

UMEÅ SCHOOL OF BUSINESS AND ECONOMICS  
Institutionen för företagsekonomi  
Magisteruppsats HT2003  
Handledare: Maria Bengtsson  
Författare: Jenny Pettersson  
Lena Plym Forshell

## **Irrationalitet i en offentlig upphandling?**

- En fallstudie av konkurrenssituationen inom branschen för fysisk transportinfrastruktur



## **TACK!**

Först och främst vill vi tacka vår handledare Maria Bengtsson som inspirerat oss och som lämnat många kreativa förslag under studiens gång. Vi vill också säga tack till Anders Söderholm som vid studiens början gav oss många bra tips gällande litteratur och olika teorier. Vidare vill vi rikta ett stort tack till alla respondenter som avsatt tid och öppet delat med sig av sina åsikter och erfarenheter kring ämnet offentlig upphandling. Sist men inte minst vill vi tacka alla receptionister för deras oerhörda tålamod då vi sökte respondenterna som ingick i den empiriska undersökningen.

Jenny Pettersson och Lena Plym Forshell

Jenny Pettersson  
Nätersjö 100  
89395 Sidensjö  
Tel: 0660-260315  
[jeypen00@student.umu.se](mailto:jeypen00@student.umu.se)

Lena Plym Forshell  
Stipendiegränd 14F, 1 tr  
90735 Umeå  
Tel: 090-719494  
[leapl199@student.umu.se](mailto:leapl199@student.umu.se)



## Sammanfattning

Perfekt konkurrens och total rationalitet som det beskrivs i teorin är i praktiken omöjligt att uppnå. Dock är strävan att uppnå en väl fungerande konkurrens som så långt som möjligt liknar perfekt konkurrens. Den svenska konkurrenslagstiftningen förbjuder konkurrensbegränsande samarbete samt missbruk av dominerande ställning på en marknad. I Sverige finns det idag många marknader där både privata och offentliga aktörer konkurrerar med varandra. Dessa aktörer har olika förutsättningar vilket kan skapa konkurrensproblem.

Branschen inom fysisk transportinfrastruktur (BFTI) är en bransch i Sverige där både privata och offentliga aktörer verkar. De två största beställarna är Vägverket och Banverket vilket medför att alla projekt som skall upphandlas över ett visst förutbestämt tröskelvärde omfattas av LOU. För att komma till rätta med de konkurrensproblem en marknad med både statliga och privata aktörer kan utsättas för, instiftades 1993, "Lagen om offentlig upphandling". Lagen definierar dock inte exakt hur ett förfrågningsunderlag skall se ut samt vilka utvärderingskriterier som skall finnas med i underlaget. Eftersom LOU inte anger hur utvärderingskriterierna skall utformas uppstår en form av psykologiskt spelrum där de olika inblandade aktörernas subjektiva synsätt och identitet inverkar på hur dessa kriterier tolkas. Studiens problemformulering bygger på det resonemang som förts ovan; *Hur inverkar rationella och irrationella faktorer på en tolknings- och beslutsprocess vid en offentlig upphandling och vilka konsekvenser får detta för konkurrenssituationen i en bransch?*

Med en subjektiv verklighetssyn och ett hermeneutiskt kunskapsideal har verkligheten studerats utifrån två offentliga upphandlingar där intervjuer gjorts med olika inblandade aktörer inom BFTI. Angreppssättet karaktäriseras av både ett induktivt och explorativt angreppssätt, dels eftersom syftet är att undersöka hur väl det framtagna teoretiska perspektivet överensstämmer med verkligheten och dels för att undersöka om det kan finnas fler faktorer som kan tänkas inverka på en tolknings- och beslutsprocess vid en offentlig upphandling. Det teoretiska perspektivet argumenterar för att ett antal rationella och irrationella faktorer inverkar på den tolknings- och beslutsprocess som spänner över en offentlig upphandling. Urvalet är en form av lämplighetsurval eftersom det i en undersökning som denna är viktigt att erhålla så rik information som möjligt. Utgångspunkt för intervjuerna var den teoretiska uppdelning i tre steg som gjorts av upphandlingsprocessen dvs. utvärderingskriterier, beslut och kontrakt. Respondenterna fick reflektera fritt kring dessa och checkpunkter användes endast som stöd för att kontrollera om eftersökt information erhållits.

Slutsatserna visar att brister i de rationella strukturerna skapar ett handlingsutrymme som förstärker möjligheten för irrationella faktorer att inverka på tolknings- och beslutsprocessen vid en offentlig upphandling. Detta får konsekvenser för konkurrenssituationen inom branschen och leder till att konkurrensen snedvrids.



## **Innehållsförteckning**

<b>1</b>	<b><i>Beslut och tolkning i en offentlig upphandling</i></b> .....	<b>1</b>
1.1	Perfekt konkurrens och rationalitet – endast en illusion .....	1
1.2	Problemdiskussion med fokus på tolkning och beslut i upphandlingsprocessen .....	4
1.3	Syfte .....	5
1.4	Begreppsdefinitioner .....	6
1.5	Uppsatsens disposition .....	7
<b>2</b>	<b><i>Avgörande teoretiska val</i></b> .....	<b>9</b>
2.1	Ämnesval.....	9
2.2	Förföreställningar .....	9
2.3	En subjektiv tolkning av verkligheten .....	10
2.4	Angreppssätt .....	11
2.5	Perspektiv.....	13
2.6	Undersökningsmetod .....	13
<b>3</b>	<b><i>Ramverk för offentlig upphandling</i></b> .....	<b>14</b>
3.1	Konkurrenslagen .....	14
3.2	Lagen om offentlig upphandling (LOU).....	15
<b>4</b>	<b><i>Upphandlingsprocessen- både rationell och irrationell?</i></b> .....	<b>18</b>
4.1	Struktur och konkurrens på en marknad.....	18
4.1.1	<i>Koncentrationsgrad</i> .....	18
4.1.2	<i>Produktdifferentiering</i> .....	19
4.1.3	<i>Etableringshinder</i> .....	19
4.2	Konkurrensintensitet .....	19
4.3	Tolknings- och beslutsprocessen.....	20
4.3.1	<i>Beslutsfattande med rationalitet som grund</i> .....	21
4.3.2	<i>Beslutsfattande som process</i> .....	21
4.4	Olika synsätt på beslutsfattande .....	22
4.5	Identitet och relation. Hur påverkar det beslutsprocessen? .....	27
4.5.1	<i>Social identitet</i> .....	27
4.5.2	<i>Ingroup bias</i> .....	28
4.6	Hur formella är kontrakt egentligen?.....	29
4.7	Summering av teoretisk referensram.....	31
<b>5</b>	<b><i>Tillvägagångssätt</i></b> .....	<b>33</b>
5.1	Datainsamling av sekundärdata.....	33

5.1.1	<i>Litteratursökning</i>	33
5.1.2	<i>Sekundärkällor</i>	34
5.2	<i>Datainsamling av primärkällor</i>	34
5.2.1	<i>Urval av respondenter</i>	34
5.2.2	<i>Intervjuer</i>	36
5.2.2.1	<i>Intervjuguiden</i>	36
5.2.3	<i>Insamling och bearbetning av primära källor</i>	38
5.3	<i>Kritisk granskning</i>	40
5.3.1	<i>Skriftliga källor</i>	40
5.3.2	<i>Access till muntliga källor</i>	40
5.4	<i>Sanningskriterier</i>	42
5.4.1	<i>Giltighet</i>	42
5.4.2	<i>Intersubjektivitet</i>	43
5.4.3	<i>Praktisk överförbarhet</i>	43
6	<i>Två olika upphandlingar</i>	44
6.1	<i>Branschen inom fysisk infrastruktur (BFTI)</i>	44
6.1.1	<i>Infrastrukturprojekt</i>	44
6.2	<i>Upphandling A</i>	45
6.2.1	<i>Banverket</i>	45
6.2.2	<i>Banverket Projektering</i>	49
6.2.3	<i>Privat aktör A</i>	52
6.3	<i>Upphandling B</i>	56
6.3.1	<i>Vägverket</i>	57
6.3.2	<i>Vägverket Konsult</i>	60
6.3.3	<i>Privat aktör B</i>	64
7	<i>Analys</i>	69
7.1	<i>Irrationella och rationella faktorer</i>	69
7.1.1	<i>Irrationella faktorer</i>	70
7.1.2	<i>Rationella faktorer</i>	75
7.1.3	<i>Faktorer som inverkar på upphandlingsprocessen</i>	80
7.2	<i>Branschstruktur</i>	81
7.2.1	<i>Koncentrationsgrad</i>	82
7.2.2	<i>Differentieringsgrad</i>	83
7.2.3	<i>Etableringshinder</i>	83
7.3	<i>Summering av analys</i>	85
8	<i>Slutsatser</i>	88
9	<i>Avslutande diskussion</i>	90
9.1	<i>Diskussion</i>	90
9.2	<i>Förslag på fortsatta studier</i>	91



## ***Figurförteckning***

**Figur 1.1** Beslut och tolkning i upphandlingsprocessen, s.5.

**Figur 2.1** Subjektiv tolkning och val av litteratur, s.12.

**Figur 3.1** Lagar, normer och bestämmelser i upphandlingsprocessen, s.14.

**Figur 4.1** Tolknings- och beslutsprocessen i en offentlig upphandling, s. 20.

**Figur 4.2** Logic of consequences, s.21.

**Figur 4.3** Logic of appropriateness, s.23.

**Figur 4.4** Sökandet efter en dominansstruktur, s.26.

**Figur 4.5** Teoretiskt perspektiv, s.32.

**Figur 5.1** Urvalsenheter som ingår i Upphandling A, s.35.

**Figur 5.2** Urvalsenheter som ingår i Upphandling B, s.36.

**Figur 7.1** Rationella och irrationella faktorer i det teoretiska perspektivet, s.61.

**Figur 7.2** Inverkan på beslut och tolkning i upphandlingsprocessen, s.81.

**Figur 7.3** Konkurrenssituationen inom BFTI, s.86.

**Figur 8.1** Avslutande modell vilken inrymmer studiens slutsatser, s.89.

## ***Bilagor***

**Bilaga 1-** Plattform för det teoretiska perspektivet

**Bilaga 2-** Intervjuguide

## 1 Beslut och tolkning i en offentlig upphandling

I följande kapitel presenteras bakgrunden till den genomförda studien för att ge läsaren en överblick över problemets karaktär och uppbyggnad. De avgränsningar som gjorts är inkluderade i problembakgrunden och specificeras inte i ett separat avsnitt. Ur problembakgrunden följer undersökningens problem och syften. Vidare ges en förklaring av viktiga begrepp som används i uppsatsen. Kapitlet avslutas med en disposition med syfte att underlätta för läsaren att förstå uppsatsens upplägg samt kopplingen mellan de olika kapitlen.

---

---

### 1.1 Perfekt konkurrens och rationalitet – endast en illusion

*”Det är konkurrensen som gör att marknadsekonomin fungerar. Det är den fria konkurrensen som driver bagaren att baka ett gott bröd, slaktaren att möra ett bra kött och bryggaren att brygga ett starkt öl. Ty det är konkurrensen som gör att endast de bästa producenterna överlever och förser konsumenterna med det de vill ha”*

Adam Smith, ”The Wealth of Nations” 1776, 1970 s. 119

Med dessa ord beskriver den kända brittiske ekonomen Adam Smith varför konkurrens är av stor betydelse i en marknadsekonomi. Konkurrens syftar till att producenter och distributörer tävlar med varandra genom att utnyttja sina relativa fördelar och på så sätt försöka nå ytterligare fördelar framför andra företag (SOU 1995:105). För att perfekt konkurrens ska råda krävs fritt in- och utträde på marknaden samt att alla aktörer har tillgång till fullständig information. Detta innebär att alla individer i alla situationer förutsätts handla helt rationellt, dvs. det finns inget spelrum för subjektiva faktorer som exempelvis relationer, lojalitet och tolkningsfrihet att påverka konkurrensen (March, 1994). Diversifiering av produkter förekommer inte vid detta marknadstillstånd och därför är ovan nämnda villkor för det mesta inte uppfyllda i praktiken. Således används uttrycket ”perfekt konkurrens” endast som ett jämförande verktyg (Konkurrensverket 2000:1). Trots att ”perfekt konkurrens” i praktiken är omöjligt att uppnå är ändå strävan att på en öppen marknad att uppnå en väl fungerande konkurrens som så långt som möjligt liknar ”perfekt konkurrens”.

En väl fungerande konkurrens är viktig för att samhällets resurser skall kunna användas på ett så effektivt sätt som möjligt och för att konsument, företag och samhälle skall gynnas ([www.kkv.se](http://www.kkv.se)). Ett av Europeiska Unionens (EU) viktigaste mål är att främja rättvisa konkurrenssituationer inom unionen. Lagar och andra instrument används för att säkerställa att detta mål uppnås och att konkurrensen inte snedvrids. Inom EU räknas stater, delstater, kommuner, landsting och offentligt ägda företag som bedriver ekonomisk eller kommersiell verksamhet som ett företag (SOU 1995:105). EU:s konkurrenslagsstiftning innehåller två förbudsregler, precis som den svenska lagstiftningen vilken trädde i kraft 1993. Den ena är förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete och den andra är förbud mot missbruk av dominerande ställning. Vad gäller det första förbudet kan undantag göras om det visar sig att fördelarna med samarbetet överväger nackdelarna. Ett företag kan dock inte begära undantag från det andra förbudet, vilket till exempel kan röra underprissättning eller diskriminering ([www.kkv.se](http://www.kkv.se)).

## Beslut och tolkning i en offentlig upphandling

---

Förutom lagstiftning har även andra åtgärder vidtagits i strävan mot en väl fungerande konkurrens. Avregleringen av ett flertal monopolmarknader samt ett omfattande förändringsarbete inom den offentliga sektorn är exempel på sådana åtgärder, vilka resulterat i att det i många branscher idag finns både privata och offentliga aktörer. Dessa aktörer skiljer sig emellertid åt t.ex. vad gäller avkastningskrav och detta kan skapa konkurrensproblem. De privata aktörerna styrs av aktieägarnas krav på avkastning medan offentlig verksamhet främst skall se till medborgarnas behov av god offentlig service samt full kostnadstäckning. Detta leder till olika förutsättningar vid prissättning, vilket resulterar i en osund konkurrenssituation i branscher där pris är en viktig konkurrensfaktor. Med en osund konkurrenssituation menas att någon eller några aktörer på marknaden sätter priset på produkten under full kostnadstäckning vilket kan resultera i att andra aktörer kan ha svårt att klara sig kvar i branschen. Vidare skapar detta också en inträdesbarriär för nya aktörer. Har statliga och privata aktörer inom samma bransch möjlighet att konkurrera på lika villkor eller resulterar skillnaderna dem emellan vad gäller struktur, normer och ekonomiska förutsättningar i en osund konkurrenssituation?

För att komma till rätta med de konkurrensproblem en marknad med både statliga och privata aktörer kan utsättas för, instiftades 1993, 'Lagen om offentlig upphandling' (LOU) (SOU,1995:105). Lagen styr all offentlig upphandling inom kommun, landsting, statliga myndigheter och vissa av deras bolag, vilket innebär att lagen skall följas i stort sett alla anskaffningssituationer (NOU, 2002). Grundprinciperna i LOU är kravet på *lika och rättvis behandling* av anbudsgivare, anbudssökande och anbud samt kravet på *affärsmässighet* och dessa reglerar all offentlig upphandling (Sundbom, 2003). Den upphandlande enheten måste enligt lagen utforma ett detaljerat och tydligt förfrågningsunderlag, vilket skall innehålla en uppdragsbeskrivning samt villkor som skall komma att gälla i den specifika upphandlingen. Vidare skall förfrågningsunderlaget innehålla villkor för hur uppdraget skall utföras under tiden som kontraktet gäller (NOU, 2002).

LOU ger dock inte någon specifikation på hur utvärderingskriterierna skall utformas i en upphandling. Det är upp till varje upphandlande enhet att bestämma vilka dessa kriterier skall vara, hur de skall definieras samt viktning och relation dem emellan. Detta ger upphov till tolkningsfrihet. Frågor om hur beslut i upphandlingssituationer fattas och vilken betydelse formella kontrakt har i dessa sammanhang blir därför intressant. Eftersom LOU inte anger hur upphandlingskriterierna skall utformas uppstår en form av psykologiskt spelrum där de olika inblandade aktörernas subjektiva synsätt och identitet inverkar på hur dessa kriterier tolkas (SOU, 1995:105 och NOU, 2002).

Då ett beslut skall fattas är tolkning av information en viktig del. Eftersom tolkningsprocessen bland annat påverkas av de värderingar, normer och sociala nätverk en aktör ingår i tolkas information ibland mycket olika av dessa. Vad innebär aktörers olika tolkningar av förfrågningsunderlaget för upphandlingsprocessen? Om det finns utrymme för tolkningar i förfrågningsunderlaget kan det innebära att upphandlingsprocessen redan från början inte är rationell? Är det möjligt att tolka ett förfrågningsunderlag på ett rationellt sätt? Kan det vara så att de olikheter som finns mellan aktörerna påverkar tolkningen och således utformningen av anbudet? På grund av den psykologiska distans som finns mellan privata och offentliga aktörer kan svårigheter uppstå med att förstå varandras tolkning och beslut. Vad innebär det att en psykologisk distans finns? Har den någon inverkan på upphandlingsprocessen och kan det vara så att detta fenomen bidrar till en minskad rationalitet? Skapar denna psykologiska distans olika synsätt på förfrågningsunderlaget och kan detta medföra att olika aktörer i slutändan inte har samma möjlighet att erhålla ett uppdrag?

## *Beslut och tolkning i en offentlig upphandling*

---

Ted Lindkvist har i en undersökning av arkitekttjänster visat att utvärderingskriterier kan uttryckas på olika sätt av olika offentliga aktörer. Dock var det möjligt att gruppera dessa under ett antal rubriker; exempelvis kompetens, erfarenhet, kapacitet, nyckelpersoner, organisation, kvalitetssystem och miljöledningssystem (Lindkvist, 2001). Är det möjligt att på ett rationellt sätt ta fram utvärderingskriterier som i sin tur också är helt rationella? Kan komplexiteten i den vara eller tjänst som upphandlas avspeglas på ett sådant sätt att det samhällsekonomiskt mest fördelaktiga anbudet vinner?

En bransch i Sverige där både privata och offentliga aktörer numera finns representerade är inom branschen för fysisk transportinfrastruktur (BFTI). Eftersom beställarna är svenska myndigheter i form av Banverket och Vägverket samt kommuner omfattas de av LOU vid upphandling. Myndigheterna, vilka upphandlar cirka 200 tjänster per år vardera i region norr, utgör de i särklass största beställarna eftersom kommunerna enbart upphandlar tjänster inom tätortsområden. Vid en upphandling är det dessa myndigheter som specificerar utvärderingskriterierna, vilka leverantörerna skall följa vid anbudsgivning. Transportinfrastruktur har, precis som övrig infrastrukturverksamhet, som mål att integrera samhället för att skapa en grund för andra ekonomiska aktiviteter. Ett väl utbyggt infrastrukturnät gör att avstånd får mindre och mindre betydelse i dagens samhälle och detta är en viktig del i den regionala utvecklingen (R 1998:27).

De huvudsakliga arbetsområdena inom BFTI är miljö- och geoteknisk konsekvensutredning, trafikplanering, väg- och järnvägsprojektering, markprojektering samt vatten- och avloppsprojektering. Det finns ett fåtal större rikstäckande privata aktörer inom branschen i Sverige och de statliga konsulterna består av Vägverket Konsult samt Banverket Projektering, vilka är resultatenheter i Vägverket respektive Banverket (Wällberg, 2003). I region norr finns de rikstäckande privata aktörerna representerade samt de två statliga konsultverksamheterna. Där finns även regionkontoren för myndigheterna med sätet i Luleå. Inom tätortsområden är kommunen upphandlande enhet av infrastruktur tjänster medan staten i form av Vägverket och Banverket upphandlar tjänster rörande övriga delar av länen.

Anskaffningsprocessen tar sin början i ett identifierat behov hos myndigheten. Efter analys och kartläggning av behovet formuleras en detaljerad uppdragsbeskrivning med syfte att skapa ett förfrågningsunderlag. En medvetenhet måste finnas hos den upphandlande enheten vad gäller att de kriterier som ställts upp i förfrågningsunderlaget måste följas i upphandlingssituationen, dvs. ett anbud får inte antas som inte uppfyller de uppsatta kriterierna och inte heller får nya kriterier prövas än de som framkommer i underlaget. Det sista steget i upphandlingsprocessen är det formella kontrakt som skrivs mellan upphandlande enhet och vald leverantör (NOU, 2002).

Eftersom perfekt konkurrens och total rationalitet endast existerar som jämförande verktyg torde en rationell syn på det formella kontraktet inte ge en adekvat bild av beslutsprocessen (Barney och Ouchi, 1986). Således är det inte troligt att det slutgiltiga valet av kontraktspartner enbart påverkas av rationella aspekter vid en offentlig upphandling, utan vägen fram till kontraktet kantas av tolkning och beslut där subjektivitet spelar in. Svensson (1979) argumenterar för att mänskligt beslutsfattande inte enbart kan förstås genom att studera det slutliga beslutet. Det är lika viktigt att studera de perceptuella, emotionella och kognitiva processer som leder till fram till ett visst val och beslutsfattande om en adekvat förståelse för det mänskliga beslutsfattandet skall skapas. March (1989) har starkt ifrågasatt forskning kring beslutsfattande som är grundad på rationalitet. Han menar att den identitet som beslutsfattaren ikläder sig har stor inverkan på vilket beslut som fattas. Med en viss

identitet följer regler och normer som är passande för denna och således styr detta till stor del det slutgiltiga valet.

Mot bakgrund av Tajfel och Turner (1979) kan de statliga beställarna och deras resultatenheter sägas tillhöra samma grupp identitetsmässigt medan de privata aktörerna kan ses som en relevant utomstående grupp. Forskningen har visat att människor med samma identitet föredrar att agera tillsammans och till förmån för gruppens bästa vilket benämns ”ingroup bias” och som med automatik leder till lojalitet inom gruppen.

Detta resonemang kan kopplas samman med sociala nätverk och tillhörandet av en grupp som (Ouchi, 1980) talar om i sin ”klanteori”. Montgomery (1989) menar precis som March (1989) att ett rationellt perspektiv inte ger en adekvat bild av hur beslutsfattande går till. Det främsta syftet i en beslutsfattandeprocess är att hitta ett alternativ som kommer att dominera de andra åtminstone gällande ett attribut. Detta innebär att alla attribut för de gällande alternativen i en beslutsprocess inte får lika stor uppmärksamhet och således är processen inte helt rationell. Perfekt konkurrens förutsätter ett helt rationellt tänkande. Eftersom beslutsprocessen inte kan sägas vara helt rationell ges utrymme för de ovan nämnda subjektiva faktorerna att inverka på tolkning och beslut av upphandlingsprocessen inom BFTI. Det intressanta är vilken påverkan dessa har på konkurrenssituationen, vilken enligt Scherer (1980) kan förklaras genom att studera koncentrationsgrad, etableringshinder och grad av differentiering, i en bransch där både statliga och privata aktörer med olika struktur och förutsättningar verkar.

### 1.2 Problemdiskussion med fokus på tolkning och beslut i upphandlingsprocessen

LOU specificerar inte vilka utvärderingskriterier som skall finnas med i en offentlig upphandling och inte heller hur de skall specificeras (SOU, 1995:105 och NOU, 2002). Lagen utgår från ett rationellt synsätt och agerande vilket medför att subjektivitet inte har någon plats i upphandlingsprocessen om LOU strikt skall följas. Beslut och tolkning är dock två fenomen som samverkar och spänner över hela processen och dessa kan inte enbart förklaras genom rationella antaganden (March, 1989 och MacNeil, 1983), se figur 1.1.

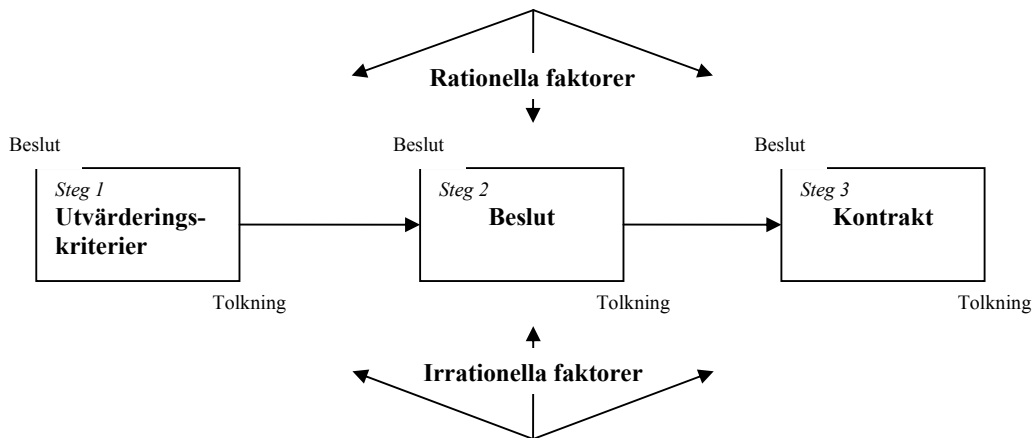
Det centrala i figuren är upphandlingsprocessen, vilken i denna studie teoretiskt har uppdelats i tre delar. Dessa är utvärderingskriterier, beslut och kontrakt. *I det första steget* i processen tolkar myndigheten sitt behov av en konsulttjänst för att sedan fatta ett beslut om hur ett förfrågningsunderlag skall utformas. *I nästa steg* tolkar anbudsgivarna informationen i förfrågningsunderlaget och sätter samman anbud utifrån vilka myndigheten fattar ett beslut om tilldelning. Detta beslut tolkas i sin tur av anbudsgivarna. *I det sista steget* skrivs ett kontrakt mellan beställande myndighet och leverantör. Detta kontrakt följer med det förfrågningsunderlag vilket skickas ut i upphandlingsprocessens början och genom att svara på förfrågan godtar anbudsgivaren avtalet.

Kontraktet kan således likställas med utvärderingskriterierna definierade i förfrågningsunderlaget, vilka utgör spelreglerna för upphandlingen, och därför påverkas val av kontraktspartner av de beslut och tolkningar som gjorts tidigare i upphandlingsprocessen, dvs. i steg ett och två i figur 1.1 nedan. Rationella och irrationella faktorer inverkar således i olika utsträckning positivt och negativt på beslut och tolkning vid en offentlig upphandling.

## Beslut och tolkning i en offentlig upphandling

Detta resonemang leder fram till *problemställningen* i denna studie;

Hur inverkar rationella och irrationella faktorer på en tolknings- och beslutsprocess vid en offentlig upphandling och vilka konsekvenser får detta för konkurrenssituationen i en bransch?



**Figur 1.1. Beslut och tolkning i upphandlingsprocessen (egen figur).** Upphandlingsprocessen ovan inrymmer i varje steg beslut och tolkning gjorda av inblandade aktörer. Den teoretiska referensramen (kapitel 3 och 4) lyfter fram både rationella och irrationella faktorer vilka anses kunna inverka på beslut och tolkning i denna process.

### 1.3 Syfte

Många rationella och irrationella faktorer anses enligt teorierna kunna inverka på en tolknings- och beslutsprocess. Dessa faktorer är generella för alla typer av beslut och tolkningar och därför är det inte säkert att alla dessa inverkar på en offentlig upphandling. Det kan finnas specifika faktorer som inverkar på beslut och tolkning vid just en offentlig upphandling och därför blir en djupare förståelse viktig för att kunna utreda vilka rationella och irrationella faktorer som verkligen har en inverkan. Statliga och privata aktörer skiljer sig åt vad gäller ägandeform, vilket medför att de i grunden är olika. Staten bedriver idag affärsmässig verksamhet inom allt fler branscher, vilket leder till att privata och statliga aktörer möts på en konkurrensumsatt marknad och således tävlar mot varandra som konkurrenter vid en offentlig upphandling. I normalfallet konkurrerar endast privata företag med varandra på en konkurrensumsatt marknad, men där både privata och statliga aktörer agerar är det möjligt att konkurrenssituationen ser annorlunda ut på grund av att aktörerna är olika typer av organisationer. Detta tillsammans med problemdiskussionen leder fram till studiens *syfte*, vilket är att;

Utveckla en djupare förståelse för vilka rationella och irrationella faktorer som inverkar på en tolknings- och beslutsprocess vid en offentlig upphandling samt vilka konsekvenser detta får för konkurrenssituationen i en bransch där både privata och statliga aktörer agerar.

### 1.4 Begreppsdefinitioner

Begreppsdefinitionerna i följande del förklarar dels branschspecifika ord inom BFTI vilka främst återfinns i empirikapitlet och dels centrala ord som används i samband med en offentlig upphandling.

*Aktörer* = med aktörer inom BFTI menas både de två statliga myndigheterna Vägverket och Banverket i region norr, dess resultatenheter Vägverket Konsult och Banverket Projektering samt de privata rikstäckande och största konsultbolagen sett till omsättning och antal anställda.

*Arbetsplan* = (Väglagen 15§) ” För byggnad av väg skall upprättas en arbetsplan. I arbetsplanen skall anges den mark som behöver tas i anspråk för vägordningen och för att genomföra vägbyggnadsprojekt. Planen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter som i övrigt behövs för att genomföra projektet. Miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i arbetsplanen.”

*BEST* = Bygg, El, Signal och Tele. Dessa är olika tekniker som används inom banbyggandet.

*BFTI* = Branschen inom fysisk transportinfrastruktur. De huvudsakliga arbetsområdena inom BFTI är miljö- och geoteknisk konsekvensutredning, trafikplanering, väg- och järnvägsprojektering, markprojektering samt vatten- och avloppsprojektering

*Full kostnadstäckning* = Företag som sätter ett pris för att producera en vara eller tjänst som är lika med kostnaden för att producera denna är detsamma som full kostnadstäckning.

*Förhandlad upphandling*= Upphandling över tröskelvärdena där den upphandlande enheten inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud och tar upp förhandling med en eller flera av dem. Förhandlad upphandling får endast tillämpas under särskilda omständigheter.

*Järnvägsplan* = Detaljutformning av den valda lösningen från förstudien eller järnvägsutredningen. Den skall tjäna som remisshandling för berörda kommuner, myndigheter och allmänhet, genom att på ett begripligt sätt redovisa vad som ska ske så att berörda aktörer kan lämna synpunkter.

*Offentlig näringsverksamhet* = Vägverket Konsult och Banverket Projektering är statliga resultatenheter i Vägverket och Banverket, vilka agerar på en konkurrensutsatt marknad.

*Offentlig upphandling* = Varor och tjänster som upphandlas av den offentliga sektorn. Regler för offentlig upphandling är lika behandling av anbudsgivare, krav på öppenhet och affärsmässighet. Den offentliga upphandlingen styrs av ”Lagen om offentlig upphandling” (LOU).

*Projektering* = Framtagande av tekniskt underlag för byggande.

*Resultatenhet*= Vägverket Konsult och Banverket Projektering är resultatenheter under myndigheterna Vägverket och Banverket. Med detta menas att de fortfarande rent juridiskt är samma organisation, dock har enheterna eget resultatansvar och verksamheten skall drivas utan inblandning från respektive myndighet.

## *Beslut och tolkning i en offentlig upphandling*

---

*Snedvriden konkurrens* = Är dels konkurrensbegränsande samarbete mellan privata företag, mellan privat och offentlig verksamhet eller mellan två offentliga aktörer. Begreppet inrymmer även missbruk av dominerande ställning på en marknad.

*Systemhandling* = Skall beskriva alla väsentliga funktionella, tekniska, ekonomiska, miljötekniska, gestaltnings- och organisatoriska lösningar för objektets fortsatta projektering och byggande. Denna handling utgör underlag för startbeslutsansökan och tjänar som underlag vid kostnadsuppföljning gentemot startbeslut och tidigare skeden.

*Tröskelvärde* = Vid upphandling av varor, byggentreprenader och A-tjänster gäller olika bestämmelser i lagen om offentlig upphandling beroende på upphandlingskontraktets beräknade värde samt vilken organisation som genomför upphandlingen. Inom BFTI är tröskelvärdet för konsulttjänster 1413000 kr.

*Underprissättning* = När ett företag missbrukar sin dominerande ställning på en marknad på bekostnad av konkurrenterna genom att sätta priser under marginalkostnaden för att producera en vara eller tjänst. Detta skall också innebära en märkbar ekonomisk effekt inom branschen.

*Upphandlingsprocessen* = Avser hela processen i figur 1.1, dvs. från det att ett förfrågningsunderlag konstrueras till att ett beslut fattas om tilldelning av det upphandlade projektet. Sista delen i processen utgör underskrift av ett kontrakt mellan myndighet och vald anbudsgivare. Hela processen påverkas av de tolkningar som görs och de beslut som fattas av både statliga och privata aktörer.

*Utvärderingskriterier* = Syftar på de kriterier som beställaren, dvs. Banverket eller Vägverket, sätter upp som krav i förfrågningsunderlaget för val av leverantör. Inkomna anbud utvärderas utifrån förfrågningsunderlaget och det anbud som bäst överensstämmer med kriterierna bör väljas.

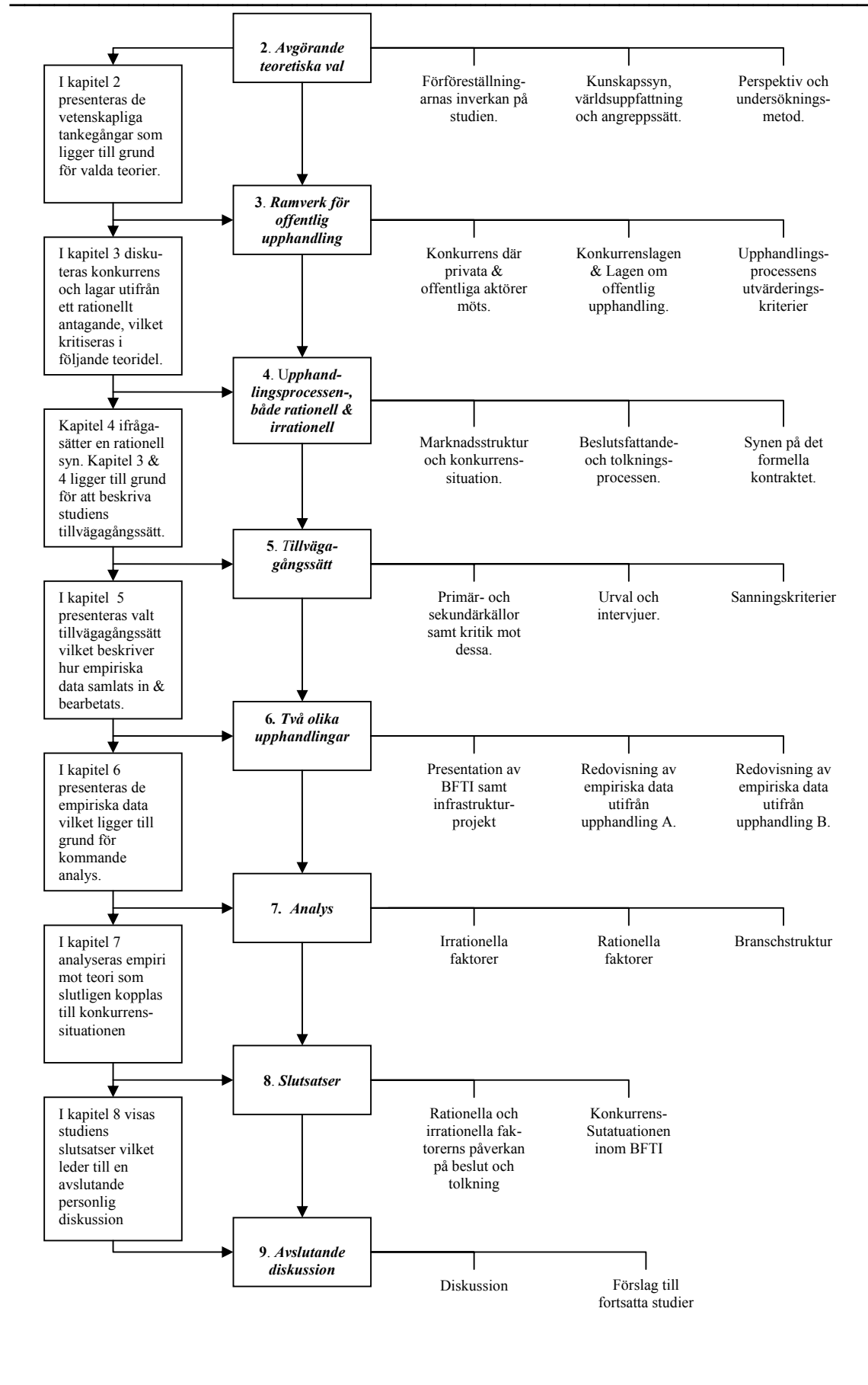
*Öppen upphandling*= Upphandling över tröskelvärdena med annonseringsskyldighet där alla leverantörer får lämna anbud.

### **1.5 Uppsatsens disposition**

Dispositionen nedan beskriver dels innehållet i uppsatsens olika kapitel dels kopplingen dem emellan med syfte att göra det enklare att följa studiens röda tråd. Inom respektive del presenteras även kapitlets kärnpunkter.



# Beslut och tolkning i en offentlig upphandling



## 2 Avgörande teoretiska val

*I följande kapitel diskuteras författarnas val av ämne samt verklighets- och vetbarhetsuppfattningar i syfte att ge en bild av hur studiens resultat kan ha påverkats. Ett resonemang förs även kring förförståelse och tidigare kunskap av betydelse för utformning och genomförande av studien. Slutligen presenteras angreppssätt och undersökningsmetod.*

---

---

### 2.1 Ämnesval

Att hitta ett intressant ämne som skall vara användbart för andra och samtidigt rymma en passande problemformulering för en magisteruppsats är inte helt lätt. Det upptäckte vi ganska snart när vi spånade kring olika ämnen. Vi ville hitta det där lilla extra som ingen annan tidigare studerat, men att veta vad som är "hot topic" i dagens forskardjungel är inte helt enkelt?! Tillslut fastnade vi för ämnet konkurrens eftersom det är något som existerar runt omkring oss och eftersom vi med en del studier i företagsekonomi har grundläggande kunskaper om konkurrens.

Vi började med att studera konkurrens i allmänhet samt vilka typer av problem som uppmärksammats av Konkurrensverket. I boken "Konkurrens i Balans", diskuteras de problem som uppstår i och med att privata och offentliga aktörer konkurrerar med varandra på samma marknad. Vi tyckte att detta var väldigt intressant och bestämde oss för att försöka hitta en relativt okänd bransch som innehöll ett fåtal privata och statliga aktörer. Valet föll på branschen inom fysisk infrastruktur (BFTI), eftersom det är en bransch som vi tror är relativt okänd för många människor, men som alla är helt beroende av utan att egentligen tänka på det. Detta är en bransch där majoriteten av de anställda är ingenjörer så att hitta information och lära sig om branschen inom ramen för vår institution kändes näst intill omöjligt till en början. För att verkligen kunna utröna om det "lilla extra" vi sökte kunde finnas inom detta område kontaktade vi en privat aktör inom branschen och gjorde en intervju. Vi fick på så sätt mycket nyttig information om branschen, hur den fungerar och är uppbyggd och vidare vilka privata och statliga aktörer som agerar på marknaden. Vi erhöll även information om offentlig upphandling. Till sist kunde vi konstatera att det här var ett intressant ämne inom vilket ett stort utrymme för intressanta problemformuleringar rörande konkurrens kunde finnas. Samtidigt tror vi att detta är något som intresserar fler personer än bara vi och därför kommer förhoppningsvis andra än vi och vår handledare att läsa uppsatsen.

### 2.2 Förföreställningar

Forskare är vanliga människor och precis som vanliga människor gör forskare saker på olika sätt. Oavsett vilken typ av undersökning valet faller på är det viktigt att förstå och ta hänsyn till den enskilde forskarens förutsättningar (Holme och Solvang, 1997). Oavsett vilken ambition en forskare har är det i allmänhet aldrig möjligt att vara fullständigt opåverkad och objektiv inför det som skall studeras (Johansson-Lindfors, 1993). Enligt vår mening är den förförståelse en forskare har baserad på subjektiva livserfarenheter så som arbete, utbildning, värderingar och normer och således är detta något unikt från forskare till forskare. På grund av detta är det viktigt att öppet redogöra för de förutsättningar som kan tänkas påverka

studien, i den utsträckning forskaren faktiskt är medveten om denna, så att läsaren själv kan bedöma i vilken utsträckning detta kan ha påverkat forskningsresultatet.

Rent praktiskt har ingen av oss sedan tidigare några speciella erfarenheter från denna bransch annat än att vi går, cyklar och kör bil på de vägar dessa aktörer räknar på och utreder konsekvenserna av. Vår förförståelse kan väl främst sägas härstamma från studierna inom företagsekonomi och den intervju som gjordes vid studiens början samt från boken ”Konkurrens i Balans”. Konkurrens är ett centralt fenomen inom företagsekonomi för vilket en större förståelse har erhållits ju längre vår utbildning har fortskridit. Visserligen har vi inte läst någon specifik kurs som behandlar konkurrens men ämnet dyker dock upp i många kurser. Effekten av detta är troligen att vi har en syn på konkurrens som är väldigt teoretisk och som med all annan teori ger detta perspektiv inte en helt adekvat bild på hur konkurrens i verkligheten fungerar. Den intervju som genomfördes i början av studien gav oss insikt om den praktiska biten vad gäller offentlig upphandling som vi valt att studera närmare. Det är svårt att säga om intervjun med en privat aktör har påverkat oss vid studiens utformning. Dock tror vi att utan genomförd intervju i inledningsfasen av vårt arbete så skulle vi inte kunna ställa oss relevanta frågor som rör just denna bransch, då vår förkunskap om branschen och hur den fungerar var näst intill obefintlig.

### 2.3 En subjektiv tolkning av verkligheten

De olika val en forskare gör styrs inte enbart av förförståelsen utan även av kunskapssynen som denne har. Den vanligaste distinktionen inom samhällsvetenskaplig forskning på hur ny kunskap uppnås och vad som utgör vetenskaplighet är den mellan positivism och hermeneutik. Vissa hävdar att alla typer av kunskapssyner passar in någonstans inom denna distinktion medan andra hävdar att detta är en alldeles för bred distinktion för att den skall vara relevant (Johansson Lindfors, 1993). Vi tycker det är svårt att helt adoptera en av dessa inriktningar eftersom verkligheten sällan kan sägas vara svart eller vit. Dock kommer vi i det följande att ge en presentation av dessa två övergripande kunskapsideal samt reflektera kring varför vi har valt att ansluta oss till den hermeneutiska kunskapssynen.

En startpunkt för hur forskaren ser på kunskap är vilken verklighetssyn denne ansluter sig till. Med en subjektiv verklighetsuppfattning tror inte forskaren på en ”verklig verklighet” utan anser att sociala fenomen är det viktigaste. Det motsatta gäller för en objektiv verklighet då forskaren tror på en ”sann verklighet” där fysiska fenomen är det viktigaste (Widerberg, 2002). Detta är dock en distinktion som inte är helt lätt att göra eftersom verkligheten även kan ha både en fysisk och social sida. Johansson Lindfors (1989) tolkar i sin avhandling (Giddens, 1984) och enligt henne menar Giddens att det är genom människans handlande som en struktur skapas och upprätthålls. Vidare skapar dessa strukturer möjligheter samtidigt som de skapar begränsningar för handlande. Människan kan alltså uppfattas som både aktiv genom skapandet av objektiva strukturer och passiv i den mening att strukturer styr människans beteende. Andemeningen i resonemanget är att människan skapar inom de strukturer som de samtidigt begränsas av.

Vi tror att människan är fri att skapa sitt eget liv inom de strukturer och ramar som styr henne. Enligt Johansson Lindfors (1993) är detta synsätt vanligt förekommande bland både positivisterna och hermeneutikerna dvs. en positivistisk syn på kunskap behöver inte nödvändigtvis innebära en renodlad objektiv verklighetssyn och en hermeneutiker ser inte alltid verkligheten som strikt subjektiv. Lagen om offentlig upphandling styr

upphandlingsförfarandet och konkurrenslagen sätter gränser för vilka typer av samarbeten aktörerna får ha och hur de får agera. Dessa lagar utgår från en rationell syn men eftersom det är människor som tillämpar dessa, vilka vi tror är fria att skapa sitt handlande inom dessa ramar, menar vi att undersökningen måste baseras på en hermeneutisk kunskapssyn. Den hermeneutiska kunskapssynen kännetecknas av att vara tolkande till sin natur och betonar alltså vikten av att se helheten medan den positivistiska synen har som mål att hitta mätbara iakttagelser genom empirisk hypotesprövning (Johansson Lindfors, 1993). Med en hermeneutisk syn utgår forskaren från människors subjektiva uppfattningar för att förstå hur dessa upplever en situation samt hur detta har påverkat deras handlingar och beslut (Patel och Tebelius, 1987).

I denna studie är syftet att skapa en djupare förståelse för de olika aktörernas beslut och tolkningar i upphandlingsprocessen. Studien är utformad efter vår tro att olika typer av aktörer ser annorlunda på upphandlingsprocessen och att det därför finns en viss skillnad mellan statliga och privata aktörer. Vi är intresserade av deras subjektiva uppfattningar om dessa faktorer. I en positivistisk studie är tanken att verkligheten skall avbildas på ett så objektivt sätt som möjligt (Halvorsen och Andersson, 1992). Detta innebär att åtskillnad måste kunna göras mellan fakta och värderingar. Vidare så bygger positivism på antagandet om neutralitet och objektivitet för att resultatet skall bli detsamma oavsett vem som utför studien (Lundahl och Skärvad, 1999).

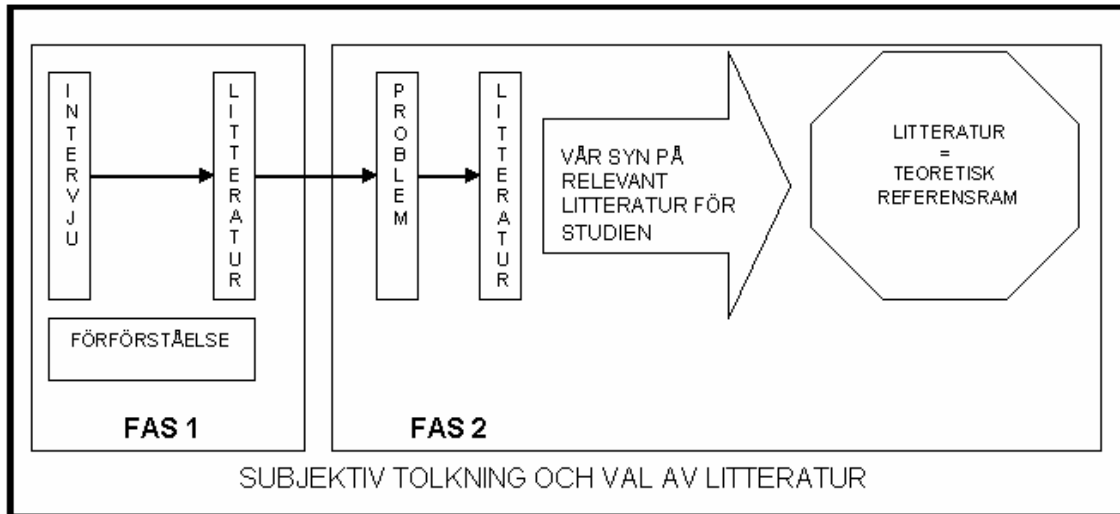
Ett huvudtema inom hermeneutiken har ända från början varit att delarna endast kan förstås ur helheten och helheten endast ur delarna (Alvesson och Sköldberg, 1994). Med detta menas att hermeneutiken representerar en holistisk syn på verkligheten dvs. vikten av att se helheten (Patel och Tebelius, 1987). Det positivistiska arbetssättet är att bryta ner verkligheten till delar som sedan studeras var för sig (Johansson Lindfors, 1993). Enligt vår mening måste en offentlig upphandling studeras som en process där delarna inte kan studeras helt fristående från varandra eftersom beslut och tolkning spänner över hela processen. Eftersom LOU inte specificerar hur utvärderingskriterierna i ett förfrågningsunderlag skall se ut eller tolkas anser vi att det ger utrymme för tolkningsfrihet. Dessa kan heller inte studeras helt fristående från varandra eller från de aktörer som förhåller sig till och utvärderar dessa. Aktörernas situation måste förstås för att erhålla en djupare kunskap om beslut och tolkning i en upphandlingsprocess. Vi anser därför att vår syn på kunskap förespråkar det hermeneutiska kunskapsidealet.

## 2.4 Angreppssätt

Det angreppssätt som väljs fastställer hur forskaren i forskningsprocessen närmar sig den empiriska verkligheten. Vanligtvis talas det om två olika sätt att närma sig den verklighet som studeras. "Upptäckandets väg" benämns induktion, vilket innebär en resa från empiri till teori medan "bevisandets väg" dvs. deduktion, innebär att den kunskapssökande går från teori till empiri (Johansson Lindfors, 1993). För att uppnå en djupare förståelse för beslut och tolkning vid en offentlig upphandling studeras aktörernas subjektiva uppfattning kring upphandlingsprocessen med ett hermeneutiskt kunskapsperspektiv och detta indikerar på att angreppssättet borde vara induktivt. Detta eftersom en positivistisk kunskapssyn ofta sammanfaller med ett deduktivt angreppssätt och vice versa. Johansson Lindfors (1993) hävdar dock att detta inte är en nödvändighet eftersom en positivistisk forskare kan välja ett induktivt angreppssätt men även tvärt om. Eftersom användandet av induktion innebär att

## Avgörande teoretiska val

forskaren inte kan gagna sig av existerande teorier anser vi att ett rent induktivt angreppssätt inte är möjligt i denna studie.



Figur 2.1. *Subjektiv tolkning och val av litteratur (egen figur). Vår subjektiva tolkning och val av litteratur..*

Vi startade studien med inläsning av litteratur gällande konkurrens samt en intervju med en privat aktör i branschen. Trots att vi till stor del har utgått ifrån teorin vid studiens utformning kan angreppssättet inte heller sägas vara rent deduktivt, eftersom vi inte avser att formulera en hypotes som sedan skall verifieras eller falsifieras. Vår diskussion kring de valda teorierna, se figur 2.1 ovan, resulterade i ett teoretiskt perspektiv. Detta perspektiv utmynnade i en problemformulering samt tillvägagångssätt för studien.

Vi vet inte om de faktorer som lyfts fram i det teoretiska perspektivet inverkar på upphandlingsprocessen samt de beslut och tolkningar som görs utifrån rationella och irrationella faktorer. Inte heller vet vi hur dessa positivt eller negativt har någon inverkan. På grund av detta ämnar vi dels att gå ut i empirin för att ta reda på hur väl det teoretiska perspektivet överensstämmer med verkligheten och dels att försöka reda ut om det finns andra faktorer som kan tänkas inverka på en besluts- och tolkningsprocess på en marknad där både privata och offentliga aktörer agerar. Vidare vill vi se hur detta kan tänkas inverka på konkurrenssituationen. Följden av detta anser vi är att studien varken kan liknas vid ett rent induktivt eller deduktivt angreppssätt. Vårt teoretiska perspektiv talar om att vissa faktorer inverkar på en tolknings- och beslutsprocess men säger dock inte hur det specifikt inverkar på beslut och tolkning vid en offentlig upphandling. Vi ämnar att genom empirisk datainsamling försöka illustrera detta och således karaktäriseras studien till största del av ett induktivt angreppssätt.

Dock finns också vissa explorativa drag eftersom vi även vill försöka utreda om andra faktorer förutom de som nämnts i det teoretiska perspektivet påverkar tolkning och beslut i upphandlingsprocessen. En explorativ studie syftar till att belysa ett okänt område vilket kan innehålla intressanta fenomen. Denna typ av studie liknar Rubenowitz (1980) vid en radar som brett sveper över hela området och noterar intressanta ekon eller utslag. För att angripa studiens problem närmar vi oss verkligheten genom intervjuer. Målet med dessa intervjuer är att uppnå en verklighetsbaserad förståelse utifrån empirin för vidare utveckling och fördjupning av den förståelse som har byggts upp under konstruktionen av den teoretiska

referensramen. Resultatet som presenteras i slutsatserna är en produkt av våra subjektiva uppfattningar, vilka baseras på den information som de genomförda intervjuerna genererat i samspel med den teoretiska referensramen.

### 2.5 Perspektiv

Valet av perspektiv styr den utgångspunkt som forskaren väljer att se problemet utifrån. Valet av utgångspunkt styrs av de aspekter som forskaren anser är väsentliga för studien (Silverman, 2001). Enligt Lundahl och Skärvad (1999) innebär detta att forskaren medvetet gör sitt val av perspektiv vilket i sådana fall kan innebära att vissa delar av problemområdet betonas starkare än andra.

I vår studie har det sätt som undersökningen utförts på styrt perspektivet dvs. studien utgår från två stycken offentliga upphandlingar i vilka fokus ligger på tolknings- och beslutsprocessen. Därför föll det sig helt naturligt att de personer hos varje aktör som varit mest inblandade i de utvalda upphandlingarna skulle ingå i undersökningen. Vår tro är att dessa personer bäst kan ge en bild av hur tolkning och beslut har gått till väga i dessa fall och att varje aktörs eget perspektiv är de utgångspunkter som skall användas i studien. Då vi har en hermeneutisk kunskapssyn vilken förespråkar att det är helheten som skall vara synbar anser vi att det är viktigt att de personer som har varit mest insatta i upphandlingen hos respektive aktör får ge sin syn på processen. Detta anser vi borde bidra bättre till skapandet av en helhetsbild än att exempelvis bara intervjuar chefer hos respektive aktör.

### 2.6 Undersökningsmetod

Valet av problem och syfte styr hela forskningsstrategin. Därför är det viktigt att forskaren väljer rätt typ av metod för insamling av empiriska data för det problem som skall belysas (Johansson Lindfors, 1993).

Inom samhällsvetenskapen står valet av undersökningsmetod oftast mellan kvalitativ respektive kvantitativ metod. Målet med en kvalitativ metod är att upptäcka fenomen medan en kvantitativ metod främst syftar till att fastställa proportioner av något som redan är bestämt (Holme och Solvang, 1997). I denna studie är syftet delvis att uppnå en djupare förståelse av hur tolkning och beslut inverkar på en upphandlingsprocess. Syftet med en kvalitativ metod är att producera en helhetsbild av en situation som i sin tur ökar förståelsen för sociala processer och kontexter. Dock är det inte möjligt att generalisera och säga hur väl information täcker alla enheter. Vi inser att vi genom användandet av en kvalitativ metod förlorar bredden, eftersom det endast är möjligt att generalisera och dra slutsatser om en hel population med en kvantitativ metod. Då syftet är att skapa en djupare kunskap och förståelse runt teori och empiri genom att genomföra intervjuer tror vi att den flexibilitet som en kvalitativ studie medför gör att denna typ av undersökningsmetod är bäst lämpad för att belysa vårt problem och syfte. Detta medför också att vi kan komma närmare och djupare den verklighet som vi ämnar studera i och med att vi träffar respondenterna personligen.

### 3 Ramverk för offentlig upphandling

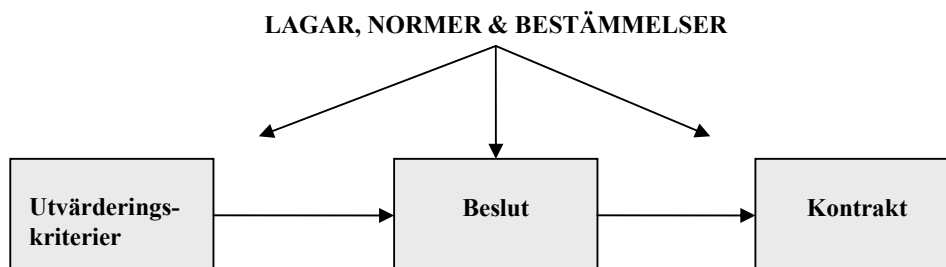
Detta kapitel inleds med en diskussion kring konkurrens med syfte att ge läsaren en förståelse för de lagar, normer och bestämmelser som styr den offentliga upphandlingsprocessen i Sverige. Vidare beskrivs det första steget i upphandlingsprocessen där upphandlande myndighet fattar beslut om vilka utvärderingskriterier som skall ingå i ett förfrågningsunderlag, vilka potentiella leverantörer sedan tolkar för att skapa ett passande anbud. Kapitlet ämnar att ge en förståelse som är viktigt för att förstå de rationella och irrationella faktorernas inverkan på beslut och tolkning, vilket finns beskrivet i kapitel fyra.

---

---

#### 3.1 Konkurrenslagen

Innan en diskussion kring beslut och tolkning vilket spänner över hela upphandlingsprocessen kan föras måste de lagar, normer och bestämmelser som styr upphandlingsprocessen presenteras. Meningen med dessa är att påverka processen rationellt i syfte att uppnå en väl fungerande konkurrens. Dock påverkas även en process med komplexa beslut och tolkningar av irrationalitet vilket presenteras i kapitel 4. Figur 3.1 nedan visar den teoretiska uppdelning av upphandlingsprocessen som gjorts i denna studie. Viktigt att poängtera är att detta endast är en teoretisk uppdelning. I verkligheten bör den offentliga upphandlingen betraktas som en helhet där delarna beror av varandra.



*Figur 3.1. Lagar, normer och bestämmelser i upphandlingsprocessen (egen figur). En offentlig upphandling styrs av vissa lagar, normer och bestämmelser. Dessa inverkar på de olika delarna i upphandlingsprocessen i strävan för att uppnå en väl fungerande konkurrens.*

Ett kriterium för att samhällets resurser skall kunna utnyttjas så effektivt som möjligt samt för att konsumenterna skall kunna erbjudas en mångfald av produkter är en väl fungerande konkurrens. Detta är mycket viktigt, inte enbart på marknader där privata aktörer verkar utan också på marknader med både statliga och privata företag. Inom offentlig sektor upphandlas tjänster för miljontals kronor varje år och eftersom Sveriges inkomsttagare genom skatt betalar för de varor och tjänster som upphandlas är det av stor vikt att konkurrensen inte är osund (Konkurrensverket, 2000:1). Rent filosofiskt finns en tanke om en perfekt marknad, som om den fungerar skulle förhindra att de svenska skattebetalarnas pengar användes ineffektivt, nämligen marknadsformen *perfekt konkurrens*. För att perfekt konkurrens skall existera måste ett flertal faktorer vara uppfyllda, såsom att fritt in- och utträde skall råda på marknaden samt att producenter och konsumenter skall ha fullständig information om bl.a. produkters egenskaper och pris vilket förutsätter ett fullständigt rationellt tänkande. Detta är inte ett helt realistiskt tankesätt, vilket också bevisas genom avslöjanden av t.ex. karteller och uppdelningar av olika marknader.

Eftersom konkurrenssituationen på många marknader upplevdes som bristfällig utifrån den perfekta marknadens ideal under senare delen av 80-talet ansåg riksdag och regering att en omarbetad konkurrenslag behövdes. Följden av detta blev en ny skärpt konkurrenslag som till stor del anpassades till EG-rätten och kravet på konkurrens inom den gemensamma marknaden (Edwardsson, 2003). Den nya svenska konkurrenslagen instiftades 1993 (1993:20) med det primära syftet att främja en effektiv konkurrens och att kontrollera att företag inte samarbetar på ett konkurrenshämmande sätt och inte heller missbrukar sin ställning på marknaden ([www.kkv.se](http://www.kkv.se)).

Centralt i lagen är den så kallade *förbudsprincipen*, vilken innebär att det i lagtexten finns preciserade förbud mot förfaranden som begränsar konkurrensen. Det företag som bryter mot förfarandet riskerar att drabbas av sanktioner (Karaszi, 1997). För att konkurrensen på en marknad skall fungera på ett tillfredställande sätt krävs för det mesta ett stort antal köpare och säljare. Inget företag på en marknad bör vara så stort att det ensamt kan styra priser och utbud. Konkurrenslagen innehåller bland annat ett förbud mot samarbete mellan företag som på ett uppenbart sätt hämmar konkurrensen. Vidare finns ett förbud mot dominerande ställning, vilket innebär att om ett företag som innehar en dominerande ställning på en marknad agerar för att försvåra för konkurrenterna kan detta strida mot konkurrenslagen.

Det finns en rad andra förfaranden som anses hämma konkurrensen på en marknad förutom dem som ovan angivits. Konkurrensbegränsande överenskommelser mellan företag är ett exempel, vilket leder till att priserna ökar och handeln minskar. Andra konkurrensbegränsande förfaranden är horisontella och vertikala samverkanden. I det horisontella förfarandet samarbetar företag verksamma inom samma distributionsled. Förblir samarbetet långvarigt blir det allt mer likt en kartell. Den vertikala konkurrensbegränsningen berör samarbete mellan företag i olika led, till exempel mellan producenter och detaljister (Karaszi, 1997).

En annan typ av agerande som snedvrider konkurrensen på en marknad är när den offentliga sektorn producerar varor eller tjänster, som delvis subventioneras via skattemedel, och samtidigt konkurrerar med privata företag (Karaszi, 1997). Staten bedriver en rad näringsverksamheter vilka agerar på marknader tillsammans med privata aktörer. Privata och statliga aktörer har i många fall olika förutsättningar att konkurrera på lika villkor inom en marknad som är konkurrensutsatt. På vissa ställen i Sverige sitter myndighet och resultatenhet i samma byggnad vilket kan resultera i korssubventionering. Även den ekonomiska strukturen skiljer sig åt mellan privata och statliga aktörer exempelvis vad gäller avkastning och riskkrav.

### 3.2 Lagen om offentlig upphandling (LOU)

Fri konkurrens på den europeiska marknaden har öppnat många nya vägar för företag att göra affärer på den gemensamma offentliga marknaden. Med offentlig upphandling avses rent generellt statliga och kommunala myndigheters anskaffning av varor, tjänster samt bygg- och anläggningsarbeten (Karaszi, 1997). Både privata och statliga aktörer kan lämna anbud på ett förfrågningsunderlag, vilka sedan prövas av den upphandlande enheten. Alla offentliga upphandlingar som överskrider ett visst förutbestämt tröskelvärde, måste utannonseras i en databas som heter TED för att företag skall kunna konkurrera på lika villkor. ([www.euoinfo.se](http://www.euoinfo.se)) Då kan beställaren vidta olika upphandlingsformer. Beställaren kan välja en *öppen upphandling*, vilken innebär att alla leverantörer som önskar får delta i



## Ramverk för offentlig upphandling

---

upphandlingen. En annan form av upphandling som kan genomföras är *selektiv upphandling* i två steg. I det första steget i processen anmäler sig intresserade leverantörer att delta i upphandlingen och i det andra steget väljer myndigheten ut de leverantörer som anses kunna lämna kvalificerade anbud. Skulle den öppna eller selektiva upphandlingen misslyckas får beställaren använda sig av *förhandlad upphandling*, vilken innebär att upphandling får tas upp med inbjudna leverantörer ([www.euroinfo.se](http://www.euroinfo.se)). Vad gäller upphandling *under* de utsatta tröskelvärdena i Sverige avses ett nytt upphandlingsförfarande från och med 1 januari, 2001. Upphandlingsförfarandet kallas ”urvalsupphandling” och genomförs i två steg, precis som i selektiv upphandling över tröskelvärdena. Endast i speciellt brådskande fall, där upphandlingsbeloppet är väldigt lågt (ett till två basbelopp) får direktupphandling genomföras ([www.euroinfo.se](http://www.euroinfo.se)).

”Lagen om offentlig upphandling” (LOU) är det centrala regelverk vilket styr en offentlig upphandling. Lagen behandlar olika delar av upphandlingsprocessen och visar på hur värderingen av de lämnade anbuden skall gå till, med syfte att försöka garantera att alla parter som deltar i upphandlingen får sina anbud korrekt hanterade. LOU är tillämplig när staten upphandlar via privata företag och offentligt ägda företag, men inte om en statlig myndighet köper av en annan statlig myndighet (NOU, 2002).

Enligt lagen får myndigheterna inte enbart vända sig till en leverantör för inköp utan de måste vända sig till marknaden för att samhällets resurser skall utnyttjas så effektivt som möjligt. Det anbud med lägst anbudspris eller det som är mest ekonomiskt fördelaktigt med avseende på uppsatta kriterier som exempelvis pris, kompetens, kvalitet och uppföljningssystem skall väljas. (SOU 1995:105) Saknas kriterier för upphandlingen skall det anbud som har lägst pris väljas. Dock skall kriterierna klart framkomma redan i förfrågningsunderlaget från den upphandlande enheten och dessa skall också om möjligt rangordnas efter betydelse. All upphandling skall enligt LOU ske på affärsmässiga grunder såväl över som under tröskelvärdena, men upphandlingar som överstiger tröskelvärdena är dock mer formbundna än de under dessa värden och så också det slutliga kontrakt som undertecknas. Med affärsmässighet menas att ett förfrågningsunderlag skall vara så pass tydligt utformat att en leverantör skall kunna avgöra vad den upphandlande enheten anser är av betydelse i upphandlingen. En utvärderingsmodell skall enligt Regeringsrättens uttalande 300-2002 vara utformad på så sätt att den leder till att det anbud som är mest ekonomiskt fördelaktigt antas (Edwardsson, 2003).

Kontraktet som medföljer förfrågningsunderlaget får dock inte skrivas under förrän tidigast tio dagar efter det att en upplysning om vem som tilldelats uppdraget skickats ut till alla deltagande leverantörer. Kontraktet skall innehålla alla förutsättningar och villkor för uppdraget och inga nya villkor eller krav får skrivas in annat än dem som preciserats i förfrågningsunderlaget. Dock finns det vissa saker som LOU inte kan styra via det formella kontraktet och de utvärderingskriterier som anges i förfrågningsunderlaget. Subjektiva faktorer påverkar i allra högsta grad människors agerande i en tolknings- och beslutssituation, exempelvis lojalitet, grupp tillhörighet, identitet och sökandet av det dominerande alternativet. Mot bakgrund av dessa faktorer bör ett kontrakt även kopplas samman med dessa för att ge en adekvat bild av upphandlingsprocessen.

För en myndighet som upphandlar en vara eller tjänst är utformningen av förfrågningsunderlaget bland det viktigaste i upphandlingen. Den upphandlande enheten måste utforma ett detaljerat och tydligt förfrågningsunderlag, vilket skall innehålla en uppdragsbeskrivning samt de villkor som skall komma att gälla i den specifika

## Ramverk för offentlig upphandling

---

upphandlingen. Vidare skall förfrågningsunderlaget innehålla villkor för hur uppdraget skall utföras under tiden som kontraktet gäller. Om stor noggrannhet läggs vid utformningen av förfrågningsunderlaget underlättar det den upphandlande enhetens utvärdering av inkomna anbud samt utformning av det slutgiltiga kontraktet mellan beställare och vald leverantör. Enligt LOU får upphandlande myndighet inte anta ett anbud som inte uppfyller de definierade *utvärderingskriterierna* och inte heller får nya utvärderingskriterier läggas till under processens gång än de som angivits i förfrågningsunderlaget (NOU, 2002).

Syftet med utvärderingskriterierna vid en offentlig upphandling är att den upphandlande enheten skall erhålla anbud för prövning utifrån LOU:s bestämmelser vad gäller leverantörens ekonomiska och finansiella ställning samt tekniska förmåga och kapacitet att utföra uppdraget. Med andra ord utgör kriterierna ett underlag för beställaren att bedöma leverantörens kvalifikationer att utföra det aktuella uppdraget. Vad som är "rätt" nivå vad gäller erfarenheter och ekonomisk styrka är upp till den upphandlande enheten att bestämma. Det viktiga i upphandlingssituationen är inte att hitta den leverantör som har störst erfarenhet och ekonomisk styrka utan att hitta den aktör som har tillräckliga kvalifikationer för att utföra uppdraget (NOU, 2002).

Vid en offentlig upphandling finns två utgångspunkter vad gäller utvärdering av anbud. Antingen skall det *ekonomiskt mest fördelaktiga* anbudet antas eller så skall *lägsta pris* avgöra val av leverantör och detta skall anges i förfrågningsunderlaget. Väljer den upphandlande enheten att anbud skall antas enligt den ekonomisk mest fördelaktiga principen skall samtliga utvärderingskriterier anges i förfrågningsunderlaget. Dessa kan t.ex. vara kvalitet, pris, tekniska egenskaper, funktionella egenskaper och service och skall om möjligt rangordnas. Det är av stor vikt att beställaren beskriver hur stor tyngdpunkt som kommer att läggas vid respektive kriterium samt relationen dem emellan. Syftet med detta är att leverantörerna skall kunna utforma sitt respektive anbud på ett så relevant sätt som möjligt. I de fall lägsta pris anges som grund för den aktuella upphandlingen får endast pris vara angörande vid val bland de leverantörer som uppfyller upphandlingens övriga krav. Den upphandlande enheten bör lägga ner stor möda för att beskriva hur stor betydelse pris har i förhållande till övriga utvärderingskriterier (NOU, 2002).

Grundtanken vid en offentlig upphandling är att det skall vara en rationell process, från skapandet av förfrågningsunderlaget till skrivande kontraktet. Utvärderingskriterierna kan sägas utgöra startpunkten för den här processen. Då total rationalitet endast kan ses som en utopi, vilken inte kan ge en rättvisande bild av en tolknings- och beslutandeprocess (Barney och Ouchi, 1986) se också (March, 1989), kan inte heller en offentlig upphandling vilken innefattar konstruktion och tolkning av utvärderingskriterier anses vara rationella. Eftersom LOU inte anger hur utvärderingskriterierna skall definieras och tolkas, lämnar det stort spelrum för inblandade parter att utifrån sina referensramar besluta och tolka kring dessa. Aktörer har ett visst utrymme för egna tolkningar och beslut i en upphandlingsprocess, vilket kan sammankopplas med (Johansson Lindfors, 1989) tolkning av (Giddens, 1984) vilken menar att en människa är fri att skapa inom den struktur denna är fången i.

## 4 Upphandlingsprocessen- både rationell och irrationell?

*I följande kapitel presenteras olika teorier kring beslut och tolkning. En diskussion förs kring branschstruktur och konkurrens på en marknad. Vidare diskuteras rationella och irrationella faktorer som kan inverka på upphandlingsprocessen samt teorier kring kontrakt och graden av formalitet kring val av kontraktspartner. Kapitlet avslutas med ett teoretiskt perspektiv vilket knyter samman upphandlingsprocessen med beslut och tolkning samt de faktorer som kan inverka på denna process.*

---

---

### 4.1 Struktur och konkurrens på en marknad

En förutsättning för en ekonomiskt långsiktig konkurrenskraft är att konsumenters intressen tillgodoses för att en effektiv resursallokering möjliggörs i syfte att stimulera företag att utvecklas. Konkurrensen måste vara effektiv för att de eftersträvarsvärda samhällsekonomiska effekterna skall uppfyllas (SOU 1995:105).

Företag som tillverkar eller erbjuder liknande varor och tjänster kan sägas utgöra en bransch. Dessa produkter utgör substitut till varandra och fastän de är väldigt lika sett till egenskaperna kan mindre relevanta egenskaper resultera i att de skiljer sig åt. Marknaden utgörs av de tillverkande säljarna samt köparna av deras produkter. Ett företags strävan att uppfylla sina mål hamnar ofta i intressekonflikt med marknadens andra aktörer, vilka givetvis strävar efter att uppnå sina egna mål. Således uppkommer ett tillstånd av konkurrens på marknaden. Denna marknad har vissa karaktäristika vilka tillsammans bildar marknadens struktur. Dessa strukturella förhållanden styr till vilken grad de olika aktörerna på en marknad måste ta hänsyn till konkurrenterna. Det styr även i vilken utsträckning säljaren måste ta hänsyn till köparna samt existerade och potentiella konkurrenter. De strukturella villkoren bestämmer på detta sätt de olika säljarnas förutsättningar och benägenhet till konkurrens (Andersson, 1988 och Porter, 1980). I teorin diskuteras marknadsstruktur utifrån ett antal variabler, vilka marknaden kännetecknas av. De tre nämnda variablerna nedan utgör enligt Scherer (1980) de vanligaste för att beskriva en marknadsstruktur, dock finns även andra variabler som kan tas i beaktande (Andersson, 1988 och Porter, 1980). Gemensamt för studerade teorier är dock följande tre;

- *Koncentrationsgraden*, dvs. antalet aktörer som agerar på marknaden samt deras storlek. En ökad koncentrationsgrad innebär att det blir färre faktiska och självständiga aktörer.
- *Produktdifferentiering*, dvs. hur de olika aktörernas produkter eller tjänster skiljer sig från varandra
- *Etableringshinder* på marknaden, dvs. de fördelar redan etablerade företag på marknaden besitter i förhållande till potentiella nya konkurrenter.

#### 4.1.1 Koncentrationsgrad

De olika företagens reaktion på en aktörs agerande kan kopplas till antalet företag på marknaden. Vid fullkomlig konkurrens kan aktörerna agera utan att räkna med

uppmärksamhet från konkurrenterna. Definieras marknaden som ett oligopol, dvs. en marknad med få säljare vilket BFTI kan sägas tillhöra, bör aktörerna beakta konkurrenternas reaktioner som deras uppträdande resulterar i. Aktörerna på en marknad anpassar ofta sina handlingar till varandra om konkurrensen på marknaden är betydande och om ingen specifik aktör kan sägas vara dominerande (Sölvell och Bengtsson, 1997). Rivalitet mellan aktörer i en bransch ökar om deras resurser och förutsättningar för att konkurrera liknar varandra (Kwoka och Ravenscraft, 1986).

### 4.1.2 Produktdifferentiering

Syftet med att differentiera en produkt är att förstärka köparens preferenser kring denna. Karaktäriseras produkterna av liknande egenskaper kan de sägas utgöra substitut till varandra, men på de flesta marknader är produkterna ofullständiga substitut. Dock kan produkter vara homogena vilket betyder att de är identiska för alla köpare (Porter, 1990). Scherer (1980) argumenterar för att priset är det enda konkurrensredskap som kan användas om produkterna är totalt homogena. Inom BFTI är produkten en konsulttjänst och denna är likadan för alla köpare vilka utgörs av myndigheterna, eftersom förfrågningsunderlaget specificerar deras önskemål, dvs. leverantören får inte lämna anbud på något utöver förfrågningsen. Således skiljer sig den levererade tjänsten inte sig åt mellan aktörerna, oavsett vilken som får uppdraget. Differentiering leder oftast till högre marginaler vilket medför att köparnas inflytande minskar då jämförbara alternativ är färre och prisets betydelse minskar (Porter, 1980).

### 4.1.3 Etableringshinder

Beroende på förekomst och omfattning av etableringshinder till en marknad ges olika möjligheter för inträde till potentiella konkurrenter. Det främsta etableringshindret är kostnadsfördelar, men även fördelar i form av produktdifferentiering och stordrift existerar, samt fördelar till följd av ”sunk costs” och kapitalkrav och fördelar vilka uppstår till följd av legala och institutionella förhållanden finns (Andersson, 1988). Erfarenhet som etableringshinder är inte lika robust som stordrift. Existensen av erfarenhet i ett företag innebär inte med säkerhet ett etableringshinder. Ofta är det svårt för ett företag att behålla erfarenhet för sig själv, eftersom personal kan flytta runt och således ta med sig erfarenheten (Porter, 1990), vilket karaktäriserar BFTI.

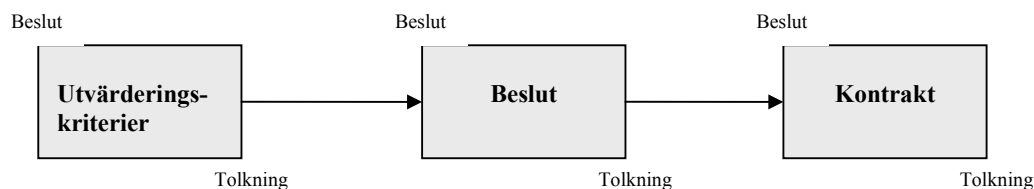
## 4.2 Konkurrensintensitet

Konkurrensintensiteten förklaras genom aktörernas mål samt de strukturella förhållandena på marknaden. För att nå kunskap om aktörernas mål bör dess konkurrenters verksamhet studeras. Det är av stor vikt att i detta sammanhang undersöka ägande- och integrationsförhållanden. Rörande de strukturella förhållandena är det viktigt att inte enbart studera säljarna och köparna utifrån antalet aktörer och dess storlek utan det är minst lika viktigt att studera integrationen mellan aktörerna, exempelvis avtal och ägandeförhållanden (Andersson, 1988). Inom BFTI agerar både statliga och privata aktörer med olika former av ägande, vilket medför att detta fenomen är av vikt att studera för att förklara konkurrensintensiteten i branschen. På en oligopolmarknad, vilken BFTI är, ger ett fåtal

aktörer de olika företagen en god möjlighet till marknadsöversikt, vilket således ökar deras möjligheter att anpassa sin verksamhet till varandra (Andersson, 1988).

### 4.3 Tolknings- och beslutsprocessen

Konkurrenslagen och LOU utgår från ett rationellt antagande i strävan mot en väl fungerande konkurrens (SOU 1995:105). En offentlig upphandling är en komplex process där individer tolkar kontexten utifrån sina egna referensramar och därav också fattar beslut utifrån dessa. Detta medför att det är svårt att se beslut och tolkning enbart som rationella processer. Upphandlingsprocessen i figur 4.1 nedan visar att beslut och tolkning genomsyrar *varje del* i processen.



**Figur 4.1. Tolknings- och beslutsprocessen i en offentlig upphandling (egen figur).** Det statliga verket tolkar anbuderna från leverantörerna och fattar ett beslut utifrån de kriterier som gäller för upphandlingen. Detta påverkas både av rationella och irrationella aspekter precis som leverantörernas syn på verkets beslut, vilket påverkas av samma faktorer.

Det existerar ett antal olika begreppsmässiga definitioner av beslutsfattande. Ett sätt att uttrycka detta är att beslutsfattande innebär ett medvetet handlande från beslutsfattaren med intentionen att producera ett maximalt önskvärt resultat. Teoretikers åsikter vad gäller vissa delar i denna definition går isär. Dock är det medvetna valet som beslutsfattaren gör något som de flesta är eniga om (Busmeyer och Medin, 2002).

I de tidiga teoribildningarna vad gäller mänskligt beslutsfattande byggde antagandena till största del på statistik och nationalekonomi med värde och sannolikhet som centrala faktorer (Salo, 2000). Beslutsfattande handlade då till största del om att försöka förutsäga bra och vinnande beslut inom spel och försäkringssituationer (Hastie, 2001). Inom den psykologiska forskningen gällande beslutsfattande har ett huvudelement varit jämförelsen mellan verkligt beslutsfattande och beslutsfattande som beskrivs av normativa modeller baserade på rationalitet. I de fall handlandet avviker från dessa modeller har detta tolkats som bevis på att människan är en irrationell beslutsfattare (Juslin och Montgomery, 1999). Svensson (1979) argumenterar för att mänskligt beslutsfattande inte enbart kan förstås genom att studera det slutliga beslutet. Det är lika viktigt att studera perceptuella, emotionella och kognitiva processer vilka leder till ett visst val och beslutsfattande om vi vill skapa oss en adekvat förståelse för det mänskliga beslutsfattandet.

Varje offentlig upphandling karaktäriseras av många olika aktörers subjektiva uppfattningar om utvärderingskriterierna. LOU har som syfte att bidra till en väl fungerande konkurrens och således skall alla anbud lämnande av aktörer inom BFTI ges möjligheten att bli utvärderade på lika villkor. Eftersom perfekt konkurrens och full rationalitet i det närmaste är omöjligt att uppnå måste de faktorer som Svensson nämner studeras för att ge en adekvat bild av hur

beslutsprocessen går till vid en upphandlingssituation som ett led i att förstå konkurrenssituationen i branschen.

### 4.3.1 Beslutsfattande med rationalitet som grund

Forskning kring beslutsfattande har bedrivits inom ett antal olika discipliner t.ex. psykologi, filosofi, statistik och ekonomi. Andersson (2001) anser att två olika huvudinriktningar kan urskiljas, varav den ena är beslutsfattande med rationalitet som grund. Denna handlar till stor del om det som nämnts tidigare vad gäller den äldre delen av forskningen, dvs. fokuseringen som kretsat kring att undersöka i vilken mån besluten varit rationella, vilket anlagt ett normativt perspektiv. Enligt Dawes (1998) har grunden varit att försöka utröna huruvida människor i det verkliga livet fattar beslut för att sedan jämföra detta med vissa rationella principer kring hur människan bör fatta beslut. Slutsatserna från denna typ av forskning är att beslutsfattare på ett systematiskt vis bryter mot dessa rationella principer.

Den andra huvudinriktningen är beslutsfattande som process och presenteras nedan i 4.3.2.

### 4.3.2 Beslutsfattande som process

Enligt Andersson (2001) har forskarna inom denna tradition inriktat sig på att försöka klargöra och beskriva vilka faktorer som ligger bakom ett beslut. Koncentrationen har legat på att beskriva processen som leder fram till ett visst beslut, dvs. hur beslutsfattaren tänker från det att hon/han står inför en situation som kräver ett beslut tills denne har fattat ett beslut. Övergripande har beslutsfattandeprocessen delats in i tre olika faser;

- 1) informationstilläggnandefasen
- 2) informationsutvärderingsfasen
- 3) besluts- eller bedömningsfasen (Andersson, 2001).

Faserna anses utgöra en kronologi men i många fall sker en överlappning dem emellan. Två modeller som beskriver hur denna beslutsfattandeprocess kan tänkas gå till är Dominansstrukturmodellen (Montgomery, 1989) samt Differentieringskonsolideringsteorin (Diff-kon) (Svenson, 1992). Huvudidén inom dominansstrukturmodellen är att beslutsfattaren strukturerar och omstrukturerar information kring de attribut ett alternativ har på ett sånt sätt att ett alternativ blir det självklara valet och således kommer att dominera de andra valen (Montgomery, 1994). Exempel på attribut kan vara pris eller kvalitet. Diff-kon teorin sammanfaller delvis med dominansstrukturmodellen då denna också söker att differentiera ett alternativ så att det kan väljas.

Vi har dock valt att gå närmare in på dominansstrukturmodellen därför att beställarna är statliga samt därför att pris är en mycket viktig faktor vid utvärdering av anbud inom BFTI. Dessutom behandlar dominansstrukturmodellen endast processen fram till dess att ett beslut är fattat medan diff-kon teorin även inkluderar efterbeslutsprocessen, dvs. hur ett beslut försvaras vilket det studerade problemet inte innefattar. Idén i dominansstrukturmodellen om att ett alternativ dominerar över de andra så pass mycket att negativa attribut gällande det dominerande alternativet ej tas i beaktande kan vara fallet inom denna bransch, dvs. att priset är en så viktig faktor att det anbud med lägst pris dominerar de andra anbuden enbart på grund av att det har lägst pris.

#### 4.4 Olika synsätt på beslutsfattande

I följande avsnitt ges en beskrivning av rationalitet och vad som anses ligga inom ramen för ett rationellt beslutsfattande. Steg ett i upphandlingsprocessen är de utvärderingskriterier som upphandlingsenheten definierar i förfrågningsunderlaget. Om valet av anbud endast baseras på dessa kriterier kan processen betecknas som rationell, dvs. inga andra faktorer påverkar vilket alternativ som väljs.

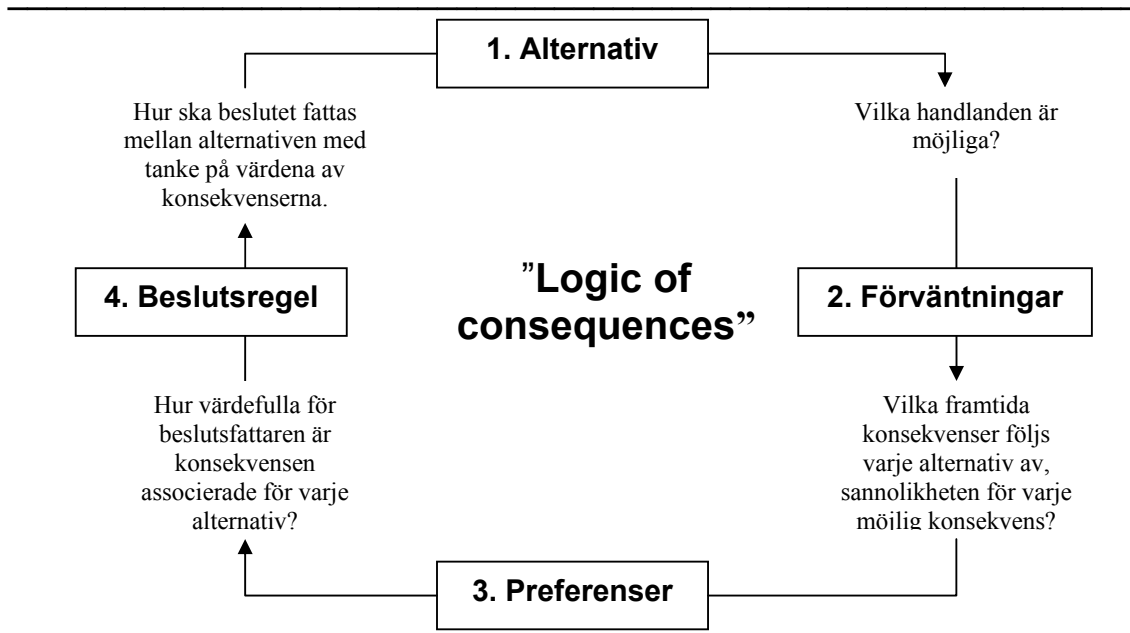
Följande kommer till stor del att bygga på March teorier, vilken i sina verk starkt har ifrågasatt ett rationellt beslutsfattande, vilket han benämner som *"logic of consequence"*. March menar att det finns så mycket mer som ligger bakom att ett visst beslut fattas och detta benämner han som *"logic of appropriateness"*. March (1994) argumenterar för att en människas identitet spelar en viktig roll i beslutsfattandet. Montgomerys *dominansstrukturmodell* kommer även att presenteras och sammankopplas med March idéer om att ren rationalitet inte är möjligt i en beslutsprocess. Eftersom det finns en nära relation mellan de statliga beställarna och deras resultatenheter så är det troligt att deras identiteter överlappar varandra. För att belysa vilka eventuella effekter detta har på beslutsfattandet sammankopplas March teori om *"logic of appropriateness"* med *"Social Identity Theory"* (SIT) (Tajfel och Turner, 1979) samt med *"Social Categorization Theory"* (SCT) (Hogg och Terry, 2001).

*"By far the most common portrayal of decision making is one that interprets action as rational choice. The idea is as old as thought about human behaviour."*

James G. March. "A Primer on Decision Making: How Decisions Happen" 1994, s.1.

Rationella teorier rörande val av olika slag antar att beslutsprocesserna tolkas i termer av dess förväntade konsekvenser, dvs. besluten beror på förutsägelser om framtida effekter på ett nuvarande handlande. Alternativ tolkas alltså i termer av dess förväntade konsekvenser. Besluten är också preferensbaserade, vilket betyder att konsekvenserna av ett alternativ utvärderas i termer av personliga preferenser. Alternativen jämförs alltså rörande till vilken grad deras förväntade konsekvenser "matchar" mot beslutsfattarens preferenser (March, 1988).

## Upphandlingsprocessen både rationell och irrationell?



Figur 4.2. "Logic of consequences" enligt (March, 1994, s. 2). Egen bearbetning.

(March, 1994) menar att ett rationellt förfarande strävar efter en logik av konsekvenser, se figur 4.2 ovan.

Då beslutsfattande studeras enligt denna modell utforskas frågorna i denna. Forskarna undersöker vad som bestämmer vilka alternativ som är aktuella, vad bestämmer förväntningarna och preferenserna samt hur preferenserna skapas och vilken beslutsregel som används. March 1994 hävdar att denna modell är basen för standardförklaringar kring beteende, dvs. inte bara förklaringar vad gäller hur beslut fattas utan även om handlande i exempelvis äktenskap och företag samt brottslingars handlande etc. Detta mot bakgrund av att människor som försöker förklara beteende ofta rationaliserar. March menar att människor förklarar sina handlingar i termer av handlingens alternativ och konsekvenser.

Teorier som handlar om rationella val utgår oftast ifrån att alla beslutsfattare har ett antal exakt likadana preferenser som bas, dvs. att alternativen och dess konsekvenser är definierade av omgivningen samt att beslutsfattare har perfekt kunskap om dessa alternativ och dess konsekvenser. March (1994) hävdar att teorier om beslutsfattande baserade på rena rationella val omöjligt kan ge en trovärdig bild av beslutsfattande. På senare tid har också många försök gjorts att modifiera dessa teorier om rationella val. Basstrukturen har behållits men bland annat så har faktorer som "osäkerhet rörande konsekvenser" och "begränsad rationalitet" inkluderats i teorierna. Med "osäkerhet rörande konsekvenser" menar March (1994) att beslutsfattare antas välja mellan alternativ med de förväntade konsekvenserna som bas men dessa konsekvenser är inte med säkerhet kända. Mer troligt är att beslutsfattarna på ett ungefär känner till sannolikheten av de olika konsekvenserna för det val som fattas.

Med begränsad rationalitet menar March att alla alternativ inte alltid är kända, vilket leder till att samtliga konsekvenser inte alltid tas i beräkning. Vidare beaktas inte alltid alla preferenser samtidigt och således är rationaliteten begränsad. Detta stämmer till viss del överens med Montgomery (1989) och hans idéer om att ett alternativ dominerar över de andra. Om ett alternativ upplevs att dominera över de andra neutraliseras negativa attribut rörande det alternativet och således tas inte alla konsekvenser i beräkning och alla preferenser beaktas inte



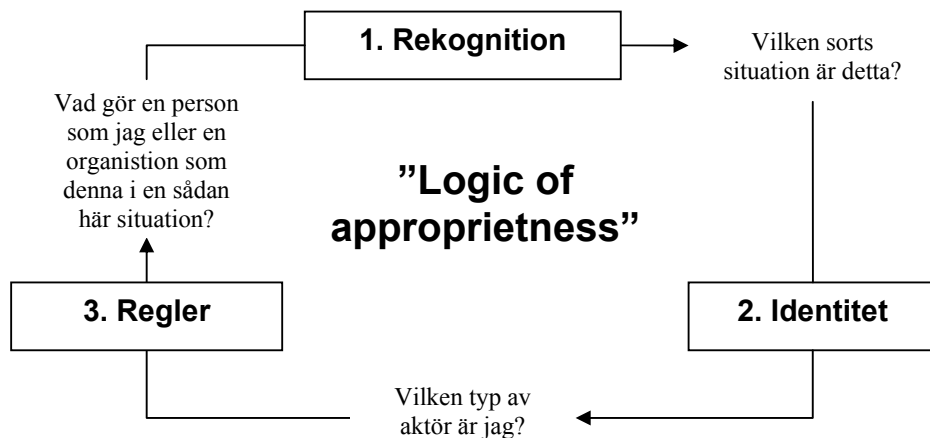
## Upphandlingsprocessen både rationell och irrationell?

på ett rationellt sätt. Om främsta syftet är att ett alternativ skall komma att dominera de andra måste rationaliteten vara begränsad.

Tolkning av information är en viktig del av beslutsprocessen. Alvesson och Sköldberg (1994) menar att tolkning varken kan anses vara slutgiltigt eller tillfälligt sann. Dock menar de att vissa tolkningar ändå kan anses vara mer eller mindre rimliga med tanke på tidpunkt och kontext. I en beslutsprocess finns ett stort spelrum för subjektiva faktorer mot bakgrund av att individer inte agerar rationellt. Betti, 1967 och Kvale (1997) argumenterar för att tolkning måste ske utifrån den relevanta kontexten dvs. en situation som rymmer subjektiva faktorer kan inte tolkas utifrån ett rationellt perspektiv och således torde en rationell tolkning av beslutsprocessen inte ge en adekvat bild av situationen. Vidare påverkar individens referensram den tolkning som görs vilket betyder att tolkning aldrig kan sägas vara absolut eller rationell utan visar bara en relativ objektivitet. Detta resonemang sammanfaller med MacNeil (1983) som menar att människan är irrationell och att komplexa kontrakt, vilket ett upphandlingskontrakt är, måste granskas utifrån sin situation och en rad subjektiva faktorer. Eftersom tolkning är kopplad till en kontext och samtidigt är en viktig del i beslutsprocessen, ger detta ytterligare en indikation på att en rationell syn inte ger en adekvat bild av upphandlingsprocessen.

Oavsett om det handlar om teorier baserade på ren rationalitet eller begränsad rationalitet så är grunden densamma, dvs. att beslut fattas med utvärdering av alternativens konsekvenser med beslutsfattarens preferenser som grund. March (1994) refererar till detta som "logic of consequences". Vidare menar han att det finns mycket annat att ta hänsyn till än bara den konkreta beslutssituationen. Detta benämner han som "logic of appropriateness" vilket handlar om att beslutsfattande skall tolkas som följanden av regler för att uppnå en identitet. Detta torde ge en mer verklighetsförankrad förklaring av vad som verkligen påverkar varför ett visst beslut fattas än vad den rationella synen anser. Mot bakgrund av detta kommer därför följande resonemang att gå närmare in på vad March menar med "logic of appropriateness".

Då individer och organisationer ikläder sig en viss identitet börjar de automatisk följa regler och förfaranden som anses passande för denna specifika identitet i en viss situation. Det sätt som preferenser och konsekvenser normalt uppfattas på hamnar inte i fokus inom detta synsätt. "Logic of appropriateness" handlar om att utifrån den identitet som en beslutsfattare ikläder sig, vad är då passande att göra? Processen går enligt March (1994) ut på att ett problem hanteras enligt följande, se figur 4.3 nedan.



Figur 4.3 "Logic of appropriateness" enligt (March, 1994, s 58). Egen bearbetning.

## Upphandlingsprocessen både rationell och irrationell?

---

Processen ovan handlar om att etablera en identitet och sedan matcha de regler som följer med identiteten på en situation.

Regler och identitet finns som bas för beslutsfattande i alla aspekter av livet. I en familj och informella grupper samt inom politik och marknader etc. Individuella och sociala system är beroende av regler, standardisering, rutiner och den organisering av handlandet som detta ger. Utifrån detta perspektiv kan alla beslut i olika kontexter tolkas som formade av identiteter (March, 1994). Det är inte bara enskilda individer som kan sägas ha en "identitet", även organisationer definierar specifika identiteter till sig själva och individer tränas in i dessa. Med andra ord kan det uttryckas som att individer socialiseras till att adoptera organisationens identitet som sin egen. Formella och informella organisationsregler används för att hjälpa till att identifiera organisationens identitet och roll. Detta medför att det för en viss typ av organisation blir lämpligt att uppträda på ett visst sätt samt att följa vissa specifika normer, värden och värderingar.

Statliga och privata företag har olika ekonomiska strukturer. För privata företag är aktieägarnas krav på avkastning det som driver företaget till att försöka gå med vinst. Statliga företag omfattas vanligtvis inte av detta krav i samma utsträckning, vilket kan resultera i att företagen har olika typer av normer, värderingar och identiteter. March (1994) menar att "logic of appropriateness" är starkt kopplat till identitet eftersom en identitet är en organisering av sig själv i form av regler för att kunna matcha handlanden till specifika situationer.

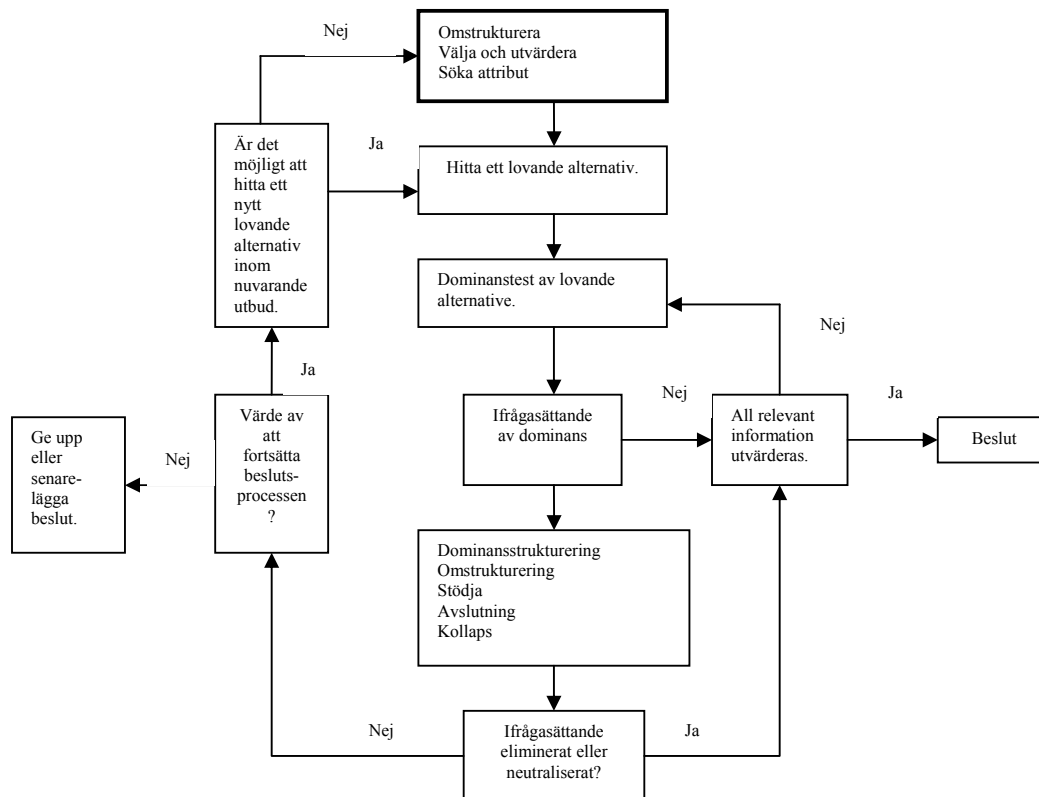
Montgomery (1983) hävdar genom sitt framtagande av dominansstrukturmodellen att alla processer vad gäller beslutsfattande endast har ett syfte, nämligen att söka dominans för ett alternativ över andra. Alla regler inom teorin är underordnade regeln om dominans. Teorin beskriver en kognitiv process som startar när individen står inför en beslutskonflikt mellan ett antal olika alternativ och som upphör när beslutet är fattat. Varje alternativ uppfattas i termer av sin attraktivitet gällande ett antal subjektivt definierade attribut. Som tidigare nämnt strukturerar och omstrukturerar beslutsfattaren informationen kring dessa attribut tills ett av alternativen dominerar de andra. Då detta uppnås upphör struktureringen. Om det dominerande alternativet har några negativa attribut neutraliseras dessa och tonas ner (Montgomery, 1989). Vägen till beslutsfattande i denna modell går genom fyra faser;

- 1) förhandlingsfasen
- 2) hitta det "lovande alternativet"
- 3) dominanstestning
- 4) dominansstrukturering

För varje fas ovan finns en målsättning att föra beslutsfattaren vidare mot en dominansstruktur och således till ett beslut. I den *första fasen* försöker individen skapa en bild av problemet. Beslutsfattaren söker således att välja ut de alternativ och attribut som enligt beslutsfattaren är viktiga samt välja bort de som inte anses vara det. I den *andra fasen* är målet för individen att försöka hitta ett "lovande alternativ". Med "lovande alternativ" menas att ett alternativ är bättre än de övriga vad gäller minst ett attribut och således bedöms ha en rimlig chans att erhålla dominans över de övriga alternativen. Då ett alternativ har blivit utvalt som "lovande alternativ" har beslutsfattaren format en preferens för ett visst alternativ. Efter detta följer frågan om beslutsfattaren kan bestämma sig för att välja detta alternativ. Om exempelvis pris anses vara väldigt viktigt kommer ett alternativ som har lågt pris med stor sannolikhet att väljas ut som ett "lovande alternativ".

## Upphandlingsprocessen både rationell och irrationell?

Denna process är inte rationell eftersom inte alla konsekvenser beaktas i lika stor utsträckning. Vissa negativa attribut neutraliseras helt av att alternativet har ett attribut som anses överskugga det negativa. Vad är det då som påverkar processen när ett alternativ väljs ut som lovande? Enligt March (1989) så är det beslutsfattarens identitet som påverkar vilket alternativ som kommer att anses som mest lovande, dvs. de regler och normer som är inbakade i den identitet beslutsfattaren har styr vilket alternativ som väljs ut som det "lovande alternativet".



**Figur 4.4 Sökandet efter en dominansstruktur** (Montgomery och Willén, 1999, s 150). Egen översättning.

I den *tredje fasen* testar individen det "lovande alternativet" för att se om det dominerar de andra. Framförallt testats om det "lovande alternativet" har några nackdelar i jämförelse med de andra alternativen. Detta test kan vara mer eller mindre genomgripande och systematiskt. Om beslutsfattaren kommer fram till att dominans föreligger kan ett beslut fattas och processen är således avslutad. I det fall en sådan dominans inte upplevs för det "lovande alternativet" fortsätter processen in i dominansstrukturfasen, vilket är den *fjärde fasen*. I denna fas söker beslutsfattaren att omstrukturera informationen om attributen så att det lovande alternativet erhåller dominans över de andra. Detta kan ses som en psykologisk process där beslutsfattaren kan intala sig själv att en nackdel med det "lovande alternativet" trots allt inte är så stor eller å andra sidan förstora upp fördelarna. Eftersom detta är en psykologisk process som inte är rationell är det mycket möjligt att en eventuell relation mellan myndighet och konsulter inom BFTI skulle kunna påverka omstruktureringen av informationen till fördel för den leverantör som står närmast beställaren identitetsmässigt.

Om beslutsfattaren misslyckas med att hitta en dominansstruktur är de återstående möjligheterna att försöka hitta ett nytt "lovande alternativ" eller att skjuta upp beslutsprocessen till ett annat tillfälle. Beslutsfattande som det beskrivs i dominansstrukturmodellen är förenligt med många olika teorier och empiriska resultat inom bland annat motivationspsykologi och kognitiv psykologi (Montgomery, 1989). Lundin (2003) menar att i de faser som Montgomery anser vara grundläggande för människors beslutsfattande har identiteten en stor betydelse för utfallet av processen och för vilket det slutgiltiga beslutet blir, dvs. vilket det "lovande alternativet" blir. Det "lovande alternativet" kan ses som ett uttryckt för vem beslutsfattaren är eller önskar bli.

### 4.5 Identitet och relation. Hur påverkar det beslutsprocessen?

I det följande kommer vi med hjälp av Social Identity Theory (SIT) samt Self-Categorization Theory (SCT) att gå djupare in på identitet för att ytterligare försöka påvisa att beslutsprocessen inte fungerar helt rationellt. Den gemensamma identitet som Vägverket och Banverket delar med sina resultatenheter bidrar eventuellt till att processen inte är rationell och således påverkas av subjektiva faktorer som identitet och den relation som uppenbart existerar. Vi kommer att gå ytterligare lite djupare in på vissa av de fenomen som teorierna förklarar, främst gruppprototyper och "ingroup bias", eftersom relationen mellan de statliga beställarna och deras resultatenheter kan tänkas leda till att "ingroup bias" förekommer i beslutsprocessen.

Tajfel (1972) var den som först introducerade konceptet om social identitet. Grundstenen i SIT handlar om att den kategori som en människa faller inom eller känner att han/hon tillhör definierar vem personen är utifrån de definierande karakteristiska av den kategorin. SCT specificerar i detalj processen rörande social kategorisering inom vilket denna teori anses vara basen för grupperns beteende. Teorierna utgår till stor del ifrån individen men beskriver även varför grupper agerar som de gör i vissa situationer (Hogg och Terry, 2001). Eftersom grupper och organisationer består av individer anser vi att SIT och SCT kan vara till hjälp för att förklara relationen mellan grupper och organisationer likväl som mellan individ och grupp.

#### 4.5.1 Social identitet

- 1) *Kategorisering*: Skärper gränserna mellan grupper genom att producera gruppdistinktiva, stereotypiska samt normativa uppfattningar och handlingar som placerar människor i den kontextuellt relevanta kategorin. Social kategorisering av dels sig själv och andra människor minskar osäkerheten både kring sig själv och andra. Det minskar också osäkerheten om hur människor skall uppträda i en viss social kontext.
- 2) *Självförbättring*: Guidar processen om social kategorisering så att de stereotyper och normer som ens egen grupp står för favoriseras. Antagandet är att människor i grunden har ett behov av att se positivt på sig själva och sin egen grupp i jämförelse med andra relevanta grupper. Självförbättring kan uppnås genom att göra jämförelser mellan den egna gruppen och andra grupper på ett sådant sätt som favoriserar den egna gruppen (Hogg, 2001).

## Upphandlingsprocessen både rationell och irrationell?

---

SCT har växt fram ur Tajfels tidiga teorier om en social identitet. Denna teori specificerar i detalj processen om social kategorisering vilken anses vara grundstenen för grupperns beteende. Människor ses inte längre som unika individer utan mer som redskap för den relevanta grupprototypen. Enklare uttryckt äger en avpersonifierande process rum. Social kategorisering av sig själv även kallat självkategorisering assimilerar individen till gruppens prototyp och således avpersonifieras självuppfattningen hos denna individ. Prototyper besitter alla attribut som karakteriserar en viss grupp och denna skiljer sig från andra relevanta grupper så som värden, attityder, känslor och beteende. Eftersom medlemmar av samma grupp vanligtvis exponeras för samma typ av social information liknar deras prototyper varandra och således delas samma prototyp inom gruppen (Hogg och Terry, 2001).

Vad som är kritiskt med prototyper är att de maximerar likheterna inom gruppen samtidigt som de också maximerar skillnaderna mellan gruppen och andra grupper. Således definieras grupper som distinkta enheter. Vidare så är prototyper också kontextberoende vilket betyder att de influeras av vilken relevant utomstående grupp som är kontextuellt framträdande vid det specifika tillfället. Grupprototypen kan således förändras beroende på om en annan grupp är framträdande samt hur dess prototyp ser ut eller förändras (Hogg och Terry, 2001).

### 4.5.2 Ingroup bias

Även om det sällan talas öppet om problem mellan olika grupper inom en organisation så är det relativt vanligt förekommande. I många olika situationer i en organisation bör människor och grupper arbeta tillsammans, men i stället råder det ofta en så kallad ”oss mot dem”-mentalitet inom ett företag (Pfeffer och Sutton, 2000). En av grundstenarna inom SIT vad gäller organisationer och kontexter är att människor föredrar att agera tillsammans med medlemmar från den egna gruppen framför medlemmar av andra grupper (Hogg och Terry, 2001). Denna teori bygger på forskning gjord kring grupper inom samma organisation. Resonemanget är relevant för denna studie eftersom det finns en väldigt nära relation mellan de statliga beställarna och deras resultatenheter. Bland annat i form av samma ägare och liknande namn samt logotyp, något som inte existerar mellan beställare och privata konsulter. Således kan beställarna och deras resultatenheter klassificeras att tillhöra samma grupp och de privata företagen är därför en relevant utomstående grupp.

Forskare inom SIT hävdar att människor har ett direkt behov av att utvärdera sig själva fördelaktigt. Eftersom grupptillhörighet är en viktig del av en människas identitet tenderar gruppmedlemmar att utvärdera sin egen grupp mer positivt och fördelaktigt än andra relevanta grupper. Fenomenet kallas för ”ingroup bias” eller ”ingroup favoritism” (Tajfel och Turner, 1979). Detta har dock ifrågasatts en del då annan forskning har kommit fram till att gruppens status inverkar om en grupp utövar ”ingroup bias” eller ”outgroup bias” som är motsatsen. Jost och Banaji (1994) utvecklade *System justification theory* i ett försök att ge en mer klar bild över de två fenomenen. Forskningen visade att grupper med låg status i större utsträckning utövar ”outgroup bias” än grupper med hög status, dvs. de erkänner sin underlägsenhet åtminstone i fråga om statusrelaterade dimensioner. I det här fallet kan alla inblandade aktörer klassificeras som jämbördiga vad gäller status och därför är ett SIT-perspektiv mer passande att använda än system justification theory.

Forskning rörande social identitet hävdar att ”ingroup bias” är ett universalt och överallt förekommande fenomen, vilket uppstår relativt enkelt men som samtidigt är väldigt svårt att undvika eller komma till rätta med. Lewis och Sherman (2003) menar att fenomenet med

## Upphandlingsprocessen både rationell och irrationell?

---

några få undantag är relativt robust, vilket betyder att om fenomenet väl uppstått är det svårt att neutralisera. Fenomenet växer i många fall fram då olika grupper belönas. I denna studie kan belöning upplevas som tilldelningen av ett uppdrag från beställaren vilket i sådana fall kan tänkas inverka på hur aktörerna inom BFTI ser på varandra. Gruppen själv anser att de förtjänar sina framgångar men inte sina motgångar medan det motsatta gäller för utomstående grupper. I fall då en utomstående grupp blir mer framträdande och detta upplevs som ett hot mot den egna gruppen tenderar grupper att framhäva skillnaderna mellan den egna gruppen och den andra mer extremt än vad som verkligen är fallet. Relationer mellan grupper kan kännetecknas av konkurrens och fientlighet trots att det ofta inte finns någon objektiv källa för konflikt (Ashforth och Mael, 1989).

Risk, tvivel och potentiella kostnader är vanligtvis centrala faktorer då viktiga beslut skall fattas. Beslutsfattaren måste fatta ett beslut som ofta är baserat på begränsad och ibland snedvriden information (Ashforth och Mael, 1989). Då beslut fattas vad gäller anställningar och uppdrag finns ofta alternativ som på något sätt tillhör samma grupp som beslutsfattaren. Detta kan exempelvis vara demografiskt ursprung eller en internt sökande. Som tidigare nämnts är ”ingroup bias” ett robust fenomen och en av de viktigaste förklaringarna till varför människor favoriserar individer som tillhör samma grupp är effekten som sådana beslut har för självförtroendet. Tajfel och Turner (1979) föreslår att gruppen som en individ tillhör tillhandahåller självförtroende för denna individ. Således motiveras människor att se sin grupp så positivt som möjligt eftersom det medför en positiv social identitet för den enskilde individen, vilket i sin tur påverkar självförtroendet positivt.

SIT förespråkar att denna motivation till att behålla en positiv social identitet och ett högt självförtroende leder till favorisering av den egna gruppen. (Fiske och Ruscher, 1990) menar att då ett företag lyckats med att skapa en stark företagsidentitet blir den kollektiva identiteten starkt framträdande och detta resulterar i att människor motiveras till att försäkra sig om den egna gruppens välfärd relativt mot andra grupper. Denna typ av relation som en gemensam identitet skapar leder helt naturligt till lojalitet inom gruppen, eftersom lojalitet är ett fenomen som uppstår till följd av relationer och inte som en följd av ett skrivet kontrakt. Lewis och Sherman (2003) SIT förespråkar generellt att anställa eller ge uppdrag åt medlemmar av den egna gruppen.

### 4.6 Hur formella är kontrakt egentligen?

Som tidigare nämnts är perfekt konkurrens och total rationalitet endast ett jämförande verktyg (Barney och Ouchi, 1986) och därav torde en rationell syn på det formella kontraktet inte heller ge en rättvisande bild av beslutsprocessen i en kontraktssituation. Således är det heller inte troligt att ett formellt skriftligt kontrakt tolkas rationellt. I en beslutsprocess finns ett stort spelrum för subjektiva faktorer med tanke på att individer inte agerar rationellt. Mot bakgrund av detta behöver inte heller val av kontraktspartner alla gånger anses rationellt.

Coase publicerade 1937 en artikel med namnet ”The nature of the firm” i vilken han menar att marknader och företag är alternativa sätt för att genomföra ekonomiska utbyten och han sätter stort fokus på *kontraktet*. Hans tankar var länge ignorerade av andra forskare, men kan spåras till bland annat Williamson och March på 1950-talet (MacNeil, 2001). Williamson (1974) menar att kostnaderna för att skriva och verkställa ett komplext kontrakt varierar med det som är karaktäristiskt för beslutsfattarna, som dels är involverade i transaktionen och dels i marknadens mål. Alvesson och Lindqvist (1993) menar precis som Barney och Ouchi (1986)

## Upphandlingsprocessen både rationell och irrationell?

---

att transaktionskostnadsteori är en central del för att förklara en organisations handlande när det gäller att integrera en individs beteende med ekonomiska aktiviteter för att slutligen skriva ett kontrakt.

Ett kontrakt kan sägas utgöra ett löfte om att utföra en överenskommen handling i framtiden (MacNeil, 2001). Ju mer komplext ett kontrakt är, desto mer specifik är löften, åtaganden och regler att komma överens om. Detta kan liknas med det förfrågningsunderlag och slutliga kontrakt som upphandlande enhet och leverantör skriver. Förfrågningsunderlaget är komplext i form av de upphandlingskriterier och krav som är fastställda. Det är dessa som skall gälla under anbudstiden och inga nya kriterier får skrivas in i det kontrakt som senare tecknas mellan beställare och leverantör.

Poppo och Zenger (2002) och Dyer (1997) menar att när komplexa kontrakt förenas med stora kostnader, tenderar personen i en beslutssituation att samarbeta vertikalt. Typiskt för en sådan situation är att subjektiva attribut spelar en viktig roll, exempelvis förtroende och sociala nätverk. (Ouchi's, 1980) teori om "klanen" eller den "övergripande kulturen", står i mycket nära relation till transaktionskostnadsteorin, och menar precis som Poppo och Zenger (2002), och Dyer (1997) att förtroende är en viktig aspekt vid en transaktion. Dock bör Vägverket och Banverket ha lika stort förtroende när det gäller kompetens och upphandling av tjänster från både sina egna konsultbolag och de privata bolagen och därför anses inte denna del av klanteorin vara relevant för det undersökta problemet.

Dock kan en social aspekt kopplas samman med förtroende. Aktörer som kan identifiera sig med varandra tenderar att lägga tonvikt på relationen dem emellan och värna om den (Tyler och DeGoey, 1996). Detta kan kopplas samman med sociala nätverk och tillhörandet av en grupp, som Ouchi (1980) också talar om i sin "klanteori". Detta kan appliceras på undersökningen och kopplas till det komplexa kontraktet samt tolknings- och beslutsprocessen. Ouchi (1980) menar att klanen eller kulturen i en transaktionssituation får större betydelse ju mer traditionell och formell situationen är, sett till svårigheten att kunna kontrollera denna situation.

Målet för forskning kring sociala nätverk är att förstå mönster och innehåll i interaktioner mellan sociala enheter, som exempelvis människor och organisationer. Sociala nätverk är band som länkar samman olika individer och enheter (Granovetter, 1973). En viktig aspekt är den sociala processen som Ouchi (1980) menar karaktäriseras av ett gemensamt mål och liknande uppfattning och förståelse mellan gruppens medlemmar. Hogg och Terrys (2001) forskning kring social identitet sammanfaller med Ouchis resonemang då de menar att individer föredrar att samarbeta med andra individer inom gruppen framför utomstående.

Granovetter (1973) grundade tanken om att ett socialt nätverk kunde ha mer än en nivå och att banden mellan individerna inom nätverket kunde ha olika intensitet. Han menar att ett socialt nätverk kan sägas karaktäriseras av 'starka band' eller 'svaga band'. Starka band utgörs av upprepade kontakter mellan organisationer och kan innebära ett ömsesidigt främjande och vänskap i vissa situationer och kan även inkludera växelvisa tjänster. Svaga band däremot karaktäriseras av sporadiska kontakter mellan parterna med syfte att lämna ny information. Enligt Krackhardt och Stern (1988) förenklas samarbete och effektivitet i kristider inom ett nätverk mellan aktörer med starka band till varandra. BFTI karakteriseras av både statliga och privata konsulter vilka troligtvis har olika förhållanden till myndigheterna. Många av branschens aktörer är inblandade i samma upphandlingar vilket borde medföra att aktörerna väl känner till varandra och således har mer eller mindre starka band sinsemellan. De borde ha

## Upphandlingsprocessen både rationell och irrationell?

---

tillgång till liknande information om uppdrag som lämnats ut på offentlig upphandling. Dessa band har forskningen klassificerat på olika sätt i ett försök att identifiera den typ av utbyte eller relation som tar plats mellan aktörer i ett nätverk. Dessa band kan vara av olika slag, exempelvis formella, informella, frekventa och sällsynta. Granovetter (1973) menar att styrkan av banden kan förstås genom att studera tre faktorer nämligen;

- 1) hur frekvent kontakterna är mellan två aktörer i ett nätverk
- 2) ömsesidigt utbyte av tjänster
- 3) vänskap

Frekvensen av dessa faktorer avgör enligt Granovetter (1982) hur stark en relation är mellan aktörer i ett nätverk är. Enligt Feinman (2001) är betydelsen av relationer viktig för att förstå formella kontrakt, dvs. att studera kontraktet utifrån dess kontext i en beslutssituation. Det klassiska kontraktstänkandet med fokus på utformningen av kontrakt menar Feinman (2001) och MacNeil (1980) inte till fullo kan beskriva ett utbyte. Enligt (MacNeil) tar "relationskontraktet" sin början i en annan ände. Han menar att i ett samhälle där arbetskraften är specialiserad och där transaktioner förekommer så spelar relationen en viktig roll och med den kan samarbete och en aktörs roll eller integritet ha betydelse. MacNeils teori om "relationskontrakt" utgår från att alla kontrakt kan kopplas till en relation men att en relation inte behöver innebära att alla tar fördel av relationen, eftersom relationer uppkommer från den sociala situationen. En relation kan mycket väl karaktäriseras av tvång, beroende och samarbete, som missgynnar en aktör vid en kontraktssituation.

MacNeil (1983) menar att kontrakt inte kan anses som logiska och att människan är irrationell;

*"Man is, in the most fundamental sense of the word, irrational. Once you see the law as a useful social instrument for accomplishment of human goals you will see clearly why it is not a neat and logical package. It is because neither individuals nor their societies are neat and logical packages. MacNeil, 1983*

### 4.7 Summering av teoretisk referensram

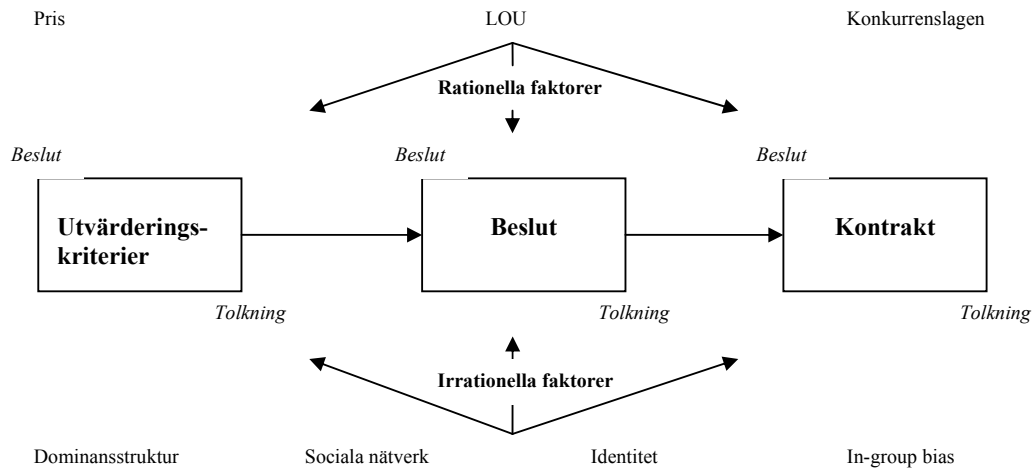
Konkurrens är viktigt för att samhällets resurser skall utnyttjas på ett så effektivt sätt som möjligt. Konkurrenslagen sätter upp en rad regler i syfte att förhindra begränsning och snedvridning i konkurrensen. BFTI är en bransch där både privata och statliga aktörer verkar. Eftersom beställarna är statliga verk omfattas således branschen av LOU. Upphandlingsprocessen i denna studie har teoretiskt uppdelats enligt figur 4.5. I verkligheten bör dock detta ses som en process där delarna inte kan kopplas från helheten och helheten inte från delarna, eftersom de beslut och tolkningar som görs med stor sannolikhet inte strikt kan kopplas till en enda del i processen.

De tolkningar som görs och de beslut som fattas i upphandlingsprocessen torde i olika stor utsträckning påverkas av både rationella och irrationella faktorer. Konkurrenslagen kan ses som ett övergripande ramverk vilken sätter spelreglerna för hur aktörerna måste agera om en väl fungerande konkurrens skall uppnås. LOU styr upphandlingsprocessen på så sätt att alla aktörerna skall behandlas likadant, utvärderas affärsmässigt samt att alla skall ges samma chans av myndigheten att erhålla ett uppdrag. Ett projekt upphandlas endera med målet att hitta det ekonomisk mest fördelaktiga alternativet eller det alternativ som har lägst pris. Det senare är en rationell faktor eftersom det inte finns någon plats för subjektivitet i detta då tio



## Upphandlingsprocessen både rationell och irrationell?

kronor alltid är tio kronor oavsett vem som räknar. Då upphandlande myndighet genom utvärderingen har valt leverantör återstår det endast att skriva kontrakt. Val av kontraktspartner baseras enligt en strikt syn enbart på rationella faktorer och därför kan inte ett kontrakt tolkas på olika sätt. Skall upphandlingsprocessen ses som en logisk process betyder det att upphandlingsenheten konsekvent jämför anbudsalternativen och deras förväntade konsekvenser mot utvärderingskriterierna.



**Figur 4.5. Teoretiskt perspektiv (egen figur).** Bilden ovan visar de rationella och irrationella faktorer som den teoretiska referensramen föreslår inverkar på de beslut och tolkningar som görs i upphandlingsprocessen.

Tanken är att upphandlingsprocessen skall vara en rationell process som en strävan mot en väl fungerande konkurrens och därför torde ovan nämnda faktorer mer eller mindre avspelas i de tolkningar som görs och i de beslut som fattas. Dock behandlar teorier kring perfekt konkurrens inte den irrationalitet som finns i samhället. För att undersöka konkurrenssituationen inom BFTI bör irrationella faktorer tas i beaktande eftersom de med stor sannolikhet påverkar upphandlingsprocessens alla steg.

En viss irrationalitet går troligen inte att undvika, men tar de irrationella faktorerna överhand skulle det kunna snedvrída konkurrensen. Sökandet efter det dominerande alternativet kan ses som en irrationell faktor eftersom det är en psykologisk process där beslutsfattaren omstrukturerar attributen tills ett alternativ dominerar de andra. Vidare kan aktörernas identitet överlappa varandras, vilket innebär att de har en relation som kan resultera i ingroup bias. Detta betyder att aktörer med liknande identitet föredrar att arbeta med varandra framför aktörer utanför gruppen. Skapas ett socialt nätverk med starka band ökar sannolikheten för att aktörerna inom nätverket främjar varandra.

För att erhålla en djupare förståelse för vilka rationella och irrationella faktorer som inverkar på en tolknings- och beslutsprocess vid en offentlig upphandling har empiriska studier genomförts med utgångspunkt från två offentliga upphandlingar, vilka kommer att presenteras i det följande.

### 5 Tillvägagångssätt

Den praktiska metoden inleds med en diskussion kring sökandet av litteratur. Vidare presenteras motiv till det urval som gjorts och reflektioner kring denna, vilket ligger till grund för de empiriska data som samlats in. Detta följs av en diskussion kring valet av intervjuer som datainsamlingsmetod samt en presentation av intervjuguide samt insamling och bearbetning av primär data. Vidare följer den den kritik som kan riktas mot dessa. Kapitlet avslutas med ett resonemang kring access till både skriftliga och muntliga källor samt en presentation av studiens sanningskriterier.

---

---

#### 5.1 Datainsamling av sekundärdata

Data som insamlats av forskare för andra ändamål än den specifika studien kallas sekundärdata (Johansson Lindfors, 1993).

##### 5.1.1 Litteratursökning

Innan sökandet av litteratur började genomfördes en intervju med en privat konsultfirma. Syfte med denna var att erhålla information om hur branschen är uppbyggd, vilka aktörerna är samt deras storlek. Efter det lästes boken "Konkurrens i Balans" för att erhålla mer information kring branscher vilka innehåller både privata och statliga aktörer samt vilka lagar de måste rätta sig efter vid en offentlig upphandling. Denna lilla förundersökning resulterade i en diskussion kring hur den teoretiska referensramen kunde byggas upp samt vilka sökord som skulle användas vid en första litteratursökning.

Informationssökningen inleddes på universitetets interna sökkataloger ALBUM och LIBRIS och de ord som till att börja med användes var *offentlig upphandling* och *beslutsfattande*, vilket senare kom att främst utökas med *tolkning*, *lojalitet*, *relationer*, *relationskontrakt*, *kontrakt*, *transaktionskostnad*, *sociala nätverk* och *konkurrens*. Motsvarande ord på engelska användes också för att söka information. Flest träffar resulterade sökordet beslut/decision i. Dock var allt inte relevant för studiens problem och en hel del kunde sorteras bort. Alla referenslistor i böcker och artiklar som hittades söktes igenom för att få uppslag till andra källor vilket resulterade i ett flertal intressanta källor. Detta gällde främst teorier kring kontrakt och relationskontrakt, vilket var ganska svårt att finna då de flesta källor tog upp den juridiska aspekten och inte kontrakt ur ett relationsperspektiv.

Vetenskapliga artiklar söktes genom databaser som EBESCO och Web of Science med i stort sett samma sökord som användes i ALBUM och LIBRIS. Det krav som ställdes för att en artikel skulle anses vara vetenskaplig var den inte tidigare skulle ha varit publicerad samt att formen skulle följa den struktur som många vetenskapliga artiklar har. Allt eftersom arbetet fortskred kompletterades eller förkastades teorier i den teoretiska referensramen tills mer sökande inte ansågs kunna bidra med mer information.

Efter att ha bildat sig en uppfattning av insamlade teorier, sammanställdes en "teoretisk tankearta" (se bilaga ett) detta för att hitta kopplingar mellan teorierna men även för att skapa en grund för den intervjuguide (se bilaga två) som skulle sammanställas samt ett teoretiskt perspektiv, se figur 4.5.

### 5.1.2 Sekundärkällor

Användandet av sekundärkällor kan leda till reliabilitets- och validitetsproblem och därför är det mycket viktigt att forskaren noga utvärderar olika källor och deras relevans för den aktuella studien (Johansson Lindfors, 1993). I denna studie har främst sekundärkällor använts för att skapa en första uppfattning kring vad ett antal forskare anser om olika teorier. Sedan har referenslistor använts för att söka information via vetenskapliga artiklar och rapporter. De sekundära källor som använts kan uppdelas i två grupper, dels de böcker av allmän vetenskaplig karaktär som använts för att skapa en uppfattning kring olika teorier, dels vetenskapliga artiklar i fördjupningssyfte. Dessa källor har främst hittats på Umeå Universitetsbibliotek, men källor har även sökts via andra universitet samt Internet. Vi har dock försökt att i så stor utsträckning som möjligt använda oss av förstahandskällor för att undvika tolkningar av dessa. De krav som ställdes upp på sekundärkällorna var att de skulle reflektera den senaste forskningen inom området samt att de vetenskapliga artiklarna skulle följa de allmänt vedertagna reglerna om hur en artikel som presenterar forskning skall se ut.

Vad gäller källor kring offentlig upphandling och branscher med både privata och offentliga aktörer har enbart källor använts kopplade till Konkurrensverket och Nämnden för Offentlig Upphandling. Detta val har gjorts mot bakgrund av att vi ville spegla den allmänna opinion som råder kring dessa ämnen eftersom dessa i sig inte kan anses vara en teori.

## 5.2 Datainsamling av primärkällor

Primärdata är information som samlats in för den specifika studien (Holme och Solvang, 1997). I denna studie räknas den information som erhållits från de sex kvalitativa intervjuerna som primärdata.

### 5.2.1 Urval av respondenter

Delarna i en forskningsstrategi går inte separera från varandra, utan alla delar följs åt som en helhet. Detta betyder att val av angreppssätt praktiskt sker länkat till val av informationsenheter och datainsamlingsmetod, medan det teoretiskt separeras från varandra vid framställningen (Johansson Lindfors, 1993).

I denna studie gjordes valet att angripa verkligheten genom ett delvis induktivt och delvis explorativt angreppssätt. Mot bakgrund av att målet dels var en djupare förståelse av beslut och tolkning i upphandlingsprocessen samt vilka faktorer som inverkar på denna och hur, valdes intervjuer som datainsamlingsmetod med kravet att respondenterna skulle ha stor erfarenhet av upphandlingar. De skulle även ha varit delaktiga i den upphandling som intervjun utgick ifrån. Anledningen till dessa krav var att erhålla information från så många och så olika aktörer som möjligt, eftersom det i en kvalitativ studie är viktigt att samla in så rik information som möjligt.

Urvalet utfördes i två olika steg. I det första steget begärdes fyra offentliga upphandlingar ut från Banverket region norr och fyra stycken från Vägverket region norr. Offentliga upphandlingar begärdes med både Vägverket och Banverket som beställare, eftersom den empiriska undersökningen skulle utgå från båda myndigheterna, dvs. den ena delen av undersökningen skulle behandla Vägverket som upphandlingsenhet och den andra delen

## Tillvägagångssätt

Banverket. Att fyra upphandlingar för vardera myndighet begärdes ut är kopplat till de krav vi ställde upp för urvalet, se nedan.

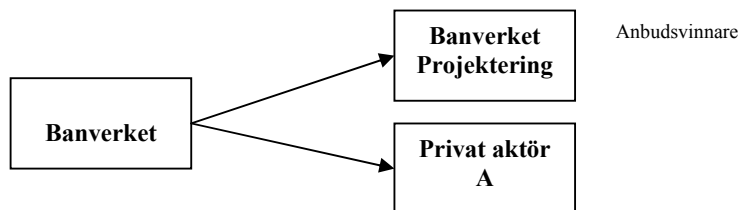
Det krav som ställdes på upphandlingarna var;

- Upphandlingen skall ha ägt rum inom de senaste tolv månaderna.
- Upphandlingen skall vara definierad som öppen upphandling eller förenklad upphandling.
- Bland de fyra upphandlingar som begärdes ut från Banverket, skulle varje rikstäckande konsult finnas representerad som anbudsvinnare. Samma villkor gällde för de fyra upphandlingar som begärdes ifrån Vägverket.

I steg två delades upphandlingarna in efter beställare. Banverket fick gå under namnet ”Upphandling A” och Vägverket fick namnet ”Upphandling B”. Sedan valdes subjektivt upphandling A att vara den upphandling där uppdraget tillfallit en statlig resultatenhet och således fick upphandling B tillfalla en privat konsult. Anledningen till att en upphandling skulle tillfalla en statlig respektive en privat aktör är för att öka mångfalden i studien. Bland de upphandlingar som hade begärts från Banverket plockade vi ut den upphandling som tillfallit dess resultatenhet och ur denna valdes även en privat aktör ut. Denna privata aktör hade lika gärna kunnat representeras av några av de andra privata anbudsgivarna, men eftersom alla har stor erfarenhet av offentliga upphandlingar och därför kan sägas ha teoretisk relevans för studien hade valet inte någon betydelse. Detta kan refereras till Lincoln och Guba (1985) vilka menar att ”man vet inte vad man inte vet” i början av ett forskningsprojekt och således kan vilken informationsenhet som helst väljas där det aktuella fenomenet eller problemet förekommer.

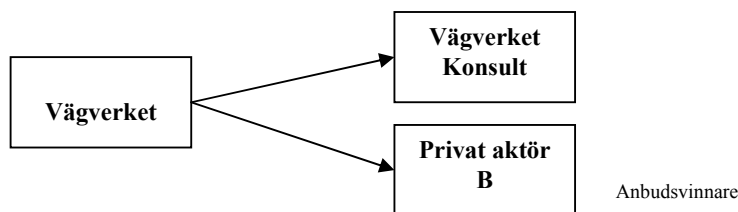
En privat aktör valdes som anbudsvinnare i upphandling B och således fick Vägverket Konsult representera den statliga resultatenheten. Eftersom det finns skillnader mellan statliga och privata konsulter så har vi valt att dela upp undersökningen på detta sätt då vi inte enbart vill spegla upphandlingsprocessen där upphandlingen tillfallit en privat aktör och inte heller enbart där vinnaren har varit en statlig konsult. Genom att dela upp undersökningen i två delar tror vi att en bättre bild kan ges av hur aktörerna ser på upphandlingsprocessen.

### Upphandling A



Figur 4.1. Urvalsenheter som ingår i Upphandling A (egen figur).

### Upphandling B



Figur 4.2. Urvalsenheter som ingår i Upphandling B (egen figur).

Den kritik som kan riktas mot urvalet är att respektive myndighet själva fick välja ut fyra stycken upphandlingar var utifrån de kriterier vi ställt upp. Anledningen till detta tillvägagångssätt är att respektive myndighet utför cirka 200 upphandlingar per år och det är således inte möjligt att begära ut samtliga. Vi specificerade dock inte vad upphandlingarna skulle användas till då begäran gjordes och således hade ingen av myndigheterna någon vetskap om studiens syfte. Trots att myndigheterna själva har valt upphandlingar utifrån våra kriterier har de inte kunnat välja upphandlingar på ett sådant sätt att den information som samlades in genom intervjuer på något sätt skulle ge en mindre adekvat bild av processen än om vi själva valt bland samtliga 400 upphandlingar.

### 5.2.2 Intervjuer

Språket anses av många forskare som den viktigaste informationskällan, eftersom det finns ett visst symboliskt värde i språket då det kan ses som uttryck för en social konstruktion av olika situationer. Ett krav som följer av dessa åsikter är att respondenten tillåts att prata så fritt som möjligt för att återge sina egna uppfattningar. Vid den mest obundna formen av en öppen intervju finns inga i förväg konstruerade frågor, utan den enda fasta punkten är samtalsområdet (Johansson Lindfors, 1993).

De intervjuer som genomförts i denna studie kan inte sägas likna den mest obundna formen, eftersom en intervjuguide konstruerades i förväg. Dock utgick intervjuerna från bilden under den del som benämns 'Upphandlingsprocessens huvudfrågor' i intervjuguiden där respondenten fick frågor av typen "Kan du berätta om.....", vilket innebär att intervjun mer kan liknas vid en öppen och ostrukturerad diskussion. Direkta frågor ställdes inte utan checkpunkter användes som stöd. Den intervjuguide som vi utarbetat skickades inte till respondenterna i förväg, eftersom vi ville styra samtalet utan i stället aktivt lyssna. Den utgångspunkt de hade var en specifik upphandling de deltagit i, i empirin benämnd upphandling A eller B, utifrån vilken de fritt skulle diskutera upphandlingsprocessen. Intervjuguiden presenteras närmare under 5.2.2.1 och finns som helhet i bilaga två.

#### 5.2.2.1 Intervjuguiden

Intervjuguiden, var som ovan nämnt, bara en medhjälp för att kontrollera att de saker vi ville analysera kom med i intervjun. Utgångspunkter för den konstruerade intervjuguiden är den teoretiska referensramen (kapitel tre och fyra) och den teoretiska tankekartan (bilaga ett). Den teoretiska referensramen användes för att skapa en struktur i intervjuguiden, dvs. den modell

som presenteras under 'Upphandlingsprocessens huvudfrågor', och den tankekarta som konstruerades användes för att skapa kontrollfrågor i syfte att kunna analysera processen. Upphandlingsprocessens huvudfrågor ställdes till respondenterna som "Kan du berätta"-frågor, i syfte att ge fritt spelrum att låta respondenterna själva berätta om processen. Under intervjuerna ställde vi självklart också frågor utifrån kontrollpunkterna, men vi försökte att undvika frågor som direkt svarade på våra tankar.

Vanligtvis bör den person som leder en intervju börja med olika typer av bakgrundsfrågor (Ejvegård, 1996). Intervjuerna inleddes med att vi presenterade vad det var vi skulle prata om samt frågor kring anonymitet. När detta var avklarat fick respondenterna kort presentera sig själva, antal år i branschen och erfarenhet av offentliga upphandlingar. Vidare fick de ge en bild av hur de hade varit involverade i den upphandling som intervjun utgick ifrån. Efter det fick de berätta allmänt om branschen, vilka aktörer som finns, om konkurrensutsättningen och hur de ser på branschen efter detta.

Upphandlingsprocessens huvudfrågor var förutom den aktuella upphandlingen, det enda "styrmedel" vi använde oss av. Utifrån dessa frågor pratade respondenterna, som var mycket insatta i upphandlingen, fritt om dess delar och gav sin syn på denna. Huvudfrågorna delades in i beslut och tolkning. Det är de statliga myndigheterna som är beställare och som fattar beslut om tilldelning av ett uppdrag. Konsulterna som är leverantörer tolkar beställarnas beslut och därför ställdes "beslutsfrågor" till myndigheterna och "tolkningsfrågor" till leverantörerna, vilket också framgår av bilden i intervjuguiden. Vid slutet av varje intervju tillfrågades respondenterna om det var något de ville tillägga och vid några intervjuer erhöles på detta sätt mer information. Ejvegård (1996) menar att det är viktigt att försäkra sig om möjligheten att kunna kontakta och komplettera intervjun med ytterligare information. Avslutningsvis frågade vi om det fanns möjlighet att återkomma om vi skulle ha ytterligare funderingar samt om de kunde tänka sig att läsa igenom en sammanfattning av intervjun innan empirin till fullo fastställdes. Detta gick alla respondenter gick med på.

Nedan summeras syftet med de olika delarna av intervjuguiden. Om dessa syften anses ha blivit uppnådda diskuteras i 5.3.2 Access till muntliga källor.

### **Introduktion**

Syftet med denna del av intervjuguiden var att få respondenterna att känna sig bekväma med situationen genom att låta dem berätta om sig själv och sina erfarenheter av offentliga upphandlingar inom branschen.

### **Branschen**

Denna del ansåg vi utgöra ett bra underlag för att smidigt kunna övergå till en diskussion kring upphandlingsprocessens huvudfrågor. Syftet med denna del var att respondenten fritt skulle diskutera branschen och dess olika typer av aktörer och skillnaden dem emellan, dvs. mellan privata och offentligt ägda företag.

### **Upphandlingsprocessens huvudfrågor**

Syftet med denna del, som kan sägas utgöra kärnan i intervjun, var att utifrån stegen i upphandlingsprocessen som bilden visar, låta respondenten diskutera fritt och ge sin tolkning på processen utifrån en genomförd upphandling. Som framgår av kontrollfrågorna nedan, ville vi få dem själva att diskutera sociala nätverk, beslut- och tolkning, identitet och gruppstillhörighet samt relationer och kontrakt.

### **Kontrollpunkter**

Syftet med kontrollpunkterna var precis som med bilden av upphandlingsprocessen, att hålla en röd tråd genom intervjun samt som hjälp vid frågor om respondenten inte självmant närmade sig dessa kontrollpunkter.

### **Konkurrens**

Detta avsnitt syftade till att få ett perspektiv på lagar och normer som styr offentlig upphandling samt utifall det verkade möjligt leda respondenten till en direkt diskussion kring konkurrensförhållandena inom branschen.

### 5.2.3 Insamling och bearbetning av primära källor

Innan den första intervjun genomfördes förberedde vi oss noggrant genom att tillsammans gå igenom intervjuguiden och diskutera hur den skulle användas i intervjun, hur vi skulle ställa följdfrågor samt förhålla oss till den eller de personer som intervjuades. Efter varje intervju gjordes en genomgång om vad som skulle kunna förbättras till nästa gång. Syftet var att hela tiden förbättra vår intervju teknik och även att respondenterna skulle känna sig så fria och bekväma under intervjutillfället.

Vid varje intervju användes en bandspelare eftersom detta automatiskt resulterar i ett smidigare samtal då vi som intervjuare inte behöver lägga koncentration på att föra anteckningar utan helt kan fokusera på aktivt lyssnande. Samtliga respondenter samtyckte till att en bandspelare användes vid den första kontakten per telefon. För att försäkra oss frågade vi dock alltid respondenterna innan intervjun startade och ingen motsade sig att intervjun spelades in. Bandinspelning kan upplevas hämmande för vissa personer (Ejvegård, 1996), men som nämndes ovan tyckte inte någon av respondenterna att det var ett problem då endast vi skulle lyssna på banden. Varje intervju varade i ungefär en och en halv timma och vi var båda delaktiga vid samtliga.

Direkt efter varje intervju diskuterade vi kort vad som sagts samt vad som skulle kunna förbättras till nästa intervjutillfälle. Varje intervju skrevs ut i full text samma dag som den genomförts, detta eftersom vi ville utnyttja den känsla som fanns kvar efter varje intervju. Enstaka anteckningar som togs under intervjutillfället skrevs också ut för att fånga upp mer av känslan och den icke verbala informationen. Vi ansåg att detta var ytterst viktigt att göra så fort som möjligt efter respektive intervju eftersom icke verbal information är viktig för tolkningen men omöjlig att utläsa från ett band. För att kunna göra en grundlig tolkning av ett empiriskt material är det en fördel om en intervju kan skrivas ut för att kunna hitta mönster som annars kan vara svårt att se (Widerberg, 2002). Intervjuerna som sammanfattades skickades till respektive respondent, vilket gav denne en möjlighet att lämna åsikter på det vi skrivit, förtydliga något eller justera eventuella sakfel. Kvale (1997) menar att om en respondent har åsikter och önskemål om korrigeringar bör forskaren ta det till sig och reflektera över dessa samt införa ändringen i den skriva texten. Vissa korrigeringar gjordes, se resonemang i 5.4.2 Intersubjektivitet.

Presentationen av det empiriska materialet kommer att göras i två delar. I den första presenteras intervjuerna som gjordes med de inblandade aktörerna i upphandling A och i den andra delen presenteras intervjuerna rörande upphandling B. Vidare har vi valt att presentera intervjuerna i sin helhet och inte tematiskt. Detta kan kanske tyckas konstigt då den modell som följer genom uppsatsen är uppdelad i utvärderingskriterier, beslut samt kontrakt.

## Tillvägagångssätt

---

Anledningen till att vi valt denna form av presentation är att en offentlig upphandling är en process och den modell som konstruerats utifrån den teoretiska referensramen endast är en teoretisk uppdelning av upphandlingsprocessen. Av respondenter och intervjuer lärde vi oss att det i praktiken inte är lika lätt att skilja dessa delar åt. Eftersom respondenterna till väldigt stor del har reflekterat fritt har det inte varit möjligt att hela tiden följa den modell som presenteras i intervjuguiden under intervjuens gång. Med anledning av detta har vi valt att återge intervjuerna i löpande text i stället för i teman.

Det empiriska material som presenteras är våra subjektiva sammanfattningar av intervjuerna och en blandning mellan direkta uttryck från respondenterna samt omskrivningar i syfte att reducera talspråket. Namnen på de statliga myndigheterna och deras resultatenheter anges i presentationen. Vad gäller de privata aktörerna presenteras inte namn på företaget i fråga och ingen av respondenterna som deltagit kommer att namnges på grund av att vi inte anser det vara av vikt att veta vilken person som sagt vad. Det viktiga är att veta vilken typ av aktör dvs. myndighet, statlig konsult eller privat konsult som sagt vad.

Tolkning är av stor betydelse i vår studie eftersom vi genom intervjuer vill uppnå en djupare förståelse för hur rationella och irrationella faktorer påverkar tolknings- och beslutsprocessen vid en offentlig upphandling. Tolkningsprocessen i vår studie syftar till att försöka förstå respondenternas subjektiva verklighet. Viktigt att notera i tolkningsprocessen i denna studie är att vi utifrån vår verklighet utformade en intervjuguide vilken respondenterna sedan under intervjuens gång tolkar utifrån sin egen verklighet. Vidare tolkar vi respondenternas svar och till sist tolkar respondenterna vår subjektiva sammanställning av intervjun. Efter eventuella ändringar tolkar vi åter den sammanställda intervjun och analyserar detta. Det är viktigt att minimera förlust och förvanskning av respondentens svar i denna långa kedja av tolkning och att sträva mot en hög grad av intersubjektivitet (Silverman, 1993), se 5.4.2. För att inte förlora relevant information vid sammanställningen av intervjuerna i det empiriska kapitlet använde vi oss av kontrollpunkterna i intervjuguiden. Den summering som gjorts i det empiriska kapitlet kan sägas vara vår subjektiva tolkning av den inspelade intervjun samt våra anteckningar kring den känsla som förmedlades.

Då intervjuerna godkännts av respondenterna och efterfrågade ändringar gjorts, påbörjades kodningen. Till att börja med tilldelades varje rationell och irrationell faktor i det teoretiska perspektivet en siffra. Efter detta läste vi båda igenom varje intervju och markerade den text som kunde kopplas samman med en viss siffra. Vi upptäckte snart att många delar i intervjuerna kunde sammankopplas med flera olika faktorer. Denna indelning av empirin som gjordes vid kodningen har legat till grund för den jämförelse som gjorts med teorin i analyskapitlet. Den slutgiltiga tolkningen av intervjuerna gjordes i samband med analysen då teori och empiri jämfördes. Utifrån den kodning med siffror som gjorts av intervjuerna kategoriserade vi samtliga respondenters svar för en viss siffra. Exempelvis stod siffran ett för identitet och till denna siffra kopplades därför respektive respondents uttalande kring detta. På samma sätt kategoriserades de andra faktorerna i det teoretiska perspektivet. Detta jämfördes sedan med teorin, vilket resulterade i att ett antal nya begrepp dök upp. Exempel på nya faktorer var tidsaspekt och ekonomisk struktur vilka inte fanns med i det teoretiska perspektivet och således tilldelades en ny siffra. Under analysens gång upptäcktes även att vissa faktorer påverkade beslut och tolkning på liknande sätt samt att en relation fanns mellan vissa av faktorerna. Exempelvis påvisades en relation mellan tidsaspekt, identitet och lojalitet.

Den kritik som kan riktas mot oss i själva intervjusituationen är den oerfarenhet vi har. Detta kan naturligtvis medföra att viss information aldrig kommer fram på grund av att vi inte



uppmärksammat intressanta reflektioner under samtalet och således inte följt upp dessa på samma sätt som en erfaren intervjuare. Vi har dock försökt att inte enbart ha det teoretiska perspektivet i åtanke under intervjuerna utan att också vara öppna för eventuella nya infallsvinklar och fenomen som kunde tänkas uppkomma under samtalens gång. Hur detta har påverkat studien är svårt för oss att säga men vi är dock av den åsikten att den information som erhållits genom intervjuer har varit väldigt användbar.

### 5.3 Kritisk granskning

En forskare bör kritiskt granska dels teorisökningen (se 5.1.1) och dels hur teorierna används (5.1.2). Det är mycket viktigt att teoriområdena inte avgränsas för hårt utan anpassas till studiens ämne. Många studier inom företagsekonomi karaktäriseras av tvärvetenskaplighet och därför bör de använda teorierna avspegla detta (Johansson Lindfors, 1993). Denna studie är tvärvetenskaplig till karaktären och spänner över nationalekonomi, psykologi, sociologi och organisationsteori. Nedan följer en diskussion kring upplevd access till både skriftliga och muntliga källor. Access handlar om det tillträde forskaren får till data och information, vad gäller både skriftliga som muntliga källor (Johansson Lindfors, 1993).

#### 5.3.1 Skriftliga källor

Förstahandskällor bör prioriteras vid uppbyggnaden av den teoretiska referensramen, men vanligt är att en mix av både sekundär- och primärkällor används. Vad som är viktigt när båda typer av källor används är att källorna utvärderas och bedöms så att inte tolkningar av en grundläggande teori anges (Johansson Lindfors, 1993). För vårt litteraturval har vi eftersträvat att använda trovärdiga källor. Vårt kriterium för att en källa skall vara "trovärdig" har varit att den skall reflektera den senaste forskningen av det vi avser att studera. Visserligen hänförs många av våra källor till 70- och 80-talet, men anledningen till detta är att teorier kring beslutsfattande och relationskontrakt inte har varit "på modet" att studera. Visst har vi ibland hittat tolkningar av äldre teorier, men samtidigt har vårt mål varit att använda primärkällor i så stor utsträckning som möjligt och därför har vi ändå valt att referera till äldre primärkällor än nyare sekundärkällor. Enligt Johansson Lindfors (1993) behöver en gammal källa inte vara inaktuell bara ålderns skull, utan hänsyn skall tas till i vilken utsträckning dessa källor används som referenser idag, vilket också är fallet med beslutsprocessen och relationskontrakt som nämndes ovan.

En viktig sak att tänka på vad gäller böcker är att författarnas resonemang inte får tas ur sitt sammanhang, dvs. en forskare bör noga ta reda på för vilket syfte en källa är skriven (Ejvegård, 1996). Vi har försökt att ha detta i åtanke vid sökandet och användandet av teori för att undvika felaktigheter i referensramen. För att ytterligare försöka förhindra att en sådan situation skulle uppstå, har vi i teorin försökt att motivera val av teorier men även varför vissa teorier har fått sitta på avbytarbänken i denna studie.

#### 5.3.2 Access till muntliga källor

Accessproblematiken kan inte frikopplas från den valda forskningsstrategin samt den användning respondenterna tror sig kunna ha av studiens resultat, eftersom detta påverkar forskarens förutsättningar för tillträde till den information som respondenterna besitter

(Johansson Lindfors, 1993). Vår forskningsstrategi var att utifrån två offentliga upphandlingar låta inblandade aktörer ge sin syn på upphandlingsprocessen. Kontakten med de sex utvalda respondenterna togs via telefon. Alla respondenter var positivt inställda till att ställa upp på en intervju och samtliga godtog att intervjun spelades in på band. Alla respondenter erbjöds att vara anonyma och eftersom flertalet ville detta har vi valt att inte publicera några namn. Dock kan inte de muntliga källorna sägas vara helt anonyma, eftersom myndigheterna och deras resultatenheter namn delges. På grund av detta karaktäriseras studien av semianonymitet, eftersom det endast är de privata aktörerna som är helt anonyma. Detta anonymitetsproblem går inte att undkomma eftersom inga andra myndigheter finns representerade inom BFTI och därför blir det ändå en självklarhet vilka myndigheter som åsyftas. Myndigheterna och deras resultatenheter har dock godkänt att deras namn publiceras i den slutliga offentliga handlingen. Några respondenter uttryckte en önskan om att vara anonyma för att kunna lämna mer detaljerad och informativ information och således kan konstateras att studien tillförts mer information genom att erbjuda anonymitet.

Intervjuerna genomfördes antingen i respondentens arbetsrum eller i speciella mötesrum och inga yttre störande faktorer fanns. Intervjuerna utgick från den bild av upphandlingsprocessen som följt med genom hela uppsatsen och frågor ställdes i form av "Kan du berätta om" för att respondenterna fritt skulle kunna reflektera över den aktuella upphandlingen. Vidare har många av de intervjuade uttryckt sitt intresse både genom att vilja ta del av studiens resultat. De flesta av de intervjuade hade med sig mycket material om den aktuella upphandlingen vid intervjutillfället, vilket bidrog till att vi bättre förstod deras resonemang kring upphandlingen.

Sammantaget blir upplevelsen av tillgång till access under intervjuerna väldigt bra och det var sällan vi behövde "leda in" respondenterna på rätt spår. Dock fanns det givetvis skillnader mellan respondenterna, fastän de var väldigt fritt reflekterande. En statlig myndighet verkade till en början vara väldigt mån om att lägga orden tillräta innan ett svar gavs, men allt eftersom intervjun fortskred förbättrades accessen väsentligt. För att försöka förbättra tillträdet till information kring upphandlingsprocessens början återgick vi därför mot slutet till att återigen diskutera detta.

Upplevd access till de olika delarna av intervjuguiden sammanfattas nedan;

### **Introduktion**

Denna del utgjorde inget problem i intervjudelen. Alla respondenter berättade fritt om sina erfarenheter av branschen och offentliga upphandlingar.

### **Branschen**

Samtliga aktörer utom en statlig myndighet pratade fritt om denna del. Efter ett tag mjuknade dock myndigheten upp och pratade relativt fritt. Alla aktörer verkar vara väl medvetna om innebörden av att både statliga och privata verkar inom samma bransch och de hade inte några problem att öppet reflektera kring detta.

### **Upphandlingsprocessens huvudfrågor**

Vi blev till en början förvånade över hur mycket respondenterna delgav oss av sina funderingar kring upphandlingen. Både positiva som negativa funderingar och åsikter kom upp till ytan. Det var egentligen bara en myndighet som hade svårt att prata i termer av irrationalitet och bestämt hävdade att upphandlingsprocessen är rationell och följer lagar och normer. Ju längre intervjun led desto öppnare blev dock samtalet, vilket resulterade i att relativt god access uppnåddes.

### **Kontrollpunkter**

Kontrollpunkterna var till stor hjälp under intervjuernas gång. Dessa användes mest i de två första intervjuerna, mycket på grund av ovana av en intervjusituation. Dock var de bra att kolla på för att kontrollera att viktiga aspekter hade berörts. Bilden av upphandlingsprocessen gjorde det enklare att hålla sig inom ämnet och i de fall samtalet tenderade att glida över på ett sidospår var det enda som behövdes en blick på modellen.

### **Konkurrens**

Innan intervjuerna upplevde vi detta som det mest känsliga ämnet och var av åsikten att det skulle bli svårt att överhuvudtaget få någon information alls. Precis som vid övriga delar av intervjun reflekterade aktörerna fritt utom den statliga myndighet som var något restriktiv till en början. Hos denna myndighet uppnåddes inte lika stor access som hos de övriga respondenterna kring konkurrens.

## **5.4 Sanningskriterier**

Som tidigare nämnts utmynnar kapitel fyra i ett teoretiskt perspektiv. Vi tror att de faktorer som finns beskrivna i detta har en inverkan på beslut och tolkning vid en offentlig upphandling. Dock vet vi inte hur faktorerna inverkar och eventuellt om det kan finnas fler faktorer som spelar en viktig roll i besluts- och tolkningsprocessen. Studiens angreppssätt är alltså delvis induktivt och delvis explorativt. På grund av detta är validitets- och reliabilitetsbegreppen inte tillämpliga på denna typ av studie, eftersom dessa svarar på frågan huruvida studien mäter det den avser att mäta. Detta kan därför inte appliceras vid angreppssättet i denna studie, eftersom studien har ”upptäckten” som slutmål.

Validitetsbegreppet är inte användbart eftersom det i någon mening bygger på att forskaren redan i förväg vet vad hon/han skall upptäcka. Reliabilitet som sanningskriterium är heller inte användbart i de fall en kvalitativ metod används för upptäckt, eftersom samma studie aldrig kan upprepas på exakt samma sätt. De tre sanningskriterier som används vid denna typ av studie är därför giltighet, intersubjektivitet och praktisk användbarhet (Johanson Lindfors, 1993).

### **5.4.1 Giltighet**

För att en teori skall anses ha nått en godkänd giltighet krävs att de undersökta enheterna representerar tillräckligt många kvaliteter av den studerade gruppen. Ett annat ord för detta är teoretisk mättnad (Johansson Lindfors, 1993). För att teoretisk mättnad skall uppnås krävs dessutom att relevant och tillräckliga data samlas in. Vi valde att intervjua de personer som varit inblandade, antingen som beställare eller anbudsgivare i upphandling A eller upphandling B, för att få så mycket information som möjligt om upphandlingsprocessen. Som helhet bedömer vi att den information vi fick var god. Vid varje intervju hade respondenterna med sig den upphandlingspärm som innehöll all information kopplad till upphandlingen och den var vi fria att titta i, men respondenterna visade också själva mycket ur dessa handlingar. Vi hade förväntat oss att det skulle vara svårt att få information kring sociala nätverk och relationer, men detta var något som de allra flesta respondenterna tog upp självmant förutom ett statligt verk. Vid den intervjun var vi tvungna att leda in verket på de tankebanorna och efter detta reflekterade de relativt fritt över detta, dock inte lika fritt som övriga respondenter.

Sammantaget tror vi att de syften som anges i kapitel ett har, har uppnåtts via den information som samlats in via intervjuerna. Visserligen genomfördes endast sex intervjuer där en eller två respondenter deltog i egenskap av statlig myndighet, statligt konsultbolag eller privat konsultbolag, men de var mycket insatta i upphandlingen och kunde reflektera väldigt fritt och ge sin syn på denna.

### 5.4.2 Intersubjektivitet

Med intersubjektivitet menas att olika forskare med likadana förutsättningar och metoder skall komma fram till samma resultat (Lundahl och Skärvad, 1999). En annan viktig aspekt är att de som berörs av studien samt att de som bedömer resultatet accepterar den tolkning som görs (Johansson Lindfors, 1993). I strävan mot att öka intersubjektiviteten i studien hade vi kommit överens med respondenterna att de skulle läsa igenom vår återgivning av intervjuerna. De var fria att kommentera och lägga till text om de ansåg att något inte återgavs på rätt sätt, men även att kommentera rena sakfel om sådana fanns. Flertalet respondenter hade synpunkter på sammanfattningen som gjorts och till största del handlade detta om förtydliganden. En respondent tog bort vissa uttalanden som gjorts eftersom denna ansåg att företagets identitet kunde röjas.

Uppsatsens övergripande mål har varit att hela tiden argumentera för de val som gjorts i studien. Dock tror vi inte att det är möjligt att samma studie skulle kunna upprepas av någon annan forskare och samtidigt uppnå samma resultat som gjorts i denna studie.

### 5.4.3 Praktisk överförbarhet

För att en teori skall få någon praktiskt nytta krävs att andra än de som studien handlar om tar till sig av den genererade informationen för att öka sin egen förståelse för verkligheten (Johansson Lindfors, 1993). Visserligen utgick intervjuerna från två specifika upphandlingar, vilket vid första eftertanke kan upplevas väldigt begränsat vad gäller den praktiska överförbarheten. Dock tror vi att den praktiska överförbarheten har ökat i och med detta sätt att intervjua, eftersom respondenten mycket detaljerat kunde återge hur tankegångarna hade gått till vid just denna upphandling och därför var det mycket enkelt att förstå deras beslut och tolkningar av processen. Vidare följer alla offentliga upphandlingar inom offentlig sektor samma process och lagar samt normer, vilket gör att den information som samlades in och analyserades kan överföras på upphandlingsprocessen som helhet i branschen.

Styrkan i denna överförbarhet kan dock diskuteras. För det första bygger studien på respondenternas subjektiva tolkningar och våra tolkningar av deras svar och för det andra var undersökningens enheter bara sex stycken. Branschen består av betydligt fler aktörer och med deras svar skulle en djupare förståelse nog kunna nås. Våra resultat av studien anser vi dock mer kunna liknas vid en förstudie på grund av att så få aktörer intervjuades, som kan användas för att få en bättre förståelse för vilka faktorer som inverkar på en tolknings- och beslutsprocess och hur detta påverkar den konkurrenssituationen inom branschen. Vi tror att dels branschen skulle ha nytta av att läsa uppsatsen, men även personer intresserade av LOU: s betydelse och konkurrenssituationer på en marknad där både privata och offentliga aktörer verkar.

### 6 Två olika upphandlingar

*I detta avsnitt presenteras det empiriska material som samlats in genom intervjuer med Vägverket och Banverket, deras resultatenheter Vägverket Konsult och Banverket Projektering samt två privata konsultfirmor. Empirin är uppdelad i två delar, en för upphandling A och en för upphandling B.*

---

---

#### 6.1 Branschen inom fysisk infrastruktur (BFTI)

Inom BFTI är de två största kunderna statliga myndigheter i form av Vägverket och Banverket. Föregångarna till dessa myndigheter är ”Styrelsen för allmänna väg och vattenbyggnader” samt Statens Järnvägar, vilka bildades i mitten av 1800-talet. Det förstnämnda omorganiserades 1967 till ett renodlat verk för väghållning och fick namnet Statens Vägverk, vilket 1983 ändrades till att kallas Vägverket ([www.banverket.se](http://www.banverket.se) och [www.vv.se](http://www.vv.se)). 1988 delas SJ upp i dels ett affärsdrivande verk, SJ med ansvar för tågtrafiken och en myndighet, Banverket med ansvar för tågnätet ([www.banverket.se](http://www.banverket.se)).

I början av 90-talet omorganiserades Vägverket vilket innebar en separation av myndighet och produktion. Till följd av denna omorganisering består verket idag av myndigheten samt dess fyra resultatenheter inom produktion, varav Vägverket Konsult är en av dessa. Resultatenheterna konkurrerades ut och med detta och Vägverket Konsult kom därför att verka inom BFTI ([www.vv.se](http://www.vv.se)). Först ett decenium senare gick Banverket igenom samma process och blev en myndighet med olika resultatenheter varav Banverket Produktion blev en ny aktör inom BFTI ([www.banverket.se](http://www.banverket.se)).

BFTI består idag av, förutom Vägverket och Banverket, både av privata aktörer i olika storlek samt två statliga resultatenheter. Branschen innehåller ett fåtal rikstäckande konsultbolag men lokalt finns även ett antal mindre aktörer, vilka oftast inte har kompetens som spänner över alla teknikområden. Dessa konsulter arbetar dels med att utreda miljö- och geotekniska konsekvenser av framtida infrastrukturprojekt och dels med projektering av väg, vatten, bro, avlopp, järnväg.

##### 6.1.1 Infrastrukturprojekt

Upphandlingsprocessen utgör endast en liten del av ett infrastrukturprojekt. Ett projekt av denna typ tar sin början i och med att Vägverket eller Banverket identifierar ett behov, exempelvis en kapacitetsbrist längs en järnvägssträcka eller en trafikfarlig korsning som bör byggas om. Då detta behov upptäckts genomförs ibland internt i myndigheten en idéstudie i syfte att hitta olika lösningar på problemet. Efter detta följer en förstudie där myndigheten i samråd med berörda parter, exempelvis länsstyrelse och markägare, diskuterar olika möjligheter. En förstudie kan ses som *steg ett* i ett infrastrukturprojekt och upphandlas vanligtvis i konkurrens, vilket betyder att både statliga och privata konsulter tävlar om att få genomföra denna. Syftet med en förstudie är att klargöra förutsättningarna för fortsatt arbete.

## *Två olika upphandlingar*

---

I *nästa steg* sett från Vägverkets sida görs en vägutredning. Utredningen upphandlas i konkurrens och syftet är att denna skall utgöra underlag för val av vägkorridor och trafikteknisk standard. Motsatsen till detta kallas för järnvägsutredning hos Banverket.

I det *tredje steget* upphandlas en arbetsplan hos Vägverket. Syftet med denna är att väghållaren skall erhålla en så kallad vägrätt. I denna skall uppgifter om vägområden finnas samt underlag för bedömning av vägens fysiska och miljömässiga intrång samt vägens kostnader. Hos Banverket motsvaras detta av en järnvägsplan.

I det *fjärde steget* upphandlar Vägverket och Banverket en bygghandling. Denna skall utgöra underlag för hela byggprocessen och innehålla all information som är nödvändig för själva byggandet.

Dessa fyra ovan nämnda steg dvs. förstudie, vägutredning/järnvägsutredning, arbetsplan/järnvägsplan och bygghandling ingår i vad som kallas för projektering av ett infrastrukturprojekt. Det är dessa olika steg som konsulterna inom BFTI arbetar med. Efter att dessa planer och handlingar arbetats fram är konsulterna färdiga med sitt jobb och upphandling av entreprenör startar dvs. det företag som skall genomföra själva byggandet av infrastrukturprojektet. Dessa använder sig av den bygghandling som konsulterna inom BFTI arbetat fram. Då entreprenören har byggt klart gör myndigheten en slutbesiktning och om myndigheten är nöjd anses entreprenören vara färdig och infrastrukturprojektet tas över av myndigheten.

## **6.2 Upphandling A**

Vid denna upphandling var Banverket Region Norr upphandlande enhet. Förfrågningen annonserades ut i Anbudsjournalen och ett flertal anbud inkom.

### **6.2.1 Banverket**

Banverket Norra banregionen är en förvaltande organisation som har sitt kontor i Luleå. Alla entreprenader och konsultuppdrag hos Banverket upphandlas idag i full konkurrens..

På konsultsidan har många nya aktörer kommit in branschen sedan konkurrensutsättningen 2001 och fler och fler konsulter vaknar till liv. Eftersom projektering av BEST-uppdrag (Ban, El, Signal, Tele) inte har varit konkurrensutsatt så länge är det inte så många aktörer som har kompetens på alla dessa tekniker menar respondenten, men kompetensen ökar hela tiden.

Det mesta som idag utförs av entreprenörer och konsulter utfördes tidigare internt inom Banverket. I och med konkurrensutsättningen så har kraven på affärsmässighet blivit ett helt annat på Banverket. Förut var alla handlingar anpassade för utförande i egen regi, men idag då många av entreprenörerna och konsulterna är externa så måste handlingarna anpassas så att alla ges en lika stor chans att erhålla ett uppdrag.

Då Banverket erhållit startbeslut för framtagande av en järnvägsplan och/eller systemhandling sätts ett förfrågningsunderlag samman. Förfrågningsunderlaget skall

## *Två olika upphandlingar*

---

beskriva den järnvägsplan och/eller systemhandling som avses handlas upp. Dessa två behöver enligt respondenterna inte handlas upp samtidigt men eftersom de beror av varandra är det lämpligt att göra så.

Systemkrav som beskriver anläggningen ur ett tekniskt perspektiv, fungerar tillsammans med förstudien som bas för förfrågningsunderlaget. I förfrågningsunderlaget ingår ett antal dokument som bygger på en gemensam mall. Dessa upphandlingsföreskrifter, vilka egentligen endast berör hur anbudet skall se ut samt vad som skall finnas i förfrågningsunderlaget dvs. form och innehåll samt anbudstid. Ett kontraktförslag medföljer också i ett förfrågningsunderlag samt en uppdragsbeskrivning på alla generella systemkrav, kvalitetskrav, miljökrav, el- och trafiksäkerhetskrav. Dessa är generella krav från Banverkets sida. Beskrivning skall även finnas för de kriterier som är specifika för det aktuella projektet samt en teknisk beskrivning samt miljökonsekvenser. I förfrågningsunderlaget medföljer även de utvärderingskriterier som Banverket definierat skall gälla för utvärderingen av anbudet.

Respondenterna menar att vilka utvärderingskriterier som ingår i ett förfrågningsunderlag är beroende av vilken typ av projekt det är. Vid upphandling av ett väldigt komplicerat projekt så är inte priset det absolut viktigaste utan det är kompetensen. Som exempel illustrerar den ena respondenten detta. Om Banverket upphandlar en fyrkantig låda och en exakt beskrivning ges på hur denna låda skall se ut så finns det ingen anledning att titta på något annat än priset. Är dock fallet att de köper kompetens är det viktigt att värdera detta kriterium högt. Banverket menar att de vill ha rätt resurs för just det projektet. Det är inte ett självändamål att priset skall vara viktigast. Det hjälper inte med en billig konsult om de inte kan göra jobbet rätt och med den kvalitet som krävs. Upphandling A innehöll alla olika tekniker som finns inom järnväg förutom bro och respondenterna menar att systemhandlingen är mycket teknisk. Denna upphandling går inte att jämföra med en låda. Uppdraget kräver enligt dem stora resurser och teknisk kompetens.

I detta projekt stod priset för 50 % av utvärderingen, referenser och erfarenheter för 25 %, genomförandebeskrivning 15 % samt policys 10 %. Dessa viktningar är enligt respondenterna inte lätta att bestämma och dessutom får de inte förändras under upphandlingens gång. Konsulterna som skickar in ett anbud måste följa de föreskrifter som finns i förfrågningsunderlaget och lämna den information som Banverket frågar efter. Med referenser och erfarenheter menas egentligen kompetens. I en genomförandebeskrivning beskriver konsulterna hur de har tänkt genomföra uppdraget. Respondenterna menar att genom att läsa denna genomförandebeskrivning så får de en bild av om konsulterna verkligen har förstått uppdraget. Konsultuppdrag är alltid lite flytande angående vad som skall ingå så det är viktigt att få en bild över om konsulterna har förstått vad projektet innebär. I utvärderingskriteriet "Policys" ingår arbetsmiljö och kvalitet och ett exempel på detta är ISO certifiering. Dock menar respondenterna att de flesta anbudsgivare är så pass bra på denna punkt att det inte går att ge dem annat än högsta betyg på detta.

Priset är det enda kriterium som är konkret och objektivt. Dock menar respondenterna att om priset alltid skulle vara viktigast kanske konsulten inte har rätt kompetens. Då det gäller konsulter så köper myndigheten en kompetens. Vidare menar den ena respondenten att konsulten skall använda sig av sin kompetens. Då är subjektiva

## *Två olika upphandlingar*

---

parametrar (mjuka parametrar) viktiga. Respondenterna säger att detta inte är lätt att bedöma. Inom markarbete är priset dominerade eftersom det medföljer exakt beskrivning på vad konsulterna skall göra. Det är hela tiden en avvägning mellan kompetens och pris. Ofta görs uppdelningar av projekten, exempelvis marken för sig och kanske el för sig. Det är få aktörer som har rätt kompetens för att jobba med alla tekniker inom BEST och genom att dela upp projekten så kanske en liten entreprenör får chansen att lämna anbud på någon av delarna. Detta är viktigt för att så många som möjligt skall kunna räkna på förfrågningsunderlaget. Om projektet inte skulle delas upp skulle detta förmodligen leda till att väldigt få anbud inkommer. Då utnyttjas inte konkurrensutsättningen. Att dela upp ett projekt kräver dock mycket mer administration från Banverkets sida eftersom de då måste konstruera flera förfrågningsunderlag och granska flera anbud.

Enligt LOU måste anbudsstiden minst vara 15 arbetsdagar. Vid upphandling A inkom väldigt många anbud. Då anbuderna öppnas måste det alltid vara två tjänstemän från Banverket närvarande. Vid öppnandet fylls ett protokoll i som specificerar vilken typ av upphandling det är, om det är över eller under tröskelvärdet, vilka aktörer som bjudit samt anbudssumman som varje aktör har lämnat. Vidare kontrolleras att anbudsgivarna uppfyller de krav som definierats för att anbudet skall tas upp till prövning. Sedan börjar prövningen mot de utvärderingskriterier som ställts upp i förfrågningsunderlaget.

Anbuderna utvärderas enligt utvärderingskriterierna i förfrågningsunderlaget och får ett betyg mellan ett till fem på varje kriterium. Den konsult som har lägst pris får fem poäng och leverantören med högst pris får en poäng. Sedan placeras de andra aktörerna linjärt mellan dessa två. I upphandling A påpekar Banverket att det skiljde en miljon kronor mellan högsta och lägsta anbudspris. Detta tillhör inte ovanligheterna. Detta kan bero på att en konsult inte har all nödvändig utrustning som behövs och att de därför måste hyra in sådan eller att de inte har folk på rätt plats, vilket leder till att de måste betala stora traktamenten.

Enligt respondenterna är värderingen av kompetens subjektiv och på grund av detta brukar de vara flera som utvärderar inkomna anbud efter detta kriterium. Vidare säger de att konsultfirmorna som lämnade anbud på upphandling A inte skiljde sig åt så mycket på punkten referenser och erfarenheter. Banverket tror inte heller att det finns så stort utrymme att tolka utvärderingskriterierna på olika sätt. Alla aktörer som bjudit på ett uppdrag erhåller ett tilldelningsbeslut där utvärderingen medföljer och om någon aktör upplever att Banverket har gjort fel har de alltid möjlighet att överklaga beslutet och få det prövat i domstol. Detta har endast hänt i ett fall och efter en diskussion med aktören så tog denne tillbaka sin anmälan.

Respondenterna tror att konsulterna vill bli värderade på det sätt som utvärderingen görs idag. Tidigare var priset alltid den viktigaste faktorn och detta tyckte inte konsulterna var bra, eftersom konkurrensen i branschen blev snedvriden. Idag menar respondenterna att så inte är fallet utan det utvärderingskriterium som anses viktigast för ett specifikt uppdrag skall väga tungt. Banverket berättar att det kan vara så att konsulten i fråga har gjort ett flertal liknande uppdrag tidigare men att den organisation de planerat att sätta in på det aktuella uppdraget inte har så stor erfarenhet av just denna typ av uppdrag. Det måste myndigheten också väga in i bedömningen. Vissa anbudsgivare skriver också mer i sin genomförandebeskrivning



## *Två olika upphandlingar*

---

än andra. Respondenterna poängterar att det givetvis inte handlar om antal ord och meningar men att det är viktigt att kunna utläsa att aktören i fråga har förstått vad anbudet handlar om. Givetvis kan det också vara så att en anbudsgivare kan ha glömt att fylla i viss information. I ett sådant fall är det enligt LOU möjligt att förkasta anbudet. Om det är uppenbart att det är ett misstag brukar Banverket låta anbudsgivaren komplettera dessa uppgifter.

Då alla anbudsgivare är utvärderade summeras poängen ihop och varje anbud erhåller en totalsumma. Den som har högst poäng anses som det förmånligaste anbudet. I detta fall gick anbudet till den som hade lägst pris och det skilde ca 100 000 kr mellan det lägsta och det näst lägsta priset.

Respondenterna säger att utvärderingssystemet hela tiden utvecklas. Förändringar sker hela tiden beroende på vilket projekt det är. Ibland är det tre utvärderingskriterier och vid andra projekt kan det vara fler. För varje ny upphandling tittar myndigheten på kriterierna igen och försöker att göra en bedömning av vad som är bäst för just detta projekt. Vidare säger Banverket att förfrågningsunderlag bygger på mallar från början men att de före varje nytt projekt går igenom dessa och tittar på om något utvärderingskriterium måste läggas till eller tas bort. Svårigheten enligt dem är att använda bra utvärderingskriterier utifrån vilka möjligheten finns att göra en rättvis utvärdering av anbudet, inte en massa ”flummigt” som är svårt att utvärdera senare. Det är ganska mycket ”bondförnuft” i utvärderingskriterierna gällande om de söker pris eller kompetens. Respondenterna menar att det är samma sak som att anställa någon, dvs. arbetsgivaren är intresserad av bakgrunden och kompetensen.

Då beslut fattas om tilldelning av ett anbud tas endast hänsyn till det som står skrivet i anbudet. Respondenterna säger att de inte jämför anbudet mot varandra utan anbudet mot de kriterier som de ställt upp. Samtidigt menar myndigheten att det lätt kan bli att de tänker fel. Det är viktigt att den person som utvärderar anbudet nollställer sig när värderingen av anbudet börjar och att anbudet värderas mot det som står i förfrågningsunderlaget.

Då bedömningen är gjord måste beslutet signeras. Tillsammans med den aktuella projektledaren diskuteras den utvärdering som gjorts av inkomna anbud utifrån utvärderingskriterierna. Beslutet fattas mot bakgrund av detta. Då detta är gjort skickas ett tilldelningsbeslut till alla anbudsgivare med en kopia på upphandlingsprotokollet samt anbudsutvärderingen. Från och med att anbudsgivarna erhåller tilldelningsbeslutet har de tio dagar på sig att överklaga beslutet. Om inget överklagande inkommer skrivs kontrakt med vald leverantör. Hittills har de endast haft ett överklagande och grunden till detta var att de inte blev tilldelade projektet. Aktören var av den åsikten att Banverket hade tolkat dem fel i anbudet.

Redan i förfrågningsunderlaget medföljer ett kontraktförslag och då ser konsulten hur kontraktet kommer att se ut. I kontraktet står också deltid samt när uppdraget skall vara färdigställt. Hänsyn tas givetvis till synpunkter som anbudsgivarna kan tänkas ha på kontraktförslaget. Myndighet och anbudsvinnare kan skriva in vissa reservationer, exempelvis att anbudsvinnaren måste ha mera tid för att utföra projektet än vad som står i kontraktet i förfrågningsunderlaget.

## *Två olika upphandlingar*

---

Det finns centrala branschdiskussioner kring utvärderingskriterierna. Det är de privata konsulterna som själva drivit fram detta. Dock tror respondenterna att de upplever nuvarande system som ett bra system. Det viktiga är att upphandlande myndighet är tydlig i spelreglerna vilket gör att konsulterna anpassar sig till dessa. Respondenten menar att myndigheten inte kan utvärdera anbudet efter eget tyckande utan det viktiga är att de håller sig till utvärderingskriterierna. Ibland vet Banverket att ett visst företag är väldigt duktiga men om detta inte framgår av anbudet kan hänsyn inte tas till detta. Om det står i förfrågningsunderlaget att referenser skall finnas med i anbudet så skall det finnas med. Det spelar ingen roll att Banverket eventuellt vet att det finns referenser om dessa inte finns med i anbudet. Det är hela tiden en avvägning och viktigt att upphandlande enhet hela tiden håller sig på "spåret" och jämför anbud mot förfrågan och inte jämför anbudet sinsemellan annat än rörande priset

Respondenterna poängterar att för att uppnå en fungerande konkurrens så är det inte trovärdigt om Banverket Projektering sitter i deras knä. De skall flytta ut ur byggnaden och sitta i samma hus som en annan privat konsult. En gräns måste dras för trovärdighetens skull. Detta är dock inte ett krav utifrån utan det är Banverket själva som tycker att detta är viktigt. Innan år 2001 var Banverket Projektering en avdelning i Banverket utan resultatansvar. Idag agerar Banverket Projektering på den konkurrensutsatta marknaden och är en resultatenhet i Banverket dvs. konsultverksamheten strävar mot ett visst avkastningskrav. Enligt respondenterna har dock denna separering inte varit helt lätt. Förut fikade de tillsammans och var kollegor i samma organisation, i och med konkurrensutsättningen ser läget annorlunda ut.

Respondenterna påpekar att hela processen måste vara formell och att alla projektledare går utbildningar samt att de använder sig av innehållsförteckningar för att inte missa något.

### 6.2.2 Banverket Projektering

Respondenten har varit uppdragsledare för anbudsprocessen i upphandling A för Banverket Projektering.

Banverket Projektering ser sig själv som den största aktören inom branschen samt den med mest erfarenhet när det gäller de järnvägsspecifika anläggningsdelarna. Denna uppfattning grundar sig främst på att järnvägssektorn blev konkurrensutsatt fullt ut först 2001 och att de därför har en bra grund att stå på vad gäller kompetens.

Vad gäller aktörernas kompetens inom branschen menar respondenten att det finns stora skillnader. Under senare år har dock nivån av kompetens jämnat ut sig i branschen eftersom många konsulter roterar mellan statliga beställare, statliga konsultbolag och privata konsultbolag.

Vad beträffar skillnad i arbetssätt mellan privata och statliga aktörer blev respondenten överraskad över hur liten skillnaden egentligen var. Vissa på Banverket Projektering kan nog uppleva sig lite vilsna inför att jobba på en konkurrensutsatt marknad eftersom de aldrig har kommit i kontakt med detta "nya arbetssätt". De har jobbat med sin teknik under alla år och aldrig varit involverade i anbudsprocess eller försäljning. De är fortfarande väldigt duktiga projektörer på sitt teknikområde men

## *Två olika upphandlingar*

---

uppfattningen är av typen ”vad ska det här med konkurrensutsatt marknad vara bra för?”, ”vad tjänar det till då det ändå inte innebär någon förbättring vad gäller pengar för att bygga mer järnväg”? Detta är svårt att direkt se och mäta eftersom det troligen kommer att ta många år innan samtliga anställda har lärt sig det nya arbetssättet. Teorier och tankar om varför en konkurrensutsatt marknad är bra eller dålig skiljer sig nog också mellan privata och statliga aktörer. De privata företagen är troligen något mer bekant med anbuds- och försäljningsprocessen eftersom de alltid har arbetat i den miljön. När det gäller kunskap inom de banverkstekniska delarna såsom ban, el, signal och tele har förmodligen Banverket Projektering ett försprång då de har haft mycket bra utbildningsmöjligheter genom åren och har en mycket lång erfarenhet.

Banverket Projektering var tidigare en avdelning i Banverket utan direkt resultatansvar. Respondenten menar att det fortfarande är ganska många anställda inom Banverket och Banverket Projektering som har haft svårt att förstå tanken med konkurrensutsättningen och att de numera arbetar inom olika resultatenheter i stället för tillsammans.

Inom Banverket är det oerhört lite personalomsättning. Många har arbetat tillsammans i många år och vissa har till och med så kallade livstidsanställningar. Det är svårt att bryta upp och sätta en gräns mellan Banverket och Banverket Projektering och få anställda att förstå att de inte längre bara kan gå in till varandra och be om en tjänst då detta kostar pengar. Det är en typ av konfliktsituation som uppstår och kan ses som att en stor familj splittras. För många anställda kan det vara en stor omställning, speciellt om personen varit anställd i Banverket under många år. Fastän branschen fullt ut skall vara konkurrensutsatt som ett led i att sänka kostnaderna och höja effektiviteten är det svårt att förstå för många anställda eftersom det nya arbetssättet inte får ekonomiskt genomslag på en gång. Respondenten tror att det är svårt för vissa att acceptera förändringen. Känslan kan beskrivas som att den konkurrensutsatta marknaden förstör det gamla Banverket.

Banverket Projektering har lyckats bra under de första åren efter avregleringen av marknaden. Respondenten menar att de har fördelar i och med den kompletta kompetens de har på alla teknikgrenar sedan tiden Banverket och Banverket Projektering var en och samma enhet. Respondenten tror att när det gäller konkurrensen så kommer det i framtiden att bli tuffare eftersom de privata aktörerna hela tiden utvecklar sina kompetenser. I dagsläget är Banverket Projektering en resultatenheter under Banverket och något som kan diskuteras är om resultatenheten skall bolagiseras eller inte. Det som i dagsläget skiljer Banverket Projektering mot en privat aktör är att de fortfarande tillhör myndigheten Banverket. De har samma organisationsnummer och delvis samma namn.

Som ett led i att öka trovärdigheten vad gäller konkurrensutsättningen av Banverket Projektering har de och Banverket separerat sina kontor på alla ställen i Sverige förutom i Region Norr. Denna separering av kontoren kommer dock att ske under våren 2004.

Banverket Projektering upplever att de privata aktörerna kan tycka att resultatenheten har en fördel gentemot dem vid uppdrag som gäller ramavtalsupphandlingar där ofta erfarenhet, referenser och erbjudna resurser är tunga utvärderingskriterier. Då det gäller ”fastprisuppdrag” så anser respondenten inte att de har någon fördel gentemot

## *Två olika upphandlingar*

---

de privata konsulterna. Dessutom finns idag möjligheten att överklaga anbudsutvärderingen för samtliga anbudslämnare. Då det gäller en stor ramavtalsupphandling som tar lång tid och kräver mycket kompetens är det värt oerhört mycket att bli vald i förstahand som leverantör.

I upphandling A anser respondenten att konkurrensen var väldigt hård. Alla tekniker inom BEST ingick samt även markarbete vilket idag kanske inte är Banverket Projekterings starkaste område. Upphandlingen var tekniskt sett inte svår eftersom det tog ungefär en vecka att ta fram anbudet. Dock var uppdraget komplext sett till vad som ingick i förfrågningsunderlaget. Projektet innefattade i princip allt från upprättande av järnvägsplan med tillhörande markarbete samt upprättande av en systemhandling följt av en detaljprojektering. Tekniker som berörs är miljö, geoteknik, ban, el, signal, tele och mark och kräver en bred kompetens.

Respondenten tycker att förfrågningsunderlagen från Banverket är av varierande utseende. Ibland kan en typ av uppdrag beskrivas på bara ett antal sidor och ibland kan det vara en full pärm med ritningar och detaljerade beskrivningar. Respondenten menar att de har en nackdel i en anbudssituation om förfrågningsunderlaget endast innehåller en tunn beskrivning eftersom deras stora lokalkännedom skulle påverka anbudssumman negativt. Detta med tanke på att de som arbetar med de tekniska lösningarna inom resultatenheten tror sig veta vad beställaren har tänkt sig för slutprodukt. En privat konsultfirma kan nog se detta på ett annorlunda sätt. Respondenten tror att de privata konsulterna är bättre på att se möjligheten att få extra betalt för faktorer som ej är bra definierade.

Synen på utvärderingskriterierna är lite tudelad. Respondenten menar att när de får uppdraget ses systemet som bra och särskilt stor reflektion görs inte över utvärderingen medan när de inte tilldelas ett uppdrag för då reagerar de ofta på systemet. Vidare tror respondenten att det nog ligger i människans natur att tänka på detta sätt. Vad gäller tolkningen av utvärderingskriterierna i förfrågningsunderlaget ser Banverket Projektering först till vilken projektledare som satt ihop underlaget. Anledningen är att varje projektledare arbetar individuellt och att alla uppdrag är olika vilket leder till att viktningen inte är densamma vid varje uppdrag.

Genom att fördela olika procentsatser på dessa utvärderingskriterier är det möjligt för projektledarna att styra vad denne tycker är av vikt vid en utvärdering. Viktigt i anbudsskedet är att se till vem eller vilka som har satt ihop förfrågningen för att veta vart krutet skall läggas i anbudet dvs. vilka resurser skall erbjudas och hur uppdraget skall beskrivas. Respondenten menar att eftersom branschen är så pass liten och många aktörer har en relation till varandra är det inte bara Banverket Projektering som arbetar på det här sättet, utan att det är ett allmänt arbetssätt i hela branschen. Mönstret hos en projektledare vilken avgör projektets utvärderingskriterier och viktningen dem emellan går ganska snabbt att hitta eftersom det är dennes subjektiva bedömning som sätter samman förfrågningsunderlaget.

Det enda som är objektivt i en upphandling enligt Banverket Projektering är priset. Alla andra utvärderingskriterier är subjektiva, vilket ofta leder till frågor. Ibland kan tyckas att det är självklart att vi skulle ha varit bättre än de som uppdraget gick till och det skapar givetvis funderingar kring den tolkning beställaren har gjort.

## *Två olika upphandlingar*

---

Kompetens och referensuppdrag är subjektiva faktorer. Skall dessa kunna bedömas mer objektivt av beställaren är det nödvändigt att de har bra kontroll på referensuppdragen och vilka som deltagit i dessa. Fokus för hur referensuppdrag utvärderas borde ligga på de nyckelpersoner som skall vara med och genomföra uppdraget och inte på koncernens referenser. Att ta med referenser från ett jätteprojekt i exempelvis Taiwan spelar ingen roll om de angivna resurserna inte deltagit i dessa projekt. Det blir mer ärligt och objektivt om de personer som skall arbeta med uppdraget ingår i utvärderingskriteriet. Idag får de flesta leverantörer en femma på en skala ett till fem gällande referenser eftersom upphandlingsenheten ofta enbart tittar på referensuppdrag och inte på vad erbjudna personliga resurser har för referenser. Detta betyder att kriteriet tappar sin funktion och att priset blir mer avgörande.

Miljö- och genomförandebeskrivning brukar numera också finnas med som utvärderingskriterium och där beskriver leverantören hur projektet skall genomföras. Detta blir också väldigt svårt då leverantörerna efter ett tag lär sig hur dessa skall skrivas och så uppstår samma problem som med referenserna dvs. att alla får en femma som poäng.

Vid en upphandling där anbudspriserna från leverantörerna är väldigt lika är det inte någon som opponerar sig, men är det stora prisskillnader i anbudet måste det bero på att förfrågningsunderlaget har missuppfattats. Ibland uppstår väldigt konstiga prisbilder vid en upphandling. Några orsaker till detta menar respondenten är att förfrågningsunderlaget är oerhört innehållsfattiga eller luddigt skrivna.

Banverket Projektering vill självklart inte sticka ut hakan vid en upphandling genom att vara billigast då detta inte ser bra ut och förmodligen inte är någon bra ekonomisk affär. Som det ser ut idag arbetar både personer som varit anställda länge och de som arbetat utanför Banverket, vilket bidrar till att de ibland ligger över privata konsulter i pris och ibland under.

Respondenten menar att det på den privata sidan ofta förekommer träffar mellan konsulterna utanför jobbet då de tar en öl och har andra aktiviteter ihop. Detta är något som i princip aldrig förekommer mellan Banverket och Banverket Projektering.

Ett kontraktförslag lämnas ut tillsammans med förfrågningsunderlaget. Det som återstår är endast att fylla i de ekonomiska villkoren samt att eventuellt reservera sig för något som inte anses acceptabelt. Ibland kan det förekomma små förändringar vad gäller viten och tider.

De konkurrensmedel som är viktigast för Banverket Projektering är enligt respondenten lokalkännedom, erfarenhet och kompetens men detta är nog saker som gäller de flesta konsultverksamheter. Vad gäller samarbetet inom branschen ordnas ibland möten inom regionen där leverantörerna bjuds in. Då ventileras branschfrågor och statistik.

### **6.2.3 Privat aktör A**

Beställarna inom branschen är bland annat de två statliga verken Vägverket och Banverket. Den senare har ganska nyligt gått över till principen att deras

## *Två olika upphandlingar*

---

projekteringsverksamhet skall vara en egen resultatenhet. Helt naturligt därför har Banverket Projektering inte lika lång erfarenhet av hur de bör agera i en konkurrenssituation kontra Vägverket Konsult som har varit konkurrenssatt under mycket längre tid.

Då Vägverket Konsult konkurrenssattes och lagen om offentlig upphandling, LOU, började gälla skräptes kraven och förutsättningarna för hur själva förfrågningsunderlagen skulle se ut vid anbudsupphandlingar. Respondenten tycker att Vägverket jobbat väldigt hårt med att göra ett underlag som skall vara bra för alla anbudsgivare. Ett förfrågningsunderlag skall vara entydigt och alla aktörer skall kunna förstå det för att kalkylera kostnaderna. Vidare skall det finnas underlag för hur anbudena bedöms vad gäller både mjuka parametrar och hårda parametrar som exempelvis pris. Från början var förfrågningsunderlaget inte så bra, eftersom beställarna var ovana med den här typen av upphandlingar.

Idag upplever respondenten att de förfrågningar de får är väldigt bra specificerade och det är lätt att fastställa omfattning och kalkylera. Prisbilden ger en bekräftelse på detta eftersom spridningen i de flesta fall inte är så stor mellan anbudena. Är det en spridning så är det inte en spridning mellan flera aktörer utan ofta är det någon enstaka konsult som ligger väldigt lågt. Oftast är det en mycket samlad bild och det tror respondenten beror på att förfrågningsunderlagen är bra. Det finns inte så mycket utrymme för tolkning. I underlagen anges också utvärderingskriterierna tydligt och de flesta konsulter upplever nog det här som ett relativt rättvist system. Det förekommer alltid tolkningsfrågor men de flesta tycker nog att det fungerar bra mot Vägverket.

Konsulterna och Vägverket har återkommande träffar där bland annat upphandlingsfrågor diskuteras. Som upphandlare anses nog Vägverket som rättvis. Vägverket förfördelar inte sin egen konsultverksamhet. Dock råder det en viss skillnad mellan privata och statliga konsulter. De flesta större privata konsulterna har alla ungefär liknande villkor, dvs. de är aktiebolag och börsnoterade samt arbetar efter ungefär samma principer. Däremot är det svårt att veta hur Vägverket Konsult eller Banverket Projektering arbetar och hur deras kostnadsbild ser ut.

Skulle statistik föras över prisbilden menar respondenten att på de anbud som de lämnat så har det tyvärr varit så att Banverket Projektering /Vägverket Konsult oftast har en lägre prisbild. Det handlar inte om 5-10 % utan det kan vara ända upp till 25-30%.

En privat konsult kan inte överklaga om en statlig konsult erhållit ett uppdrag eftersom det räknas som myndighetens val att utföra projektet i egen regi. Huruvida detta är ett problem beror nog på hur upphandlingen sköts lokalt. I region norr behandlas detta på ett bra sätt enligt respondenten. Beställarna försöker att inte göra skillnad på de privata konsulterna och de egna. Konstateras kan att de prismässigt ofta ligger lägre och därför kan frågan ställas hur det kan komma sig att det är möjligt. De privata konsulterna räknar på samma underlag, de har ungefär samma människor med liknande kompetens. Ibland har vissa lite mer erfarenhet så en viss skillnad finns det och en viss tolkning kommer alltid in i anbudsskeendet. Anbudena bedöms lite olika men normalt skall det inte skilja så många procent som det ibland gör. Normalt ligger de allra flesta anbud inom några procent. Detta beror på att det är ett bra underlag för ju sämre förfrågningsunderlag desto större blir spridningen i pris.

## *Två olika upphandlingar*

---

När det gäller Vägverket har konsulterna själva fått vara med och lämna synpunkter på utvärderingsmetoden. Visst finns det vissa saker som är subjektiva i bedömningen exempelvis kompetens och erfarenheter och det är alltid någon liten del som ibland väcker undran bland aktörerna eftersom det i slutändan handlar om en eller några personers bedömning. Det är dock inget problem för det är alltid möjligt att få en förklaring till varför de gjort en viss bedömning. Respondenten tror att konsulterna är ganska nöjda med de mjuka parametrarna. Då det gäller normaljobbet så skiljer sig de mjuka parametrarna inte så mycket mellan konsulterna. Det beror lite på hur organisationen som skall jobba med projektet sätts samman.

Vidare säger respondenten att i region norr är de flesta konsulterna väl kända, så det är svårt att säga att person A skall vara med i projektet och sedan låta person B arbeta utan att det blir uppenbart för beställaren. Visst är det möjligt att småfuska litegrann enligt respondenten. Exempelvis kan en person som är teknikansvarig göra en mindre del i ett projekt. Detta görs då för att kunna involvera och lära yngre personal men de ansvariga går inte att byta ut

Gällande Banverket så tycker respondenten inte att de har samma konkreta förfrågningar som Vägverket. De har inte hunnit lika långt med utvärderingen. Banverket jobbar väldigt mycket med allmänna beskrivningar, dvs. finmaskigheten är mindre än hos Vägverket. Enligt respondenten leder detta till att uppdragsbeskrivningen kan tolkas på olika sätt. Respondenten anser att Banverket har en bit att vandra men tillägger att de blir bättre och bättre för varje upphandling. Respondenten har sett upphandlingar från Banverket där i princip alla leverantörer har tilldelats samma poäng på de mjuka parametrarna, vilket måste vara en omöjlighet. Detta upprör konsultsidan eftersom de sitter och jobbar och lägger ner tid på de mjuka parametrarna i sina anbud och så värderas de inte och så skall det inte vara.

Det är alltid en fördel att aktörerna känner varandra i en bransch. De som känner varandra pratar på ett visst sätt, för då är det lättare att prata om saker. Vad det innebär rent konkret är svårt att säga respondenten men vår målsättning är att lära känna personerna hos beställaren och få ett nära samarbete. Ett konsultarbete blir aldrig bättre än samarbetet mellan beställare och konsult, det är ett samspel som måste fungera.

En av de mjuka parametrarna är genomförandebeskrivningen. Den går ut på att konsulterna skall beskriva hur de har tänkt genomföra uppdraget. Det är ett sätt för beställaren att se om anbudsgivarna har uppfattat saker rätt och hur upplägget för arbetet är planerat. Konsulterna beskriver hur de har tänkt att utföra jobbet och detta har Vägverket använt sig av i många år, men nu är beskrivningen på väg att tas bort. Denna förändring skall genomföras för att konsulterna lärt sig av varandra hur de skall skriva. Är det någon aktör som har en bra genomförandebeskrivning tittar de andra aktörerna på den. Idag fyller denna inte någon funktion eftersom aktörernas beskrivningar i princip ser likadana ut.

Det som diskuteras idag är att lägga mer tyngd på de tidigare erfarenheter som beställaren har av respektive leverantör gällande de uppdrag som utförts åt myndigheten. Det tycker konsultsidan verkar vettigt. Tanken är att det skall finnas en mall med ett antal punkter utifrån vilka projektledaren på Vägverket gör en bedömning. Helst skall bedömningen göras tillsammans med konsulten för att denna

## *Två olika upphandlingar*

---

skall ha en möjlighet att framföra sina synpunkter. Detta är ett stort ansvar som vilar på projektledarna, för får en konsult låga poäng så betyder det att andra aktörer får ett försprång i utvärderingen av anbud.

Vad gäller Banverket upplever respondenten inte att komplexiteten i uppdraget alltid avspeglas i utvärderingskriterierna. Respondentens företag vet ungefär vilka skillnader i kompetens det finns mellan dem och andra konsulter och ändå har de fått samma poäng vid utvärderingar. Då är det bättre att enbart utvärdera på lägsta pris. Från konsultsidan vill vi att hänsyn skall tas till mer än bara priset, dvs. till det som kallas det "förmånligaste anbudet" för inom detta ryms kriterier som t.ex. kompetens och genomförande. Vi konsulter vill konkurrera på lika villkor och då måste utvärderingen vara så fritt från egna tolkningar som möjligt. Detta ställer stora krav på den myndighet som gör själva förfrågan. Många av de här jobben är komplexa exempelvis utredningsjobb då de är svåra att definiera. Det är många faktorer som helt enkelt blir bedömningsfrågor och då måste upphandlingsenheten kunna agera på ett rättvist sätt.

Dock finns det ett stort problem med låga anbud. Oftast ligger ett antal anbud väldigt nära varandra men det finns alltid något anbud som spretar ut. Skulle statistik föras skulle nog Vägverket Konsult toppa den listan med att ligga extremt lågt i pris. Respondenten säger att det är svårt att veta vad det beror på, antingen är de väldigt duktiga eller så ha de andra förutsättningar när det gäller vinstkrav eller liknande. Det är bara att konstatera att en privat konsult inte skulle kunna klara av att ligga 25-30 % lägre i pris med de krav som ställs på dem. Det är mycket frustrerande. Det är en fråga de privata tryckt mycket på när det gäller Vägverket och deras resultatenheter Vägverket Konsult.

Ibland är dock de privata konsulterna inte bättre. I vissa fall lägger privata konsulter också väldigt låga anbud, men inte alls i samma utsträckning som Vägverket Konsult. Respondenten menar att visst kan en aktör ibland ha vissa fördelar, exempelvis genom att kan ha utfört något jobb i närheten eller gjort en utredning vilken är till hjälp. Det händer alla konsulter någon gång att de får ett litet försprång men då handlar det ändå inte om dessa siffror utan bara om några procent. De mjuka parametrarna slår också bara några procent på utvärderingen så att det är svårt att komma åt problemet med de utvärderingsmodeller som används idag. Det är helt enkelt så att lägsta pris gäller.

Oftast är det en och samma konsult som ligger 25-30 % lägre i pris och då får de uppdraget. För de privata konsulterna står löner för cirka 65 % av kostnaderna och 35 % är övriga kostnader. Sedan är det en liten del kvar att laborera med. Om de statliga konsulterna har ungefär samma kostnadsbild så är det klart att det funderas lite. Det är väldigt små vinstmarginaler för de privata konsulterna så även om vinstkraven skulle halveras så går det ändå inte att komma ner till 25-30 % lägre priser som de statliga konsulterna klarar av.

Det är dock inte där problemet ligger egentligen menar respondenten. De privata upplever att de har för dåligt betalt för jobben. Det är viktigt att hitta nya sätt att arbeta på för att sänka kostnaderna i företaget. Detta är något som de privata konsulterna kämpar med eftersom priset är ett stort bekymmer. Oftast är det priset som avgör då de mjuka parametrarna bara slår några procent i viktningen. Respondenten känner inte till någon beställare där de mjuka parametrarna väger



## *Två olika upphandlingar*

---

extremt tungt. Om priset ligger inom 10 % skillnad kan de mjuka parametrarna väga upp men ligger det utanför 10 % så är det priset som avgör vilken aktör som tilldelas uppdraget. Därför skulle respondenten önska sig en modell som på något sätt tar hänsyn till de extremt låga priserna men hur det skulle vara uppbyggt är svårt att säga. Det kan ju också ligga i beställarnas intresse att få så lågt pris som möjligt om de samtidigt får kvalitet. Respondenten tycker det är dåligt att de privata konsulterna inte tar ansvar för sig själva. Det går inte enbart att skylla på beställarna. Om myndigheten skriver ett bra förfrågningsunderlag så är det upp till de privata att ta ett ansvar för marknaden.

Vad gäller LOU anser respondenten att det både finns möjligheter och begränsningar i lagen. Upplevelsen är att många av de som sitter och upphandlar inte kan sina arbetsuppgifter och för att inte komma i onåd hos någon så gör beställaren det väldigt enkelt för sig och väljer alltid det anbud med det lägsta priset. Det är väldigt få förutom stora beställare som använder mjuka parametrar. Det kan så vackert stå i många anbud men i praktiken är det lägsta priset som gäller och det är ett enkelt sätt att upphandla.

Generellt uppfattar respondenten att beställarna tagit hänsyn och gjort utvärderingen på bästa möjliga sätt förutom i de fall då Banverket tilldelat samma poäng till alla anbudsgivare. Då har de inte tagit hänsyn till de mjuka parametrarna, de har lagts åt sidan.

Relationerna inom branschen är inte så bra som de utåt verkar. Alla pratar väldigt vackert men sedan när de går hem till sin egen kammare är de konkurrenter. Dock påpekar respondenten att det har blivit bättre. Aktörerna inom branschen träffas relativt ofta pratar och utbyter erfarenheter. Arbetsmarknaden är rörlig, men tyvärr är det oftast inte nytt folk som kommer in i branschen utan arbetskraften cirkulerar mellan aktörerna.

Från tiden när det blev mer pengar i infrastrukturbranschen så var det en ambition från Vägverket att förbättra relationen med konsulterna. Angående relationen mellan de statliga beställarna och deras resultatenheter menar respondenten att det inte är samma Vägverk idag som det var för tio år sedan. Gällande Banverket så står de ungefär där Vägverket stod för tio år sedan. Banverket Projektering står närmare Banverket än vad Vägverket Konsult gör till Vägverket. Förhoppningsvis skall utvecklingen för Banverket gå åt samma håll som den har gjort för Vägverket. Relationen mellan Banverket och privata konsulter upplevs mer formell än mot Vägverket.

### **6.3 Upphandling B**

Vid denna upphandling var Vägverket Region Norr upphandlande enhet. Upphandlingen annonserades ut i Anbudsjournalen samt TED då upphandlande enhet beräknade att inkomna anbud skulle överstiga tröskelvärdet. Ett antal anbud inkom på det förfrågningsunderlag som utannonserades.

### 6.3.1 Vägverket

Respondenten arbetar som upphandlare för Vägverket Region Norr. Inom konsultsidan i regionen finns det sex aktiva leverantörer och det är mycket sällan som anbud kommer in från någon annan aktör.

Vägverket omorganiserades 1992 vilket innebär att konsultdelen lyftes ut som en egen resultatenheter. Vägverket Konsult skall behandlas som vilken annan aktör om helst men rent formellt är det fortfarande samma företag med samma organisationsnummer som Vägverket. Vägverket Konsult är en egen resultatenheter med vinstsyfte och enligt respondenten behandlas de på lika sätt som övriga leverantörer vid en upphandling.

Det finns dock ett juridiskt problem med att tillhöra samma enhet. Om det visar sig att Vägverket bryter mot LOU så kan deras upphandlingsbeslut överklagas, men om de beslutar sig för att ge jobbet till Vägverket Konsult så kan deras beslut inte överklagas, därför att de är samma juridiska person. Domstolen menar då att Vägverket rent formellt avbrutit upphandlingen och valt att göra det i egen regi. De privata aktörerna tycker naturligtvis inte att det här är bra. Situationen kan också vara det omvända nämligen att Vägverket Konsult inte kan överklaga Vägverkets beslut att ge ett uppdrag till en privat aktör eftersom de inte kan ställa sig själva inför rätta. Detta förhållande är väldigt konstigt. Resonemang har förts om att bolagisera Vägverket Konsult men det har aldrig blivit av. Anledningen till detta tror respondenterna är ovilja hos stadsmakten. Omorganisationen av Vägverket var naturligtvis en stor omställning för personalen. De som tidigare hade varit ens arbetskamrater och som suttit i fikarummet varje dag var helt plötsligt en annan resultatenheter och information fick inte föras mellan enheterna hur som helst.

Förutom LOU följer Vägverkets förfrågningsunderlag myndighetens egna föreskrifter kring miljö och kvalitet samt skrifter kring hur en projektering skall gå till. Vid offentlig upphandling vad gäller konsultuppdrag använder Vägverket en standardmall, vilket betyder att nästan samma utvärderingskriterier används vid alla upphandlingar. Anbuderna öppnas dagen efter att anbudstiden gått ut och då är det alltid minst två stycken tjänstemän närvarande. Anbuderna förtecknas i ett upphandlingsprotokoll med namn på aktör och anbudspris samt vilket datum de inkom.

Först kontrollerar Vägverket att anbuderna är korrekta, dvs. att de uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget samt att de har inkommit i rätt tid. Efter detta görs en värdering och då används utvärderingskriterierna. Detta görs i två steg. Först kontrollerar Vägverket de så kallade kvalificeringsstegen. Dessa är skalkrav eller den miniminivå leverantörerna måste nå upp till för att gå vidare i upphandlingsprocessen. Viktigt är att den uppdragsansvarige och de tekniskansvariga hos leverantören har en viss erfarenhet vad gäller geoteknik, broar och miljö. Vidare kontrolleras leverantörernas genomförandebeskrivning samt om de försäkrar att de klarar att uppfylla kvalitetskraven.

I steg två sitter en grupp hos Vägverket och utvärderar anbuderna. Varje person håller i ett anbud och tillsammans görs en genomgång kriterium för kriterium. Både mjuka och hårda utvärderingskriterier används, varav de mjuka står för 75 % av den totala viktningen och de hårda som endast utgörs av priset står för 25 %. På de mjuka parametrarna kan leverantörerna som mest erhålla fem poäng och för priset är den

## *Två olika upphandlingar*

---

maximala poängen också fem. Anbudspriset värderas i en fallande skala från noll till fem poäng där lägsta anbud ger fem poäng och där två gånger det lägsta anbudet ger noll poäng. Mellan dessa punkter kan en rät linje dras och poäng för övriga anbud sättas. Totalpoängen uträknas med formeln:

Totalpoäng = summa viktade poäng \* 0,75 + prispoäng \* 0,25

Hur poängen viktas kan skilja sig från upphandling till upphandling, men standardmallen anger att pris skall viktas till 25 % och övriga kriterier till 75 %. Vid mindre komplexa upphandlingar kan det vara 50/50 och ibland 80/20.

Vägverket anser att det är svårt att bedöma om de mjuka upphandlingskriterierna är objektiva. Myndigheten har tre stycken underparametrar för kompetens och erfarenhet. De tittar på leverantörens CV för att se hur kompetent personen är. Vidare tittar Vägverket på vad leverantörerna har gjort tidigare vad gäller utbildning och erfarenhet. Där kan max en poäng sättas med 0,25 mellan varje steg och det blir en subjektiv bedömning. Samma sätt används för att utvärdera de som är teknikansvariga för bro, geoteknik och väg. Där kan leverantören max erhålla två poäng. Vägverket tar bara hänsyn till de personer som leverantören har sagt skall delta i projektet men detta är givetvis inte alltid lätt att kontrollera och följa upp. Detta skall förhoppningsvis lösas med den nya modellen som Vägverket håller på att arbeta fram. Efter årsskiftet skall den nya modellen förhoppningsvis börja användas om tillåtelse ges från huvudkontoret i Borlänge.

Den gamla utvärderingsmodellen har spelat ut sin roll eftersom aktörerna har lärt sig hur den fungerar och dessutom är det ganska tidskrävande att hantera så mycket papper. Vidare tycker Vägverket att det är jobbigt att värdera människor och att de ibland undrar om de varit rättvisa. Det är inte alltid det känns riktigt bra. Utvärderingskriteriet kvalitet och miljö baseras på om aktören är certifierad, exempelvis så finns kvalitetssystemen ISO 9001 och ISO 14001. Om konsulten är certifierad erhålls ett visst antal poäng. Den poäng som utdelas är ganska liten och Vägverket lägger ingen större vikt vid detta.

Ett tredje utvärderingskriterium är genomförande. Meningen med ett sådant är att leverantören skall skicka med en beskrivning av hur de har tänkt lägga upp projektet samt vilka resurser de planerar att sätta in. Vägverket läser igenom dessa och betygsätter dem, men precis som med kompetens och erfarenhet så har aktörerna lärt sig hur de skall skriva för att tilldelas full poäng. Kontentan blir att detta utvärderingskriterium nästan är värdelöst.

Vidare finns en punkt där Vägverket bedömer tidigare genomförda uppdrag mot beställare. Denna punkt har alltid funnits med i utvärderingen. Tidigare samlades projektledarna en gång per halvår och rankade konsulterna. Ett medelvärde räknades ut vilket enligt respondenten var ett väldigt osäkert resultat. För ett år sedan sammanställde Vägverket en värderingsblankett vilken innebär att varje gång ett projekt är färdigställt fyller ansvarig projektledare i poäng för arbetsplan, bygghandling osv. och på så sätt får Vägverket bättre underlag än att enbart referera till det allmänna tyckandet. Denna blankett viktas relativt tungt i dagsläget.

## *Två olika upphandlingar*

---

Vägverket har också något som benämns resurs- och aktivitetsredovisning enligt formulär A1 och A2. I denna fyller leverantören i hur många mandagar de har tänkt att lägga ner på exempelvis geoteknik, mätning, osv. Vägverket värderar många mandagar högt eftersom det anses ge en högre kvalitet på projektet, vilket betyder att den leverantör som har många mandagar tilldelas höga poäng. Detta skall verka som en motvikt till priset eftersom ett lågt pris oftast innebär ett lågt antal mandagar.

Slutligen vägs allt detta samman och en leverantör kan maximalt erhålla fem poäng för mjuka kriterier, vilket utgör 75 % av viktningen och maximalt fem poäng för anbudspriset vilket utgör 25 % av den totala viktningen. Tillslut utses en vinnare i anbudstävlingen och då skickar Vägverket ut ett tilldelningsbeslut. Med detta följer ett promemorium i vilket det redovisas vad varje aktör har tilldelats för poäng på respektive utvärderingskriterium samt vilken totalsumma de har erhållit. Den leverantör med högst poäng vid sammanvägningen av alla utvärderingskriterier tilldelas projektet.

Vägverket har aldrig haft någon modell för anbudsutvärdering på entreprenadsidan, men för två år sedan sammanställdes en ganska enkel modell vilken bygger på att Vägverket utdelar poäng för tidigare erfarenheter, kvalitet och miljö samt för kvalitetsrevisioner. Blanketten började användas på entreprenadsidan på Region Norr:s eget initiativ och den visade sig fungera relativt bra. Mot bakgrund av detta beslutade sig Vägverket för att konstruera en lika enkel modell för konsultverksamheten också. Vägverket lägger stor vikt vid utvärderingsblanketten i vilken tidigare erfarenheter bedöms, vilket är en styrka eftersom upphandlingsenheten lättare undgår att bedöma personer utan istället kommer koncentrationen att ligga på tidigare projekt utförda av konsulten.

Utformningen av den nya utvärderingsmetoden är under arbete och Vägverket samråder med alla inblandade konsulter i branschen. Tillsammans diskuteras hur det är möjligt att förbättra och förändra modellen. Leverantörerna får ta del i processen och lämna synpunkter eftersom de kan branschen minst lika bra som upphandlarna. Genom att samarbeta är risken mindre att leverantörerna överklagar när väl modellen används eftersom de har varit en del i processen att utveckla modellen.

Vägverket menar att den nya modellen är relativt fri från subjektivitet. Blanketten skall fyllas i av projektledaren och där kan det finnas inslag av subjektivitet men upphandlarna får bara tillgång till resultatet av utvärderingen.

Branschen är relativt tuff eftersom företagen i stort sett är likvärdiga. Då anbudena kommer är det alltid en grupp av konsulter som ligger nära varandra i pris. Är en konsult väldigt intresserad av uppdraget har också denna lämnat ett väldigt lågt pris. Det är svårt att hitta en värderingsmodell som eliminerar det låga priset. Även om Vägverket använder mjuka parametrar i utvärderingen är det nästan alltid den leverantör med lägst pris som tilldelas uppdraget. Ett lågt pris kan väga upp alla mjuka parametrar.

I upphandling B låg det lägsta priset under tröskelvärdet trots att Vägverket inte hade beräknat ett så lågt anbudspris. Vägverket anser att låga priser är svåra att komma ifrån. Ett allt för lågt pris innebär att kvaliteten i slutändan blir lidande vilket leder till att även skattebetalarna betalar ett högre pris. Vägverket brottas med att hitta en

## *Två olika upphandlingar*

---

modell som kan eliminera detta eftersom det inte är möjligt att förkasta ett orimligt lågt anbud som in kommit. Om Vägverket anser att en leverantör har ett allt för lågt anbudspris kontaktas denna för en förklaring. Det kan helt enkelt vara så att de har missuppfattat förfrågningsunderlaget. Det är dock inte ofta som ett lågt anbudspris beror av en missuppfattning utan leverantörerna menar ofta att de har räknat rätt. Om aktören har en rimlig förklaring till det låga priset är det väldigt svårt att förkasta anbudet.

Vad gäller utvärderingsmodellen upplever Vägverket att leverantörerna har lärt sig att förstå denna. Förr brukade det alltid vara någon aktör som ringde och frågade varför de hade erhållit så låga poäng på ett visst utvärderingskriterium. Då bjöds de upp till Vägverket och diskuterade poängtilldelningen och på så sätt har de kunnat lära sig hur upphandlarna resonerar.

Ibland anordnas leverantörsdagar då alla aktörer i branschen bjuds in för att erhålla information från Banverket och Vägverket. De informeras om hur mycket myndigheterna har upphandlat samt marknadsläget. En gång årligen träffas även Vägverket och representanter för konsultfirmorna. Vid dessa möten förs en öppen dialog där leverantörerna kan framföra eventuell kritik mot Vägverket och där myndigheterna i sin tur kan bemöta de frågor som finns i branschen. Det vanligaste samtalsämnet gäller prisdumpning. Vägverket upplever dock att alla har någon gång ägnat sig åt prisdumpning. Respondenten menar att branschen måste sansa sig för i förlängningen kan inte alla leverantörer utföra alla projekt med förlust. Prisdumping får också ett stort utslag vid utvärdering. Oftast är det anbudet med lägst pris som vinner eftersom aktörerna erhåller liknande värdering på de subjektiva faktorerna. Det är en tuff bransch.

Vägverket Konsult drivs som ett privat företag men har samma organisationsnummer som Vägverket och kan därför sägas vara en resultatenheter av myndigheten. I region Norr känner leverantörerna varandra och det är ganska stor rotation med personal mellan konsulterna. Respondenten tycker inte att det utgör något problem för branschen.

I förfrågningsunderlaget skickas det med ett kontraktsformulär där alla villkor och färdigställandetider framgår. Anbudsgivaren kan inte ändra något i kontraktet som medföljer. Om de ändå vill införa en reservation accepteras det inte av Vägverket, utan då får leverantören avstå upphandlingen. Det finns heller ingen möjlighet att i efterhand förhandla om priset. Den anbudssumma som leverantören anger kan inte omförhandlas. Konsulten kan eventuellt skriva in en reservation men då måste leverantören specificera vad den kostar.

Slutligen säger respondenten att det viktigaste konkurrensmedlet i branschen är kvaliteten på det utförda projektet.

### **6.3.2 Vägverket Konsult**

I dagsläget försöker Vägverket Konsult att arbeta som vilken annan privat aktör som helst. Förr delade vissa av Vägverkets resultatenheter fikarum, men det skapade en särställning som inte är acceptabel. Idag är alla resultatenheter åtskilda. Det som

## *Två olika upphandlingar*

---

främst skiljer Vägverket Konsult från privatägda konsultbolag är att Vägverket Konsult och Vägverket är samma företag med samma organisationsnummer. Vägverket Konsult är endast en resultatenhet i Vägverket. Detta medför att Vägverket Konsult inte kan överklaga om de är missnöjda med tilldelning av ett projekt till en privat aktör.

Respondenten tycker att branschen fungerar relativt bra idag. Förr stod de privata konsulterna varandra mycket närmare än vad de gör idag. Idag känner de flesta varandra och relationerna mellan resultatenheter och övriga konsulter är goda. Idag får Vägverket Konsult mer respekt av övriga aktörer än förut och det tror respondenten beror på att många upplever att Vägverket behandlar aktörerna likadant. Det är så det skall vara på en konkurrensutsatt marknad.

Något som respondenten säger sig sakna vad gäller utvärderingen av anbuderna är kreativitet. Ett företag skall få fördel i en upphandling om de är kreativa. På ett nyligen genomfört möte med aktörerna inom branschen fördes en lång diskussion kring prisdumpning. Respondenten menar att det finns många olika definitioner av vad prisdumpning innebär. Dumpning enligt respondenten innebär att aktören lägger ett lågt bud för att denna absolut vill tilldelas uppdraget. Om däremot leverantören genom ett kreativt arbete och erfarenheter kan spara pengar, då är det inte dumpning. Då är det i stället ett resultat av kreativitet vilket skall belönas. Detta upplever respondenten att övriga aktörer har svårt att ta till sig.

I upphandling B lämnade Vägverket ut ett alternativ som konsulterna skulle räkna och lämna anbud på. I detta fall kom Vägverket Konsult på en alternativ lösning som var billigare och bättre än det alternativ som fanns i förfrågningsunderlaget och som de skulle lämna anbud på. Som reglerna är idag får inte konsulterna vara kreativa och lämna in alternativa förslag som är billigare och bättre och som därmed kan spara pengar åt skattebetalarna. Om däremot Vägverket Konsult tilldelas ett uppdrag, då är det möjligt att lämna nya förslag. Detta är enligt respondenten en stor begränsning i konsulternas arbete och det får effekt för konkurrenssituationen inom branschen.

Enligt respondenten är nuvarande system med utvärderingskriterier inte helt tillfredsställande. Konsulterna lär sig av varandra och vet vad beställaren frågar efter och detta medför att konsulterna i stort sett erhåller samma poäng på de mjuka parametrarna. Vad gäller anbudspriset som lämnas tas antal mandagar i beräkning. Genom att öka antalet mandagar kan konsulterna minska priset per timme för projektet. Detta är enligt respondenten ett icke tillfredsställande system eftersom ingen nog är kapabel att avgöra varför aktör A skall vara värd 1,78 poäng, aktör B 2,21 poäng och aktör C 1,72 poäng. Respondenten undrar vilka värderingar som läggs in i denna bedömning. Det är ett ohållbart system.

Enligt respondenten borde upphandlingarna se till helheten, dvs. hur aktören arbetar samt vilka personliga resurser som är inblandade i upphandlingen från leverantörernas sida. Detta har dock något som upphandlande enhet enligt respondenten har svårt att ta till sig.

Vad gäller utvärderingskriterierna har det på senare tid blivit så att alla konsulter ligger på en relativt jämn nivå eller samma nivå. Idag spelar inte de subjektiva

## *Två olika upphandlingar*

---

utvärderingskriterierna någon roll utan branschen har hamnat där den var förut dvs. att det är lägsta pris i en upphandling som gäller.

Då kompetens blev ett utvärderingskriterium började de privata konsulterna uppvisa bättre resultat enligt respondenten. Då bara priset var av betydelse var det tufft för de privata konsulterna men för Vägverket Konsult gick det bra. Nu när alla ligger på samma nivå i utvärderingen av de mjuka parametrarna kan inte den upphandlande enheten säga att en aktör är bättre än någon annan. Detta leder till att det kvarvarande medel som aktörerna kan konkurrera med är priset. Ibland är prisvariationen inte så stor och ibland skiljer det stora summor. Detta är lite beroende av uppdraget och dess komplexitet. Det handlar dock inte bara om prisdumpning. Det kan vara så att en aktör som har ett väldigt högt anbud kanske inte vill ha jobbet och detta drar upp medelvärdet av inkomna anbud. Situationen är mycket svår och det får stora konsekvenser för konkurrensituationen.

Det är svårt att hitta en utvärderingsmodell som tar hänsyn till mjuka parametrar och samtidigt sällar bort låga priser. Vägverket arbetar med en ny modell där tanken är att priset inte skall ha samma avgörande betydelse i framtiden. Priset måste bli högre men samtidigt är det viktigt att kunskapen värderas. Respondenten tycker att det är en svår situation.

Vad gäller utvärdering av kunskap och kompetens tror respondenten att det är svårt att hitta ett system där inte ett personligt tyckande kommer in i utvärderingen. I förslaget till det nya utvärderingssystemet är det bestämt att en person som arbetar för en leverantör skall ha varit med i ett projekt värt minst 300000 kronor för att kunna erhålla några poäng i utvärderingen. Detta blir problematiskt menar respondenten eftersom komplexa uppdrag som t.ex. broar och trafikplatser inte kan jämföras med ett projekt som gäller en gångväg. Kompetensen för att räkna på ett komplext uppdrag och en gångväg kan inte jämföras. Det blir således svårare för yngre medarbetare att tilldelas poäng även då de räknar på en enkel gångväg, eftersom de inte anses ha tillräckliga kunskaper.

Enligt respondenten finns en samstämmighet inom branschen om att ett nytt utvärderingssystem behövs. I förlängningen är det inte hållbart att dumpning och för låga priser förekommer. Det skadar dels branschen och dels Sveriges skattebetalare då kvaliteten i jobben minskar. Respondenten är dock noga med att tillägga att alla låga priser inte är dumpning. Det finns jobb där en konsult med egna idéer och kreativitet kan hitta lösningar som gör att ett lägre pris kan lämnas i anbudet.

I upphandling B hade en konsult sedan tidigare tagit fram lösningar vilka var användbara i upphandlingen. I ett förfrågningsunderlag skall all tidigare geoteknik som är gjord framgå. Respondenten säger sig ha frågat Vägverket om så var fallet, men det visste inte om någon sådan information fanns. Alla dokument vad gäller tidigare geoteknik skall lämnas ut från Vägverket. Enligt respondenten kommer det inte att gå omärkt förbi om det uppdragas att en eventuellt tidigare utförd geoteknikstudie finns med i några av de andra aktörernas anbud som inte Vägverket Konsult kunde utnyttja i sina beräkningar.

Det skall bara vara möjligt att tolka ett förfrågningsunderlag på ett enda sätt. Idag är det tyvärr så att ett förfrågningsunderlag kan tolkas på lika många sätt som de antal

## *Två olika upphandlingar*

---

personer som läser det. Ett jobb skall vara tydligt specificerat. Det kommer dock alltid att finnas ett visst utrymme för tolkning eftersom alla är olika, men viktigt är att förfrågningsunderlagen inte ser ut som de gör idag. Respondenten tillägger att det kanske inte är det enklaste att exakt specificera hur ett projekt skall utföras, men förfrågningsunderlagen kan förbättras väsentligt.

Idag har konsulterna lärt sig att lämna uppgifter till uppdragsgivaren på ett sätt som gör att alla aktörer tilldelas liknande poäng på de mjuka parametrarna. Detta betyder att det till slut är priset konsulterna konkurrerar med. Respondenten berättar att denne numer aldrig läser sidan sex till 30 i anbudsfrågan eftersom det ser likadant ut i varje frågan. Vägverket Konsult menar att det bara är att skriva uppdragsbeskrivningen likadant som för alla andra anbud. Det handlar bara om en upprepning och det har egentligen ingen betydelse i sammanhanget. Respondenten menar att det i framtiden är ohållbart att fortsätta med utförandebeskrivningarna som de ser ut idag. Det är bättre med en prisbeskrivning eftersom det skulle tillåta konsulterna att använda sin egen kreativitet. Då skulle varje konsult i stället specificera sitt eget sidoförslag om ett sådant finns. De ska naturligtvis också räkna på alternativet i förfrågningsunderlaget.

Finns ett smartare förslag, som inte sänker kvaliteten skall det vara möjligt för upphandlingsenheten att beakta detta. På detta sätt skulle konkurrensen främjas på ett bättre sätt och skattepengarna skulle gå till det alternativ som är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Respondenten tycker sig ha jobbat hårt för detta men anser sig inte komma någon vart. Upphandlande enhet måste kunna ha den möjligheten att välja ett bättre förslag än sitt eget i förfrågningsunderlaget om ett sådant finns.

Vad gäller upphandling B var det stora skillnader i anbudspriset och respondenten tror inte att förfrågningsunderlaget i detta fall kan ha misstolkats så mycket. Vad det låga priset kan bero på är svårt att säga. Endera kan den vinnande aktören ha tillgång till information som de andra inte har, eller så kan det röra sig om dumping. Då anbudsvinnaren meddelades var det många konsulter som tyckte det var konstigt att de kunde gå så lågt som 18 % under tvåan vilken också hade ett väldigt lågt pris. En förklaring till detta skulle kunna vara att den vinnande aktören för tillfället inte hade så många projekt och att de därför inte lade ner speciellt mycket tid på anbudet.

Respondenten säger sig själv ibland utnyttja sina erfarenheter och kontakter som kan ge en fördel gentemot de andra konsulterna. I ett specifikt fall hade respondenten information som de andra konsulterna inte visste om. Respondenten blev uppkallad till Vägverket och de ville att Vägverket Konsult skulle dra sig ur eftersom de hade lämnat ett mycket lägre pris än de andra anbudsgivarna och Vägverket tyckte att detta liknade dumping. Detta är något som alla konsulter ibland kan dra fördel av. De vet saker genom erfarenheter och om det är möjligt att använda sig av denna erfarenhet så är det inte dumping att lämna en lägre anbudssumma. Är dock fallet så att Vägverket vet om att det finns information som kan vara av användning i anbudsgivningen måste detta anges i förfrågningsunderlaget så att alla aktörer får en chans att kunna utnyttja det.

Som det ser ut nu är det priset som är det stora problemet inom branschen eftersom det leder till minskade marginaler. Idag börjar kravet för Vägverket Konsult likna de privata konsulternas. Tidigare var så inte fallet. De privata konsulterna skall generera



## *Två olika upphandlingar*

---

en vinst till sina aktieägare, men hos Vägverket Konsult går vinsten till stadskassan. Det finns inga specifika vinstkrav i Vägverket Konsult utan det handlar mer om önskesträvanden att nå upp till 15-16 %. Vägverket Konsult måste ha en viss marginal, men denna är lägre än hos de privata.

Vägverket Konsult anser att Vägverket håller sig till utvärderingskriterierna när de fattar beslut om leverantör. Dock är det som tidigare påpekat så att priset har störst betydelse och då är det inte så mycket att ta ställning till. De mjuka utvärderingskriterierna har tappat sitt värde. Vad som kommer att förbättras i det nya förslaget till utvärdering är att denna inte får göras i ensamhet utan den måste fyllas i tillsammans med konsultföretaget som utfört projektet. De poäng konsulten tilldelas för utförda jobb åt myndigheten i det nya utvärderingssystemet sparas i två år för att användas vid utvärderingen av nya projekt. Om detta kommer att fungera återstår att se.

Respondenten menar att det var enklare för myndigheten att agera rationellt i upphandlingsprocessen tidigare. I dagsläget är det jämnare mellan konsulterna och då kommer problemet med subjektivitet in i bilden, dvs. tyckande och gillande. För att kunna utvärdera anbuden på ett rättvist sätt är det viktigt att kreativitet och nya idéer främjas. Det nya systemet blir förhoppningsvis en lösning på de låga priserna, men det kräver ett stort engagemang från projektledarna på Vägverket. I det nya systemet skall utvärdering göras på en skala med ett visst antal steg. Respondenten anser att det är viktigt att varje steg definieras och även hur stort mellanrummet är mellan varje steg, för annars blir det nya systemet också värdelöst. Det skall vara solklart för alla inblandade aktörer vad en tvåa står för och hur långt det är till steg tre. Det får inte bli så att personliga referensramar faller avgörandet för vilken poäng en konsult får. Då är branschen tillbaka på ruta ett igen. Vägverket har en tuff uppgift framför sig. Det blir en dålig konkurrensituation i branschen om myndigheten inte kan fylla i utvärderingen rätt.

### 6.3.3 Privat aktör B

Den tekniska konsultbranschen i region norr består av några stora aktörer. Det finns också en del mindre lokala konsulter men de är oftast osynliga när det gäller de stora statliga beställarna som Väg- och Banverket. De statliga beställarna har egna resultatenheter Vägverket Konsult samt Banverket Projektering som också arbetar på den konkurrensutsatta marknaden. Detta är en konkurrens som den privata sidan ibland har vissa synpunkter på enligt respondenten. Synpunkterna handlar om affärsmässigheten vad gäller om statliga och privata konsulter i grunden har samma förutsättningar rörande avkastningskrav och riskkrav. Då ett privat företag inte tjänar pengar måste de säga upp folk och lägga ner verksamheten men vad händer när en statlig verksamhet inte tjänar pengar menar privat aktör B?

Respondenten upplever dock att Banverket och Vägverket behandlar anbuden korrekt och lika och tycker att de verkar ha en bra ambition att behandla alla lika. Dock finns det jobb som kan delas ut av andra skäl, dvs. snabba jobb där myndigheten inte går ut i en anbudssituation. Där tycker nog hela den privata konsultsidan att där är fördelningen den att de statliga konsulterna tilldelas fler uppdrag. De sitter naturligt närmare beställaren än vad de privata konsulterna gör. Det finns ramavtal som kan

## *Två olika upphandlingar*

---

gälla över ett, två eller tre år och finns det ett ramavtal i botten så är det möjligt att upphandla två basbelopp och i vissa situationer fyra basbelopp om bedömningen är att LOU fortfarande följs. Detta hanteras så att ett anbud påbörjas under två basbelopp fastän alla i branschen vet att detta tillslut kan röra sig om större belopp. Allt eftersom avropas två basbelopp till och två basbelopp till osv. På det sättet kan rätt stora upphandlingar göras, vilket leder till en snedvridning i konkurrensutsättning i branschen. Enligt respondentens mening är fördelningen starkare till de statliga konsulterna. Det finns en intresseorganisation som heter Svensk Teknik och Design (STD) som är en bransch- och arbetsgivareorganisation där många på den privata sidan är medlemmar. Via organisationen drivs de här frågorna men de drivs också från centralt håll. Alla aktörer är medvetna om problematiken.

I och med att de statliga konsultfirmorna fortfarande tillhör samma organisation som beställarna kan de privata konsulterna inte överklaga om ett uppdrag tilldelats de statliga konsulterna och även tvärt om. De statliga konsulterna kan inte överklaga om ett uppdrag tilldelats en privat konsult. Tvärt emot gäller också detta de privata aktörerna, eftersom de inte kan överklaga om ett uppdrag tilldelats Banverket Projektering eller Vägverket Konsult. Dras detta till en korrekt och renodlad konkurrenssituation så skall det inte vara så här. Angående bolagisering av de statliga konsulterna säger respondenten att det ligger i luften. Banverket Projektering som gick ut i full konkurrens 2001 fick en prövotid på fem år och sedan skall detta utvärderas. Eventuellt så kanske Banverket Projektering knyts tillbaka närmare Banverket eller så kanske det bolagiseras. Det får framtiden utvisa.

Vägverket Konsult gick ut i konkurrens för tio år sedan och respondenten är av den åsikten att det är betydligt fler direktupphandlingar på Banverkssidan till Banverket Projektering än vad det är på Vägverkssidan till Vägverket Konsult. Det sitter nästan 50 personer på Banverket Projektering i Luleå och det är inte så många förfrågningar ute så de måste ju leva på något annat för själv har respondenten inte sett röken av så många förfrågningar. Dock tror respondenten att kostnadsläget ser ungefär likadant ut för statliga och privata konsulter. Lönebildningen kanske är något högre för de privata men å andra sidan har staten bättre anställningsvillkor. Eftersom dessa kostnader som helhet förmodligen balanserar är det underligt hur Banverket Projektering klarar av sina låga priser.

Förfrågan angående upphandling B var i de generella förutsättningarna likadant som de flesta andra stora projekt de senaste två åren. Förfrågningsunderlaget bygger på vissa skallkrav kopplade till LOU, för att säkra erfarenhet och skicklighet samt att anbudsgivarna skall kunna ta fram en trovärdig genomförandebeskrivning. Idag kommer alla stora konsulter upp i denna nivå, eftersom de har alla de resurser som krävs.

En modell är framtagen för en bedömning av de mjuka parametrarna. Denna har Vägverket i region norr tagit fram och den används vid alla större projekt. Även konsulterna har fått vara med och tycka till kring den. Nuvarande modell kommer dock att förändras radikalt. Den modell som användes vid upphandling B kommer inte att användas vid nästa stora konsultupphandling. Konsulterna är också delaktiga i utvecklingen av den nya modellen. Det som bedöms är kompetens, erfarenhet, genomförande, pris och antal mandagar. I Vägverkets ”nya” utvärderingsmodell är det konsultens tidigare erfarenheter i genomförda uppdrag som värderas.

## *Två olika upphandlingar*

---

Finmaskigheten i upphandlingsprocessen är bättre på Vägverket i jämförelse med Banverket. De har samma huvudstruktur men Banverket har inte alls brutit ner sin modell på samma sätt. Vid Banverkets utvärderingar kan vi verkligen bli överraskade ibland menar respondenten. Vid ett tillfälle kan vårt företag vara värd fem poäng men så vid nästa upphandling är vi helt plötsligt bara värda tre poäng med i princip samma bemanning. Respondenten är av åsikten att Vägverket har en mer objektiv modell, de är mer neutrala i sin bedömning.

Bedömningen av de mjuka parametrarna är svårt och det tycker nog Vägverket också menar respondenten. Vägverket som upphandlande myndighet måste kunna stå upp för att en korrekt bedömning har gjorts vid anbudsvärderingen. Sedan några år tillbaka har de börjat göra en bedömning av genomförda projekt där de tittar på leverantörens skicklighet att hantera projektet, tider och antal fel som uppstår. Totalt sett ligger de stora konsulterna väldigt nära varandra på de mjuka parametrarna. Det finns en möjlighet att diskutera med myndigheterna om hur de har tänkt när de har värderat anbudet och konsekvensen av detta är att det är väldigt små skillnader i referenser och genomförande etc. Respondenten menar att aktörerna lär sig hur detta skall göras för att erhålla höga poäng.

Vägverket och Banverk har separata upphandlingsenheter, vilket leder till att konsulterna går två matcher mot myndigheten. Den första matchen är att tilldelas projektet och då är det upphandlingsenheten konsulten jobbar mot. Sedan när konsulten har vunnit upphandlingen träder en projektledare in och det är nästa match, dvs. att driva projektet och där är det möjligt att ta upp frågan om t.ex. byte av personal som skall vara involverade i arbetet. Vid en upphandling köps projektet med en hel organisation men vid själva genomförandet är det möjligt att diskutera vilka personer som skall delta i arbetet från konsultens sida. De nyckelpersoner som användes för att sälja in projektet behöver i stort sett bara vara ansvariga för genomförandet, medan andra arbetar med det. Systemet utnyttjas till det yttersta och detta ligger i ytterkant av reglerna. De följs nätt och jämnt men på ett smart sätt enligt respondenten.

Eftersom alla aktörer ligger så pass nära varandra gällande de mjuka parametrarna så har priset fortfarande den största betydelsen. Vägverket omprövar modellen eftersom det blivit en likformighet. Den näst största parametern som slår mycket i nuvarande system är bedömning av hur mycket tid ett projekt tar vilket kopplas till priset. Då räknar upphandlingsenheten fram ett medeltimpris. En hög värdering innebär ett lågt medeltimpris och en låg värdering innebär ett högre timpris eftersom Vägverket värdesätter det antal timmar de får för anbudssumman. Om två konsulter har samma pris men den ena har angivit 6000 timmar för projektet och den andra har angivit 5000 timmar så får den aktör som levererar 6000 timmar projektet, eftersom det värderas upp i den nuvarande modellen. Enligt respondenten finns synpunkter på det här eftersom antalet timmar som läggs ner i genomförandefasen följs aldrig upp, utan det är endast aktuellt i upphandlingsskedet. Detta har ändrats något i den nya modellen.

Den nya modellen skall förbättra konkurrensen genom att vid alla större projekt över 300 000 kronor så skall konsulten utvärderas av Vägverkets projektledare. Konsulten i fråga får bära den poäng som alla dess genomförda projekt har haft de senaste två åren. Genomförs projektet på ett dåligt sätt kommer konsultens värde att bli lägre.

## *Två olika upphandlingar*

---

Den här utvärderingen kommer att bli den enskilt största parametern vid utvärdering av nya projekt. I den nya modellen värderas inte personer och erfarenheter utan Vägverkets tidigare erfarenheter av konsultens utförda projekt. Skallkraven dvs. grundplattformen finns dock kvar. I skallkraven måste erfarna namn finnas med, vilket kan ses som en begränsning i LOU vilken har en konservativ hållning till att ta in nya namn.

Konsulterna måste lämna anbud på förfrågningsunderlaget annars kan upphandlingsenheten förkasta anbudet. Anbudsgivarna måste alltid svara på grundfrågan i förfrågningsunderlaget men om en konsult hittar fel eller sådant som kan göras bättre finns det en möjlighet att lägga in en option dvs. ett alternativt utförande. Det är viktigt att optionen är prissatt. Om en konsult har ett alternativt utförande som kanske innebär en tekniskt bättre lösning eller tidsbesparing kan detta kan slå på priset. Det har hänt att privat aktör B har föreslagit smärre förenklingar. Det är en balans, för om något grundfel uppdagas i förfrågan och vårt företag lyfter fram det som en option finns risken att upphandlarna uppmärksammar felet vilket medför att de måste informera de andra aktörerna om felet. Då andra aktörerna måste ges samma chans. Respondenten menar att privat aktör B i sådana fall måste göra någon slags affärsmissig bedömning om detta skall synliggöras eller inte och ställa sig frågan om det är möjligt att erhålla jobbet ändå. Beställaren kan inte beakta en option om inte de andra anbudsgivarna också påpekar samma brist i förfrågningsunderlaget. Myndigheten kan inte komplettera förfrågan med en option som gäller förslag på ett alternativt genomförande utan myndigheten får bara beakta det som står i förfrågan så länge det inte gäller rena sakfel. Är dock en option väldigt bra kanske myndigheten köper av konsulten ändå. Detta är dock en gråzon och en balans i att ändå på ett visst sätt uppfylla LOU som är en väldigt fyrkantig lag i just denna fråga.

Privat aktör B jobbar även mot privat- och tung industri och dessa är större utsträckning måna om att hitta förbättringar. Desto tidigare ett förbättringsförslag kan redovisas ju bättre enligt industrin. På detta sätt är det möjligt att locka till sig ett uppdrag om det är möjligt att se andra genomförandealternativ som eventuellt också sparar tid. Dock är det olika förutsättningar för Vägverk och Banverk kontra industrin. Respondenten är av åsikten att drivkraften att hitta förbättringar finns hos Vägverket och Banverket efter att ett anbud antagits, men i anbudsprocessen är det annorlunda än i industrin. Värdet av att vara innovativ är större på den privata sidan. Det är svårare att beakta detta inom konsultbranschen och samtidigt följa LOU i anbudshandlingen. Detta ställer stora krav på upphandlingsenheten i deras arbete att utvärdera leverantörernas referenser och CV och därigenom försöka se den outtalade kreativiteten. Generellt tycker dock respondenten att Banverket och Vägverket sköter upphandlingar snyggt i jämförelse med kommunerna. Kommunerna drar slutsatsen att den bästa konsulten är den som har lägst pris i anbudet och detta känns som ett hårt mot konsulterna, relaterat bl.a. till kompetensutveckling.

Då respondentens företag fick se alla andra anbudsgivares pris märkte de att de lämnat lägst anbudssumma fastän de hade uppfattningen av att deras anbud inte var så lågt. Respondenten menar att skillnaden nog ligger i hur tidsbedömningarna görs. Upphandling B var ett komplicerat projekt som sträcker sig över lång tid. I ett konsultföretag är det viktigt att se till sysselsättningen och det är viktigt att sysselsättningen är långsiktig. Detta kan vara en anledning till att gå ner i pris vid en anbudssituation. Om en viss konsult har en form av kreativitet så är det inte konstigt

## *Två olika upphandlingar*

---

att det skiljer i pris även om själva anbudet är oerhört detaljerat menar respondenten. Det gäller att göra en affärsmässig bedömning i varje enskild upphandling. I vårt företag läggs halva tiden i anbudshanteringen på att fundera om vi ska lägga anbud eller inte samt hur bilden ser ut just nu för konkurrenterna. Det är olika hur pass intresserad en konsult är av ett visst projekt. Ibland görs så kallade artighetsanbud, dvs. konsulten räknar fort igenom förfrågan och sedan lyfts eventuellt priset en aning. I ”vanliga” jobb görs däremot en ordentlig affärsmässig bedömning.

Respondenten menar att det som vägde tyngst för företag B i upphandlingen var tidsplanen, eftersom den var extremt lång. Det är ett sätt att säkra jobb för företaget. I detta fall räknade vårt företag med små marginaler eftersom det fanns en stor möjlighet att säkra sysselsättning i ett långt perspektiv. Detta gjorde att priset i slutändan sänktes. Vissa andra aktörer kanske hade lämnat ett artighetsanbud och gick upp i pris och då är det inte omöjligt att prisskillnaderna kan dra iväg menar respondenten. Att ha jobb för stunden är inte svårt. Det svåra är att få en jämn beläggning över tid och finns det då stora projekt i botten som en plattform lever företaget mycket lättare än om struktureringen är kortsiktig. Dock menar respondenten att prisbilden generellt brukar vara ganska samlad.

Trender i tiden bestämmer om någon generellt ligger lägre. För en tid sedan var de flesta konsulter av åsikten att Vägverket Konsult låg betydligt lägre i pris och att de erhöll många projekt. Vägverket tyckte dock att resultatenheten inte klarade av att sköta de tilldelade jobben eftersom det bl.a. blev stora tidsförskjutningar.

Vad gäller Banverket har respondenten dock varit med om stora upphandlingar där Banverket Projektering lämnat väldigt låga anbud. Vid ett tillfälle lämnade resultatenheten ett anbudspris på 1 mkr medan de andra konsulternas anbud låg avsevärt högre. I en sådan situation anser respondenten att myndigheten måste stanna till och tänka efter. Privat aktör B är av den åsikten att vid ett sådant scenario borde beställaren avbryta upphandlingen och fundera över hur det är möjligt att anbudssumman kan skilja sig så mycket. Respondenten berättar att de nyss lämnade ett anbud som var oerhört genomarbetat. Då de fick se Banverket Projekterings anbud stod det personers förnamn i genomförandebeskrivningen. Genomförandet beskrevs i meningar som till exempel ” Kalle (fingerat namn) som du vet har den och den erfarenheten och som är duktig på det här” och ”Pelle (fingerat namn) kan som du vet mycket om” osv. De använde förnamnen i genomförandebeskrivningen. De mest irriterande menar respondenten, var att de inte ens beskrev vad som skulle utföras eftersom Banverket redan vet vad resultatenheten kan.

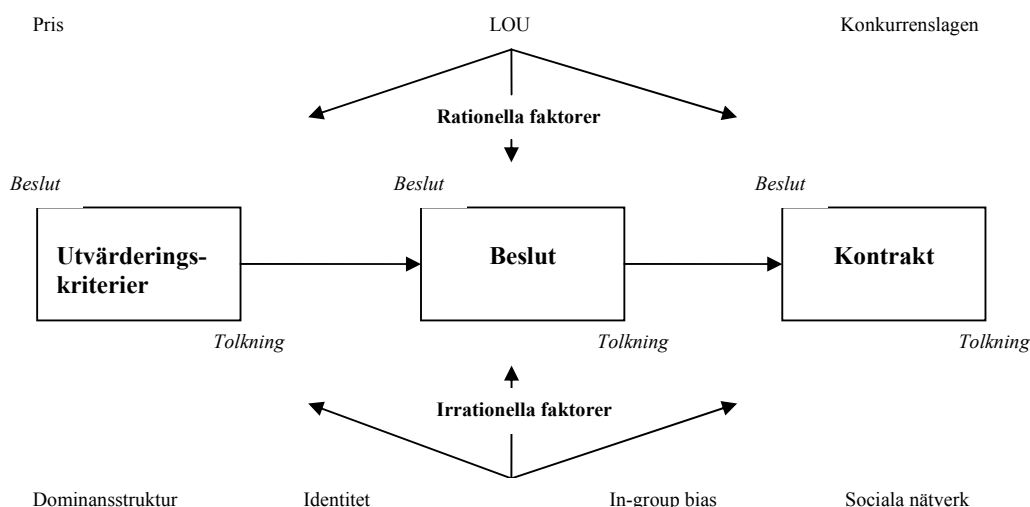
Detta är ett fall som borde tas upp i Länsrätten menar respondenten och där borde upphandlingen inte kunna ta sig igenom utan anmärkningar. Det här är dock det mest extrema exemplet. För att Banverket skall kunna upprätthålla någon slags värdighet borde anbudet ha stoppats. Dock menar respondenten att de är väldigt nöjda med hur Vägverket utför sina upphandlingar. Banverket däremot har en lång väg att vandra. Helt klart är det en besvikelse att se anbud med personliga åsyftningar som detta då det uppenbarligen inte är utfört på ett korrekt sätt enligt respondenten.

## 7 Analys

Nedan följer en analys av det empiriska material som samlats in via intervjuer. Analysen är indelad i två huvudteman. Först analyseras de irrationella och rationella faktorernas inverkan på beslut och tolkning och sedan följer en analys av hur detta påverkar branschens branschstruktur. Till skillnad från empirin, så har upphandling A och B slagits samman under respektive rubrik.

### 7.1 Irrationella och rationella faktorer

De rationella och irrationella faktorer som visas i det teoretiska perspektivet, se figur 7.1, analyseras nedan.



**Figur 7.1 Rationella och irrationella faktorer i det teoretiska perspektivet (egen figur).** Utifrån det avslutande teoretiska perspektivet analyseras de rationella och irrationella faktorernas inverkan på beslut och tolkning i upphandlingsprocessen.

Utifrån det teoretiska perspektivet framgår att även irrationella faktorer har betydelse för tolknings- och beslutsprocessen vid en offentlig upphandling. Från det empiriska materialet kan utläsas att de dimensioner som belystes i teorin var relevanta för de studerande processerna och genom den analys som presenteras nedan har en ökad förståelse för de dimensioner som presenterades i det teoretiska perspektivet erhållits. Genom det induktiva angreppssätt som använts har ytterligare faktorer framkommit, vilka även de inverkar på tolknings- och beslutsprocessen. Detta behöver inte, men kan vara faktorer som är specifika för just en tolknings- och beslutsprocess vid en offentlig upphandling. En offentlig upphandling omgärdas av ett antal lagar och regler samt innehåller både privata och statliga aktörer och därför går det inte med säkerhet att uttala sig om huruvida dessa faktorer har någon betydelse i andra tolknings- och beslutsprocesser.

Nedan följer en analys av vilka rationella och irrationella faktorer som inverkar på tolknings- och beslutsprocessen vid en offentlig upphandling. Analysen kan kopplas till första delen av studiens syfte vilket lyder; ”*Utveckla en djupare förståelse för vilka rationella och irrationella faktorer som inverkar på en tolknings- och beslutsprocess vid en offentlig upphandling*”.

### 7.1.1 Irrationella faktorer

#### Identitet

Det är inte bara enskilda individer som har en identitet enligt (March, 1994) utan även organisationer är en ”enhet” med identitet. BFTI innehåller både statliga och privata konsulter. De statliga konsulterna är resultatenheter i respektive myndighet vilket betyder att de har samma organisationsnummer och således juridiskt anses vara samma organisation. Emotionellt finns även kopplingar mellan myndigheterna och deras resultatenheter. En respondent menar att det finns en möjlighet att de statliga resultatenheter gynnas av myndigheternas beslut ibland, men förhoppningsvis är det kompetensen som avgör. Detta tror respondenten främst gäller i de fall ett förfrågningsunderlag är dåligt definierat, vilket resulterar i att de statliga resultatenheter genom sin delade identitet med beställarna vet vad de skall skriva i anbudet. En annan respondent ger ett exempel på ett anbud där identiteten enligt oss spelar in de beslut och tolkningar som gjordes. I ett anbud från en statlig konsult angavs förnamn på de som skulle arbeta med projektet. Vidare stod där meningar av karaktären ”Kalle som du vet kan det här...”. Detta kan tydligt kopplas till att den tolkning som gjordes inte var rationell utan att den delvis ”delade” identiteten mellan beställare och resultat enhet spelade en avgörande roll.

Enligt LOU får bara beställaren ta hänsyn till det som står skrivet i anbudet. I detta fall visste Banverket vilka personer som avsågs i anbudet och utifrån detta utvärderades deras erfarenheter och kompetens. Vidare anser majoriteten av respondenterna att den aktuella myndighetens förfrågningsunderlag är mycket förenklade och att de inte håller samma standard som Vägverkets förfrågningsunderlag. Exemplet ovan visar att Banverket på grund av sin sammankopplade identitet med resultat enheten i vissa fall inte drar sig för att låta *relationen* spela in i de beslut och tolkningar som görs av anbudet.

Vidare menar en respondent att det finns projekt där Vägverket eller Banverket inte behöver gå ut i en anbudssituation, dvs. om förfrågingen gäller ett projekt under två basbelopp. Resultat enheterna sitter naturligt närmare beställaren, vilket medför att de erhåller fler sådana uppdrag. I slutändan kan en sådan situation ändå resultera i stora upphandlingar, vilket egentligen skulle ha annonserats ut till branschen. Dock är denna typ av fördelning av de egna konsulterna betydligt vanligare hos Banverket.

Detta kan liknas med det teorin benämner *lojalitet*, dvs. att den relation som en gemensam identitet skapar leder till lojalitet inom gruppen, eftersom lojalitet är ett fenomen som uppstår till följd av relationer och inte som en följd av ett skrivet kontrakt (Lewis och Sherman, 2003). En respondent menar att det är svårt att förstå hur en av Banverket Projektering kan gå runt ekonomiskt, eftersom så många arbetar där och samtidigt tycker respondenten inte att det utannonseras tillräckligt många

## Analys

---

uppdrag för att den verksamheten skulle klara sig. De flesta respondenter menar att denna myndighet identitetsmässigt står närmare sin resultatenhet än vad den andra myndigheten gör med sin konsultverksamhet.

Teorin menar att när ett företag lyckats med att skapa en stark företagsidentitet blir den kollektiva identiteten starkt framträdande och detta resulterar i att människor motiveras till att försäkra sig om den egna gruppens välfärd relativt mot andra grupper (Lewis och Sherman, 2003). SIT förespråkar generellt att anställa eller ge uppdrag åt medlemmar av den egna gruppen.

De två myndigheterna har existerat väldigt länge och deras resultatenheter har varit en del av myndigheten under mycket längre tid än vad de har varit konkurrensutsatta. Det är helt naturligt att dessa fortfarande delvis har samma identitet, vilket leder till att det finns en närmare relation dem emellan. Det är svårt att säga om detta verkligen leder till en större lojalitet gentemot de egna resultatenheterna. Det finns som vi ser det en tydligare koppling mellan Banverket och Banverket Projektering än mellan Vägverket och dess konsultverksamhet. Detta kan givetvis vara ett resultat av att myndigheternas konsultverksamheter har varit konkurrensutsatta under olika lång *tid*. Att ställa om en stor verksamhet som har jobbat på ett visst sätt under lång tid till ett nytt tänkande som konkurrensutsättande innebär tar givetvis tid. Vi anser att det finns en tydlig relation mellan delad identitet, lojalitet och tidsaspekten. Ju längre tid en resultatenhet varit konkurrensutsatt desto svagare blir den gemensamma identiteten vilket också minskar lojaliteten.

Myndighet och resultatenhet har dock oberoende av tidsaspekten samma juridiska identitet. Det som åsyftas i detta resonemang är den *psykologiska identiteten*, en *närhet* vilken enligt oss blir svagare ju längre tid som förflyter efter konkurrensutsättningen. Vidare kan en anledning till att Banverket fortfarande i större utsträckning ”delar” identitet med sin resultatenhet, än vad som är fallet med Vägverket och Vägverket Konsult, vara att de fortfarande delar kontorsbyggnad. Ingen synlig gräns har dragits mellan den konkurrensutsatta verksamheten och myndigheten. Denna *fysiska närhet* försvårar separationen mellan myndighet och resultatenhet och bidrar enligt oss till att den gemensamma identiteten och lojaliteten finns kvar, vilket leder till ökad irrationalitet i processerna.

Eftersom den ena myndigheten har längre erfarenhet av konkurrensutsättning av sin konsultverksamhet, torde ett *resursutbyte* enligt oss kunna påskynda aklimatiseringsprocessen för den andra myndigheten, vilket således skulle bidra positivt till att minska tolkningsutrymmet i upphandlingsprocessen. Detta har delvis praktiserats mellan den ena myndigheten och konsulter i utformandet av en ny utvärderingsmodell, där de har insett värdet av att lära av varandra.

Klart är att myndigheternas egna konsultverksamheter har en ekonomisk fördel på grund av sin identitet vilket de privata aktörerna inte har. En statlig konsult menar att de inte har några specifika vinstkrav, utan det handlar mera om önskesträvanden, dvs. att nå upp till en viss nivå. En viss marginal måste de ha, men dessa marginaler är mindre än hos de privata. Den andra statliga konsulten menar att det har gått ganska bra för verksamheten efter konkurrensutsättningen, mycket på grund av att de har en komplett kompetens. De privata aktörerna menar att kostnads- och lönebildningen med allra största sannolikhet ser likadan ut för privata och statliga konsulter. Enligt dem är



marginalerna inom branschen väldigt små, vilket resulterar i tankar om hur ekonomin för de statliga konsulterna ser ut. Om detta är fallet, indikerar det på att de privata och de statliga konsulterna konkurrerar på samma marknad under olika förutsättningar på grund av sin identitet. En komplikation av identiteten, menar en respondent, är vad som händer vid en lågkonjunktur. Skall myndigheten sparka anställda i resultatenheten då eller skall de tilldelas mer arbete? Vi upplever att den delade identiteten skapar stor förvirring och undran i branschen. De privata konsulterna dras med tankar kring om alla konkurrerar på samma villkor.

### **Ingroup- bias**

Även om det sällan talas öppet om problem mellan olika grupper inom en organisation så är det relativt vanligt förekommande. I många olika kontexter borde människor och grupper arbeta tillsammans men det gör de inte, istället finns en ”oss mot dem” mentalitet på många företag (Pfeffer och Sutton, 2000). Forskning rörande social identitet hävdar att ”ingroup bias” är ett universalt och överallt förekommande fenomen vilket uppstår relativt enkelt och samtidigt är väldigt svårt att undvika eller komma till rätta med. (Lewis och Sherman, 2003) menar att fenomenet med några få undantag är ganska robust, vilket betyder att om fenomenet väl uppstått är det svårt att neutralisera.

Enligt de privata konsulterna erhåller Banverket Projektering betydligt fler uppdrag som ej går ut på upphandling än andra aktörer, dvs. uppdrag under två eller fyra basbelopp. Vi anser att dessa uppdrag lika gärna skulle kunna tilldelas en privat konsult. En anledning till att uppdrag fortfarande i stor utsträckning tilldelas den egna konsulten skulle dels kunna bero på att myndighet och resultatenhet fortfarande till viss del ser på sig själva som en enhet och dels för att fenomenet är robust precis som teorin förespråkar. Den statliga konsultverksamheten har inte varit konkurrensutsatt i så många år och därför kan det precis som (Lewis och Sherman, 2003) säger vara svårt att neutralisera. En annan anledning skulle kunna vara att myndigheterna och dess resultatenheter talar samma *språk* och att det därför är enklare att gå direkt till en tidigare kollega för att utföra ett projekt.

Ett resultat av detta skulle kunna vara att Banverket och dess resultatenhet dels förstår varandra och kan tolka vad som behövs trots ett dåligt formulerat förfrågningsunderlag och dels förstår anbudet trots att förnamn och ”som du vet”-formuleringar använts. Respondenterna är dock av den åsikten att Vägverket klarar sitt förhållande till sin resultatenhet bättre än Banverket. Ingroup bias har precis som identitet en negativ inverkan på beslut och tolkning i upphandlingsprocessen, eftersom myndigheter och dess resultatenheter har lättare att förstå varandra. Som vi ser det är ingroup bias och språk två fenomen som uppstår till följd av att myndighet och resultatenhet delar identitet.

### **Sociala nätverk**

Ouchi (1980) menar att sociala nätverk karaktäriseras av ett gemensamt mål och en liknande uppfattning och förståelse mellan gruppens medlemmar. (Hogg och Terrys, 2001) forskning kring social identitet sammanfaller med Ouchi's resonemang då de

menar att individer föredrar att samarbeta med andra individer inom gruppen framför utomstående. Granovetter (1973) grundade tanken om att ett socialt nätverk kunde ha mer än en nivå, och att banden mellan individerna inom nätverket kunde ha olika intensitet. Han menar att ett socialt nätverk kan sägas utgöras av starka band eller svaga band. Starka band karaktäriseras av upprepade kontakter mellan organisationer och kan innebära ett ömsesidigt främjande och vänskap i vissa situationer och kan även inkludera växelvisa tjänster. Svaga band däremot karaktäriseras av sporadiska kontakter mellan parterna med syfte att lämna ny information.

Samtliga respondenter menar att region norr är så pass liten att de flesta aktörer, både statliga och privata väl känner till varandra. Cirkulationen på arbetskraften är relativt god men de flesta av respondenterna säger att det är sällan som nytt folk kommer in. Flera av respondenterna uttryckte att bland de människor som idag jobbar i branschen så har många jobbat på fler konsultbolag än ett och även inom myndigheterna.

Samtliga respondenter berättar att alla konsulter och myndigheter träffas varje år för att diskutera branschfrågor, men det förekommer även informationsutbyte mellan konsulter och myndighet. Vidare förs en *öppen dialog* mellan Vägverket och konsulterna inom branschen för att utveckla en ny utvärderingsmodell. De privata konsulterna träffas även ofta privat utanför jobbet menar en respondent och tar en öl ibland eller har andra aktiviteter tillsammans.

Resonemanget ovan kan kopplas till Granovetter (1973) och det han menar är karakteristiskt för *svaga band* dvs. sporadiska kontakter med syfte att lämna information kring branschen och frågor som rör denna. Någon tydlig relation mellan svaga band och gemensam identitet går inte att påvisa, se resonemang om starka band nedan. Visserligen tyder det empiriska materialet på att de privata konsulterna tenderar att ha samma åsikt i många frågor men det framkommer också att de helt klart ser på varandra som konkurrenter och därför anser vi att relationen dem emellan är av betydligt svagare karaktär än den mellan myndigheterna och dess resultatenheter. De sporadiska kontakter som förekommer mellan Vägverket och konsulterna inom branschen, vilket resulterar i en öppen dialog har enligt oss en positiv inverkan på handlingsutrymmet i beslut och tolkning eftersom detta torde krympa om den nya utvärderingsmodellen visar sig fungera bra.

*Starka band* däremot skulle kunna kopplas till den relation som finns Banverket och dess resultatenhet. De faktorer som respondenter nämnt och som indikerar på att starka band kan finnas är uppfattningen att Banverket Projektering erhåller många uppdrag som inte går ut på offentlig upphandling dvs. uppdrag under två eller fyra basbelopp. Skulle inte starka band existera torde tilldelningen av dessa uppdrag vara mer spridda bland konsulterna. Ett annat fall som nämnts är att resultatenheten utformade ett anbud på så sätt att endast myndigheten kunde utläsa vad de egentligen menade. Detta kan kopplas till vad teorin ovan nämner om växelvisa tjänster. Vi tolkar detta som att dels de privata aktörerna tenderar att tycka likadant i många frågor, dels att i alla fall en Banverket och dess resultatenhet har starkare band till varandra än vad som finns mellan myndigheterna och privata aktörer. Sammantaget indikerar det på att växelvisa tjänster samt förståelse åtminstone mellan Banverket och dess konsultverksamhet kan påverka de beslut som fattas samt de tolkningar som görs.

Vi menar att sociala nätverk som faktor att inverka på beslut och tolkning i upphandlingsprocessen måste delas in i två delar, eftersom både starka och svaga band existerar inom branschen och eftersom dessa inverkar på beslut och tolkning i olika riktning.

Det är svårt att säga i vilken utsträckning detta har någon inverkan på beslut och tolkning, men om starka band finns såsom det definieras i teorin torde myndighet och resultatenheter förstå varandra bättre och således ha lättare att tolka varandra rätt än vad som är fallet mellan myndighet och privat konsulter. De svaga band som existerar mellan myndighet och konsulter menar vi inverkar positivt på beslut och tolkning i upphandlingsprocessen, eftersom informationsutbytet syftar till att skapa en mer objektiv och rationell modell. Däremot påverkar de starka band som finns mellan myndigheterna och deras resultatenheter beslut och tolkning på ett negativt sätt då upphandlingsprocessen genom detta blir mer irrationell och subjektiv.

Starka band kan således sägas inverka på beslut och tolkning på liknande sätt som identitet dvs. starka band bidrar till större irrationellt handlingsutrymme i processerna. Hur relationen mellan starka band och identitet ser ut är svårt att säga men enligt vår mening tyder analysen på att det existerar en relation mellan dessa faktorer som ökar utrymmet för irrationellt handlande. Vi är av åsikten att Banverket och dess resultatenheter har en starkare gemensam identitet och band än vad som finns mellan Vägverket och Vägverket Konsult.

### **Dominansstruktur**

Montgomery (1983) hävdar genom sitt framtagande av Dominansstrukturmodellen att alla processer rörande beslutsfattande endast har ett syfte, nämligen att söka dominans för ett alternativ över andra. Beslutsfattaren strukturerar och omstrukturerar informationen om dessa attribut tills ett av alternativen dominerar de andra, när detta uppnås upphör struktureringen. Om det dominerande alternativet har några negativa attribut neutraliseras dessa och tonas ner. Detta kan ses som en psykologisk process där beslutsfattaren kan intala sig själv att en nackdel med det ”lovande alternativet” trots allt inte är så stor eller å andra sidan förstora upp fördelarna (Montgomery, 1989).

Alla respondenter hävdar att bedömningen av de subjektiva utvärderingskriterierna som kompetens, referenser och genomförandebeskrivning är svåra att göra. Myndigheterna själva säger också att det ibland är svårt att veta om bedömningen som gjorts är helt rättvis och fri från tyckande. Alla respondenter är eniga om i att de mjuka parametrarna har tappat sin funktion eftersom anbudsgivarna idag ofta ligger väldigt nära varandra poängmässigt och i många fall på samma poäng. Detta leder till att priset blir den avgörande parametern i de flesta upphandlingar trots att det vid komplexa uppdrag är meningen att det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet skall väljas.

Vidare berättar respondenterna att de lärt sig hur de skall utforma anbudet för att erhålla höga poäng och detta leder till att de mjuka parametrarna inte får någon utslagskraft vid sammanvägningen av utvärderingskriterierna. Det spelar ingen roll att de mjuka parametrarna är tungt viktade, eftersom de aldrig kan väga upp för en

prisskillnad på mer än 10 %. Enligt en statlig resultatenhet är det ibland så att myndigheten tvingas anta ett anbud fastän de anser att kompetensen inte är den rätta bara för att konkurrensutsättningen utåt sett skall fungera.

Resonemanget ovan tyder på att beslut och tolkningar görs utifrån vad teorin benämner som sökandet efter det lovande alternativet (Montgomery, 1989). Vi tror att om myndigheterna anser att priset är viktigast kan de mjuka parametrarna omstruktureras så att alla anbudsgivare erhåller samma eller liknande poäng vid en anbudsutvärdering och detta resulterar således i att alternativet med det lägsta priset alltid väljs. En myndighet säger att vid komplexa uppdrag så är priset inte det viktigaste utan det är kompetens och erfarenheter som styr. Vid ett senare tillfälle under intervjun nämnde samma respondent att projektet som upphandling A gällde var mycket komplext vilket en annan respondent höll med om. Samtidigt viktades priset till 50 % av totalsumman.

Detta medför enligt oss att de mjuka parametrarna inte kan väga upp om stora prisskillnader finns. I detta fall skulle det kunna vara lätt att göra små omstruktureringar i de mjuka parametrarna och således antas det anbud med lägst pris. Myndigheterna själva anser det svårt att bedöma de subjektiva utvärderingskriterierna. Ingen skala finns som exakt anger vad en erfarenhet och en viss kompetens är värd och detta medför en svårighet i att kunna säga varför exempelvis aktör A är värd 3,5 medan aktör B är värd 2,7.

Detta skulle i sådana fall medföra att upphandlingsenheternas preferenser styr utvärderingen mot det lovande alternativet, vilket i många situationer resulterar i att anbudet med det lägsta priset antas trots att upphandlingen egentligen syftar till att urskilja det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet. Det lovande alternativet styr således de beslut som fattas och de tolkningar som görs på grund av att de som utvärderar anbuderna påverkas av preferenser i utvärderingssituationen och söker ett rationellt alternativ, nämligen priset, som är möjligt att sätta i relation till övriga anbudspris. En bidragande faktor till detta skulle kunna vara att det första som noteras när anbuderna öppnas är anbudsgivarens namn och anbudssumma.

Enligt Montgomery (1989) hittar beslutsfattaren ett attribut rörande ett alternativ som de tycker verkar bra och på grund av detta neutraliseras andra eventuella nackdelar gällande det alternativet. Eftersom priset är det första som noteras skulle detta kunna vara det attribut som beslutsfattaren fastnar för, vilket innebär att detta blir viktigast och således omstruktureras de mjuka parametrarna på ett sådant sätt att det alternativet med lägst pris vinner. Dominansstruktur som påverkansfaktor påverkar beslut och tolkning på liknande sätt som identitet, dock kan inte dessa två faktorer sägas vara sammankopplade på något sätt.

### 7.1.2 Rationella faktorer

#### **Pris**

Vid en offentlig upphandling finns två utgångspunkter vad gäller utvärdering av anbud. Antingen skall det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas eller så skall lägsta pris avgöra val av leverantör och detta skall anges i förfrågningsunderlaget

(NOU, 2002). Den upphandlande enheten bör lägga ner stor möda för att beskriva hur stor betydelse pris har i förhållande till övriga utvärderingskriterier (NOU, 2002).

Banverket menar att prisets betydelse i en upphandling beror på hur komplext projektet är. Vid komplexa projekt menar respondenten att de köper kompetens och då skall detta kriterium värderas högt vid utvärderingen. Vidare menar myndigheten att det inte är ett självändamål att priset skall vara viktigast. Det hjälper inte med en billig konsult om de inte kan utföra jobbet rätt med den kvalitet som krävs. Idag är så inte fallet utan det utvärderingskriterium som anses viktigast för ett specifikt uppdrag skall väga tungt. Tidigare var alltid priset den viktigaste faktorn och detta var inte bra eftersom konkurrensen blev snedvriden.

Vi tycker detta resonemang inte riktigt håller, eftersom respondenten menar att upphandling A var väldigt komplex, men samtidigt viktades priset till 50 % av utvärderingen. Meningen var att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet skulle antas, men de mjuka parametrarnas betydelse kan inte väga upp ett pris som utgör en så stor del av den totala viktningen. Då alla aktörer oftast ligger ganska nära eller på samma poäng på dessa, blir det uppenbart att modellens utformning favoriserar lägsta pris.

Vägverket menar att det är svårt att hitta en värderingsmodell som sällar bort ett väldigt lågt anbudspris. Trots att de använder sig av mjuka parametrar i en utvärdering så är det nästan alltid den leverantör med lägst pris som tilldelas uppdraget. Ett lågt pris kan väga upp alla mjuka parametrar. Denna myndighet verkar ha en mer öppen syn på branschen problem vad gäller utvärderingen av anbuderna och prisets stora betydelse. Respondenten berättar också att en ny modell kommer att tas i bruk efter årsskiftet förutsatt att huvudkontoret godkänner den. Denna modell har arbetats fram genom en *öppen dialog* med aktörerna inom branschen och syftet med modellen är att priset skall få mindre betydelse och vikt skall läggas vid aktörernas tidigare utförda projekt hos beställaren.

Således kan en öppen dialog mellan aktörerna sägas inverka positivt på framtida beslut och tolkningar eftersom denna dialog i nuläget bidrar till att en ny utvärderingsmodell som skall vara mer objektiv vilket förhoppningsvis skall resultera i en mer rationell upphandlingsprocess. Att aktörerna tillsammans genom et *resursutbyte* utvecklar utvärderingsmodellen bidrar till en positiv inställning till framtiden. Alla konsulter håller med om att de utvärderingsmodeller som myndigheterna använder sig av idag lägger alldeles för stor vikt vid priset. Den enda respondent som inte visade någon medvetenhet om detta problem är den myndighet som menade att lägsta pris inte är något självändamål.

Dagens system med att utvärdera upphandlingskriterierna leder oftast till att den aktör som har lägst pris erhåller uppdraget, trots att detta inte behöver vara det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet. Anledningen till detta, som vi ser det, är dels att det finns starka band mellan vissa aktörer och dels att konsulterna vet hur det ska skriva sina anbud för att erhålla höga poäng. De mjuka parametrarna slår inte tillräckligt hårt i utvärderingen av anbuderna. Enligt LOU får myndigheten själv utveckla den utvärderingsmodell som skall användas. En utvärderingsmodell skall enligt Regeringsrättens uttalande vara utformad på så sätt att den leder till att det anbud som är mest ekonomiskt fördelaktigt antas (Edwardsson, 2003).

## Analys

---

Vi anser att de modeller som används idag inte uppfyller kravet från vare sig LOU eller Regeringsrätten. Eftersom de subjektiva utvärderingskriterierna inte kan väga upp ett lågt pris i dagens modeller, påverkas beslut och tolkning negativt av priset betydelse i utvärderingen. Modellerna är idag utformade på ett sådant sätt att upphandlande enhet inte klarar av att använda dem så att de poäng som delas ut kan sägas vara rättvisande och således behöver det inte vara det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet som antas vid en offentlig upphandling.

Vi anser att Lou har en indirekt inverkan på priset eftersom lagen inte reglerar hur ett förfrågningsunderlag och utvärderingskriterier skall definieras. Om ett förfrågningsunderlag är dåligt formulerat ökar risken att priset blir styrande och på grund av detta anser vi att det indirekt finns en relation mellan LOU och pris.

### LOU

All upphandling skall dock enligt LOU ske på affärsmässiga grunder (NOU, 2002). Med affärsmässighet menas att ett förfrågningsunderlag skall vara så pass tydligt utformat att en leverantör skall kunna avgöra vad den upphandlande enheten anser är av betydelse i upphandlingen (Edwardsson, 2003).

En respondent menar att inom ramen för LOU så har beställarna möjlighet att använda sig av mjuka parametrar och på det sättet upphandla så att inte enbart priset spelar in i tolkning och beslut av förfrågningsunderlagen. Detta är dock något som inte avspeglas i upphandlingarna idag. Vidare menar en aktör att det bara skall vara möjligt att tolka ett underlag på ett sätt, men så inte fallet. Det finns lika många sätt att tolka som det antal personer som läser ett förfrågningsunderlag. Den enda respondent som inte håller med i resonemanget kring tolkning och beslut vad gäller underlagen är en statlig myndighet vilken menar att utrymmet för tolkning tvärtom är väldigt begränsat. De andra respondenterna menar att det är ganska varierande kvalitet på de förfrågningar som lämnas ut och således finns det olika utrymme för tolkning beroende på kvalitén. Några av respondenterna menar att förfrågningsunderlagen är betydligt sämre från Banverket än från Vägverket.

Eftersom lagen inte exakt anger hur förfrågningsunderlaget och utvärderingskriterierna skall definieras anser vi att lagen endast reglerar delar av interaktionen mellan aktörerna i branschen. Detta resulterar i ett större irrationellt handlande vad gäller beslut och tolkning i upphandlingsprocessen.

Vad gäller de subjektiva parametrarna i förfrågningsunderlaget klarar Banverket i många fall inte av att formulera innehållet på ett sådant sätt att utrymmet för olika tolkningar minimeras. LOU påverkar således inte utformningen av förfrågningsunderlaget i så stor utsträckning som lagen förespråkar. Detta leder till att LOU inte påverkar beslut och tolkning kring förfrågningsunderlagen på det sätt som är önskvärt. Vi menar därför att utrymmet för irrationalitet i processerna ökar på grund av att myndigheterna inte klarar av att formulera förfrågningsunderlagen på det sätt som LOU förespråkar. Den andra myndigheten har kommit längre i arbetet med att formulera klara och tydliga underlag. Även *tid* en stor betydelse för förfrågningsunderlagets utseende och relevans, eftersom myndigheternas konsultverksamheter har varit konkurrensutsatta olika lång tid. Den ena respondenten

## Analys

---

betonar att det givetvis tar tid att lära sig hur processen bör gå till. Således kan tid sägas utgöra en faktor som har stor betydelse för beslut och tolkning i upphandlingsprocessen. Ju längre tid en myndighet varit skild från sin konsultverksamhet desto mer affärsmässig blir utvärderingen.

En annan anledning till att LOU inte har speciellt stor inverkan på de beslut och tolkningar som görs är att priset oftast blir avgörande för vilken aktör som tilldelas uppdraget. Upphandlingsenheterna kan inte med hjälp av de utvärderingsmodeller som används, välja ut det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet om detta är förutsättningen för upphandlingen. De delar av lagen som är rationella följs givetvis. Problemet är de subjektiva delarna av lagen, exempelvis att upphandlande myndighet själv konstruerar förfrågningsunderlaget där mjuka parametrar ingår. Aktörerna är medvetna om innebörden av lagen men det är svårt att tillämpa i praktiken.

Enligt LOU får upphandlande myndighet inte anta ett anbud som inte uppfyller de definierade *utvärderingskriterierna* och inte heller får nya utvärderingskriterier läggas till under processens gång än de som angivits i förfrågningsunderlaget (NOU, 2002). En respondent nämner ett fall där en statlig konsult formulerat ett anbud där personer som skulle ingå i projektet nämndes vid förnamn samt att en väldigt kamratlig ton karaktäriserade anbudet, bland annat användes ”som du vet kan Kalle det här och det här.....”. Denna problematik nämner också en statlig konsult, vilken menar att det ibland är svårt att svara på ett förfrågningsunderlag på ett sådant sätt att en främling skall läsa det och förstå. Resultatenheten menar att det är svårt eftersom de vet för mycket om beställaren, dess preferenser och önskemål, även fast det inte står klart uttryckt i förfrågningsunderlaget. Denna problematik som delvis existerar inom branschen leder till att LOU inte påverkar de tolkningar som görs eller de beslut som tas i lika stor utsträckning som lagen kräver.

En begränsning av LOU, som två respondenter pratar om, är att kreativitet inte lönar sig vid lämnandet av ett anbud. Den ena respondenten menar att om en bättre lösning finns än den som myndigheten har specificerat i förfrågningsunderlaget kan konsulterna inte föreslå denna lösning utan de måste exakt svara på det alternativ som lämnas ut. En annan respondent berättar att visserligen kan ett eget förslag lämnas in som en option, men detta är riskabelt eftersom myndigheten kan anse att alla i branschen bör få kännedom om detta förslag och således måste anbudstävlan göras om. Detta kan innebära att den konsult som kommer med den nya lösningen ändå inte erhåller uppdraget och belönas inte för sin kreativitet. Respondenten menar att de måste göra en affärsmässig bedömning om möjligheten att erhålla uppdraget och således kanske möjligheten finns att kunna genomföra sin idé om tilldelning sker.

Enligt LOU (NOU, 2002) får inte upphandlande myndighet behandla något annat alternativ än det som de lämnat ut i förfrågningsunderlaget. På grund av denna begränsning i lagen belönas inte den mest kreativa lösningen trots att det är en fullt ut konkurrensutsatt marknad där det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet i många fall skall väljas.

Två av respondenterna tar också upp att åtminstone Banverket lämnar uppdrag till sin egen konsultverksamhet. Dessa uppdrag startar på två eller fyra basbelopp, vilket betyder att de inte behöver annonsera ut uppdraget. I slutändan hamnar dock dessa uppdrag på betydligt fler basbelopp, vilket innebär att dessa borde ha lämnats ut så att

alla aktörer inom branschen skulle ha haft möjlighet att lämna anbud på dessa. Detta är ett sätt för myndigheten att utåt sett följa LOU men indirekt kringgås lagen eftersom uppdragen i slutändan är större än två eller fyra basbelopp. På grund av detta påverkas de beslut och tolkningar som görs i upphandlingsprocessen negativt, eftersom denna blir mer informell.

### **Konkurrenslagen**

Den nya svenska konkurrenslagen instiftades 1993 (1993:20) med det primära syftet att främja en effektiv konkurrens och att kontrollera att företag inte samarbetar på ett konkurrenshämmande sätt och inte heller missbrukar sin ställning på marknaden. ([www.kkv.se](http://www.kkv.se)). Centralt i lagen är den så kallade förbudsprincipen, vilken innebär att det i lagtexten finns preciserade förbud mot förfaranden som begränsar konkurrensen. Inget företag på en marknad bör vara så stor att det ensamt kan styra priser och utbud (Karaszi, 1997).

Vägverket har förståelse för att de utvärderingskriterier som ingår i förfrågningsunderlaget inte är tillfredsställande för branschen och kommer i början av 2004 att använda en annan utvärderingsmodell där ett lågt pris inte skall tilldelas samma betydelse som i den aktuella modellen. Banverket däremot har ännu inga planer på att byta utvärderingsmodell. Respondenterna i den sistnämnda myndigheten är av åsikten att branschen som helhet är nöjd med det utvärderingssystem som används. En samlad reaktion från övriga respondenter vad gäller de subjektiva utvärderingskriterierna är att de har spelat ut sin roll eftersom modellen att utvärdera dessa inte fungerar och att det i slutändan nästan alltid är den konsult med lägst pris som tilldelas uppdraget.

Vi anser att den utvärderingsmodell som används av myndigheterna idag inte uppfyller LOU:s syfte med utvärderingskriterierna, utan pris dominerar alla subjektiva kriterier vilket leder till att det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet i praktiken nästan aldrig tilldelas uppdraget. Utvecklas inte en hållbar modell som respektive upphandlingsenheter anser är rättvisande, favoriseras priset och myndigheterna kan därför ensamma påverka prisbilden på marknaden. Vägverket utvecklar för tillfället en ny modell, vilket är ett steg i rätt riktning för att kontrollera prisets betydelse. På grund av att modellerna är dåliga blir priset styrande. Eftersom det är myndigheterna som ansvarar för framtagning och användande av utvärderingsmodell samt att dessa modeller idag favoriserar priset anser vi att detta leder till att myndigheterna befinner sig i en form av dominerande ställning gentemot övriga aktörer.

Det går inte att uttala sig om huruvida detta verkligen kan dras till missbruk av dominerande ställning enligt konkurrenslagens mening, dock anser vi att myndigheterna genom användandet av utvärderingsmodeller som inte når upp till LOU:s krav styr marknaden mot en konkurrens där priset oftast har väldigt stor inverkan. Därför påverkar inte konkurrenslagen myndigheternas agerande som den bör göra, vilket betyder att tolkning och beslut inte påverkas av konkurrenslagens rationella andemening.

Vidare berättar en respondent att vissa uppdrag aldrig lämnas ut för upphandling, fastän alla aktörer förstår att uppdraget tillslut kommer att överskrida den gräns för



vilken en myndighet måste lämna ut projektet för anbudstävlan. Dessa uppdrag lämnas oftast till Banverkets resultatenheter, vilket respondenten menar sticker i ögonen på övriga konsulter. Genom att agera på detta sätt leder det till att myndigheten skulle kunna bidra till att styra priserna på marknaden. Att tilldela resurser till sin egen resultatenheter, vilken fullt ut konkurrerar med de privata aktörerna på en mycket prispressad marknad, bidrar till att myndigheten genom att kringgå LOU kan styra utbudet av uppdrag som lämnas ut till samtliga aktörer. Detta kan liknas vid en form av konkurrensbegränsande samarbete, eftersom branschen skall vara helt konkurrensutsatt. Precis som ovan nämnts, bidrar detta till att myndigheterna och dess resultatenheter genom att kringgå LOU även kringgår konkurrenslagen, vilken får effekten att beslut och tolkning i upphandlingsprocessen inte påverkas fullt ut av denna rationella faktor.

En annan typ av agerande som snedvrider konkurrensen på en marknad är när den offentliga sektorn producerar varor eller tjänster, som delvis subventioneras via skattemedel, och samtidigt konkurrerar med privata företag (Konkurrensguiden). De statliga konsulterna är resultatenheter i myndigheterna, vilket betyder att de fortfarande har samma organisationsnummer och chef. Enligt resultatenhetererna har de vad gäller avkastningskrav önskesträvanden att nå upp till. Till skillnad från de statliga konsulterna är de privata företagen bolagiserade med avkastningskrav från aktieägarna.

Detta betyder att de olika aktörernas *ekonomiska struktur* leder till att förutsättningarna för att konkurrera på lika villkor inte finns. En respondent menar att kostnadsbilden för de privata och statliga konsulterna i stort sett är likadan. En annan respondent belyser samma sak och tillägger att det inte borde kunna skilja så mycket i anbudspris som ibland upp till 25-30 % för en av resultatenhetererna som för de privata konsulterna.

Vi anser att det finns en tydlig koppling mellan en aktörs ekonomiska struktur och förutsättningar samt priset vid en upphandling. De statliga resultatenhetererna har bättre förutsättningar att pressa priset än de privata konsulterna. Då förfrågningsunderlagen idag är konstruerade så att ett lågt pris kan dominera alla subjektiva utvärderingskriterier leder detta till ökad irrationaliteten i beslut och tolkning, vilket i sin tur betyder att det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet inte alltid vinner. Således blir priset en faktor som påverkar handlingsutrymmet i processerna. Respondenterna menar att detta inte är helt tillfredsställande eftersom de privata aktörerna inte kan överklaga ett uppdrag som tilldelats en resultatenheter då myndigheten och dess konsultverksamhet har samma organisationsnummer. Vidare kan inte heller en statlig konsult överklaga om myndigheten tilldelat en privat aktör ett uppdrag. Inga planer finns ännu på att bolagisera resultatenhetererna.

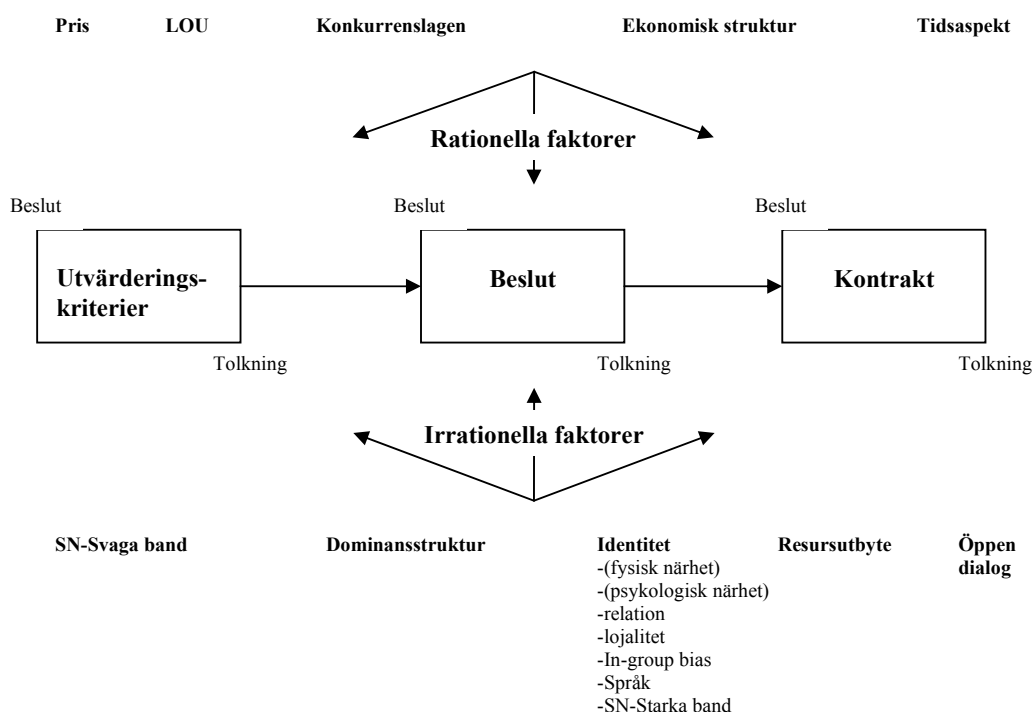
### 7.1.3 Faktorer som inverkar på upphandlingsprocessen

Nedan summeras de rationella och irrationella faktorer som analysen ovan visar inverkar på beslut och tolkning i upphandlingsprocessen. Alla faktorer som det teoretiska perspektivet föreslog, se figur 4.5, påverkar beslut och tolkning gör så också. Dock har några nya faktorer hittats, dvs. tidsaspekt, ekonomisk struktur,

## Analys

resursutbyte och öppen dialog. Faktorerna psykologisk och fysisk närhet, relation, lojalitet och språk är även de nya dimensioner vilka uppstår på grund av identitet.

Analysen svarar dock inte på hur sambanden mellan identitet och tillhörande faktorer ser ut, dock kan vi konstatera att samband finns. Sociala nätverk har visat sig inverka på beslut och tolkning i två olika riktningar beroende på om nätverket karaktäriseras av svaga eller starka band och därför har faktorn delats upp i SN-svaga band och SN-starka band. Slutligen visade det sig att identitet är en faktor som ger upphov till in-group bias samt SN-starka band. Figur 7.1. nedan kan ses som det avslutande teoretiska perspektivet, vilket illustrerar de rationella och irrationella faktorer som analysen menar inverkar på beslut och tolkning i upphandlingsprocessen. Perspektivet kommer vidare att användas för att kunna förklara konkurrenssituationen inom BFTI i en avslutande modell i analysen, se figur 7.3.



**Figur 7.2. Inverkan på tolkning och beslut i upphandlingsprocessen (egen figur).** De rationella och irrationella faktorer som enligt analysen inverkar på beslut och tolkning i upphandlingsprocessen.

## 7.2 Branschstruktur

En marknad har vissa karaktäristika vilka tillsammans bildar marknadens struktur. Dessa strukturella förhållanden styr till vilken grad de olika aktörerna på en marknad måste ta hänsyn till konkurrenterna. Det styr även i vilken utsträckning säljaren måste ta hänsyn till köparna samt existerade och potentiella konkurrenter. De strukturella villkoren bestämmer på detta sätt de olika säljarnas förutsättningar och benägenhet till konkurrens (Andersson, 1988 och Porter, 1980). Nedan analyseras branschstrukturen inom BFTI genom de strukturella villkoren koncentrationsgrad, differentieringsgrad

samt etableringshinder. Denna del av analysen kan kopplas till den andra delen av studiens syfte vilket lyder; ”*vilka konsekvenser detta får för konkurrenssituationen i en bransch där både privata och statliga aktörer agerar*”. Med detta menas de rationella och irrationella faktorernas inverkan på beslut och tolkning.

### 7.2.1 Koncentrationsgrad

Med koncentrationsgrad menas antalet aktörer som agerar på en marknad samt deras storlek. Vid fullkomlig konkurrens kan aktörerna agera utan att räkna med uppmärksamhet från konkurrenterna. På en oligopolmarknad anpassar ofta aktörerna sig till varandra (Sölvell och Bengtsson, 1997) och rivaliteten dem emellan ökar om förutsättningar och resurser för att konkurrera är jämförbara (Kwoka och Ravenscraft, 1986). Tidigare analys har visat att Ingroup-bias, språk, SN-starka band, lojalitet, fysisk och psykisk närhet samt relation är faktorer som uppstår till följd av den *identitet* som myndighet och resultatenhet delar. Alla dessa faktorer påverkar koncentrationsgraden på marknaden negativt eftersom identiteten gör att den egna resultatenheten förfördelas.

Branschen idag kan klassificeras som en oligopolmarknad. Precis som teorin beskriver en sådan marknad har konsulterna inom BFTI liknande resurser och förutsättningar för att konkurrera. Detta medför att konkurrensen är betydande och att aktörerna i viss mån anpassar sig till varandra. Den delade identiteten mellan myndighet och resultatenhet medför som tidigare nämnt att LOU kringgås, vilket i sin tur leder till att förutsättningen för koncentrationsgraden ökar.

Förekomsten av en och *dominansstruktur* sökandet efter det lovande alternativet leder till lägre marginaler inom branschen eftersom lägst *pris* oftast premieras vid upphandlingarna och det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet behöver således inte alltid hamna i fokus. Detta får konsekvenser för koncentrationsgraden eftersom resultatet av detta agerande blir lägre marginaler för konsulterna vilket leder till att möjligheterna för aktörerna att växa och utvecklas minskar.

Förekomsten av *resursutbyte* mellan den ena myndigheten och konsulterna har visats sig resultera i en ny utvärderingsmodell som inte favoriserar priset på samma sätt som dagens modeller. Detta leder till att upphandlingsprocessen blir mer objektiv i den meningen att alla aktörer har varit en del i utvecklingen och godkänt denna som ett bättre alternativ än dagens modell. Om prisets betydelse minskar medför detta att det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet får större chans i utvärderingen, vilket torde leda till större marginaler för den konsult som erhåller uppdraget. Detta resursutbyte har således en positiv inverkan på koncentrationsgraden.

Dock förekommer inte denna form av samarbete mellan de två myndigheterna. Eftersom respondenterna klart har uttryckt att den ena myndigheten har betydligt bättre förfrågningsunderlag och är mer objektiva i sin bedömning anser vi att ett resursutbyte myndigheterna emellan skulle kunna resultera i en snabbare utveckling av den myndighet som varit konkurrensutsatt en kortare tid. Detta samarbete skulle i sin tur inverka positivt på koncentrationsgraden.

Det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet hamnar i skuggan av priset i dagens utvärderingsmodeller. Det är heller inte möjligt för en privat konsult att överklaga beslutet om myndigheten valt att tilldela sin egen resultatenhets uppdraget, detsamma gäller för resultatenhets som inte kan överklaga beslutet om myndigheten valt att tilldela en privat konsult uppdraget. Detta medför att myndigheterna som är ansvariga för utvärderingsmodellerna befinner sig i en form av dominerande ställning. Eftersom de utvärderingsmodeller som används idag inte når upp till LOU: s andemening utan styr marknaden mot en priskonkurrens innebär detta att konkurrenslagen inte har den inverkan på branschen som den bör ha då myndigheten befinner sig i en slags dominerande ställning, vilket således inverkar negativt på koncentrationsgraden.

### 7.2.2 Differentieringsgrad

En köpars preferenser kan förstärkas genom differentiering av en produkt. Är en produkt homogen betyder det att denna är identisk för alla köpare (Porter, 1990) och således är priset det enda konkurrensredskap som kan användas (Scherer, 1980). Differentiering leder till ökade marginaler vilket innebär att köparnas inflytande minskar då jämförbara alternativ är färre och prisets betydelse minskar (Porter, 1980).

*Prisets* betydelse vid tolkning och beslut får en negativ inverkan på differentieringsgraden, eftersom de subjektiva faktorerna inte kan väga upp ett lågt pris. Under förutsättningen att det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet skall vinna hjälper det inte att differentiera sig, eftersom de utvärderingsmodeller som finns idag favoriserar priset. Då teorin menar att differentiering leder till ökade marginaler och mindre inflytande från beställarna kan fallet i denna bransch sägas vara tvärtom, nämligen att differentiering inte är möjligt vilket medför minskade marginaler och ökat inflytande från beställarna.

Som tidigare nämnts måste anbudsgivarna svara på det förfrågningsunderlag som beställaren lämnar ut. LOU är konstruerat på det sättet att beställaren i fråga inte får ta hänsyn till något annat än det som står i anbudet gällande förfrågan. Detta medför svårigheter om en anbudsgivare har en alternativ lösning än den som anbudet gäller. Denna begränsning i LOU leder till att möjligheterna att differentiera sig i avsevärt minskar i anbudsprocessen.

### 7.2.3 Etableringshinder

Förekomst och omfattning av etableringshinder till en marknad ger olika möjligheter till inträde för potentiella konkurrenter. Det främsta etableringshindret är kostnadsfördelar, men även produktdifferentiering och stordrift ses som hinder (Andersson, 1988). Erfarenhet i företag kan också vara ett etableringshinder men är dock inte lika robust som ovan nämnda eftersom det är svårt att hålla erfarenhet för sig själv (Porter, 1990). *Identitet* och *dominansstruktur* påverkar etableringsgraden på liknande sätt som dessa påverkar koncentrationsgraden eftersom ett resultat av dessa är lägre marginaler inom branschen, vilket medför svårigheter för potentiella aktörer att ta sig in på marknaden. Vidare är det stor arbetsförflyttning inom branschen och det är sällan nya personer kommer in i konsultverksamheterna. Detta medför att många aktörer inom branschen besitter stor erfarenhet vilket kan vara ett

## Analys

---

etableringshinder för nya aktörer. Precis som teorin säger är det svårt att hålla erfarenhet för sig själv och skulle en ny aktör lyckas värva erfaren personal går detta hinder lätt att överkomma.

SN-svaga band påverkar etableringshinder på samma sätt som koncentrationsgrad dvs. svaga band leder till en *öppen dialog* och ett *resursutbyte* vilket resulterar i större objektivitet i utvärderingsmodellerna. Detta torde minska etableringshindren för nya aktörer i den mening att utvärderingen blir mer rationell vilket leder till att aktörerna blir mer objektivt bedömda av upphandlande myndighet. Den ena myndigheten har som tidigare nämnts jobbat mot en konkurrensutsatt marknad betydligt längre än den andra myndigheten. Respondenterna menar att det är ganska stor skillnad mellan hur dessa aktörer jobbar och att den myndighet som har jobbat en längre *tid* mot marknad har bättre förfrågningsunderlag och är mer objektiv i sin bedömning av anbudet.

Tidsaspekten har således en inverkan på etableringshinder i den mening att ju längre tid som en myndighets resultatenhet varit konkurrensutsatt desto mer affärsmässig är myndigheten. Detta medför att etableringshindren minskar ju längre tid en resultatenhet varit konkurrensutsatt. Ovan nämnda resursutbyte menar vi skulle kunna påverka tidsaspekten positivt i den mening att om myndigheterna lär av varandra skulle etableringshindren kunna minska i snabbare utsträckning än om inget resursutbyte förekommer.

Eftersom det förekommer att uppdrag under två eller fyra basbelopp till största del tilldelas myndighetens egna konsultverksamhet vilka i slutändan stannar på betydligt fler basbelopp än vad som är gränsen för om ett uppdrag måste annonseras ut på offentlig upphandling, leder detta till etableringshinder eftersom det sker en form av samarbete mellan myndighet och resultatenhet. Som nämnt i tidigare analys är det svårt att säga om detta i konkurrenslagens mening är ett konkurrensbegränsande samarbete, dock anser vi att detta medför till att etableringshindren ökar.

*Priset* är som diskuterats ett flertal gånger ett stort problem inom branschen. Eftersom utvärderingsmodellerna inte klarar av att sålla bort de långa priserna blir marginalerna väldigt små vilket medför att små och medelstora konsultbolag torde få det väldigt svårt att överleva i lågkonjunktur. De stora privata konsulterna har idag väldigt pressade marginaler men i kraft av sin storlek kan ändå tänkas att de har en förmåga att överleva på grund av sina reserver. Resultatenheterna har inte vinstkrav på samma sätt som de privata vilket torde medföra att de har en bra möjlighet att klara sig i en lågkonjunktur. Detta medför ett stort etableringshinder vilket leder till att det blir väldigt svårt för mindre företag att slå sig in i branschen.

Att kringgå *LOU* genom att tilldela den egna resultatenheten uppdrag har samma inverkan på etableringshinder som ovan nämnts för koncentrationsgrad dvs. att myndigheten befinner sig i en slags dominerande ställning vilket leder till ökade etableringshinder. Tre av respondenterna påpekar att förfrågningsunderlagen från den ena myndigheten är av varierande kvalitet och att tolkningsutrymmet ibland är väldigt stort. Dock är region norr ganska liten vilket medför att de flesta ändå känner till varandra. Eftersom förfrågningsunderlagen ger utrymme för tolkning blir det väldigt viktigt att känna till vem som har konstruerat dessa och denna persons personliga preferenser. Detta leder till att en ny aktör skulle få det svårare att konstruera ett bra anbud i jämförelse med de befintliga aktörerna som känner till många projektledare.

Detta resulterar enligt oss i ökade etableringshinder. Dock är LOU:s krav på affärsmässighet en faktor som vi anser minskar etableringshindren. Detta på grund av att myndigheterna följer de rent formella krav som LOU har, dvs. de faktorer som myndigheterna själva inte bestämmer över, som till exempel att två tjänstemän måste vara närvarande vid anbudens öppnande.

### 7.3 Summering av analys

Analysen är uppdelad i två delar och nedan kopplas de irrationella och rationella faktorernas inverkan på besluts- och tolkningsprocessen samman med konkurrenssituationen inom branschen.

*SN- Svaga band, resursutbyte* samt en *öppen dialog* är tre irrationella faktorer vilka har en positiv inverkan på beslut och tolkning i upphandlingsprocessen, eftersom det leder till en mer rationell utvärdering av anbud. Viktigt att påpeka är dock att öppen dialog är en faktor som påverkar över tid dvs. resultatet av denna faktor uppstår i framtiden eftersom den nya utvärderingsmodellen som kommit till stånd delvis genom en öppen idalog kommer att börja användas under 2004.

*Identitet, SN- Starka band* och *Dominansstruktur* är alla irrationella faktorer vilka har en negativ effekt på beslut och tolkning i den mening att existensen av dessa ökar utrymmet för olika tolkningar i utvärderingsprocessen av anbudet och påverkar således även det beslut som fattas av vilken konsult som tilldelas ett uppdrag. De faktorer som ligger under identitet i figur 7.3 nedan uppstår på grund av denna irrationella faktor. De har samma inverkan på beslut och tolkning som identitet i upphandlingsprocessen och därför har de även samma inverkan på konkurrenssituationen i branschen.

*LOU* är en rationell faktor som inverkar både positivt och negativt på beslut och tolkning i upphandlingsprocessen. Den positiva inverkan LOU har på beslut och tolkning är att alla konsulter som lämnar ett anbud enligt förfrågningsunderlaget får sitt anbud bedömt. Den negativa inverkan är dock större än den positiva, eftersom utvärderingsmodellerna i dagsläget inte tar hänsyn till det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet.

*Tid* är en rationell faktor som har en positiv inverkan på beslut och tolkning i upphandlingsprocessen. Ju längre tid en myndighets resultatenhet varit konkurrenssatt desto mer objektivt agerar myndigheten i beslut och tolkning vid utvärdering av anbudet.

*Pris* är en rationell faktor som inverkar negativt på beslut och tolkning i upphandlingsprocessen eftersom detta styr beslutet om tilldelning av uppdrag både när det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet skall styra upphandlingen och när lägsta pris skall styra upphandlingen.

*Konkurrenslagen* är en rationell faktor vilken i sig inte är negativ, men i en upphandlingsprocess får den en negativ inverkan på beslut och tolkning. Valet av anbud är dag inte rationellt, samarbete förekommer och beställarna står i en

## Analys

dominerande position, vilket medför att konkurrenslagen inte har den inverkan på aktörernas beslut och tolkning i upphandlingsprocessen som den borde ha.

*Ekonomisk struktur* är en rationell faktor som inverkar negativt på beslut och tolkning i upphandlingsprocessen, eftersom de privata konsulterna och de statliga resultatenhetererna som skall tävla om anbuden på lika villkor har olika sätt att förhålla sig till avkastningskrav på grund av sin identitet. Detta påverkar beslut i den mening att resultatenhetererna kan gå lägre i pris än de privata och således erhålla fler uppdrag på grund av att priset i dagens modeller är den viktigaste faktorn. Ovan nämnda rationella och irrationella faktorer påverkar av beslut och tolkning i upphandlingsprocessen får följande konsekvenser för konkurrenssituationen, se figur 7.3 nedan.

		<b>Konkurrenssituationen</b>	
		<b>Stimulerar</b>	<b>Begränsar</b>
<b>Irrationell faktor</b>		SN- Svaga band Resursutbyte Öppen dialog	Identitet -fysisk närhet -psykisk närhet -relation -lojalitet -ingroup bias -språk SN- Starka band Dominansstruktur
<b>Rationell faktor</b>		LOU Tid	LOU Pris Konkurrenslagen Ekonomisk struktur

**Figur 7.3. Konkurrenssituationen inom BFTI (egen figur).** Konkurrenssituationen inom BFTI där både statliga och privata aktörer agerar. Denna stimuleras och begränsas av rationella och irrationella faktorer.

Som visas i figur 7.3 ovan begränsas konkurrensen av den delade *identitet* myndigheterna har med sina respektive resultatenheter. De underliggande faktorerna till identitet inverkar på konkurrenssituationen i branschen på ett liknande sätt, vilket leder till att både koncentrationsgrad och etableringshinder påverkas negativt. En följd av den delade identiteten är de *starka band* som finns mellan åtminstone en myndighet och dess konsultverksamhet. Detta begränsar på samma sätt som identiteten konkurrensen då nya aktörer får svårare att komma in i branschen och redan existerande aktörer har svårare att växa. Resultatenheten har fördel av tolkningen av förfrågningsunderlag vilket snedvrider konkurrensen i den mening att dessa för en fördel gentemot de privata konsulterna.

## Analys

---

*Svaga band, resursutbyta och öppen dialog* påverkar konkurrenssituationen positivt eftersom de stimulerar till minskade etableringshinder. Dessa tre bidrar till större objektivitet i upphandlingsprocessen, vilket förbättrar förutsättningarna för att konkurrera inom BFTI.

*Pris, dominansstruktur och ekonomisk struktur* begränsar alla konkurrensen inom BFTI eftersom etableringsgrad och koncentrationsgrad påverkas negativt av dessa. De subjektiva faktorerna har inte den inverkan i utvärderingen av anbud som de bör och således bidrar det låga priset till lägre marginaler. De statliga konsulterna har bättre ekonomiska förutsättningar för att ta ut låga priser än övriga konsulter, vilket leder till en snedvridning i konkurrenssituationen.

*Tid* stimulerar konkurrenssituationen inom BFTI i den mening att etableringshindren minskar. Ju längre en myndighets resultatenheter har varit konkurrensutsatt desto bättre utformade förfrågningsunderlag och affärsmässig relation till resultatenheter, vilket förbättrar situationen för konsultbolag att ta sig in i branschen.

*Konkurrenslagen* kringgås eftersom samarbete mellan myndighet och resultatenheter förekommer och detta kan liknas vid någon form av konkurrensbegränsande samarbete då etableringshinder och koncentrationsgrad påverkas negativt. Myndigheterna har en dominerande ställning, eftersom de genom att lämna uppdrag direkt till sin egen resultatenheter till viss mån kan styra utbudet och genom de ineffektiva utvärderingsmodellerna kan styra prisnivån inom branschen. Det är svårt att säga om detta innebär att myndigheterna bryter mot konkurrenslagen, dock kan konstateras att de genom smarta drag kan kringgå denna.

*LOU:s* krav på affärsmässighet stimulerar etableringshindren och således även konkurrenssituationen, eftersom myndigheterna måste beakta alla korrekt inkomna anbud, vilket leder till att även en ny aktör får samma behandling som redan etablerade konsulter. LOU:s baksida är dock den begränsning som lagen innebär på konkurrenssituationen inom BFTI. Då eftersom differentiering inte är möjlig, vilket leder till att kreativitet bland konsulterna inte lönar sig i anbudssituationen med den utformning som lagen har idag. Detta leder till en priskonkurrens även i de fall där det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet skall antas. LOU hämmar därför konkurrensen.



### 8 Slutsatser

*Med utgångspunkt från den analys som gjorts i föregående kapitel presenteras nedan studiens slutsatser genom att besvara den övergripande problemställningen samt syftet. Problemet lyder som följer; Hur inverkar rationella och irrationella faktorer på en tolknings- och beslutsprocess vid en offentlig upphandling och vilka konsekvenser får detta för konkurrenssituationen i en bransch?*

---

---

Brister i de rationella strukturerna skapar ett handlingsutrymme som förstärker möjligheten för irrationella faktorer att inverka på tolknings- och beslutsprocessen vid en offentlig upphandling. Detta får konsekvenser för konkurrenssituationen inom branschen vilket leder till att konkurrensen snedvrids.

LOU reglerar endast delar av interaktionen mellan aktörerna i branschen. Detta resulterar i ett större irrationellt handlande vilket leder till ett större handlingsutrymme vid beslut och tolkning i upphandlingsprocessen. Handlingsutrymmet ökar och snedvrider konkurrensen i branschen även på grund av att upphandlande enheter inte klarar av att formulera ett förfrågningsunderlag i linje med vad LOU förespråkar. Detta leder till att priset blir den styrande faktorn. Vidare har LOU en indirekt inverkan på handlingsutrymmet eftersom lagen inte reglerar hur utvärderingskriterierna skall definieras och kontentan är att priset blir styrande vid en upphandlingssituation.

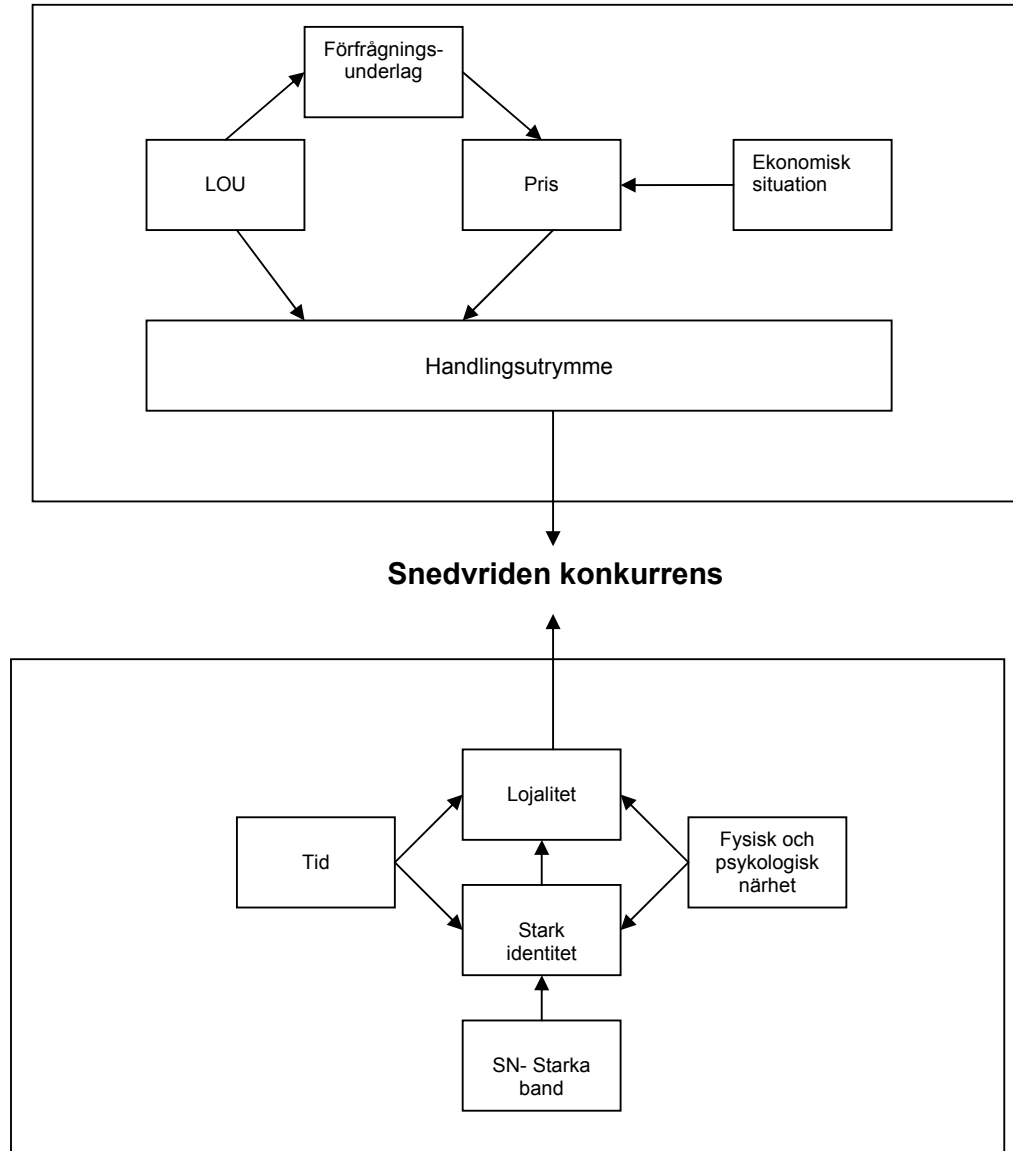
Det finns en tydlig koppling mellan en aktörs ekonomiska struktur och förutsättningar samt priset vid en upphandling. De statliga resultatenheterna har på grund av sin identitet bättre förutsättningar att pressa priset än de privata konsulterna. De utvärderingsmodeller som används idag leder till ökad irrationalitet i beslut och tolkning vid upphandlingsprocessen och detta inverkar således på handlingsutrymmet och bidrar till att konkurrensen snedvrids.

Analysen tyder på att ju längre tid en myndighets resultatenhet i region norr varit konkurrenssatt desto svagare blir den gemensamma identiteten vilket också minskar lojaliteten. Denna fysiska närhet försvårar separationen mellan myndighet och resultatenhet och bidrar enligt oss till att den gemensamma identiteten och lojaliteten finns kvar, vilket leder till ett ökat handlingsutrymme och en negativ inverkan på konkurrenssituationen. Ytterligare omständigheter som snedvrider konkurrensen inom branschen är den psykologiska närheten som existerar på grund av den delade identiteten mellan myndighet och resultatenhet.

Starka band mellan myndighet och dess resultatenhet bidrar till större irrationellt handlingsutrymme i processerna. Banverket och dess resultatenhet har dock en starkare gemensam identitet och band till varandra än vad som är fallet med Vägverket och dess resultatenhet. Relationen mellan identitet och starka band inverkar således på handlingsutrymmet vad gäller beslut och tolkning vilket bidrar till en snedvridning i konkurrensen.

## Slutsatser

I figur 8.1 nedan visas slutsatserna kring de faktorer som inverkar på beslut och tolkning vid en offentlig upphandling. Vidare illustreras de samband som existerar mellan de rationella och irrationella faktorerna samt vilken effekt detta har för konkurrenssituationen inom BFTI.



Figur 8.1. Avslutande modell vilken inrymmer studiens slutsatser (egen figur).

## 9 Avslutande diskussion

*Med utgångspunkt från de slutsatser som dragits, presenteras i detta avsnitt en diskussion, men även personliga tankar som uppkommit genom studien. Vidare presenteras förslag på fortsatta studier.*

---

---

### 9.1 Diskussion

Att privata och statliga aktörer konkurrerar med varandra på samma marknad är inte enbart fallet inom BFTI, detta är vanligt förekommande inom många olika branscher. Som vi ser det är detta inte optimalt för konkurrenssituationen eftersom statliga och privata aktörer har olika förutsättningar för att konkurrera som till största delen beror på det identitetsproblem som finns samt de ineffektivt utformade utvärderingsmodellerna. Eftersom de klart största beställarna inom branschen är statliga medför detta en beroende ställning som myndigheten fullt ut kontrollerar via styrning av utvärderingsmodell, pris och utbud. Efter genomförd studie upplever vi att det är ett problem att myndigheterna har resultatenheter, vilka konkurrerar med privata aktörer och som har fördelar av att rent juridiskt tillhöra samma organisation som myndigheten. Det enda situation då överklagan av en myndighets tilldelningsbeslut är möjlig att göra är om en privat aktör tilldelas uppdraget och en annan privat aktör vill överklaga detta. Vi upplever att det inte enbart är de privata aktörerna som tycker att detta är frustrerande utan även resultatenheter anser så inte skall vara fallet på en konkurrenssatt marknad.

Både statliga och privata konsulter har under intervjuer uttryckt sig positivt om att konkurrenssituationen inom branschen belyses eftersom de är överens om att mycket inte fungerar som det borde. Dock har vi erfarenhet att detta ämne är lite känsligt eftersom det i efterhand påpekats att vissa saker som sagts under intervjuerna bör framställas på ett neutralt sätt i uppsatsen eftersom branschen är liten och de flesta väl känner till varandra.

Eftersom det framkommit under studiens gång att det flesta aktörer har liknande nivå på sin kompetens och det råder en hård konkurrens om uppdragen är det inte troligt att vägar, järnvägar och broar inte skulle byggas om de statliga resultatenheter inte fanns. Vi ser därför ingen anledning till att resultatenheter skall fortsätta tillhöra respektive myndighet då detta enbart medför att konkurrensen snedvrids på marknaden. En bolagisering skulle avsevärt minska de begränsande faktorernas inverkan på konkurrenssituationen och detta skulle leda till att snedvridningen av konkurrensen skulle minska. Vi frågade en respondent varför bolagisering inte ägt rum och svaret var som denne upplevde det en ovilja från statens håll. Enligt oss är det märkligt att staten inte tar steget fullt ut om det ändå är mening att resultatenheter skall verka som fullt konkurrenssatta konsulter. Som det ser ut idag tycker vi att branschen befinner sig i någon slags halvt fungerande konkurrenssituation vilket många upplever är väldigt frustrerande. För att dra det till sin spets blir situationen som följande sett från myndighetshåll: *Jag beställer, jag lämnar anbud, jag utvärderar mig själv, jag tilldelar mig själv uppdraget och ingen kan överklaga detta trots att samhällets resurser skall utnyttjas så effektivt som möjligt och för att bidra till en väl fungerande konkurrens.*

## **9.2 Förslag på fortsatta studier**

Vårt teoretiska perspektiv såväl som den avslutande modellen över konkurrenssituationen samt diskussionen ovan inrymmer många frågor som skulle vara intressanta att studera närmare.

- Analys och slutsatser visar att det finns ett antal subjektiva faktorer som inverkar på tolkning och beslut i upphandlingsprocessen. Vissa kopplingar har kunnat göras, men ytterligare studier skulle med all säkerhet finna flera relationer mellan faktorerna.
- En studie över olika myndigheter som konkurrensutsatts vid olika tidpunkter skulle kunna studeras för att hitta mönster för hur en konkurrensutsättning av en myndighets resultatenhet smidigt kan genomföras för att snabbt få en väl fungerande konkurrenssituation.
- En studie över hur en utvärderingsmodell skall utformas så att det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet lättare kan urskiljas.

## Referenslista

---

### Referenslista

#### Böcker

- Alvesson, M och Sköldberg, K. (1994). *Tolkning och reflektion: Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: studentlitteratur
- Andersson, A. M. (1988). *Konkurrensanalys och marknadsagerande*. Kungälv:Goterna
- Barney, J. B. och Ouchi, W. G. (1986). *Organizational Economics*. San Fransisco: Jossey-Bas Inc Publishers
- Betti, E. (1967). *Hermeneutics as the General Methodology of the Geisteswissenschaften*. Tübingen: Mohr
- Busmeyer, J och Medin, D. L. (2002). *The Psychology of Learning and Motivation: Decision Making from a Cognitive Perspective*. London: Academic Press
- Dawes, R. M. (1998). Behavioural Decision Making and Judgment. I *Handbook of social psychology*. (Vol. 2., 497-548). New York: Random House
- Ejvegård, R. (1996). *Vetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur
- Feinman, J. (2001). The Reception of Ian McNeil's work on Contract in USA, *The Relational Theory of Contract*, (Red.) McNeil, I och Campbell, D (59-67). Sweet and Maxwell.
- Fiske, S. T. och Ruscher, J.B. (1993). Negative Interdependence and Prejudice: Whence the affect? I Mackie, D. och Hamilton, D. (Red.). *Affect, Cognition and Stereotyping* (239-268). San Diego: Academic Press
- Granovetter, M., (1992). Problems of Explanation in Economic Sociology. I Nohria, N. och Eccles, R.G. (Red). *Networks and Organizations: Structure, Form and Actions* (25-56). Boston: Harvard Business School Press
- Halvorsen, K och Andersson, Sten. (1992). *Samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur
- Hogg, A. och Deborah J. T. (2001). *Social Identity Processes in Organizational Contexts*. Hove: Sheridan Books
- Hogg, M. A. (2001). Social Categorization, Depersonalization, and Group behaviour. In Hogg, M. A. och Tindale, R. S. (Red). *Blackwell Handbook of Social Psychology: Group processes* (56-85). Oxford, UK: Blackwell.
- Holme, I. M. och Solvang, B. Kron. (1997). *Forskningsmetodik: om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur
-

## Referenslista

---

Johansson Lindfors, M-B. (1993). *Att utveckla kunskap. Om metodologiska och andra vägval vid samhällsvetenskaplig kunskapsbildning*. Lund: Studentlitteratur

Juslin, P. och Montgomery, H. (1999). *Judgment and Decision Making: Neo-Brunswikian and Process-Tracing Approaches*. London: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers

Kavle, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur

Konkurrensverket. (2000). *2000:1 Konkurrensen i Sverige under 90-talet- problem och förslag*. Stockholm: Konkurrensverket, 2000

Lincoln, Y. S. och Guba, E.G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills, California: Sage

Lundahl, U. och Skärvad, P-H. (1999). *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. Lund: Studentlitteratur

Lundin, R. (2003). *Identitet och beslutsfattande: konstitution, relation och kreation*. Doktorsavhandling. Stockholm, pedagogiska institutionen: Stockholms universitet

MacNeil, I.R. (1980) *The New Social Contract: An Inquiry into Modern Contractual Relations*. New Haven: Yale University Press

MacNeil, I.R. (2001). *The Relational Theory of Contract*. London: Sweet & Maxwell

March, J. G. (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York : Free Press, cop.

March, J. G. (1988). *Decisions and Organizations*. Great Britain: T. J. Press Ltd

Montgomery, H. (1989). From Cognition to Action: The Search for Dominance in Decision Making. I Montgomery, H. och Svenson, O. (Red.) *Process and Structure in Human Decision-Making*. Chichester, UK: Wiley and Sons

Montgomery, H. (1983). Decision Rules and the Search for a Dominance Structure: Towards a Process Model of Decision Making. I Humpreys, P. C, Svenson, O. och vari, A. (Red.) *Analyzing and Aiding Decision Processes* (343-369). Amsterdam: North-Holland

Patel, R. och Tebelius, U. (1987). *Grundbok i forskningsmetodik*. Lund: Studentlitteratur

Pfeffer, J. och Sutton, R. I. (2000). *The knowing-doing gap*. Boston: MA: Harvard University Press

Porter, M.E. (1980). *Konkurrensstrategi*. Göteborg: ISL Förlag,.

Porter, M.E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. London: MacMillan Press Ltd

---

## Referenslista

---

Rubelowitz, S. (1980). *Utredning och forskningsmetodik*. Göteborg: Akademiförlaget

Scherer, F. M. (1980). *Industrial Market Structure and Economic Performance*. (2:a uppl.) Houghton: Mifflin Company

Silverman, D. (1993). *Interpreting Qualitative Data; Methods for Analysing Talk, Text and Interaction*. London: Sage

Smith, A. (1970). *The Wealth of Nations*. Penguin: Harmondsworth

Sölvell, Ö. och Bengtsson, M. (1997). *Innovative Performance in Industries- The Role of Industry Structure, Climate of Competition and Cluster Strength*. Stockholm: The Institute of International Business at the Stockholm School of Economics

Tajfel, H. och Turner, J. C. (1979). An Integrative Theory of Intergroup Conflict. I Auston, W. G. och Worchel, S. (Red.) *The Social Psychology of Intergroup Relations* (pp 33-47). Monterey, Ca: Brooks-Cole

Tajfel, H. (1972). Social Categorization. English manuscript of "La categorization sociale". I. S. Moscovici (Red.) *Introduction à la Psychologie Sociale* (Vol. 1., 272-302). Paris: Larousse

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

### Vetenskapliga artiklar

Alvesson, M. och Lindkvist, L. (1993) Transaction Costs, Clans and Corporate Culture. *Journal of Management Studies*, 30:3.

Ashforth, B. E. och Mael, F. (1989) Social Identity Theory and the Organization. *Academy of Management Review*, 14, (1), 20-39.

Dyer, J. (1997) Effective Interfirm Collaboration: How Firms Minimize Transaction Costs and Maximize Transaction Value, *Strategic Management Journal*, 18 (7): 535-556.

Granovetter, M. (1973) The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78, 1360-1380.

Hastie, R. (2001) Problems for Judgment and Decision Making, *Annual Review of Psychology*, 52, 139-157.

Jost, J. T., och Banaji, M. R. (1994) The Role of Stereotyping in System-Justification and the Production of False Consciousness. *British Journal of Social Psychology*, 33, 1-27.

Krackhardt, D och Stern, R. N. (1988) Structuring of Information Organizations and the Management of Crisis, *Social Psychology Quarterly*, 51, (2), 123-140.

---

## Referenslista

---

Kvoka, J. E och Ravenscraft, D. J (1986) Cooperation-Rivalry- Price-Cost Margins by Line of Business. *Economica*, 53, (211), 351-363.

Lewis, A. C. och Sherman, S. J. (2003) Hiring you Makes me Look Bad: Social-Identity Bases Reversals of the In-group Favouritism Effect. *Organizational Behaviour and Human Decision Making*, 90, 262-276.

MacNeil, I. R. (1983) Values of Contract: Internal and External. *Northwestern University Law Review*, 340-418.

Montgomery, H. (1994a). Towards a Perspective Theory of Decision Making and Judgment. *Acta Psychologica*, 87, 155-187.

Ouchi, W.G. (1980) Markets, Bureaucracies, and Clans, *Administrative Science Quarterly*, 25, 129-141.

Poppo, L. och Zenger, T. (2002) Do Formal Contracts and Relational Governance Function as Substitute or Complements?. *Strategic Management Journal*, 23, 707-725.

Svensson, O. (1979) Process Descriptions of Decision Making, *Organizational Behavior and Human Performance*, 23, 61-82.

Svenson, O. (1992). Differentiation and Consolidation Theory of Human Decision Making: A Frame of Reference for the Study of Pre-and Post-Decision Processes. *Acta Psychologica*, 80, 143-168.

### Andra skriftliga källor

Andersson, P. (2001). *Expertise in Credit Granting. Studies of Judgment and Decision Making Behavior*. Stockholm: Handelshögskolan,

Edwardsson, E. (2003). *Konkurrenslagen och konkurrensbegränsande offentliga regleringar*. Uppsala: Uppsala universitet.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU), (2002). *Upphandling av konsulttjänster enligt 6 kap. LOU*, Nämnden för offentlig upphandling.

SOU (1995). 1995:105. Konkurrens i balans, Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning. Norstedts Tryckeri AB.

Sundbom, P-A. (2003). *Offentlig upphandling och konkurrens*. Konkurrensverket.

### Rapporter

Karaszi., P. (1997) Konkurrensguiden. Stockholm:Konkurrensverket.

---



## Referenslista

---

Närings- och teknikutvecklingsverket. (1998) *Infrastruktur och regional utveckling 1998:27*.

Lindkvist, T. (2001) *Kvalitet eller pris?, Upphandling av arkitektjänster enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU)*. Stockholm: Arkus.

Salo, I. (2000) *A Psychological Process Approach to Decision Making: Post-Decision Restructuring of value Conflicts*, Lund: Department of Psychology, University of Lund.

### Internet

Banverket

[www.banverket.se](http://www.banverket.se), 2003-12-17

Banverket Projektering

[www.banverket.se](http://www.banverket.se), 2003-12-17

Euroinfo

<http://www.euroinfo.se/omr4/upphandling/faktablad.htm#intro>, 2003-11-19

Konkurrensverket

<http://www.kkv.se/indexns.html>, 2003-10-14, 2003-11-06, 2003-11-19

Vägverket

[www.vv.se](http://www.vv.se), 2003-12-17

Vägverket Konsult

[www.vv.se](http://www.vv.se), 2003-12-17

### Muntliga källor

Privat aktör A, 2003-12-04

Privat aktör B, 2003-12-05

Vägverket, 2003-12-03

Vägverket Konsult, 2003-12-04

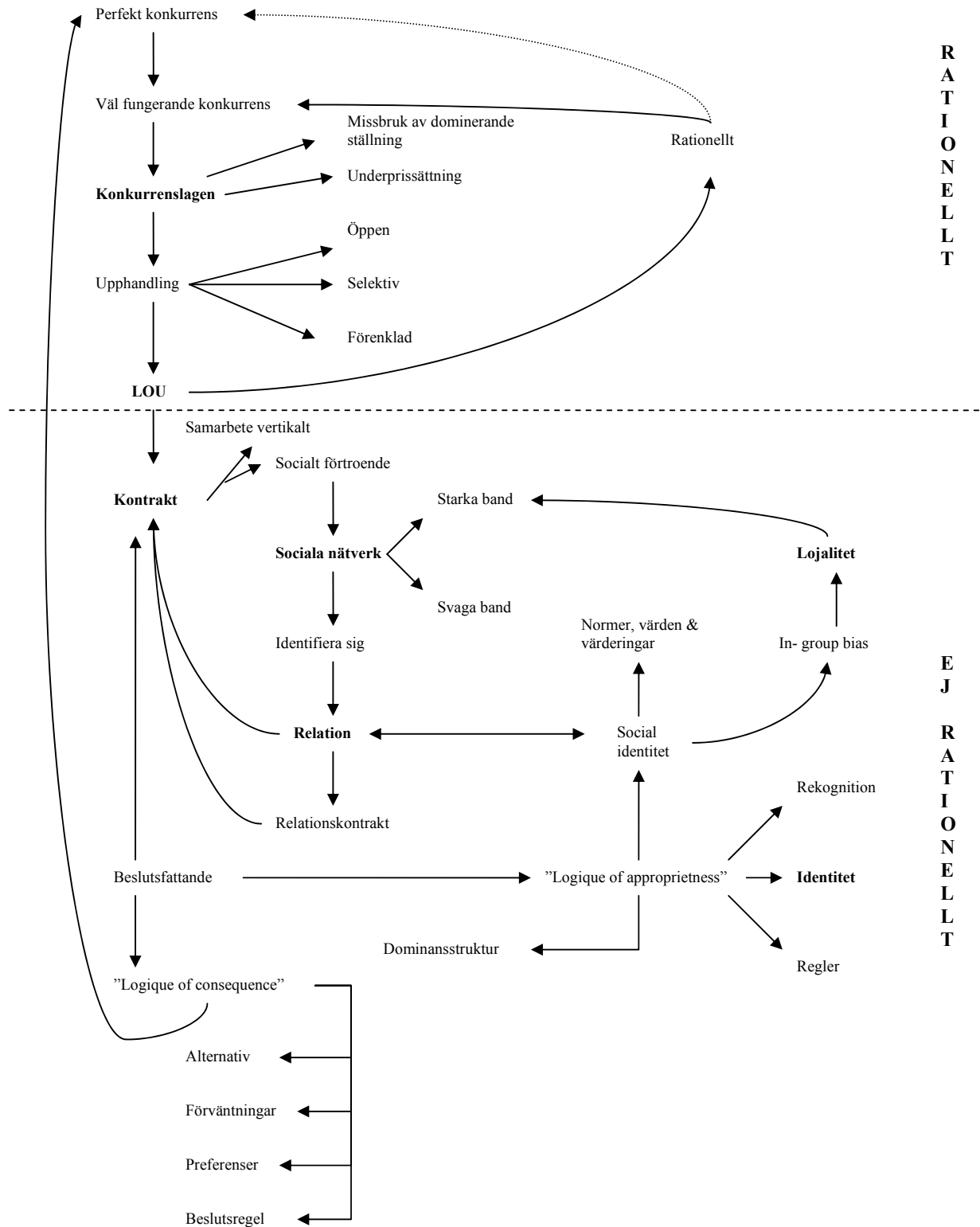
Banverket, 2003-12-02

Banverket Projektering, 2003-12-02

Wällberg, Jonas, Tyréns Infrastruktur AB, 2003-09-05

---

# Bilaga 1 – Plattform för det teoretiska perspektivet



### **Intervjuguide**

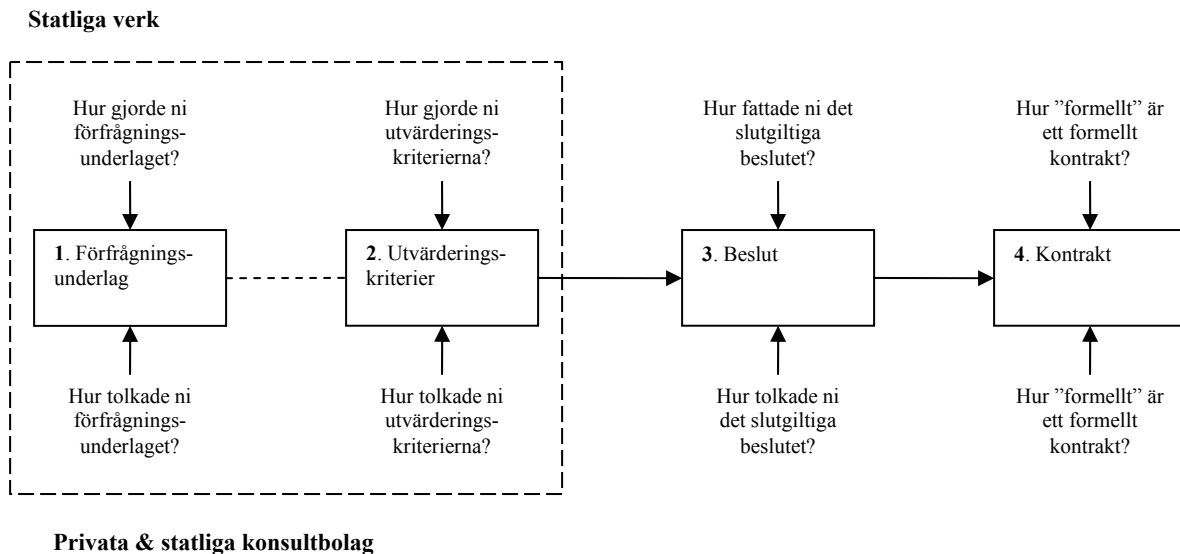
#### **Introduktion**

- Datum, ort, person, företag/myndighet
- Inspelning
- Personuppgifter, arbetsuppgifter, befattning, antal år i branschen (erfarenhet)

#### **Branschen**

- Hur ser branschen ut? (antal aktörer, omsättning, konkurrens)
- Det finns både privata och offentliga aktörer inom branschen, har det skett någon avreglering?
- Hur fungerar det med båda typer av aktörer? Är det någon skillnad dem emellan? Arbetar offentliga och privata aktörer på olika sätt?

#### **Upphandlingsprocessens huvudfrågor**



## Bilaga 2- Intervjuguide

---

### **Kontrollpunkter**

#### **(1). Förfrågningsunderlag**

##### Statliga verk

Kan ni berätta om:

- Hur ett förfrågningsunderlag konstrueras?
- Vilka utgångspunkterna är i konstruktionen av förfrågningsunderlaget?
- Vilka riktlinjer som måste följas vid konstruktionen av ett förfrågningsunderlag samt vad dessa är baserade på (Lagar, normer)

##### Privata och statliga konsultbolag

Kan ni berätta om:

- Huruvida förfrågningsunderlaget kan tolkas på olika sätt? Finns utrymme för tolkningsfrihet?
- Huruvida lagar och normer spelar in i ett förfrågningsunderlag? Finns utrymme för subjektivitet?

#### **(2). Utvärderingskriterier**

##### Statliga verk samt privata och statliga konsultbolag

Kan ni berätta om:

- Utvärderingskriterierna, vad de betyder, hur de mäts samt viktning och relationen dem emellan?
  - Betydelsen av kriterierna, är ett kriterium viktigare än något annat?
  - Utvärderingskriterierna gav en adekvat bild av vad som var nödvändigt för just denna upphandling?
  - Det kan tänkas att andra faktorer än utvärderingskriterierna spelar in? (subjektiva)
  - Det kan finnas alternativa sätt att göra en utvärdering på?
  - Samma utvärderingskriterier alltid används vid upphandling?
  - Hur ni ser på systemet med utvärderingskriterierna och hur det fungerar? Tror ni att det finns skillnader på hur olika aktörer uppfattar det hela?
  - Vad skiljer konkurrenter åt gällande utvärderingskriterierna (kvalitet, kompetens, miljöledningssystem, pris?)
-

## Bilaga 2- Intervjuguide

---

### (3). Beslut

#### Statliga verk

Kan ni berätta om:

- Hur ni beslutade om val av leverantör? Grundade det sig enbart på utvärderingskriterierna?

#### Privata och statliga konsultbolag

Kan ni berätta om;

- Hur ni tolkade beslutet av val av leverantör? Grundar det sig enbart på utvärderingskriterierna?

### (4). Kontrakt

#### *Statliga verk samt privata och statliga konsultbolag*

Kan ni berätta om:

- Ni tror att ett formellt kontrakt kan inkludera alla aspekter som påverkar valet i en beslutsprocess?
- Hur banden ser ut mellan aktörerna inom branschen? (konferenser, fredagsöl, träffas i olika sammanhang)
- Det finns olika typer av relationer mellan aktörerna? Har alla aktörer samma typ av relation till varandra? (Sociala nätverk)

### **Kontrollfrågor konkurrens**

#### *Statliga verk samt privata och statliga konsultbolag*

Kan ni berätta om:

- Vilka är de viktigaste konkurrensmedlen är?
  - LOU och betydelsen av lagen vid en offentlig upphandling? Går det att följa riktlinjerna konsekvent?
  - Har alla aktörer samma typer av förutsättningar när det gäller tilldelning av uppdrag?
-