

Skapar offentlig upphandling inträdesbarriärer som påverkar konkurrensen och den fria marknaden?

- Ett arbete baserat på två upphandlingar utförda i Stockholm stad

Gabriella Sydorw

Företagsekonomiska institutionen

Examensarbete för kandidatexamen 15 hp

Examensämne: Företagsekonomi

Höstterminen 2014

Handledare: Roland Almqvist / Niklas Wällstedt

Engelsk titel: Does public procurement create barriers to entry, which affects both competition and the free market? – An essay on two procurements conducted in the city of Stockholm

Stockholm Business School



Stockholm
University

Förord

En av mina professorer i Shanghai brukade citera Pearl S. Buck (1892-1973) och säga att "All things are possible until they are proved impossible - and even the impossible may only be so, as of now." Detta stämmer väl in på mitt examensarbete, vilken överväldigande process det har varit, men samtidigt så otroligt givande. Ett stort tack riktas till min familj som stått ut med en väldigt frånvarande familjemedlem. Vidare vill jag rikta ett stort tack till mina mycket eminenta handledare, Roland Almqvist och Niklas Wällstedt för många goda tips och råd under processen. Mitt sista tack riktar sig till alla som ställt upp och bidragit i studien.

Stockholm januari 2015

Gabriella Sydorw

Abstrakt

Skapar offentlig upphandling inträdesbarriärer som påverkar konkurrensen och den fria marknaden? - Ett arbete baserat på två upphandlingar utförda i Stockholm stad

Offentlig upphandling kan anses vara ett problematiskt område på grund av det rigorösa regelverk som omgärdar upphandlingsprocessen. Ytterligare problematik utgörs av det faktum att det handlar om en upphandlande myndighet som agerar med det allmännas intresse i fokus och där ett behov ska tillgodoses av privata aktörer som konkurrensutsätts. Offentlig upphandling ska således verka som en överlappande process där samhällets funktioner ska tillgodoses samtidigt som det finns vinstintressen och ekonomiska aspekter för de privata företagen. Den teoretiska utgångspunkten i den här uppsatsen bygger på Porters marknads-teorier. Där intentionen i den här uppsatsen har varit att utvidga Porters *femkraftsmodell*, för att på så sätt i större mån kunna använda den som analysverktyg av offentliga upphandlingar.

Det övergripande syftet med studien har varit att med hjälp av empiri försöka förstå om offentlig upphandling skapar onaturliga inträdesbarriärer, som påverkar både konkurrensen och den fria marknaden. Arbetets vetenskapsteoretiska perspektiv är av *kvalitativ karaktär*, där ett växelspel mellan en induktiv och deduktiv metod så kallad *abduktion* har anammats.

Slutsatsen av det här arbetet är att offentlig upphandling till viss del skapar inträdesbarriärer. För många upphandlingsområden krävs det mycket formalia. Det innebär att dokument och relevant bevisning ska presenteras. Även ett komplicerat språk med för många krav som egentligen inte är relevanta för upphandlingen kan utgöra hinder för inträde vid vissa upphandlingar. Det har således klargjorts att offentlig upphandling kan skapa inträdesbarriärer, och att en del företag därför inte har möjlighet att uppfylla de krav som ställs och av den anledningen inte får delta i upphandlingsprocessen. Emellertid visar studien även på att offentlig upphandling främjar konkurrens vilket framgår av arbetet då objektiva krav skapar möjligheter för företag att vara med och tävla om kontrakt. Vad avser förhållandet mellan upphandlande myndigheter och de privata aktörerna kan i korthet konstateras att de privata aktörerna kan påverka marketens behov medan den upphandlande myndigheten i övrigt bestämmer förutsättningarna. Möjligheten för privata aktörer att påverka utformningen av ett förfrågningsunderlag eller ett behov är möjligt, men enbart innan dess att den upphandlande myndigheten annonserat om att en upphandling ska genomföras.

Nyckelord: Offentlig upphandling, inträdesbarriär, konkurrens, marknad, beställarkompetens, upphandlande myndighet, resursvärdekedja

Skapar offentlig upphandling inträdesbarriärer som påverkar konkurrensen och den fria marknaden?

Innehållsförteckning

ABSTRAKT	3
KAPITEL 1. INTRODUKTION.....	6
1.1 INLEDNING	6
1.2 SYFTE OCH KUNSKAPSBIDRAG	7
1.3 PROBLEMATISERING.....	8
KAPITEL 2. METOD	10
2.1 FORSKNINGSDSIGN	10
2.2 STUDIENS VETENSKAPSTEORETISKA PERSPEKTIV – EN KVALITATIV STUDIE	10
2.3 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	12
2.4 DOKUMENTANALYS	13
2.4.1 Kriterier för ett lämpligt urvalsmaterial	13
2.4.2 Analysmodell - Dokumentanalys	14
2.4.3 Resursvärdekedjan	14
2.5 KVALITATIVA INTERVJUER	15
2.5.1 Urval intervjuer	15
2.5.2 Analysmodell – Intervjuer.....	16
2.6 FORSKNINGSETISKA HÄNSYNSTAGANDEN.....	16
2.7 KÄLLKRITISKA HÄNSYNSTAGANDEN	17
2.8 BEGRÄNSNINGAR	17
KAPITEL 3. LITTERATURSTUDIE & TEORETISKT RAMVERK.....	18
3.1 INTRODUKTION	18
3.2 UPPHANDLINGSPROCESSEN	18
3.3 ENTREPRENADMODELLEN	19
3.4 BESTÄLLARKOMPETENS & FUNKTION	20
3.5 PORTER "COMPETITIVE STRATEGY"	20
3.5.1 De fem konkurrenskrafterna.....	21
3.5.2 Porters olika inträdesbarriärer	22
3.5.3 Stordriftsfördelar.....	22
3.5.4 Produktdifferentiering	22
3.5.5 Omställningskostnader.....	22
3.5.6 Kostnadsnackdelar oberoende av skala	23
3.5.7 Regeringspolicy	23
3.5.8 Substitut	23
3.5.9 Förhandlingsposition för köpare.....	24
3.5.10 Förhandlingsstyrka för leverantörer	24
3.6 "GENERIC COMPETITIVE STRATEGIES"	25
3.6.1 Kostnadsledarskap.....	25
3.6.2 Fokus	25
3.7 JOAN MAGRETTAS "I HUVUDET PÅ MICHAEL PORTER"	26
3.8 EFFEKTER PÅ KONKURRENSEN.....	28
3.9 RESURSVÄRDEKEDJA	29

3.10 KONKLUSION OM ANVÄNDNINGEN AV DET TEORETISKA RAMVERKET	30
KAPITEL 4. EMPIRI	31
4.1 PILOTSTUDIE.....	31
4.1.1 Reflektion av pilotstudien	32
4.2 DOKUMENTANALYS	32
4.2.1 Valda upphandlingar.....	33
4.2.2 Förfrågningsunderlag 1. Upphandling av Serviceförvaltningen.....	33
4.2.3 Uppställda krav från den upphandlande organisationen	34
4.2.4 Förfrågningsunderlag 2. Upphandling av Utbildningsförvaltningen	35
4.2.5 Uppställda krav från den upphandlande organisationen	36
4.3 GENOMFÖRDA INTERVJUER.....	37
4.4 INTRÄDESBARRIÄRER	38
4.5 KONKURRENS.....	41
4.6 HUR SKAPAS EN MARKNAD?.....	42
KAPITEL 5. DISKUSSION OCH KRITISK REFLEKTION	45
5.1 INTRODUKTION	45
5.2 ANALYS OCH REFLEKTIONER	45
5.2.1 Resurs värdekedjan analys 1. - Kategorisering av kraven	46
5.2.2 Resursvärdekedjan analys 2. - Kategorisering av kraven	47
5.2.3 Hur skapas inträdesbarriärer, och för vem?	47
5.2.4 Hur skapas konkurrens?.....	48
5.2.5 Hur skapas marknader?	49
KAPITEL 6. KONKLUSION	50
6.1 DISKUSSION & SLUTSATS(ER).....	50
6.2 FÖRSLAG TILL FRAMTIDA FORSKNINGSSARBETEN.....	53
6.3 STUDIENS BRISTER OCH BEGRÄNSNINGAR	54
REFERENSLISTA.....	56
Övriga källor.....	58

Skapar offentlig upphandling inträdesbarriärer som påverkar konkurrensen och den fria marknaden?

Kapitel 1. Introduktion

1.1 Inledning

Den svenska offentliga sektorn köper uppskattningsvis in varor, tjänster och entreprenader för mellan 500 till 700 miljarder sek per år, av den anledningen är offentlig upphandling av särskild vikt för staten, landstingen och inte minst för den kommunala verksamheten. Syftet med offentlig upphandling är att försöka tillvarata och främja konkurrensen på marknaden, utöver detta är det viktigt att regelverk följs, då offentliga myndigheter använder skattemedel för att finansiera deras verksamhet (Molander, 2009).

Eftersom det ofta handlar om varu- och tjänsteinköp för stora belopp anses det vara lukrativt att kunna ha möjlighet att delta vid upphandlingsförfaranden. Av den anledningen är det intressant att studera om offentlig upphandling skapar inträdesbarriärer som har en inverkan på konkurrensen samt den fria marknaden.

Det finns jämförelsevis lite tillgänglig teoretisk och empirisk forskning inom ekonomiämnet angående inträdesbarriärer i offentlig upphandling (Murray, 2009). Utöver detta är offentlig upphandling en process som står under ständig utveckling av den anledningen är ett mycket intressant område att studera.¹ Tidigare forskning har tydliggjort beställarrollen men inte kopplat den till vad det fått för effekter för marknaden och konkurrensen (Roodhooft & Van den Abdele, 2006).

Fyra förutsättningar genomsyrar enligt Sundstrand (2012) upphandlingsprocessen, en upphandling, måste vara icke-diskriminerande, den ska anses vara motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset och samhället. Processen och slutresultatet ska vara ägnade att säkerställa förverkligandet av de mål som eftersträvas samt att det inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det specifika målet. Dessa fyra kriterier ska således ligga till grund och genomsyra varje upphandling. Likväl bidrar förutsättningarna till den komplexa realitet som offentlig upphandling ska behandla (Sundstrand, 2010).

Den *teoretiska utgångspunkten* i denna uppsats bygger på Porters (1979;1980) marknads-teorier om "generic strategies" på svenska de tre bas-strategierna och "five forces", på

¹ I juli 2014 kom tre nya upphandlingsdirektiv dessa ska nu genomföras i svensk lagstiftning och kommer att få stor inverkan på offentlig upphandling.

svenska benämnd femkraftsmodellen. Dessa två teorier kommer genomgående att präglade studien, och framförallt femkraftsmodellen kommer att användas i analysmomenten. Porters modeller är väl lämpade då de övergripande täcker in många marknadssituationer och olika aktörers aktiviteter samt positioner (Magretta, 2011).

Genom att använda ett tillvägagångssätt där förfrågningsunderlag till en början studeras kan man få en uppfattning om vilket ramverk som initialt sätts upp. Där kommer vissa krav som pris, leveranstid och andra faktorer att skapa förutsättningar för konkurrens bland företagen. Detta kan möjligtvis ha en inverkan på hur marknaden ter sig (Nilsson, Bergman & Pyddoke, 2005). Av den anledningen genomfördes därför först en dokumentanalys. Efterföljande steg blev sedan att genomföra intervjuer, där målsättningen var att få veta mer om hur företagen själva ansåg att de konkurrerar. Samt vilka konkurrensfördelar och förhoppningsvis även nackdelar de hade i jämförelse med sina konkurrenter. En annan viktig aspekt med intervjuerna var att få en närmare inblick i vilka inträdesbarriärer företagen och de upphandlande myndigheterna ansåg förelåg.

1.2 Syfte och kunskapsbidrag

Min intention är att utvidga Porters *femkraftsmodell* modell för att på så sätt i än större mån kunna använda den som analysverktyg av offentliga upphandlingar. Genom att tydligare göra beställarrollen vid offentlig upphandling, kan tillämpbarheten av Porters modell bli mer adekvat i den givna situationen. Därigenom kan mitt forskningsbidrag visa på vilka inträdesbarriärer som uppkommer vid offentlig upphandling samt hur konkurrens uppstår. Ur ett teoretiskt perspektiv är det av vikt i upphandlingssituationer att eftersträva konkurrens, men det är en annan fråga hur konkurrensen ter sig i verkligheten.

Syftet med studien är att påvisa om offentliga upphandlingar skapar inträdesbarriärer och om detta påverkar konkurrensen. Avsikten är även att närmare studera hur och om dessa element hänger samman och om aktörer därför hålls utanför marknader. Det övergripande syftet är följaktligen att med hjälp av empiri försöka förstå om offentlig upphandling skapar onaturliga inträdesbarriärer som påverkar både konkurrensen och den fria marknaden.

Som redan omnämnts upphandlas varor och tjänster för stora belopp varje år,² det är därför viktigt att studera hur inträdesbarriärer uppstår och hur konkurrensen i dessa skapade

² Enligt Dagens Samhälles kartläggning i rapporten "Den offentliga marknaden 2011" köper den offentliga sektorn in varor och tjänster för uppskattningsvis 820 miljarder kronor varje år. Satt i relation innebär det att en fjärdedel av bruttonationalprodukten upphandlas.

kontexter ser ut. Det blir därför tillika även viktigt att förstå hur aktörer får möjlighet att delta i upphandlingar och vilka faktorer som skapar hinder för ett deltagande. Detta behöver nödvändigtvis inte vara ett problem utan processen kan vara skapad för att förverkliga dessa omständigheter. Av den anledningen eftersträvar studien enbart att *belysa* och *skapa förståelse* för vad offentlig upphandling får för konsekvenser. Tanken med arbetet är att utvidga Porters modeller för att även inbegripa de marknader som skapas vid offentliga upphandlingar, samt därtill tydligare göra beställarrollen. Slutligen bör anföras att det bakomliggande motivet för studien grundar sig i en strävan att klarlägga om offentlig upphandling påverkar hur inträdesbarriärer skapas. Till min vetskap har offentlig upphandling studerats i tämligen begränsad omfattning vad avser inträdesbarriärer, vidare har inga studier gjorts med Porters modeller.

1.3 Problematisering

Vad gäller problematiseringen av studiens forskningsobjekt är den övergripande problematiken att studera vilka inträdesbarriärer som skapas via offentliga upphandlingar, och vad detta leder till för konkurrensutsättning. Studiens forskningsfråga utgörs av frågeställningen om offentlig upphandling skapar inträdesbarriärer som påverkar både konkurrensen och den fria marknaden?

Som tidigare nämnts är syftet med offentlig upphandling att försöka tillvarata och främja konkurrensen på marknaden (Molander, 2009), därför är det intressant att studera om det går det att påvisa att det finns inträdesbarriärer vid upphandlingsförfaranden, hur dessa gestaltas och vad de får för effekt? Porters teorier och ramverk är tillämpliga i princip alla bransch-situationer dock berör hans arbeten inte upphandling som en särskild faktor (Magretta, 2011).

Vad säger då de ekonomiska teorierna? Enligt Karlsson (2005) så gynnar konkurrens på en marknad såväl konsumenter som samhället i stort. Vid brist på konkurrens kan man få problem med marknadsmakt hos en eller ett fåtal aktörer som kan sätta priser över den nivå som skulle råda vid fullkomlig konkurrens. Den offentliga sektorns ingripande grundar sig därför ofta på att vissa marknader har misslyckats i något avseende. Det vill säga produktionen bedrivs inte effektivt och produktionsresultatet skulle kunna fördelas bättre för att uppnå största möjliga välfärd. På de marknader som fungerar väl, det vill säga präglas av konkurrens, måste företagen hushålla med sina resurser och marknadspriset kommer att pressas ned. Företagen tvingas då i sin produktion att satsa på den inre effektiviteten i

företaget (Karlsson, 2005). Porters modeller behandlar i stor utsträckning faktorer som påverkar den inre effektiviteten. I flera rapporter från Konkurrensverket har det konstaterats att konkurrens i den offentliga sektorn överlag har medfört positiva effekter på samhälls-ekonomi och för konsumenterna (se Konkurrensverkets rapporter 2013:6 och 2013:10).

En av anledningarna till varför det är problematiskt att studera offentlig upphandling och hur marknader skapas är för att både upphandlande myndigheter och leverantör måste förhålla sig till tillämpliga lagar och regelverk. Relevant lagstiftning på området och som reglerar själva upphandlingsförfarandet är lagen om offentlig upphandling (LOU). LOU bygger på direktiv från EU, men reglerar dock enbart själva upphandlingsförfarandet. Det som händer innan och efter upphandlingen regleras av nationella civilrättsliga bestämmelser, exempelvis i avtalslagen, köplagen och i diverse skadeståndsbestämmelser (Sundstrand, 2010 s. 25).

Offentlig upphandling anses av många vara en väldigt formaliserad process, Bergman och Nilsson (2012) argumenterar bland annat för att formaliseringen begränsar möjligheten för beställarna att göra goda affärer. De senaste decennierna har flertalet lagändringar trätt i kraft, detta har inneburit högre krav på transparens och förutsägbarhet, Bergman och Nilsson (2012) framför att detta eventuellt skett på bekostnad av flexibiliteten för upphandlaren.

Offentliga upphandlingar har många år på nacken och trots att såväl Sverige som många andra OECD- och EU-länder upphandlar för mycket stora belopp är kunskaperna om hur upphandling fungerar i praktiken stundom dåliga. Vidare framstår upphandlingar också som krångliga och osäkerheten om nyttan gör att konkurrensutsättningens effekter har börjat att ifrågasättas (Bergman & Nilsson, 2012).

Något som Blank (2000, s. 37) uppmärksammar är bland annat konsekvenserna av informationsasymmetrier. Detta kan anses vara problematiskt då beställaren anses ha fullgod information om vad som ska upphandlas, medan den anbudslämnande aktören i vissa fall måste försöka sätta sig in i vad som ska levereras. Från beställarsidan kan det konstateras att det inte är helt oproblematiskt att skriva ett förfrågningsunderlag. Då det är många aspekter som bör tas i beaktande (Nilsson, Bergman & Pyddoke, 2005).

Av det framförda i kapitel ett framgår att offentlig upphandling är ett problematiskt område dels på grund av det rigorösa regelverket. Dels för att det handlar om en offentlig aktör som agerar med det allmännas intresse i fokus, samt de privata aktörer som väljer att delta i upphandlingsprocesser. Offentlig upphandling ska således verka som en överlappande

process där samhällets funktioner tillgodoses samtidigt som det finns vinstintressen och ekonomiska aspekter för de privata företag som agerar på dessa för tillfället skapade marknader. Således utgörs mina operationaliserade frågeställningar av tre frågor. Dessa är nära sammankopplade och följer en slags kausalitetskedja och utgörs av;

- Hur skapas inträdesbarriärer, och för vem?
- Hur påverkar detta konkurrensen?
- Samt slutligen, hur skapas en marknad?

I det inledande kapitlet har en kort presentation till det valda ämnesområdet redogjorts för. Vidare har en kort introduktion till problematiken presenterats detta ligger till grund för studiens problemformulering.

Kapitel 2. Metod

2.1 Forskningsdesign

Min intention är som tidigare beskrivits att utvidga Porters *femkraftsmodell* för att kunna använda den som analysverktyg av offentliga upphandlingar. Genom att tydligare göra beställarrollen vid offentlig upphandling kan tillämpbarheten av modellen bli mer adekvat i upphandlingssituationer. Därigenom skulle mitt forskningsbidrag kunna visa på vilka inträdesbarriärer som kan skapas samt hur konkurrensen uppstår och formas vid offentliga upphandlingar. Det övergripande syftet är följaktligen att med hjälp av empiri försöka förstå hur en marknad skapas vid förfarandet offentlig upphandling, hur konkurrens uppstår och hur inträdesbarriärer skapas och för vem.

För att besvara de operationaliserade frågeställningarna har en dokumentanalys och intervjuer genomförts. Inledningsvis utfördes även en mindre pilotstudie. Arbetets vetenskapsteoretiska perspektiv är av kvalitativ karaktär, där ett växelspel mellan en induktiv och deduktiv metod anammas, så kallad *abduktion* (Sköldberg & Alvesson, 2008). Fortsättningsvis kommer kapitel två att behandla val av vetenskapsteoretiskt perspektiv, tillvägagångsätt samt analysmodeller.

2.2 Studiens vetenskapsteoretiska perspektiv – En kvalitativ studie

En kvalitativ studie har genomförts, anledningen till detta är att målsättningen med studien var att finna och beskriva kvalitéer hos fenomen som uppstår vid upphandlingsprocesser (Widerberg, 2002), av den anledningen var en kvalitativ studie bäst lämpad. Syftet med det

här arbetet var att förstå vilka inträdesbarriärer som kan uppstå vid upphandlingsförfaranden, och aktivt jobba med en förståelseambition där förhoppningen har varit att hitta olika fenomen som uppstår vid upphandlingar och som således skapar betydelse och meningsinnehåll för hur konkurrens och inträdesbarriärer uppfattas (Nylén, 2005).

Enligt de grundläggande riktlinjerna av Farquhar (2012) är det viktigt att ha följande aspekter i åtanke vid kvalitativa studier. Studien ska vara tillförlitlig, fullständig samt att möjligheten att kunna spåra materialet ska vara god. Det innebär att man ska kunna följa hur undersökningarna har gjorts, känna trygghet i att materialet är pålitligt samt slutligen att spara det insamlade materialet (Farquhar, 2012).

Studiens målsättning har varit att skapa förståelse för vilka inträdesbarriärer som uppstår vid upphandlingsförfaranden, och aktivt jobba med en förståelseambition där förhoppningen varit att hitta olika fenomen som uppstår vid upphandlingar. Av den anledningen lämpar sig en kvalitativ studie bäst eftersom det samspelar väl med syftet och frågeställningen. Den stora fördelen med en kvalitativ studie är enligt Saunders, Lewis mfl. (2003, s. 378) är att en kvalitativ forskningsansats är baserad på olika sakers betydelser genom användningen av ord. Där insamlingsresultatet är icke-standardiserade data som skall klassificeras i kategorier. I analysen har viktiga begrepp och koncept analyserats.

Studien har bedrivits i form av en fallstudie, vilket är en forskningsmetod som syftar till att ge djupgående kunskaper om det ämne man undersöker (Saunders, Lewis mfl., 2003). Det kännetecknande för en fallstudie är att den fokuserar på ett fenomen som ofta är svårt att särskilja från fenomenets kontext (Saunders, Lewis mfl., 2003, s. 93). Det är av vikt att redan här poängtera att inga generella slutsatser därför har dragits utan olika faktorer har belysts med en förståelseambition.

En *abduktiv* metod kommer att användas, detta då studien kommer att använda både teori samt empiri. Metoden har drag av både induktion och deduktion (Sköldberg & Alvesson, 2008 s. 55 ff). Den bakomliggande tanken var att se om studien kunde påvisa om det föreligger konkurrens och inträdesbarriärer vid offentliga upphandlingar. Därtill mer övergripande se om det finns gemensamma idéer och teman som framkommer från data och som stöds av dokumentanalysen de genomförda och intervjuerna. Enligt Ahrne och Svensson (2013 s. 192) kan detta anses utgöra ett växelspel mellan teori och analys av empiriskt material.

Det vetenskapsteoretiska perspektivet vilken används som utgångspunkt genom arbetet är *konstruktionism*. Konstruktionismen är en ontologisk ståndpunkt, som går ut på att sociala företeelser och deras mening är något som sociala aktörer kontinuerligt skapar (Bryman & Bell, 2013). Meningen och innebörden är därför ständigt under om revision. Enligt Bryman och Bell (2013) rör konstruktionismen sociala objekt och kategorier.

Arbetet kommer även att genomsyras av att vara en *kvalitativ forskningsansats*. Därav kommer den kunskapsteoretiska inriktningen att innehålla ett *tolkande synsätt* (Bryman & Bell, 2013 s. 49).

Genom empiriska studier, i det här arbetet baserat på fallstudien, eftersöks egenskaper hos studieobjekten som återkommer i andra situationer. I det här arbetet eftersöks således liknande fenomen vid olika upphandlingar. Förhoppningen är att detta ska leda till att kartlägga fenomen och regelbundenheter vilket då ger möjligheter till viss förutsägbarhet (Alvesson & Sköldberg, 2008 s. 32 ff).

Ahrne och Svensson (2013) framhåller att det finns fem faktorer att ta hänsyn till när man formger ett kvalitativt forskningsprojekt. Det första är att se till vilka metoder som är mest lämpade för att samla in eller producera empiriskt material och som kan användas för att besvara forskningsfrågan. Man bör även ta ställning till urvalet av empiriska objekt samt hur man ska bearbeta och analysera det insamlade materialet. Avslutningsvis behöver man även skapa trovärdighet. En aspekt som ofta kritiserats vad gäller kvalitativa studier är bristen på generaliserbarhet (Ahrne & Svensson, 2013 s. 28 f). Generaliserbarhet i en kvalitativ studie handlar mer om huruvida resultaten av studien går att överföra på andra personer eller sociala miljöer som i något avseende ökar de man studerat i sitt projekt (a.a. 2013).

Precis som i ovannämnda stycke så framför Ahrne och Svensson (2013) att transparens kan bidra till trovärdighet. Vidare framför de även att det finns tre grundläggande arbetssätt för att kunna analysera kvalitativt material på ett användbart sätt i analysen. De handlar om att sortera, reducera samt att argumentera (Ahrne & Svensson, 2013).

2.3 Tillvägagångssätt

En pilotstudie genomfördes i ett första skede med enhetschefen för upphandling och konkurrens på stadsledningskontoret i Stockholm stad. Målsättningen och syftet med pilotstudien var att klargöra vilka begränsningar som existerade, samt vilka avgränsningar som vara nödvändiga för att genomföra den fortsatta studien.

Genom att använda ett tillvägagångssätt där förfrågningsunderlag till en början studerades fick man en uppfattning om vilket ramverk som initialt sattes upp. Där återfanns vissa krav som pris, utsatt leveranstid, miljökrav och andra faktorer vilka skapar förutsättningar för konkurrens bland företagen. Det är inte uteslutet att dessa faktorer har en inverkan på hur marknaden ter sig. Därför genomfördes först en dokumentanalys. Efterföljande steg var sedan att genomföra intervjuer, där målsättningen var att få veta mer om hur företagen själva ansåg att de konkurrerar. Vid intervjuerna var även en målsättning att få en inblick i vilka konkurrensfördelar och nackdelar de upplevde att de hade i jämförelse med sina konkurrenter. En annan viktig aspekt med intervjuerna är att få en närmare inblick i vilka barriärer de anser föreligger, och om vissa företag till och med hålls utanför den potentiella marknaden. I den kvalitativa analysen av intervjuerna kommer intresset att ligga på vilka termer och framförallt vilken betydelse termerna har för respondenterna, exempelvis vilka inträdesbarriärer en viss aktör anser finns (Ahrne & Svensson 2013, s. 13).

Utifrån studiens syfte är en *semistrukturerad intervjumetod* att föredra (Kvale, 2008). Målsättningen med intervjuerna är att i ljuset av Porters femkraftsmodell få en förståelse avseende marknader, konkurrensutsättning och inträdesbarriärer. Intervjuerna och intervjuguiden är utformad utifrån Porters teorier (1979;1980) för att kunna belysa vissa aspekter inom upphandlingsprocessen (se bilaga ett och två).

2.4 Dokumentanalys

Enligt offentlighetsprincipen i tryckfrihetsförordningen är handlingarna i upphandlingsprocesser offentliga efter det att kontrakt med anbudsgivare har tecknats.³ På grund av denna transparens var det möjligt att få tillgång till material gällande upphandlingar, vilka som lämnat anbud samt företagsinformation av intresse.

2.4.1 Kriterier för ett lämpligt urvalsmaterial

Den viktigaste aspekten var att det fanns tillräckligt många som lämnat anbud i upphandlingen, då studiens urvalsgrupp annars kunde anses vara otillräcklig. Enligt Konkurrensverkets studie från 2011 finns det bland annat tre huvudsektorer där offentliga upphandlingar sker löpande; städ, it-tjänster samt reparation och underhåll, det borde således finnas ett urval att hitta minst en upphandling som uppfyller detta första kriterium (Konkurrensverket, 2011). Följaktligen gjordes en första sökning inom dessa områden. Vidare kom studien att försöka

³ I tryckfrihetsförordningens andra kapitel finns det bestämmelser om vad som är en allmän handling och om rätten att ta del av sådana handlingar.

inrikta sig på tjänstemarknaden inom kommunal verksamhet då det blev en lämplig avgränsning för arbetet.

För att kunna göra ett kvalificerat urval och på så sätt hitta en lämplig upphandling att studera närmare formulerades några krav. Av främsta vikt var att det gällde en upphandling där det inkommit mer än ett anbud, detta för att ens kunna påvisa att det föreligger konkurrens och inte en eventuell monopol situation. Ett annat av kraven var att upphandlingen skulle vara gjord de senaste tre åren. Anledningen till att tre år sattes upp som tidsram var då förhoppningen var att respondenterna skulle komma ihåg processen samt att företagen fortfarande skulle vara aktiva. Den bakomliggande tanken var att dessa förutsättningar skulle skapa viss relevans och förståelse för hur marknaden ser ut i dagsläget.

2.4.2 Analysmodell - Dokumentanalys

En dokumentanalys gjordes avseende förfrågningsunderlagen i två upphandlingar. Dokumentanalysen genomfördes med hjälp av analysmodellen resursvärdekedjan (Kaplinsky & Morris, 2001). Där skall-kraven angivna i förfrågningsunderlagen sorterades in i tre olika kategorier, input, process samt output.⁴

2.4.3 Resursvärdekedjan



Figuren ovan symboliserar resursvärdekedjan, där skall-kraven i förfrågningsunderlagen kategoriserades in i olika falanger. Baserat på vilken typ av krav de kunde anses utgöra.

Input klassificerar exempelvis; kapital, anställda och kompetens. Medan process precis som ordet avslöjar behandlar aktiviteter. Output handlar i sin tur om resultat och prestation (Kaplinsky & Morris, 2001). Alla skall-krav i förfrågningsunderlagen kategoriserades således in i en av dessa kategorier. Genom att dela upp skall-kraven i olika grupper blev det tydligare vilken typ av krav som uppställdes i upphandlingarna. Resursvärdekedjan är en lämplig modell för en dokumentanalys avseende material i offentlig upphandling, här förfrågningsunderlagen, då olika upphandlingar vill uppnå olika slutresultat.

⁴ Resursvärdekedjan innehåller ibland även ”outcome” som fjärde sorteringsgrund, dock är möjligheterna av outcome (på svenska effekter) starkt begränsad och kommer inte att appliceras i den här studien.

2.5 Kvalitativa intervjuer

Enligt Kvale (2008, s. 42 och 51) bör kvalitativa intervjuer söka efter vissa teman och särskilda uttryck för att söka utveckla deras mening. Dessa delar kan studeras var för sig eller i ljuset av den mer enhetliga meningen av intervjun där de separata delarna då bidrar med en fördjupande mening (Kvale, 2008). Det kan vara värt att redan här notera att både intervjuguiden samt den efterföljande analysen baserade och understöddes av Porters modeller (1979;1980). Detta innebär att frågorna under intervjuerna byggde på teman ifrån Porter samt att den efterföljande analysen även kom baseras på Porters teman och resonemang.

De semistrukturerade intervjuerna gick till på följande sätt; samtliga intervjuade personer fick ungefär samma frågor, där karaktären och formuleringen av dessa frågor hade öppna svarsmöjligheter. Detta ledde till olika svar och fokus på eventuella egenheter som berörde just den tillfrågade respondenten. Det skapade även möjligheter för de tillfrågade respondenterna att bidra med åsikter och möjliggjorde även följdfrågor.

Arbetet i sin helhet baserades på en trestegsmodell, där följande steg genomfördes. Insamling av material, avseende intervjuerna avsåg detta mötet och intervjun med respondenten. Detta efterföljdes av analys och slutligen en tolkning av det insamlade materialet. I tolkningsmomentet valdes vissa aspekter att lyftas fram med hjälp av det teoretiska ramverket som anges i litteraturavsnittet (Jfr Trost, 2005 s. 125).

2.5.1 Urval intervjuer

Med avstamp i förfrågningsunderlagen som uppfyllde de redan nämnda kriterierna kom sedan intervjuer att ta plats. För att citera Trost angående urvalet till intervjuerna *”Urvalet skall vara heterogent inom en given ram; där skall finnas variation men inte så att mer än någon enstaka person är extrem eller avvikande”* (Trost 2005 s. 117). Citatet kom att få agera ledord vad avsåg urvalet av intervjuerna. Tanken var att få en nyanserad bild utan att för den skull ta med respondenter som kanske nödvändigtvis inte kunde bidra till studien.

Alla respondenter kom att ha en djupgående expertis om offentlig upphandling. Tabellen på nästa sida visar samtliga respondenter, deras organisation samt deras räckvidd.

Respondent / Position	Organisation	Nivå
Upphandlare (A)	Stockholm stad	Serviceförvaltningen
Upphandlingsstrateg (B)	Stockholm stad	Stadsledningskontoret
Upphandlingsjurist (C)	Advokatbyrå	Nationell
Upphandlare (D)	Täby kommun	Kommunal
Upphandlare (E)	Täby kommun	Kommunal
Affärschef (F)	Anbudslämnande företag	Nationell
Anbuds- avtalssamordnare (G)	Anbudslämnande företag	Nationell

2.5.2 Analysmodell - Intervjuer

Enligt Kvale (2008 s. 9) bygger den kvalitativa forskningsintervjun upp kunskap. Det rör sig om ett samspel och om ett utbyte av synpunkter mellan två personer som samtalar om ett gemensamt intresse. Intervjuerna syftade i korthet till att besvara frågorna; Hur skapas en marknad? Vilken marknad handlar det om? Vad är de karaktäristiska dragen för denna marknad? Vad påverkas marknaden av? Frågorna som ställdes var tänkta att ha en nära anknytning till Porters teorier, och följde olika indirekta teman baserade främst på femkraftsmodellen. För att få mer information om vad intervjuerna syftade till att svara på, se bilaga ett och två. Frågorna i intervjuerna behandlade tre övergripande teman, marknad, konkurrens och inträdesbarriärer.

De personer som intervjuades var representativa för både det privata näringslivet såväl som från upphandlande myndigheter, av den anledningen fick intervjuguiden varieras. Enligt Trost (2005) är det godtagbart, att intervjuguiden varieras från den ena intervjun till den andra, så länge innehållet är jämförbart. Av detta följer det att frågorna lämpligen kunde omformuleras, exempelvis kom privata företag att tillfrågas hur många anbud de lämnar per årlig basis, en fråga som inte var lämplig för en upphandlande myndighet att besvara. De genomförda intervjuerna kom sedan att analyseras och tolkas i ljuset av Porters teorier.

2.6 Forskningsetiska hänsynstaganden

Målsättningen är att studien ska respektera och följa International Council for Science (ICSU) värdegrunder. Forskningen ska således genomföras med en genomsyrande drivkraft av moral och etik, där dessa ska vara ledord framförallt genom intervjumomenteten. Andra etiska

riktlinjer att förhålla sig till är även vad Kvale (2008, s. 107) uttrycker som ”informerat samtycke”, samt att man håller respondentens utlämnade information konfidentiell om det är vad informanten vill (a.a s. 109). Av den anledningen kom alla respondenter där ljudupptagning var möjlig att tillfrågas om inspelning var okej redan innan intervjun tog plats. En annan relevant aspekt är att ha i åtanke att vissa respondenter eventuellt kan motsätta sig mot att gå ut med företagsnamn eller position inom företaget, sådan anonymitet och igenkännings-tecken bör självklart att beaktas (Trost 2005 s. 41).

2.7 Källkritiska hänsynstaganden

Det är viktigt att ha i åtanke att tidigare producerat material kan ha skrivits med andra förutsättningar och för andra intressenter. Teorierna och antagandena kan vara gjorda för vissa specifika förutsättningar och därför inte alltid gångbara. Över tid förändras olika faktorer som teknologi vilken kan ha en avgörande betydelse på olika typer av forskning. Det är därför ytterst viktigt att kritiskt ifrågasätta redan befintlig litteratur och gjorda studier. Arbetet kommer att fokusera på tre aspekter, marknad, konkurrens och inträdesbarriärer. Mitt förhållningssätt till tidigare material blir följaktligen en relevansvärdering.

Vissa begrepp kan även de ha olika innebörd i olika situationer och även gjorda översättningar kan ha en inverkan på den övergripande helheten. Ett exempel är kvalitets-kriterier för forskning, där normen är att studien ska vara tillförlitlig, ha validitet, samt vara objektiv och relevant. Dessa utvärderingsgrunder är minst sagt tvetydiga, inte bara är valet av kriterier godtyckliga, men det är också svårt att fördela vikter till de olika kriterierna och sedan lägga upp dem för att producera en slutlig bedömning (Gummesson, 2000).

2.8 Begränsningar

En annan utmaning är att man vill möta det samlade materialet med ett neutralt angreppssätt, men rent opartisk och ofärgad är det omöjligt att vara. Som genomförare av en studie har man redan en förförståelse och eftersöker nu mer av en förståelse. Förförståelsen kan sägas avse människors insikt(er) i ett specifikt problem och social miljö innan de påbörjar ett forskningsuppdrag, detta kan utgöras av kunskaper om teorier, modeller och tekniker, men även av sociala kontexter och personliga erfarenheter. Gummesson (2000) menar att förståelsen hänvisar till de insikter som vunnits under och efter studien. Genom en medvetenhet redan initialt i arbetet kan man förebygga och försöka överkomma detta till viss del.

Kapitel 3. Litteraturstudie & Teoretiskt ramverk

3.1 Introduktion

I kapitel tre kommer en litteraturstudie att ta plats, som tidigare beskrivits kommer Porters forskning och resultat att utgöra grundstommen i detta arbete. Av den anledningen faller det sig naturligt att studera hans forskning och modeller mer ingående än vad den resterande litteraturen kommer att behandlas. Andra viktiga aspekter som kommer att bearbetas är upphandlingsprocessen samt beställarrollen. Till sist kommer även *resursvärdekedjan* att redogöras för. Litteraturstudien syftar till att visa på vad tidigare forskning uppmärksammat såväl som att skildra det teoretiska ramverket för studien.

Boselie, Spencer (2003 s. 1159) framhåller att många studier har gjorts på de organisatoriska aspekterna av upphandling, men att många områden fortfarande är outforskade. Mycket av den befintliga litteraturen om upphandling behandlar den nyckelroll och nivån av makt som upphandlare besitter (Roodhooft & Van den Abbeele, 2006).

3.2 Upphandlingsprocessen

Nedan följer en kort beskrivning av hur upphandlingsprocessen går till. Informationen bygger på Konkurrensverkets vägledande dokument ”Upphandlingsreglerna – en introduktion” (2014). En offentlig upphandling inleds med en identifiering av ett behov och analys om hur behovet kan tillgodoses, detta sker under planeringsstadiet och kan sammanfattas i en behovsanalys samt ett förfrågningsunderlag. Efter detta ska upphandlingen annonseras. Steg två blir således att leverantörer lämnar anbud för att visa hur de kan täcka behovet. I det här skedet i upphandlingsprocessen sker då en uteslutning av leverantörer, detta baseras på leverantörens ekonomiska ställning och yrkesmässiga kapacitet. När detta är gjort görs en kvalificering av leverantörerna som klarat av utgallringen i tidigare steg. I slutändan leder processen till ett tilldelningsbeslut samt en utvärdering av anbuden. Detta leder till en tilldelning av kontrakt (McCrudden, 2004). Efter detta inträder en avtalsspärr, med kontaktskrivning och uppföljning (Sundstrand, 2010).

Ett förfrågningsunderlag ska innehålla följande delar, krav på leverantören, som tidigare nämnt ska detta utvärdera i leverantörens ekonomiska ställning samt tekniska och yrkesmässiga kapacitet. Förfrågningsunderlaget ska även innehålla en kravspecifikation eller en uppdragsbeskrivning, till exempel tekniska specifikationer. Detta kallas ofta för skall-krav. Vidare ska underlaget även innehålla utvärderingsgrunder för upphandlingen, här ska det specifikt

framgå om lägsta pris eller det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska vinna (Löving & Setterlid, 1998).

Förfrågningsunderlaget ska även innehålla kommersiella villkor som ska gälla under avtalsperioden, exempelvis betalning- och leveransvillkor. Till sist ska dessutom administrativa bestämmelser för upphandlingen finnas med i förfrågningsunderlaget. Dessa kan utgöras av typ av upphandlingsförfarande, sista anbudsdag och anbudets giltighet (Sundstrand, 2010).

Greve diskuterar i sitt arbete vikten av ett kontrakt mellan beställare och leverantörer där *”Kontraktet är nyckeln handlingen runt vilket kommunikationen mellan köpare och leverantörer kretsar. Kontraktet är en formell överenskommelse mellan en köpare och en leverantör”* (Greve, 2007, s. 4). Till detta resonemang bör man dock även tilldela viss vikt vid förfrågningsunderlaget. Enligt Molander (2009 s. 32) ska förfrågningsunderlaget beskriva vad som ska upphandlas i form av tekniska specifikationer utöver detta ska utvärderingsgrunder preciseras. Förfrågningsunderlaget ska även behandla de kommersiella villkoren samt de administrativa bestämmelserna rörande anbudstidpunkt och sista giltighetsdag för anbudet. Tidigare gjorda studier visar på att överprövningsmöjligheten bidrar till att skapa legitimitet. Från vissa kritiker av dagens regelverk hävdas dock att överprövningsmöjligheten missbrukas. De vanligaste orsakerna till klagomålen var anmärkningar på förfrågningsunderlagets utformning, invändningar mot skall-kravens tillämpning samt felaktigheter i utvärderingen (Molander, 2009).

3.3 Entreprenadmodellen

Entreprenadmodellen utgår från att den offentliga beställaren tillika även finansiären, vilken utgörs av kommunen, landstingen eller staten köper in tjänster från privata aktörer enligt kontraktssavtalade villkor (Hartman 2011 s. 4). Denna modell återspeglar på en elementär nivå hur upphandlingar genomförs.

De lagar och regler som finns kring offentlig upphandling är tänkta att främja konkurrensen på marknader som fungerar enligt entreprenadmodellen, men det finns forskning som visat att regleringar också kan vara konkurrensstörande (Hartman, 2011 s. 6). Vidare framför Hartman (2011) även att beställarrollen kan anses vara väldigt krävande för kommuner och landsting. Den gradvisa konkurrensutsättningen har inneburit att verksamheter som tidigare aldrig varit föremål för upphandling numera ska upphandlas. Eftersom det är fråga om områden som inte upphandlats tidigare är det uppenbart att många sådana tjänster och varor har egenskaper som

kan göra det nödvändigt att utforma upphandlingarna på olika sätt (Nilsson, Bergman & Pyddoke, 2005).

3.4 Beställarkompetens & funktion

Det ställs höga krav på de som genomför upphandlingarna, då det gäller att den upphandlande myndigheten har god kännedom om det upphandlingen avser, detta benämns i många avseenden som beställarkompetens (Nilsson, Bergman & Pyddoke, 2005). Den upphandlande myndigheten har till uppgift att tillgodose det allmännas behov. Detta ställer mycket höga krav på beställarkompetensen och även på informationsflödet i samhället, då den upphandlande myndigheten måste förutspå utfallet av upphandlingen (Nilsson, Bergman & Pyddoke, 2005).

Kettl (1993) menar att upphandlande myndigheter måste veta vad de köper in och även vad den betalar för. Detta är av vikt för två aspekter. För det första måste beställarkompetensen finnas för att den upphandlande myndigheten skall kunna avgöra vad den skall upphandla, och för det andra blir kompetensen viktig för att upphandlande myndighet skall kunna avgöra vad den betalar för.

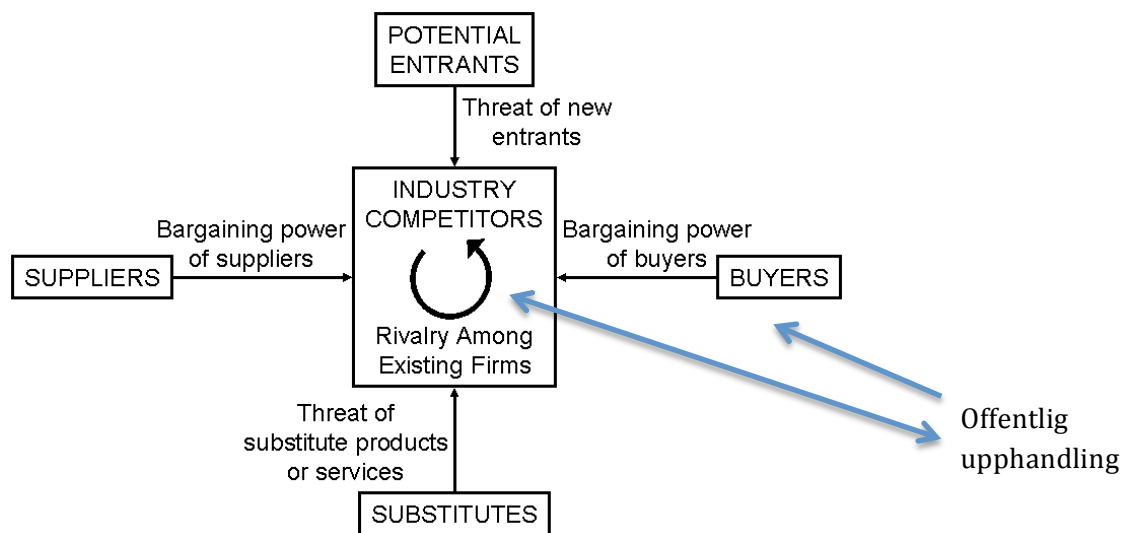
Generellt är reglerna som styr offentlig upphandling tydligt utarbetade och väl definierade (Nilsson, Bergman & Pyddoke, 2005). Ur ett internationellt och regionalt perspektiv är transparens vid offentlig upphandling en grundläggande förutsättning för att motverka snedvridningar och diskriminering på grund av nationalitet (Sundstrand, 2010). Utöver detta har ”öppenhet” och transparens ytterligare fördelar. Förutom att ge för ekonomisk effektivitet, då det ökar förtroendet och främjar konkurrensen mellan utländska och inhemska leverantörer, så innefattas även principen om ansvarsskyldighet. Detta beror på att öppna förfaranden är de mest effektiva och avskräckande åtgärderna mot korrupktion och därför gör det möjligt för medborgare och anbudsgivare till granska hur de befogenheter som delegerats till tjänstemän utövas (Soudry, s. 442 f).

3.5 Porter ”Competitive Strategy”

En början till att förstå Porters modeller är att se till hans initiala antaganden. Dessa utgörs bland annat av följande, att essensen av att formulera en konkurrensstrategi hänför för ett företag till dess omgivning. Även om den aktuella miljön omfattar både sociala och ekonomiska krafter, är den bransch eller de branscher där företaget konkurrerar en av de viktigaste aspekterna. Branschstrukturen har ett starkt inflytande vid fastställandet av konkurrensreglerna för ”spelet” samt de strategier som eventuellt är tillgängliga för företaget

(Porter, 1980). Porter menar även att konkurrensen i en bransch har sina rötter i den underliggande ekonomiska strukturen och går långt utöver beteendet av nuvarande konkurrenter.

Konkurrenssituationen i en bransch beror enligt Porter av fem grundläggande konkurrenskrafter, nedan visade i Figur 1.1. (Porter, 1980 s. 3 ff).



Figur. 1.1 "Forces Driving Industry Competition" (Porter "Competitive Strategy", 1980 sid 4.)

Målet för en affärsenhets konkurrensstrategi inom en bransch är att hitta en position på marknaden där företaget bäst kan försvara sig mot konkurrenskrafter, eller där företaget kan påverka dem i en positiv riktning med vinning för det egna företaget (Porter, 1980).

Samtliga konkurrenskrafter som återfinns figur 1.1. föreligger även till viss del vid offentliga upphandlingar. Nedan redogörs dessa för mer ingående.

3.5.1 De fem konkurrenskrafterna

De fem konkurrenskrafterna är enligt Porter inträde, substitut, förhandlingsstyrka för köpare, förhandlingsstyrka för leverantörer, och rivalitet mellan nuvarande konkurrenter. Detta återspeglar det faktum att konkurrensen i en bransch går långt utöver de etablerade aktörerna (Porter 1980 s. 6).

Inträdeshot kan exempelvis vara nya aktörer inom en industri med ny kapacitet och viljan att vinna marknadsandelar. Konkurrens i prissättning kan då komma att pressa ner de dominerande operatörernas kostnader och som ett resultat av detta minskar lönsamheten i branschen (Molander 2009 s. 131 ff).

3.5.2 Porters olika inträdesbarriärer

Det finns sex faktorer vilka enligt Porter skapar hinder för inträde: Stordriftsfördelar, produkt-differentiering, kapitalkrav, omställningskostnader, tillgång till distributionskanaler, kostnads-nackdelar oberoende av skala. Utöver dessa sex faktorer nämner även Porter regeringspolitik som en påverkande faktor. Samtliga sex faktorer utgör beståndsdelar som kan realiseras vid offentlig upphandling.⁵ Nedan kommer en del av dessa hinder att studeras närmare.

3.5.3 Stordriftsfördelar

Stordriftsfördelar leder till minskade enhetskostnaderna för en produkt eller en produktionsfunktion där man producerar en produkt. Stordriftsfördelar kan anses vara en barriär då det kan komma att avskräcka potentiella företag att satsa på att ta sig in på den befintliga marknaden, detta då nya aktör tvingas att komma in i stor skala och med risk för starka reaktioner från redan befintliga företag. En möjlighet för företag som försöker ta sig in på nya marknader är att börja i liten skala och då acceptera en kostnadsnackdel.

3.5.4 Produktdifferentiering

Enligt Porter (1980) innebär produktdifferentiering att etablerade företag redan har varumärkesidentifiering och på så sätt även kundlojaliteter, detta härrör från tidigare annonsering, kundservice, produktskillnader, eller helt enkelt att företaget var först in i branschen. Differentiering skapar ett hinder för inträde genom att tvinga aktörer att spendera mycket för att övervinna kundernas lojalitet (Porter, 1980).

3.5.5 Omställningskostnader

Ett annat hinder för marknadsinträde vilket Porter (1980) identifierar är omställningskostnader, det vill säga engångskostnader för köparen av att byta från en leverantörs produkt till en annan. Omställningskostnader kan omfatta personalomskolningsresurser, kostnader för ny kringutrustning, behov av teknisk hjälp och även produktdesign. Om dessa omställningskostnader är höga, måste nya aktörer erbjuda en stor förbättring i kostnad eller prestanda för att köparen ska känna sig manad att byta från ett etablerat företags produkter.

En omställningskostnad och faktor som ibland uppmärksammas i upphandlingssammanhang är implementering. Där komplicerade implementeringsprocesser ska genomföras, och där höga förväntningar föreligger på att det ska fungera. Enligt Hill och Hupe (2002) så handlar det om ett samspel mellan nivåerna i en organisation för att en korrekt implementering ska

⁵ Se Norén 2006 för mer läsning om inträdesbarriärer.

ske. Vidare menar de även genomförandet är tydligt definierat i termer av ett förhållande till politiken i enlighet med officiella dokument (a.a. s. 44). Detta är processer som offentliga myndigheter måste beakta.

3.5.6 Kostnadsnackdelar oberoende av skala

Etablerade företag kan ha kostnads fördelar som inte kan reproduceras av potentiella aktörer oavsett vad deras storlek och uppnådda stordriftsfördelar må vara. De mest kritiska fördelarna kan anses utgöras av följande faktorer; patentskyddad produktteknik, god tillgång till råmaterial, fördelaktiga platser eller statliga subventioner (Porter 1980).

3.5.7 Regeringspolicy

Enligt Porter (1980) kan regeringspolitik verka som en annan hämmande faktor. Där regeringen kan begränsa eller till och med avskärma inträde i branscher med sådana kontroller som licenskrav och gränser gällande tillgången av råvaror. Andra statliga restriktioner för inträde på marknaden kan bero på kontroller av luft- och vattenföroreningar, även produkt-säkerhet och effektivitetsbestämmelser kan utgöra inträdesbarriärer.

Det finns även andra krav formade av regeringspolitik som exempelvis standarder för produkttester, som är vanliga i branscher som exempelvis livsmedel och andra hälsorelaterade produkter. Detta kan medföra stora ledtider, som inte bara höjer kapitalkostnaden för marknadsinträdet utan också ger etablerade företag ett meddelande om förestående inträde och ibland även full kännedom om de nya konkurrenters produkter. På så sätt kan redan etablerade företag hinna omformulera sina strategier (Porter, 1980).

3.5.8 Substitut

Alla företag i en bransch konkurrerar i vid bemärkelse med industrier som tillverkar ersättningsprodukter och substitut. Att identifiera ersättningsprodukter är en fråga om att söka efter andra produkter som kan utföra samma funktion som den befintliga produkten i branschen. De ersättningsprodukter som förtjänar mest uppmärksamhet är de produkter som är föremål för trender, där det hela tiden finns en strävan av branschutveckling. Detta hävdar Porter är branscher som tar snabba vändningar och där det gäller att beredd på snabba förändringar.

3.5.9 Förhandlingsposition för köpare

Köpare och beställare konkurrerar inom industrin genom att tvinga ned priserna. Genom att förhandla om högre kvalitet eller fler tjänster och på så sätt använda sig av marknadens konkurrens. Detta är något som i stor utsträckning genomsyrar upphandlingsprocessen.

Förhandlingskraften hos branschens köpargrupper beror på ett antal egenskaper i marknads-situationen, till exempel om inköpargruppen är koncentrerad eller om den köper in stora volymer i förhållande till säljarens försäljning. En annan faktor som även det påverkar för-handlingsstyrkan hos köparen är om produkterna som bolaget köper från industrin utgör en betydande andel av köparnas kostnader eller inköp (Porter, 1980).

Ytterligare faktorer som ger köparen en bättre förhandlingsposition är om produkterna som bolaget köper från branschen är standardiserade eller odifferentierade. Det spelar även roll om marknaden och köparna står inför låga omställningskostnader. Samt slutligen om köparen har *full information*. Där köparen har full information om efterfrågan, de faktiska priserna, och även kostnader för leverantören ger oftast köparen bättre förhandlingshävstång än när informationen är dålig. Porter (1980) anför att fullständig information för köparen innebär en större möjlighet att säkerställa att den får de mest fördelaktiga priserna som går att erbjuda och kan motverka att leverantörer hävdar att deras existens påverkas.

3.5.10 Förhandlingsstyrka för leverantörer

Leverantörer kan även de inneha förhandlingsstyrka över deltagare i en bransch, genom att hota med att höja priserna eller försämra kvaliteten på inköpta varor eller tjänster. På så sätt kan starka leverantörer därmed pressa lönsamheten ur en bransch (Porter, 1980).

De villkor som gör leverantörerna mäktiga tenderar att spegla dem som gör köparna kraftfulla. Det finns flera faktorer som påverkar om leverantörgruppen blir kraftfull, bland annat om något avföljande kriterier uppfylls; marknaden och utbudet domineras av ett fåtal företag och är mer koncentrerad än den bransch man säljer till. Leverantörerna är inte tvungna att konkurrera med andra ersättningsprodukter för försäljning till den tänka industrin. Industrin är inte en särskilt viktig kund till leverantörgruppen. Samt slutligen att leverantörsgруппens produkter är så pass differentierade eller att den har byggt upp byteskostnader vilket då ger leverantörerna mer av en förhandlingsposition (Porter, 1980).

3.6 "Generic Competitive Strategies"

Efter att ha studerat Porters olika konkurrensstrategier, som i grund och botten handlar om att välja att ta till offensiva eller defensiva åtgärder för att skapa sig en försvarbar position i en bransch, så faller det sig naturligt att gå vidare och studera hans generiska konkurrensstrategier. Genom användning av de generiska strategierna byter man till viss del perspektiv, och på den bredaste nivån kan vi identifiera tre internt konsekventa generiska strategier, där det övergripande handlar om kostnadsledarskap, differentiering och fokusering. Dessa generiska strategier kan användas var för sig eller i kombination för att skapa en så bra ställning som möjligt på lång sikt, och på så sätt överträffa konkurrenterna i en bransch (Porter, 1980 s. 34 ff).

3.6.1 Kostnadsledarskap

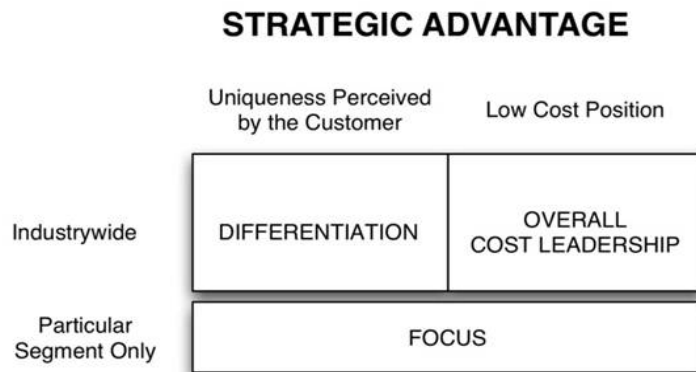
Enligt Porter (1980) finns det flera faktorer som påverkar kostnadsledarskap. Bland annat kräver kostnadsledarskap ofta effektiva konstruktioner av forskningsanläggningar och en kraftfull strävan efter kostnadsreduktioner baserat på erfarenhet. Att företaget har god kostnadskontroll och även övergripande kontroll internt, och att man har som målsättning att undvika de mer marginella kundkontona. Andra viktiga aspekter inom kostnadsledarskap är även kostnadsminimering inom områden som forskning och utveckling, service, försäljning, reklam och så vidare. En stor del av en chefs uppmärksamhet måste därför fokuseras på just kostnadskontroll för att uppnå dessa mål. Låg kostnad jämfört med konkurrenter blir således ett tema som löper genom hela strategin, även om kvalitet, service och andra områden inte helt kan ignoreras (Porter, 1980).

Tidigare utvärderades offentlig upphandling med förutsättningen lägsta pris, i och med de nya upphandlingsdirektiven (2014) överges lägsta pris för det nya normerande ramverket” det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet”. Kostnadsledarskap är således fortfarande av största vikt i upphandlingar (Jfr Porter, 1980).

3.6.2 Fokus

Den sista av Porters generiska strategier fokuserar på en viss köpgrupp, ett segment av en produktlinje eller en specifik geografisk marknad, precis som med differentiering kan även ”fokus” inta många former. Vad gäller lågkostnadsstrategier och differentiering syftar dessa strategier till att uppnå sina mål i hela branschen, medan den *generiska fokus strategin* enbart bygger på att betjäna ett visst mål. Istället för att ta sikte på hela marknaden koncentrerar fokusstrategin istället enbart på en mindre del av marknaden.

Fokusstrategin vilar på förutsättningen att företaget därmed kan tjäna sitt smala strategiska mål mer effektivt eller åtminstone mer effektivt än konkurrenterna som konkurrerar mer allmänt (Porter, 1980).



Figur. 2.1 "Three Generic Strategies" (Porter "Competitive Strategy", 1980 sid 38.)

För att avsluta sektionen om Porter, kan vi avslutningsvis kort studera hans definition av strategi: "*strategi beskriver hur en organisation i en konkurrensutsatt omgivning kan åstadkomma ett överlägset resultat*". Samt slutligen konstatera att konkurrens enligt Porter handlar om kampen om lönsamhet (Porter, 1980).

Då det i offentlig upphandling nästintill alltid handlar som en tjänst eller vara som är specificerad (i alla fall i de upphandlingar som regleras av LOU) är differentiering av mindre vikt. Kostnadsledarskap är dock av desto större vikt då många upphandlande företag istället för att ta sikte på hela marknaden koncentrerar fokusstrategin istället på en mindre del av marknaden, i det här fallet den som konkurrensutsätts av det offentliga i ett upphandlingsförfarande (Porter, 1979).

3.7 Joan Magrettas "I huvudet på Michael Porter"

För att utöka Porters teorier redogörs i ett avsnitt för Joan Magrettas bok "I huvudet på Michael Porter". Utgångspunkten härför fortfarande till huvuddragen i Porters teorier och antaganden, men med inslag av andra drivkrafter och andra möjliga potentiella faktorer (Magretta, 2011).

Det finns ett visst antal strukturella krafter i alla branscher som systematiskt påverkar lönsamheten i en bestämd riktning. Bland annat konceptet om tillgång och efterfrågan, på en perfekt marknad är anpassningen mellan dessa två komponenter omedelbar, när tillgången ökar sjunker priserna genast till ett nytt jämviktsläge. Vid perfekt konkurrens finns det inga

vinster att hämta eftersom priset alltid pressas ner till produktens marginalkostnad (Magretta, 2011). Det man får ha i åtanke är dock att i verkligheten existerar i princip inga perfekta marknader, vilket skapar egenheter för många andra teoretiska perspektiv. Detta är dock en av fördelarna med Porters femkraftsmodell, då hans modell erbjuder systematiska sätt att studera även icke-perfekta marknader (Magretta, 2011).

Lagar och regler kan ha en inverkan på konkurrensen om de förändrar branschens struktur genom att påverka en eller flera av de fem krafterna. En annan faktor som även den kan ha en inverkan är teknologi, där kan man se de senaste decenniernas användning av internet som möjliggjort prisjämförelser för konsumenter. Enligt Magretta tror många ledare ofta felaktigt att en bransch med hög tillväxt automatiskt är en attraktiv bransch, dock får man ha i åtanke att detta inte innebär att branschen är lönsam. Tillväxten som begrepp säger även inget om kundernas makt eller något om förekomsten av substitut. En annan faktor som ibland föreslås som en sjätte kraft till Porters fem är komplement. Här anser Magretta att en möjlighet skulle kunna vara komplement- produkter och tjänster som används med branschens produkter på andra sätt (Magretta, 2011 s. 50 ff).

Av vikt för detta arbete är att definiera vad inträdesbarriärer kan anses vara. Magretta definierar inträdesbarriärer som följande; *"Inträdesbarriärer kan anses vara de hinder som nya aktörerna måste ta sig över för att kunna ta sig in i en bransch. Låga inträdesbarriärer, med andra ord branscher där det är lätt att ta sig in på marknaden sänker branschens genomsnittliga lönsamhet"* (Magretta, 2011 s. 187).

Det kan även vara av vikt för empiriavsnittet att göra en ansats till att förklara begreppet konkurrensfördel, Magrettas tolkning av Porter är följande beskrivning, man har en konkurrensfördel om man har en lönsamhet som är hållbart bättre än andra konkurrenters. Först då kan man gräva djupare för att se om fördelen härför till högre priser, lägre kostnader eller möjligtvis en kombination av de båda. Enligt Porter uppstår detta på grund av skillnader i hur aktiviteterna utförs (Magretta, 2011 s. 189).

Enligt Magretta är Porters modell heltäckande för alla branscher då *"Ramen för de fem krafterna gäller i alla branscher av den enkla anledningen att den omfattar relationer grundläggande för all handel: de mellan köpare och säljare, mellan säljare och leverantör, mellan rivaliserande säljare, samt mellan utbud och efterfrågan [...] De fem krafterna är universella och grundläggande"* (Magretta, 2012).

Slutligen är Magrettas (2012) uppfattning att det finns ett begränsat antal strukturella krafter som verkar inom alla branscher och som systematiskt påverkar lönsamheten i en förutsägbar riktning.

3.8 Effekter på konkurrensen

En av de mest centrala frågeställningarna i det här arbetet är just att studera konkurrens mellan olika företag och vilken form den tar sig. Av den anledningen är det nästintill nödvändigt att försöka förstå vad offentlig upphandling kan ha för effekt på konkurrensen (Nilsson, Bergman & Pyddoke, 2005). Upphandlande enheter samarbetar ofta vid upphandlingar och vid ramavtalsanvändning, av den anledningen har Konkurrensverket uttalat sig om ramavtalens och inköpssamordningens påverkan på konkurrensen. Konkurrensverket har kommit fram till att användningen och omfattningen av ramavtal är tämligen omfattande och att de ofta är parallella, med andra ord ingås ramavtalen med flera leverantörer. Då Konkurrensverket konstaterat att man vid förfarandet inte alltid rangordnar resultatet ifrån anbudstävlingen, vilket leder till slutsatsen att konkurrensen mellan leverantörerna delvis sätts ur spel.

Vidare anser Konkurrensverket att inköpssamordning kan medföra fördelar i form av lägre upphandlingskostnader och förmånligare leveransvillkor. En nämnd nackdel med större inköpssamordningar är att det ofta innebär stora åtaganden som inte samtliga leverantörer på marknaden klarar av, detta i sin tur kan leda till minskat antal anbudsgivare med försvagad konkurrens och oförmånliga inköpsvillkor för beställaren som följd. Slutligen anser även Konkurrensverket att man bör undvika att göra stora inköpssamordningar avseende tjänster då det i sådana branscher normalt saknas utpräglade stordriftsfördelar, vilket innebär att det inte finns något utrymme för lägre priser vid stora volymer (Braic, Josephon mfl., 2012).

Europeiska kommissionen är också intresserad av att anta ett mer strategiskt förhållningssätt. Kommissionen antyder att det bör finnas en större flexibilitet när det gäller dialogen mellan upphandlare och leverantörer. Denna förändring i offentligt tänkande avseende upphandling har lett till ett intresse av att förbättra försörjningsnäten och förändrade uppfattningar om utförandet av upphandlingen (Erridge, 2009). I detta sammanhang antar Erridge (2009 s. 96) att en mer professionell inställning kan komma att minska kostnaderna, detta genom att arbeta med leverantörer för att identifiera ineffektivitet i leveranskedjan, på så sätt kommer man att bättre kunna nyttja de resurser som står till förfogande.

Konkurrens är positivt för välfärden och för den ekonomiska tillväxten. Varje företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad måste hushålla med sina resurser för att kunna erbjuda bra produkter till låga priser. Det leder till en effektiv resursanvändning och främjar den ekonomiska tillväxten. Rättvis konkurrens på marknaden gynnar därmed konsumenterna då konkurrensen leder till lägre pris, ökad kvalitet samt ett bredare utbud av varor och tjänster. Av den anledningen kan man säga att konkurrens stimulerar till en bättre användning av samhällets resurser och gör det möjligt för nya företag att komma in på marknaden till förmån för mindre effektiva företag som får lämna marknaden. Sambandet mellan ekonomisk effektivitet och en fungerande konkurrens är väl belagt (Hartman, 2011).

Enligt Konkurrensverket (2009) påverkas konkurrensen på marknaden av många faktorer, t.ex. olika former av regleringar och möjligheter till in- och utträde på marknaden. Generellt tenderar dock konkurrensen att öka med fler aktörer och lägre etableringskostnader. Ett sätt att öka antalet aktörer är genom upphandling. EU:s upphandlingsregler är en del av förverkligandet av den gemensamma marknaden och integrationen mellan de europeiska länderna. Den offentliga upphandlingen bidrar till detta när företag inom den gemensamma marknaden kan konkurrera på lika villkor om de offentliga kontrakten. Upphandlingsmomentet skapar en konkurrenssituation mellan de företag som är med och lämnar anbud, vilket leder till högre kvalitet på de varor och tjänster som efterfrågas samt till att priserna hålls nere. Upphandlingar inom den offentliga sektorn erbjuder därmed en struktur där konkurrens som medel driver på effektivitet i verksamheten. Ett modernt upphandlingsregelverk är en nödvändig förutsättning för att kunna uppnå detta mål (Nilsson, Bergman & Pyddoke, 2005).

3.9 Resursvärdekedja

Kaplinsky och Morris (2001) beskriver grundtanken med värdekedjan som hela skalan av verksamheter som krävs för att få en produkt eller tjänst från en startpunkt, genom de olika faserna av produktion. Ibland kan processen omfatta en kombination av fysisk omvandling. Även leverans till slutkonsumenterna och slutförvaring efter användning kan i vissa fall omfattas. Resursvärdekedjan i studiens kontext aspirerar istället till att skapa ett system och en kategorisering av de skall-krav som ställs i förfrågningsunderlaget. Vidare kan resursvärdekedjan användas för att beskriva flödet av fysiska ingångar och tjänster i produktionen av en slutprodukt, vid exempelvis produktionen av en vara eller en tjänst.

Enligt Kaplinsky och Morris (2001) finns det tre huvudsakliga skäl till varför värdekedjeanalys är viktigt (nedan översatta till svenska):

1. Att systematisk konkurrenskraft blivit allt viktigare
2. Att effektivitet i produktionen är en nödvändig förutsättning för ett framgångsrikt genomträngande på marknader.
3. Att inträde till marknader möjliggör tillväxt och ihållande intäkter, detta kräver en förståelse för dynamiska faktorer.

En dokumentanalys har gjorts avseende förfrågningsunderlagen i två upphandlingar. Dokumentanalysen genomfördes med hjälp av analysmodellen resursvärdekedjan. Där skallkraven angivna i förfrågningsunderlagen sorterades in i input, process samt output.⁶ Stabell och Fjeldstad (1998) lägger fram att resursvärdekedjeanalys är en metod för nedbrytning av strategiskt viktiga verksamheter och förstå deras inverkan på kostnader och värde. Användningen av resursvärdekedjan har således flera användningsområden och kan anpassas efter syfte.

3.10 Konklusion om användningen av det teoretiska ramverket

Jag har använt det teoretiska ramverket på följande sätt, precis som beskrivits i kapitel två (Metod) bygger intervjufrågorna på Porters modeller och teman (se bilaga ett och två), även den efterföljande analysen genomsyrades av Porters förklaringsmodeller. En viktig aspekt att ha i åtanke och som fanns med i det teoretiska ramverket är beställarrollen. I det här arbetet utgörs beställarrollen av upphandlande myndigheter och vilka svårigheter de ställs inför vid offentliga upphandlingar. Detta är av vikt då Porters modeller inte explicit behandlar offentlig upphandling i sina modeller. Att konkurrensen påverkas av offentlig upphandling har uppmärksammats i flertalet studier från Konkurrensverket, det kan således vara av vikt att komma till insikt om att offentlig upphandling har en nära anknytning till just konkurrensfrågor. Slutligen kommer resursvärdekedjan att visa på vilken typ av skallkrav som har ställts i upphandlingarna. Det handlar om kategorisering där kraven kan identifieras som olika typer av krav med olika grader av mätbarhet.

⁶ Modellen innehåller ibland även ”outcome” som en sorteringsgrund, dock är möjligheterna av outcome (på svenska effekter) starkt begränsande och kommer inte att appliceras i den här studien.

Kapitel 4. Empiri

I kapitel fyra kommer det empiriska materialet att presenteras, först kommer pilotstudien med Stockholms stads stadsledningskontor att behandlas, detta efterföljs av studiens dokumentanalys samt avslutningsvis redogörs intervjuerna för.

4.1 Pilotstudie

Pilotstudiens huvudsyfte var att klargöra vad experter inom offentlig upphandling hade för respons på mina operationaliserade frågeställningar. Inledningsvis gick all kontakt via enhetschefen för upphandling och konkurrens på stadsledningskontoret i Stockholm stad, och i ett senare skede har även flera upphandlingsstrateger varit mycket behjälpliga i att svara på frågor.

De fick i uppgift att gemensamt besvara fyra frågor skriftligen:

1. Vad tror ni kan utgöra (eventuella) inträdesbarriärer vid offentliga upphandlingar?
2. Anses det vara svårare för mindre företag att lämna anbud och/eller delta i upphandlingsprocesser?
3. Kan alla konkurrera på lika villkor? Eller spelar det roll om företagen drivs i kommunal- eller privat regi?
4. Vill man att alla ska konkurrera på lika villkor, om inte vad beror detta på?

Utdrag från de skriftliga svaren från upphandlingsstrategerna på Stadsledningskontoret, Stockholm stad.

“Av Tillväxtverkets rapport “Företagens villkor och verklighet 2011” framgår att många små och medelstora företag anser att det är för komplicerat att delta i offentliga upphandlingar, att det tar för lång tid att sammanställa ett anbud och att kontrakten i vissa fall är för stora. Ett sätt att möjliggöra för mindre företag att delta i offentliga upphandlingar är att dela upp större kontrakt i mindre delområden. För vissa leverantörer kan inträdesbarriärer även bestå i höga omsättningskrav dvs. att den upphandlande myndigheten ställer upp krav på ekonomisk stabilitet i form av viss omsättning för att komma i fråga för det aktuella kontraktet. Även den administrativa bördan kan uppfattas som en tröskel – utrymmet att göra fel i sitt anbud är mycket begränsat och av praxis följer att upphandlande myndigheter har begränsade

möjligheter att låta leverantörer komplettera sitt anbud med nya uppgifter (exempelvis i de fall leverantören har missat att lämna in en viss efterfrågad handling).”

”Rent generellt så talas det mycket om att det skulle vara svårare för mindre företag att delta i upphandling och detta kan såklart bero på flera olika aspekter. Alla upphandlingar är inte, och bör heller inte, vara anpassade för mindre företag medan andra upphandlingar är och bör vara anpassade. Det finns inget generellt svar på denna fråga. Som liten företagare är det svårt att delta i flera olika upphandlingar under ett år vilket gör att de behöver välja och fokusera på de upphandlingar som de väljer att delta i. Detta medför att de företagen är mer beroende av att faktiskt vinna de upphandlingar som de deltar i med tanke på de resurser som satsas för anbudslämning. Detta är såklart ett problem som är svårt att komma åt”.

”Om vi däremot tittar på företagens potential att konkurrera med större företag så finns det mycket man kan jobba med från myndighetens sida vad gäller uppdelning av kontrakt och olika typer av obligatoriska krav som kan ses över för att inte utesluta deltagande från dessa leverantörer”.

Citaten ovan är utdrag från mailkorrespondens med upphandlingsstrateger från stadsledningskontoret i Stockholm stad.

4.1.1 Reflektion av pilotstudien

Pilotstudien bekräftade och belyste således olika delar med upphandlingsprocessen. Det är tydligt att Stadsledningskontoret, Stockholm stad är medvetna om att det kan föreligga inträdesbarriärer, och att offentlig upphandling för många företag kan anses vara komplicerat och att mindre företag inte kan delta i alla upphandlingsprocesser och att det åtminstone ibland inte heller är önskvärt. Något som genomsyrar alla svaren är en röd tråd av ambitionen att det ska vara konkurrensneutralt, och att det ska finnas möjlighet att se över olika obligatoriska krav för att underlätta för leverantörerna. Ramverket för min fortsatta studie klargjordes på så sätt att det blev tydligare inom vilken sektor jag skulle hitta lämpliga upphandlingar. Mycket tackvare pilotstudien valdes senare två upphandlingar som uppfyllde mina tidigare angivna kriterier.

4.2 Dokumentanalys

Som tidigare nämnts gjordes en dokumentanalys avseende förfrågningsunderlagen. Detta gjordes för att se till det initiala ramverket för en upphandling. Då det kan vara så att det

redan i denna inledande del av upphandlingsprocessen skapas möjliga inträdesbarriärer. Som utvärderingsmodell för förfrågningsunderlagen har resursvärdekedjan använts. För att få ytterligare en åsikt samt expertkompetens avseende kategoriseringen av skall-kraven i förfrågningsunderlagen har en av respondenterna fått bistå med hjälp under processen med dokumentanalysen (Upphandlare D).

4.2.1 Valda upphandlingar

Med pilotstudien som stöd fick projektkoordinatorn vid finansavdelningen Stadsledningskontoret i uppgift att söka i Stockholm stads upphandlingsdatabaser. Sökningen fokuserade i det här stadiet efter en upphandling gjord inom städ, it-tjänster samt reparation och underhåll från de tre senaste åren. Detta resulterade i slutändan i två valda upphandlingar som uppfyllde kriterierna, den första gjord av Stockholms stads serviceförvaltning gällande ”Tvätt- och textilservice 2012”, samt den andra avseende ”Ramavtal lokalvård för kommunala grundskolor (innerstaden) vid utbildnings-förvaltningen, Stockholm stad” genomförd 2014. I urvalet togs hänsyn till hur många som lämnat anbud samt att upphandlingen som sådan uppfyllde kravet på att vara genomförd under de senaste tre åren.

Bägge upphandlingarna utmynnar i ramavtal vilket innebär att ett avtal ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter/enheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt (avrop) under en given tidsperiod (LOU 2 kap 15 §, LUF 2 kap 16 §). Bägge upphandlingarna avsåg tjänstesektorn i enlighet med avgränsningen.

4.2.2 Förfrågningsunderlag 1. Upphandling av Serviceförvaltningen

I augusti 2012 gjorde Serviceförvaltningen Stockholm stad en upphandling benämnd ”Tvätt- och textilservice 2012”. Nedan följer en kritisk granskning av förfrågningsunderlaget.⁷

Serviceförvaltningens upphandlingsavdelning är stadens samordningsfunktion för centrala och gemensamma upphandlingar. Tvättupphandlingen syftar till att ge stadens olika verksamheter möjlighet att använda sig av tvätt- och textilservice. Upphandlingen är uppdelad i två delar, där den första avser cirkulationstvätt det vill säga hyra och tvätt av textilier och där den andra delen avser hyra av entrémattor med tillhörande tjänster (utgörande av byte, tvätt, transport och utplacering av mattor). Gällande anbud kan man här antingen välja att lämna på den ena delen eller på båda, och där separata ramavtal kommer att tecknas. Avtal kommer att

⁷ (Förfrågningsunderlag, upphandlarversion 2012-08-08, referensnummer 103-292/2011).

tecknas med ”den/de leverantörer som har tillräcklig kapacitet och kunskap för att utföra uppdraget i enlighet med förfrågningsunderlagets krav samt erbjuder lägst pris”.

I förfrågningsunderlaget finns uppgifter avseende volym och omfattning, dessa uppgifter grundar sig på stadens tidigare avtal gällande samma tjänster. Uppskattade siffror är för cirkulationstvädden, cirka 6,7 miljoner kr/år under år 2011, med leverans till cirka 200 adresser. Avseende entrémattor är en uppskattning att det gäller cirka 8 miljoner kr/år och med leverans till cirka 600 adresser. Avtalsperioden för denna upphandling avser perioden 10 januari 2013 till och med den 9 januari 2015. Förfrågningsunderlaget för både cirkulationstvädden och entrémattor är detsamma, detta gäller även kvalificering, miljökrav samt avtalsförlaga. Det som skiljer processerna åt är utvärderingsdelen. De som får göra så kallade avrop (beställningar) på produkter är alla förvaltningar inom Stockholm stad samt stiftelsen Hotellhem, med ett krav på att leverans ska ske inom två dagar från beställning.

Anbudsprövningen kommer att gå till i tre steg. Det första steget är kvalificering, där en prövning av att kraven på anbudsgivaren ska uppfyllas. Efter detta sker en prövning av att kraven på att tjänsten uppfylls (detta bygger på anbudsgivarens intyganden och beskrivningar). Det sista steget blir sedan anbudsvärdering, där en utvärdering av de anbud som godkänts i kvalificering och beträffande kravspecificering sker utifrån lägst angivet pris.

4.2.3 Uppställda krav från den upphandlande organisationen

Det första kravet avser Stockholm stads miljöprogram, vilket utgår från sex målområden, miljöeffektiva transporter, giftfria varor och byggnader, hållbar energianvändning, hållbar användning av mark- och vatten, miljöeffektiv avfallshantering samt sund inomhusmiljö. Anbudet ska vara lämnat på svenska, av behörig företrädare som ska intygas med fullmakt. Vidare ställs det krav på att det anbudslämnade företaget ska vara registrerat hos bolagsverket och betalt föreskrivna skatter och avgifter. Förfrågningsunderlaget ställer även krav på ekonomisk stabilitet, där företagen kategoriseras via upplysningscentralens riskklasser, företaget måste här klassas i riskklass tre eller högre.

Det ställs även krav på kompetens, erfarenhet samt kapacitet, detta ska styrkas med minst två kundreferenser från de senaste tre åren. Detta för att visa att anbudsgivaren har erforderliga resurser för att kunna fullgöra uppdraget. Vad gäller kvalitetssäkringen ska detta ske genom ett uppvisande av ett ISO 9001 certifikat eller dylikt, där certifikatet måste bifogas. Utöver detta ska även ett miljöledningssystem eller certifikat enligt EMAS bifogas. Det anges även att ytterligare krav från den upphandlande enheten är att det anbudslämnande företaget måste

ha kvalitetsarbete som ligger i linje med Stockholms stads vision 2030. Kvalitetsarbetet ska visa på en långsiktig planering, med kontinuerlig uppföljning samt utvärdering av den egna verksamheten. Närmare beskrivet ska leverantören ha ett eget kvalitetssystem som inkluderar rutiner för kvalitetssäkring, klagomålshantering samt utvärdering och uppföljning inom det egna företaget. Personal som utför tjänsterna ska bära leverantörens enhetliga klädsel och ha utställda tjänstekort, här ställs även krav på att dessa ska tala och skriva svenska.

Självklart uppställs det krav på textilierna, både vad gäller kvalitet men även lagning och när produkter ska tas ur bruk. Till detta tillkommer även att den som lämnar anbud ska ha ett kontrollsystem för biokontamination. Vad gäller kraven på entrémattorna ska dessa vara i vissa material, samt kunna levereras i olika färger och utföranden. Anbudslämnaren ska kunna tillhandahålla support och service, detta ska ske över telefon där krav på personalen, tillgängliga tider samt funktion uppställs som krav. Anbudsgivaren ska även ha en E-butik där beställaren (avroparen) ska förse med användaruppgifter samt lösenord för att på så sätt kunna beställa produkter. Det uppställs även krav på transportfordonen där dessa ska vara anpassade till godsmottagningarnas olika förrättningar. Förutom detta ställs även krav på vilka drivmedel som får användas till transportfordonen, då dessa måste vara förnybara. Företaget ska även inneha trafik tillstånd för yrkesmässig trafik.

I förfrågningsunderlaget uppställs mängder med listade kemikalier som inte får användas eller förekomma. Utöver detta ska tvätteriets avloppsrensning vara försett med ett reningsverk eller anläggning för att reducera fosfatbaserade tvättmedel. Andra specifika krav som uppställs är förbrukningen av energi och vatten inte får överstiga vissa gränsvärden. Dessa ska räknas ut och anges i anbudet.

Förfrågningsunderlaget ställer även krav på socialt ansvarstagande vad gäller produktion av textilierna, där anbudslämnaren måste garantera att ILO:s kärnkonventioner om diskriminering, tvångsarbete eller barnarbete efterföljs. Leverantören garanterar även att dess underleverantörer uppfyller krav på betalda skatter och avgifter och att även de efterlever de socialt uppställda kraven. Anbud som visat att samtliga krav är uppfyllda utvärderas utifrån lägsta pris.

4.2.4 Förfrågningsunderlag 2. Upphandling av Utbildningsförvaltningen

I januari 2014 gjorde Utbildningsförvaltningen, Stockholm stad en upphandling med namn "Ramavtal lokalvård för kommunala grundskolor (innerstaden) vid utbildningsförvaltningen".

Upphandlingen avsåg lokalvårdstjänster för innerstadens 30 kommunala grundskolor. Utbildningsnämnden är genom utbildningsförvaltningen ansvarig för driften av kommunala grund- och gymnasieskolor och fritidshem. Syftet med upphandlingen är att teckna ett ramavtal med 8-12 leverantörer som får möjlighet att medverka i anbudsgivning i förnyade konkurrensutsättningar. Avtalet gäller för perioden 1 maj till 30 april 2016. Avtalen omsätter cirka 20-25 miljoner kronor per år. Tanken är att den upphandlande myndigheten ska teckna avtal med åtta till tolv anbudsgivare. Anbudsprövningen kommer att baseras utifrån att anbudsgivaren uppfyllt samtliga krav i förfrågningsunderlaget samt utgör de ekonomiskt mest fördelaktiga. Det innebär att det anbud med lägst jämförelsepris blir tilldelad kontraktet. Även kapacitetsresurser och storlek kommer att beaktas. Beställaren vill att reell konkurrens ska uppstå vid genomförandet av förnyad konkurrensutsättning under avtalsperioden.

Nedan följer en kritisk granskning av förfrågningsunderlaget i upphandlingen ”Ramavtal lokalvård för kommunala grundskolor (innerstaden) vid utbildningsförvaltningen”.⁸

4.2.5 Uppställda krav från den upphandlande organisationen

Det första kravet avser krav på leverantören, där specificerar de upp de krav som ställs på anbudsgivarens kompetens och erfarenhet, kapacitet samt ekonomiska och finansiella ställning. Vidare uppställs ett antal krav på att det anbudslämnande företaget fullgjort föreskrivna skatter och avgifter. Vad gäller anbudsgivarens finansiella och ekonomiska ställning godkänns om denne enligt upplysningscentralen har riskklass tre eller högre. Det ställs även ett krav på omsättning, där det anbudsgivande företaget ska ha haft en omsättning på lägst tre miljoner kronor under de två senaste räkenskapsåren. Andra krav som ställs härrör till företagets kapacitet, till detta räknas bland annat maskinell utrustning. Det ställs krav på att det ska finnas arbetsledare, och att anbudsgivaren ska ansvara för eventuella underleverantörer.

Ytterligare ett krav som anges är att om en anbudsgivare utfört uppdrag åt en kommunal skola inom Stockholm stad med minst 5000 m² städyta ska ett sådant uppdrag utgöra minst ett av referensobjekten. Anbudsgivare ska tillämpa dokumenterade miljö- och kvalitetssäkringsfrämjande rutiner, för att säkerställa omfattning och kvalitet. Anbudsgivare bör ha ett miljödelningssystem enligt ISO 14001 eller motsvarande.

⁸ (Förfrågningsunderlag- upphandlarversion 2014-01-21, referensnummer 13-013-6720).

Vad avser krav på tjänsten finns det en målbild för skolorna. Stämningen ska genomsyras av hög städskvalité. Alla hjälpmedel ska tillhandahållas av leverantören. Vad gäller personalen uppställs ett kompetenskrav. Miljökrav, enligt Stockholms stads miljöprogram. Ansvar för koder, passerkort och nycklar, av säkerhetsskäl.

4.3 Genomförda intervjuer

I tvätt- och textilservice upphandlingen kontaktades samtliga anbudslämnare samt den upphandlande myndigheten. Avseende upphandlingen för ramavtalet beträffande lokalvård för kommunala grundskolor (innerstaden) vid utbildningsförvaltningen kontaktades representant för den upphandlande myndighet samt nio av de anbudslämnande företagen. Sammanlagt inkom det i den senare nämnda upphandlingen 18 anbud, varav avtal tecknades med hälften. De resterade nio är de företag som tillfrågades att besvara frågor kring deras upphandlingsarbete. Tyvärr var intresset att delta bland de anbudslämnande företagen väldigt lågt, trots att de initialt tillfrågade företagen kontaktades ytterligare en gång. Utöver dessa personer och företag tillfrågades även en upphandlingsstrateg från Stockholms Stad att delta samt en upphandlingsjurist från en advokatbyrå. För att komplimentera denna urvalsgrupp fann jag det senare även nödvändigt att genomföra ytterligare två intervjuer. Varav den ena till stor del hjälpte mig med kvalificeringen av kraven i förfrågningsunderlagen (Upphandlare D).⁹

Respondent / Position	Organisation	Nivå
Upphandlare (A)	Stockholm stad	Serviceförvaltningen
Upphandlingsstrateg (B)	Stockholm stad	Stadsledningskontoret
Upphandlingsjurist (C)	Advokatbyrå	Nationell
Upphandlare (D)	Täby kommun	Kommunal
Upphandlare (E)	Täby kommun	Kommunal
Affärschef (F)	Anbudslämnande företag	Nationell
Anbuds- avtalssamordnare (G)	Anbudslämnande företag	Nationell

⁹ Se kategoriseringen av skall-kraven i resursvärdekedjan på s. 41 f.

Empirin är indelad i tre övergripande teman vilka samspelar med de operationaliserade frågeställningarna.

- Hur skapas inträdesbarriärer, och för vem?
- Hur påverkar detta konkurrensen?
- Hur skapas en marknad?

Samtliga intervjuer som spelades in har transkriberats. Vad gäller svaren från intervjuerna fick de aspekter som skapade förståelse och som på något sätt belyste frågeställningarna en naturlig plats i empiriavsnittet. I avvägningen mellan vad som togs med och vad som fick strykas gav det teoretiska ramverket en fingervisning till vad som är relevant för studien.

4.4 Inträdesbarriärer

Genomgående har alla respondenter bekräftat att det kan föreligga inträdesbarriärer vid offentliga upphandlingar. Vad en inträdesbarriär kan utgöras av har varierat men ett återkommande svar har varit att det vid offentliga upphandlingar förekommer olika hinder för inträde.

För många upphandlingsområden krävs det mycket formalia krav. Det innebär att mycket dokument och bevisning ska presenteras detta kan nog generellt verka som hinder och inträdesbarriär vid offentliga upphandlingar (Upphandlingsjurist C).

Andra inträdesbarriärer som angavs under intervjuerna var även följande faktorer, att:

..stora avtal barriär för små företag [...] En upphandlande myndighet kan välja att dela upp en upphandling i mindre delar istället för ett jättekontrakt. Det görs även många små upphandlingar på lokal nivå (Upphandlingsstrateg B).

Det är klart att för ett mindre, nytt företag kan det ju vara komplicerat för innan man har kommit in i processen. Det kan handla om vad har de personerna som driver det här företaget för utbildningsnivå. Man måste ju vara väldigt noggrann och förstå vad det står, och komma in med rätt svar och rätt intyg eller vad det nu kan vara för någonting. Annars får man inte vara med och tävla, det är såklart en barriär, det tror jag säkert (Upphandlare A).

..Jag tänker på en liten nystartad städfirma till exempel, de skulle säkert kunna om de fick lite hjälp utföra tjänster på vissa ställen jättebra [...] det är ingen komplicerad sak att lämna anbud i en upphandling egentligen, men om man är ovan, så måste man nog ta del av anbud och förfrågningsunderlag, det finns en spärr eller en tröskel att ta sig över eller vad man ska säga. Även om vi då har i policyn att vi ska underlätta för små, medel stora företag och även för nystartade bolag (Upphandlare A).

Det innebär att mindre företag kan ha möjlighet att lämna anbud i upphandlingar och delta i upphandlingsförfaranden där de har möjlighet att leverera det som krävs. Från annat håll framkom dock att:

Till viss del kan det anses svårare för mindre företag att lämna anbud och delta i upphandlingsprocesser då resurser och kompetens spelar roll. Detta kan även kopplas till omständliga formalia kraven. Det är mycket material att ta fram för små bolag, det är inte nödvändigtvis fel på produkten i sig (Upphandlingsjurist C).

Andra inträdesbarriärer som diskuterades avseende mindre företag under intervjuerna var även att:

Upphandlingsprocessen kan upplevas som komplicerad just för att det är svårt att göra kompletteringar. Det kan även vara svårt för en liten aktör att förstå hur mycket uppgifter och hur explicit man måste vara i att lämna uppgifter så att man uppfyller kraven (Upphandlingsjurist C).

Ytterligare inträdesbarriärer som specifikt redogjordes för i de studerade upphandlingarna var att:

..Det finns höga initiala kostnader för att ta sig in på marknaden [...] Prisbilden på marknad gör branschen till en oattraktiv marknad, då prissättningen är väldigt låg (Affärschef F).

Höga initiala kostnader är i vissa branscher en generellt sett förekommande inträdesbarriär. En av anledningarna till att verka på en sådan marknad är om man branschen förutom detta kan anses vara lukrativ, dock framfördes i detta avseende att:

..affärsmodellen som används är väldigt taskig, då man tar betalt för den initiala kostnaden men där man inte använder sig av hyrespris som i den privata sektorn (Affärschef F).

Höga initiala kostnader, prisbilden på marknaden samt användandet av en affärsmodell som inte är den samma för den privata marknaden är intressanta inslag. Där framförallt de höga initiala kostnaderna kan anses utgöra hinder för inträde på marknaden. Andra typer av inträdesbarriärer som eventuellt skulle kunna utgöra hinder för ett deltagande i upphandlingar är även:

Ett komplicerat språk med för många krav som egentligen inte är relevanta för upphandlingen (Upphandlare E).

Under intervjuerna framfördes även andra anledningar till varför en del företag väljer att inte delta och lämna anbud vid upphandlingar som egentligen inte har något med inträdesbarriärer att göra.

..Det är kraven som styr, vissa faktiskt vi kanske inte vill ha anbud från. Om de ser att de ska bli kontrollerade och att vi exempelvis har ett samarbete med Skatteverket, kanske det kan vara något som gör att man väljer att inte lämna anbud. De kommer de aldrig att säga det till oss var det som var anledningen, utan de säger istället att det var för komplicerat och för höga krav på olika saker (Upphandlare A).

..visst kravställningen i sig kan ju göra att vissa låter bli att lämna anbud och även utvärderingsmodellen. Att man tycker att jag vill inte konkurrera med priset, det är ingen idé att jag lämnar anbud för jag vet marknaden har börjat dumpa priserna av lika anledningar (Upphandlare A).

Det har således klargjorts att offentlig upphandling till viss del skapar inträdesbarriärer, och att en del företag inte har möjlighet att uppfylla de krav som ställs, och därför inte får delta i upphandlingsprocessen. Vidare har det även framkommit från den upphandlande sektorn att det finns företag som man gärna ser håller sig utanför den anbudslämnande skaran. Det är

även tydligt att upphandlingsprocessen och regelverket kring detta kan anses vara tidvis onödigt komplicerat och att detta kan vara en faktor som håller företag utanför. Att det skulle vara svårare för mindre företag att delta beror dels på storleken på kontraktet samt även på den interna kompetensen i företaget. Från flera håll har det dock presenterats en medvetenhet kring detta problem för att underlätta för små- och medelstora bolag.

4.5 Konkurrens

Arbetet syftar även till att utreda hur offentlig upphandling påverkar konkurrensen på marknaderna som upphandlas. Kan offentlig upphandling sägas främja konkurrensen? Under intervjuerna har även hur konkurrensen på marknaderna upplevs hos de olika aktörerna beaktats, oavsett vilken organisation man representerar.

Syftet med upphandling är att öppna upp marknaden framförallt för den gränsöverskridande handeln. Aktörerna har samma förutsättningar för att konkurrera (Upphandlingsstrateg B).

Från flertalet respondenter angavs att upphandling som verktyg främjar och bidrar till konkurrens.

Offentlig upphandling främjar konkurrens. Upphandling bygger på objektiva kriterier, vilket innebär att man kan delta om man kan erbjuda det som krävs (Upphandlingsjurist C).

..Mycket förbättringar har drivits fram för att man upphandlat verksamheter till exempel, [...] beroende på området. Det främjar både kvalitet och pris, tycker jag i alla fall. Sen kan man ju inte räkna med att allt ska upphandlas billigare, det är en annan sak (Upphandlare A).

Vad avser hur de konkurrerande företagen upplever konkurrensen på den befintliga marknaden framgick följande.

Företaget upplever att det är tuff konkurrens men vi tillhör en av två eller tre av de största aktörerna och kan vara med och konkurrera ganska hårt. Vad gäller aktörer som är med och konkurrerar så består de mest av etablerade företag, även vissa mindre aktörer lokalt (Anbud- och avtalssamordnare G).

Mycket, mycket konkurrens. Ohälsosamt mycket konkurrens på marknaden (Affärschef F).

Därtill framkom att det finns faktorer som påverkar konkurrensen negativt och som på sikt kan få konsekvenser för offentlig upphandling.

Något som inte främjar konkurrensen, är oseriösa leverantörer som kan bli ett hinder för en öppen och fri konkurrens. Effekten av oseriösa aktörer på marknaden kan innebära att de över tid konkurrerar ut företag som betalar sina skatter och sociala avgifter. De kan eventuellt konkurrera ut företag som ger bättre villkor för sin anställda. Därför krävs ett stort ansvar från den upphandlande myndigheten att sköta sina uppföljningar (Upphandlingsstrateg B).

Avseende konkurrensfördelar vid offentlig upphandling varierade svaren även här, ett återkommande svar ifrån flertalet respondenter var att pris och kvalitet typiskt sett kan anses vara konkurrensfördelar:

...pris och kvalitet kan anses utgöra konkurrensfördelar vid upphandlingar (Upphandlingsjurist C).

Ett annat frekvent svar vilket bör framhållas, är att kompetens och vana att lämna anbud framgick i de flesta intervjuerna.

Det kan även vara en konkurrensfördel om man har lämnat många anbud, då det krävs viss vana (Upphandlingsstrateg B).

4.6 Hur skapas en marknad?

I det här avsnittet redogörs för hur aktörerna anser att de kan påverka marknaden. Härjämte, hur de upphandlande myndigheterna skapar förfrågningsunderlag och vilka svårigheter det inbegriper, för att på så sätt än mer tydliggöra beställarrollen. Från den anbudslämnande sidan uppgavs att den stora möjligheten att påverka utformningen av ett förfrågningsunderlag eller ett behov är att göra detta innan dess att den upphandlande myndigheten gått ut med att en upphandling ska genomföras.

Som anbudslämnande företag har man mest påverkansmöjligheter innan förfrågningsunderlaget är klart, antingen blir man inbjuden eller så bjuder man in sig själv för att kunna påverka (Affärschef F).

Vad gäller förhandlingsstyrka så är det vid offentlig upphandling definitivt kunden som har makten. Vi kan bara försöka råda dem till att följa branschpraxis, eller föreslå andra lösningar. Det lättaste är att försöka påverka kunden 1 eller 1 ½ år innan ett upphandlingsunderlag kommer ut (Anbud- och avtalssamordnare G).

Vad gäller påverkansmöjlighet för anbudslämnare är denna ganska begränsad. Dock finns det möjlighet att påverka i viss mån.

Inom rimliga gränser kan vi vara med och påverka upphandlingsprocessen, det kan gälla att förlänga tider eller ta bort någon artikel. Klart att vi kan påverka mer innan förfrågningsunderlaget är klart (Affärschef F).

..Som jag nämnde tidigare är det lättast att påverka upphandlingsprocessen innan förfrågningsunderlaget har kommit ut. Bäst är det att ta kontakt med den upphandlande myndigheten och be om att få till ett möte för att presentera förslag/lösningar inför kommande avtalsperiod, innan förfrågningsunderlaget har skrivits. Vid sådana möten kan man också utbilda kunden i hur processen brukar gå till, svara på frågor om det finns någon osäkerhet och som sagt presentera lösningar som är fördelaktigt för kunden ur flera perspektiv... (Anbud- och avtalssamordnare G).

För att klargöra hur processen går till och vilka svårigheter och avväganden den upphandlande myndigheten ställs inför anfördes följande:

Dialog med marknaden innan förfrågningsunderlaget skrivs för att inhämta information, detta är dock envägskommunikation. Där leverantören har möjlighet att berätta om sina produkter. Upphandlande myndighet formulerar förfrågningsunderlaget, och bestämmer vad, när och att en upphandling ska ske. Leverantörerna har inte någon för-handlingsstyrka, men kan påverka behovet, mycket beror dock på vilket förfarande man använder sig av (Upphandlingsstrateg B).

Vad avser förfrågningsunderlagen framkom det tydligt från den upphandlande sektorn att ett flertal svårigheter måste beaktas vid skapande av detta dokument.

Du behöver kunna förutse idag vad man behöver i framtiden vilket inte är så lätt. Det gäller även att resten av organisationen förstår att upphandling är ett strategiskt verktyg. Så att referensgrupper kan ange vad de har för behov, detta är en stor utmaning. Det kan vara svårigheter som beror på den omgivande organisationen, detta då upphandlaren inte är expert på det man ska köpa (Upphandlingsstrateg B).

Det är svårt att ställa relevanta krav på varan eller tjänsten, då det kräver kunskap om marknaden och om det som ska upphandlas (Upphandlare D).

Det är många hantverk som ska göras när det gäller upphandling, tidsplaneringen är jätteviktig (Upphandlare A).

Att den offentliga upphandlingsprocessen har genomgått en utveckling såväl vad gäller regelverket kring detta, men även ur ett praktiskt perspektiv framgick tydligt.

Tack vare att upphandlingen mer gått över till att bli elektronisk så har det blivit lättare att följa processen, och även svårare att glömma dokument (Upphandlingsstrateg B).

Förfrågningsunderlagen har blivit mycket bättre de senaste åren. Det är enklare att lämna anbud, tydligt, nästan simpelt! (Affärschef F).

Anbudsgivarna ställer frågor på det som uppfattas som oklart eller för att precisera sin prissättning (Upphandlare E).

Av detta följer att processen har kommit att underlätta för både upphandlande myndigheter för såväl för anbudslämnande företag. Det är även tydliggjort att det finns möjlighet för de anbudslämnande företagen att ställa frågor och på så sätt få mer klarhet i vad för krav som uppställs. Den svåra beställarrollen tydliggörs också då det kan anses vara svårt att ställa relevanta krav på varan eller tjänsten. Det är även svårt att skapa förfrågningsunderlag då det är arbete som kräver många avvägningar.

Kapitel 5. Diskussion och kritisk reflektion

5.1 Introduktion

På samma sätt som empirikapitlet är uppdelat följer nu ett analyskapitel med ett snarlikt uppbygg. Kapitlet är således indelat i tre övergripande teman vilka samspelar med de operationaliserade frågeställningarna. Kapitlets första sektion behandlar analys av förfrågningsunderlagen där resursvärdekedjan tillämpas, därefter följer analys av empirin i teman av inträdesbarriärer, konkurrens och marknad.

5.2 Analys och reflektioner

Att krav skulle ställas på kompetens, leveranstid, erfarenhet och kvalitet var att förvänta, då detta är faktorer som genomsyrar merparten av förfrågningsunderlagen och kan sägas utgöra upphandlande myndigheters standardkrav. De möjliga inträdesbarriärerna här skulle således kunna utgöras av de olika certifikat man som anbudslämnare behöver uppvisa. Detta kan till viss del sägas falla in under Porters klassificeringen av regeringspolicy, då det verkar som en hämmande faktor från politisk nivå.

Att krav ställs på kemikalier i branscher som dessa kan anses vara fullt normalt, likaså att avlopp ska vara anpassade. De stora överraskningarna i förfrågningsunderlaget avseende tvättertjänster anser jag var kravet på support och service, där personal måste vara tillgängliga alla vardagar under specifika tider. Detta känns som något som absolut inte alla tvätföretag kan uppfylla och ställer krav på kapacitet och storlek. Vidare är även kravet på en E-butik där det levererande företaget måste förse samtliga förvaltningar och stiftelsen Hotellhem med användarnamn och lösenord väldigt specifik och kräver mycket administration.

Således kan man utläsa ur förfrågningsunderlagen att följande möjliga inträdesbarriärer uppställs; kvalitet, erfarenhet, kompetens, ekonomisk stabilitet, miljöfokus, speciella tvätterier och transportfordon. Elektroniska system för kvalitetsarbete och utvärdering. Utbildad personal tillgänglig vid specifika tidpunkter med språkkrav. Aktiva val i användningen av underleverantörer.

Man kan anse att serviceförvaltning och utbildningsförvaltningen har fullständig information, både om de konkurrerande företagen men även gällande vad de som beställare sätter för krav. Detta innebär enligt Porter att köparen har en större möjlighet att säkerställa att den får de mest fördelaktiga priserna som går att erbjuda.

I tidigare kapitel diskuterades även Porters teori om regerings policy där regeringspolitik kan verka som en hämmande faktor. Här kan vi istället applicera detta på Stockholm stad där kommunfullmäktiges miljövision i slutändan kräver flertalet certifikat för att kvalificera sig i anbudsprocessen. Den upphandlande myndigheten kan begränsa eller till och med avskärma inträde i branscher med sådana kontroller som licenskrav och gränser gällande användningen av resurser. Andra statliga restriktioner för inträde på marknaden kan bero på kontroller såsom luft- och vattenföroreningar, produktsäkerhet och effektivitetsbestämmelser. Detta kan för anbudslämnande företag innebära långa ledtider, som inte bara höjer kapitalkostnaden för marknadsinträdet utan också ger etablerade företag ett meddelande om förestående inträde och ibland full insyn.

5.2.1 Resurs värdekedjan analys 1. - Kategorisering av kraven

- Ramavtal lokalvård för kommunala grundskolor (innerstaden) vid utbildningsförvaltningen, Stockholm stad

KATEGORISERING AV KRAVEN	INPUT	PROCESS	OUTPUT
Generella	(12)	(15)	(4)
Uppföljningsbara	(9)	(6)	(9)
Mätbara	(6)	(2)	(0)

Tydligt här blir att de ställs flest krav i kategorin generella/process krav. Det framgår även att många av de krav som ställs är *input* baserade. I upphandlingen beskrivs och klassificeras exempelvis; material, anställda, arbetsledare, kompetens m.m.. Medan *process* vilken behandlar aktiviteter, tar upp vilka aktiviteter som ska företas av det anbudslämnande företaget. Det framgår tydligt att kraven i förfrågningsunderlaget inte är formulerade för att visa på slutresultat eller prestationer. Utan kraven i upphandlingen är mer baserade på vilka material som ska användas och hur man ska använda dessa material. Allmänt kan man konstatera att den röda tråden i förfrågningsunderlaget mer indikerar på en norm eller vägledning än utgång.

Det framgår även tydligt att merparten av de krav som uppställs är av generell eller uppföljningsbar karaktär. De mätbara kraven härrör nedlagdarbetstid och dylikt vilket är mätbart.

Vid en första anblick kan förfrågningsunderlagen kännas väldigt komplicerade, men detta bygger nödvändigtvis inte på att upphandling som förfarande är speciellt komplext utan på grund av de krav på den upphandlande tjänsten som uppställs. Som anbudsgivande företag bör man ha en god kännedom om de egna produkterna samt vilka certifikat man ska inneha för att verka på givna marknaden.

5.2.2 Resursvärdekedjan analys 2. - Kategorisering av kraven

- Tvätt – och textilservice 2

KATEGORISERING AV KRAVEN	INPUT	PROCESS	OUTPUT
GENERELLA	(8)	(6)	(1)
UPPFÖLJNINGSBARA	(9)	(7)	(6)
MÄTBARA	(9)	(4)	(2)

Vad avser tvätt och textilserviceupphandlingen uppställdes andra krav än de som återfanns i förfrågningsunderlaget till ramavtalet avseende lokalvård. Kraven i det här förfrågningsunderlaget var till dess karaktär mer mätbara, och ett större fokus låg på *output*. I det här förfrågningsunderlaget var spridningen mellan kraven betydligt mer jämn. Ett antagande är att det är lättare att följa upp antalet tvättade plagg, leveranser samt felmeddelande vilket återspeglas väl i tabellen. Förfrågningsunderlagets skall-krav var därutöver färre av generell karaktär och desto fler av uppföljningsbar natur.

5.2.3 Hur skapas inträdesbarriärer, och för vem?

Något som jag blev varse om under intervjuerna var att det finns ett omfattande stöd för små, medelstora samt nystartade företag. Vilket innebär att de har ett omfattande stöd i upphandlingsprocessen. Vidare framkom det att upphandlande myndigheter kan välja att dela

upp större kontrakt. På så sätt kan det bli aktuellt även för mindre bolag att delta vid större upphandlingar.

Ett återkommande kriterium i det studerade upphandlingarna är att det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet ska antas, det innebär att Porters generiska strategier, i form av kostnadsledarskap i högsta grad är tillämpligt. Då det handlar om att nischas in på ett litet segment av marknaden, vilket den upphandlande marknaden kan anses vara och där priset spelar en stor roll. Av intervjuerna har det framgått att pris och kvalitet är det som anses vara konkurrensfördelar.

Det kan tyckas vara klargjort att det är den upphandlande myndigheten som besitter den övergripande förhandlingsmakten. Anbudsgivare kan förvisso försöka påverka behovet men i slutändan är det den upphandlande myndigheten som bestämmer vad som ska upphandlas och förutsättningarna för att genomföra en sådan upphandling. Av empirin har det även framkommit att det krävs viss vana för kunna vara med och lämna anbud, det innebär att nya aktörer antagligen har svårare att delta i upphandlingsförfaranden. Det medför att offentlig upphandling sannolikt skapar inträdesbarriärer för nystartade eller ovana anbudsgivare.

Vissa typer av barriärer kan således skapas redan i förutsättningarna för det som ska upphandlas. Andra typer av barriärer som påtalats under arbetets gång är höga initiala kostnaderna vid inträde på marknaden, detta nämndes bland annat vid tvätteru-upphandlingen. Vilket innebär att det i vissa branscher som upphandlas förekommer hinder för "fritt" inträde, då kostnaderna för att komma in och ta marknadsandelar är alldeles för höga.

En annan faktor som även den påtalades av en respondent samt i pilotstudien är att de upphandlande myndigheterna inte vill att alla företag ska lämna anbud. Barriärerna i de upphandlingar som studerats i det här arbetet har påvisat att i dessa branscher (framförallt i tvättupphandlingen) finns höga initiala kostnader som kan verka som inträdeshinder.

5.2.4 Hur skapas konkurrens?

Konkurrensen på de marknader som skapas via upphandlingar uppstår genom positioneringen för att vinna kontraktet. Samtliga anbudslämnade företag som deltog i empirikapitlet bekräftar att upphandlingsprocessen i sig inte är särskild komplicerad och det på senare tid blivit ännu lättare att delta. Detta kan man antagligen återknyta till vad upphandlingsstrategen uppgav, att den elektroniska processen har kommit att underlätta anbudsprocessen avsevärt. Det innebär att även mindre företag med mindre resurser kan delta. Det tyder även på en medvetenhet hos

de upphandlande myndigheterna där man nu aktivt jobbar för att eliminera sådana faktorer där det är möjligt och lämpligt.

Porter menar att konkurrensen i en bransch har sina rötter i den underliggande ekonomiska strukturen som går långt utöver beteendet av nuvarande konkurrenter. Konkurrenssituationen i en bransch beror enligt Porter av fem grundläggande konkurrenskrafterna, samtliga av dessa kan sägas till viss del återfinnas på marknader som regleras av och skapas av upphandlingsförutsättningar. Oavsett vad man upphandlar så är den bakomliggande tanken att man ska konkurrensutsätta inköpet för att på så sätt få mest nytta för pengarna.

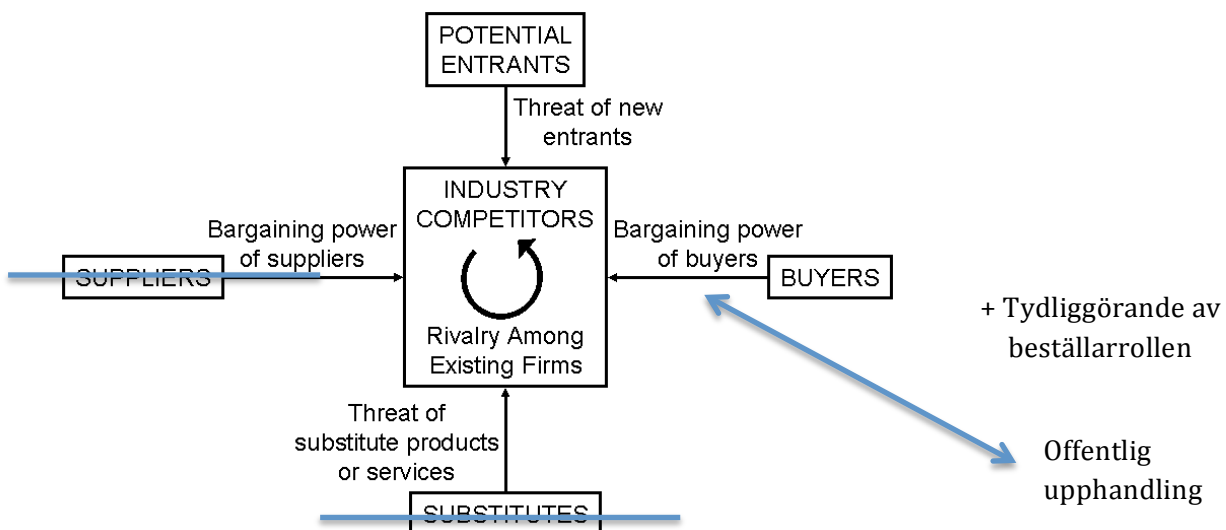
5.2.5 Hur skapas marknader?

Förfrågningsunderlaget kan delas upp i två delar, kvalificeringen samt den efterföljande tävlingen. I min mening skapas marknaden i samband med den inledande processen med förfrågningsunderlaget. Det innebär att när den upphandlande myndigheten, har tillfrågat referensgrupper och marknadsaktörer så sätter man ramverket för det som kommer att utgöra marknaden. Av den anledningen blir beställarrollen av yttersta vikt. Det handlar att tillgodose det allmänna med varor och tjänster från den privata sektorn, av den anledningen måste den upphandlande myndigheten vara helt på det klara vad det är man beställer. Vidare, måste även kvalificeringen av aktörerna vara att anse som en del av skapandet av marknaden, av den anledningen att det är redan då det bestäms vilka företag vars anbud som kommer att beaktas i den senare konkurrensutsättningen. Av den insamlade empirin som stödjer detta antagande framkommer även att det är den upphandlande myndigheten som sätter upp ramverket för vad som ska upphandlas, att det ska upphandlas samt när. Detta styrs enbart av den beställande enheten. Det framkommer både i litteraturen samt i min insamlade empiri att beställarrollen som den upphandlande myndigheten intar är av stor vikt. Det gäller att försöka förutse vilken riktning marknaden och utvecklingen bör ta redan innan den gjort så. Av de skall-krav som ställs i förfrågningsunderlagen kan man tydligt se att det är fokus på input och processer, mer ofta är resultatet odefinierat eller ospecificerat. En viktig aspekt är att beställarkompetensen måste finnas för att den upphandlande myndigheten ska kunna avgöra vad den skall upphandla, ett problem som påtalades i studien är att det gäller att den omgärdande organisationen förstår att deras deltagande i referensgrupper är av extrem vikt för att den upphandlande myndigheten ska kunna göra bra upphandlingar.

Kapitel 6. Konklusion

6.1 Diskussion & Slutsats(er)

Genom att använda och nyansera beställarrollen kan man göra tillägg i Porters femkraftermodell. Det innebär att om man kopplar ihop den offentliga sektorn i form av den upphandlande myndigheten och de privata aktörerna kan man studera olika faktorer som har en inverkan på konkurrensen, men även för att påvisa vilka för en specifik marknad, faktorer som kan anses utgöra inträdesbarriärer. I det här arbetet har två upphandlingar gjorda i Stockholms stads regi studerats för att kunna belysa och exemplifiera problemen med detta. Att upphandlande myndigheter besitter en avsevärd makt har i studien framgått tydligt. Med Porters modell i minnet kan man således ge avsevärd mer vikt åt "beställarsidan" i den schematiska modellen. Genom att utreda vikten av beställarrollen har det även framgått tydligt att det åligger upphandlarna ett ansvar att vara välförankrade och pålästa om vad det är man beställer trots att man egentligen inte är någon expert på området. En annan faktor som offentlig upphandling i princip utradarar ifrån Porters modell är hotet av substitut. Självklart finns det förfaranden som tillåter att man prövar alternativ, men sett till de tjänsteupphandlingar som behandlats i arbetet kan man konstatera att det föreligger inget hot om substitut. Då marknaden genom förfrågningsunderlagen kan sägas vara extremt heterogen, eftersom företagen sällas bort om de inte kan tillhandahålla det som uppställs.



I empiriavsnittet framgick det tydligt att det är beställarsidan som har makten samt förhandlingsstyrkan. Detta bekräftades av både beställar- och leverantörssidan.

Studiens forskningsfråga har utgjorts av frågeställningen om offentligt upphandling skapar inträdesbarriärer som påverkar både konkurrensen och den fria marknaden? Frågeställningen har tematiserats i tre övergripande sektioner; inträdesbarriärer, konkurrens och marknad. Min intention har varit att utvidga Porters *femkraftsmodell* för att kunna använda den som analysverktyg av offentliga upphandlingar. Genom att tydliggöra beställarrollen vid offentlig upphandling blev tillämpligheten av modellen mer adekvat i upphandlingssituationer. Det övergripande syftet med arbetet var att med hjälp av empiri försöka förstå hur en marknad skapas vid offentlig upphandling, hur konkurrens uppstår och hur inträdesbarriärer skapas och för vem. Som tidigare nämnts är syftet med offentlig upphandling att försöka tillvarata och främja konkurrensen på marknaden därför är det intressant att studera om det går det att påvisa att det finns inträdesbarriärer vid upphandlingsförfaranden, hur dessa gestaltas och vad de får för effekt? Porters teorier och ramverk är tillämpliga i princip alla branschsituationer dock berör hans arbeten inte upphandling som en särskild faktor. Till viss del motsätter sig studiens resultat Porters teorier, främst då det föreligger en förskjutning av marknadskrafterna. Offentlig upphandling begränsar möjligheten till differentiering och substitut, då kraven trots deras objektivitet ändå skapar en homogenitet i vad man beställer. Vidare visar även den insamlade empirin på att under inga omständigheter har leverantörssidan någon egentlig makt, detta oberoende på vad som upphandlas. Offentlig upphandling sätter således stora delar av Porters teorier på sin spets.

För att besvara de operationaliserade frågeställningarna har en dokumentanalys och intervjuer genomförts. Inledningsvis utfördes även en mindre pilotstudie. Arbetets vetenskapsteoretiska perspektiv är av kvalitativ karaktär, där ett växelspel mellan en induktiv och deduktiv metod anammas, så kallad *abduktion*. Studien har bedrivits i form av en fallstudie, vilket är en forskningsmetod som syftar till att ge djupgående kunskaper om det ämne man undersöker. Inga generella slutsatser har dragits utan olika faktorer har belysts med en förståelseambition i de olika specifika fallen. Den insamlade empirin i samklang med teorin har i stor utsträckning skapat en nyanserad förståelse för ämnet, där olika situationer har behandlats.

En dokumentanalys gjordes avseende förfrågningsunderlagen i två upphandlingar. Dokumentanalysen genomfördes med hjälp av analysmodellen resursvärdekedjan. Där skall-kraven angivna i förfrågningsunderlagen sorterades in i tre olika kategorier, input, process samt output. I arbetet har konsekvenserna av informationsasymmetrier behandlats. Detta kan anses vara problematiskt då beställaren anses ha fullgod information om vad som ska upphandlas, medan den anbudslämnande aktören i vissa fall måste försöka sätta sig in i vad som ska

levereras. Från beställarsidan kan det konstateras att det inte är helt oproblemiskt att skriva ett förfrågningsunderlag. Det ställs höga krav på de som genomför upphandlingarna, då det gäller att den upphandlande myndigheten har god kännedom om det upphandlingen avser, detta benämns i många avseenden som beställarkompetens. Den upphandlande myndigheten har till uppgift att tillgodose det allmännas behov vilket är en viktig faktor man inte får glömma.

Arbetet i sin helhet har baserats på en trestegsmodell, där följande steg har genomförts. Inledningsvis insamling av material, detta efterföljdes av analys och slutligen en tolkning av det insamlade materialet. I tolkningsmomentet valdes vissa aspekter att lyftas fram med hjälp av det teoretiska ramverket som angavs i litteraturavsnittet. Jag har använt det teoretiska ramverket på följande sätt, precis som beskrivits i kapitel två (Metod) bygger intervjufrågorna på Porters modeller och teman (se bilaga ett och två), även den efterföljande analysen genomsyrades av Porters förklaringsmodeller. En viktig aspekt att ha i åtanke och som fanns med i det teoretiska ramverket är beställarrollen. I det här arbetet utgörs beställarrollen av upphandlande myndigheter och vilka svårigheter de ställs inför vid offentliga upphandlingar. Detta är av vikt då Porters modeller inte explicit behandlar offentlig upphandling i sina modeller. Att konkurrensen påverkas av offentlig upphandling har uppmärksammats i flertalet studier från Konkurrensverket, det kan således vara av vikt att komma till insikt om att offentlig upphandling har en nära anknytning till just konkurrensfrågor.

De fem konkurrenskrafterna är enligt Porter inträde, substitut, förhandlingsstyrka för köpare, förhandlingsstyrka för leverantörer, och rivalitet mellan nuvarande konkurrenter. Detta återspeglar det faktum att konkurrensen i en bransch går långt utöver de etablerade aktörerna. Köpare och beställare konkurrerar inom industrin genom att tvinga ned priserna. Genom att förhandla om högre kvalitet eller fler tjänster och på så sätt använda sig av marknadens konkurrens. Detta är något som i stor utsträckning genomsyrar upphandlingsprocessen. Då det i offentlig upphandling nästintill alltid handlar som en tjänst eller vara som är specificerad (åtminstone i de upphandlingar som regleras av LOU) är differentiering av mindre vikt. Kostnadsledarskap är dock av desto större vikt då många upphandlande företag istället för att sikte på hela marknaden koncentrerar sig på en mindre del av marknaden, Porter kallar detta för fokusstrategin. Konkurrens är positivt för välfärden och för den ekonomiska tillväxten. Varje företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad måste hushålla med sina resurser för att kunna erbjuda bra produkter till låga priser. Det leder till en effektiv resursanvändning och främjar den ekonomiska tillväxten.

Genomgående har alla respondenter bekräftat att det kan föreligga inträdesbarriärer vid offentliga upphandlingar. Vad en inträdesbarriär kan utgöras av har varierat men ett återkommande svar har varit att det vid offentliga upphandlingar förekommer olika hinder för inträde. Bland annat har det uppgivits att det för många upphandlingsområden krävs mycket formalia krav. Det innebär att mycket dokument och bevisning ska presenteras. Även att ett komplicerat språk med för många krav som egentligen inte är relevanta för upphandlingen har återgetts som inträdesbarriärer. Det har således klargjorts att offentlig upphandling till viss del skapar inträdesbarriärer, och att en del företag inte har möjlighet att uppfylla de krav som ställs, och därför inte får delta i upphandlingsprocessen. Vidare har det även framkommit från den upphandlande sektorn att det finns företag som man gärna ser håller sig utanför den anbudslämnande skaran. Det är även tydligt att upphandlingsprocessen och regelverket kring detta kan anses vara tidvis onödigt komplicerat och att detta kan vara en faktor som håller företag utanför. Att det skulle vara svårare för mindre företag att delta beror dels på storleken på kontraktet samt även på den interna kompetensen i företaget. Från flera håll har det dock presenterats en medvetenhet kring detta problem för att underlätta för små- och medelstora bolag. Att offentlig upphandling främjar konkurrens framgår av respondenternas svar, där objektiva krav ställer upp möjligheten att vara med och tävla om kontrakt. Från den anbuds-lämnande sidan uppgavs att den stora möjligheten att påverka utformningen av ett förfrågningsunderlag eller ett behov är att göra detta innan dess att den upphandlande myndigheten gått ut med att en upphandling ska genomföras. Således finns det möjlighet för de privata aktörerna att påverka marknadens behov medan den upphandlande myndigheten bestämmer övriga spelregler. Avslutningsvis har arbetet belyst att offentlig upphandling i vissa kontexter skapar inträdesbarriärer som påverkar både konkurrensen och som kan ha en hämmande effekt på den fria marknaden.

6.2 Förslag till framtida forskningsarbeten

Ett intressant förslag till framtida forskning vore att närmare studera relationen mellan upphandlande myndighet och den omgivande organisationen i form av referensgrupper, då det är extremt viktigt att den upphandlande myndigheten får tillgång till information om behov och dylikt. Det har även uppmärksamats i empiriavsnittet att den enskilde upphandlaren behöver tillgång till denna expertkompetens för att kunna ställa relevanta skall-krav och göra bra upphandlingar.

6.3 Studiens brister och begränsningar

Studiens begränsning ligger i att det enbart är två upphandlingar som studerats, det går således inte att generalisera eller skapa några mönster. Vidare har det varit en svårighet att få de anbudslämnande företagen att delta och besvara frågor för studiens räkning. Samtliga tillfrågade företag har kontaktats på nytt om inget svar erhållits.

Referenslista

- Ahrne, G. & Svensson, P. (2013), (red). *Handbok i kvalitativa metoder*, uppl.3. Liber AB, Egypten 2013
- Almqvist, R., M. (2006). *New public management: NPM: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Alvesson, M., & Sköldbberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion – Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Studentlitteratur
- Bergman, M., & Nilsson, J-E. (2012). *Offentlig upphandling från forskningens horisont*, SNS Analys, november 2012 (nr 6)
- Blank, R. M., (2000). *When can public policy makers rely on private markets? The effective provision of social services*. The Economic Journal, 110 (462), 34-49.
- Boselie, D., Henson, S., & Weatherspoon, D., (2003). *Supermarket procurement practices in developing countries: Redefining the roles of the public and private sectors*. American journal of agricultural economics, 85.5, 1155-1161.
- Braic, David (2012). *Strategisk offentlig upphandling*. Stockholm: Jure 2012
- Bryman, Alan & Bell, Emma (2007). *Business research methods*. 2. uppl. Oxford: Oxford University Press
- Bryman, Alan & Bell, Emma (2013). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. 2., [rev.] uppl. Stockholm: Liber
- Erridge, A. (2009). *Contracting for public services*. Public management and governance, 2 edition, 95-108.
- Falk, J-E. & Pedersen, K. (2004). *Centrala frågeställningar vid offentlig upphandling*, Jure Förlag AB, Stockholm 2004
- Farquhar, D., J. (2012). *Case Study Research för Business*, SAGE Publications Ltd, London [England] 2012
- Greve, C. (2007). *Contracting for public services*. ROUTLEDGE, published in the Taylor & Francis e-Library, 2007
- Gummesson, Evert (2000). *Qualitative Methods in Management Reserach*, 2:a uppl, Sage Publications, USA 2000
- Hallin, B., Kastberg, G., & Brorström, B. (2001). *Anpassning och tillpassning-en studie av förändrad styrning och effektivitet inom hälso-och sjukvården*
- Hartman, L. (2011). *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd*, 2.
- Hill, Michael J. & Hupe, Peter L. (2002). *Implementing public policy: governance in theory and practice*. London: Sage 2002

- Kaplinsky, R., & Morris, M. (2001). *A handbook for value chain research*, (vol. 113). Ottawa: IDRC.
- Karlsson, M. (2005). *Avreglering, konkurrensutsättning och ekonomisk effektivitet–offentligt eller privat. En översikt av svensk empirisk forskning*.
- Kastberg, G. (2011). *Valfrihet–internationell utblick*. KFi rapport 2011
- Konkurrensverket (2013). *Osund konkurrens i offentlig upphandling – Om lagöverträdelser som konkurrensmedel*, rapport 2013:6, E-print AB, Stockholm 2013
- Konkurrensverket (2013). *Konkurrensen i Sverige 2013*, rapport 2013:10, E-print AB, Stockholm 2013
- Konkurrensverket (2006). *Offentlig sektor – konkurrens för öka effektivitet och tillväxt*, E-print AB, Stockholm 2006
- Konkurrensverket (2011). *Siffror och fakta om offentlig upphandling*, rapport 2011:1, E-print AB, Stockholm 2011
- Konkurrensverket (2014). *Upphandlingsreglerna- en introduktion, ISBN 978-91-88566-23-2 (tryck)*
- Konkurrensverket (2009). *Åtgärder för bättre konkurrens – Konkurrensen i Sverige*, rapport 2009:4, E-print AB, Stockholm 2009
- Kvale, S (2008). *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Narayana Press, Danmark 2008
- Lundberg, S., Marklund, P. O., & Brännlund, R. (2009). *Miljöhänsyn i offentlig upphandling. Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden*.
- McCrudden, C. (2004). *Using public procurement to achieve social outcomes*. In Natural Resources Forum (Vol. 28, No. 4), 257-267. Blackwell Publishing Ltd.
- Magretta, J. (2011). *I huvudet på Michael Porter – Guide till Porters centrala tankar om strategi för konkurrenskraft*, Liber AB, Malmö 2012, (översättning Ann Lagerhammar)
- Magretta, J. (2012). *Understanding Michael Porter: the essential guide to competition and strategy*, Boston, Mass: Harvard Business Review Press 2012
- Molander, P. (2009). *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*. Finansdepartementet, Regeringskansliet (förord)
- Murray, J. G. (2009). Improving the validity of public procurement research. *International Journal of Public Sector Management*, 22(2), 91-103.
- Norén, L. (2006). *Inträdesbarriärer på offentliga marknader*” i Sundin E & Thörnquist A (red.) *När anställda blir företagare – Studier om företagande i ett strukturomvandlings-och arbetsmarknadsperspektiv*.
- Nylén, U. (2005). *Att presentera kvalitativ data – Framställningsstrategier för empiriedovisning*, Liber AB, Malmö 2005

Porter, M.E. (1979). *How competitive forces shape strategy*, Harvard Business Review, published in March/April edition 1979

Porter, M.E. (1980). *Competitive Strategy*, The Free Press, New York, 1980.

Roodhooft, F., & Van den Abbeele, A. (2006). *Public procurement of consulting services: Evidence and comparison with private companies*. International Journal of Public Sector Management, published in May 2006: 490-512.

Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2003). *Research methods for business students*. 3. uppl. Harlow: Financial Times/Prentice Hall

Soudry, O. (2007). *A principal-agent analysis of accountability in public procurement*. Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge-sharing, 2007: 432-451.

Stabell, C. B., & Fjeldstad, Ø. D. (1998). *Configuring value for competitive advantage: on chains, shops, and networks*. Strategic management journal, published in May 1998: 413-437.

Sundstrand, A. (2012). *Offentlig upphandling: primärrättens reglering av offentliga kontrakt*, Jure, Diss, Stockholm: Stockholms universitet, 2012 Stockholm

Sundstrand, A. (2010). *Offentlig upphandling: en introduktion*. 2 uppl. Lund Studentlitteratur 2010

Telgen, J., Harland, C., & Knight, L. (2007). *Public procurement in perspective*. Public procurement: international cases and commentary

Trost, J. (2005). *Kvalitativa intervjuer*. 3. uppl. Lund: Studentlitteratur 2005

Widerberg, K. (2002). *Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur 2002

Övriga källor

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster

Lag (2008:962) om valfrihetssystem

Upphandlingar

Serviceförvaltningen, Stockholm stads upphandling "Tvätt- och textilservice 2012"

Utbildningsförvaltningen, Stockholm Stad upphandling om "Ramavtal lokalvård för kommunala grundskolor (innerstaden)"

Bilagor

Bilaga 1. Intervjuguide - Anbudslämnande företag

Bilaga 2. Intervjuguide - Upphandlande myndigheter

Bilaga 1. Intervjuguide - Anbudslämnande företag

Intervjuguide – frågor baserade på Porters modeller

1. Hur ser er verksamhet ut?
2. Hur många anbud har ni lämnat? (ungefär)
3. Är låga priser den främsta konkurrensfördelen vid upphandlingar?
4. Hur/ vad vinner man upphandlingar på?
5. Hur särskiljer ni er från era konkurrenter?
6. Vilka skulle ni säga är era största konkurrenter?
7. Använder ni av er produkter som era konkurrenter inte saluför?
8. Vilken marknad riktar ni er mot?
9. Befinner ni er på den marknaden ni vill verka på?
10. Fokuserar ni ert arbete på att vinna upphandlingar?
11. Vad får det för konsekvenser att vinna ett kontrakt?
12. Anser ni att ni konkurrerar på lika villkor?
13. Hur stor marknadsandel har ni? (ungefär, om ni vet)
14. Lämnar ni anbud, enbart regionalt eller över hela Sverige?
15. Eftersträvar ni att inta en större marknadsandel?
16. Har ni som leverantör förhandlingsstyrka eller är det kunden som har mest att säga till om?
17. Finns det substitut till de varor/ tjänster ni tillhandahåller? Om ja, gärna exempel.
18. Upplever ni att det är konkurrens på er marknad?
19. När grundades ert företag?
20. Är det nya aktörer som är med och konkurrerar och lämnar anbud eller är det redan etablerade företag som verkar på marknaden?
21. Brukar ni aktivt delta i upphandlingsprocesser?
22. I er mening brukar förfrågningsunderlaget vara klart formulerat?

23. Brukar ni behöva skicka in frågor för att vidare utreda vad den upphandlande myndigheten vill att ni ska kunna tillhandahålla?
24. Känner ni att ni kan vara med och påverka upphandlingsprocessen? Om ja, på vilket sätt?
25. Finns det möjlighet för en uppföljningsdialog och utvärdering mellan upphandlingar?
Rådfrågas ni på marknaden?
26. Har ni någon gång överklagat ett tilldelningsbeslut?

Bilaga 2. Intervjuguide - Upphandlande myndigheter

1. Beskriv kort hur er verksamhet ser ut?
2. Anser ni att upphandling främjar konkurrens? Om ja, på vilket sätt?
3. Vad anser ni att företag har för konkurrensfördelar vid upphandlingar?
4. Vad tror ni kan utgöra (eventuella) inträdesbarriärer vid offentliga upphandlingar?
5. Anses det vara svårare för mindre företag att lämna anbud och/eller delta i upphandlingsprocesser?
6. Är det upphandlande myndighet (beställare) som har förhandlingsstyrka eller är det leverantören som har mest att säga till om?
7. Kan leverantören vara med och påverka?
8. Är det rent generellt nya aktörer som är med och konkurrerar och lämnar anbud, eller är det mer väletablerade företag som deltar i upphandlingar?
9. Vilka svårigheter finns det med att skapa förfrågningsunderlag?
10. Är det vanligt att anbudsgivare ställer frågor?
11. Tror ni att olika företag upplever upphandlingsprocessen som komplicerad?
12. Tror ni att det finns många aktörer som inte lämnar anbud just för att processen känns komplicerad?
13. Förstår leverantörerna hur anbuden kommer att bedömas?
14. Känner ni att ni kan vara med och påverka upphandlingsprocessen? Om ja, på vilket sätt?
15. Finns det möjlighet för en uppföljningsdialog och utvärdering av avslutade upphandlingar?
16. Sker det någon återkoppling till de leverantörer som inte vunnit kontraktet?
17. Rådfrågas marknadsaktörer om produkter/ tjänster innan de upphandlas?
18. Är det vanligt med överprövningar?
19. Hur anser du att man skulle kunna förändra och förbättra upphandlingsprocessen?

Stockholm Business School

Stockholm University

SE-106 91 Stockholm

Tel: 08 – 16 20 00

www.sbs.su.se



**Stockholm
University**