiliteten till analysresultaten stärks om olika metoder leder till likartade analysresultat. Detta innebär även att resultatet inte är en produkt av metodvalet.

Frågeställningen till detta arbete har behandlats kvalitativt. Allteftersom arbetet framskred och mer information lästs in tillkom förändringar i frågeställningen. Arbetet syftar också till att studera varför något är som det är, inte att generalisera och sätta siffror på det. Det skulle gå att kombinera en kvalitativ och kvantitativ metod i detta arbete, det har dock valts att avgränsa det till endast kvalitativ studie.

2.3 Datainsamling

2.3.1 Förstudie

Det första som gjordes var att samla in data till förstudien. Detta började med att domar i olika överprövningsärenden studerades. Domarna fanns tillgängliga via Konkurrensverkets och infotorgshemsida. På Konkurrensverkets hemsida finns alla domstolsavgöranden från 1 januari 2008, medan infotorg.se har ett urval av domar. Krav som ställdes på domarna var att överprövningen skulle gälla erfarenhet/kompetens eller referenser/referensobjekt vid offentliga entreprenadupphandlingar. Ett annat krav var att domarna minst skulle vara från Kammarrätten. Detta sista krav visade sig dock vara svårt att uppnå, kravet sänktes

därmed till att även domar från förvaltningsrätten räknades. Dock kontrollerades det med respektive förvaltningsrätt att inte någon av domarna försökt att överklagas. Efter att fem intressanta domar studerats kontaktades respektive upphandlande myndighet för att begära ut förfrågningsunderlaget. De upphandlande myndigheterna var mycket tillmötesgående och förfrågningsunderlagen kom snabbt tillhanda.

2.3.2 Forskningsintervju

”En professionellt genomförd intervju skall möjliggöra resultat som är tillräckligt tillförlitliga och giltiga för att vara nyttiga och användbara för andra och kunna komma andra till del” (Lantz, 1993, s.13).

En intervju kan vara både öppen och strukturerad. En öppen intervju innebär att intervjuaren ställer öppna och vida frågor som respondenten fritt kan utveckla sina tankar kring. Den öppna intervjun ger information om respondentens bild av verkligheten. Denna typ av intervjuer används när det är just detta som eftersöks, att få reda på vilken mening och innebörd en respondent ger ett fenomen. Det är alltså respondenten som avgränsar och definierar fenomenet, olika respondenter kan ge olika definitioner (Lantz, 1993).

Den strukturerade intervjun går istället ut på att intervjuaren ställer i förväg formulerade frågor i en i förväg bestämd ordning. Respondenten får sedan svara på i förväg uppgjorda svarsalternativ. I en strukturerad intervju utgår intervjuaren från att fakta är känt. Frågorna är formulerade för att få reda på respondentens uppfattning om i förväg bestämda begrep (Lantz, 1993).

Forskningsintervjuer är tidsomfattande, både vad gäller det empiriska- och bearbetningsplanet. Därför är det viktigt att vara noggrann med urvalet av respondenter, och att vara väl förberedd. Praktiskt är att använda en bandspelare vid intervjun, för att efter intervjun i lugn och ro kunna transkribera intervjun och därmed välja ut det som ska användas i uppsatsen (Ejvegård, 2009). Ejvegård (2009) menar dock att bandspelaren kan vara hämmande för vissa personer, de tenderar att vara mer försiktiga med vad de säger. Anteckningar ”får” alltid göras, men erfarenheter visar att även det kan vara hämmande. För varje timme som går efter intervjun bleknar minnet, därför bör tid avsättas direkt efter intervjun för att göra minnesanteckningar, och då gärna med bandspelaren som hjälp. När intervjuerna är nedskrivna ska de sändas över till respondenten så att denne får möjlighet att göra eventuella rättelser, detta för att eventuella missuppfattningar ska överbryggas. Det finns en rad saker som intervjuaren bör tänka på menar Ejvegård (2009):

- En stressad och jäktad intervjuare tenderar att smitta av sig på respondenten. Detta kan leda till korta svar, då respondenten kan få uppfattningen om att intervjuaren är under tidspress.
- Se till att vara noga med att förklara att materialet kommer behandlas konfidentiellt. Detta innebär att det i den slutgiltiga rapporten inte ska gå att utläsa vad en specifik respondent har för åsikter. Genom att klargöra detta från början har respondenterna en tendens att öppna sig och ”våga” säga det den egentligen tycker.
- En intervjuare ska vara neutral och objektiv. Han ska inte kommentera respondenternas svar eller visa sitt gillande/ogillande till de olika svaren. Detta för att inte leda in respondenten på något spår utöver vad han själv tycker

- Alla frågor ska ställas i samma ordning och på samma sätt till alla respondenter. Detta bland annat för att tidigare frågor och svar kan påverka kommande svar.

(Ejvegård, 2009)

Intervjuerna genomfördes relativt tidigt i projektet. Målet med intervjuerna var att få uppslag på vad som var intressant att studera vidare samt att se vilka skillnader det fanns i synsättet kring offentlig upphandling mellan offentliga byggherrar och entreprenörer. Intervjuerna genomfördes med representanter från fyra stycken olika upphandlande myndigheter och fyra stycken olika entreprenörer. Dock var antalet respondenter fem från varje sida. Det innebar alltså att en upphandlande myndighet och en entreprenör hade två respondenter. Dessa var Region Service Skåne samt Thage Anderssons Byggnads AB. Att det blev två från dessa parter berodde på att Region Service är så pass stort att det var befogat, samt att Thage Anderssons har en Lund avdelning och en Kristianstadsavdelning. Att just fem respondenter från respektive sida valdes, var på grund av att information som fås efter fyra-fem intervjuer tenderar att stagnera, och samma saker upprepas. För att få en bra spridning på respondenterna valdes upphandlande myndigheter och entreprenörsföretag av olika storlek. Som exempel kan nämnas respondenter från en stor upphandlande myndighet i form av Regionservice Skåne och en mindre i form av Trelleborgs kommun. Kravet på respondenterna var att de tidigare varit inblandade i offentlig upphandling av byggprojekt och att de hade en god erfarenhet av det. Tyvärr visade det sig att alla undersökta respondenter som uppfyllde ställda krav var män. Det hade varit intressant att även intervjua några kvinnor då det kan finnas genusperspektiv när det gäller att välja vilka upplevda problem det finns med offentlig upphandling.

För att testa hur intervjufrågorna fungerade, innan det var skarpt läge, gjordes en testintervju. Det visade sig att en del frågor behövdes arbetas om medan andra försvann och några lades till.

Väl i skarpt läge spelades alla intervjuer in samtidigt som det stödantecknades. Varje intervju började med att information om hur den skulle genomföras delgavs respondenterna. Det förklarades att materialet skulle behandlas konfidentiellt för att på så sätt få respondenten att öppna sig. Vidare förklarades att intervjuaren skulle inta en neutral och objektiv ställning för att inte leda in respondenten på något spår utöver vad han själv tycker. Efter detta påbörjades intervjun med övergripande frågor såsom namn, befattning och arbetsuppgifter. Så snart som möjligt efter färdig intervju gjordes minnesanteckningar med bandspelarens hjälp.

2.3.3 Litteraturstudie

Litteraturstudien har legat till grund för teoriavsnittet och fallstudien av tidigare domar och förfrågningsunderlag. Allteftersom arbetet har fortskridit har mer och mer litteratur behövt sökas upp.

Använd litteratur har framförallt inhämtats på Lunds universitets bibliotek, Kristianstad högskolas bibliotek samt på LTH Studiecetrum. Litteratur har även sökts via olika databaser, framförallt via LIBRIS, biblioteksdatan LOVISA och google.com. I viss mån har även artikeldatabasen ELIN använts. De internetsidor som använts till arbetet har alla bedömts som tillförlitliga. De som bör framhållas är Konkurrensverkets hemsida, samt infotorg.se.

2.4 Reliabilitet och validitet

Oavsett vilken metod som används för insamling av data måste den alltid granskas kritiskt för att kunna avgöra hur pass tillförlitlig insamlad information är. Reliabiliteten, tillförlitligheten, är ett mått på hur pass mycket olika tillvägagångssätt vid olika tillfällen hade gett samma resultat (Bell, 2000). Kvalitativ forskning strävar efter att förklara och beskriva världen efter hur de människor som lever i den uppfattar den. Då det finns många olika tolkningar går det inte att skapa fasta referenspunkter som det går att utgå ifrån vid ett försök att skapa en reliabel mätning (Merriam, 1994). En kvalitativ fallstudies tillvägagångssätt kommer att utvecklas efterhand, och därmed kan det inte fastställas i förväg. Av dessa skäl kommer alltså en upprepning av en kvalitativ undersökning inte att ge samma resultat, detta misskrediterar dock inte den första undersökningens slutsatser. Resultatet står sig till dess att det motsägs av ny information (Merriam, 1994).

Validitet är ett mått på hur forskaren verkligen mäter det som avses att mäta. Enligt Merriam (1994) kan validitet delas in i inre och yttre validitet. Inre validitet handlar om i vilken mån ens resultat stämmer överrens med verkligheten. ”Studerar eller mäter forskaren verkligen det han eller hon tror sig mäta?” (Merriam, 1994, s.177). Den inre validiteten blir oftast stark vid kvalitativ forskning. Det finns sex grundläggande strategier som en kvalitativ forskare kan använda sig av för att säkerställa den inre validiteten. Merriam (1994) menar att några av dem är:

Triangulering – att använda flera forskare, flera informationskällor och flera metoder.

Deltagarkontroll – de personer som gett informationen får se efter vilka tolkningar som gjorts.

Horisontell granskning och kritik – att be kollegor ge sina kommentarer på resultaten allt eftersom de kommer fram.

Yttre validitet handlar om i vilken utsträckning resultatet kan tillämpas på andra situationer än den undersökta. För att det ska vara intressant att fråga sig detta måste resultatet ha en hög inre validitet. Det är inte intressant att generalisera meningslös information. Ett kvalitativt synsätt syftar ofta till att gå på djupet med en bestämd situation, inte att ta reda på om något gäller generellt (Merriam, 1994).

En fråga som inte är reliabel saknar också validitet. En fråga med hög reliabilitet behöver dock inte ha hög validitet (Bell, 2000).

Yttre validitet och det positivistiska synsättet är inte intressant för denna studie, det är däremot den inre validiteten. För att säkerställa en hög inre validitet användes deltagarkontroll. Detta innebar att efter att intervjuaren gjort sin tolkning av vad respondenten svarat på respektive fråga, sändes ett formulär med detta ut till respektive respondent. Respondenterna fick då möjlighet att ändra eller utveckla sina svar om de ansåg att intervjuaren gjort en misstolkning eller glömt något väsentligt. Även horisontell granskning har nyttjats. Både handledarna på skolan och på HOAB har kommenterat och gett sina synpunkter på de resultat som kommit fram.

3. Förstudie

I detta kapitel redovisas den förstudie som ligger till grund för problemformuleringen av detta arbete. Förfrågningsunderlag och domar redovisas liksom resultatet av förstudien.

Förutsättningarna för detta arbete var att det skulle behandla ämnet offentlig upphandling. Problemställningen var dock inte formulerad. För att få en bättre inblick i offentlig upphandling och för att kunna formulera en problemställning genomfördes en förstudie. Den utgick ifrån olika domstolsavgörande som uppfyllde kriterierna offentlig upphandling och byggentreprenader. Den förstudie som ligger till grund för det fortsatta arbetet beskrivs nedan.

Beläggningsarbeten, Sjöbo Kommun

Upphandlingen ”Beläggningsarbeten” avsåg löpande underhållsbeläggning av vägar och gator i Sjöbo Kommun. Den entreprenör som valde att överpröva upphandlingen var Skanska. De ansåg att kriterierna ”Kvalitet och referenser” samt ”Erfarenhet och kompetens” var dåligt beskrivna och att det inte framgick vad Sjöbo Kommun skulle tillmäta betydelse vid utvärderingen. Utöver detta ansåg de att Sjöbo Kommun gjort en otillåten sammanblandning av utvärderings- och kvalifikationsvillkoren, då parametrarna ”Kvalitet och referenser” och ”Erfarenhet och kompetens” bör vara i en kvalificeringsfas och inte som grund för ett tilldelningsbeslut. Detta ansåg dock inte Sjöbo kommun, som därför bestred påståendet.

Av förfrågningsunderlaget framgår det att inkomna anbud utvärderas efter tre huvudkriterier:

- Anbudssumma
- Kvalitet och referensobjekt
- Erbjudna kompetenser/resurser

Varje kriterium ges en poäng mellan 1-5.

Sjöbo Kommun hänvisar därefter till ”Bilaga 2” för mer ingående detaljer om vad som ska vägas in. För referensobjekt är den linje som kommer tillämpas:

”hög kvalitet på tidigare utförda liknande ombyggnader åt beställaren, alternativt goda referenser/vitsord på tidigare utförda likadana arbeten åt andra beställare”

För kriteriet kompetenser/resurser framgår det att det för full poäng ska finnas kompetenser och resurser som väl tillgodoser den ombyggnad som anbudsfrågan avser. Hur entreprenörerna ska redovisa ovanstående framgår dock inte av förfrågningsunderlaget.

Länsrätten i Skåne ansåg i mål nr 1639-09E, 2009-04-06 att det inte fanns fog för Skanskas överprövning och gav avslag. Skanska valde då att gå vidare till Kammarrätten. Kammarrätten i Göteborg valde till skillnad från Länsrätten att hålla med Skanskas argument då de i mål nr 2295-09, 2009-07-13 ansåg att förfrågningsunderlaget var bristfälligt och tilldelningskriterierna otydliga. De upphävde därmed Länsrättens dom och förordnade att upphandlingen skulle göras om.

Diskussion: Problemet i denna upphandling är inte bara att förfrågningsunderlaget är otydligt utan även att Sjöbo Kommun sammanblandat kvalificeringsfasen med utvärderingsfasen genom att använda sig av kompetens och referensobjekt som utvärderingskriterier.

Nybyggnation av Stora Hammars skola, Vellinge

Totalentreprenaden ”Nybyggnation av Stora Hammars skola” i Vellinge avsåg precis som det låter en nybyggnation av en skola. Den entreprenör som valde att överpröva upphandlingen var Otto Magnusson. De ansåg att Vellingebostäder sammanblandat kvalificerings- och utvärderingskriterierna i och med att de använt ”Erfarenhet/kompetens” samt ”Resurser/kapacitet” som ett utvärderingskriterium, samt att det inte gick att utläsa vad som tillmättes betydelse vid tilldelningsbeslutet.

I de administrativa föreskrifterna går följande att läsa under AFB 52

Värderingsgrunder vid prövning av anbud:

”Grunden för antagande av anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med hänsyn tagen till följande kriterier i angiven rangordning:

1. Pris, inkluderande i anbudet lämnade uppgifter avseende reglering av ändrings- och tilläggsarbeten.
2. Erfarenhet/kompetens
 - relevant erfarenhet för genomförande av entreprenaden
 - relevant kompetens för genomförande av entreprenaden
3. Resurser/kapacitet ”

Vellingebostäder bestred yrkandet då de ansåg att utvärderingskriterierna inte strider mot transparens- eller likabehandlingsprincipen. Länsrätten i Skåne valde i mål nr 4030-09E, 2009-06-04 Otto Magnussons linje med argumenten att ett förfrågningsunderlag ska vara klart och tydligt utformat så att en leverantör kan förstå vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid anbudsutvärderingen. Detta är inte förfrågningsunderlaget i fråga då det inte anges någon viktning av kriterierna samt att det inte går att utläsa vad som kommer att tillmätas vid utvärdering av respektive kriterium. Länsrätten i Skåne beslutade att upphandlingen skulle göras om, Vellingebostäder valde att rätta sig efter detta och en ny upphandling startades.

Diskussion: Det stora problemet i denna upphandling är det bristfälliga förfrågningsunderlaget. Detta är ännu ett exempel på hur mjuka parametrar som erfarenhet och kompetens används felaktigt. Felet i detta fall torde bero på att den upphandlande myndigheten, Vellinge Bostäder, inte vet vilka krav som ska ställas och därmed inte heller kan poängsätta dem.

Ombyggnad Söderslättsgymnasiet, Trelleborg

Totalentreprenaden för ombyggnad av Söderslättsgymnasiet i Trelleborg avsåg precis som det låter en ombyggnad av det befintliga Söderslättsgymnasiet. Den entreprenör som valde att överpröva var Byggmästar'n i Skåne. De ansåg att Trelleborgs Kommun gjort en sammanblandning av kvalificeringskrav och utvärderingskriterier när de som utvärderingskriterier har med, ”relevant erfarenhet” och ”relevant kompetens”. Vidare hävdade Byggmästar'n i Skåne att det inte framgår vad som

tillmätes betydelse när kriteriet ”Erfarenhet och kompetens” ska utvärderas. Byggmästar'n i Skåne vidhåller även att det inte framgår vad som krävs för respektive poäng vid poängsättningen som består av en betygsskala mellan 1-5.

Under AFB.52 *Värderingsgrunder vid prövning av anbud* står följande:

Kriterium 2

Erfarenhet och kompetens hos den för entreprenaden tilltänkta organisationen.

- Relevant erfarenhet för genomförande av entreprenaden
- Relevant kompetens för genomförande av entreprenaden
- Hur tidigare mellanhavanden med den upphandlande enheten har genomförts och avslutats. Om tidigare mellanhavanden med Trelleborgs kommun saknas, lämnas referenser.

Länsrätten i Skåne valde i mål nr 12373-09E, 2010-01-27 att hålla med Byggmästar'n i Skånes argumentation. De ansåg för det första att Erfarenhet och kompetens formulerat på detta sätt inte kan räknas som ett utvärderingskriterium utan bör vara ett kvalificeringskrav. Vidare ansåg Länsrätten att förfrågningsunderlagets bristande tydlighet vad avser ovanstående kriterium gör resultatet av utvärderingen oförutsägbart vilket gör att upphandlingen brister mot LOU:s grundprinciper om öppenhet och transparens. Trelleborgs kommun rättade sig efter Länsrättens dom och gjorde om upphandlingen.

Diskussion: Ytterligare ett exempel på felaktig användning av mjuka parametrar som erfarenhet och kompetens. Förfrågningsunderlaget är bristfälligt samtidigt som Trelleborgs kommun sammanblandat kvalificeringsfasen och utvärderingsfasen.

Byggservicearbeten, Täby kommun

Upphandlingen ”Byggservicearbeten” i Täby kommun avsåg service- och underhållsarbete samt mindre ny-, till- och ombyggnader. Överprövande entreprenör var i detta fall BVT Bygg AB. De ansåg att Täby kommun brutit mot likabehandling, förutsebarhet och transparens. Vidare hävdade BVT BYGG att det stred mot LOU att inhämta referenser per telefon då det ”medfört allvarlig risk för subjektiva tolkningar och möjlighet för kommunen att ta ovidkommande hänsyn”. BVT Bygg ifrågasatte även varför det efterfrågades fler referenser än de som skulle kollas upp. BVT Bygg hävdade slutligen att Täby kommun i förfrågningsunderlaget sammanblandat omständigheter hänförliga till kvalificeringen med anbudsutvärderingen.

Under AFB. 52 *Värderingsgrund vid prövning av anbud* i förfrågningsunderlaget kan bland annat följande utläsas:

”Beställaren kommer vid anbudsvärderingen att anta det eller de anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt med hänsyn till nedanstående utvärderingskriterier:

(...)

2. Relevanta referensobjekt och god kvalitet - 20 poäng

Beställaren kommer att värdera anbudsgivaren genom betygssättning. Då det gäller kriterierna kvalitet, erfarenhet, kompetens och samarbetsförmåga, kommer anbudsgivaren att bedömas enligt nedan, med ledning av referenser.

Anbudsgivaren ska ha minst tre utförda eller pågående referensuppdrag avseende efterfrågad verksamhet till innehåll och storlek. Uppdragen ska vara utförda inom den senaste 5-årsperioden. Referenser ska kunna styrka anbudsgivarens höga kvalitet och personalens kompetens och egenskaper. Lämpliga referenser skall vara relevanta och bör t.ex. vara projektledare, kontrollant eller besiktningsman ed.

Referenstagning

Anbudsgivare skall ha vidtalat referenter före anbudslämnandet om att referenten kan komma att kontaktas av den som prövar anbudet. Detta avser tre referenser enligt skalkrav för vilka arbete utförts under den senaste femårsperioden och anbudsgivaren önskar återropa. I anbudsformuläret skall referentens fungerande telefonnummer anges.

Följande frågor kommer att ställas till referenter i påstående form över utförda refererade uppdrag:

- Min allmänna bedömning av denna leverantör är att det är en mycket bra leverantör.
- Företaget är produktiv och kommer med förslag till förbättringar, jag är mycket nöjd.
- Företaget följer överenskomma tider för åtgärd mycket bra.
- (...)
- Vi kan rekommendera detta företag till andra för likartade uppdrag”

Länsrätten i Stockholm ansåg i mål nr 11438–08, 2008-07-03 inte att BVT Bygg AB hade fog för sin överprövning och ansökan avsågs. BVT Bygg AB valde då att pröva sin sak i en högre instans, Kammarrätten. Kammarrätten i Stockholm valde i mål nr 5512-08, 2008-12-19 till skillnad från Länsrätten i Stockholm att fria på vissa punkter och fälla på några. Kammarrätten ansåg att det inte strider mot LOU att inhämta referenser via telefon och att den anklagelsen därmed inte fick något bifall. Vad gäller sammanblandningen av kvalificerings- och utvärderingskrav valde dock Kammarrätten att till skillnad från Länsrätten ge bifall. Att utvärdera referenser och kompetens på detta sätt ansågs inte vara av den anledningen att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Kammarrätten beslutade därför att upphandlingen skulle göras om.

Diskussion: Problemet i denna upphandling är otillåten sammanblandning av kvalificerings- och utvärderingsfasen. Detta genom att utvärdera kompetens och referenser. BVT Bygg menar också att det är opersonligt och medför risk för subjektiva tolkningar att inhämta referenser per telefon. Det framgår dock inte av lagen att denna typ av referenstagning inte får genomföras, varför de även fick avslag på den punkten. Det är dock en intressant fråga.

Beläggningsarbeten, Falköpings kommun

Upphandlingen avseende beläggningsarbeten som Falköpings kommun genomförde i början av 2009 överprövades av Skanska. Skanska anförde två huvudyrkanden. Ett av dessa var att förfrågningsunderlaget var otydligt och att det var omöjligt att förstå vad som tillmättes betydelse vid utvärdering av referenser, ”Referenstagningen har varit skönsmässig” menade Skanska. Skanska menade också att det var först vid överprövningen som kommunen överhuvudtaget redovisade vilka frågor de påstått ha gett till referenspersonerna. Av den sammanställning av referenser som kommunen

angav till Länsrätten bör flertalet frågor vara hänförliga till kvalificeringsfasen menade Skanska.

Under AFB. 52 *Värderingsgrund vid prövning av anbud* kan bland annat följande utläsas:

”Utvärdering – steg 3

Vid anbudsprövning kommer hänsyn att tas till följande faktorer:

- Pris 50 %
- Referenser 30 %
- Kvalitets- och miljösäkringssystem 20 % ”
- och under underrubriken *Referenser* står följande:

”Ange minst 2 referenser från liknande uppdrag som påbörjats under 2008. Med referenser likställs den upphandlande myndighetens egna, nuvarande och tidigare, erfarenheter av företaget.”

Länsrätten i Mariestad ansåg i mål nr 878-09E, 2009-07-02 inte att referenstagningen varit felaktig, vidare ansåg de att Falköpings kommun inte brutit mot bestämmelserna i LOU avseende utvärderingskriterier. De valde därför att avslå Skanskas begäran om överprövning. Skanska valde då att överklaga till Kammarrätten i Jönköping. Kammarrätten ansåg i mål 2187-09, 2009-10-27 att det under rubriken *Referenser* inte gick att utläsa vad som tillmättes betydelse vid utvärderingen. Kammarrätten menade därmed att Falköpings kommun bröt mot kravet på öppenhet, förutsebarhet och likabehandling och att upphandlingen var tvungen att göras om.

Diskussion: Problemet är än en gång ett otydligt i förfrågningsunderlag. Det måste framgå vad det är som tillmätts betydelse när de olika utvärderingskraven ska poängsättas. Vidare så har ännu en beställare problem med att skilja på kvalificeringskraven och utvärderingskriterierna.

3.1 Resultat av förstudien

Det är framförallt två problem som sticker ut lite extra i de granskade överprövningsmålen: Den dåliga transparensen i förfrågningsunderlagen samt sammanblandning av kvalificerings- och utvärderingsfasen. De upphandlande myndigheterna har inte preciserat vad det är de vill ha redovisat och vad det är de tillmäter betydelse vid utvärderingen av de kriterier som angetts. Ett exempel är den upphandlande myndighet som i utvärderingen angav att entreprenören skulle ha ”Relevant kompetens” men preciserade det inte mer än så. Ett annat exempel är referensobjekt. En upphandlande myndighet angav att entreprenörerna skulle redovisa ”två liknande referensobjekt” utan vidare instruktioner. De flesta entreprenörer kan säkerligen lämna två referensobjekt, men vilka kriterier ska uppnås för att det ska vara ett liknande objekt? Krav på detta måste redovisas. Det andra problem som sticker ut lite extra är de upphandlande myndigheternas problem med att skilja på kvalificering och utvärdering. Fyra av fem studerade domar menade att den upphandlande myndigheten sammanblandat kvalificeringen med utvärderingen. Den samlade bilden efter att ha genomfört förstudien är att många upphandlande myndigheter vet vilka krav ska ställa men inte hur och i vilket skede de ska göra det. Därför kommer detta arbete ha sin grund i frågan *”Hur utvärderas kompetens och erfarenhet på bästa sätt vid offentliga entreprenadupphandlingar?”*

4. Offentlig upphandling

I detta första teoretiska kapitel beskrivs lagen om offentlig upphandling. Syftet är att ge läsaren en översiktlig inblick i hur lagen om offentlig upphandling fungerar. Vidare beskrivs även hur ett typiskt upphandlingsförfarande kan gå till

Värdet av all offentlig upphandling i Sverige är svår att uppskatta menar Bergman (2008). Det är svårt att dra gränser för vad som omfattas av offentlig upphandling och det finns ett stort mörkertal. Bergman (2008) uppskattar dock att det görs offentliga upphandlingar för omkring 500 miljarder varje år i Sverige.

Offentlig upphandling innebär en upphandling som görs av statliga och kommunala myndigheter. De som enligt lag måste upphandla enligt LOU kallas för upphandlande myndighet (Konkurrensverket, 2010). Definitionen av upphandlande myndighet anges i LOU 2 kap 19§

”Med upphandlande myndighet avses statliga och kommunala myndigheter.

Vid tillämpning av denna lag skall med myndighet jämföras

1. beslutande församlingar i kommuner och landsting, och
2. offentligt styrda organ som avses i 12 § samt
3. sammanslutningar av en eller flera myndigheter enligt första stycket eller församlingar enligt 1 eller sammanslutningar av ett eller flera organ enligt 2”

Vidare anges definitionen av offentligt styrda organ i LOU 2 kap 12§

”Med offentligt styrda organ avses sådana bolag, föreningar, delägarförvaltningar, särskilt bildade samfällighetsföreningar och stiftelser som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och

1. som till största delen är finansierade av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet,
2. vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet, eller
3. i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet.”

Huvudsyftet med speciella upphandlingsregler för offentliga myndigheter är att åstadkomma en öppen och konkurrensutsatt marknad (Höök, 2004). Detta leder i sin tur till bättre kvalitet och lägre pris på de produkter som upphandlas (RiR, 2006)

4.1 Lagar och direktiv

Lagen om offentlig upphandling (2007:1091) reglerar svensk offentlig upphandling. Denna lag bygger i sin tur på EU-direktivet 2004/18/EG. Följer upphandlingen LOU följer den alltså även de internationella EU-reglerna för offentlig upphandling. Anledningen till att det finns allmänna EU-direktiv är för att främja handel över gränserna och att få den europeiska marknaden att fungera effektivt (Konkurrensverket, 2010)

4.1.1 LOU

De fem grundläggande principerna i offentlig upphandling förklaras i 1 kap. 9§ i lagen om offentlig upphandling. All svensk och EU-rättslig praxis har sin grund i en eller flera av dessa principer. Principerna anges i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF, som tills december 2009 hette FEG.

1. Principen om icke diskriminering

Principen om icke diskriminering kan bland annat härledas till artikel 18 i FEUF. Denna princip innebär att det är förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer beroende på nationalitet. I mål C-243/89 Stora Bält konstaterade de Europeiska gemenskapernas kommission att denna princip är tillämplig på offentlig upphandling genom att:

”En medlemsstat som inom ramen för ett offentligt upphandlingskontrakt för bygg- och anläggningsarbete i en anbudsfordran ställer som villkor (...) nationell arbetskraft och utrustning skall användas (...), underlåter att uppfylla de skyldigheter som följer av artiklarna 30, 48 och 59 i EEG-fördraget liksom av rådets direktiv 71/305”

2. Principen om likabehandling

Principen om likabehandling kan härledas till artikel 49 i FEUF. Alla leverantörer ska ges lika förutsättningar och behandlas lika. Lika situationer ska behandlas lika och olika situationer ska behandlas olika. Det är bland annat förbjudet att positivt, eller negativt, särbehandla en leverantör beroende på storlek och typ av företag (Sundstrand, 2010). I mål C-434/02 Arnold Andre GmbH konstateras det att:

”Enligt fast rättspraxis innebär likabehandlingsprincipen att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling”

3. Principen om transparens

Principen om transparens härstammar från FEUF. Den innebär att det ska finnas en öppenhet och att det ska vara en klar och tydlig information från de upphandlande myndigheterna. Upphandlande myndighet måste därmed vara öppen med hur upphandlingen ska gå till och förfrågningsunderlaget måste vara klart och tydligt strukturerat och formulerat. Informationen, kraven med mera får inte i väsentlig utsträckning ändras under upphandlingens gång. Det är därför av stor vikt att samtliga krav på upphandlingen är väl specificerade och formulerade (Sundstrand, 2010). I mål C-19/00 SIAC Construction fastslås att:

”Detta innebär i synnerhet att tilldelningskriterierna skall vara formulerade, i kontraktshandlingarna eller i meddelandet om upphandling, på ett sådant sätt att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka kriterierna på samma sätt.”

4. Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen innebär att krav i kravspecifikationen och på leverantörerna ska vara relevanta och i rimlig proportion mot det som ska upphandlas. Krav som ställs ska vara både nödvändiga och lämpliga för att kunna genomföra det som upphandlingen avser. Vidare innebär principen att det alternativ som minst belastar leverantören alltid ska väljas (Konkurrensverket, 2008).

5. Principen om ömsesidigt erkännande

Principen om ömsesidigt erkännande härstammar från artikel 53 i FEUF. Principen innebär att certifikat och andra intyg som utfärdats av medlemsstats myndighet i enlighet med denna princip även ska gälla i de andra medlemsstaterna i EU (Konkurrensverket, 2010).

4.1.2 Tröskelvärden

De gemensamma upphandlingsreglerna för EU gäller bara vid en viss ekonomisk storlek på upphandlingen, värden över tröskelvärdet. Tröskelvärdet varierar beroende på vad det är som ska upphandlas.

Tabell 1 visar 2010 års tröskelvärden i Euro

Varor och tjänster	Euro
Statliga myndigheter	125 000
Övriga upphandlande myndigheter (Kommuner, landsting etc.)	193 000
Byggtreprenader	
Samtliga upphandlande myndigheter	4 845 000

Konkurrensverket (2010) menar att anledningen till att tröskelvärden tillämpas är att det är först vid större upphandlingar som företag tycks tänka sig vara intresserade av att lämna anbud i andra länder än sitt hemland. För att veta om upphandlingen kommer överstiga tröskelvärdena måste den upphandlande myndigheten innan upphandlingen beräkna kontraktets värde. Kontraktsvärdet ska vara beräknat exklusive mervärdesskatt och för hela kontraktets löptid. Alla övriga optioner, klausuler, premier och ersättningar ska även de räknas in i kontraktssumman (Konkurrensverket 2010).

Lagen gör också gällande att det är förbjudet att dela upp kontraktet i mindre delar eller göra andra beräkningar med syfte att understiga tröskelvärdena.

4.2 Upphandlingsförfarandet

Vid upphandlingar över tröskelvärdena framgår i LOU kap. 4 §1 att i princip tre olika förfaringssätt kan användas, öppet, selektivt eller förhandlat förfarande.

Öppet förfarande – Innebär att alla leverantörer får lämna anbud. Den upphandlande myndigheten annonserar i TED om det som ska upphandlas och de leverantörer som vill, får ut förfrågningsunderlaget (Konkurrensverket, 2008). Leverantörer som sedan vill vara med i anbudsutvärderingen måste inom utsatt anbudstid skicka in ett skriftligt anbud. Den upphandlande myndigheten måste i annons eller förfrågningsunderlag ange kvalifikationsvillkoren, kravspecifikationerna på det som ska upphandlas samt utvärderings- och tilldelningskriterierna. Efter utsatt anbudstid prövas de inkomna anbud som uppfyller kvalifikationsvillkoren. Vid denna typ av upphandling är det strikt förbjudet att förhandla med leverantörerna (Sundstrand, 2010)

Selektivt förfarande – Innebär att alla leverantörer får ansöka om att vara med i upphandlingen, men endast inbjudna av den upphandlande myndigheten får delta. Även här annonseras upphandlingen i TED, detta kan främst ses som en intresseanmälan. I annonsen ska framgå vilka krav den upphandlande myndigheten ställer på leverantören samt urvalskriterierna. Det ska även framgå av annonsen hur många leverantörer som kommer att bjudas in att delta i upphandlingen. Detta innebär enligt lagen minst fem stycken (Konkurrensverket, 2008). Därefter är det upp till leverantörerna att skicka in bevis på att de uppfyller ställda krav samt ett meddelande

om att de vill vara med i anbudstävlingen. Skulle antal inkomna intresseanmälningar vara färre än utsatta i annonsen är det ändå tillåtet att fortskrida med upphandlingen. När fristen för anbudsansökan gått ut utvärderar den upphandlande myndigheten de intresserade leverantörerna efter de regler och kriterier som angivits i annonsen.

Därefter skickas förfrågningsunderlaget ut till de inbjudna leverantörerna. Inga andra anbud än de från de utvalda leverantörerna får därefter godkännas (Sundstrand, 2010). Liksom under ett öppet förfarande är det förbjudet att förhandla med leverantörerna.

Förhandlat förfarande – Får användas under de förutsättningar som anges i LOU kap. 4 § 2-9. Förhandlat förfarande skiljer sig från öppet och selektivt förfarande i det hänseende att det är tillåtet att förhandla med en eller flera leverantörer innan antagandet av ett anbud. Det är också tillåtet att endast bjuda in tre stycken leverantörer att vara med i upphandlingen istället för de fem som är minimum vid ett selektivt förfarande.

Förhandlat förfarande med annonsering får dock bara användas i undantagsfall. Dessa är:

- Om alla de anbud som inkommit vid ett öppet eller selektivt förfarande är ogiltiga eller på något annat sätt inte uppfyller de krav som ställs i förfrågningsunderlaget.
- Om det som ska upphandlas är av sådan typ att det på grund av vissa omständigheter inte går att ange något totalpris i förväg.
- Om upphandlingen gäller tjänster av sådan karaktär att det inte går att utforma ett tillräckligt specificerat förfrågningsunderlag för att kunna välja det bästa anbudet enligt de regler som finns för öppet och selektivt förfarande.
- Om upphandlingen gäller en byggtreprenad som inte syftar till vinst, exempelvis forskningsändamål.

BKK (2001) påpekar att det i vissa undantag är tillåtet att använda sig av förhandlat förfarande utan föregående annonsering. Detta gäller de fall där det som ska upphandlas är av sådan karaktär att endast en viss leverantör kan utföra uppdraget. Orsaker till detta kan vara av konstnärliga skäl eller på grund av ensamrätten (BKK 2001). Det är också tillåtet att använda detta förfarande vid synnerlig brådska som orsakats av omständigheter som inte varit förutsebara. Det är dock värt att notera att händelserna måste vara oförutsebara och inte endast oförutsedd av den upphandlande myndigheten (Sundstrand, 2010).

Konkurrenspräglad dialog – Är ett nytt förfaringsätt som instiftades den 15 juli 2010. Förfarandet ger möjligheten till upphandlande myndigheter att föra en dialog med utvalda leverantörer med syfte att få fram hur myndighetens behov bäst ska kunna tillgodoses. Avsikten med detta förfaringsätt är att på ett flexibelt sätt komma fram till tilldelningen av särskilt komplicerade kontrakt när öppet eller selektivt förfarande inte medger tilldelning av kontraktet. Konkurrensutsatt dialog får användas när det är omöjligt att utforma exakta specifikationer samt när det är omöjligt att specificera vilka kriterier som krävs för tilldelning (Konkurrensverket, 2010).

4.3 Förfrågningsunderlaget

Förfrågningsunderlaget är den upphandlande myndighetens ”instruktionsbok” för upphandlingen. Det är detta som skickas ut till potentiella anbudslämnare och det är detta som formar de inkomna anbuden. Ett tydligt och lättbegripligt

förfrågningsunderlag underlättar dels för leverantörerna när de ska utforma sina anbud dels när den upphandlande myndigheten ska utvärdera dem (Konkurrensverket 2010). Det är även viktigt med ett klart och tydligt förfrågningsunderlag i det hänseende att ett förfrågningsunderlag under upphandlingens gång i regel inte får ändras. Skulle den upphandlande myndigheten behöva göra ändringar i förfrågningsunderlaget efter det att det skickats ut måste upphandlingen göras om (RRV, 1997). Skulle en leverantör anse att förfrågningsunderlaget är oklart eller felaktigt ska denne kontakta den upphandlande myndigheten. Den upphandlande myndigheten måste i sin tur vända sig till samtliga leverantörer som tagit del av förfrågningsunderlaget för att informera om den eventuella oklarheten. Skulle det visa sig att några krav i väsentlig mening måste ändras ska upphandlingen göras om. Något som både är tidskrävande och ekonomiskt kostsamt (Konkurrensverket, 2010).

Ett förfrågningsunderlag får inte favorisera någon produkt eller varumärke. Miljökrav får ställas på själva produkten, däremot får inte miljökrav ställas på framställningen eller transporten (RRV, 1997).

Konkurrensverket (2010) påpekar några punkter som ett förfrågningsunderlag alltid ska innehålla:

- 1. Kvalifikationsvillkor** - eller krav på leverantören som det även benämns är ekonomiska och tekniska krav som ställs på alla anbudslämnande leverantörer.
- 2. Kravspecifikation** – tekniska specifikationer på vad det är som ska upphandlas. Ett exempel är funktionskrav vars mål är att ställa krav på en funktion istället för lösning. Detta kan mer konkret innebära att det ställs krav på en byggnads luftomsättning men inte hur den ska uppnås.
- 3. Utvärderingskriterier** – kriterier på vad det är som beaktas vid utvärderingen av inkomna anbud. Det är antingen lägsta pris eller det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Utvärderingskriterierna ska syfta till att utröna vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga.
- 4. Kommersiella villkor** - kan vara exempelvis betalnings- och leveransvillkor
- 5. Administrativa bestämmelser** - Påvisar anbudets giltighetstid, sista anbudsdagen med mera.

4.3.1 Kvalificeringsfas, prövning av entreprenörer

I kvalificeringsfasen görs det första urvalet av lämpliga entreprenörer. Krav som får ställas här ska härröra till entreprenörens ”finansiella och ekonomiska ställning samt tekniska förmåga och kapacitet” (LOU kap. 1 § 18). Det finns två typer av krav; Absoluta krav som måste vara hundra procent uppfyllda samt lämplighetskrav som ska vara mätbara efter en i förväg bestämd skala. Det är upp till de anbudssökande att visa att de uppfyller ställda krav.

Kraven som ställs i kvalificeringsfasen får inte vara för höga utan ska vara av den dignitet som kan förväntas i förhållande till vad som ska upphandlas. Ingen rangordning sker i kvalificeringsfasen, antingen bedöms entreprenören klara genomföra kontraktet eller inte (BKK, 2001). Exempel på kvalificeringskrav är leverantörens finansiella förmåga, referenser från tidigare liknande projekt samt utbildnings- och yrkesmässiga kvalifikationer inom företaget.

En entreprenör kan uteslutas från en upphandling på flera sätt. Det vanligaste är att han inte uppfyller kvalificeringskraven, exempelvis genom ett ofullständigt anbud. Med detta menas ett anbud där inte allt som den upphandlande myndigheten frågar efter finns med. Exempel på detta kan vara ett så enkelt misstag som att entreprenören glömt att signera erforderliga dokument (RRV, 1997). Entreprenören kan även uteslutas om han är i konkurs eller likvidation, är dömd för brott i sin yrkesverksamhet, har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen eller inte betalat skatt och socialförsäkringsavgifter på rätt sätt (LOU (2007:1091) §1,2 kap. 10). För att slippa det administrativa arbetet med att gå igenom alla entreprenörers olika bevis begärs ofta en så kallad sanningsförsäkran in. Detta är ett dokument som entreprenören signerar där de försäkrar att de uppfyller villkoren ifråga. Skulle det visa sig att entreprenören inte uppfyller de ställda kraven har upphandlande myndighet rätt att utesluta entreprenören och istället kontrollera den entreprenör som ligger näst bäst till för tilldelningsbeslutet.

4.3.2 Utvärderingsfasen, prövning av anbud

I utvärderingsfasen är det dags att utse det anbud som lämpar sig bäst för att utföra den aktuella entreprenaden. Det är alltså till skillnad från i kvalificeringsfasen en prövning av anbuden i sig och inte entreprenörerna. Vid anbudsutvärdering kan två olika modeller användas, lägsta pris eller det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Upphandlande myndighet får i princip ställa vilka krav den vill på det som ska upphandlas, så länge kraven och kriterierna är förenliga med LOU. Sundstrand (2010) skriver att EU-domstolen i mål C-513/99 Lianakis har slagit fast att utvärderingskriterier ska:

- ”Ha ett samband med kontraktets föremål”
- ”Inte ge den upphandlande myndigheten/enheten en obegränsad valfrihet
- ”Uttryckligen anges i kontraktshandlingarna eller i meddelandet om upphandling”
- ”Vara mätbara”
- ”Vara förenliga med de EU-rättsliga principerna”

4.3.2.1 Faktorer att värdera

I LOU anges exempel på utvärderingskriterier utöver pris såsom genomförandetid, driftskostnader och kvalitet. Att bara ange ”kvalitet” som ett utvärderingskriterium räcker dock inte som krav. För att transparensprincipen ska vara uppfylld måste leverantörerna förstå vad den upphandlande myndigheten avser, varför de krav som ställs måste preciseras. Vid användning av utvärderingsförfarandet ”det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet” måste kriterierna viktas inbördes. Ett exempel på detta kan vara:

40 % Pris

30 % Kvalitet

20 % Miljö

10 % Byggtid

Skulle den upphandlande myndigheten anse att det inte går att vikta kriterierna inbördes, ska de istället anges med en inbördes fallande prioritetsordning. Det är inte tillåtet att ändra i kriterierna eller att utvärdera något som inte står med bland

kriterierna. Skulle den upphandlande myndigheten märka att de saknar ett viktigt utvärderingskriterium får de välja mellan att fortsätta med upphandlingen och bortse från sitt misstag, eller att göra om hela upphandlingen (Sundstrand, 2010). Vilka modeller som används vid utvärdering av inkomna anbud varierar. NOU har dock rekommenderat upphandlande myndigheter att använda modeller som utvärderar efter en fast skala och inte en som utvärderar anbuderna mot varandra.

Frågan om huruvida det är förenligt med LOU att använda referenser som ett utvärderingskriterium har diskuterats flitigt. I Konkurrensverkets *Analys av referenser i utvärderingsfasen* (2009) framkom att det inte går att utläsa något förbud i EU-domstolens praxis. För att få använda sig av referenstagnung ska ändamålet ”syfta till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet” (Konkurrensverket, 2009). Vilka kriterier som får användas varierar därmed från fall till fall. Därför är det svårt att ge generella riktlinjer på vilka referenser som syftar till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Referenser får som regel inte användas för att bedöma en leverantörs tidigare erfarenheter, då detta är ett kvalificeringskriterium. Om referenser används i utvärderingsfasen måste de ge ett mervärde i den aktuella upphandlingen och syfta till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet (Konkurrensverket, 2009).

4.3.3 Problem med förfrågningsunderlaget

Många av de överprövningar som gjorts med avseende på förfrågningsunderlaget har berott på att felaktiga krav ställts, att förfrågningsunderlaget varit felskrivet samt att upphandlande myndighet har ändrat sina krav under upphandlingens gång. Många domar handlar också om att de upphandlande myndigheterna inte heller har utvärderat inkomna anbud på det sätt de föreskrivit i förfrågningsunderlaget (RRV, 1997). Konkurrensverket medger att efterlevnaden av reglerna kring offentlig upphandling är svag, och de har argumenterat för en skärpning av de sanktioner som kan drabba upphandlande myndigheter (Molander, 2009).

Nutek genomförde 2008 en omfattande utredning där de frågade en mängd företag vad de ansåg vara krångligt med offentlig upphandling. Där framgick att många företag upplevde att upphandlande myndigheter begär in dokumentation av gammal vana, utan att fundera på om det är relevant eller inte. En förklaring till detta kan enligt Nutek (2008) vara att upphandlande myndigheter återanvänder förfrågningsunderlag, utan att anpassa dem till den situation upphandlingen avser. En annan orsak kan vara den, överlag, dåliga kunskapen om LOU och det som ska upphandlas. Det finns även tendenser på att upphandlande myndigheter hellre ser till kvantitet än kvalitet då det gäller att formulera kraven för upphandlingen (Nutek, 2008).

4.4 Överprövning

En leverantör som anser att upphandlande myndighet har brutit mot lagen samtidigt som han anser sig ha lidit skada kan begära överprövning av upphandlingen. Detta görs hos de allmänna förvaltningsdomstolarna; Förvaltningsrätten, Kammarrätten samt Regeringsrätten, där första instans är Förvaltningsrätten. Om Förvaltningsrätten anser att upphandlande myndighet har brutit mot LOU kan den begära att upphandlingen ska göras om eller rättas till. De kan också förlägga ett så kallat interimistiskt beslut, vilket innebär att upphandlingen inte får avslutas innan rättens dom fallit (Konkurrensverket, 2010). Ansökan om överprövning måste komma in till Förvaltningsrätten innan dess att upphandlingskontrakt ingåtts eller att tio dagar

passerat från det att upphandlande myndighet har gått ut med tilldelningsbeslutet. Förvaltningsrätten kan alltså föra talan om överprövning inom den aktuella tio dagars frist även om kontrakt slutits.

Efter den tid då upphandlingen avses vara avslutad förverkas möjligheten att överpröva. Däremot kan fortfarande leverantör som anser sig ha lidit skada begära skadestånd. Detta görs vid Tingsrätten i första instans och kan göras ett år från det att kontraktet avseende upphandlingen är signerat (Konkurrensverket, 2010).

5. Byggstyrning

I detta andra teoretiska kapitel beskrivs byggprocessen, från ide till förverkligande. Läsaren får en inblick i vilka skeden som går igenom av både upphandlande myndighet och entreprenör för att de ska kunna förverkliga sina idéer.

”Byggstyrning är alla de åtgärder som byggtreprenören vidtar för att genomföra sin produktion av byggobjekt så effektivt som möjligt” (Nordstrand, 2008, sid 7). Ett byggprojekt är att tillverka en byggnad, en anläggning eller att göra en ändring av ett byggnadsverk. Ett byggprojekt kan generellt sägas bestå av tre faser, program, projektering och produktion (Nordstrand & Revai, 2008).

5.1 Program

Det första som görs vid uppkomsten av ide till ett byggprojekt är att sätta igång ett utredningsarbete. Detta för att klargöra om det bland annat finns ekonomiska förutsättningar för ett byggprojekt. Väljer byggherren, i detta fall den upphandlande myndigheten, att fortsätta inleds programarbetet. Syftet med programmet är att precisera förutsättningarna för det kommande arbetet. Det ska exempelvis ge svar på frågor om vad den nya byggnaden ska användas till, vilka lokaler som därmed behövs samt hur stora de ska vara. Det är även i denna fas som tekniska krav på ventilation, värme, belysning med mera fastställs. Programfasen genomförs ofta av konsulter på uppdrag av byggherren (Nordstrand & Revai, 2008). Programfasen kan vid totalentreprenad mynna ut i det förfrågningsunderlag som de upphandlande myndigheterna använder sig av vid upphandling av entreprenörer.

5.2 Projektering

Syftet med projekteringsfasen är att fastställa hur den färdiga byggnaden ska se ut och hur den ska konstrueras och detaljformas. Projekteringen kan sägas bestå av tre faser:

Gestaltning – Bestämning av byggnadens utseende

Systemutformning – Utformning av stomme, ytterväggar, tak samt installationer

Detaljformning – Bestämning av slutgiltiga mått, val av material, utförande med mera.

Resultatet av dessa faser redovisas i form av ritningar och beskrivningar. Dessa används i sin tur när huset byggs. Projekteringen genomförs av berörda projektörer, dessa är vanligtvis arkitekter, mark-, byggnads-, el- och vvskonstruktörer. Beroende på entreprenadform utses de antingen av byggherren eller av totalentreprenören (Nordstrand & Revai, 2008).

5.3 Produktion

Produktionsskedet är själva ”byggandet”. Detta utförs av byggtreprenören och dennes underentreprenörer. För att genomföra produktionsskedet krävs etablering av en ”tillfällig fabrik”. Bodar ska sättas ut, kranar ska placeras med mera (Nordstrand & Revai, 2008).

5.4 Entreprenadformer

För en byggherre som vill låta genomföra ett byggprojekt finns i regel tre alternativ.

Totalentreprenad – Vid en totalentreprenad träffar byggherren avtal med en entreprenör om ansvar för både projektering och produktion. För att klara detta anlitar

entreprenören i sin tur projektörer och underentreprenörer. En fördel med en totalentreprenad är att bygget kan bli klart tidigare då produktionsfasen kan påbörjas innan projekteringen är klar (Nordstrand & Revai, 2008). En annan fördel är att byggherren endast har avtal med en entreprenör. Detta innebär att om det uppstår fel eller brister har således byggherren endast en part att vända sig till (Söderberg, 1998). Till totalentreprenadens nackdelar kan nämnas att den ger fördel till större byggföretag som har ekonomiska resurser för att klara projekteringen i samband med anbudsgivningen, vilket i sin tur leder till konkurrensbegränsningar. Det finns även risk att byggherrarna och entreprenörerna stirrar sig blinda på lägsta investeringskostnaden till nackdel för årskostnader, miljö med mera (Söderberg, 1998).

Utförandeentreprenader – Vid en utförandeentreprenad är projekteringen utförd av byggherren. Byggentreprenören kommer in först i produktionsskedet. I regel finns två stycken varianter av utförandeentreprenader, generalentreprenad och delad entreprenad. Vid en generalentreprenad har byggherren endast ett avtal som rör arbetsplatsen (Söderberg, 1998). Dock kan det finnas sidoentreprenörer, som exempelvis utför maskininstallationer, som han också har kontrakt med. Alla övriga entreprenörer blir dock underentreprenörer till generalentreprenören. Som fördel med en generalentreprenad kan nämnas att den upphandlande myndigheten precis som vid en totalentreprenad endast har avtal med en part. Skillnaden är att den upphandlande myndigheten även är ansvarig för projekteringen gentemot entreprenören. Den delade entreprenaden har många likheter med generalentreprenaden. Skillnaden är att produktionen delas upp i byggarbeten och installationsarbeten. Byggherren har alltså avtal med flera entreprenörer, som i sin tur är sidoentreprenörer (Söderberg, 1998).

5.5 Anbudsberedning

Precis som den upphandlande myndigheten lägger ner mycket tid på att skapa ett bra förfrågningsunderlag, lägger entreprenören ner tid på att skapa ett bra anbud. Det är både tidskrävande och kostsamt för entreprenörerna att ta fram ett korrekt offentligt anbud. Själva anbudsarbetet handlar främst om att ta fram kostnader för det som ska byggas. För att kunna göra detta måste en rad steg gås igenom, Nordstrand & Revai (2008) förklarar mer:

Inläsning av handlingarna – Det är viktigt att gå igenom alla handlingar som tillsänds av den upphandlande myndigheten. De administrativa föreskrifterna (AF) innehåller upphandlingens spelregler, både under anbudsberedningen och under själva byggtiden. Där framgår bland annat när anbudet ska lämnas in, beräknad byggstart och slut, ersättningsform och vilka kriterier som tillmätas betydelse vid utvärdering av de inkomna anbuden.

Okulärbesiktning – Det är viktigt att redan i ett tidigt skede kontrollera den framtida byggplatsen. Saker som var bodar kan ställas, infartsvägar upprättas och var anslutningspunkter för el och vatten finns bidrar till hur stora kostnaderna blir för att etablera arbetsplatsen.

Val av byggmetod – För att kunna lämna ett så bra anbud som möjligt vid en totalentreprenad, är det viktigt att i ett tidigt skede bestämma valet av byggmetod. Vilka arbetsmoment är beroende av varandra och hur påverkar årstiderna vad som kan utföras när är bara några saker som måste utredas.

Mängdberäkning – Som underlag för beräkning av de direkta byggkostnaderna (arbete, material och underentreprenörer) görs en mängdberäkning. Dessa arbetsmängder mäts vid en utförandeentreprenad upp från förfrågningsunderlagets ritningar. Mängderna tidssätts sedan för att vara till hjälp vid kalkylering av byggkostnaderna. Mängder och tider följs sedan upp under bygget för att kunna dra slutsatser om slutkostnadsprognoser.

Kalkylering av materialkostnader och underentreprenader– Indata för materialkostnaderna får entreprenörerna oftast genom att sända ut förfrågningsunderlag med bland annat mängdförteckningen till olika leverantörer. Vid underentreprenader ansvarar normalt underentreprenören både för materialet och för monteringen. För att få reda på kostnader för underentreprenaderna infordras i regel anbud från ett antal olika underentreprenörer. Det bästa anbudet väljs sedan ut och kontrakt skrivs. Det är viktigt att byggtreprenörerna vid offentlig upphandling klargör för underentreprenörerna att även de omfattas av reglerna kring LOU och därmed måste lämna anbud som gör det möjligt för byggtreprenörerna att värdera anbuden mot varandra, så att inte anbud med exempelvis reservationer kommer in, då detta i sin tur inte får användas av byggtreprenörerna i sina anbud gentemot den upphandlande myndigheten.

Kalkylering av gemensamma kostnader – Ett byggprojekts gemensamma kostnader består i regel av två huvudgrupper, den tillfälliga fabriken och styrning av alla arbeten. Kostnaderna för den tillfälliga fabriken kan vidare delas in i etablering, drift och underhåll, avveckling och maskinhyror. Här kan den okulära besiktningen komma väl till pass då entreprenören då vet hur arbetsplatsen kan disponeras och därför lättare kan visualisera var kranar med mera ska stå (Nordstrand & Revai, 2008).

5.6 Bestämmelser som styr byggprocessen

Upphandlingar av byggprojekt inom den offentliga sektorn styrs som tidigare nämnts av Lagen om offentlig upphandling (2007:1091). När den offentliga upphandlingen är genomförd och byggprojektet påbörjas träder dock nya lagar och förordningar in. De viktigaste lagarna i byggsammanhang är Plan- och bygglagen, PBL, lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk med mera, BVL samt arbetsmiljölagen, AML. De föreskrifter som hör till dessa lagar är Boverkets byggregler, BBR och Boverkets konstruktionsregler, BKR (Nordstrand, 2008).

5.6.1 Lagar och förordningar

Nordstrand (2008) förklarar mer om huvudpunkterna i respektive lag:

PBL – innehåller framförallt bestämmelser om kommunernas planläggning, bygglov och marklov samt tillsyn och kontroll av byggnadsarbeten.

BVL - innehåller i huvudsak bestämmelser om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, lämplighetskrav, tillsyn med mera på byggprodukter samt typgodkännande av byggmaterial.

AML – anger ramarna för hur samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare ska leda till en tillfredställande arbetsmiljö. Arbetsgivaren är den som är ytterst ansvarig för arbetsmiljön på byggplatsen. Det är dennes uppgift att se till att åtgärder vidtas för att förhindra ohälsa och olycksfall, arbetstagarens enda skyldighet är att följa de direktiv och föreskrifter som ges av arbetsgivaren.

5.6.2 Allmänna bestämmelser

De allmänna bestämmelserna reglerar kontraktsförhållandena mellan parterna inom byggprocessen. De allmänna bestämmelserna ger anvisningar om till exempel vem som har ansvaret och vilka konsekvenserna blir om det visar sig att bygghandlingar är ofullständiga, entreprenören överskrider tidplanen eller om utförandet inte överensstämmer med handlingarna. Vid upphandling av konsulter tillämpas ABK 09, vid upphandling av general entreprenad AB 04 och vid upphandling av totalentreprenör ABT 06 (Nordstrand, 2008).

5.6.3 AMA

AMA är ett system för att upprätta och redovisa tekniska beskrivningar, ritningar, administrativa föreskrifter med mera. Det har arbetats fram i samarbete mellan byggandets olika parter och administreras av Svensk Byggtjänst. AMA-systemet måste inte användas, men det används i princip på alla byggprojekt av större dignitet. Reglerna i AMA-systemet gäller om det är föreskrivet i de administrativa föreskrifterna.

5.7 Kvalitets- och miljöstyrning

Arbetet med kvalitet tog för byggföretagen fart i början av 1990-talet, och sedan dess har de flesta entreprenörer inom byggbranschen utvecklat mer eller mindre komplicerade kvalitetssystem. Många byggföretag är idag kvalitetscertifierade enligt någon ISO 9000-standard. Några år senare utvecklades miljöarbetet på samma sätt och många byggtreprenörer är idag miljöcertifierade enligt ISO 14 000-modellen. Anledningen till att kvalitets- och miljöstyrningen fick sådan genomslagskraft var att fler och fler byggherrar ställde krav på att de som de skulle arbeta med skulle tillämpa väl fungerande kvalitets- och miljöledningssystem (Nordstrand, 2008). Kraven på kvalitets- och miljöledning ställs i de administrativa föreskrifterna och är vid offentlig upphandling ofta krav som krävs för att entreprenören ska få lämna anbud, så kallade kvalificeringskrav. För att leva upp till många av de krav som ofta ställs måste entreprenörerna införa kvalitets- och miljöledningsrutiner, utbilda sin personal samt kontrollera hur arbetet med detta efterlevs genom återkommande interna revisioner.

Det bör finnas ett kvalitetssystem för alla byggprojekt. Detta ska definiera den kvalitetspolicy som ska råda samt beskriva de rutiner som ska tillämpas för kvalitetssäkring. Syftet med ett kvalitetssystem är att undvika onödiga kvalitetsfel och att vara säker på att den färdiga byggnaden uppfyller de behov och krav som arbetats fram i programskedet (Nordstrand, 2008). De upphandlande myndigheterna bör därför inför varje projekt upprätta en projektspecifik kvalitetsplan. Denna bör innehålla:

- Fördelning av ansvar och befogenheter
- Vilka krav på kvalitetssäkring som den upphandlande myndigheten ställer på den entreprenör som de jobbar med.
- Krav på de egenkontroller som varje entreprenör ska göra
- Information om hur kvalitetsarbetet ska följas upp av byggherren

Det finns även en annan obligatorisk kvalitetssäkring som den upphandlande myndigheten måste göra, nämligen utse en kvalitetsansvarig. Enligt PBL är byggherren ansvarig för att den färdiga byggnaden uppfyller gällande bestämmelser och att den har uppförts på ett sådant sätt att den får goda kvaliteter. Den kvalitetsansvarige ska bland annat i samråd med byggnadsnämnden framställa en

kontrollplan. Denna anger vilka tekniska kontroller som ska genomföras under byggtiden (Nordstrand, 2008).

Även byggtreprenören upprättar en kvalitets- och miljöplan för sitt arbete. Här ska alla kvalitets- och miljöaktiviteter som ska vidtas under entreprenaden redovisas. Nordstrand (2008) menar att några av de kvalitetsaspekter som ofta tas upp i kvalitets- och miljöplanen är:

- Hur inköp ska göras
- Vilka kontroller som ska genomföras
- Vilka kvalitetsdokument som ska framföras
- Vilka projektgenomgångar som ska dokumenteras

De viktigaste miljöaspekterna som ska beaktas i produktionsskedet är i sin tur:

- Hur inköp genomförs (miljögranskning av material, miljökrav på leverantörer med mera.)
- Hur byggmaterial ska sorteras vid sophantering
- Hur den tillfälliga fabriken påverkar omkringliggande miljö

5.7.1 Besiktningar

Besiktning används för att avgöra om entreprenaden uppfyller de kontraktensliga kraven. Formaliteterna för besiktningen anges i de olika allmänna bestämmelserna. Entreprenören ska som regel åtgärda fel som tas upp i besiktningens utlåtande utan dröjsmål. Den viktigaste besiktningen i ett byggprojekt är slutbesiktningen. Entreprenören ska meddela att en slutbesiktning kan göras medan den upphandlande myndigheten ser till att den genomförs (Nordstrand, 2008). Syftet med slutbesiktningen är att se till att entreprenaden uppfyller de krav som föreskrivits i kontraktet. Föreligger ett stort antal fel ska inte entreprenaden godkännas, medan ett mindre antal fel inte behöver hindra ett godkännande av entreprenaden. Det är dock entreprenörens skyldighet att avhjälpa felen inom en viss tid. Vid en godkänd slutbesiktning upphör entreprenadtiden och garantitiden börjar och entreprenörens ansvar för skador övergår till byggherren (Nordstrand, 2008).

Det finns även en rad andra besiktningar, Nordstrand (2008) skriver mer om dessa:

Förbesiktning – En förbesiktning kan begäras av bägge parter. Denna besiktning används framförallt på delar som ska byggas in eller som av annan orsak inte går att besiktiga vid ett senare skede. Förbesiktning används även då byggherren ska ta en viss del av byggnaden i anspråk innan den är klar.

Särskild besiktning – En särskild besiktning kan begäras av byggherren. Detta görs om fel påtalas efter att entreprenaden blivit godkänd.

Efterbesiktning – Används för att godkänna fel och brister som åtgärdats efter att de påtalats i föregående besiktning.

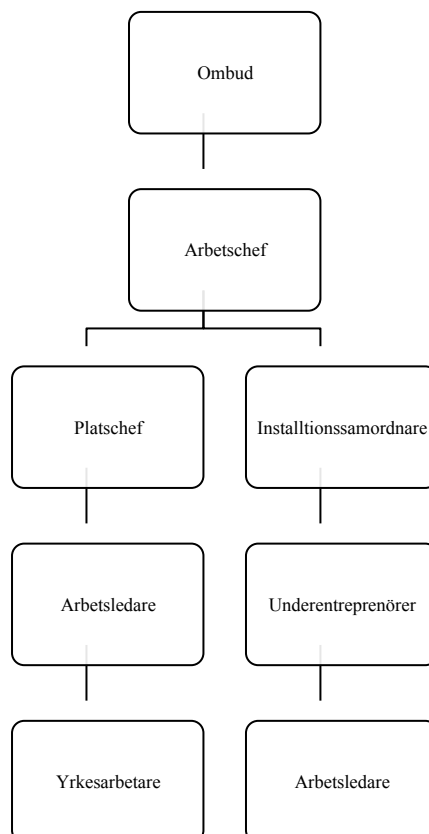
Garantibesiktning – Används för att kartlägga brister och fel som framträtt under garantitiden.

Överbesiktning – Används om någon av parterna inte är nöjd med ett besiktningens utlåtande och därmed kräver en ny besiktning.

Fortlöpande besiktning - För att förenkla slutbesiktningen kan byggherren och entreprenören även komma överrens om fortlöpande besiktning. Därmed upprättas en plan över de för- och andra besiktningar som då ska göras under entreprenadtiden. De fel som konstateras vid en besiktning ska då åtgärdas direkt av entreprenören för att vid nästa besiktning kontrolleras. På detta sätt arbetar byggtreprenören och byggherren för att uppnå ”noll fel” vid slutbesiktningen (Nordstrand, 2008).

5.8 Organisation

Hur projektorganisationen såväl ute på byggarbetsplatserna som i förarbetet organiseras varierar. Det beror framförallt på storleken på företag, byggprojektets typ och byggprojektets omfattning. Den som är entreprenadföretagets representant gentemot den upphandlande myndigheten kallas oftast för *projekt- eller arbetschef* (Nordstrand, 2008). Vid större projekt kan det även finnas ett separat *ombud* från entreprenörens sida som är länken mellan entreprenören och beställaren. Projekt-/arbetschefen ansvarar ofta för flera olika entreprenader och sitter i regel på huvudkontoret. Vid större entreprenader är det dock lämpligt att befinna sig på dess arbetsplats. I de mindre företagen ansvarar oftast arbetschefen för byggets löpande behov av stöd för produktionen (inköp, entreprenadjuridik, planering med mera). Som regel finns det i de större företagen speciell personal som var och en har ett av dessa ansvarsområden (Nordstrand, 2008). I projekteringskedet finns det en speciell *projekteringsledare*. Projekteringsledarens arbete består av att se till att verkställa den upphandlande myndighetens idéer. Detta genom att planera, leda, samordna och utföra kvalitetsstyrning under projekteringskedet (Aros Arkitekter, 2010). Vid byggstart är det viktigt att klargöra vem som är ansvarig för vad, så att alla vet sina roller (Nordstrand, 2008). Ett exempel på hur en typisk arbetsplatsorganisation kan se ut är:



Installationssamordnarens arbetsuppgift är att, precis som det låter, samordna allt installationsarbete, såväl i ett tidigt projekteringskede som i produktionskedet. *Platschefens* ansvarsområden är oftast samma oberoende av bygge. Platschefen är med i byggprocessen ända från kontraktsskrivande till överlämnande. Platschefen ansvarar för planering och genomförande av resurser, tid, kvalitet och ekonomi. Som hjälp med detta har platschefen *arbetsledarna* på bygget (JM, 2010). Det som platschefen planerar ska arbetsledaren utföra, både vad gäller projektets tekniska och ekonomiska genomförande. Till sin hjälp har arbetsledarna både platschefen, men framförallt *yrkesarbetarna*. Arbetsledaren ska fördela det arbete som ska utföras på de yrkesarbetare som finns att tillgå, samt se till att rätt material finns vid rätt tid och rätt plats (JM, 2010).

6. Resultat och analys

I detta sjätte kapitel behandlas resultatet av intervjuerna. Varje svar från respondenterna åtföljs av en analys av forskaren.

6.1 Frågeställningar och resultat

Totalt genomfördes tio intervjuer i detta arbete. Fem respondenter från den upphandlande sidan och fem respondenter från entreprenörs sidan. De frågor de har besvarat har varit både av öppen- och sluten karaktär, men de har alltid utgått ifrån att de gäller en byggtreprenad med entreprenadformen totalentreprenad. Vid analysen av resultaten har de båda blocken, entreprenörerna och de upphandlande myndigheterna, i ett första skede delats upp för sig. Svaren har sedan sammanställts i fem olika kategorier:

- Referenser och referensobjekt
- Kompetens och erfarenhet
- Definition av lyckat bygge och kontroll av detta
- Färre offentliga anbud
- Förändringar av offentlig upphandling

Efter varje kategori följer en analysdel där författarens egna synpunkter framförs.

6.2 Referenser och referensobjekt

I detta avsnitt behandlas de frågor som rör referenser och referensobjekt.

Frågorna som ställts till respondenterna har varit följande:

- Hur anser du att referensobjekt ska redovisas?
- Skulle du vilja ändra något i redovisningsförfarandet kring referensobjekt utöver det som ni normalt ser i era upphandlingar?
- Anser du att referensobjekt är ett kvalificeringskrav eller ett utvärderingskriterium?
- Hur anser du att referenspersoner ska utvärderas vid offentlig upphandling?

Det framkom många åsikter om hur referensobjekt ska redovisas. Majoriteten av beställarna och entreprenörerna menade att förutom det uppenbara som storlek, vad det är för något, tid och så vidare så ska även referenspersoner redovisas. Med detta menade några respondenter att referenspersonerna ska vara tidigare uppdragsgivare medan några menade referensobjekten ska vara kopplade till referenspersoner i företaget. Det vill säga att ett företag bara får lämna referensobjekt som den tilltänkta projektorganisationen tidigare varit involverade i. En åsikt som framfördes av en entreprenör var att beställarna måste bli bättre på att klargöra vad det är de vill ha redovisat, så som det är idag så framgår det inte, utan det som framgår är i många fall endast antalet referensobjekt som ska redovisas, inget mer.

En beställare menade att

”Vi tror inte på gamla meriter”

och kräver därmed i sina upphandlingar att referensobjekten får vara maximalt 3-5 år gamla. Det framkom även åsikter om att referensobjekt inte ska användas överhuvudtaget. En beställare menade att alla entreprenörer måste ges möjlighet att

kunna redovisa att de har erforderlig kompetens, även om de är nya och därmed saknar en referensobjektsdatabas. Hur detta skulle hanteras nämndes dock inte.

Följdfrågan till hur referensobjekt ska redovisas var om respondenterna skulle vilja ändra något i redovisningsförfarandet kring referensobjekt. Det visade sig att alla entreprenörer, men endast en beställare, hade förslag på detta. De andra beställarna tyckte att det funkade bra så som det gjordes idag. Den beställare som hade idéer om förändringar, framförde en idé som även alla entreprenörer framförde

”Kraven på referensobjekt måste hänga ihop med projektorganisationen som är aktuell för upphandlingen.”

Ett företag som byggt ett äldreboende i Umeå ska inte ha fördel gentemot de andra om det ska byggas ett äldreboende i Lund, om inte projektorganisationen, eller delar av den är den samma slogs det fast. Företaget har visat att de klarar av att bygga denna typ av byggnader men det är den specifika projektorganisationens erfarenheter som ska vara det viktigaste. Några entreprenörer menade även att referensobjekt överhuvudtaget inte ska användas som kvalificerings- eller utvärderingskrav, förutom om det är någon form av specialbyggnad som ska upphandlas. Det riskerar att stänga ute för många om beställarna har med det som krav. Inte minst nya entreprenörer som inte hunnit skaffa sig så många referensobjekt, men som kan vara precis lika bra som en erfaren entreprenör. Inte heller här framkom det dock hur de entreprenörer som saknar referensobjekt ska visa att de har den kompetens och erfarenhet som krävs.

Den slutliga frågan avseende referensobjekt var om respondenterna ansåg att referensobjekt skulle vara ett kvalificeringskrav eller ett utvärderingskriterium. Denna fråga delade respondenterna i två lika stora läger. Det var dock inte så att det var beställare mot entreprenörer utan det var blandade befattningar i de bägge lägren. Den ena lägrets ståndpunkt var att referensobjekt självklart ska vara i kvalificeringsfasen medan den andra sidan menade att det mycket väl kunde användas som ett utvärderingskriterium. De som menade att det borde vara ett kvalificeringskrav framförde att kravet på referensobjekt ska vara ett krav som finns för att entreprenören ska få anbudsutvärderas. Genom att ställa kravet på referensobjekt i kvalificeringsfasen sällas de som inte klarat av entreprenaden bort i ett tidigt skede och således minskas arbetet i utvärderingsfasen.

Det läger som förespråkade en poängsättning av referensobjekt menade att alla med kompetens ska få lämna anbud, medan de med specialkompetens ska premieras. Om referensobjekt istället för att anges i kvalificeringsfasen används i utvärderingsfasen kan fler anbud komma in då fler entreprenörer klarar av att kvalificera sig. Förespråkarna för referensobjekt i utvärderingsfasen menade dock att det bör ges ett lågt värde vid en poängsättning i utvärderingsfasen.

En annan fråga som inte i direkt mening handlar om referensobjekt men som handlar om att avgöra en entreprenörs kompetens och erfarenhet är frågan om hur referenspersoner ska utvärderas vid offentlig upphandling. Fyra av fem beställare och fyra av fem entreprenörer menade att referenspersoner ska användas med mycket stor skepsis, om det ska användas överhuvudtaget. Det är entreprenörerna som väljer ut referenspersonerna och de kan alltid hitta referenspersoner som tycker de är jättebra menade både entreprenörerna och beställarna. En entreprenör sammanfattade det såhär:

”Vem anger en referensperson som inte säger något positivt?”

De som var lite mer välvilligt inställda till referenspersoner menade att de borde kontrolleras av beställarna med någon form av formulär som antingen fylls i av referenspersonen och skickas in eller som fylls i av beställaren när de kontaktar referenspersonen per telefon.

Referenser och referensobjekt

De som menade att alla entreprenörer, nya som gamla, ska kunna redovisa sin kompetens trots att de inte har en rad referensobjekt har en poäng. Hur de ska visa att de har den kompetens som krävs blir dock nästa fråga. Referensobjekt är i grunden ett bra sätt för entreprenörerna att redovisa att de har den kompetens som krävs. Dock måste det göras en avvägning av hur och när referensobjekt ska tillämpas. Genom att inte ställa specifika krav på att entreprenören ska ha byggt en liknande byggnad exempelvis ”3 liknande skolor” utan istället titta på storleken på objektet och de resurser som krävs för att genomföra det, är mycket vunnet. En entreprenör berättade om följande situation där det borde funnits bättre sätt att ställa referensobjektskrav

”Ska ett parkeringshus byggas i Malmö så vet vi att Malmö Stad kräver referensobjekt. Detta gör att endast en eller två entreprenörer kan bli aktuell för jobbet. För det är bara de som tidigare byggt parkeringshus åt dem.”

Om detta exempel ska användas kan beställaren, istället för att kräva att entreprenörerna tidigare byggt tre parkeringshus, kräva att de utfört entreprenader i samma omfattning (m², byggtid, resurser med mera). Då skulle fler entreprenörer kunna lämna anbud och det skulle bli en bättre konkurrens på marknaden.

Det är även så att beställarna måste bli bättre på att framhäva vad det är de vill ha redovisat av entreprenörerna. Förstudien till detta arbete visar bland annat på en bristande beskrivning i förfrågningsunderlagen på hur referensobjekt ska redovisas. Hur ska entreprenörerna veta vad de ska redovisa och vad som tillmäts betydelse om det inte framgår av förfrågningsunderlaget. För att underlätta detta skulle det kunna standardiseras. Utarbeta färdiga ”checklistor” med vad som ska redovisas och vad som tillmäts betydelse i utvärderingen. En sådan checklista skulle exempelvis kunna innehålla följande punkter:

- Typ av projekt
- Omfattning (m², antal, byggtid, kronor)
- Beställarreferens
- Brukarreferenser
- Företagsreferenser och vilken roll personerna haft i projektet
- När projektet genomfördes
- Entreprenad- och ersättningsform

När det gällde frågan om förändringar av redovisningsförfarandet kring referensobjekt nämns förändringar som inte alls borde vara förändringar utan som bör ha varit självklara redan från början. Referensobjekt ska alltid kopplas till referensorganisationen. Detta ska inte vara en förändring, det ska ha varit självklart hela tiden. Att som beställare ställa krav på referensobjektet i sig och inte på den tilltänkta projektorganisationen är ett dåligt drag. Det är projektorganisationen, (Arbetschef, Platschef, Arbetsledare med mera) som ser till att projektet får ett bra resultat. Att bara ställa krav på att företaget ska ha genomfört ett visst antal

referensobjekt säger därför inget om hur bra, eller dåliga, de personer som ska representera entreprenören egentligen är. Det ger dessutom en orättvis fördel då större företag som finns över hela landet kan referera till projekt med helt andra personer och på helt andra platser. Därför är det, och ska alltid ha varit, självklart att referensobjekt på ett eller annat sätt ska vara knutna till de personer som ska ingå i det tilltänkta projektet.

Frågan om referensobjekts vara eller icke vara är en annan fråga som inte har något självklart svar. Beställarna kan genom krav på referensobjekt styra så att endast vissa entreprenörer blir aktuell för upphandlingen, då fallerar hela idén med offentlig upphandling. Därför bör entreprenören ges andra möjligheter att visa att de har den kompetens och erfarenhet som krävs. Detta kan exempelvis göras genom att beställaren inte ställer krav på att referensobjekten ska vara av samma sort utan istället ställer krav avseende omfattning, vilka resurser som krävs, typ av projekt med mera.

Frågan om referenser/referensobjekt får användas i utvärderingsfasen har diskuterats flitigt. Ett domslut, som visserligen inte gäller byggbranschen, men som det ofta hänvisas till är beslutet i mål Lianakis C532/06. Av detta framgår att kriterier som avser ett företags erfarenheter, kvalifikationer och resurser inte får användas som utvärderingskriterier. Den upphandlande myndigheten ska i kvalificeringsfasen utgå ifrån relevanta kriterier avseende ekonomisk och finansiell ställning samt teknisk kapacitet. I utvärderingsfasen ska relevanta krav användas för att avgöra vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Att beakta en entreprenörs erfarenhet, personalstyrka och utrustning som utvärderingskriterium är därmed inte tillåtet (Konkurrensverket, 2009). Det finns även svensk praxis på detta område, om än lite spretig. Det är därför svårt att ställa upp några generella riktlinjer när det är godkänt att använda referensobjekt som utvärderingskriterium och när det inte är det. Krav som är godkända i en upphandling behöver inte vara det i en annan. Det spelar dock mindre roll i vilket skede referensobjekt redovisas. Oavsett var det används så kommer de som har bra referensobjekt att premieras. Används det som kvalificeringskrav kommer bara de som uppfyller kraven att få lämna anbud. Används det som ett utvärderingskriterium så kommer de som uppfyller kraven få extra poäng, och därmed ligga steget före när det gäller tilldelningsbeslutet.

Något förvånande menade fyra av fem beställare och fyra av fem entreprenörer att referenspersoner inte skulle användas överhuvudtaget. Detta är överraskande då bland annat alla förfrågningsunderlag i förstudien hade krav på referenspersoner. Det är dock så som många framhöll under intervjuerna att referenspersonerna väljs ut av entreprenörerna, och vem väljer då en referensperson som skulle kunna säga något negativt? En annan aspekt är att det tar tid, både för de upphandlande myndigheterna och för referenspersonerna. Det genomförs så pass många offentliga upphandlingar inom byggsektorn att referenspersonerna kan vara referenspersoner åt flera företag. De kan därmed kontaktas ideligen av upphandlande myndigheter som vill ställa frågor om hur just en viss entreprenör skött sig. Detta kan både leda till att en referensperson inte vill vara referensperson längre samt att de svar som ges inte är så genomtänkta och sägs mest för att avsluta samtalet så fort som möjligt. Därför ska referenspersoner användas ytterst restriktivt och om möjligt ska beställarna istället använda sig av ett personligt möte för att själva bilda sig en uppfattning av entreprenören ifråga. Ett personligt möte tar dock mycket tid, både av beställare och av anbudsgivare, så det gäller att väga fördelarna mot nackdelarna, och att projektet har en viss storlek. Det

finns dock två definitioner av referenser, den andra är att verifiera en entreprenörs referensobjekt. Detta måste självklart göras, men det bör inte läggas någon värdering i det utöver om det som entreprenören säger stämmer.

6.3 Kompetens och erfarenhet

I detta avsnitt behandlas de svar som gavs på frågor om kompetens och erfarenhet.

Frågorna som ställts till respondenterna har varit följande:

- Vem anser du är den viktigaste att ha relevant kompetens/erfarenhet vid en totalentreprenad? Rangordna (1-3)
- Hur skulle du rangordna följande krav som ställs på kompetens och erfarenhet vid offentlig upphandling? Rangordna (1-6)
- Anser du att kompetens- och erfarenhetsrelaterade krav är kvalificeringskrav eller utvärderingskriterium?
- Skulle du vilja ändra något avseende prövningskriteriet kompetens och erfarenhet utöver det ni normalt ser i era upphandlingar?
- Hur ser du på användningen av personligt möte med leverantörerna som ett utvärderingskriterium?

Tabell 1 visar svaren på frågan ”Vem anser du är den viktigaste att ha relevant kompetens respektive vem anser du är den viktigaste att ha relevant erfarenhet vid en totalentreprenad?”

	Upphandlande myndighet		Byggtreprenör	
	Kompetens	Erfarenhet	Kompetens	Erfarenhet
Ombud				
Arbetschef	3	3	1*	2
Projekteringsledare	1	1	2	1
Platschef	2	2	1*	3
Installationssamordnare				
Arbetsledare				

* Vid sammanställningen av lämnade svar visade det sig att Arbetschef och Platschef fick samma poäng och därmed en delad första plats.

Tabell 2 visar svaret på frågan ”Hur skulle du rangordna dessa krav som ställs på kompetens vid offentlig upphandling?”

	Upphandlande myndighet	Byggtreprenör
Erfarenhet (CV)	1	2
Erfarenhet (Antal år)	2	4
Företagserfarenhet	3	1
Personligt möte	5	4
Referenser	4	2
Utbildningsnivå	6	5

Tabellerna har sammanställts genom att använda följande formel:

$$RI = \frac{\sum 1n_1 + 2n_2 + \dots + Xn_x}{X(n_1 + n_2 + \dots + n_x)}$$

Där n_x är det antal respondenter som håller med x variabeln. Siffran 1 är det högsta betyg som kan ges och visar därmed den parameter som respondenterna tycker är viktigast. Som synes anser de upphandlande myndigheterna att projekteringsledaren, platschefen och arbetschefen är de personer som ska ha relevant kompetens och erfarenhet för en lyckad total entreprenad. Entreprenörerna har samma åsikt, med en viss skillnad i rangordningen.

Vad gäller vilka krav som är de viktigaste menar de upphandlande myndigheterna att erfarenheten, både vad gäller CV och antal år i branschen, är de viktigaste parametrarna att ställa. De två minst viktiga kraven anser de är personligt möte och utbildningsnivå på berörd personal i projektorganisationen. Entreprenörerna har en lite annan syn på det. De menar att företagserfarenheten är det viktigaste och att det överordnar den enskilda personens erfarenhet. Näst viktigast menar de att referenser och den enskilda personens CV är. Den parameter som entreprenörerna tycker är minst viktig är utbildningsnivån.

Alla entreprenörer och fyra av fem beställare menade att kompetens- och erfarenhetsrelaterade krav ska vara i kvalificeringsfasen. De menade att om kompetensen saknas hos entreprenören så ska heller inte deras anbud utvärderas. En beställare menade att det skulle kunna användas både som kvalificeringskrav och utvärderingskrav. Detta motiverades med att de med en viss kompetens ska få lämna anbud, men de med högre kompetens ska premieras, vilket de kan göra i en utvärdering.

En fråga som delade de båda blocken var hur de såg på användningen av personligt möte som ett utvärderingskriterium. Alla de intervjuade upphandlande myndigheterna förutom en ansåg att personligt möte inte ska användas som ett utvärderingskriterium medan det rådde omvänd ordning bland entreprenörerna. Beställarna som var skeptiska till detta menade att

”Det finns en risk att utvärderingen av det personliga mötet blir subjektiv och en sorts förhandling, vilket inte är schysst mot de övriga entreprenörerna.”

”Det personliga mötet ger inget, det brukar ändå inte vara ett problem för entreprenörerna att presentera sig i skrift.”

Två av beställarna fortsatte med att det personliga mötet framförallt används för att avgöra om personkemin stämmer, det ska dock inte spela någon roll, det ska vara anbudet som talar, och personkemin märks ändå inte av förrän själva arbetet startar, inte i anbudsfasen.

De mer positivt inställda till denna fråga, entreprenörerna, menade att det personliga mötet är ett alldeles utmärkt sätt att presentera sin organisation och sitt anbud på. Det är dock viktigt att presentation läggs på en rimlig nivå, så att inte flashiga PowerPoints tar överhand. Fördelen med att redovisa muntligt menade många var att både entreprenören själv och den upphandlande myndigheten får ett kvitto på att de förstått intentionerna med upphandlingen på ett annat sätt än vid skriftlig redovisning. Den upphandlande myndigheten kan även ställa kontrollfrågor med mera för att

verkligen försäkra sig om detta, något de inte kan på samma sätt vid ett skriftligt anbud. En entreprenör uttryckte sig såhär när han fick frågan

”Skulle jag själv handla upp en byggtreprenad skulle jag inte lita på några papper. Jag vill träffa människorna för att med eget omdöme avgöra om de har den kompetens de säger sig ha på papper.”

De entreprenörerna med erfarenheter av personligt möte menade dock att det personliga mötet måste styras upp bättre än det görs idag. De menade att informationen som i dagsläget ges innan ett personligt möte är av karaktären ”Presentera ert anbud” och inte mycket mer specifikt än så. De skulle, för att höja nivån på det personliga mötet ytterligare, vilja ha tydligare direktiv på vad det är den upphandlande myndigheten vill ha presenterat för sig.

Det entreprenörerna skulle vilja ändra på när det gäller prövningskriteriet kompetens och erfarenhet var just en större användning av det personliga mötet som ett utvärderingskriterium. En entreprenör menade också att de mjuka parametrarna måste ges en större vikt vid utvärderingen än vad de ges idag. Priset kan många gånger ges en viktning så hög som 50-70 %. Detta leder i slutändan till att det ändå är priset som kommer ha betydelse, vilket innebär att den upphandlande myndigheten redan från början kunde gått ut med att det är lägsta pris som gäller. De beställare som hade förslag på förändringar menade framförallt att det i dagsläget är svårt att sätta kvalificeringskrav som gör att endast de entreprenörer som är intressanta att utvärdera klarar kraven. En beställare menade att detta kunde bli bättre genom att använda sig av

”En modell, som utan att diskriminera någon, redan från början sällar bort de som egentligen inte är intressanta för jobbet”

Vad som menades med ”intressanta” för jobbet framkom inte. En annan beställare menade att möjliggörande av en kombination av kvalificeringsfasen och utvärderingsfasen hade varit bra. Han gav som exempel att om ett äldreboende ska byggas, bör de med erfarenhet och kompetens av detta premieras i utvärderingsfasen, samtidigt som det inte skulle funka att ha det som krav i kvalificeringsfasen då det hade uteslutit för många.

Kompetens- och erfarenhet

Både de upphandlande myndigheterna och entreprenörerna menar att de tre viktigaste enskilda personerna i en totalentreprenad är projekteringsledaren, arbetschefen och platschefen. Anledningen till att denna fråga var med var att det förekommer en stor variation i vilka enskilda personers kompetens de upphandlande myndigheterna väljer att fråga efter i förfrågningsunderlaget. Ibland är det arbetsledaren, ibland entreprenadingenjören och ibland även självklart de ovan rangordnade. Den andra frågan hade de upphandlande myndigheterna och entreprenörerna skilda uppfattningar om. Entreprenörerna menade att den enskilda personens erfarenhet är viktig, men det är framförallt vad personen gjort, dess CV, som säger vilken kompetens han har. De upphandlande myndigheterna rangordnade även personens erfarenhet, med avseende på antal år han jobbat, väldigt högt. Detta är svårt att göra, CV borde alltid överordna antal år. Som exempel kan nämnas två platschefer. Den ena har jobbat som platschef i fem år men jobbat i byggbranschen tio år, den andra har jobbat i byggbranschen 20 år men det är hans första jobb som platschef. Om då antal år i byggbranschen prioriteras ”rangordnas” den person som jobbat fler år inom byggbranschen över den person som

faktiskt varit fler år på den position han ska ha i det tilltänkta projektet. En kombination av antal år och CV är det bästa och inte en särskiljning som det i dagsläget finns i många förfrågningsunderlag. En anmärkningsvärd sak är att de upphandlande myndigheterna rangordnar utbildningsnivå som det minst viktiga kriteriet. Detta är korrekt, utbildningsnivån säger inte så mycket om hur pass duktig en person är på sitt jobb. Det anmärkningsvärda är att det används väldigt frekvent som krav på entreprenörerna vid offentlig upphandling.

Krav som ställs på någons kompetens och erfarenhet bör ställas i kvalificeringsfasen. Många är de överprövningar, se bland annat förstudien, som grundar sig på att de upphandlande myndigheterna ställt kompetens- och erfarenhetsrelaterade krav i utvärderingsfasen och därefter blivit överprövade och blivit tvungna att göra om hela upphandlingen. De krav som ställs i utvärderingsfasen ska syfta till att säkerställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, inget annat. Det ekonomiskt mest fördelaktiga behöver dock inte innebära att ett anbud har lägst pris, det kan vara så att beställaren värdesätter de med mer erfarenhet och är beredd att betala mer för dem. Genom att ställa kompetens- och erfarenhetsrelaterade krav i kvalificeringsfasen minskar även arbetet med anbudsutvärderingen, bara de med relevant kompetens och erfarenhet får sina anbud prövade, då det bara är de som klarar kvalificeringen. Genom att ställa kompetens- och erfarenhetsrelaterade krav i kvalificeringsfasen försvinner även ett annat problem, ”Hur poängsätts en persons kompetens och erfarenhet?” Hur kan de upphandlande myndigheterna motivera att Bengt som jobbat som platschef i 15år på BYGG A ges 5 poäng medan Kalle på BYGG B som jobbat som platschef i 25år ges 6 poäng? Det är ju inget som säger att bara för att Kalle jobbat tio år mer än Bengt så är han en bättre platschef. I kvalificeringsfasen finns en lägsta nivå som ska uppfyllas, antingen uppfylls den och entreprenören får lämna anbud eller så uppfylls den inte. Om de upphandlande myndigheterna ställer kraven i kvalificeringsfasen behöver de alltså inte in och peta i en poängskala.

Det personliga mötet är ett bra sätt att kontrollera en entreprenörs kompetens och erfarenheter på. Det personliga mötet väver in många andra vanliga kvalificerings- och utvärderingskrav. På ett personligt möte kan såväl referensobjekt, som projektorganisationens övriga kompetenser och erfarenheter redovisas. Beställarna behöver inte heller förlita sig på referenspersoner då de vid det personliga mötet kan bilda sig en egen uppfattning av entreprenören. För att det personliga mötet ska vara ett bra utvärderingsverktyg krävs dock att vissa punkter uppfylls.

En tydlig agenda från beställarnas sida - Att bara ange att anbudet ska presenteras är inte tillräckligt. I förfrågningsunderlaget ska tydligt framgå vad det är beställarna vill ha redovisat, det kan till exempel vara:

- Hur man avser att driva projektet, så kallad genomförandeplan
- Vilka svårigheter entreprenören har identifierat i projektet
- Tidplan och ekonomi
- Den tilltänkta projektorganisationen

Självklart ska de upphandlande myndigheterna sedan kunna ha en dold agenda med frågor för att kontrollera att entreprenörerna verkligen förstått projektet, och för att kontrollera deras kompetens och erfarenhet.

Krav på de personer som presenterar - Ett problem med det personliga mötet, om inte krav ställs på vilka personer det är som ska presentera anbudet, är att entreprenören kan skicka sina mest "förtroendeingivande" personer. Dessa "säljare" ska kanske inte ha något med projektet att göra när det är dags att starta utan är endast med för att de är duktiga på att presentera. Detta måste stävjas av de upphandlande myndigheterna så att det verkligen är de som ska jobba med projektet som presenterar sig och anbudet.

Tid – Både de upphandlande myndigheterna och entreprenörerna måste ta den tid de verkligen behöver för att det personliga mötet ska ge något, både innan, under och efter presentationen. De upphandlande myndigheterna måste redan i förfrågningsunderlaget tänka igenom projektspecifika saker som de vill att entreprenörerna ska presentera. Något som är bra i ett projekt kanske inte funkar i ett annat. Det måste också ges tid under själva presentationen, avsätt en halv dag eller mer per entreprenör så att ingen känner sig stressad eller jäktad, detta leder i slutändan till en sämre presentation och en sämre uppfattning om entreprenören. Efter presentationen är det viktigt att tänka igenom vad det egentligen är de har lyssnat på. Redovisade entreprenören det vi ville ha redovisat? Har de den kompetens och erfarenhet som krävs? Vad skiljde sig från de andra presentationerna vi hört? är bara några av de frågor som de upphandlande myndigheterna måste ställa sig för att kunna göra en rättvis utvärdering.

Poängsättning – För att det personliga mötet ska ge något rent konkret måste det poängsättas. Detta kan exempelvis göras efter en tregradigskala. Tre poäng innebär en mycket god presentation och ett poäng en underkänd presentation. Fås betyget ett stryks entreprenören från fortsatt anbudsutvärdering. Det personliga mötet kan därmed på ett sätt sägas kombinera en kvalificerings- och utvärderingsfas. Betygsskalan kan enligt OPIC (2008) exempelvis grunda sig på hur utförligt entreprenören beskrivit genomförandeplanen, hur bra han svarar på frågor rörande projektet, erfarenheter av relevanta projekt och hur förtroendeskapande personen är.

Det krävs förändringar i synsättet på kompetens och erfarenhet från beställarnas sida. En sådan förändring kan vara att hitta nya sätt att kontrollera kompetens och erfarenhet på. Ett sådant sätt kan vara det personliga mötet. Detta är ett bra sätt för beställarna att kontrollera att entreprenören förstått intentionerna med projektet. Samtidigt kan de på ett bra sätt kontrollera om entreprenören verkligen har den kompetens han säger sig ha på papper. Är det stora byggprojekt med en lång byggtid är det extra viktigt med ett personligt möte då beställarorganisationen och entreprenören kommer att jobba tätt inpå varandra under en lång tid. För att det personliga mötet ska ge så mycket som möjligt krävs det dock att det styrs upp ordentligt.

Det är problematiskt att vikta priset. Om priset får en så stor betydelse som 50-70 % är det mycket svårt för den entreprenör som inte lämnar lägsta pris att vinna upphandlingen. Det gäller för beställarna att tänka efter, är det priset som är det viktiga, då ska de sätta att det är lägsta pris som gäller och istället använda kvalificeringsfasen till att sälla bort de entreprenörer som ändå inte har den kompetens och erfarenhet som krävs. Det är ofta så att lägre andel pris ger lägre minimikrav. Detta eftersom det finns så mycket annat som måste tillmätas betydelse vid utvärderingen för att den upphandlande myndigheten ska se till att det blir en kompetent entreprenör som vinner upphandlingen. Ställs höga krav redan i

kvalificeringen kan priset ges en högre andel, då entreprenörernas kompetens och erfarenhet till största del redan blivit kontrollerad. Minimikraven, kvalificeringskraven, sätts ofta beroende på behov och marknad. Andelen pris sätts ofta utifrån hur mycket den upphandlande myndigheten är beredd att betala för det som är perfekt i förhållande till minimikraven. Den entreprenör som upplevde att priset gavs för hög andel när det viktades till 50-70 % har antagligen varit med om en upphandling med höga minimikrav, och där den upphandlande myndigheten inte ansett att det som är ”perfekt” är värt att betala så mycket extra för.

Att kombinera kvalificerings- och utvärderingsfasen är svårt. Enligt lagen om offentlig upphandling ska kvalificeringsfasen och utvärderingsfasen vara två åtskilda moment. Krav som ställs som kvalificering får i regel inte användas som utvärdering. Detta är dock inte hela sanningen då det finns svensk praxis som både godkänner och förkastar detta. För att slippa eventuellt efterspel är det därför bäst att inte kombinera dessa moment genom att först ställa minimikrav på kompetensen i kvalificeringsfasen och sedan premiera högre kompetens i utvärderingsfasen. Skulle ändå en sådan kombination göras så måste det ges väldigt låga poäng i utvärderingen, annars hade beställaren lika gärna kunnat ställa de högre kraven i kvalificeringsfasen. De entreprenörer som har den högre efterfrågade kompetensen har, om höga poäng tilldelas, annars ett så pass stort försprång när det gäller poängsättningen gentemot de andra att det endast är de som kommer bli intressanta för jobbet ändå. Om den högre kompetensen å andra sidan ges så låga poäng att en entreprenör som inte har den kan vinna upphandlingen, då kan frågan ställas om högre kompetens bör vara med som krav överhuvudtaget.

6.4 Definition av lyckat bygge och kontroll av detta

I detta avsnitt behandlas svar som handlar om vad som definierar ett lyckat bygge och hur detta skulle kunna kontrolleras.

Frågorna som ställdes till respondenterna var följande:

- Nämn tre saker som definierar ett lyckat bygge?
- Vad gör ni för att uppnå dessa tre saker?
- Hur ser du på användningen av utvärdering av entreprenörens förmåga att hålla tidplanen?
- Hur ser du på användningen av utvärdering av entreprenörens förmåga att hålla budget?

De parametrar som enligt respondenterna definierar ett lyckat bygge är:

- Tid
- Ekonomi
- Få fel
- Nöjd kund

För att uppnå detta menade entreprenörerna att det viktigaste var planering. Planera planeringen, projekteringen, byggmöten med mera. Inget kunde bli för lite planerat. De nämnde också att tiden var väldigt viktig. En för kort byggtid leder till fler fel, vilket i sin tur kan påverka de övriga parametrarna. En majoritet av de upphandlande myndigheterna menade att möten var nyckeln till ett lyckat byggprojekt. Att frekvent träffas för att planerings-, projekterings- och byggmöten leder till att alla frågor och oklarheter reds ut.

Nästkommade frågor var om det skulle kunna gå att utvärdera entreprenörens förmåga att hålla tidplan och budget. Samtliga intervjuade menade att detta var mycket svårt. Framförallt på grund av att det beroende på vem som tillfrågas fås olika svar. Att entreprenören inte lyckats hålla tidplanen kan även bero på förhållanden som är bortom dennes kontroll menades det. Väder och vind kan stjälpå många byggen, att kontrollera hur detta varit under byggtiden på alla entreprenörernas referensobjekt är ett omöjligt arbete. Några beställare menade även att principen alltid är att sätta rimliga byggtider, ingen tjänar på en kort byggtid med ett forcerat bygge då detta oftare leder till fler fel. Några beställare drog det till och med så långt att de menade att entreprenörerna ofta fick vara med och bestämma byggtiden. Allt för att få ett så bra bygge med så få fel som möjligt.

När det gäller att kontrollera entreprenörens förmåga att hålla budget var alla rörande överens även i denna fråga, det är för svårt att kontrollera, det är för många parametrar som spelar in.

Definition av lyckat bygge och kontroll av detta

Parametrarna tid, ekonomi, få fel och nöjd kund är alltså de parametrar som både entreprenörerna och de upphandlande myndigheterna tycker definierar ett lyckat bygge. Detta är därmed parametrar som skulle kunna vara med när entreprenörerna ska redovisa sina referensobjekt. Problemet är att många av parametrarna är svåra och tidskrävande att undersöka. Att kontrollera att referensobjekten haft få fel skulle kunna gå att kontrollera. Ett välskött bygge har väl dokumenterad avvikelserapportering och välskrivna besiktningsprotokoll. Det gäller dock att vara noggrann och att inte belasta en entreprenör med fel som inte berott på denne. Nöjd kund borde också vara relativt enkelt att kontrollera. Genom att ta kontakt med beställaren som entreprenören utfört sitt referensobjekt åt kan det kontrolleras hur pass nöjd han är med entreprenören. Om beställaren inte är nöjd måste den bakomliggande orsaken kontrolleras, det kan bero på orsaker som inte beror på entreprenören i sig, utan exempelvis en underentreprenör. Att kontrollera detta för samtliga entreprenörers referensobjekt kan dock vara tidskrävande. Det gäller att väga fördelarna mot nackdelarna.

Att kontrollera hur pass bra en entreprenör är på att hålla tidplanen är också en svår uppgift. Att ta reda på om entreprenören var färdig på utsatt tid är lätt att göra. Det svåra är att ta reda på de bakomliggande orsakerna. Detta gäller även entreprenörens förmåga att hålla budget. Det kan precis som för tidplanen bero på så pass många olika saker, vissa utom entreprenörens kontroll, vilket gör det svårt att kontrollera.

6.5 Färre offentliga anbud

I detta avsnitt behandlas frågan om huruvida det är färre entreprenörer som lämnar offentliga anbud, och vad det i så fall kan bero på. Frågorna som ställdes var:

- Upplever du att det blir färre entreprenörer som lämnar offentliga anbud?
- Vad tror du i så fall de bakomliggande orsakerna är?

Majoriteten av respondenterna menade att de generellt inte upplevde att det blev färre entreprenörer som lämnar anbud. De menade istället att det i hög grad var konjunkturberoende och att det berodde på typ av projekt. En beställare sammanfattade det med

”Självklart är det färre entreprenörer som är intresserade av att bygga en förskola än ett stort kontorshus, och det yttrar sig ju i antalet anbud som kommer in.”

Andra teorier som framfördes var att det är svårare och mer tidsödande att lämna ett korrekt offentligt anbud än dess privata dito. Detta kan framförallt skrämja iväg mindre entreprenörer då de i stor utsträckning inte har den kunskap som krävs för att skriva ihop ett offentligt anbud menades det. En beställare menade även att det många gånger var deras eget fel att det kom in få anbud. Deras förfrågningsunderlag var många gånger krångligt formulerade och

”Innehöll uttryck som dog ut i början av 1900-talet.”

Det förekommer även mycket klipp och klistra i förfrågningsunderlagen, vilket ibland gör att förfrågningsunderlagen på många ställen motsäger varandra och innehåller krav som inte passar för den aktuella entreprenaden. För att råda bot på framförallt de mindre entreprenörernas rädsla att lämna offentliga anbud menade en beställare att de redan i annonseringen av projektet skulle kunna bjuda in entreprenörerna för att informera om hur det går till att lämna anbud enligt LOU samt vad de förväntar sig att de redovisar.

Färre offentliga anbud

Det krävs en hel del kunskap om LOU för att kunna lämna ett korrekt offentligt anbud. Vissa beställare och entreprenörer menade att det kunde skrämja iväg en del mindre entreprenörer då de inte har den kunskap som krävs. Det är dock inte så enkelt som att skylla på dålig kunskap hos entreprenörerna. Det är, precis som en beställare menar, många gånger dålig beställarkompetens som gör att få anbud kommer in. Gör beställarna bättre förfrågningsunderlag, förenklar inlämningen av handlingar och använder sig av enklare utvärderingsmodeller, så skulle fler entreprenörer ha möjlighet att lämna offentliga anbud. Givetvis är det också så att en entreprenör som inte har den minsta aning om LOU får svårt att lämna ett korrekt anbud, oavsett. Beställarkompetensen måste bli bättre, samtidigt som entreprenörerna har ett eget ansvar i att utbilda sig själva och sin berörda personal i hur offentlig upphandling går till.

En klar majoritet av respondenterna menade också att det i stor utsträckning berodde på projektet om det kom in många anbud eller inte, och att de mindre projekten hade tendens att dra till sig färre anbud. Detta visar problematiken på ett bra sätt, vilka är det som framförallt är intresserade av projekt av mindre karaktär? De mindre entreprenörerna. De måste, precis som beställarna, utbildas i LOU. Det måste dock finnas någon drivkraft hos dem att vilja lära sig, det går inte att trycka det på dem. Varför inte ordna seminarier där både beställare och entreprenörer bjuds in, för att de på så sätt ska få se det ur båda synvinklarna.

6.6 Förändringar vid offentlig upphandling

I detta avsnitt behandlas olika förändringar som skulle kunna tillämpas vid offentlig upphandling. Frågorna som respondenterna besvarade var:

- Hur skulle man kunna främja innovation vid offentlig upphandling?
- I vilket skede i byggprocessen anser du att flest fel uppkommer?
- Vilket är enligt din mening de vanligaste felen i detta skede?
- Skulle du vilja ändra något i lagen om offentlig upphandling?

”Hur skulle man kunna främja innovation och innovativa lösningar vid offentlig upphandling” var en fråga som fick många entreprenörer och beställare att fundera. Något de flesta beställare var eniga om var att sidoanbud skulle kunna vara en sådan sak. Sidoanbud är dock förenat med en rad svårigheter menade en beställare. För det första tar det tid för entreprenören att räkna på ett sidoanbud, tid är pengar, pengar som i slutändan kommer belasta anbudet och därmed de upphandlande myndigheterna. En beställare menade att en annan svårighet tordes vara att entreprenörerna redan i anbudsskedet inte är villiga att

”avslöja sina spelkort”

Skulle entreprenören inte vinna upphandlingen, finns en risk att beställaren använder delar av deras idéer ändå, med en annan entreprenör. Detta konstaterades senare vid en annan intervju där en entreprenör menade att problemet med sidoanbud var just detta, och att han själv upplevt att beställare använt deras idéer med andra entreprenörer. En annan åsikt som kom fram var att det är väldigt svårt att främja innovation vid offentlig upphandling. Vid offentlig upphandling gäller det att ge så tydliga och kalkylerbara förutsättningar som möjligt, för att i slutändan kunna göra en så rättvis utvärdering som möjligt. Detta blir svårt om sidoanbud godtas och funktionskrav ställs menade han, hur ska ett sidoanbud på ett lagenligt sätt kunna utvärderas gentemot andra entreprenörers huvudanbud?

En entreprenör hade en annan syn på hur innovation skulle kunna främjas. Beställarna skulle kunna ha med det som ett utvärderingskriterium. Entreprenörerna ska visa på vilket sätt de är innovativa, nytänkande och för branschen framåt. Vilket senare skulle kunna poängsättas, hur detta skulle hanteras rent generellt förklarades dock inte.

Det skede i byggprocessen där flest fel uppkommer är enligt majoriteten av respondenterna förfrågningsunderlagen. Tre av beställarna var självkritiska och menade att många av de fel som uppkommer i byggprocessen var deras eget fel. De menade att förarbetet ofta forcerades och att förfrågningsunderlagen på så sätt inte blev så omfattande och detaljerade som de skulle kunna bli. En beställare spann vidare och hävdade att det inte alls var ovanligt att upphandlande myndigheter misslyckades med att få ut intentionerna med upphandlingen på papper. Detta kunde i sin tur bero på att verksamheten som ska nyttja lokalerna många gånger inte fått säga sitt. Det var vanligt att mycket kom fram under projektets gång, och att det då blev dyrare än om det varit med i projekteringen från början. Entreprenörernas uppfattning var inte olik beställarnas. De menade att de märkte att beställarna ofta tycktes hasta igenom förfrågningsunderlagen, med många fel som följd. De påpekade att det inte var deras uppgift att påpeka fel för beställaren, de räknar på de förutsättningar som ges och utför det som framgår av förfrågningsunderlaget. Det fanns även de beställare och entreprenörer som menade att flest fel uppkom i projekteringsskedet. Det vanligaste felet i detta skede menade alla var samordningen mellan de större installatörerna.

En sista fråga om förändring, och där många synpunkter gavs, var om de intervjuade skulle vilja ändra något i lagen om offentlig upphandling, som framförallt har med byggprojekt att göra. En förändring som många såväl entreprenörer som beställare skulle vilja se är att de formalia som finns kring LOU löses upp eller arbetas om. Ett exempel som nämndes var att ett anbud kan förkastas av en sådan liten anledning som att entreprenören glömt en signatur. Entreprenören menade att detta var ett hån mot

skattepengarna och det arbete som entreprenören lagt ner, som trots allt kostar mellan 50-100 000 kronor. Beställarna kan begära in kompletteringar så länge som det inte påverkar anbudet, entreprenören upplevde dock inte att de upphandlande myndigheterna gjorde detta. De ser en anledning att förkasta anbudet istället för att begära kompletteringar.

En annan åsikt som framfördes var att det i dagsläget var för mycket okynnes överklagningar. Beställaren i detta fall menade att detta skulle kunna stävjas genom att införa avgifter för att få sin sak prövad i domstol. Fanns det legitima skäl för ärendet och det bifölls slapp kändande betala, medan avslogs överprövningen skulle kändande på ett eller annat sätt beläggas med straffavgifter.

”Den som överprövar idag riskerar inte någonting, det är lite för enkelt”

En vedertagen uppfattning bland de flesta entreprenörerna var att de upphandlande myndigheterna kan forma sina kvalificerings- och utvärderingskriterium för att styra upphandlingen mot en viss entreprenör. Det måste därför bli tydligare med vad beställarna får fråga efter slog de fast. Ställs höga krav på referensobjekt kan kanske en, max två entreprenörer bli aktuella för jobbet. Så kan det fortsätta år efter år, för så länge inte en annan entreprenör får chansen så kan de inte skaffa sig sina referensobjekt och därmed stängs de ute från en del av marknaden. För att råda bot på detta menade några entreprenörer att ett enhetligt system, eller någon form av standardisering borde införas. Att det helt enkelt framgick vad beställarna fick fråga efter och hur stor vikt det max fick ges. Genom att det är lika överallt så kan beställarna inte vinkla det mot någon entreprenör, då de måste följa en i förväg bestämd mall.

En idé från en beställare var att det på ett smidigare sätt skulle gå att förhandla med en entreprenör som redan utfört liknande jobb för dem tidigare. Han gav som exempel att om ett hus byggts och det bestäms att det precis bredvid ska byggas ett precis likadant hus så skulle det gå att förhandla direkt med den entreprenör som byggt huset. Istället för att gå omvägen med en offentlig upphandling.

En beställare tog upp problemet med all administration som tillkommer vid anbudsinlämningen. Så som det var idag så skickade alla entreprenörer in pärm efter pärm med papper som egentligen inte hade med själv anbudet i sig att göra utan mer var dokument som styrkte att de uppfyllde vissa kvalificeringskrav. Att på något sätt skjuta upp all kontroll av detta tills utvärderingen gjorts skulle spara mycket tid. Det finns ändå ingen mening i att kontrollera en entreprenör som inte fått jobbet avslutades det.

En sista ide var att det skulle gå lättare att göra sig av med entreprenörer som visar sig vara fel för projektet. Beställaren menade att om de använde lägsta pris som kriterium, då ska den entreprenör med lägst pris vinna upphandlingen. Skulle det i ett senare skede visa sig att entreprenören är fel för projektet, är det i dagsläget för svårt att göra sig av med honom.

Förändringar vid offentlig upphandling

Hur innovation ska kunna främjas vid offentlig upphandling och inom byggbranschen är en svår fråga. Sidoanbud är en sak, men det är förenat med en rad svårigheter. Det har även framkommit att det är ytterst sällan som beställarna godtar sidoanbud överhuvudtaget. Entreprenörerna har ett dilemma när det gäller att lämna sidoanbud.

Deras idéer skulle kunna användas i samarbete mellan beställaren och en annan entreprenör. Detta är ju självklart inte kul om entreprenören stuttit och tagit fram dessa idéer. Samtidigt så är det ju så att lämnas inga sidobud så fås inget utlopp för idéerna. I övrigt så är det svårt att främja innovation vid offentlig upphandling. Avviker något i entreprenörens anbud mot det som beställaren anger i sitt förfrågningsunderlag finns risk för att anbudet förkastas. Svårigheter finns även med att ställa funktionskrav. Beställaren måste då utvärdera huruvida en viss teknisk lösning är bättre än en annan redan i anbudsfasen. Visst kan de ta in konsulter som är experter på området, men det är både tidskrävande och kostsamt. Innovation inom byggsektorn i offentlig upphandling är ett svårt ämne som jag inte lyckas hitta några bra svar på.

Vad gäller vanliga fel som uppkommer i byggentreprenader vid offentlig upphandling var det en övervägande majoritet som menade att flest fel uppkommer på grund av fel i de ursprungliga förfrågningsunderlagen. De flesta beställarna hade den självinsikten, det tyder på att de är medvetna om problemet och att de förhoppningsvis kommer göra något åt det. Någon form av kontrollsystem skulle kunna vara en idé. Att låta någon med rätt kompetens om offentlig upphandling kontrollläsa förfrågningsunderlagen innan de går ut till entreprenörerna. Samtidigt skulle någon med god insikt i hur brukarna vill ha det läsa igenom och ”bocka av” så att alla krav finns med.

Många, såväl entreprenörer som beställare, hakade upp sig på de formalia som finns kring LOU. Detta är fullt förståeligt samtidigt som det är lite naivt. Det är fullt förståeligt ur den hänsyn att det visst kan kännas hårt att bli förkastad på grund av en petitesse som en missad bilaga, bara för att det ska vara så. Är det sedan så som en entreprenör säger att vissa beställare ser ofullständiga anbud som egentligen skulle kunna kompletteras som en orsak att förkasta dem så är det fel inställning från beställarens sida. Det är även naivt av entreprenörerna att vilja ha en ändring i formalia på så lösa grunder som att en missad underskrift är skäl nog att förkasta ett anbud. Hur svårt kan det egentligen vara att se till att anbudet är utformat så som beställaren kräver? Visst entreprenörerna jobbar kanske med flera anbud samtidigt, men det är inte skäl nog att inte noga gå igenom och se till att varje anbud är komplett. Tar entreprenören inte sig denna tid så kan frågan ställas om hur intresserad entreprenören egentligen är av jobbet.

Det är även fel att påstå att ofullständiga anbud bara beror på slarv av entreprenörerna. Det kan mycket väl vara så att det är dåligt formulerade förfrågningsunderlag, som kan vara tvetydiga på flera ställen som är orsaken. En lösning på denna problemställning skulle kunna vara att beställarna bifogar någon form av checklista där de punktar upp allt det viktiga de vill ha med i anbudet. Missar en entreprenör att lämna fullständigt anbud trots detta så är han nog inte tillräckligt intresserad av projektet ändå.

Vad gäller idén om att på något sätt minska det administrativa arbetet så tycker jag det är en mycket bra idé. Det finns ingen logisk mening i att redan från början kontrollera att alla entreprenörer uppfyller det de säger sig göra. Det finns många krav som skulle kunna kontrolleras i efterhand, exempel är:

1. För anbudsgivare som ej är aktiebolag – Försäkran om konkursfrihet och försäkran om frihet från näringsförbud

2. Försäkran om att ansökan om likvidation inte skett
3. Försäkran om att anbudsgivaren inte är dömd för brott avseende sin yrkesutövning enligt lagkraftvunnen dom
4. Bifoga F-skattebevis
5. Kopia på företagets registreringsbevis, utfärdat av behörig officiell myndighet
6. Kreditupplysningsintyg visande rating
7. Den senaste revisionsberättelsen
8. Kvalitetssäkring, kopia på rutinbeskrivning av egenkontroll
9. Miljöpolicy

Många upphandlande myndigheter använder idag sig av så kallade sanningsförsäkranblanketter där entreprenören på heder och samvete försäkrar att de uppfyller en rad krav. Detta används främst för punkterna 1-3 ovan, medan punkt 4-9 ofta ska redovisas i sin helhet. Som synes är det mycket som ska redovisas bara för att få vara med och lämna anbud. Genom att alla entreprenörer som är aktuella för anbudsutvärdering istället för att lämna in alla papper, sannings försäkrar att de även uppfyller krav 4-9 sparas mycket tid och pengar. Notera att ovanstående lista endast är exempel på så kallade administrativa krav, de används inte alltid, samtidigt som det ibland kan tillkomma några. Det viktiga att tänka på är att alla krav som ställs av de upphandlande myndigheterna måste vara daterade med sista anbudsdagens datum. Krav som uppfyllts efter att anbudsdagen gått ut bör inte beaktas. Skulle det visa sig att entreprenören vilselett beställaren i sin sanningsförsäkran och inte uppfyller de krav som ställs, då ska den entreprenör som ligger närmst till hand efter utvärderingen kontrolleras, uppfyller den kravet, går tilldelningsbeslutet till denne.

En idé som också framkom under intervjuerna var att det skulle bli lättare att göra sig av med entreprenörer som i efterhand visar sig vara fel för projektet. Detta är dock inte någon vidare idé. En bra kvalificering och utvärdering ska ha sållat bort fel entreprenörer, annars är det beställaren som gjort fel. Så länge beställaren inte blivit vilseledd, så är det hans uppgift att kontrollera att allt det som entreprenören säger sig uppfylla är uppfyllt. Detta är heller inte en fråga för LOU då det efter upphandlingen är helt andra lagar och regler som gäller, i detta fall AB-reglerna.

7. Slutsatser

Syftet med detta arbete var att belysa problematiken med att använda kompetens och erfarenhet vid offentlig upphandling av byggtreprenader, samt att om möjligt hitta bättre sätt att använda dem på. Nedan följer en sammanfattning av det som diskuterades i 5. *Resultat och analys*.

Synen på hur *Referensobjekt och referenser* ska användas måste förändras. Det framkom under arbetets gång att alla inte såg det som en självklarhet att referensobjekt ska vara kopplade till de personer som ska ingå i en eventuell projektorganisation. Det är till största del projektorganisationen som ger resultatet, inte företaget i sig. Vidare så måste de upphandlande myndigheterna bli bättre på att specificera vad det är de vill ha redovisat. Både intervjuade entreprenörer och förstudien till detta arbete visar samma sak. Förfrågningsunderlagen är allt för ofta bristfälliga och det förklaras inte vad det är entreprenörerna ska redovisa och hur de ska göra det. Någon form av standardisering på krav som kan ställas på referensobjekt skulle kunna tas fram. Ett exempel på detta är:

- Typ av projekt
- Omfattning (m², antal, byggtid, kronor)
- Beställarreferens
- Brukarreferenser
- Företagsreferenser och vilken roll personerna haft i projektet
- När projektet genomfördes
- Entreprenad- och ersättningsform

Genom att kräva att ovanstående parametrar uppfylls stängs inte så många entreprenörer ute från marknaden. Exempel på detta är nyproduktion av ett parkeringshus. Istället för att kräva att entreprenören tidigare byggt just parkeringshus kan den upphandlande myndigheten istället kräva att referensobjekten ska vara av samma omfattning, använt samma entreprenadform med mera.

En anmärkningsvärd sak som kommit fram är att fyra av fem entreprenörer och upphandlande myndigheter anser att referenser ska behandlas med stor skepsis, om det ska användas överhuvudtaget. Det anmärkningsvärda i detta är att det är ytterst svårt att hitta förfrågningsunderlag som inte har med referenser som ett krav. Detta visar att de upphandlande myndigheterna många gånger inte tänker igenom vilka krav det egentligen är som är relevanta för upphandlingen.

Personligt möte är ett relativt nytt utvärderingskriterium vid offentlig upphandling. De upphandlande myndigheterna var överlag negativa till detta medan entreprenörerna ansåg att detta är ett mycket bra sätt att kontrollera om en entreprenör förstått intentionerna med upphandlingen. De som hade erfarenhet av personligt möte menade att informationen kring hur det ska genomföras i dagsläget var alltför knapphändig. Detta skulle kunna lösas genom att i förfrågningsunderlaget ange vad entreprenörerna ska redovisa och vad som kommer tillmätas betydelse vid utvärderingen. Förslag på vad det är entreprenörerna skulle kunna redovisa är:

- Hur man avser att driva projektet, så kallad genomförandeplan
- Vilka svårigheter entreprenören har identifierat i projektet
- Tidplan och ekonomi
- Den tilltänkta projektorganisationen

Det gäller dock att välja situationerna när det personliga mötet ger som mest. Det personliga mötet är tidsödande och kostar pengar. Det bör därför framförallt vara intressant vid upphandling av större byggprojekt.

Under arbetets gång har många förslag på vad som skulle kunna *förändra den offentliga upphandlingen* till det bättre framförts och diskuterats. Något som många entreprenörer menar skulle göra den offentliga upphandlingen effektivare är att mjuka upp de formalia som finns kring den. Att få sitt anbud och därmed flera veckors jobb förkastat för att en bilaga saknas i anbudet är inte rätt. Det kan dock tyckas att entreprenörerna borde vara så pass noggranna att sådana relativt enkla misstag inte görs. Det finns dock fog för att det inte alltid är så enkelt. Många upphandlande myndigheter erkänner att deras förfrågningsunderlag många gånger är undermåliga och att det kan finnas krav på redovisning som motsäger varandra. För att underlätta för båda parter skulle en tydlig checklista med vad som ska vara med och vad som måste bifogas för att anbudet ska anses komplett finnas med i förfrågningsunderlaget. Därmed kan entreprenören på ett enkelt sätt se vilka krav som finns på redovisningen och därmed på ett enklare sätt se till att allt som ska vara med kommer med.

Andra tankar om förändring var att den offentliga anbudsprocessen i dagsläget genererar för mycket papper och därmed för mycket onödig administration. De upphandlande myndigheterna ställer ofta en mängd ”skallkrav” som måste vara uppfyllda för att entreprenören ska få lämna anbud. Detta redovisar entreprenören ofta i form av en ansenlig mängd dokument. Genom att skjuta upp denna kontroll och bara kontrollera den entreprenör som ligger bäst till för tilldelningsbeslutet är mycket tid och ekonomi vunnet. En vidareutveckling av det, i dagsläget, sparsamt använda sanningsförsäkransdokumentet är en väg att gå. I denna skulle även övriga administrationskrav på entreprenören kunna sanningsförsäkras. Skulle det visa sig att entreprenören vilselett den upphandlande myndigheten och inte uppfyller de ställda kraven, diskvalificeras han från upphandlingen och den entreprenör som ligger näst bäst till i utvärderingen kontrolleras. Så länge inte alla entreprenörer utom den sista vilseleder de upphandlande myndigheterna kontrolleras inte de entreprenörer som ändå inte är med och slåss i toppen vid tilldelningsbeslutet. Det gäller dock att vara noggrann och begära att alla krav ska vara uppfyllda på sista anbudsdagen, även om de inte redovisas förrän senare.

Kunskapen om offentlig upphandling är på många håll inte så hög som den borde vara. Detta gäller både upphandlande myndigheter och entreprenörer. Vissa menar att det blir färre entreprenörer som lämnar anbud, detta för att de inte vet hur det går till att lämna offentligt anbud. Det är krångligare för en entreprenör att lämna ett korrekt offentligt anbud än dess privata dito. Det är dock inte enbart så att det är krångligt för att entreprenören har dålig kunskap om LOU, det är även så, som några upphandlande myndigheter säger, att de skrämmar iväg många entreprenörer genom att skriva krångliga och bristfälliga förfrågningsunderlag. Genom att bjuda in upphandlande myndigheter och entreprenörer till seminarier om LOU skulle en ökad förståelse för båda parter arbete uppnås, och förhoppningsvis skulle detta leda till en bättre och effektivare upphandlingsprocess.

Många av de problem som uppstår vid offentlig upphandling är kopplade till tid. Tiden bestämmer många gånger vilka kvalificeringskrav och vilka utvärderingskriterium som används. Tiden bestämmer med vilken noggrannhet kontroller görs. Hade tiden funnits hade säkert varenda upphandlande myndighet

använt personligt möte, referenser och referensobjekt i sina upphandlingar. Mer tid hade förhoppningsvis också inneburit att färre förfrågningsunderlag varit bristfälliga och att fler anbud varit korrekta. Det krävs därför en bättre planering redan från början av de upphandlande myndigheterna. Alla tänkbara och otänkbara scenarion måste vägas in när tidplanen arbetas fram.

8. Fortsatta studier och avslutande reflektioner

Lagen om offentlig upphandling granskas och förändras ständigt. Under arbetets gång har det kommit fram frågor och idéer, som i viss mån legat utanför detta arbetets syfte eller som på annat sätt inte gått att förverkliga på grund av tidsramarna. Dessa ämnen skulle kunna vara förslag till fortsatta studier, varför inte ett examensarbete?

- När är det godkänt att använda referenser i utvärderingsfasen inom byggbranschen?
- Vad blir effekterna av en ökad användning av det personliga mötet som ett utvärderingskriterium?
- Hur ska beställarkompetensen ökas?
- Hur ska entreprenörernas kompetens ökas, och finns det ett intresse av att öka den?

8.1 Avslutande reflektioner

Här följer avslutande reflektioner med ett lösningsförslag på hur en upphandling av ett byggprojekt kan gå till:

- Bifoga en checklista på vad entreprenören ska redovisa för att anbudet ska anses komplett. Ju tydligare ju bättre.

- Upprätta två stycken "sanningsförsäkran". Den ena bifogas separat och täcker LOU kap 10§ 1-2. Den andra kan gälla krav på kreditrating och andra tekniska och finansiella krav som ställs på entreprenören. Lägg in en punkt i förfrågningsunderlaget där det förklaras att entreprenören genom att signera kontraktet uppfyller de krav som ställs på dem. Anledningen till att kap. 10§ 1-2 bör bifogas separat är att exempelvis Skanska och NCC är dömda för brott vid den så kallade "Asfaltkartellen", de kan därmed inte signera ett kontrakt där detta står inskrivet. § 1 hänför anledningar till när en entreprenör måste uteslutas och § 2 till när en entreprenör kan uteslutas. Bifogas det separat kan den upphandlande myndigheten själv avgöra om det ska användas eller inte. När utvärderingen är gjord, kontrollera endast den entreprenör som ligger närmst till för tilldelningsbeslutet. Uppfylls kraven som han skrivit under att han uppfyller i och med signeringen av anbudet, ge honom tilldelningsbeslutet, kontrollera dock att bevisen är daterade på sista anbudsdagen. Skulle det visa sig att något krav inte uppfylls, stryk entreprenören från upphandlingen och kontrollera den entreprenör som kom tvåa.

- Använd en rimlig men omfattande kvalificering. Om referenser ska lämna utlåtande om entreprenören, referensobjekt och specifika personers kompetens redovisas, gör det i kvalificeringsfasen. Sätt så pass höga krav att en entreprenör som uppfyller dem även är en entreprenör som skulle klara av projektet. Om möjligt, och projektets storlek tillåter det, använd personligt möte som ett kvalificeringskrav. Meddela entreprenörerna att de måste uppnå en viss poäng, exempelvis minst två i en tregradig skala, för att få lämna anbud. Det är även viktigt att i förväg specificera vad som ska redovisas och vad som krävs för att uppnå respektive poäng. Används referensobjekt så ställ relevant och inte för projektspecifika krav. Är det en skola som ska byggas, ställ då inte kravet att entreprenören tidigare byggt två skolor. Ställ istället krav på att entreprenören tidigare varit inblandade i projekt av samma omfattning, som kräver samma resurser eller dylikt. De entreprenörer som klarar kvalificeringen behöver sedan endast bedömas efter lägsta pris.

Värdering av kompetens och erfarenhet vid offentlig upphandling av byggentreprenader

- Detta är enligt mig ett snabbt och relativt enkelt sätt att genomföra en kvalificering och utvärdering. Istället för att använda sig av krångliga utvärderingsmodeller där mjuka parametrar måste poängsättas kan relativt hårda minimikrav användas. Ytterligare en sak som snabbar på processen är att det administrativa arbetet med att gå igenom alla entreprenörers tekniska och finansiella ställning endast kommer innefatta en entreprenör istället för, som många i dagsläget gör, allihop.

9. Referenser

- Aros Arkitekter (2010) *Projekteringsledning*
Tillgänglig: <http://www.arosarkitekter.se/sv/projekteringsledning> (2010-11-17)
- Backman, Jarl (2006) *Rapporter och uppsatser*. Lund: Studentlitteratur
- Bell, Judith (2000) *Introduktion till forskningsmetodik*. Lund: Studentlitteratur
- Bergman, Mats (2008) *Offentlig upphandling och offentliga inköp*. (Elektronisk)
Tillgänglig: <http://www.kkv.se/t/Page.aspx?id=4825> (2010-09-21)
- Byggandets KontraksKommitte, STD Svensk Teknik och Design, Arkitektförbundet (2001) *Att upphandla arkitekt och teknikkonsulttjänster*. Stockholm
- Ejvegård, Rolf (2009) *Vetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur
- Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn (1997) *Forskningsmetodik* Lund: Studentlitteratur
- Höök, Rolf (2004) *Entreprenadjuridik*. Stockholm: Norstedts Juridik AB
- JM (2010) *Yrken på JM-bygget*
Tillgänglig: <http://www.jm.se/Templates/TwoColumnPage.aspx?id=4354> (2010-09-30)
- Konkurrensverket (2008) *Upphandlingsreglerna en introduktion*. Konkurrensverket, Stockholm
- Konkurrensverket (2009) *Analys, referenser i anbudsutvärdering*. (Elektronisk)
Tillgänglig: <http://www.kkv.se/t/Page.aspx?id=4881> (2010-09-21)
- Lantz, Annika (1993) *Intervjumetodik*. Lund: Studentlitteratur
- Merriam, Sharan B (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur
- Molander, Per (2009) *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*. (Elektronisk)
Tillgänglig: <http://eso.expertgrupp.se/Article.aspx?articleID=168> (2010-09-09)
- Nordstrand, Uno (2008) *Byggprocessen*. Stockholm: Liber AB
- Nordstrand, Uno & Revai, Ervin (2008) *Byggstyrning*. Stockholm: Liber AB
- Nutek (2008) *Offentlig upphandling - vad tycker företagen är krångligt*. (Elektronisk)
Tillgänglig: <http://publikationer.tillvaxtverket.se/ProductView.aspx?ID=590> (2010-09-09)
- OPIC (2008) *Möte med leverantören som utvärderingskriterium – går det?*
- Patel, Runa & Davidson, Bo (2003) *Forskningsmetodikens grunder: Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Lund: Studentlitteratur
- Riksdagens Revisorer, RRV (1997), *Offentlig upphandling*. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://riksdagen.se> (2010-09-22)

Riksrevisionen, RiR (2006), *Statliga bolag och offentlig upphandling*. Stockholm: riksdagstryckeriet

Sundstrand, Andrea (2010) *Offentlig upphandling – LOU och LUF*. Lund: Studentlitteratur.

Söderberg, Jan (1998) *Att upphandla byggprojekt*. Lund: Studentlitteratur

Upphandling 24 (2010) *Antalet överprövningar ökar*

Tillgänglig: <http://upphandling24.idg.se/2.1062/1.319340/antalet-overprovningar-okar>

Domar

Mål nr 4030-09E, Länsrätten i Skåne, Byggfirman Otto Magnusson AB mot Vellingebostäder AB, 2009-06-04

Mål nr 2295-09, Kammarrätten i Göteborg, Skanska Sverige AB mot Sjöbo kommun, 2009-07-13

Mål nr 1639-09E, Länsrätten i Skåne, Skanska Sverige AB mot Sjöbo kommun, 2009-04-06

Mål nr 12373-09E, Länsrätten i Skåne, Byggmästar'n i Skåne AB mot Trelleborgs kommun, 2010-01-27

Mål nr 11438–08, Länsrätten i Stockholm, BVT Bygg AB mot Täby kommun, 2008-07-03

Mål nr 5512-08, Kammarrätten i Stockholm, BVT Bygg AB mot Täby kommun, 2008-12-19

Mål nr 878-09E, Länsrätten i Mariestad, Skanska Sverige AB mot Falköpings kommun, 2009-07-02

Mål nr 2187-09, Kammarrätten i Jönköping, Skanska Sverige AB mot Falköpings kommun, 2009-10-27

C-532/06 Emm. G. Lianakis AE m.fl. mot Dimos Alexandroupolis m.fl. , REG s I-00251, 2008

C-243/89 Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Danmark, REG s I-03353, 1993

C-434/02 Arnold André GmbH & Co. KG mot Landrat des Kreises Herford, REG s I-11825, 2004

C-19/00 SIAC Construction Ltd mot County Council of the County of Mayo, REG s I-07725, 2001

Förfrågningsunderlag

Vellinge kommun, Vellinge Bostäder, *Nybyggnad av Stora Hammars skola*, 2008-12-18

Sjöbo kommun, Sjöbo Hem, *Beläggningsarbeten*

Värdering av kompetens och erfarenhet vid offentlig upphandling av
byggtreprenader

Trelleborgs kommun, Fastighetsförvaltningen, *Ombyggnad av Söderslättsgymnasiet*,
2009-09-28

Täby kommun, Kommunfastigheter, *Ramavtal avseende service- och
underhållsarbete samt mindre
ny-, till- och ombyggnader*. 2008-03-03

Falköpings kommun, Samhällsbyggnadsförvaltningen, *Beläggningsentreprenad 2009*,
2009-01-28

Intervjuer

Adanko, Peter, Trelleborgs Kommun	2010-10-07
Ekelund, Håkan, LKF Lund	2010-10-14
Hildingsson, Jan, Peab Lund	2010-11-01
Isaksson, Per-Åke, TAB Lund	2010-11-04
Jansson, Kristian, NCC Lund	2010-10-20
Johansson, Roland, MVB Malmö	2010-10-22
Krantz, Åke, TAB Kristianstad	2010-10-15
Nilsson, Tonny, Region Service Skåne Malmö	2010-10-19
Olsson, Martin, Region Service Skåne Malmö	2010-10-19
Pershav, Per-Ola, ABK Kristianstad	2010-10-08

Bilagor

1(3)

Bilaga 1 - Intervjufrågor

1. Vem anser du är den viktigaste att ha relevant kompetens vid en totalentreprenad? Rangordna (1-3) och börja med den som du tycker är viktigast

Ombud

Arbetschef

Projekteringsledare

Platschef

Installationssamordnare

Arbetsledare

2. Vem anser du är den viktigaste att ha relevant erfarenhet vid en totalentreprenad? Rangordna (1-3) och börja med den som du tycker är viktigast

Ombud

Arbetschef

Projekteringsledare

Platschef

Installationssamordnare

Arbetsledare

3. Hur skulle du rangordna följande krav som ställs på kompetens och erfarenhet vid offentlig upphandling? Rangordna (1-6) och börja med det som Du tycker är viktigast

Erfarenhet (Meritförteckning) på efterfrågad personal i projektorganisationen

Erfarenhet (Antal år han/hon jobbat inom branschen) på efterfrågad personal i projektorganisationen

Företagspresentation (Erfarenhet att driva liknande projekt etc.)

Personligt möte med representanter för projektorganisationen

Referenser från tidigare projekt

Utbildningsnivå på berörda personer i projektorganisationen

4. Anser du att kompetensrelaterade krav är kvalificeringskrav eller utvärderingskriterium?

5. Skulle du vilja ändra något avseende prövningskriteriet "Kompetens och erfarenhet" utöver det ni normalt ser i era upphandlingar? 2(3)

6. Hur ser du på användningen av personligt möte med leverantörer som ett utvärderingskriterium?

Om bra – Hur hanterar man detta?

Om dåligt – Varför då?

Referensobjektsanknutna

7. Hur anser du att referensobjekt ska redovisas?

8. Skulle du vilja ändra något i redovisningsförfarandet kring referensobjekt, utöver det ni normalt ser i era upphandlingar?

9. Anser du att referensobjekt är ett kvalificeringskrav eller ett utvärderingskriterium?

10. Hur anser du att referenspersoner ska utvärderas vid offentlig upphandling?

11. I vilket skede i byggprocessen anser du att flest fel uppkommer?

Förfrågningsunderlaget

Projekteringsskedet

Produktionsskedet

12. Vilket är enligt din mening de vanligaste felen i detta skede?

13. Vad jobbar ni med för att säkerställa att alla krav på entreprenaden uppfylls?

14. Tänk dig att ett byggprojekt just är avslutat, nämn tre saker som definierar att det har varit ett lyckat byggprojekt.

15. Vad gör ni som för att uppnå dessa tre saker

Allmänna

16. Hur ser du på användningen av utvärdering av entreprenörens förmåga att hålla tidplanen?

Om bra hur – hur hanterar man detta?

Om dåligt – Varför?

17. Hur ser du på användningen av utvärdering av entreprenörens förmåga att hålla budget?

Om bra hur – hur hanterar man detta?

Om dåligt – Varför?

18. Hur skulle man kunna främja innovation vid offentlig upphandling?

19. Upplever du att det blir färre entreprenörer som lämnar anbud vid offentlig upphandling? 3(3)

Om ja - vad tror du det beror på?

20. Skulle du vilja ändra något i lagen om offentlig upphandling?