



# Pilotprojekt Datafångst

En rapport skriven av  
Jan-Eric Nilsson och Mats Bergman  
på uppdrag av Konkurrensverket



# Pilotprojekt Datafangst

avrapportering

Uppdragsforskningsrapport 2009:8  
Jan-Eric Nilsson och Mats Bergman  
ISSN-nr 1652-8069  
Konkurrensverket 2009

## Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ligger bl.a. att främja forskning på konkurrensområdet.

Konkurrensverket har, inom ramen för sin uppdragsforskning, gett professor Jan-Eric Nilsson vid Statens väg och transportforskningsinstitut och professor Mats Bergman vid Södertörns högskola i uppdrag att genomföra en pilotstudie om insamling av information om genomförda offentliga upphandlingar vid ett urval av myndigheter.

Det är författarna själva som svarar för slutsatser och bedömningar i rapporten.

Stockholm i oktober 2009

Dan Sjöblom  
Generaldirektör

# Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sammanfattning</b> .....                                      | <b>6</b>  |
| <b>Summary</b> .....   | <b>7</b>  |
| <b>1 Avrapportering av pilotprojekt Datafångst</b> .....         | <b>8</b>  |
| 1.1 Arbetets genomförande .....                                  | 8         |
| 1.1.1 Myndigheter.....   | 8         |
| 1.1.2 Trafikhuvudmän .....                                       | 10        |
| 1.1.3 Efterfrågad information.....                               | 11        |
| <b>2 Generella slutsatser</b> .....                              | <b>14</b> |
| <b>3 Slutsatser angående utformning av fullskalestudie</b> ..... | <b>16</b> |
| 3.1 Urvalet .....  | 16        |
| 3.2 Datainsamling .....  | 17        |
| 3.3 Övrigt.....  | 18        |
| <b>Bilaga: Utskick till trafikhuvudmän</b> .....                 | <b>19</b> |

## Sammanfattning

I en pilotstudie har information samlats in om ett antal upphandlingar som genomförts av ca 15 svenska myndigheter. På grundval av erfarenheterna från pilotstudien kommer ett mera omfattande projekt att genomföras. Det kommande projektet har två huvudsyften. För det första att, utifrån analyser av ett slumpmässigt urval av upphandlande myndigheter, göra generella utsagor om egenskaper hos alla de upphandlingar som genomförs i landets olika myndigheter. För det andra att följa upp de faktiska kostnaderna för upphandlad kollektivtrafik i förhållande till de anbud som lämnades och den kostnad som anges i det avtal som tecknas mellan parterna. Denna promemoria beskriver de erfarenheter som gjorts under pilotstudien och beskriver huvuddragen av den kommande huvudstudien.

## Summary

In the form of a pilot project, information about a number of tendering processes conducted by 15 Swedish public sector authorities has been collected. The purpose is to use experiences from the pilot project in order to implement a more comprehensive study where a random selection of authorities will be asked about which tenders that have been announced, criteria for identifying winners and possibly also the final tendering price. This will provide further insights into the general qualities of public sector procurement in the country. The memo concludes by providing a draft for the subsequent main data collection study.



# 1 Avrapportering av pilotprojekt Datafångst

På Konkurrensverkets uppdrag har information samlats in om upphandlingar som genomförts i några valda myndigheter. Syftet har varit att undersöka möjligheter och praktiska svårigheter med sådan datafångst och förutsättningarna för att genomföra en mera heltäckande informationsinsamling om genomförda offentliga upphandlingar. I förlängningen ligger en önskan om att kunna göra mera bestämda utsagor om upphandlingarnas kostnadsutfall och resultat i övrigt. Avsikten har också varit att identifiera vilken information som behövs för att kunna följa upp den verksamhet som utförs och hur denna information lagras. Med stöd av erfarenheterna från denna pilotstudie ska det vara möjligt att på ett mera kostnadseffektivt sätt genomföra ett projekt som på ett mera heltäckande sätt kan ta sig an denna typ av frågor.

Fortsättningsvis ges i avsnitt 1 en kort beskrivning av hur arbetet genomförts. Därefter redovisas i avsnitt 2 våra slutsatser vad beträffar möjligheterna att genomföra en stickprovsundersökning som ger förutsättningar att göra generella utsagor om upphandlingar i Sverige. Slutligen ges i avsnitt 3 en skiss av den planerade huvudstudien. I en bilaga återges ett av de kontaktbrev som skickats ut.

## 1.1 Arbetets genomförande

Pilotprojektet inleddes med att ett brev skickades ut till ett antal myndigheter med begäran om information. För det praktiska arbetet med att kopiera förfrågningsunderlag, inkomna anbud m m har en student från Academic Work använts, ett konsultbolag som bland annat finns på KTH. I kontaktbrevet erbjöd vi oss således att själva besöka myndigheterna för att kopiera efterfrågad information för att på detta sätt begränsa arbetet för de tillfrågade myndigheterna. Vid ett antal tillfällen har de tillfrågade trots detta valt att själva sammanställa den efterfrågade informationen.

Projektet har riktats till två grupper av offentliga beställare, "myndigheter" och trafikhuvudmän, som närmare beskrivs nedan. Därefter ges en kort karaktäristik av den information som efterfrågats.

### 1.1.1 Myndigheter

Den ena målgruppen för pilotstudien har kommit att kallas myndigheter, och utgörs av landstinget i Stockholms län, Skatteverket, Ekerö kommun, Datainspektionen, Örebro universitet och Kammarkollegiet. Förfrågan avsåg samtliga upphandlingar som genomförts åren 2007 och 2008. Det visade sig att Datainspektionen inte genomfört några upphandlingar enligt upphandlingsreglerna under dessa år. För Kammarkollegiet efterfrågades enbart information om ramavtalsupp-

handlingar. Eftersom Örebro universitet och Kammarkollegiet genomfört färre än 20 upphandlingar kom samtliga dessa att ingå i det material som samlades in, medan ett urval av upphandlingarna har samlats in från de övriga myndigheterna.

I flera avseenden har insamlingsarbetet gått väl. Myndigheterna har varit hjälpsamma, även om det i något fall krävdes övertalning för att få tillträde till upphandlingsakterna. I samtliga fall har det varit möjligt att erhålla en lista på genomförda upphandlingar. Denna lista har i några fall innehållit ärenden av olika slag och inte alla av dessa är upphandlingsärenden.

Några generella svårigheter har identifierats.

1. Vid större myndigheter kan arbetet med upphandlingar – och därmed akterna – vara uppdelat på flera enheter som fysiskt kan sitta åtskilda. Detta försvårar insamlingen av uppgifter. Vidare förekommer att akterna relativt snabbt flyttas till mer svåråtkomliga centralarkiv. Särskilt problematiskt ur datainhämtningssynpunkt var att Kammarkollegiet omgående flyttar dokumentationen till Riksarkivet när ramavtalen upphör att gälla. Detta innebar att vi för denna myndighet endast kunde inhämta uppgifter för upphandlingar med ännu gällande avtal.<sup>1</sup>
2. Ett annat problem är att vad vi uppfattar som viktiga dokument i vissa fall gallrats eller kanske aldrig bilagts akterna. Det gäller ofta andra anbud än det vinnande anbudet, men ibland också förfrågningsunderlag och anbuds-sammanställning. När sammanställningen av inkomna anbud är kortfattad och saknar viktiga uppgifter är det särskilt problematiskt att de anbud som lämnats in inte arkiverats. För en myndighet förekom att akten i vissa ärenden enbart omfattade annonsen och vinnande kontrakt. För relativt nya upphandlingar kan det vara möjligt att inhämta kompletterande uppgifter från ansvarig tjänsteman, men detta är resurskrävande och sannolikt omöjligt för äldre upphandlingar. En försvårande omständighet är också att akten ofta saknar uppgifter om vilken tjänsteman som handlagt ärendet.
3. Vissa myndigheter hävdade totalsekretess för "känsliga" upphandlingar, exempelvis avseende omskärelse av pojkar. Sekretess ansågs exempelvis omfatta en betydande del av landstinget i Stockholms Läns upphandlingar. Vi valde i pilotprojektet att inte ställa denna fråga på sin spets, men i ett fullskaleprojekt bör vi pröva att få del av dessa akter, vilket eventuellt kan innebära att vi måste be myndigheten att sekretesspröva innehållet i akten.

Kombinationen av 1 och 2 kan vara särskilt problematisk. Dvs. att akterna dels flyttats till ett centralarkiv och att det därför är arkivariernas ansvar, dels att viktiga dokument saknas. Därför kan kontakt behöva tas med den tjänsteman som

---

<sup>1</sup> Inom projektet har inte funnits tid att besöka Riksarkivet. Vi vet därför inte om det är svårt eller enkelt att inhämta data därifrån.

ansvarade för upphandlingen, samtidigt som akten fysiskt och ansvarsmissigt överförts till centralarkivet.

I de fall ärendena hanterats elektroniskt underlättas datainhämtningen väsentligt och det tycks också vara så att fler uppgifter sparas när elektronisk dokumentation används.

Flertalet myndigheter har en policy avseende de upphandlingar som genomförs liksom av hur information om genomförda upphandlingar ska sparas. Benägenheten att efterfölja de regler man själv ställt upp varierar emellertid. Trots att en av myndigheterna i sin upphandlingspolicy tydligt markerar vikten av dokumentation av upphandlingsprocessen och speciellt skäl för beslut, saknas för flera upphandlingar både utvärderingsprotokoll och tilldelningsbeslut med uppgifter om viktning och utvärdering av vinnande anbud. Hos åtminstone en av myndigheterna ansvarar respektive handläggare för att sammanställa all dokumentation som ska arkiveras medan det i flera fall finns mycket begränsad information sparad. Samarbetet mellan handläggare och arkivarier verkar också stundtals vara obefintligt.

### 1.1.2 Trafikhuvudmän

Den andra målgruppen för pilotstudien är det totala trafikhuvudmännen (THM) som upphandlar kommersiellt olönsam kollektivtrafik på järnväg. Frågan har gällt vilka upphandlingar av denna art som genomförts under 2000-talet. Vi har också försökt få information om hur kostnadsutfallet förhåller sig till de anbud som lämnats och de avtal som tecknats.

Motivet för att detaljgranska dessa upphandlingar är att VTI sedan tidigare haft för avsikt att samla in denna typ av information. Genom att kombinera de interna resurser som avsatts för ett sådant projekt med Konkurrensverkets bidrag har det blivit möjligt att genomföra pilotstudien med ett större antal myndigheter än vad som annars hade varit möjligt. Med de reservationer som noteras nedan kommer det eventuellt också att bli möjligt att dra generella ekonomiska slutsatser av denna del av materialet.

Arbetet med informationsinsamlingen från THM har varit problematiskt. Det första kontaktbrevet – som bifogas denna avrapportering<sup>2</sup> – skickades den 11 mars. Två veckor senare skickades en påminnelse till mer än hälften av huvudmännen. I mitten av april hade fem huvudmän ännu inte svarat och flera försök gjordes att via telefonsamtal och e-post påskynda informationsinsamlingen. Under sommaren 2009 har tillgänglig information skickats ut till uppgiftslämnarna för att få vår tolkning av informationen vidimerad och med begäran om kompletteringar.

---

<sup>2</sup> I relevanta delar skickades motsvarande förfrågan också till myndigheterna.

Pilotprojektet har alltså försenats i jämförelse med den ursprungliga tidplanen. Det har också visat sig att trafikhuvudmännen haft svårt att ta fram vissa delar av den information som efterfrågats (se vidare nedan för en precisering). När man efter påstötningar blivit varse om att denna information är att betrakta som allmän handling har man emellertid avsatt resurser för att säkerställa att vi fått åtminstone huvuddelen av den efterfrågade dokumentationen.

### 1.1.3 Efterfrågad information

Såväl myndigheter som trafikhuvudmän har tillfrågats om vilka upphandlingar som genomförts under åren 2007 – 2008 respektive under de senaste 8 – 10 åren. För båda målgrupperna och för varje upphandling har tillgängliga dokument kopierats; förfrågningsunderlag, öppningsprotokoll och den anbudsvärdering och/eller det tilldelningsbeslut som gjorts, liksom det kontrakt som upprättats med vinnande budgivare. Anbudsutvärderingen visar bland annat i vilken utsträckning det är pris respektive ekonomiskt mest fördelaktigt erbjudande som tilldelats ett avtal. Det avtal som tecknas kodifieras sedermera åtminstone i princip den text som används i förfrågningsunderlaget. Dessutom har vi skaffat information om i vilken utsträckning utslagen överklagats. För trafikhuvudmännen har vi även inhämtat inkomna erbjudanden i största möjliga utsträckning. För myndigheterna har vi delvis inhämtat inkomna erbjudanden. För varje upphandling finns också information om egenskaperna hos den vara eller tjänst som upphandlas.

#### Myndigheterna

En lista över samtliga genomförda upphandlingar vid respektive myndighet har upprättats. Från denna bruttolista har information samlats samman för ett slumpmässigt urval omfattande 20 upphandlingar eller, om det faktiska antalet inte varit högre än så, för samtliga upphandlingar under de två åren.

För de utvalda upphandlingarna inhämtades dokument enligt ovan. I dessa dokument har ett antal nyckeluppgifter identifierats och samlats samman i en databas. Det gäller sådana uppgifter som antal budgivare, de avgivna buden, erhållna kvalitetspoäng, vikter för pris, kvalitet mm, metoder för poängsättning, typ av upphandling, skalkrav (typ och antal) osv.

#### Trafikhuvudmännen

Trafikhuvudmännen har tillfrågats om samtliga upphandlingar som genomförts under 2000-talet. Genom att varje avtal skrivs för trafik som ska bedrivas under fem till sju år har detta vid något tillfälle gett oss tillgång till två träffade avtal. I något fall saknar man emellertid information i sina diaries om upphandlingar som genomfördes i början av 2000-talet.

Trafikhuvudmännens upphandlingar avser trafik som ska bedrivas under avtalsperioden i ett väl specificerat järnvägsnät, normalt mellan en start- och en målpunkt men ibland också i ett mer komplext nätverk. Denna trafik kvantifieras i termer av förväntat antal tågkilometer etc. Det finns också specifika kvalitativa egenskaper hos de tjänster som ska utföras varför förutsättningarna att jämföra olika avtal med varandra borde vara relativt goda.

Under arbetets gång har det emellertid blivit uppenbart att det finns en stor variation när det gäller hur stor del av de totala kostnaderna för trafikeringen som ska täckas av ersättningen till operatören. När det gäller sådant som fordonshyror, fordonsunderhåll och banavgifter betalar i vissa fall trafikhuvudmännen för detta vid sidan av den avtalade ersättningen till operatören medan kostnaderna i andra fall ska betalas av operatören inom ramen för den avtalade ersättningen. För en heltäckande analys av kostnaderna för den trafik som bedrivs krävs därmed uppgifter även om de kostnader som ligger utanför avtalen med tågoperatörerna.

Flertalet järnvägsupphandlingar avser så kallade bruttoavtal vilket innebär att ersättningen till utföraren avser upplupna kostnader enligt det anbud som lämnats medan beställaren behåller biljettintäkterna. I åtminstone ett fall har ett nettoavtal använts. Utföraren behåller då biljettintäkterna och får underskottstäckning från beställaren. I gengäld ges utföraren ett utökat handlingsutrymme och får exempelvis påverka biljettpris, man får ansvar för marknadsföringen etc.

Trafikhuvudmännens avtal avser således trafiken under ett antal år efter det att avtal tecknats. Vi har därför också sökt få information om faktisk trafikproduktion och om faktiska kostnader för trafiken under 2000-talet, såväl i form av utbetalad ersättning till operatören som övriga kostnader för exempelvis fordonsinköp och banavgifter. Detta kan man därefter stämma av mot de avtal som ursprungligen träffats. Det är också i princip möjligt att använda sådan information för en mer systematisk uppföljning av vilka förhållanden som påverkar kostnadsutfallet under avtalsperioden.

Det har emellertid visat sig särskilt svårt för huvudmännen att kunna leverera denna typ av underlag för uppföljningar. Detta innebär att offentliga upphandlare idag betalar ut stora ersättningar för den trafik som utförs utan att kunna dokumentera hur mycket man betalat och vilken trafik man fått för pengarna. På så sätt vet man inte heller något om vilka faktorer som verkar kostnadsdrivande eller vilka avtals- och ersättningsformer som fungerar bättre eller sämre än andra. I frånvaro av övriga resultat av förstudien pekar denna observation i sig på att (a) trafikhuvudmännen själva har ett dåligt grepp om kostnadsutvecklingen och (b) att det i det närmaste komplett saknas en heltäckande kunskap om kostnaderna för och konsekvenserna av den samhällsbetalda trafiken.

Avsikten är, som tidigare påpekats, att använda den insamlade informationen för att systematiskt analysera kostnadsutveckling och för att göra jämförelser mellan

olika avtal. Det är ännu för tidigt att bedöma om materialet kommer att vara tillräckligt för att medge sådana analyser.

## 2 Generella slutsatser

Beroende på vilka frågeställningar man tänker sig att behandla i en mera komplett studie är det möjligt att dra olika slutsatser av erfarenheterna från pilotstudien så långt. En självklar observation är att ett mycket stort antal olika typer av upphandlingar genomförs. Upphandlad kollektivtrafik, både med buss och med järnväg, liksom städning och kontorsmateriel är uppenbara exempel på förhållandevis homogena upphandlingar. I synnerhet om man avser att genomföra analyser av t. ex. hur mycket upphandling effektiviserat en verksamhet bör man sannolikt sträva efter att välja ut upphandlingar som är relativt homogena till sin natur. Flera frågeställningar av mera generell natur, som betydelsen av antalet budgivare, spridningen i bud, omsättning på upphandlingsmarknaden, mängden/värdet av upphandlingen från olika (typer av) upphandlare etc. är, å andra sidan, mindre beroende av att datamaterialet avser enhetliga upphandlingar.

En uppenbar slutsats av pilotstudien är att det är praktiskt möjligt att genomföra en större stickprovsstudie med den metod som använts. Flera av de problem vi haft har varit direkt kopplade till inställningen hos THM, men i övrigt har svårigheterna varit av relativt övergående natur.

Samtidigt har arbetet varit förhållandevis resurskrävande. Delvis beror detta på attityden från THM men också på en svag kultur för att systematiskt arkivera information om förfrågningsunderlag, inkomna anbud och tecknade avtal.

En preliminär bedömning är annars att tidsåtgången för informationsinsamling och -bearbetning är cirka fyra timmar per upphandling för relativt små upphandlingar och vid en mindre ambitiös datainhämtning, ungefär motsvarande den som planerades för i pilotprojektet. Det kan emellertid krävas dubbelt så lång tid för de upphandlingar där man inte arkiverat exempelvis inkomna anbud tillsammans med övriga dokument. Tidsåtgången i pilotprojektet var cirka fyra timmar per upphandling. Å ena sidan valde vi att avstå från vissa tidskrävande moment, t ex att försöka få tillgång till dokument som myndigheten ansåg omfattades av sekretess, liksom att komplettera informationen i det fall innehållet i akterna fysiskt förvarades på mer än ett ställe. Å andra sidan kan ett fullskaleprojekt genomföras med lärdomarna från pilotprojektet och vissa moment kan därför effektiviseras ganska väsentligt. Slutsatsen blir därför att vi bör kalkylera med cirka fyra timmar per upphandling.

Tidsåtgången kan vara mellan två och tre dagar för de upphandlingar som avser större och mer komplexa verksamheter – som exempelvis trafikhuvudmännens upphandlingar – eftersom man då behöver tillgång till en mer ambitiös sammanställning av uppgifterna. Arbetet har resulterat i 40-50 sidor dokument samlas in från varje myndighet, medan det krävs cirka en A4-pärm per upphandling från trafikhuvudmännen.

I medeltal fanns cirka sex budgivare vid upphandlingarna. Vid många mindre upphandlingar finns endast en anbudsgivare, samtidigt som antalet vid stora ramavtalsupphandlingar eller ramavtalsliknande upphandlingar i flera fall var långt över tio. Om de ramavtalen utesluts hamnar medelvärdet istället på cirka tre.

Innan en huvudstudie påbörjas finns det skäl att genomföra ett relativt omfattande seminarium för att presentera de resultat som framkommit. På grundval av dessa erfarenheter bör uppläggningsen av en huvudstudie diskuteras i detalj. Trots de problem som påtalats ovan ger pilotstudien goda möjligheter att ta kontakt med de myndigheter som väljs ut med en frågeställning som är tydligare formulerad än vad som varit möjligt i pilotstudien.

Vår bästa skattning är att det årligen genomförs cirka 100 000 upphandlingar i Sverige och att offentliga myndigheter står för två tredjedelar av dessa, dvs. ca 66 000; övriga upphandlingar genomförs av offentligägda bolag. Av det totala antalet upphandlingar genomförs ca 4 000 som överstiger det av EU satta tröskelvärdet, och som därmed är särskilt angelägna att inhämta information om.

Av de 65 000 upphandlingar som utförs av myndigheter utgörs sannolikt en betydande andel av små och enkla upphandlingar. Som framgår ovan är kostnaderna för att samla in information om dessa låga. Vi antar för enkelhetens skull att hälften av  $(66\ 000 - 4\ 000 =)$  cirka 60 000 upphandlingar är "små" i denna bemärkelse.



### 3 Slutsatser angående utformning av fullskalestudie

#### 3.1 Urvalet

Huvudstudien kommer att omfatta tre huvuddelar; myndigheter, upphandlingar av anläggningsprojekt respektive upphandlingar av busstrafik.

Urvalet av myndigheter bör ske utifrån två strata. Dels den lista på myndigheter som finns i Myndighetsregistret, dels samtliga Sveriges kommuner och landsting. Urvalssannolikheten för en enskild kommun bör vara proportionell mot kommunens befolkning. Detta är effektivt, givet att standardavvikelsen i upphandlingsvolym växer proportionellt med kommunens storlek. För landsting bör urvalssannolikheten vara hälften så stor som för en kommun med motsvarande storlek, då landstingens omsättning per capita är ungefär hälften av kommunernas. På motsvarande sätt bör urvalssannolikheten för myndigheter göras proportionell mot antalet anställda (eller årsarbetskrafter).

Om tillgängliga medel delas lika mellan de tre delprojekten och utifrån antagandet att tidsåtgången är fyra timmar på upphandling så skulle totalt cirka 500 upphandlingar kunna samlas in. Om alla myndigheter genomfört minst 20 upphandlingar under 2007-2008 motsvarar detta 25 myndigheter. Dock kommer vissa myndigheter att ha genomfört färre än 20 upphandlingar. Vi har därför som målsättning att kunna välja ut 40 myndigheter. Dock kommer det första urvalet att omfatta 20 myndigheter, varav hälften kommuner/landsting, hälften statliga myndigheter exklusive domstolar och utlandsmyndigheter. När dessa data samlats in eller när tidsåtgången kan bedömas kommer ett kompletterande urval att göras, som därmed kan bli större eller mindre än ytterligare 20 myndigheter.

Vid en utvald myndighet görs ett urval av upp till 20 upphandlingar från en sammanställning av upphandlingsärenden från 2007 och 2008.

Vad gäller upphandlingar av anläggningsprojekt kommer projektet att söka samla in information om samtliga upphandlingar av anläggningsprojekt som genomförts av Banverket och Vägverket under den senaste ca 10 åren; detta kan eventuellt begränsas av vid vilken tidpunkt som respektive diarium har getts en enhetlig form. Inom Vägverket kommer vi också att samla in denna information om genomförda upphandlingar av beläggningsåtgärder eftersom detta omfattar stora summor pengar, är relativt homogena till sin karaktär och återkommer årligen.

Huvuddelen av alla bussupphandlingar administreras av en trafikhuvudman (THM). I vissa län upphandlas alla förbindelser i ett enda kontrakt medan man i andra län delar upp trafiken på ett antal enskilda avtal och därmed får ett antal utförare att teckna avtal med. Vi kommer initialt att begära in information om samtliga sådana upphandlingar under 2000-talet. Med utgångspunkt från en sådan

bruttolista kommer eventuellt ett stickprov av upphandlingar att dras. För att kunna avgränsa arbetet kommer vi inte att samla in information om upphandlingar av skolskjutsar, handikapptransporter etc.

Vissa kommuner upphandlar busstrafik i egen regi, dvs. man använder inte länets THM för detta ändamål. I dagsläget vet vi att exempelvis Enköping och Karlstad själva upphandlar trafiken liksom flertalet kommuner i Norrbottens län; Luleå bedriver trafiken i egen regi. Avsikten är att i den initiala kontakten med THM stämna av denna lista. Vi kommer också att kontakta dessa kommuner direkt.

### 3.2 Datainsamling

Liksom vid pilotprojektet bör ett kortfattat brev skickas till en högt uppsatt ansvarig tjänsteman. Syftet med denna kontakt är dels att kortfattat beskrivna projektets syfte och vilka uppgifter vi önskar tillgång till. Den första kontakten ska dessutom resultera i en lista över samtliga upphandlingar som genomförts under den tidsperiod som är aktuell. En lärdom av pilotprojektet är dessutom att vi snabbt bör söka samband med en praktiskt ansvarig tjänsteman, vilket många gånger kommer att vara en arkivarie eller en upphandlingsansvarig tjänsteman.

I ett andra steg tas kontakt via telefon med denna tjänsteman. Med utgångspunkt från de bruttolistor som förhoppningsvis kan hämtas från respektive diaries gör vi en relativt ingående beskrivning av vilka uppgifter vi vill ha och vilka dokument vi åtminstone kommer att behöva (se nedan). Vi bör också klargöra hur rutinerna ser ut för arkivering av upphandlingsärenden vid myndigheten, för att bättre kunna planera vårt arbete och för att minimera myndighetens egen arbetsinsats

- Data som bör samlas in för utvalda upphandlingar: samtliga bud i kronor, eventuella kvalitetspoäng (och prispoäng) i de fall priset inte varit allena avgörande för tilldelningen, i förekommande fall vilken formel som använts för att väga samman pris och kvalitetsparametrar, upphandlingsform, datum, typ av produkt, eventuella öveklaganden, eventuella uppgifter om faktiskt kostnadsutfall osv
- Vilka dokument vi åtminstone tror att vi behöver: Annons, anbudsfrågan/förfrågningsunderlag, (anbuds)utvärderingsprotokoll, eventuella exceldokument eller liknande bilagor till utvärderingsprotokollet, frågeformulär (t ex skallkravs- och prisformulär) som utformats av myndigheten och fyllts i av budgivarna.

De uppgifter som inte kan inhämtas elektroniskt hämtar vi genom fysiskt besök. För att minska tidsåtgång och resekostnader kommer resorna att omfatta flera myndigheter i samma landsända och resor för de tre delprojekten kommer att koordineras.

Data bör sammanställas enligt formatet i bifogat excelark.

### 3.3 Övrigt

Initialt kommer fyra studenter att kontrakteras för att utföra arbetet i samtliga delprojekt under hösten. Antalet personer behöver sannolikt utökas.

Ett utbildningsseminarium genomförts med dessa fyra under augusti månad, för att öka förståelsen för projektets syfte och för hur upphandlingsärenden ser ut. Om möjligt kommer den person som genomförde datainsamling i pilotprojektet att medverka vid detta seminarium.

Frågor som rör tillgång till akterna och sekretessfrågor kommer att hanteras av projektledarna (Bergman och Nilsson). Genomgående ska studenterna ta reda på vilka hänvisningar som görs till upphandlingslagstiftningen för att motivera att information är sekretessbelagd.

## Bilaga: Utskick till trafikhuvudmän

Till

Verkställande Direktör respektive Trafikdirektören

Trafikhuvudmän med järnvägstrafik

cc. VD, Svensk kollektivtrafik

### **Forskningsprojekt om upphandlingar**

I Sverige upphandlas årligen varor och tjänster för 400 – 500 miljarder kronor enligt upphandlingsreglerna, vilket innebär att mellan 15 och 20 procent av BNP kanaliseras via denna form av inköp. Trots detta är kunskaperna om dessa upphandlingars egenskaper och relativa effektivitet bristfällig.

Mot denna bakgrund har vi fått medel från Konkurrensverket för att genomföra en pilotstudie. Avsikten är att från några myndigheter samla in information om upphandlingar som genomförts under senare år och också att följa upp hur kostnadsutfallet har blivit i förhållande till avtalade priser.

Men stöd av pilotstudien kommer vi att avgöra om det är möjligt att på detta sätt sammanställa information om ett stort antal offentliga upphandlingar. Om erfarenheterna är goda kommer ett lämpligt tillvägagångssätt för en fullskalestudie att utvecklas för att på så sätt göra det möjligt att följa upp resursanvändningen i denna viktiga del av den offentliga sektorns verksamhet.

Som en del av pilotstudien vill vi studera samtliga upphandlingar av kollektivtrafik på järnväg som genomförts under senare år. Vi är därför intresserade av följande information som vi föreställer oss är rimligt enkel att ta fram med stöd av ert diariesystem:

- Förfrågningsunderlag och anbudsvärdering av de två senast genomförda upphandlingarna avseende kollektivtrafik på järnväg. Vi önskar få denna information för varje upphandlat och separat kontrakterat avtal som ingåtts.
- Om trafiken också får medel från Rikstrafiken är vi angelägna om att få information om hur mycket som betalas av regionala respektive statliga medel

- Eventuella överklaganden av upphandlingen.
- Eventuella kompletterande överenskommelser med utföraren av trafiken som ingåtts under avtalsperioden, inklusive förändringar av trafikens omfattning.
- THM's årliga kostnader för den trafik som utföraren bedriver, och omfattningen av denna trafik i termer av resandekilometer, tågkilometer och eventuella andra kvantitativa mått.
- Biljettintäkterna från verksamheten.

I bilagor till detta dokument ger vi exempel på vilken typ av information som kommer att registreras i vår databas. Vi vill betona att vi har för avsikt att koda såväl anbudsgivare som upphandlande myndighet vilket innebär att man inte i våra forskningsresultat kan läsa ut vem som agerat på vilket sätt.

För att minimera arbetsbelastningen på er personal har vi via Academic Work anlitat studenter som kommer att besöka er för att kopiera de handlingar det är fråga om. För att kunna planera besöket ber vi er så snart som möjligt att återkomma med förslag till dag under vecka 13 eller 14 (sista veckan i mars och första veckan i april) då vi har avtalat med studenterna om att stå till förfogande för undersökningen. Ange gärna också vilken person som studenterna ska kontakta vid sitt besök.

Tveka inte att ta kontakt med oss i förväg för att reda ut eventuella oklarheter.

Med vänlig hälsning

Mats Bergman

Professor i nationalekonomi, Uppsala Universitet

Jan-Eric Nilsson

Professor i transportekonomi, VTI

[jan-eric.nilsson@vti.se](mailto:jan-eric.nilsson@vti.se)

0704-950531

- Eventuella överklaganden av upphandlingen.
- Eventuella kompletterande överenskommelser med utföraren av trafiken som ingått under avtalsperioden, inklusive förändringar av trafikens omfattning.
- THM's årliga kostnader för den trafik som utföraren bedriver, och omfattningen av denna trafik i termer av resandekilometer, tågkilometer och eventuella andra kvantitativa mått.
- Biljettintäkterna från verksamheten.

I bilagor till detta dokument ger vi exempel på vilken typ av information som kommer att registreras i vår databas. Vi vill betona att vi har för avsikt att koda såväl anbudsgivare som upphandlande myndighet vilket innebär att man inte i våra forskningsresultat kan läsa ut vem som agerat på vilket sätt.

För att minimera arbetsbelastningen på er personal har vi via Academic Work anlitat studenter som kommer att besöka er för att kopiera de handlingar det är fråga om. För att kunna planera besöket ber vi er så snart som möjligt att återkomma med förslag till dag under vecka 13 eller 14 (sista veckan i mars och första veckan i april) då vi har avtalat med studenterna om att stå till förfogande för undersökningen. Ange gärna också vilken person som studenterna ska kontakta vid sitt besök.

Tveka inte att ta kontakt med oss i förväg för att reda ut eventuella oklarheter.

Med vänlig hälsning

Mats Bergman

Professor i nationalekonomi, Uppsala Universitet

Jan-Eric Nilsson

Professor i transportekonomi, VTI

[jan-eric.nilsson@vti.se](mailto:jan-eric.nilsson@vti.se)

0704-950531