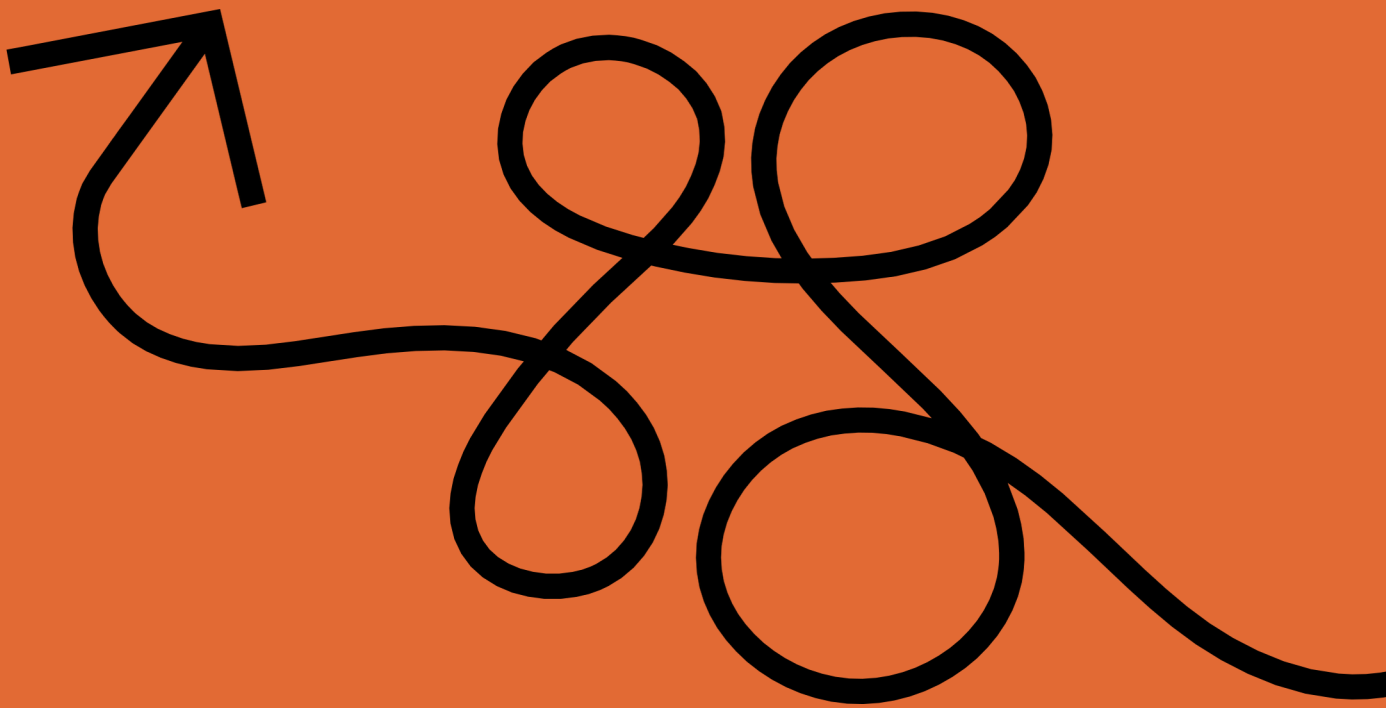


Offentlig upphandling – ur tjänsteföretagens perspektiv



Rapporten beskriver tjänsteföretagens erfarenheter av offentlig upphandling, där en ökad deltagandegrad märks men stora utmaningar kvarstår, särskilt kring starkt pridfokus, krånglig administration och irrelevanta krav samt bristande dialog och uppföljning. Detta hämmar bra, affärsmässiga, sunda och kvalitetsinriktade offentliga affärer.

Förord

Den offentliga sektorn i Sverige står inför stora utmaningar. Behoven av offentlig service växer i takt med att vi lever längre och blir allt fler och samtidigt som medborgarnas krav på kvalitet ökar. I en föränderlig och osäker omvärld ställs den offentliga sektorn även inför nya utmaningar. För att tillgodose de behov offentlig sektor har spelar de offentliga upphandlingarna en avgörande roll. Det är stora värden vi pratar om. 2021 gjorde den offentliga sektorn upphandlingspliktiga inköp för närmare 900 miljarder kronor, vilket motsvarar en sjättedel av BNP.

Almega verkar för att offentliga upphandlingar ska genomföras på ett sätt som tar tillvara på konkurrensen på marknaden, värnar affärsmässighet och kvalitet i leveransen samt inger förtroende för de offentliga affärerna. Vi vill bidra till att skapa dialog och lyfta frågor av betydelse för att skapa förutsättningar för utvecklade upphandlingar och bättre offentliga inköp av tjänster – till nytta för hela samhället.

Rapporten har skrivits av Ulrica Dyrke, jurist och näringspolitisk expert offentlig upphandling och konkurrens.

Stockholm i oktober 2024,

Fredrik Östbom, näringspolitisk chef Almega

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning	4
Om undersökningen	4
Medlemsföretagens deltagande i offentlig upphandling	5
Varför väljer företagen att inte delta i offentlig upphandling?	7
De flesta företag deltar i både annonserade upphandlingar och direktupphandlingar	10
Krångelfaktorn består	11
Företagen upplever inte några tydliga effekter av förenklingsreformen i kap 19 LOU	13
Ovisst angående antalet direktupphandlingar	15
Företagen övervägande positiva till direktupphandlingar - men pekar även på risker	17
Fortsatt missnöje med kravställandet	19
Starkt prispokus avskräcker alltmer	22
Uppföljningen är något bättre, men fortsatt bristfällig	24
Positiv inställning till att delta i dialog inför upphandling	27
Företagen efterlyser bättre dialog inför upphandlingarna	30
Övergripande medskick från Almega	32
Om Almega	33

Sammanfattning av enkätsvaren

Fler medlemsföretag synes delta i offentlig upphandling – resultatet visar en ökning från 47 procent till 60 procent. Resultatet är i sig positivt. De svar som har lämnats ger dock skäl att ana att strävan att överleva lågkonjunkturen kan ha bidragit mer till ökningen än en känsla av långsiktig affärsnytta med att delta i offentlig upphandling.

Följande orsaker är alltså de viktigaste orsakerna till att tjänsteföretag inte deltar i offentlig upphandling, trots att offentlig sektor är en naturlig kund inom deras bransch:

- ➔ Det är för mycket fokus på lägsta pris
- ➔ Formalian vid offentlig upphandling är alltför tidskrävande
- ➔ Det ställs för många och irrelevanta krav

Det är viktigt att dessa tre övergripande utmaningar tas på allvar för att tjänsteföretag ska vilja delta i offentliga upphandlingar och därigenom bidra till utveckling och nytta för offentlig sektor.

Av enkätsvaren framgår att ett starkt prispokus i upphandlingarna skapar alltmer frustration bland företagen. Detta är fortfarande den enskilt vanligaste orsaken till att företagen helt väljer bort offentlig upphandling. Till detta kommer att hela 73 procent av de företag som faktiskt deltar i offentliga upphandlingar svarat att de ogärna eller ganska ogärna deltar i upphandlingar med starkt fokus på pris. Detta är en betydande ökning mot den förra undersökningen då 58 procent uppgav detta svar. Det finns bland företagen en allmän uppgivenhet och känsla av att det bara handlar om pris och inte kvaliteten i leveransen.

Krångelfaktorn förefaller i allt väsentligt bestå. Företagen - i synnerhet mindre företag - upplever att det är tidsmässigt krävande och krångligt att delta i offentlig upphandling. I fråga om de "förenklade" regler som trädde i kraft februari 2022 synes dessa inte ha fått någon tydlig effekt bland företagen. Utvecklingen i den frågan behöver följas. Direktupphandlingar upplevs av många som en snabbare och mindre komplicerad inköpsprocess. Samtidigt pekar man även på att det vid direktupphandling blir mindre insyn och mindre konkurrens.

I övrigt finns alltså ett utbrett missnöje kring de krav som ställs i upphandlingarna. Generellt sett upplever många företag att kravställandet är omfattande och utformat utan erforderlig branschinsikt. Det finns en överlag positiv inställning bland företagen till att delta i dialog inför kommande upphandlingar, samtidigt som man även pekar på att dessa processer är tidskrävande och ofta har begränsad effekt på upphandlingarnas faktiska utformning.

Det förefaller som att företagen upplever att offentlig sektor i något större utsträckning nu följer upp kraven under kontraktstiden. Med detta sagt visar resultatet dock att uppföljningen fortfarande är bristfällig på många håll. Förekomsten av uppföljning synes också variera mellan olika branscher.

Inledning

De inköp av varor, tjänster och byggentreprenader som stat, kommuner och regioner gör sker genom offentlig upphandling. Dessa inköp är av strategisk betydelse för att fylla behoven som finns i offentlig sektor och är även av stor vikt för svensk samhällsekonomi. Värdet av de upphandlingspliktiga inköpen uppgick år 2021 till 879 miljarder kronor[1]. Det motsvarar en sjättedel av BNP.

Hela 44 procent[2] av alla upphandlingar avser olika typer av tjänster, så frågan berör många företag som verkar inom den ständigt växande och samhällsviktiga tjänstesektorn. Hur upphandlingarna utformas och genomförs är av stor betydelse för företagen. Det påverkar företagets intresse av att delta och förutsättningar att utforma affärsmässiga och konkurrenskraftiga anbud.

Det finns många tjänsteföretag som deltar i upphandlingar och därmed tävlar om att få bidra med sin kompetens och sina lösningar till den offentliga sektorn. Det finns dock även många tjänsteföretag som av olika skäl väljer bort den offentliga marknaden.

För Almega är offentlig upphandling en prioriterad fråga och vi har presenterat rapporter[3] inom området där vi lyfter tjänsteföretagens perspektiv i fråga om de offentliga inköpen.

Almega vill utveckla den offentliga upphandlingen i dialog med såväl upphandlande myndigheter som leverantörer. Genom ökad kunskap, erfarenhetsutbyte och dialog vill vi inspirera till utvecklade offentliga affärer.

Almega vill även bidra till att upphandlingarna ska genomföras på ett affärsmässigt sätt som tar tillvara på konkurrensen på marknaden, värnar kvaliteten i leveransen och inger förtroende för de offentliga affärerna. Almega anser att ett sådant förhållningssätt är till nytta för såväl tjänsteföretagen som offentlig sektor – och ytterst för medborgarna.

För att kunna fortsätta detta arbete har Almega genomfört en enkätundersökning bland sina medlemmar. Undersökningen bygger vidare på den enkätundersökning som genomfördes hösten 2020 och presenterades i rapporten "Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling" mars 2021. Den nya undersökningen ger en uppdaterad bild av hur tjänsteföretagen upplever den offentliga upphandlingen. Resultatet och Almegas analys av situationen presenteras i denna rapport.

Om undersökningen

Undersökningen genomfördes genom enkätutskick via e-post till samtliga medlemsföretag i förbunden[4] Almega Tjänsteförbundet, Almega Tjänsteföretagen, Innovationsföretagen, Kompetensföretagen, Medieföretagen, Säkerhetsföretagen, TechSverige, Tågföretagen och Vårdföretagarna. Enkäten sändes ut den 21 maj 2024 och stängdes den 11 juni 2024. Enkäten besvarades av 1033 företag.

[1] Upphandlingsmyndighetens statistiktjänst.

[2] Upphandlingsmyndighetens statistiktjänst, avser upphandlingar år 2022.

[3] Rapporterna "Så vill tjänsteföretagen förbättra offentliga upphandlingar" (april 2022), "Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling" (mars 2021) och "A race mot toppen i offentlig upphandling" (mars 2018).

[4] Utbildningsföretagen och Serviceföretagen ingår i Almega Tjänsteförbundet och svaren från dessa båda branschförbund omnämns i vissa delar av rapporten. Undersökningen genomfördes innan Almega Utbildning hade etablerats som ett förbund inom Almega, vilket skedde den 1 juli 2024.

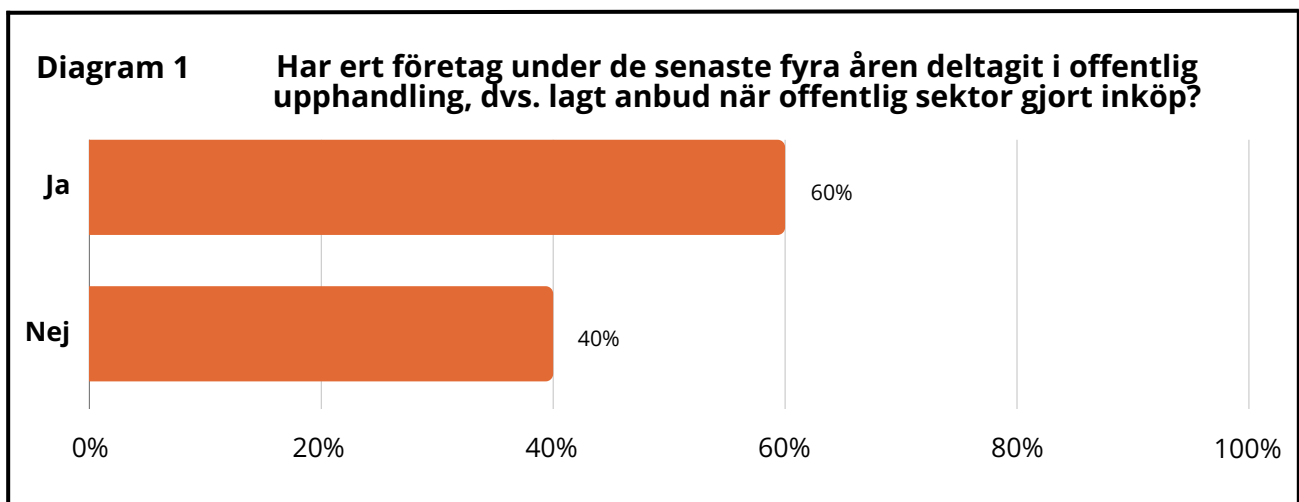
Medlemsföretagens deltagande i offentlig upphandling

Antalet anbud i offentlig upphandling har varierat under åren. Detta påverkar möjligheten för offentlig sektor att ta till vara på konkurrensen och göra bra offentliga inköp.

Antalet anbud i upphandlingarna ligger enligt den senast tillgängliga statistiken[5] totalt på ett snitt om 4,8 anbud per annonserad upphandling. I tjänsteupphandlingar läggs flest anbud, där är det genomsnittliga antalet anbud 5,9. Det kan dock noteras en minskning från tidigare nivå på 7,1 anbud per tjänsteupphandling[6], vilket är en markant förändring. De bakomliggande orsakerna till det sjunkande antalet anbud behöver följas – liksom om den generellt nedåtgående trenden kommer att fortsätta.

Det finns betydande utmaningar med att det kommer in få anbud i upphandlingarna, såväl i tjänsteupphandlingar som generellt. Avseende tjänsteupphandlingar[7] inkom endast ett (1) anbud i hela 19 procent av upphandlingarna och två (2) anbud i 20 procent, vilket innebär att det i hela 39 procent av upphandlingarna inkom max två anbud. Och dessa anbud ska sedan granskas utifrån kvalificeringsparametrar och utvärderas i ljuset av de krav som ställts i upphandlingen. Med få anbud i potten ökar risken för att den upphandlande organisationen i slutänden står utan ett anbud som kan tilldelas kontrakt. Sådana situationer är olyckliga och bör undvikas.

Det är därmed av intresse att följa utvecklingen i fråga om huruvida Almegas medlemsföretag deltar i offentlig upphandling. Vid den förra enkätundersökningen, som presenterades i mars 2021, angav 47 procent av de svarande företagen att de deltar i offentlig upphandling. Samma fråga har ställts i den nu aktuella enkätundersökningen. Resultatet visas i **diagram 1**.



Anm. 1 033 företag besvarade frågan.

[5] Upphandlingsmyndighetens statistikdatabas avseende annonserade upphandlingar genomförda år 2022.

[6] Upphandlingsmyndighetens statistikdatabas avseende annonserade upphandlingar genomförda år 2021.

[7] Upphandlingsmyndighetens statistikdatabas avseende annonserade upphandlingar genomförda år 2022.

Som framgår anger nu en större andel (60 procent) av medlemsföretagen att de deltar i offentlig upphandling. Det tyder på ett generellt ökat intresse av att delta i offentlig upphandling, vilket i sig är positivt.

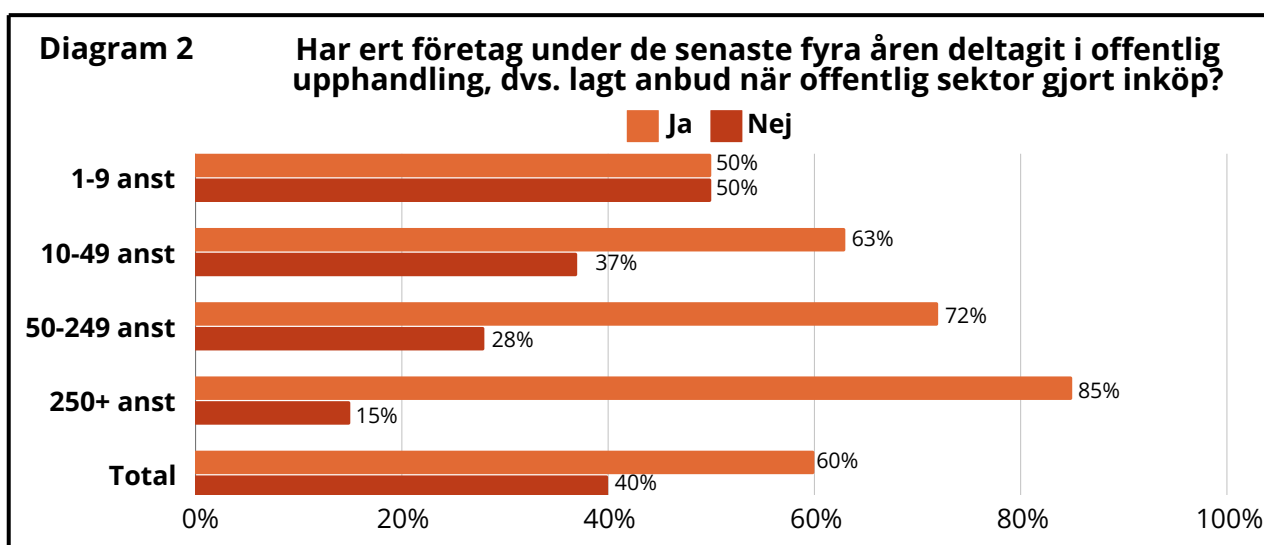
En anledning till ett ökat intresse av att delta i offentlig upphandling kan vara att företagen ser långsiktiga affärsmöjligheter med att försöka bli leverantör åt offentlig sektor. En annan orsak kan vara de senaste årens lågkonjunktur och att företag för att klara sin situation har behövt söka nya uppdrag och kunder. De enkätsvar som i det följande lämnas av företag som deltar i offentlig upphandling ger skäl att ana att strävan att överleva lågkonjunkturen kan ha bidragit mer än den långsiktiga affärsnyttan.

Det kan konstateras att det även vid 60 procents deltagande finns potential för ännu fler företag att delta i offentlig upphandling. Sådan potential kan särskilt finnas inom olika branscher inom tjänstesektorn där deltagandet generellt sett är lägre.

Graden av deltagande i offentlig upphandling varierar en del mellan olika förbund och branscher. Företag som är medlemmar i Tåg företagen, Innovationsföretagen, Säkerhetsföretagen och Utbildningsföretagen synes delta i högre utsträckning än snittet, medan företag som är medlemmar i Serviceföretagen och Vårdföretagen ligger under genomsnittet.

I den förra undersökningen analyserades inte om deltagandet skiljer sig mellan större och mindre företag. I denna undersökning har vi dock även studerat detta.

Av **diagram 2** framgår svaren på företagens deltagande i offentlig upphandling fördelat på deras storlek.



Anm. 1 033 företag besvarade frågan.

Enkätresultatet visar att ju större företag, desto mer vanligt är det att delta i offentlig upphandling – och vice versa. Givet de resurser och den tidsåtgång som det ofta innebär att delta i offentliga upphandlingar, så är det i sig inte förvånande att större företag deltar i större utsträckning än de mindre.

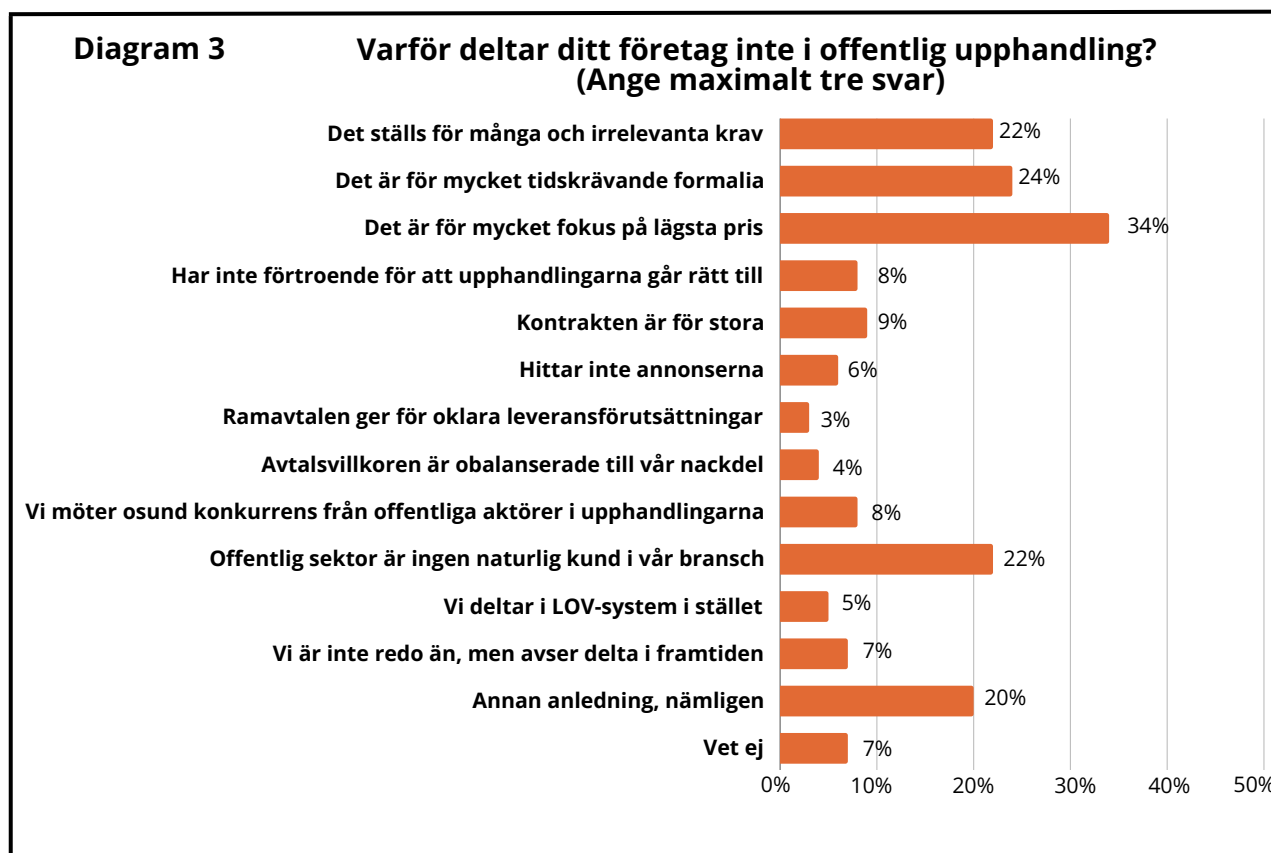
I denna enkät svarar 85 procent av företagen i den största företagskategorin (+ 250 anställda) att de deltar och 15 procent att de inte deltar. I den minsta företagskategorin (1-9 anställda) är det uppdelat i två lika stora block: Hälften svarar att de är med och lägger anbud och den andra hälften anger att de inte deltar.

I ljuset av att de flesta företag är små och att deras medverkan är viktig för konkurrensen i upphandlingarna är utvecklingen i frågan av betydelse att följa.

Varför väljer företagen att inte delta i offentlig upphandling?

Genom att lägga anbud i offentlig upphandling kan ett företag bli leverantör åt offentlig sektor. Detta borde kunna innebära affärsmöjligheter för dem och därmed även möjlighet för dem att bidra till utveckling av de offentliga verksamheterna. Trots detta är det 40 procent av företagen som har svarat att de inte deltar.

Det är viktigt att få kunskap om varför dessa företag väljer bort offentlig upphandling. För att få en bild av detta har vi ställt en fråga om detta. Företagen har fått ange max tre anledningar och **diagram 3** visar hur de har svarat.



Anm. 390 företag som inte deltar i offentlig upphandling besvarade frågan.

Den enskilt viktigaste orsaken till att företagen avstår från att delta i offentlig upphandling är att det är för mycket fokus på lägsta pris (34 procent). Det stämmer väl överens med den förra undersökningen, då lika stor andel angav detta.

Även de därefter viktigaste orsakerna är samma som i den förra undersökningen, nämligen att det är för mycket tidskrävande formalia (24 procent) och det ställs för många och irrelevanta krav (22 procent). I fråga om irrelevanta krav som orsak till att man avstår kan noteras en ökning från 16 procent till 22 procent, vilket är ett illavarslande tecken eftersom kravställandet är av stor betydelse i upphandlingarna.

Noteras kan även att endast 22 procent anger att offentlig sektor inte är en naturlig kund i deras bransch, vilket kan jämföras med 33 procent i den förra undersökningen. Orsaken till denna ganska stora skillnad är oklar, men kan ha att göra med vilka specifika branscher de enskilda svarande företagen är verksamma i.

Det är 8 procent som anger att de avstår offentlig upphandling för att de inte litar på att det går rätt till. Förra gången angav 7 procent av företagen detta. Det är en liten förändring, men ändå ett steg i fel riktning. Oegentligheter och misstro måste hållas borta från de offentliga affärerna. Det är viktigt att det upprätthållas tilliten från marknaden till att delta i offentlig upphandling.

Totalt 8 procent av de svarande meddelar att man avstår från att delta på grund av att man möter osund konkurrens från offentlig sektor i upphandlingarna. Serviceföretagen (städbranschen) är tydligt överrepresenterade i denna kategori, vilket sannolikt hänger ihop med de konkurrensproblem företag i denna bransch upplever till följd av Samhalls agerande.

Tabell 1 visar svaren på frågan om anledningen till att företaget inte deltar i offentlig upphandling fördelat på företag i olika storleksklasser.

**Tabell 1 Varför deltar ditt företag inte i offentlig upphandling?
(Ange maximalt tre svar)**

	Total	1-9 anst	10-49 anst	50-249 anst	250+ anst
Det ställs för många och irrelevanta krav	22%	27%	15%	17%	43%
Det är för mycket tidskrävande formalia	24%	28%	20%	23%	14%
Det är för mycket fokus på lägsta pris	34%	34%	30%	38%	43%
Har inte förtroende för att upphandlingarna går rätt till	8%	9%	6%	9%	0%
Kontrakten är för stora	9%	12%	9%	2%	0%

	Total	1-9 anst	10-49 anst	50-249 anst	250+ anst
Ramavtalen ger för oklara leveransförutsättningar	3%	3%	2%	2%	0%
Hittar inte annonserna	6%	6%	7%	2%	0%
Avtalsvillkoren är obalanserade till vår nackdel	4%	4%	3%	4%	29%
Vi möter osund konkurrens från offentliga aktörer i upphandlingarna	8%	8%	7%	13%	0%
Offentlig sektor är ingen naturlig kund i vår bransch	22%	22%	25%	11%	29%
Vi deltar i LOV-system i stället	5%	1%	8%	19%	0%
Vi är inte redo än, men avser delta i framtiden	7%	7%	8%	11%	0%
Annan anledning, nämligen	20%	20%	20%	23%	14%
Vet ej	7%	8%	9%	4%	0%
Procent	180%	188%	168%	179%	171%
Antal	390	208	128	47	7

Anm. 390 företag som inte deltar i offentlig upphandling besvarade frågan.

Noteras kan att det är de största företagen som framför allt anger att de avstår på grund av omfattande och irrelevant kravställande och fokus på lägsta pris, även om detta är viktiga anledningar för samtliga företag. I fråga om tidskrävande formalia, så verkar detta vara en anledning som är av ungefär lika stor betydelse oavsett företagens storleksklass.

En anledning som i princip enbart framförs av de allra största företagen är att avtalsvillkoren är obalanserade till deras nackdel. Det kan möjligen ha att göra med att de har resurser att avsätta för en mer ingående avtalsanalys samt koncernpolicys kring affärsupplägg avseende vitessanktioner etc. Att man avstår för att kontrakten är alltför stora anges - av förklarliga skäl - i princip enbart av de mindre företagen.

De företag som anger att de inte deltar i offentlig upphandling för att de inte hittar annonserna tillhör de två minsta storlekskategorierna. Förmodligen är dessa företag inte närmare bekanta med proceduren för de offentliga inköpen och systemet med annonsdatabaser. För ett enskilt företag kan det ibland vara svårt att få en bild av olika upphandlande organisationers inköpsverksamhet. I synnerhet de beloppsmässigt mindre direktupphandlingarna, som ofta inte annonseras, kan vara svåra att få tillgång till.

Att man avstår från upphandlingar eftersom man i stället deltar i LOV-system[8] anförs framför allt av företag i vård och omsorgssektorn. Det är naturligt, eftersom valfrihetssystem ofta används i stället för offentlig upphandling som ett sätt att konkurrensutsätta just den typen av välfärdstjänster. Det kan även förklara att medlemmarna i Vårdföretagarna ligger något under snittet avseende deltagande i fråga om offentlig upphandling.

Noteras kan att det i alla storleksklasser utom den allra största finns företag som anger att de inte är redo i nuläget, men avser att delta i framtiden. Totalt anger 7 procent av de svarande detta. Att det finns en sådan potential är positivt.

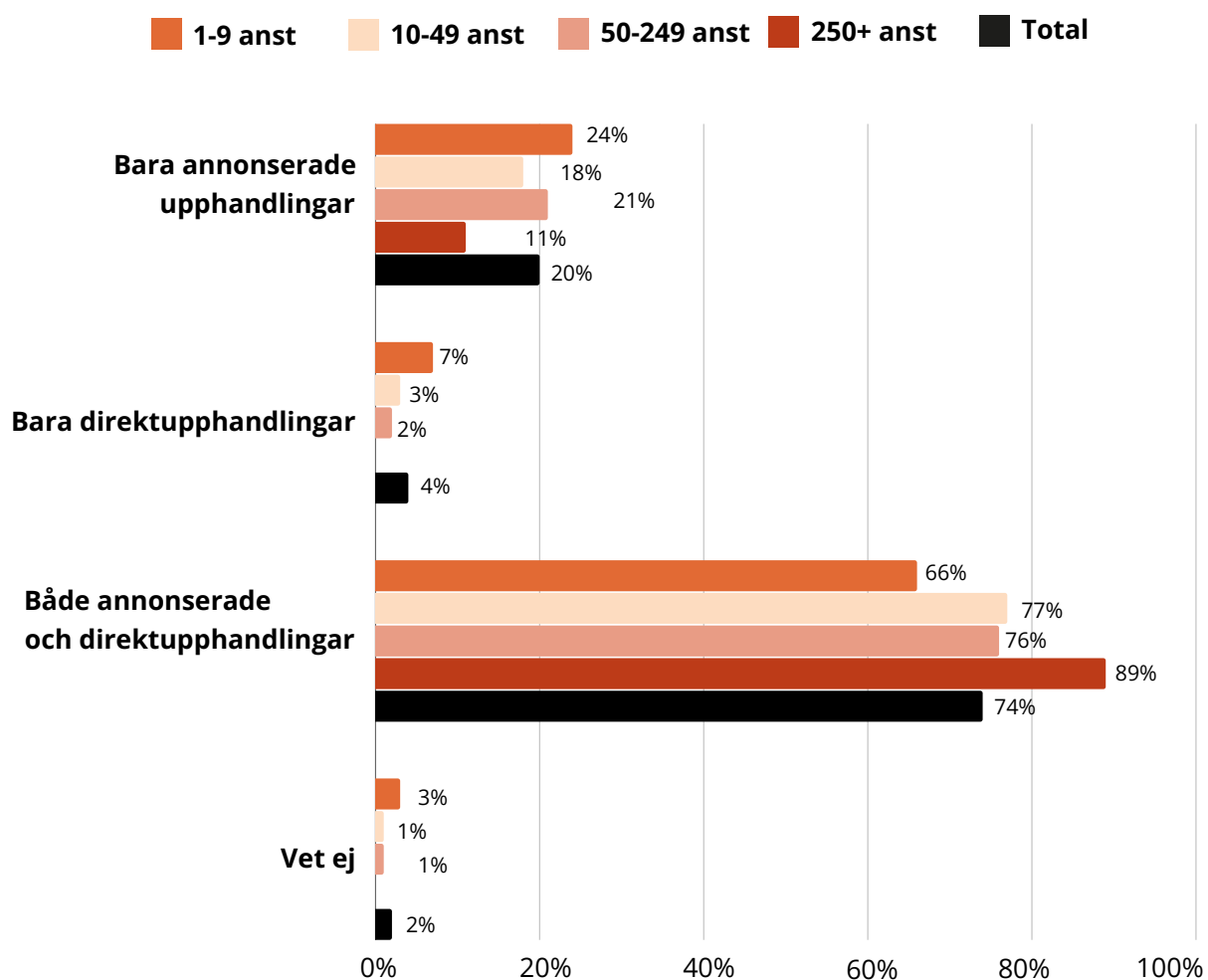
De flesta företagen deltar i både annonserade upphandlingar och direktupphandlingar

Huvudprincipen i offentlig upphandling är att upphandlingarna ska offentliggöras genom annonser i allmänt tillgängliga databaser. Utöver detta finns även direktupphandlingar, som inte behöver annonseras. Dessa får endast ske under specifika förutsättningar, bland annat under vissa angivna beloppsgränser. Direktupphandlingar är således normalt mindre upphandlingar.

För att få en bild av i vilken utsträckning tjänsteföretagen väljer att delta i dessa olika huvudtyper av upphandlingar har vi ställt en fråga om detta. **Diagram 4** nedan visar svaret.

[8] Valfrihetssystem enligt lag (2008:962) om valfrihetssystem.

Diagram 4 Vilka typer av upphandlingar deltar ni i?



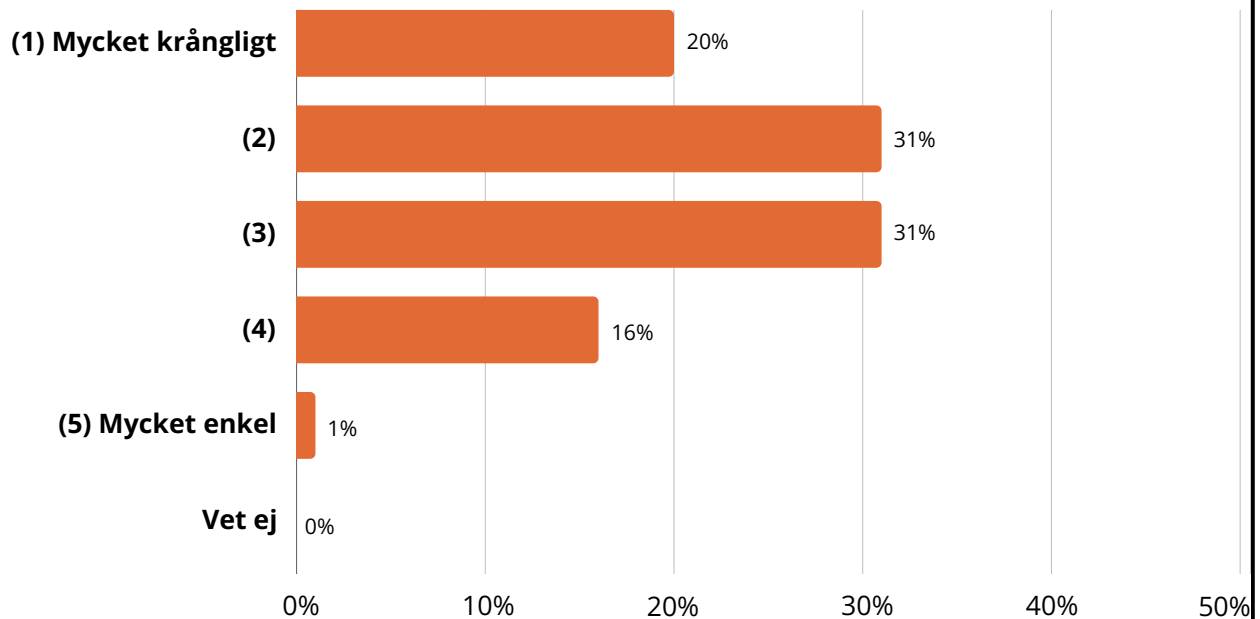
Anm. 611 företag som deltar i offentlig upphandling besvarade frågan.

Majoriteten av de svarande företagen (74 procent) deltar i både annonserade upphandlingar och direktupphandlingar. Svaren visar en förhållandevis jämn fördelning överlag, även när man tittar på företagen utifrån deras storlek. Ytterst få av företagen synes rikta in sig på enbart direktupphandlingar. Detta gäller även de allra minsta företagen med 1-9 anställda, där 7 procent svarat att de väljer att begränsa sig till enbart direktupphandlingar.

Krångelfaktorn består

En fråga som ofta lyfts av företag kring offentlig upphandling är att det är krångligt och tidskrävande att delta. För att följa utvecklingen i frågan har vi ställt en fråga kring detta i undersökningen. Resultatet redovisas i **diagram 5**.

Diagram 5 **Överlag, hur uppfattar ni processen kring att delta i offentliga upphandlingar?**



Anm. 607 företag som deltar i offentlig upphandling besvarade frågan.

Man kan konstatera att en något mindre andel av företagen totalt sett (51 procent mot tidigare 56 procent) anser att upphandling är mycket eller ganska krångligt. Det är även en något större andel av företagen som anser att det är ganska eller mycket enkelt (17 procent mot tidigare 12 procent). Detta kan vara ett tecken på att utvecklingen långsamt går åt rätt håll.

Med detta sagt visar dock svaren att tjänsteföretag som deltar i offentlig upphandling alltjämt upplever processen som övervägande krånglig. Resultatkurvan i diagrammet är i stort densamma som i rapporten från 2021. Liksom i den förra undersökningen upplever företag i mediesektorn mer krångel än snittet. Andra branschspaningar från den nu aktuella undersökningen är att techsektorn synes drabbas av något mer krångel än snittet medan städbranschen ligger under snittet.

En del fritextsvar som har lämnats i enkäten ger en bild av sådant som företagen upplever skapar avseende krångel. Här redovisas några exempel.

Exempel på fritextsvar:

- "Tiden vi lägger på upphandlingar har på 4 år ökat från 300 timmar till 1000 timmar med samma antal vunna ramavtal och samma intäktsgard."
- "Små och medelstora bolag kan inte finansiera den typ av upphandlingar där pris är den viktigaste faktorn. Dels är det tidskrävande att lämna anbud, dels måste det vara lönsamt att leverera tjänsten."
- "Det är himla krångligt. Det är inget vi orkar hålla på med. Vi klarar oss utan dem - Eftersom att vi får fullt betalt av privata beställare - helt utan krångel. Det känns som om de offentliga går miste om oss - de bästa konsulterna - som klarar sig ändå."
- "Jag upplever generellt att vid tjänsteupphandling är insatsen vid små uppdrag helt oproportionerlig till själva arbetet. Vid resursupphandling är det liten insats, men med en tjänst kan anbudsarbetet ta en stor del av tiden det sedan tar att utföra, vilket gör att insatsen att skriva ett anbud inte är värt mödan då de sällan väljer nya leverantörer."

Generellt tyder enkätsvaren på att ju mindre företag, desto större upplevelse av krångel - och vice versa. Det är inte förvånande utfall med tanke på att större företag normalt har mer resurser och expertis att avsätta för att delta i offentlig upphandling än mer småskaliga företag.

Sammantaget finns all anledning för offentlig sektor att fortsätta att försöka förenkla, förtydliga och förklara upphandlingsproceduren så att ännu fler tjänsteföretag upplever den som hanterbar.

Det bör noteras att även kravställandet sannolikt kan bidra till att företag upplever upphandlingsproceduren komplex och byråkratisk. Kravställandet berörs närmare senare i rapporten.

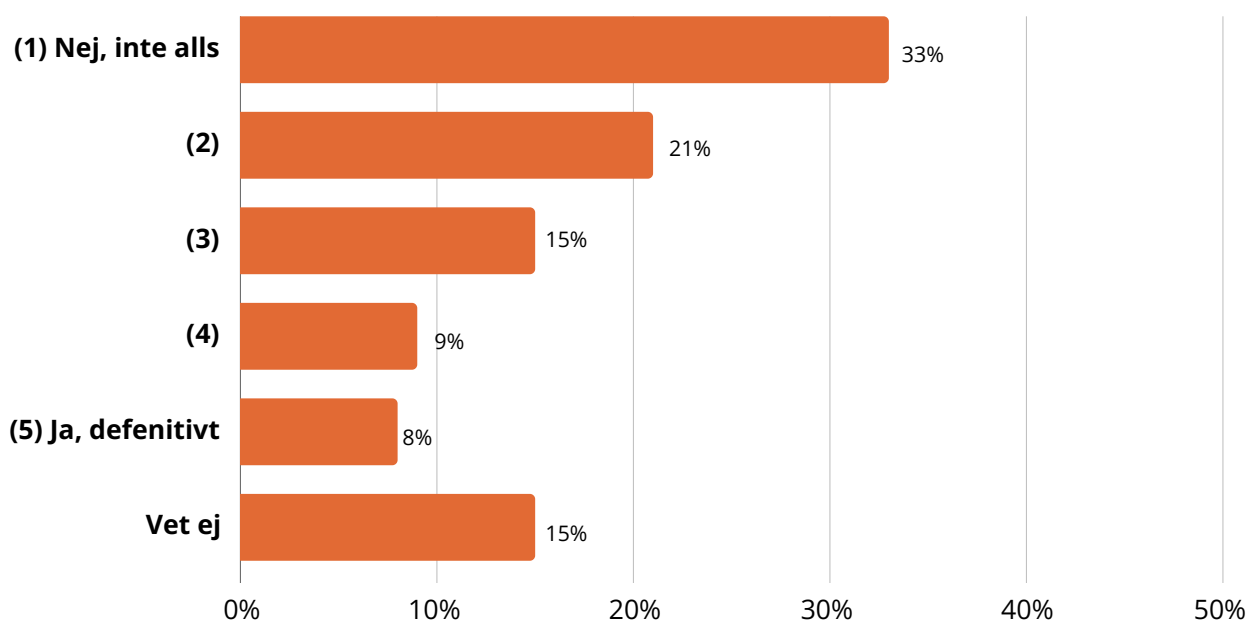
Förenklingsreformen hittills utan tydlig effekt för företagen

Sedan 1 februari 2022 gäller förenklade regler för upphandlingar vars värde understiger EU:s tröskelvärden och därmed inte omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv. Avseende LOU återfinns de nya reglerna i 19 kap[9]. Syftet med reformen var att göra regelverket enklare, både vad gäller utformning och innehåll. De nya reglerna ger ett stort utrymme åt de upphandlande organisationerna att själva utforma varje upphandling. De nya reglerna innebär ett minskat antal regler och en större flexibilitet för de upphandlande organisationerna, samtidigt som dessa nu i upphandlingsdokumenten behöver tydliggöra för anbudsgivarna vad som gäller i de enskilda upphandlingarna.

Det som möjligen kan upplevas som en förenkling för upphandlarna behöver inte automatiskt innebära förenklingar för de företag som deltar i upphandlingarna. Det är av stor vikt att följa utvecklingen och hur leverantörerna upplever tillämpningen av de nya reglerna. En sådan fråga här därför ställts i enkätundersökningen. Resultatet framgår av **diagram 6**.

[9] De nya reglerna för annonspliktiga upphandlingar har införts i 19 kap. lagen om offentlig upphandling (LOU), 19 kap. lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och 15 kap. lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFFS). För att göra rapporttexten överblickbar nämns dock endast LOU i det följande.

Diagram 6 Sedan 1 februari 2022 gäller nya regler i Sverige för upphandlingar som inte omfattas av EU:s upphandlingsregler (jfr. 19 kap LOU). Avsikten var att förenkla upphandlingsproceduren. Har ni som anbudsgivare upplevt någon förändring i sådana upphandlingar?



Anm. 605 företag som deltar i offentlig upphandling besvarade frågan.

Svaren indikerar inga tydliga effekter i nuläget av förenklingsreformen. En majoritet av företagen förefaller inte uppleva någon direkt förändring i upphandlingar genomförda enligt det nya kap 19 LOU. En mindre andel anser dock att det har skett förändringar. De fritextsvar som har lämnats i anslutning till frågan indikerar att de förändringar som företagen upplever inte bara behöver innebära förenklingar, utan även kan handla om motsatsen.

Exempel på fritextsvar:

- "Det är stor skillnad mellan myndigheter, vissa har förenklat andra inte"
- "Färre dokument att lämna in"
- "Högre krav på detaljinsikter, hårda granskningar av stödfunktioner."
- "Fler uppdrag annonseras via förenklat upphandlingsförfarande"
- "Mer DIS, mindre ramavtal. Mer krav på väldigt exakta referenser"
- "Mer intyg osv. Mycket formaliteter, trots att man tidigare varit "godkänd" leverantör"

Exempel på fritextsvar:

- "Det har blivit svårare och kraven ökar"
- "I vissa fall kontrollerar beställaren formalia själv, vilket underlättar"
- "Enklare och därmed snabbare"
- "Tydligare struktur"

Det kan skönjas en viss osäkerhet bland respondenterna. En del fritextsvar verkar avse upphandlingar som skett enligt det nya regelverket, medan andra förefaller avse mer generella tendenser avseende upphandlingarnas genomförande.

Sammantaget kan konstateras att reglerna i 19 kap LOU ännu inte har varit i kraft så länge och att det finns all anledning att följa och utvärdera frågan om reglernas tillämpning och effekter.

Ovisst angående antalet direktupphandlingar

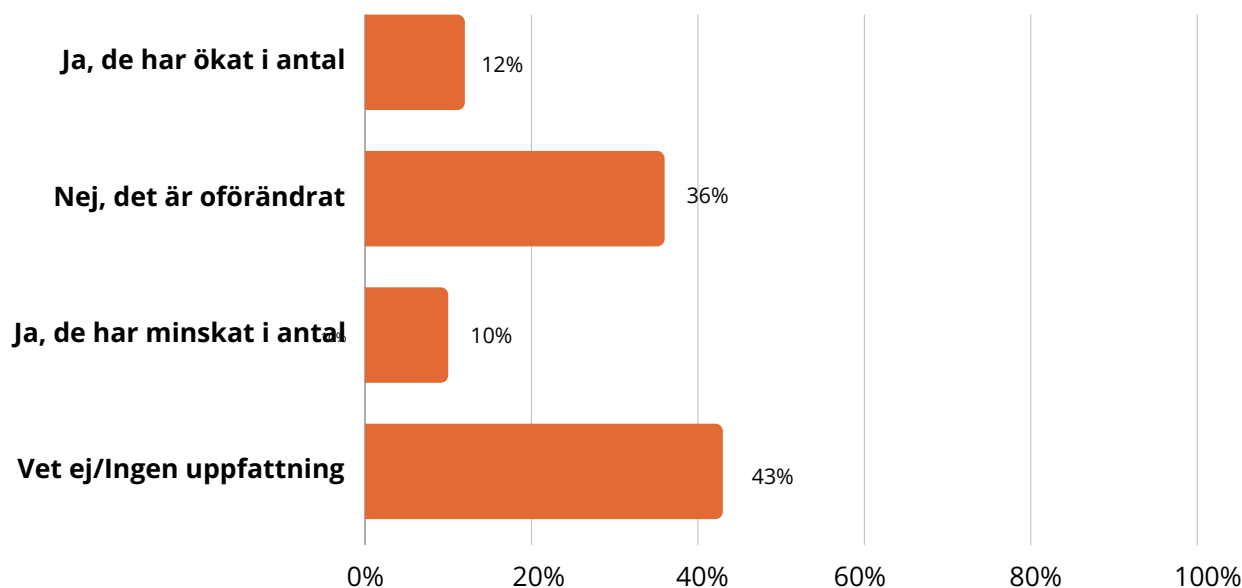
Med direktupphandlingar avses upphandlingar vars värde understiger en nationellt bestämd gräns och som inte har några formkrav eller krav på annonsering. Upphandlande organisationer behöver dock besluta om riktlinjer för sin direktupphandling och ska dokumentera genomförda direktupphandlingar vars värde överstiger 100 000 kronor.

Den 1 februari 2022 började nya regler gälla rörande direktupphandling[10]. De nya reglerna innebär bland annat att direktupphandlingsgränsen för sociala tjänster och andra särskilda tjänster har höjts upp till EU:s tröskelvärden. Det är därmed tillåtet att direktupphandla socialtjänst, hälsovård, utbildning och en rad andra tjänster till ett värde om 8 109 450 kronor, vilket är nu rådande tröskelvärde. Direktupphandlingsgränsen för övriga tjänster samt för varor och byggtreprenader fastställdes samtidigt till ett fast värde om 700 000 kronor enligt LOU respektive 1,2 miljoner kronor enligt LUF och LUFFS. De nya reglerna innebär även ett annat sätt att beräkna direktupphandlingarnas värde än vad som tidigare har gällt i Sverige – nu ska värdet beräknas på samma sätt som vid annan upphandling.

Det är av intresse att följa hur de nya reglerna påverkar användandet av direktupphandlingar. Detta särskilt som direktupphandlingar inte omfattas av statistiken inom upphandlingsområdet. Vi har därför frågat tjänsteföretagen om de upplever någon förändring i antalet direktupphandlingar under de senaste två åren. Svaren framgår av **diagram 7**.

[10] De nya reglerna för annonspliktiga upphandlingar har införts i 19 kap. lagen om offentlig upphandling (LOU), 19 kap. lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och 15 kap. lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFFS). För att göra rapporttexten överblickbar nämns dock endast LOU i det följande.

Diagram 7 Direktupphandlingar är upphandlingar som inte behöver annonseras. Har ni under de senaste två åren upplevt att antalet direktupphandlingar har förändrats?



Anm. 600 företag som deltar i offentlig upphandling besvarade frågan.

De flesta företag som har uppgivit en åsikt i frågan uppfattar att antalet direktupphandlingar är oförändrat. Det finns dock även de som anser att antalet direktupphandlingar har ökat (12 procent) och att antalet har minskat (10 procent). Noteras kan att hela 43 procent har angivit att de inte har någon uppfattning i frågan. Det förefaller således finnas en betydande ovisshet bland leverantörerna i frågan. Svaren följer i stort samma kurva oavsett storlek på företag.

Sannolikt är det svårt för ett enskilt företag att få en mer övergripande bild av trenderna i fråga om användandet av direktupphandlingar. Detta är rimligen en anledning till de svar som företagen har lämnat.

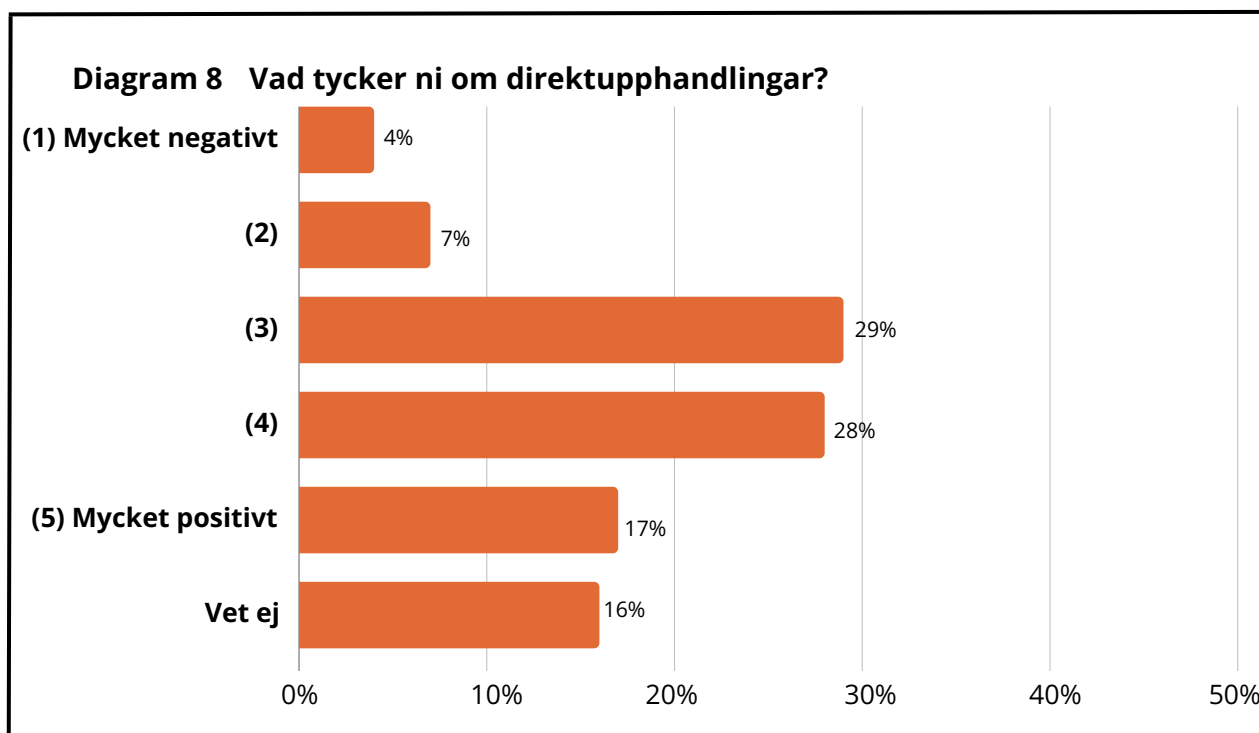
Den befintliga statistiken inom upphandlingsområdet omfattar inte direktupphandlingar, utan enbart annonserade upphandlingar. Om man ser till den statistik som finns rörande annonserade upphandlingar, så visar den att annonserade upphandlingar har minskat i antal sedan beloppsgränserna för direktupphandlingar höjdes. Antalet annonserade upphandlingar har legat ganska konstant på omkring 18 400 under de senaste åren, fram till och med år 2021. En tydlig minskning - till cirka 17 200 - skedde dock år 2022, efter höjningen av direktupphandlingsgränserna. Detta kan förmodligen förklaras av att det har genomförts fler direktupphandlingar, som inte behöver annonseras. Upphandlingsmyndigheten, som ansvarar för statistikdatabasen, delar denna bedömning[11].

I ljuset av att direktupphandlingar är en upphandlingsform som sannolikt används frekvent och som sammantaget omfattar betydande värden är det av stort intresse att följa och utvärdera tillämpningen av direktupphandling i ljuset av de nya reglerna. En utvecklad upphandlingsstatistik som även omfattar direktupphandlingar vore enligt Almega en viktig och önskvärd del i detta.

[11] Upphandlingsmyndighetens statistiktjänst De nya reglerna för annonspliktiga upphandlingar har införts i 19 kap. lagen om offentlig upphandling (LOU), 19 kap. lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och 15 kap. lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUF5). För att göra rapporttexten överblickbar nämns dock endast LOU i det följande.

Företagen övervägande positiva till direktupphandlingar – men pekar även på risker

Som framgått av tidigare avsnitt är direktupphandlingar något som de flesta företag som deltar i offentlig upphandling berörs av. För att få en bild av vad medlemsföretagen tycker om denna typ av upphandlingar har vi ställt en fråga om detta i enkäten. Svaren framgår av **diagram 8**.

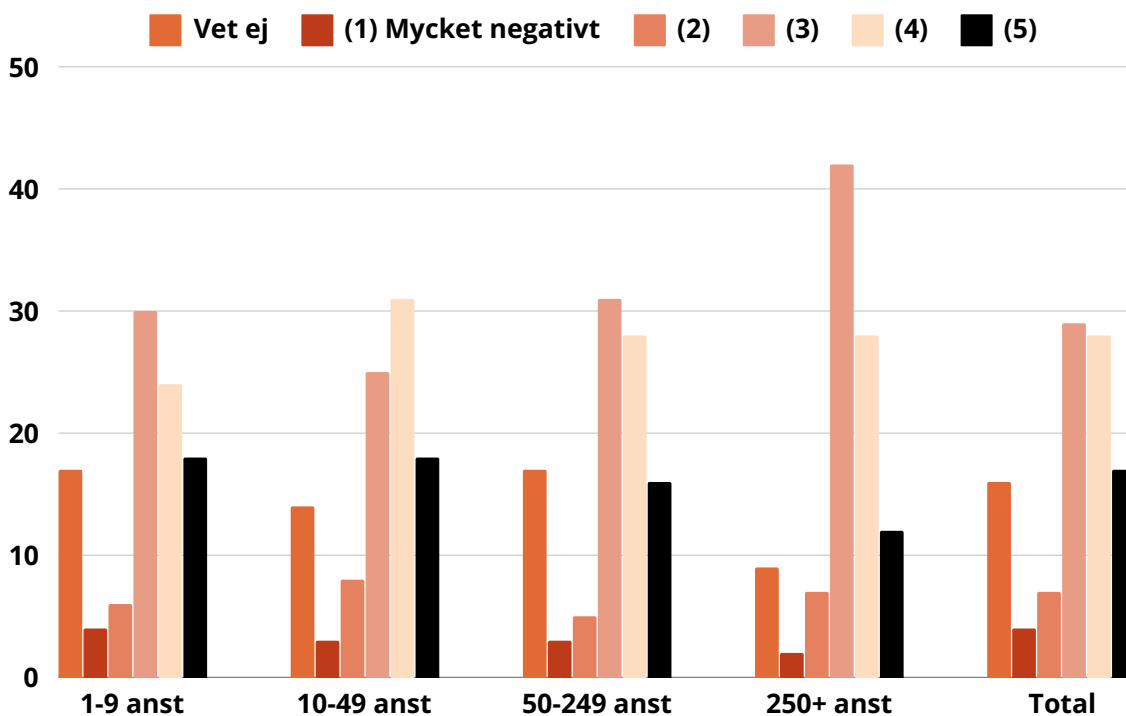


Anm. 597 företag som deltar i offentlig upphandling besvarade frågan.

Svaren ger vid handen att företagen som deltar i offentlig upphandling är övervägande positiva till direktupphandlingar. Något mer positiva än snittet verkar företag inom Innovationsföretagen (tekniska konsulter och arkitekter), Kompetensföretagen (bemanning och rekrytering), Säkerhetsföretagen, Utbildningsföretagen och Vårdföretagarna vara. Serviceföretagen (städbranschen) och Tågföretagen är dock mindre positiva än snittet.

Diagram 9 visar hur företag i olika storleksklasser resonerar i frågan.

Diagram 9 Vad tycker ni om direktupphandlingar?



Anm. 597 företag som deltar i offentlig upphandling besvarade frågan.

Svaren tyder på att det inte är någon större skillnad mellan hur företag i olika storleksklasser ser på direktupphandlingar. Det förefaller således inte vara så att de mindre tjänsteföretagen har någon märkbart annan inställning till direktupphandling än de större företagen.

För att få en bild av hur företagen resonerar i fråga om direktupphandling kan de kommentarer som har lämnats i anslutning till frågan vara av intresse. Nedan listas några av dessa fritextsvar.

Exempel på fritextsvar:

- "Direktupphandlingar har sitt syfte vid brådskande behov eller en mindre volym där anbudsprocessen känns orimligt komplicerad."
- "Ger bättre fokus på vad kunden behöver, till rätt pris."
- "Risken med korruption ökar."
- "Ger möjlighet att introducera teknik/pilotprojekt tidigt till kunder."
- "Ger små chans att leverera det värde som saknas när de stora vinner."
- "Enklare förfarande. Konkurrensutsättning av anbud kan fortfarande ske."
- "Man kan utveckla uppdraget i dialog med beställaren."

Exempel på fritextsvar:

- "Känns som att man som lokal aktör kan få chansen att få affärer när det är direktupphandling, till skillnad mot en vanlig upphandling."
- "Bra, om jag får fördelar."
- "Upphandlingarna är inget problem. Fiflet däremot..."
- "En bra upphandlingsform för mindre volymer."
- "Den brukar oftast vara riktad till ett visst företag."
- "Känns som en ärligare metod, mindre admin och krångel för alla parter."
- "Det blir ingen konkurrenssituation och det flyger under radarn."

Det kan konstateras att direktupphandlingar av många upplevs som en snabbare och mindre komplicerad inköpsprocess. Det framförs även att det är lättare att landa i ändamålsenliga lösningar utifrån den upphandlande myndighetens behov. Företagen verkar anse att direktupphandling kan vara lämpligt i olika situationer, framför allt vid upphandlingar av mindre värden och brådskande situationer. Vissa ser det även som ett bra sätt att kunna introducera nya lösningar.

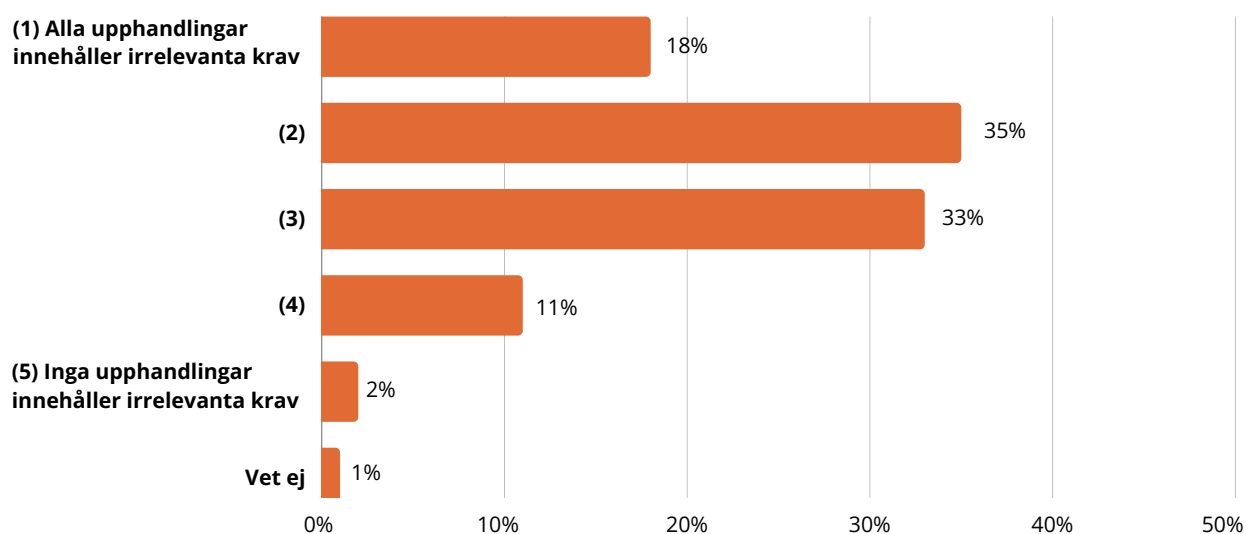
Samtidigt pekar många på att det vid direktupphandling blir mindre insyn och mindre konkurrens. Fritextsvaren lyfter även att det blir ökat utrymme för godtycke och att det redan på förhand är bestämt vem som ska vinna kontraktet.

Sammantaget anser Almega att det finns anledning att följa utvecklingen av direktupphandlingarna och deras tillämpning. Detta i synnerhet som det för vissa typer av tjänster numera finns större utrymme att göra direktupphandlingar. Rätt utformat kan direktupphandling bidra till enkla och smidiga inköpsförfaranden. Det är dock viktigt att denna upphandlingsform används på ett ändamålsenligt sätt, som värnar effektiva och bra inköp för skattepengarna. Större direktupphandlingar bör exempelvis konkurrenssättas. Riskerna för godtycke och korrupcion måste beaktas och minimeras.

Fortsatt missnöje med kravställandet

Kravställandet i upphandlingarna skapar ofta frustration bland företagen. Irrelevanta krav anses vanligt förekommande. Den förra undersökningen bekräftade detta. För att få en uppdaterad bild har vi ställt motsvarande fråga även i den nu aktuella undersökningen. **Diagram 10** visar hur företagen har svarat.

Diagram 10 Hur ser ni generellt på kravställandet inom offentliga upphandlingar?



Anm. 597 företag som deltar i offentlig upphandling besvarade frågan.

Svaren som har lämnats visar att tjänsteföretagens missnöje med kravställandet kvarstår. Det är i stort samma totalresultat som i den förra mätningen. Den nu aktuella mätningen visar heller ingen märkbar skillnad i svaren som lämnats av företag i olika storlekskategorier. En majoritet av företagen anser att de flesta upphandlingarna innehåller irrelevanta krav. Serviceföretagens medlemmar (städbranschen) synes dock anse detta i mindre utsträckning än andra branscher. Säkerhetsföretagens och Tågföretagens medlemmar framstår å andra sidan något mer missnöjda med kravställandet än övriga.

En del fritextsvar som har lämnats i enkäten ger en bild av sådant som företagen upplever skapar problem i upphandlingarnas kravställande. Här redovisas några exempel.

Exempel på fritextsvar:

- "Det verkar ställas krav som bara stora bolag eller bolag som redan har avtal kan uppfylla."
- "Det händer att man ställer krav som strider mot andra statliga verks regler och direktiv, detta är en olät som offentlig sektor måste få bukt med."
- "Upphandlingarnas kvalitetskrav kan alla som lämnar anbud hoppa jämfota över. Då blir utvärderingen endast på pris. [...] Alla seriösa företag kommer mer och mer att sluta lämna anbud De offentliga upphandlarna gräver sin egen kvalitetskrav på dessa offentliga upphandlingar."

Exempel på fritextsvar:

- **"Hårdare krav, fler intyg och bevis på kravuppfyllande."**
- **"Ofta finns ett krav på att man ska ha genomfört uppdrag åt det offentliga. I vår bransch är det ett irrelevant krav då det inte spelar någon roll. Så det känns som en onödig tröskel som ofta är ett hinder, och som saknar betydelse i praktiken."**
- **"Upphandlaren saknar relevant kompetens eller har bristande erfarenhet för den (i vårt fall) tjänst som upphandlas och ställer därmed irrelevanta krav och missar viktiga aspekter. Detta leder till att många anbudsgivare lämnar priser som är helt orimliga."**
- **"Skriv inte massa krav som ändå inte följs upp eller ännu värre kostar mycket pengar att följa upp i form av Adm personal om kraven ändå är verkningslösa, dvs tillför inte att uppdraget blir av högre kvalite. Alltså använd inte tomhylsor när ni gör upphandlingar."**
- **"Önskar mer att upphandlingsenheterna har mer tid till att lyssna in krav om vissa specifika kompetenser som kan krävas i vissa typer av tjänster. I nuläget går många på tidigare upphandlingsunderlag trots att marknaden har nya företag med ny kompetens som skulle vara bättre."**
- **"Kraven har höjts och villkoren kan variera stort beroende på kommun."**
- **"Väldigt ofta upplevs förfrågningsunderlagen "kopierade" från en snarlik, men ändå olik, tidigare upphandling."**
- **"Det blir fler och fler krav, både sådana som har med upphandlingens innehåll att göra och krav som har att göra med formalia och styrdokument. Ibland händer det att det tar så lång tid att svara på förfrågan att det svårt att göra pengar på uppdraget, även om vi får det."**

Kravställandet är en viktig del av upphandlingarna. För att skapa träffsäkra inköp är det av stor betydelse att kraven upplevs som relevanta och ändamålsenliga. Av stor vikt är även avtalsvillkoren, som behöver vara balanserade för att inte skrämja bort anbudsgivare. Kravställandet är kort och gott av betydelse både för leverantörernas möjligheter att lägga affärsmässiga anbud och för offentlig sektors möjligheter att kunna få sina behov tillgodosedda på ett gott sätt.

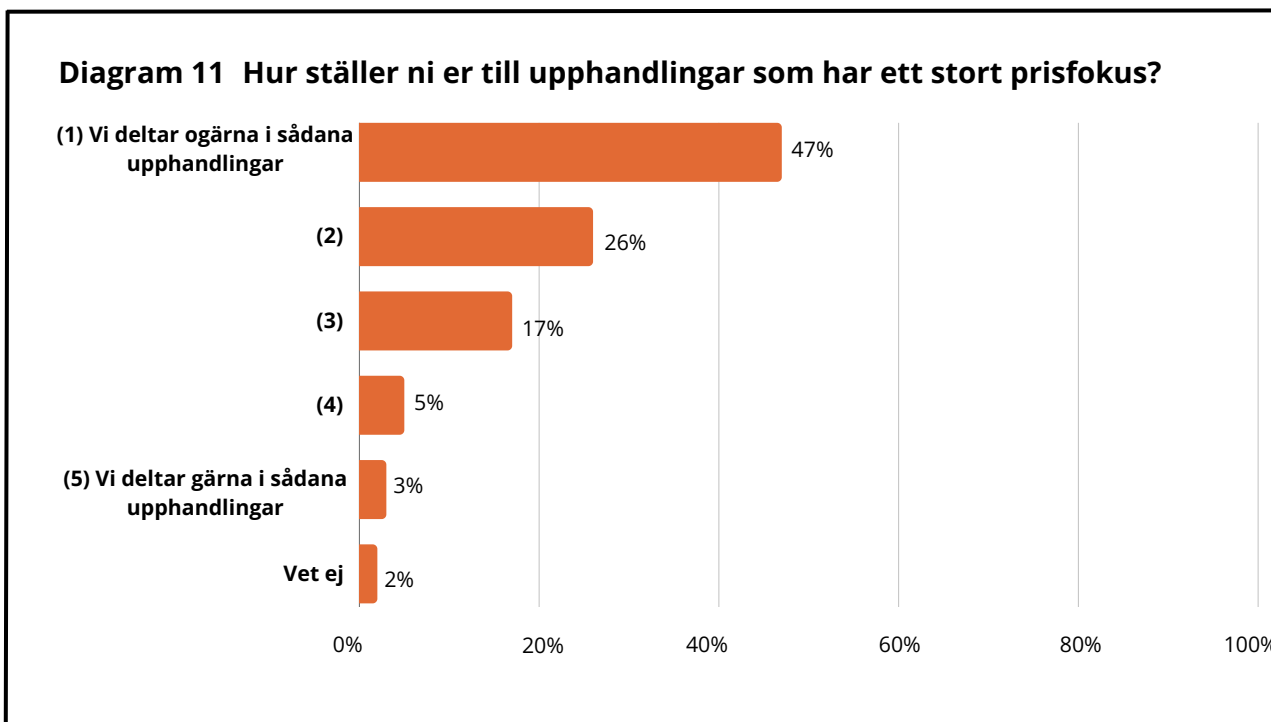
Mål- eller funktionsinriktade upphandlingar med färre detaljkrav och tydligare styrning mot vad som ska uppnås kan vara en modell att arbeta med i större utsträckning. Rätt använda kan sådana upphandlingar minska kravbördan för företagen och samtidigt skapa utrymme för innovation och nytänkande.

Vi kan konstatera att frågan om vad som är kvalitet kan vara komplex, inte minst i fråga om tjänster. Det innebär utmaningar i fråga om hur kravställande kring detta kan utformas på ett relevant sätt.

Slutsatsen är att detta är ett område som fortsatt behöver utvecklas. En nyckel till detta är att skapa branschkännedom och marknadsdialog inför upphandlingarna, vilket vi behandlar senare i rapporten.

Starkt prisfokus avskräcker alltmer

I den förra undersökningen som presenterades i Almegas rapport 2021 framgick att många tjänsteföretag som är aktiva inom offentlig upphandling ogärna deltar i upphandlingar som har stort fokus på priset. Kritiken mot prispressen i upphandlingarna har inte minskat sedan dess. För att få en uppdaterad bild av hur tjänsteföretagen ser på upphandlingar som har ett starkt prisfokus har vi ställt samma fråga i denna undersökning. Av **diagram 11** framgår hur företagen har svarat.



Anm. 588 företag som deltar i offentlig upphandling besvarade frågan.

Resultatet visar en tydligt ökad motvilja till upphandlingar med stort prisfokus bland företagen. Hela 47 procent anger nu att de ogärna deltar i sådana upphandlingar, mot tidigare 39 procent. Om man ser till de två översta staplarna (stapel 1 och 2) så är det nu hela 73 procent som ogärna eller ganska ogärna deltar i sådana upphandlingar. Detta kan jämföras med 58 procent i den förra undersökningen.

De allra minsta företagen (1-9 anställda) förefaller vara något mindre negativa än övriga, men den övergripande aversionen mot upphandlingar med stort prisfokus gäller tydligt för företag i alla storleksklasser.

I fråga om specifika branscher kan konstateras att Vårdföretagarnas medlemmar, som arbetar inom vård och omsorg, är mer positiva till att delta i upphandlingar med stort fokus på pris än snittet. Medlemmar i Innovationsföretagen (arkitekter och tekniska konsulter), Medieföretagen (kommunikationsbyråer etc), Tågföretagen och Utbildningsföretagen är emellertid mer negativa än snittet.

De företag som har deltagit i enkäten har haft möjlighet att lämna fritextsvar och här listas några kommentarer som ger en bild av hur de ser på prisfaktorn i upphandlingarna.

Exempel på fritextsvar:

- "Upphandlingar handlar ALLTID om pris och aldrig om kvalitet. "Race to the bottom" är det som gäller. Bristande kompetens dålig kontinuitet och obefintlig uppföljning ger skröp till leverans. Den offentliga sektorn urholkas på grund av att man inte vet vad som ger kvalitet."
- "Priset styr många gånger allt för mycket och i kombination med en svag utvärdering av leverantörernas förmågor blir det sällan bra över tid".
- "Vi måste kämpa mot lägsta pris-pressen tillsammans. Upphandlare har ofta dålig kunskap om osund konkurrens och graå/svarta arbetsgivare som låga priser för med sig."
- "Tanken med lägsta pris till samma kvalitet är bra för samhälle, men om den som handlar upp inte har koll på branschen, vad som driver kostnader för ett företag, men ändå sätter att allt ska ingå men att omfattningen kan ändras men ändå ska ingå i fastpris så blir det extremt dyrt. Lägsta pris blir då ett risktagande som kommer med högre pris."
- "Prisdumpingen är mer utbredd än någonsin. Upphandlarna måste lära sig att själva sätta priset de är beredda att betala för tjänster och sedan utvärdera på kvalitet."
- "Allt fokus på pris kommer göra att vi med kollektivavtal, ISO, säkerhetsföreskrifter inte kommer vilja delta då kommuner enbart fokuserar på lägsta pris. Ohållbart i längden."
- "Orimlig prissättning (mina som jag anser det oseriösa konkurrenter dumpar timpriser till orimlig nivå). Jag anser att kommuner vid tex ramavtalsupphandling ska sätta ett timpris som de bestämmer. Sedan avgörs allt på kompetens och referenser, erfarenhet m.m."
- "Det blir ofta så dyrt att lämna anbud att det blir ointressant. De som får uppdraget tar dem till låga priser och ljuger om nedlagda timmar för att få ihop affären. Vi vill inte vara med på en sådan marknad så vi har slutat med LOU-affärer helt."
- "Så länge det enbart är priset som gäller är det ointressant egentligen för seriösa bolag som har avtal, försäkringar och riktiga löner."

Sammantaget drar Almegas medlemsföretag tydligt i nödbromsen i fråga om tjänsteupphandlingar med stort prispokus. Många företag upplever att prislappen blir så låg att det blir svårt att leverera utlovad kvalitet i uppdraget. De vill att upphandlande organisationer ska styra bort från den inslagna vägen.

Resultatet och varningssignalerna från företagen behöver tas på allvar vid utformningen av upphandlingarna. Det bör understrykas att prisfaktorn är den vanligaste anledningen till att företagen helt avstår från att delta i offentlig upphandling (se diagram 3). Om utvecklingen fortsätter kan fler företag inom tjänstesektorn välja att lämna den offentliga marknaden. Det bör framhållas att risken är att de som lämnar är engagerade och skötsamma företag som är drivande och vill leverera god kvalitet i sitt arbete, men inte anser sig klara detta med stark prispress. En sådan utveckling vore olycklig och oroväckande.

Valet av tilldelningsgrund och utformning av upphandlingen behöver beaktas av de upphandlande organisationerna i ljuset av detta resultat.

Självklart är priset en faktor av betydelse i offentlig upphandling. Detta handlar ju om inköp för våra gemensamma skattemedel. Men med det sagt handlar det om att försöka hitta rätt kvalitet till rätt pris. För att skapa en bra avtalsrelation krävs affärsmässighet i uppdraget.

En variant som synes uppskattas av förhållandevis många leverantörer inom tjänstesektorn är att använda fast pris på lämplig nivå och utvärdera på kvalitet. Mer användande av denna metod kan vara en väg framåt.

Som kommer beröras närmare i det följande är aktiv uppföljning under kontraktstiden en viktig åtgärd för att säkra efterlevnad av uppställda krav och utlovad kvalitet i leveransen. Det gäller alltid - och kanske i synnerhet när kontrakt har upphandlats under stark prispress.

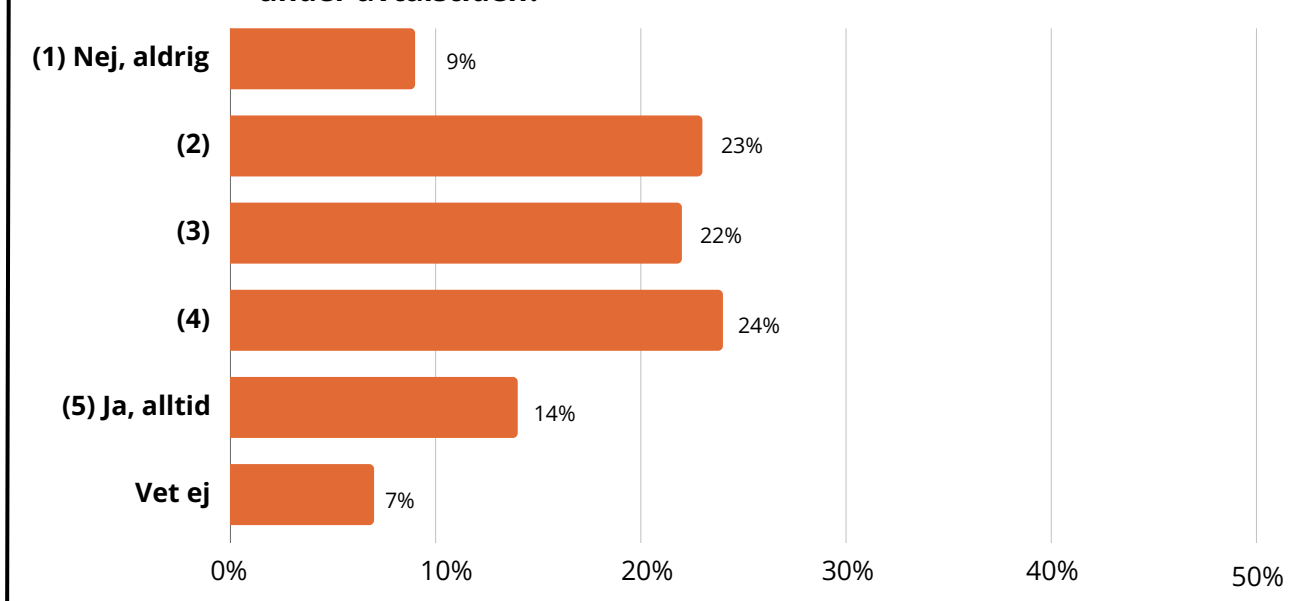
Uppföljningen är något bättre, men fortsatt bristfällig

Den offentliga upphandlingen är en inköpsprocedur som resulterar i en avtals- och affärsrelation. Det är under kontraktstiden som upphandlingen ska realiseras – det är då den faktiska leveransen sker. En ändamålsenlig kontroll och uppföljning behöver ske under kontraktstiden.

För de många seriösa leverantörerna inom tjänstesektorn är leveransen minst lika viktigt som själva upphandlingen. Om de själva har vunnit upphandlingen så vill de ha en dialog med sin kund under avtalstidens gång kring leveransen. Om de inte har vunnit upphandlingen är de måna om att kontroll ska ske så att vinnande leverantör faktiskt lever upp till sina åtaganden. Detta är av stor betydelse för att skapa sunda konkurrensförutsättningar och förtroende för de offentliga affärerna i leverantörsledet. Naturligtvis har den upphandlande organisationen även ett betydande eget intresse av att följa upp att leveransen lever upp till vad som har utlovats. Att uppföljning sker ligger ytterst i allas vårt intresse, eftersom det handlar om inköp som görs för våra skattepengar.

Den undersökning som redovisades i rapporten 2021 visade att uppföljningen behöver utvecklas. För att få en uppdaterad bild av läget har en motsvarande fråga ställts i denna undersökning. **Diagram 12** visar resultatet.

Diagram 12 Om ni vunnit en upphandling, upplever ni då att den upphandlande parten kontrollerar att ni lever upp till kraven under avtalstiden?



Anm. 593 företag som deltar i offentlig upphandling besvarade frågan.

Resultatet visar att det fortfarande finns stor spridning i fråga om förekomsten av uppföljning. En större andel av företagen upplever dock att uppföljning alltid eller ofta sker idag – 38 procent mot tidigare 25 procent. Vidare svarar något färre att uppföljning sällan eller aldrig sker, 32 procent mot tidigare 36 procent. Det är ingen större skillnad i svaren utifrån storleksklass på företag.

Företag i Tågföretagen, Utbildningsföretagen och Vårdföretagen upplever att uppföljning och kontroll sker i större utsträckning än totalresultatet som visas i diagrammet. Resultatet för Innovationsföretagen (arkitekter och tekniska konsulter) samt Säkerhetsföretagen ligger dock under snittet.

Övergripande kan man tolka resultatet som ett steg i rätt riktning i fråga om förekomsten av uppföljning och kontroll av upphandlade avtal, vilket är positivt. Det kan dock konstateras att resultatet förefaller variera mellan olika branscher.

Följande fritextsvar som har lämnats inom ramen för enkäten ger en inblick i situationen i fråga om uppföljning.

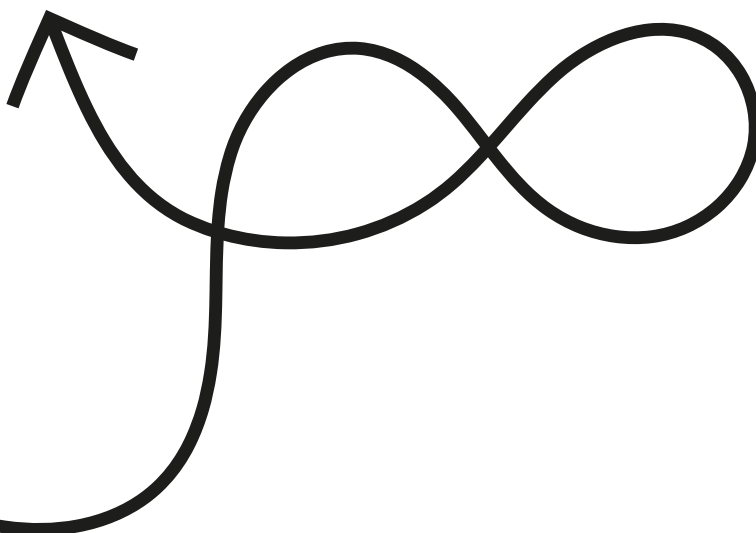
Exempel på fritextsvar:

- **"Kraven ställs ofta så högt att det är den leverantör som vågar chansa eller förlänga sanningen mest som vinner. Alla vet att när väl leveransen startat finns eventuella brister upptäckts så bryts inte avtalet utan fortsätter."**
- **"Jag skulle gärna se mer fokus på kvalitet och efterlevnad av uppdraget."**
- **"Upphandlingsavdelningarna har blivit mindre tillgängliga för dialog och mer kontrollerande på ett negativt sätt, dvs aldrig kärnan i kvaliteten som kontrolleras."**
- **"Höga krav ställs i upphandlingar, sen följs de inte upp!"**
- **"Så gott som alltid för mycket fokus på själva upphandlingsprocessen och alldeles för lite fokus på att säkerställa att användaren av den upphandlade varan/tjänsten får det man vill ha och är nöjd med leveransen. Resultat: "operationen lyckades men tyvärr dog patienten."**

Almega kan konstatera att det finns många upphandlande organisationer i landet och dessa har kommit olika långt beträffande uppföljning under kontraktstiden. På många håll finns det mycket kvar att göra för att utveckla organisationerna och arbetet kring uppföljning av upphandlade kontrakt. Detta arbete behöver fortsätta.

Att uppföljning sker är i sig viktigt. Hur uppföljningen sker är dock även av betydelse. För att den upphandlande organisationen ska kunna säkra att avtalad leverans uppfylls och även fånga upp eventuella oklarheter och/eller problem kring avtalsförutsättningarna behöver aktiv uppföljning ske. Det ligger i det allmännas intresse, men är även efterfrågat av de många seriösa leverantörerna. Genom en aktiv och kvalitetsinriktad uppföljning kan sunda avtalsrelationer skapas och utrymmet för oseriösa aktörer minska. Målsättningen måste vara att alla upphandlande organisationer aktivt ska arbeta med uppföljning av upphandlade kontrakt.

Att i dialog med marknaden utforma relevanta krav och balanserade kontraktsvillkor som på ett ändamålsenligt sätt även följs upp under kontraktstiden är vägen framåt för affärsmässiga, kvalitetsinriktade och sunda offentliga affärer.

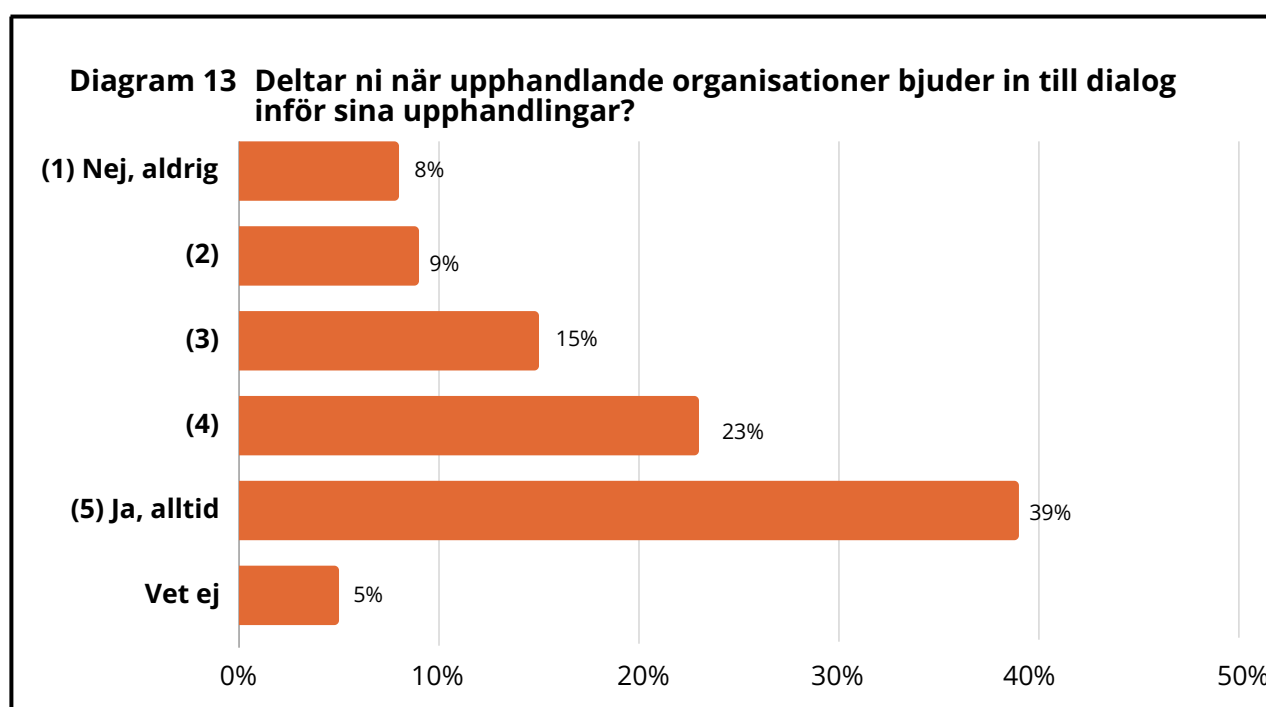


Positiv inställning till att delta i dialog inför upphandling

För att upphandlingarna ska lägga grunden för bra offentliga affärer är det av central betydelse att de uppfattas som relevanta och affärsmässigt intressanta av företagen som finns på marknaden. Att de personer som utformar upphandlingen har kunskap om branschen är en viktig parameter i detta. Det kan exempelvis handla om medvetenhet om branschens struktur och utmaningar, kännedom om nya metoder som utvecklats samt insikt i effekter av kravställande och utvärderingsmodeller.

Ett bra sätt att skapa sådan kunskap är att upphandlande organisationer har en dialog med marknaden inför kommande upphandlingar. Sådan dialog kan exempelvis ske genom användande av "Extern remiss" och "Request for information" (RFI), men även genom olika former av dialogmöten och studiebesök.

För att dialogen ska fungera krävs att det finns företag som har intresse och möjlighet att delta i den. För att få en bild av företagets intresse av att delta i sådan dialog har vi ställt en fråga om detta. Av **diagram 13** framgår hur företagen har svarat.

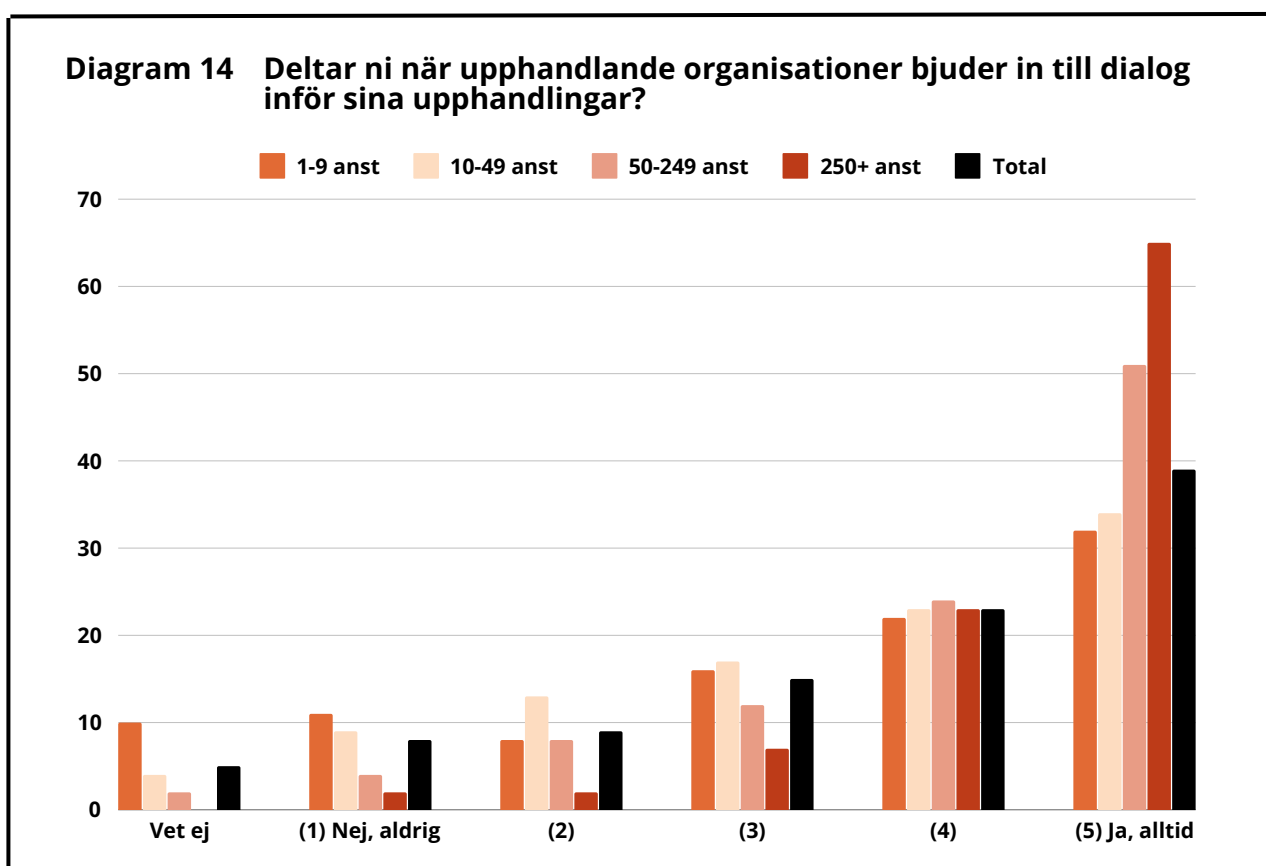


Anm. 595 företag som deltar i offentlig upphandling besvarade frågan.

Resultatet visar en övervägande positiv inställning till att delta i dialog inför offentlig upphandling. Totalt är det hela 62 procent som anger att de alltid eller ofta deltar i sådan dialog. Notera att frågan rör reellt deltagande i sådan dialog, inte bara en vilja att delta. Detta måste ses som ett tydligt besked från företagen om att de vill delta i dialogen.

Sett till branscher, så framstår det övergripande resultatet väl talande för de flesta branscher som fått svara på enkäten. Dock synes medlemmarna i Medieföretagen (kommunikationstjänster etc) delta i mindre utsträckning än snittet. Företag som förefaller vara mer engagerade i dialog än övriga är medlemmarna i Säkerhetsföretagen och Utbildningsföretagen.

Om man ser till hur företag i olika storleksklasser har svarat så finns vissa skillnader, vilket framgår av **diagram 14**.



Anm. 595 företag som deltar i offentlig upphandling besvarade frågan.

Resultatet visar att det är de större företagen som oftast deltar i dialogen. Över hälften av de svarande företagen i de två största företagskategorierna svarar att de alltid deltar. De mindre företagen deltar inte i lika stor utsträckning. Notera dock att en tredjedel av de svarande företagen med upp till 1-49 anställda anger att de alltid deltar i dialogen. Även mindre företag ser alltså detta som ett sammanhang som de vill delta i.

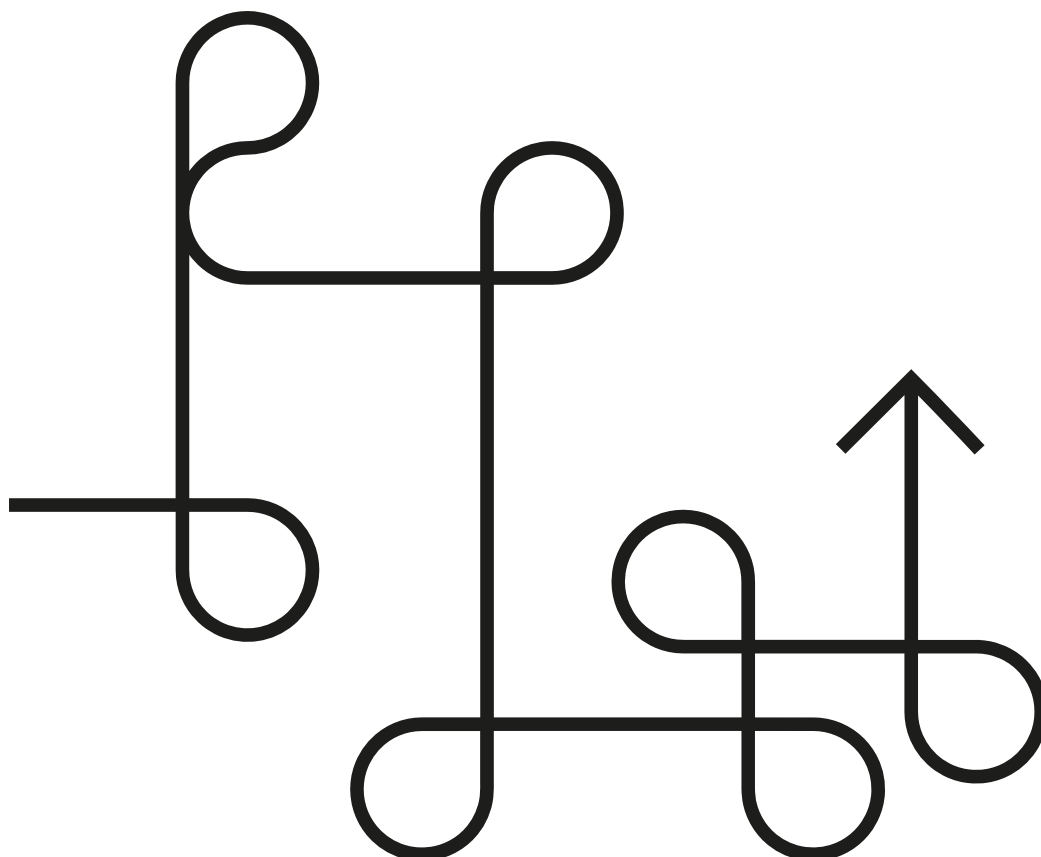
De svar som har lämnats av företagen ger en inblick i hur de resonerar i fråga om sitt deltagande i dialogen inför upphandlingarna.

Exempel på fritextsvar:

- "Det innebär ju gratis konsulttjänster. Vi har inte råd med det."
- "Alltid! Sällan det händer dock, enbart de större som har det så."
- "När vi bedömer att vi har leveranskunskap."
- "Det är ofta enda tillfället för oss att förstå vad kunden egentligen efterfrågar. "
- "Tidsslöseri som vi inte får betalt för."
- "Positivt med dialog där processen i övrigt ofta saknar dialog vilket ofta leder till missförstånd."
- "Hade gärna gjort om vi blev inbjudna. Vi försöker initiera sådana samtal."
- "Vi har aldrig varit med om att någon upphandlande organisation har bjudit in till dialog innan."

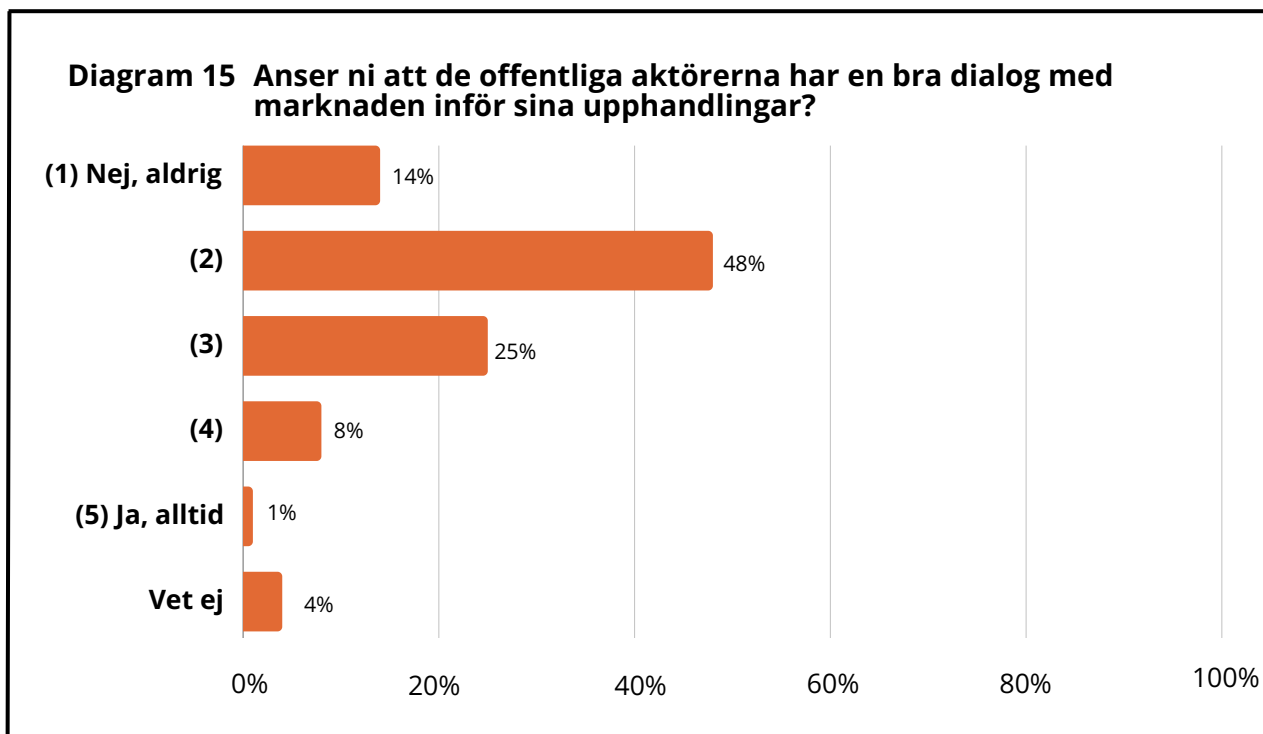
Begränsat med tid torde vara en viktig anledning till att i synnerhet mindre leverantörer väljer att avstå från att delta i dialogen. De har naturligen mer begränsade resurser att avsätta för detta.

En annan återkommande orsak förefaller vara att företagen inte har uppfattat att upphandlande organisationer har bjudit in till dialog. I det avseendet kan det finnas en potential för upphandlande organisationer att nå ut till fler aktörer på marknaden inför sina dialoger.



Företagen efterlyser bättre dialog inför upphandlingarna

I syfte att få en uppdaterad bild av hur tjänsteföretagen uppfattar själva dialogen har en sådan fråga ställts i enkäten. Resultatet framgår av **diagram 15**.



Anm. 595 företag som deltar i offentlig upphandling besvarade frågan.

Det är 62 procent av de svarande företagen som anser att det aldrig eller sällan är bra dialog, vilket kan jämföras med 64 procent i den förra undersökningen. Andelen företag som anser att dialogen alltid eller ofta är bra har ökat från 5 procent till 9 procent. Det framgår inga tydliga skillnader mellan svaren som lämnats av företag i olika storleksklasser, utan svaren är överlag talande för företagen i stort.

På ett övergripande plan kan således en viss förbättring i dialogen inför upphandlingarna kunna skönjas. Det är dock alltjämt en tydlig övervikt av tjänsteföretag som anser att dialogen brister. I fråga om branscher anser företag som är medlemmar i Medieföretagen (kommunikationstjänster etc) och Säkerhetsföretagen (bevakningstjänster o dyl) att dialogen fungerar sämre än snittet. Tågföretagens medlemmar anser dock att dialogen fungerar bättre än övriga. Företagen har haft möjlighet att lämna fritextsvar kring dialogen som sker inför upphandlingarna och nedan redovisas några av dessa kommentarer.

Exempel på fritextsvar:

- "Vissa har blivit mycket bra på det. Många har aldrig dialog vilket är obegripligt. Att köpa in så stora volymer tjänster utan att ha kunskap om branschen borde inte få ske."
- "Fler skulle kunna skicka RFI:er inför för att veta hur marknaden ställer sig till div olika krav och utvärderingssätt."
- "Nej, det är relativt ovanligt att det förs dialog. Vi upplever att många är rädda för att inte leva upp till principen om likabehandling om de väljer att föra dialog."
- "Ofta har de gått för långt i sin planering eller har egna idéer på hur ett behov skall lösas innan dialogen sker."
- "Ganska svagt intresse för att göra RFI vilket skapar ex fel kravställningar & mer jobb för upphandlaren då det kommer in massor av frågor i upphandlingen."
- "Oftast har de en dialog för att de måste p.g.a. en intern process. Är ganska ointresserade av att höra vad dialogen kan ge."
- "Väldigt stor skillnad i hur UM hanterar upphandlingar och deras kompetens inom specifikt vårt område. UM bör lyssna mer på de som levererar då vi gör detta varje dag medan UM gör det vart tionde år."
- "De har ingen dialog. Mötena går ut på att de informerar om vad som skall handlas upp den närmsta tiden."
- "Oftast görs det via RFI, vilket är fel väg. Jag ser helst att riktig dialog sker, men upphandlarna är rädda för det och undviker det."
- "Svårt att ta sig tiden, när det händer. Men känner oss tvingade att vara med, för att inte få nackdelar vid upphandlingen som följer. De gånger det har hänt har vi inte heller blivit lyssnade på."

Almega ser mycket positivt på de upphandlande organisationer som arbetar aktivt för att utveckla dialogen inför upphandlingarna. Det arbetet behöver fortsätta.

Rent allmänt förekommer en viss frustration bland företagen, vilket även återspeglas i fritextsvaren. Många upplever att upphandlande organisationer inte är lyhörda för den information och de kommentarer som lämnas under dialogen. Om dialog sker så bör det givetvis alltid vara i ett ärligt syfte att få kommentarer från branschen. Ytterst är det givetvis dock alltid den upphandlande organisationen som måste balansera all information och avgöra hur upphandlingen slutligen ska utformas.

Rädslan att överträda likabehandlingsprincipen riskerar dock att hindra en del dialoger från att överhuvudtaget ske. De upphandlande organisationerna kan behöva mer vägledning angående hur de kan göra för att dialogen ska bli ändamålsenlig och förenlig med de upphandlingsrättsliga principerna. Upphandlingsmyndigheten bör utveckla sin belysning av området till vägledning för alla parter.

Almega anser att dialog är en nyckel till att uppnå genomtänkta upphandlingar som kan förena den upphandlande myndighetens behov med marknadens möjligheter. Till nytta för oss alla i samhället.

Övergripande medskick från Almega

I ljuset av de svar som medlemsföretagen har lämnat i denna undersökning vill Almega framföra följande medskick riktat till offentlig sektor i vid bemärkelse, såväl som inköpsorganisationer som regelgivare.

- ➔ Almega vill betona behovet av att utveckla inköpsprocessen. Inte minst det förberedande arbetet med marknadsdialog inför kommande upphandlingar och det uppföljande arbetet under kontraktstiden, då leverans sker, behöver utvecklas.
 - ➔ De övergripande utmaningarna med stort prisfokus, tidskrävande formalia och omfattande och irrelevant kravställande behöver tas på allvar för att företag i tjänstesektorn ska vilja delta i offentliga upphandlingar och därigenom bidra till utveckling och nytta för offentlig sektor.
 - ➔ Offentlig sektor bör fortsätta att försöka förenkla, förtydliga och förklara upphandlingsproceduren så att fler tjänsteföretag upplever den som hanterbar.
 - ➔ Effekterna av förenklingsreformen i kap 19 LOU behöver följas och utvärderas.
 - ➔ Direktupphandlingar bör användas på ett ändamålsenligt sätt, som värnar effektiva och bra inköp för skattepengarna och minimerar risker för godtycke och korruption. Större direktupphandlingar bör konkurrensutsättas.
 - ➔ Utvecklingen av direktupphandling i ljuset av de nya reglerna i 19 a kap LOU behöver följas och utvärderas. Det behövs även en utvecklad upphandlingsstatistik som även omfattar direktupphandlingar.
- Det behöver beaktas att starkt prisfokus i upphandlingarna av tjänster avskräcker allt fler företag. Risk finns att offentlig sektor får färre anbud från engagerade och skötsamma företag som är drivande och vill leverera god kvalitet i sitt arbete, men inte anser sig klara detta med stark prispress. Det handlar om att försöka hitta rätt kvalitet till rätt pris. Val av tilldelningsgrund och utformningen av upphandlingarna har betydelse. Mer användande av fasta priser på lämplig nivå och med utvärdering på kvalitet kan vara en väg framåt. Vidare är aktiv uppföljning under kontraktstiden viktigt för att säkra efterlevnad av uppställda krav och utlovad kvalitet i leveransen.

- Kravställandet i upphandlingarna behöver utvecklas. Mål- eller funktionsinriktade upphandlingar med färre detaljkrav och tydligare styrning mot vad som ska uppnås kan vara en modell att arbeta med i större utsträckning. Rätt använda kan sådana upphandlingar minska kravbördan för företagen och samtidigt skapa utrymme för innovation och nytänkande.
- Frågan om vad som är kvalitet kan vara komplex i fråga om tjänster. En marknadsdialog inför upphandling kan bidra till att öka branschkunskapen hos den upphandlande organisationen, identifiera kvalitetsaspekter av betydelse för tjänsten i fråga och utveckla utformningen av krav och villkor. På sådant sätt kan upphandlande organisationer skapa genomtänkta upphandlingar som kan förena den upphandlande organisationens behov med marknadens möjligheter.
- Arbetet med att utveckla uppföljning under kontraktstiden behöver fortsätta. Målsättningen måste vara att alla upphandlande organisationer aktivt ska arbeta med uppföljning av upphandlande kontrakt.
- Det är positivt att upphandlande organisationer tar initiativ och arbetar aktivt för att utveckla dialogen inför upphandlingarna. Det förefaller finnas en potential för upphandlande organisationer att kunna nå ut till fler aktörer i sina marknadsdialoger.
- Upphandlande organisationer kan behöva mer vägledning angående hur de kan göra för att dialogen ska bli ändamålsenlig och förenlig med de upphandlingsrättsliga principerna. Upphandlingsmyndigheten bör därför utveckla sin belysning av möjligheterna till dialog, till vägledning för alla parter.
- Genom att i dialog med marknaden utforma relevanta krav och balanserade kontraktsvillkor som på ett ändamålsenligt sätt följs upp under kontraktstiden skapas förutsättningar för affärsmässiga, kvalitetsinriktade och sunda offentliga affärer. Till nytta för oss alla i samhället.

Om Almega

Almega är Sveriges ledande arbetsgivarorganisation inom tjänstesektorn.

Almega har cirka 11 500 medlemsföretag, som tillsammans representerar ett 60-tal branscher och som sysselsätter omkring 600 000 medarbetare.

Följande förbund ingår i Almega: Almega Tjänsteförbunden, Almega Tjänsteföretagen, Almega Utbildning, Innovationsföretagen, Kompetensföretagen, Medieföretagen, Säkerhetsföretagen, TechSverige, Tågföretagen och Vårdföretagarna.

Förbunden arbetar med de frågor som rör respektive bransch och bildar tillsammans Almega och ingår i Svenskt Näringsliv.



