



HÖGSKOLAN FÖR LÄRANDE  
OCH KOMMUNIKATION  
HÖGSKOLAN I JÖNKÖPING

# **Kommunikation i offentlig upphandling**

**En explorativ studie av kommunikationen mellan  
myndigheter och småföretag**

**Annika Wetterlund**

C-uppsats  
Medie- och kommunikationsvetenskap

Höstterminen 2008

Handledare:  
Staffan Sundin

Examinator:  
Karin Wennström



## **ABSTRACT**

---

Annika Wetterlund

### **Communication in public procurement**

An exploratory study on the communication between public authorities and small businesses

Pages: 51

---

Public procurement is conducted by public sector to purchase supplies and services. Studies show that small businesses do not participate in public procurement at the same extension as big businesses. Bureaucratic formulated tender specifications and irrelevant requirements are given as some possible reasons. The communication between procurers and suppliers has been described as unsatisfactory and as a consequence, the products being asked for by the procurers are seldom the best for satisfying their needs.

The purpose for this thesis is to examine the communication between public authorities and small business in public procurement. The issues for the study are how the participants communicate, which communicative obstacles might occur and how these obstacles can be overcome. A qualitative approach has been used to illuminate different aspects of the communication. Seven long interviews with representatives from both public authorities and small businesses in Jönköping county has been conducted.

The result shows that the participants communicate mostly through written communication. Verbal communication is being avoided by the authorities to protect the principle of equal treatment, though it was found in some phases of the procurement process. Electronic channels are used in many situations but the tenders are often delivered in physical form. Direct communication does exist even though indirect communication is more dominant.

To formulate complex information in an explicit way is one of the obstacles that was observed in the study. The whole process has to be conceived by the procurers from the start, since the tender specification as a rule cannot be changed afterwards. The tender specifications are considered very extensive by respondents from small businesses, and recurrences of information are common. They also experience that some requirements being asked for do not fill a purpose for the outcome of the process. On the other hand, some authorities refer to that the requirements creates a high lowest level and that they do have a great importance.

Respondents from the small businesses seem to consider it being easy to get their questions about uncertainties in the tender specification answered, but they also want greater possibilities to discuss alternative solutions to the authorities needs. The use of an electronic procurement tool can make the evaluation phase easier for the procurers. It can also give the suppliers a kind of feedback since the system alert if some requirements in the tender are not being fulfilled.

---

Key words: Government purchasing, public procurement, communication, SME, small business.

---



C-uppsats 15 hp  
inom Medie- och kommunikationsvetenskap  
Höstterminen 2008

## **SAMMANFATTNING**

---

Annika Wetterlund

### **Kommunikation i offentlig upphandling**

En explorativ studie av kommunikationen mellan myndigheter och småföretag

Antal sidor: 51

---

Offentlig upphandling används av den offentliga sektorn för att ingå avtal eller teckna kontrakt med leverantörer av varor och tjänster. Rapporter har visat att småföretag inte deltar i offentlig upphandling i samma utsträckning som större. Kostnader för företagen att ta fram anbud har angivits som orsak liksom att förfrågningsunderlagen är krångligt utformade och att kraven som ställs är irrelevanta. Kommunikationen mellan upphandlande myndigheter och företagen har beskrivits som otillräcklig och att kunskapen om det som upphandlas därmed blir lidande.

Uppsatsens syfte är att undersöka kommunikationen mellan myndigheter och småföretag i samband med offentlig upphandling. Hur aktörerna kommunicerar, vilka hinder av kommunikativ karaktär som eventuellt förekommer samt hur dessa hinder kan övervinnas är de frågeställningar som använts. Med kvalitativ metod har aspekter av kommunikationen kunnat belysas. Sju halvstrukturerade samtalsintervjuer har genomförts med respondenter från både myndigheter och småföretag i Jönköpings län.

Resultatet från undersökningen visar att aktörerna kommunicerar främst genom skriftliga former. Muntlig kommunikation undviks av myndigheterna för att värna om likabehandlingsprincipen. Det förekommer dock i vissa faser. Elektroniska kanaler används i många situationer. Företagen lämnar dock ofta sina anbud i fysisk form. Direkt kommunikation mellan aktörerna förekommer men det är indirekt kommunikation som är mest framträdande.

Att formulera komplex information på ett tydligt sätt är ett av de hinder som framkommit. Hela processen måste tänkas ut i förväg av myndigheterna och förfrågningsunderlaget får normalt inte ändras i efterhand. Underlagen upplevs ibland vara väldigt omfattande och fulla av upprepningar. Oenighet om kravens betydelse för upphandlingens utgång råder. En del företagsrespondenter upplever att det ställs krav som inte tas hänsyn till, medan någon myndighetsrespondent menar att dessa krav ställs för att skapa en hög lägstanivå.

Företagsrespondenterna vittnar om att det är enkelt att få svar på frågor angående otydligheter i förfrågningsunderlaget. Diskussioner om bättre lösningar på myndigheternas behov efterfrågas dock av leverantörer. Att använda ett elektroniskt upphandlingssystem kan underlätta för myndigheter i utvärderingsfasen. Systemet kan också ge anbudsgivaren en form av feedback på anbudet då det varnar för om krav har missats.

---

Sökord: Offentlig upphandling, kommunikation, SME, myndigheter, småföretag

---

# Tack

Staffan Sundin – För värdefull handledning och gott tålamod

Anne-Sophie ”Fia” Naumann – För din tid som bollplank

Göran Denitton, OPIC – För utökad tillgång till upphandlingsbiblioteket

Respondenter

# INNEHÅLL

<b>1</b>	<b>INLEDNING</b>	<b>1</b>
1.1	Läsanvisningar	1
<b>2</b>	<b>OFFENTLIG UPPHANDLING</b>	<b>3</b>
2.1	Vad är offentlig upphandling?	3
2.2	Upphandlingsprocessen	4
2.3	Småföretags deltagande i offentlig upphandling	8
<b>3</b>	<b>TEORI OCH TIDIGARE FORSKNING</b>	<b>11</b>
3.1	Kommunikation	11
3.1.1	Vad är kommunikation?	11
3.1.2	Centrala begrepp i kommunikationsprocessen	11
3.1.3	Hinder för kommunikationsflödet	13
3.1.4	Nivåer för kommunikation	13
3.1.5	Organisationers kommunikationsverksamhet	14
3.2	Samverkan i samhället	16
3.2.1	Institutionerna	16
3.2.2	Relationen mellan myndigheter och småföretag	17
<b>4</b>	<b>PROBLEMPRECISERING</b>	<b>19</b>
4.1	Syfte och frågeställningar	19
4.2	Begreppsdefinition och avgränsningar	19
<b>5</b>	<b>METOD</b>	<b>21</b>
5.1	Metodval	21
5.2	Pilotstudie	22
5.3	Urval	22
5.3.1	Upphandlande myndigheter	22
5.3.2	Småföretag	23
5.4	Material	24
5.4.1	Insamling	24
5.4.2	Analys	25
5.5	Diskussion om undersökningens kvalitet	25

<b>6</b>	<b>RESULTAT</b>	<b>29</b>
6.1	<b>Hur kommunicerar aktörerna?</b>	<b>30</b>
6.1.1	Inköpsbehovet	30
6.1.2	Anbudet	32
6.1.3	Tilldelningen	33
6.1.4	Sammanfattning av hur aktörerna kommunicerar	33
6.2	<b>Innehåller upphandlingsprocessen några kommunikativa hinder samt hur kan eventuella hinder övervinnas?</b>	<b>34</b>
6.2.1	Inköpsbehovet	34
6.2.2	Anbudet	39
6.2.3	Tilldelningen	42
6.2.4	Sammanfattning av upphandlingsprocessens kommunikativa hinder samt hur dessa hinder kan övervinnas	42
<b>7</b>	<b>DISKUSSION</b>	<b>45</b>

## **REFERENSER**

**Bilaga 1 - Information och intervjuguide för myndighet**

**Bilaga 2 - Information och intervjuguide för företag**



# 1 INLEDNING

Offentlig upphandling. Smaka på orden. En del människor undrar vad det är. Andra pustar och ryser av tanken på myndigheters byråkrati. För vissa är det en vardag och ett smidigt sätt att göra affärer på. För mig är det en utmaning att skriva uppsats om.

Offentlig upphandling är ett område som tilldrar sig ett visst intresse inom svensk politik. Detta är inte särskilt konstigt med tanke på att svensk upphandling av varor och tjänster uppgår till ett värde av cirka 500 miljarder kronor enligt Konkurrensverket.<sup>1</sup> I en debattartikel från september 2008 skriver näringsminister Maud Olofsson (c) och kommun- och finansmarknadsministern Mats Odell (kd) att regeringen ska avsätta 133 miljoner kronor under en treårsperiod till utvecklingen av offentlig upphandling. Pengarna ska bland annat leda till att fler företag lämnar anbud – främst små och medelstora. I dagsläget anses alltför få företag delta för att få tillräcklig konkurrens och därmed valuta för skattebetalarnas pengar.<sup>2</sup>

Mitt eget intresse för offentlig upphandling väcktes när jag gjorde praktik på en svensk myndighet. Man upphandlade då ett ramavtal för kommunikationstjänster och min upplevelse av det hela var att det var väldigt byråkratiskt – på ett negativt sätt – och ett oerhört komplext system. Behövde det verkligen vara så krångligt? Och behövde myndigheterna verkligen använda ett så invecklat språk? Det omfattande arbete som dessutom verkade ligga bakom varje anbud väckte också frågan hur en småföretagare överhuvudtaget kunde ha tid att noggrant utforma ett anbud. Ett uppsatsämne tog form när jag bestämde mig för att titta på offentlig upphandling ur ett kommunikativt perspektiv – med fokus på relationen mellan småföretag och myndigheter.

En första översikt av den forskning som finns om offentlig upphandling gav intrycket att den främst bedrivs ur ekonomiskt eller juridiskt perspektiv. Kommunikativa aspekter berörs givetvis, men en mer heltäckande bild av kommunikation i offentlig upphandling saknas. En sådan helhetsbeskrivning behövs för att förstå det komplexa system som offentlig upphandling utgör och därmed synliggöra forskningsproblem som kommunikationsvetenskapen bör ta sig an.

Syftet med min uppsats är att undersöka kommunikation mellan myndigheter och småföretag i samband med offentlig upphandling – hur aktörerna kommunicerar, vilka eventuella kommunikationsproblem som finns och hur de kan övervinnas. Då offentlig upphandling som nämnts är ett komplext system och utrymmet i en C-uppsats är begränsat, gör jag inte anspråk på att ge en fullständigt heltäckande bild av de kommunikativa aspekterna. Min ambition är dock att ge en första inblick i ämnet. Denna inblick kan sedan ligga till grund för vidare forskning – både djupare och bredare.

## 1.1 Läsanvisningar

Uppsatsen riktar sig främst till två olika målgrupper. Å ena sidan riktar den sig till personer med anknytning till Medie- och kommunikationsvetenskap, å andra sidan till personer med intresse i

---

<sup>1</sup>Konkurrensverket, *Forskning om konkurrens och upphandling* (elektronisk). Tillgänglig: <<http://www.kkv.se/t/Page.aspx?id=309>> (08-12-28)

<sup>2</sup>Mats Odell och Maud Olofsson, "Debatt: Budgetpengar ska ge bättre offentlig upphandling", *Dagens Industri*, (elektronisk). Tillgänglig: <<http://di.se/Avdelningar/Artikel.aspx?ArticleID=2008\09\12\300373&sectionid=undefined>> (08-10-13).

offentlig upphandling. Kapitel 2 ger en översikt av offentlig upphandling och vilka svårigheter som påvisats i tidigare undersökningar. Personer med förkunskaper om offentlig upphandling kan bläddra förbi avsnitt 2.1 och 2.3, eftersom dessa ger en beskrivning av upphandlingsprocessen och dess principer – riktat till dem utan tidigare kunskaper. Avsnitt 2.3 bör dock läsas för att få en bakgrundsförståelse av problematiken kring småföretag och offentlig upphandling. Kapitel 3 ger en redogörelse för den kommunikationsteoretiska grund som undersökningen bygger på samt tidigare forskning om bland annat relationen mellan småföretag och myndigheter. I kapitel 4 preciseras uppsatsens problemgrund, syfte och frågeställningar. Kapitel 5 avhandlar den metod som använts i undersökningen; kvalitativa samtalsintervjuer. Det förs också ett resonemang om undersökningens kvalitet. I kapitel 6 redovisas uppsatsens resultat. Kapitel 7 avslutar uppsatsen med en diskussion kring undersökningens resultat samt ger förslag på vidare forskning.

För det fortsatta läsandet bör det klargöras vad som menas med småföretag. SME – small and medium sized enterprises – är i sammanhanget ett vanligt förekommande begrepp och omfattar tre olika kategorier av företag. Enligt EU:s definitioner omfattar hela SME-kategorin *små och medelstora företag* vilka sysselsätter färre än 250 personer och som har en årsomsättning på maximalt 50 miljoner €. Inom SME finns också kategorin *små företag*. Dessa sysselsätter färre än 50 personer och omsättningen får inte överstiga 10 miljoner €. Den sista kategorin inom SME är *mikroföretag* där antalet sysselsatta är färre än tio personer och omsättningen 2 miljoner € eller lägre.<sup>3</sup> *Småföretag* används som begrepp i uppsatsen och avser då endast små- och mikroföretag om inget annat anges.

---

<sup>3</sup> Nutek, *EU:s definition av SMF/SME* (elektronisk), Tillgänglig: <<http://www.nutek.se/sb/d/140/a/212/>> (08-11-18)

## 2 OFFENTLIG UPPHANDLING

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av offentlig upphandling och hur processen går till. Beskrivningen är inte heltäckande men anses vara tillräcklig för att ge den introduktion som krävs för fortsatt läsande av uppsatsen. Kapitlet avslutas med en översikt av småföretags möjligheter att delta i offentlig upphandling.

### 2.1 Vad är offentlig upphandling?

När en myndighet ska göra inköp av varor eller tjänster ska det ske genom offentlig upphandling. Enkelt uttryckt skulle offentlig upphandling kunna jämföras med en tävling där de leverantörer som är intresserade av att sälja varan eller tjänsten till myndigheten deltar – och den leverantör som föreslår det mest fördelaktiga priset vinner. I praktiken är det dock något mer komplicerat än så. Den officiella definitionen av begreppet är:

Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggentreprenader.<sup>4</sup>

De åtgärder som omtalas i ovanstående citat regleras av ”Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling” (LOU). Syftet med lagen – och offentlig upphandling - är att skattebetalarnas pengar ska användas på ett så fördelaktigt sätt som möjligt och att en sund konkurrens bland företag inom EU/EES ska gynnas. LOU har också som syfte att försäkra att alla upphandlingar sker på lika villkor för de inblandade.<sup>5</sup> De som omfattas av lagen benämns ”upphandlande myndigheter” och är statliga och kommunala myndigheter inom den offentliga sektorn. Kommuner, landsting, statliga verk och myndigheter omfattas med andra ord av lagen, liksom vissa statliga bolag.<sup>6</sup>

I LOU finns fem grundläggande EG-rättsliga principer för att försäkra att upphandlingen sker på lika villkor. Den första är *icke-diskrimineringsprincipen*, vilken innebär att det är förbjudet att diskriminera leverantörer på grund av deras geografiska läge och nationalitet. Krav som premierar företag på den egna hemorten framför företag i andra regioner eller länder inom EU får med andra ord inte ställas av den upphandlande myndigheten. Den andra principen avser *likabehandling*. Alla leverantörer ska behandlas lika och ges samma förutsättningar. *Transparensprincipen* är den tredje principen och handlar om öppenhet och förutsebarhet. För att leverantörerna ska garanteras samma förutsättningar, ställs krav på de upphandlande myndigheterna att informera om det tillvägagångssätt man avser använda samt att hålla sig till det. Nästa princip gäller *proportionalitet*. De krav som ställs på leverantörerna ska stå i proportion till den aktuella upphandlingens syfte – varken mer eller mindre. Principen om *ömsesidigt erkännande* är den femte och sista principen och innebär att intyg och certifikat som utfärdats av behörig myndighet i någon av EU:s medlemsstater också ska gälla i samtliga medlemsstater.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Kristian Pedersen, *Upphandlingens grunder: en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna* (Stockholm: Jure, 2008), 15.

<sup>5</sup> Konkurrensverket, *Konkurrens och upphandling* (elektronisk). Tillgänglig: <[http://www.kkv.se/t/SectionStartPage\\_\\_\\_153.aspx](http://www.kkv.se/t/SectionStartPage___153.aspx)> (08-11-11).

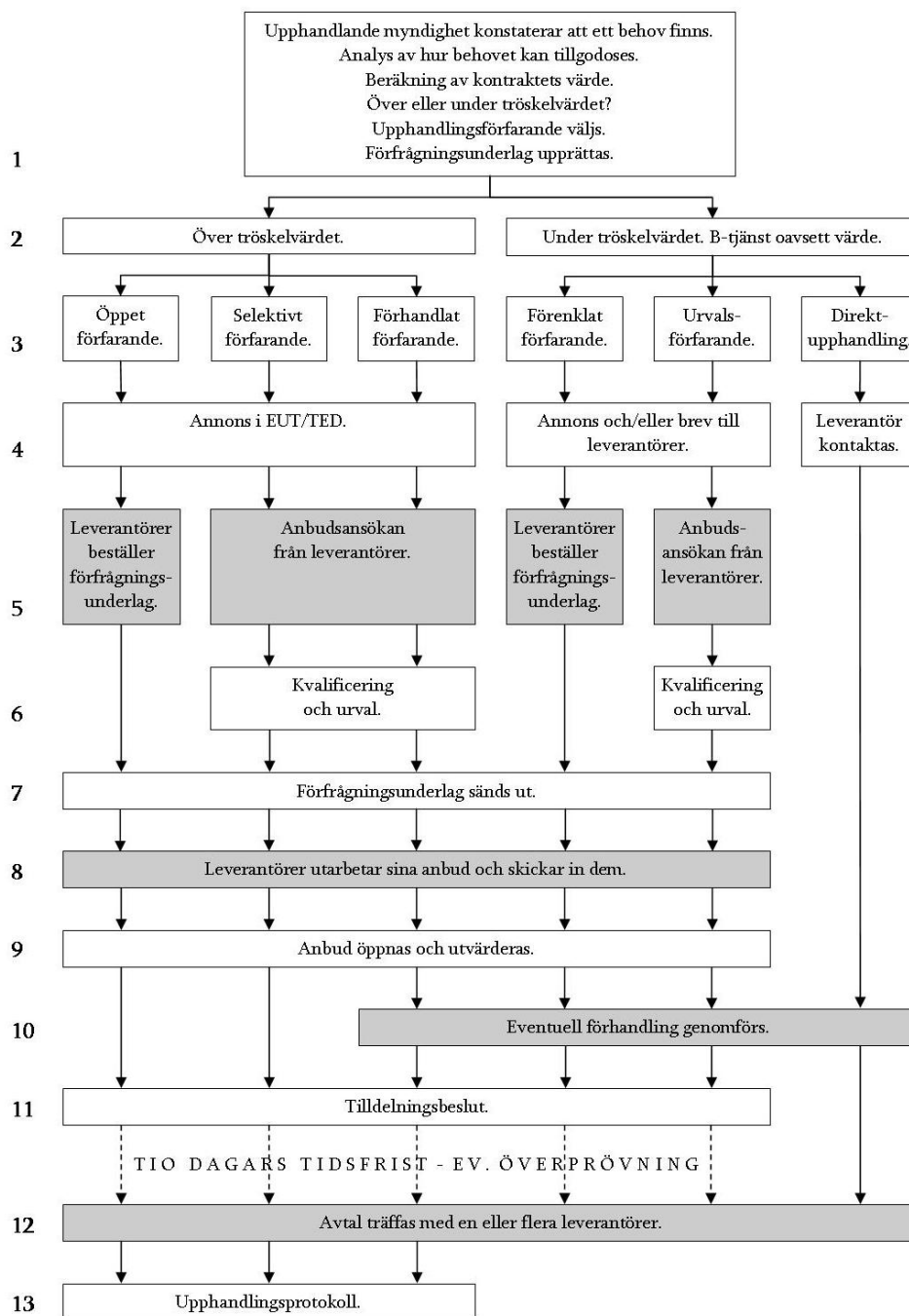
<sup>6</sup> Konkurrensverket, *Upphandlingsreglerna - en introduktion*, (2008), 7.

<sup>7</sup> Pedersen, 33-35.

## 2.2 Upphandlingsprocessen

Ovanstående principer styr förutsättningarna för det fortsatta upphandlingsförfarandet. Men hur går det då till? För att förklara processen används ett flödesschema – se figur 1. Processen beskrivs enligt schemat uppifrån och ned. Vissa faser beskrivs mer ingående än andra, då de har större betydelse för undersökningens syfte. Faserna är numrerade och i efterföljande text används samma numrering. Gråmarkerade rutor markerar var leverantörerna har aktiviteter.

Figur 1- Flödesschema över upphandlingsprocessen.<sup>8</sup>



<sup>8</sup> Något modifierad. Leif Norberg, Merit Israelsson, och Björn Israelsson, *Offentlig upphandling: en outnyttjad miljardmarknad: handbok för leverantörer* (Stockholm: Industrilitteratur, 1999), 112.

1. En upphandlingsprocess inleds med att den upphandlande myndigheten konstaterar att ett *behov* av inköp finns. En *analys* av hur behovet bäst kan tillgodoses genomförs. I analysen beräknas även vad värdet av kontraktet kommer att bli – och om det därmed hamnar över eller under *tröskelvärdet*.<sup>9</sup> Tröskelvärdet avgör vilket eller vilka kapitel inom LOU som ska tillämpas och därmed också vilket *förfarande* som kan användas (mer om förfarande i punkt 2 och 3). Tröskelvärdet är olika stort beroende på om det rör sig om en vara, tjänst eller byggtreprenad som ska upphandlas, samt om det rör sig om en statlig eller övrig upphandlande myndighet. Tröskelvärdena fastställs av den Europeiska kommissionen vartannat år och är för närvarande drygt 1,2 miljoner SEK för statliga myndigheter gällande varor och tjänster samt drygt 1,9 miljoner SEK för övriga upphandlande myndigheter. Tröskelvärdet för byggtreprenader uppgår till knappt 48 miljoner SEK.<sup>10</sup>

Det kanske mest centrala dokumentet i offentlig upphandling är det så kallade *förfrågningsunderlaget*. I förfrågningsunderlaget formuleras förutsättningarna för upphandlingen. Det ska beskriva de krav som den upphandlande myndigheten ställer på leverantörerna och även på varan eller tjänsten som är föremål för upphandling, hur anbuden kommer att utvärderas (anbud är en form av offert och beskrivs i punkt 8), vilka avtalsvillkor som kommer att gälla för kontraktet samt vilka administrativa bestämmelser som kommer att tillämpas under upphandlingsprocessen. De krav som ställs på leverantören kan exempelvis handla om produktionskapacitet och ekonomiska förutsättningar. Varan eller tjänsten som upphandlas beskrivs med hjälp av en uppdragsbeskrivning eller en teknisk specifikation för att leverantörerna ska förstå vad som efterfrågas. Den tekniska specifikationen kan handla om vilken prestanda eller funktioner produkten ska uppfylla, eller hänvisa till en viss standard. Kraven får inte formuleras så att ett enskilt varumärke eller ursprung utpekas eller så att det endast är en leverantör som har möjlighet att leverera varan eller tjänsten. Kraven brukar formuleras som *skall-krav* och *bör-krav*. Samtliga skall-krav i förfrågningsunderlaget ska vara uppfyllda för att anbudet ska kunna antas, medan bör-kraven inte behöver vara uppfyllda – men bör vara det för att nå höga poäng i utvärderingsfasen (se punkt 9). Anledningen till att förfrågningsunderlaget är så centralt är för att det normalt inte får ändras under upphandlingens gång. I viss mån kan delar i underlaget förtydligas, men alltför stora förändringar får inte göras, utan då ska upphandlingen göras om från början. Den upphandlande myndigheten måste därför vara väldigt noggrann i sitt arbete med förfrågningsunderlaget. Allt som leverantörerna behöver veta för att utforma sina anbud ska finnas i underlaget.<sup>11</sup>

2. Ovan beskrevs att kontraktets värde – om det hamnar över eller under det aktuella tröskelvärdet – avgör vilket kapitel i LOU som ska tillämpas och därmed också vilket *förfarande* som kan användas. Ytterligare en del som avgör vilket kapitel och förfarande som ska tillämpas är uppdelningen av tjänster i *A- och B-tjänster*. En A-tjänst anses vara extra lämplig för internationell konkurrens medan B-tjänster endast är lämpliga att upphandla inom nationens gränser. Exempel på A-tjänst är reklamtjänster och organisationskonsultation, medan hälso- och sjukvård och juridisk verksamhet räknas som B-tjänst. A-tjänster följer den vänstra vägen på flödesschemat om kontraktets värde beräknas överstiga tröskelvärdet, den högra vägen om värdet är under. B-

---

<sup>9</sup> Konkurrensverket, *Upphandlingsreglerna - en introduktion*, 8.

<sup>10</sup> Pedersen, 51-52.

<sup>11</sup> *Ibid.*, 81-89.

tjänster ska alltid upphandlas enligt den högra vägen – oavsett värde. Den högra vägen följer bestämmelser vilka inte omfattas av EG-direktiven utan som är nationellt utformade.<sup>12</sup>

3. Generellt sett avgör förfarandet vilka som får delta i upphandlingen, om förhandling med eventuella leverantörer får ske och hur upphandlingen ska annonseras (annonsering behandlas i nästa stycke). Vid *öppet förfarande* får alla intresserade leverantörer delta och ingen förhandling får ske. Vid *selektivt förfarande* får intresserade leverantörer ansöka om att lämna anbud. Myndigheten väljer ut leverantörer genom en speciell kvalificering och bjuder in dessa att lämna anbud. Inga andra anbud beaktas annat än från dem som bjudits in, förhandling får inte ske. *Förhandlat förfarande* går till som vid selektivt förfarande, med skillnaden att den upphandlande myndigheten får förhandla om villkoren i kontraktet med leverantörerna. De olika förfaranden som används för upphandlingar under tröskelvärdena påminner i stort om de över – skillnaden ligger främst i var annonseringen ska ske och att förhandling får ske i större utsträckning. *Förenklat förfarande* motsvarar öppet förfarande genom att alla intresserade får delta – dessutom får förhandling ske. *Urvals förfarandet* motsvarar selektivt förfarande, men till skillnad från selektivt förfarande får förhandling ske. *Direktupphandling* används endast om det som ska köpas in har ett mycket lågt värde eller om det föreligger synnerliga skäl. Formkraven är inte lika omfattande som vid övriga förfaranden – exempelvis lämnas inte anbud av leverantörerna.<sup>13</sup> Direktupphandling kommer inte att behandlas härnäst, då det ligger utanför den generella upphandlingsproceduren.

4. Det generella är att all upphandling ska *annonseras*. För upphandlingar över tröskelvärdena ska annonsering ske genom EU:s publikationskontor. Annonsen publiceras därmed i Tenders Electronic Daily (TED) – en elektronisk databas för hela EU/EES – samt i Europeiska unionens officiella tidning (EUT). Därefter får annonsen även publiceras i andra medier, exempelvis nationella dagstidningar, men informationen måste vara densamma. Annonserna utformas efter standardformulär och på ett av EU:s officiella språk. B-tjänster och upphandlingar under tröskelvärdena behöver inte annonseras i TED/EUT, däremot i en allmänt tillgänglig elektronisk databas eller i ett annat medium som leder till effektiv konkurrens - exempelvis en rikstäckande tidning. Särskilda förutsättningar som anges i LOU kan också tillåta den upphandlande myndigheten att kontakta leverantörer direkt, via brev, för att begära in anbud.<sup>14</sup>

5. Leverantörer *beställer ut förfrågningsunderlag*, alternativt ansöker om att få lämna anbud beroende på vilket förfarande som tillämpas. I *anbudsansökan* ska de dokument ingå som myndigheten begär, för att styrka att man uppfyller kvalifikationskraven som ställs.<sup>15</sup>

6. *Kvalificering* och *urval* av leverantörer görs av den upphandlande myndigheten. (Gäller endast när selektiv, förhandlad eller urvalsupphandling används som förfarande).

7. Förfrågningsunderlag *sänds ut* till de av myndigheten inbjudna leverantörerna när det gäller selektiv, förhandlad eller urvalsupphandling - och till samtliga leverantörer när det gäller en öppen eller förenklad upphandling. Förfrågningsunderlaget kan också hämtas ut från databasen.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Konkurrensverket, *Upphandlingsreglerna - en introduktion*, 20-21.

<sup>13</sup> Pedersen, 57-66.

<sup>14</sup> Konkurrensverket, *Upphandlingsreglerna - en introduktion*, 23-26.

<sup>15</sup> Norberg, Israelsson, och Israelsson, 115.

<sup>16</sup> Pedersen, 57-65.

8. När leverantören utarbetar sitt *anbud* ska de krav som den upphandlande myndigheten ställer uppfyllas (se även punkt 1). Det är endast det som begärs i förfrågningsunderlaget som ska ingå i anbudet. För att visa att man uppfyller kraven ska de oftast redogöras för skriftligen eller genom vissa typer av intyg eller blanketter. I vissa upphandlingar ska även arbetsprover lämnas. Anbudet ska i regel alltid inlämnas skriftligt och vara den upphandlande myndigheten tillhanda på utsatt tid – annars kommer anbudet att förkastas.<sup>17</sup>

9. *Öppning och utvärdering av anbud* innebär att den upphandlande myndigheten öppnar och dokumenterar de inkomna anbuden. Anbuden får inte öppnas förrän anbudstiden har löpt ut. Anbuden kontrolleras mot de uppställda kraven. För sent inkomna anbud, liksom de som inte uppfyller samtliga skall-krav förkastas. De blir med andra ord inte prövade och leverantörerna blir inte aktuella för något kontrakt - även om anbudet kanske var det lämpligaste för myndigheten.<sup>18</sup> De anbud som går vidare till utvärdering ska bedömas enligt de kriterier som angetts i förfrågningsunderlaget. Sådant som inte efterfrågas ska inte tas med i bedömningen – det leder dock nödvändigtvis inte till att anbudet förkastas. Det finns två olika bedömningsgrunder för att avgöra vilket anbud som vinner: *lägsta pris* eller *det ekonomiskt mest fördelaktiga*. Om det är *lägsta pris* som är utvärderingsgrund är det helt enkelt den leverantör som erbjudit sin vara eller tjänst till det lägsta priset som vinner. Om utvärderingsgrunden *ekonomiskt mest fördelaktiga anbud* har använts poängsätts anbuden efter hur väl de uppfyller de uppställda kriterierna. Ett arbetsprov kan exempelvis bedömas utifrån utseende, användarvänlighet, måluppfyllelse eller liknande. Den sammanlagda poängen avgör vilket anbud som vinner. Vilken utvärderingsmodell som ska användas och hur stor betydelse varje enskild egenskap har för den sammanlagda poängen ska framgå i förfrågningsunderlaget.<sup>19</sup>

10. Eventuell *förhandling* genomförs. (Gäller ej öppet eller selektivt förfarande).

11. *Tilldelningsbeslut* om vem den upphandlande myndigheten avser teckna avtal med sänds därefter ut till leverantörer som deltagit i upphandlingen. I tilldelningsbeslutet ska det framgå på vilka grunder som ett visst anbud antagits och vad man har tagit hänsyn till. Detta för att leverantörernas rättigheter till överprövning bättre ska tas tillvara.<sup>20</sup> Efter att tilldelningsbeslutet sänts ut följer nämligen en tidsfrist på tio dagar innan avtal tecknas mellan leverantör och upphandlande myndighet. Under denna tidsfrist är det möjligt för en leverantör att begära överprövning hos länsrätten om leverantören anser att den upphandlande myndigheten har brutit mot lagen.

12. *Avtal* tecknas om upphandlingen inte överprövats.

13. *Upphandlingsprotokoll* upprättas där det bland annat ska framgå vad som upphandlats och vilka beslut som tagits.<sup>21</sup> Handlingar från upphandlingar – oavsett värde och typ av tjänst - arkiveras och omfattas efter avslutad upphandling av de vanliga reglerna för offentlighet och sekretess. (Gäller endast upphandlingar över tröskelvärdena, ej B-tjänster).<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Norberg, Israelsson, och Israelsson, 51-79.

<sup>18</sup> Pedersen, 101-104.

<sup>19</sup> Ibid., 88-89.

<sup>20</sup> Konkurrensverket, *Upphandlingsreglerna - en introduktion*, 15.

<sup>21</sup> Ibid., 28-29.

<sup>22</sup> Konkurrensverket, *Upphandlingens avslutande* (elektronisk). Tillgänglig: <[http://www.kkv.se/t/Process\\_\\_\\_2124.aspx](http://www.kkv.se/t/Process___2124.aspx)> (08-11-12).

## 2.3 Småföretags deltagande i offentlig upphandling

I avsnittet presenteras viktiga resultat från ett antal studier med fokus på småföretag och deras möjligheter att delta i offentlig upphandling. Studierna är genomförda av organisationer som på ett eller annat sätt är involverade eller har ett intresse i offentlig upphandling, exempelvis Nutek (Verket för näringslivsutveckling) och Företagarna.

Nutek har på uppdrag av regeringen undersökt i hur hög utsträckning SME (se avsnitt 1.1 för definition) deltar i offentlig upphandling och vilka aspekter som företagen tycker skapar problem i samband med processen. I deras rapport *Småföretag och offentlig upphandling – hinder och möjligheter för småföretag att delta i offentlig upphandling* visar det sig att endast 12 % av de undersökta SME-företagen deltog i någon offentlig upphandling år 2004. Ett av de främsta hinder som företagen upplever är själva kostnaderna för att ta fram anbud. Det tar tid för företagen att sätta sig in i förfrågningsunderlaget, ta fram prisuppgifter och utforma anbudet. Ibland ställs dessutom krav på omfattande arbetsprover, vilka ska lämnas in utan att företaget får betalt för arbetet. Övriga problem som företagen upplever är att det ställs irrelevanta och för högt ställda krav i förhållande till det som upphandlas, att förfrågningsunderlagen är krångligt utformade, att det används olika utvärderingsmodeller beroende på vilken den upphandlande myndigheten är samt att anbud kan bli förkastade av relativt triviala skäl som inte har något med varan eller tjänsten som ska levereras att göra.<sup>23</sup>

I en uppföljningsstudie konstaterar Nutek att de förslag på förbättringar som företag har, främst rör hur de upphandlande enheterna tolkar lagen och utformar upphandlingarna och förfrågningsunderlagen – inte själva lagen i sig. Återigen uppmärksammas irrelevanta eller omfattande krav. Omfattande dokumentationskrav gör att tröskeln för att lämna anbud höjs – vilket är en fördel för större och väletablerade företag med större resurser och erfarenhet – men som därmed också stänger ute mindre, resurssvaga företag. Dokumentationskraven kan röra sig om miljöledningssystem, jämställdhetsplan och ekonomisk situation. Även krav på diverse referenser är ett stort problem för småföretagen, då de inte alltid har de specifika referenser som efterfrågas. Ytterligare en del som också lyfts fram av företagen är att de som utformar förfrågningsunderlagen inte alltid verkar ha tillräcklig kunskap om marknaden och därmed inte efterfrågar det som kanske är den bästa lösningen på myndigheternas behov. Möjligheterna att erbjuda alternativa lösningar är små för företagen eftersom det är de uttalade kraven i förfrågningsunderlagen som ska uppfyllas, inte myndighetens behov i sig. En orsak till att det inte är de mest fördelaktiga lösningarna som efterfrågas kan enligt Nutek vara att myndigheterna är omedveten om det senaste på marknaden. Kommunikationen mellan upphandlande enhet och företag beskrivs som i stort sett obefintlig av företagen som deltagit i Nuteks undersökning. I samband med detta nämns också önskemål om att det i större utsträckning ska användas utvärderingsmodeller som tar hänsyn till kvalitet och innovation istället för enbart lägsta eller mest fördelaktiga pris. Att kommunicera direkt med den upphandlande myndigheten i högre utsträckning för att minska beroendet av det skriftliga underlaget är ytterligare ett önskemål från företagen.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Nutek, *Småföretag och offentlig upphandling : hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar*, R 2005:21, (Stockholm: NUTEK, 2005).

<sup>24</sup> Nutek, *Offentlig upphandling - vad tycker företagen är krångligt?*, R 2008:06, (Stockholm: NUTEK, 2008).



Intresseorganisationen Företagarna driver frågan om förenkling i offentlig upphandling som en av sina huvudfrågor.<sup>25</sup> I en undersökning från 2008 fokuserar organisationen på hur de krav som ställs i offentliga upphandlingar påverkar småföretagarnas beteende. Av de tillfrågade småföretagen var det 60 % som hade erfarenhet av irrelevanta krav i samband med upphandling. På frågan om hur de agerade då framgår att 44 % valde att tillgodose kraven och lämna anbud, medan 46 % avstod från att lämna anbud överhuvudtaget. Av detta drar Företagarna slutsatsen att de irrelevanta kraven utgör ett tillväxthinder då en så stor andel småföretag väljer att avstå från att lägga anbud.<sup>26</sup>

I en undersökning genomförd av ARS Research AB på uppdrag av Konkurrensverket, har ett antal upphandlingskonsulter intervjuats för att på den vägen få svar på varför SME inte deltar i offentlig upphandling i högre grad. Liksom Nuteks rapporter visar, är krånglet en central orsak enligt konsulterna. Hos en del konsulter finns också en misstanke att myndigheternas byråkratiskt formulerade förfrågningsunderlag beror på att myndigheterna försöker undvika en rättsprocess, snarare än att få den bästa tjänsten eller produkten. En del av företagen har små erfarenheter från offentlig upphandling, vilket förmodligen spelar roll, menar författarna. Ovanan gör att det tar längre tid för företagen att sätta sig in i underlaget och utforma anbudet – och därmed kostar det mer – än för de företag som har vanan inne.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Företagarna, *Små företag stängs ute från offentlig upphandling*, (elektronisk). Tillgänglig: <[http://www.foretagarna.se/Templates/IntroPageA\\_\\_\\_\\_1751.aspx](http://www.foretagarna.se/Templates/IntroPageA____1751.aspx)> (08-11-12)

<sup>26</sup> Företagarna, *Små företag och offentlig upphandling – en problematisk relation men med enorm potential* (elektronisk). (2008)

<sup>27</sup> Michael Söderström och Johan Carlsson-Dahlberg, *Behovet av stöd och hjälp till små och medelstora företag vid offentlig upphandling*, (elektronisk). (Konkurrensverket: ARS Research AB, 2008).



## 3 TEORI OCH TIDIGARE FORSKNING

Kapitlet består av två olika avsnitt som utgör uppsatsens teoretiska ramverk. Det första avsnittet ger en kommunikationsteoretisk grund vilken uppsatsens frågeställningar bygger på. I det andra avsnittet presenteras teorier och forskning kring samhällsekonomi och relationen mellan myndigheter och småföretag.

### 3.1 Kommunikation

I detta avsnitt beskrivs kommunikation utifrån processkolans perspektiv. Centrala begrepp inom kommunikationsteori behandlas. Därpå följer en del om vanliga kommunikationshinder. De två avslutande delarna presenterar hur kommunikation kan kategoriseras samt hur kommunikation kan användas av en organisation gentemot sin omvärld.

#### 3.1.1 Vad är kommunikation?

Inom kommunikationsvetenskap finns många olika sätt att beskriva vad kommunikation faktiskt är. Sättet att definiera det på beror på vad man studerar och därmed vilken syn man har på kommunikation. Även om det inte finns en universell definition av begreppet är de flesta forskare överens om vissa dimensioner som beskriver dess natur. Neuliep sammanfattar dessa dimensioner med: *“Communication is a dynamic, interactive, transactional, symbolic, mostly intentional, contextually driven, ubiquitous culture bound process”*.<sup>28</sup> En sådan omfattande beskrivning är dock alltför vid för att vara användbar som definition i en uppsats vars syfte är att beskriva hur olika aktörer kommunicerar med varandra. En välciterad källa i samband med att begreppet kommunikation ska definieras är John Fiske. Han presenterar två olika skolor vars synsätt skiljer sig åt: *“Den första ser kommunikation som överföring av meddelanden . . . Den andra skolan ser kommunikation som skapande och utbyte av betydelser”*.<sup>29</sup> Att betrakta kommunikation som överföring av meddelanden kallar Fiske för *processkolan*. Det är detta synsätt som kommer att gälla i resten av uppsatsen och förklaras närmare i nästföljande del. Den senare skolan kallar Fiske för semiotiken i och med att semiotik är den metod som brukar användas när kommunikation studeras ur detta perspektiv. Det som studeras är hur människor samverkar och skapar mening med texter, och texternas betydelse i vår kultur. Tolkningen av texterna är det som står i fokus. Kommunikation betraktas inte som en linjär process där ett meddelande överförs från person A till person B, utan snarare hur läsaren tolkar texten och sätter in den i ett kontextuellt och kulturellt sammanhang.<sup>30</sup>

#### 3.1.2 Centrala begrepp i kommunikationsprocessen

För att förklara kommunikation används ofta modeller som hjälpmedel – alla med varierande grad av komplexitet. Fiske ger en grundläggande bild av den modell som processkolan bygger på, nämligen Claude Shannons och Warren Weavers matematiska kommunikationsmodell från 1949. Även om modellen ursprungligen framställdes för att utarbeta så effektiva, tekniska kanaler som möjligt, exempelvis telefon, är den också fruktbar att använda som grund i studiet av mänsklig kommunikation. Modellen visar en linjär kommunikationsprocess, där *information* överförs från

---

<sup>28</sup> James W. Neuliep, *Human Communication Theory: Applications and Case Studies* (Boston: Allyn and Bacon, 1996), 20.

<sup>29</sup> John Fiske, *Kommunikationsteorier: En introduktion*, Ny, rev. uppl. (Stockholm: Wahlström & Widstrand, 1997), 12.

<sup>30</sup> Ibid., 11-16.

en *sändare*, via en *kanal*, till en *mottagare*.<sup>31</sup> Ibland blandas begreppen ihop och *information* och *kommunikation* används synonymt. Värt att notera är därför att kommunikation står för hela processen – alltså överföring av meddelande - medan information betraktas som det överförda meddelandets innehåll.<sup>32</sup>

*Sändaren* är den som sänder meddelandet till mottagaren. Sändaren kan vara en person, en organisation, massmedia eller liknande, beroende på vilken nivå kommunikationen utspelas på (*nivåer* behandlas i 3.1.4). Även *mottagarna* kan variera i antal - allt från en person på interpersonell nivå till enorma antal i masskommunikationssammanhang. *Meddelandet* är det som sändaren överför till mottagaren. Avhängigt vilket sammanhang kommunikationen äger rum, varierar innehållet i meddelandet med ett oändligt antal möjligheter. Innehållet i meddelandet är också beroende på vilken avsikt sändaren har och vad den vill att mottagaren ska uppfatta.<sup>33</sup> Meddelandet sänds genom en *kanal*. Fiske förklarar utifrån Shannon och Weavers ursprungliga idé begreppet som det fysiska medel som överför informationen mellan sändare och mottagare – alltså ljud-, ljus- eller radiovågor, telefonledningar och liknande. Fiske uppmärksammar dock ett annat begrepp som Shannon och Weaver inte hade med i sin ursprungliga modell, nämligen *medium*. Fiske menar att det finns tre typer av medier: framställande, återgivande samt mekaniska eller teknologiska medier.<sup>34</sup> Dimbleby och Burton skiljer på begreppen genom att ersätta Shannon och Weavers ursprungliga begrepp *kanal* med begreppet *form*: ”*Kommunikationsform är ett sätt att kommunicera, som att tala, skriva eller rita. . . . Kommunikationsmedium är ett kommunikationsmedel som kombinerar olika former.*”<sup>35</sup> Medium involverar ofta någon form av teknik. Böcker, television, radio, dokument är alla typer av medier. I vardaglig mening brukar dock kanal och medium i princip vara samma sak och syfta på det kommunikationsmedel som används för att överföra meddelandet från sändaren till mottagaren.<sup>36</sup>

Shannon och Weavers modell har kritiserats för att vara alltför enkelriktad och inriktad på sändarens avsikt att påverka mottagaren, och att det inte tas någon hänsyn till kommunikationens sammanhang.<sup>37</sup> Modellen har därför utvecklats av ett antal olika teoretiker. Larsson ger en kortfattad översikt av några utvecklingssteg. Bland annat har modellen kompletterats med begreppen *kodning* och *avkodning*; meddelandet kodas med mening av sändaren och avkodas av mottagaren. Avsedd mening och uppfattade mening kan med andra ord skilja sig åt beroende på hur meddelandet kodas eller avkodas.<sup>38</sup> Modellen har också kompletterats med begreppet *feedback*. Feedback - eller återföring – ges som respons på det meddelande som överförts.

---

<sup>31</sup> Ibid., 17-19.

<sup>32</sup> Lars Palm, *Kommunikationsplanering : En handbok på vetenskaplig grund* (Lund: Studentlitteratur, 2006), 13-14.

<sup>33</sup> Jesper Falkheimer, *Medier och kommunikation : En introduktion* (Lund: Studentlitteratur, 2001), 35-39.

<sup>34</sup> Fiske, 32-33.

<sup>35</sup> Richard Dimbleby och Graeme Burton, *Kommunikation är mer än ord*, 2. uppl., (Lund: Studentlitteratur, 1999), 10-11.

<sup>36</sup> Falkheimer, 38.

<sup>37</sup> Denis McQuail och Swen Windahl, *Communication Models for the Study of Mass Communications*, 2. uppl., (London: Longman, 1993), 3.

<sup>38</sup> Larsåke Larsson, *Tillämpad kommunikationsvetenskap*, 2. [rev.] uppl., (Lund: Studentlitteratur, 2001), 39-40.

Responser kan i sin tur göra att kommunikationen justeras utifrån den feedback som gavs. Feedback kan vara både verbal och icke-verbal.<sup>39</sup>

### 3.1.3 Hinder för kommunikationsflödet

Dimbleby och Burton menar att det finns tre typer av barriärer som kan hindra kommunikationsflödet. Den först barriären är den *mekaniska*. Detta är fysiskt störande moment i omgivningen, exempelvis brus i kommunikationsutrustningen eller för hög ljudnivå runtomkring. Även fysiska funktionshinder hos de involverade aktörerna räknas som mekaniska hinder. *Semantiska* barriärer har med den språkliga aspekten av kommunikation att göra. Ett främmande språk som vi inte behärskar försvårar kommunikationsprocessen avsevärt, men även ordbruket i vårt eget modersmål. Det kan röra sig om att ord kan ha olika mening för olika personer, att meningsuppbyggnad och grammatik inte används som reglerna föreskriver eller helt enkelt att felstavning försvårar kommunikationen. Den tredje barriären är den *psykologiska*. Våra attityder, övertygelser och värderingar kan utgöra en barriär för att kommunikationsprocessen ska fungera. Åsikterna kan styra hur urval och tolkning av det meddelande som framförs görs, och kan leda till att meningen blir en helt annat än det som sändaren avsåg. Undermedvetna - eller medvetna - fördomar om människor, situationer eller händelser formar vad och hur vi säger något och hur vi uppfattar vad andra säger till oss.<sup>40</sup>

Man kan också betrakta hinder utifrån kommunikationsprocessens olika faser – från att sändaren formulerar sitt meddelande, sänder det genom en kanal och mottagaren mottar detsamma. Hur sändaren väljer sina ord kan vara avgörande, vilket beskrivningen ovan av den semantiska barriären visade. Att sändaren och mottagaren har olika utbildning och erfarenhet eller tillhör olika professioner kan skapa problem då sändaren använder en fackjargong som mottagaren inte behärskar. När meddelandet sänds genom en kanal kan detta ske på olika sätt, med varierande resultat. Kanalen kan vara mer eller mindre lämplig för att förmedla komplex information. Möjligheten till feedback begränsas ofta av kanalval. Vid muntlig, icke-medierad kommunikation förmedlas informationen inte enbart genom det som sägs, utan även med kroppsspråk och blickar, så kallad icke-verbala signaler. Möjligheten till feedback är stor. Därför kan muntlig kommunikation i högre grad förmedla rik information, än skriftlig kommunikation. Anledningen till att skriftlig kommunikation inte har samma möjlighet att förmedla rik information beror på att direkt feedback och icke-verbala signaler uteblir, vilket medför att meddelandet inte kan anpassas efter mottagarens reaktion.<sup>41</sup>

### 3.1.4 Nivåer för kommunikation

När man studerar kommunikation kan det vara en fördel att dela in den i olika sammanhang, kategorier eller nivåer för att skapa struktur. Enligt Dimbleby och Burton kan kommunikation delas in i fyra olika kategorier, beroende på hur många som är involverade i processen. Den första kategorin är den *intrapersonella*, vilket innebär kommunikation inom och med oss själva. Nästa kategori är den *interpersonella*, där två personer interagerar med varandra, alltså kommunikation mellan människor. Därefter följer *gruppkommunikation*. Av namnet framgår att det handlar om kommunikation i grupper – både inom och mellan olika grupper av människor. Den fjärde och sista kategorin är *masskommunikation*. Denna inbegriper ett stort antal människor som tar emot

---

<sup>39</sup> Dimbleby och Burton, 73.

<sup>40</sup> Ibid., 92-94.

<sup>41</sup> Dag Ingvar Jacobsen och Jan Thorsvik, *Hur moderna organisationer fungerar*, 2. [rev.] uppl. (Lund: Studentlitteratur, 2002), 340-344.

eller utövar kommunikationen. Massmedier är ett exempel som vi finner i kategorin masskommunikation.<sup>42</sup> Falkheimer förtydligar kategorierna med bland annat att den interpersonella kategorin är en direkt form av kommunikation mellan två människor, även om det sker genom kanaler som telefon eller e-post. För att tillhöra gruppkommunikationskategorin krävs ett gemensamt intresse eller syfte med gruppen. Organisationer och myndigheters kommunikation kan med andra ord tillhöra kategorin liksom familjer och intressegrupper. Masskommunikationskategorin karakteriseras av att kommunikationen är indirekt eftersom den går via ett medium, att budskapen riktar sig till en stor publik och att processen är enkelriktad.<sup>43</sup>

McQuail talar istället för kategorier om nivåer (levels) för kommunikationen. Han har dessutom sex nivåer istället för fyra, presenterade i en pyramid. Toppen av pyramiden utgörs av masskommunikation, eller *society-wide* kommunikation. På denna nivå finns nätverk för kommunikationen som tillåter att så gott som alla invånare i samhället kan involveras; nationell tv är ett exempel. Nästa nivå skiljer sig från Dimpleby och Burtons fyra kategorier. McQuail inför här en nivå som heter *institutional/organizational*, exempelvis kommunikation inom och mellan myndigheter, utbildningsväsen, företag och deras kunder. Det som skiljer nivån från masskommunikationsnivån är att deras uppdrag är mer specifikt än på den översta nivån. Den tredje nivån är *intergroup or association* och innehåller ett stort antal olika kommunikationsnätverk, exempelvis föreningar och intressegrupper. McQuail lägger till ytterligare en form av gruppkommunikation genom nivån *intragroup*, främst med tanke på familjer. De två sista nivåerna är liksom Dimpleby och Burtons *interpersonell* och *intrapersonell* kommunikationsnivå.<sup>44</sup>

Neuliep använder ordet kontext för att dela in kommunikationen i kategorier: "*context is the physical, social, and psychological aspects of communication situation*".<sup>45</sup> Kontexten påverkar hur kommunikationsprocessen ter sig – vilka former, effekter och mening processen antar och medför. Den fysiska kontexten innebär den geografiska platsen där kommunikationen äger rum; den sociala kontexten innefattar demografiska faktorer såsom kön, ålder, utbildning, familjesituation och liknande; den psykologiska kontexten utgörs av personens motivation, intentioner och attityder.<sup>46</sup> De kontexter han nämner som allmänt accepterade bland kommunikationsteoretiker definieras vanligtvis med antalet personer inblandade och hur omedelbar feedback som kan ges.<sup>47</sup> Liksom Dimpleby och Burton nämner Neuliep *interpersonell* kontext – vanligtvis två personer som kommunicerar direkt med varandra och med omedelbar feedback; *gruppkontexten* – bestående av tre till tio personer som kommunicerar med något mindre direkt feedback; *mass- eller medierad kommunikationskontext* – över tjugo personer och med fördröjd eller indirekt feedback; *organisationskontext* – någonstans mellan grupp- och masskommunikationskontexten.<sup>48</sup>

### 3.1.5 Organisationers kommunikationsverksamhet

Varför kommunicerar vi då? Dimpleby och Burton ger ett antal exempel på olika avsikter med kommunikation:

---

<sup>42</sup> Dimpleby och Burton.

<sup>43</sup> Falkheimer, 21-23.

<sup>44</sup> Denis McQuail, *Mcquail's Mass Communication Theory*, 4. [rev.] uppl. (London: SAGE, 2000), 10-11.

<sup>45</sup> Neuliep, 51.

<sup>46</sup> Ibid., 6.

<sup>47</sup> Ibid., 51.

<sup>48</sup> Ibid.

Vi kommunicerar för att överleva, . . . för att kunna samarbeta med andra, . . . för att tillfredsställa personliga behov, . . . för att få relationer till andra människor, upprätta och upprätthålla relationer, . . . för att övertala människor att tycka eller handla som vi, . . . för att få eller utöva makt över andra människor, . . . för att hålla ihop vårt samhälle och våra organisationer, . . . för att ge eller ta emot information, . . . för att försöka förstå världen och hur vi upplever den, . . . [eller] för att uttrycka vår fantasi och personlighet för andra.<sup>49</sup>

Sammanhanget avgör varför kommunikationen äger rum – och därmed också vad avsikten är.<sup>50</sup> Inom kommunikationsvetenskap talas om ett antal olika typer av kommunikationsverksamheter som en organisation kan ägna sig åt gentemot sin omvärld: *corporate communications*, *marknadskommunikation*, *planerad kommunikation*, *samhällskommunikation* och *public relations* är exempel på några begrepp som används. De går alla mer eller mindre in i varandra; olika begrepp används i olika läroböcker.<sup>51</sup> *Corporate communications* definieras av Cornelissen som ett samlingsnamn för alla de kommunikationsaktiviteter som förekommer mellan en organisation och dess intressenter, med avsikten att etablera och bibehålla ett gott rykte:

Corporate communications is a management function that offers a framework and vocabulary for the effective coordination of all means of communications with the overall purpose of establishing and maintaining favourable reputations with stakeholder groups upon which the organization is dependent.<sup>52</sup>

I corporate communications inryms med andra ord samtliga övriga begrepp som presenterades ovan. *Marknadskommunikation* avser de insatser som en organisation eller företag företar sig för att få ut en vara eller tjänst på marknaden. *Planerad kommunikation* är den kommunikationsverksamhet som organisationen bedriver internt och externt, utöver marknadskommunikationen. Som benämningen antyder är kommunikationen strategiskt utformad, och rör inte den informella kommunikation som alltid förekommer i en organisation. Den planerade kommunikationen fungerar som ett ledningsinstrument och ska bidra till att organisationen uppnår sina verksamhetsmål. *Samhällskommunikation* bedrivs av offentliga organ gentemot samhället och dess medborgare. I samhällskommunikation ingår dels de specifika uppgifter som offentliga organ har såsom service- och planeringsinformation, men även en form av public relations för att kunna etablera och utveckla kommunikationen mellan samhällsorgan och omgivningen. *Public relations* (PR) kan på svenska sägas vara detsamma som planerad kommunikation, dock med betoning på själva relationen till olika grupper i organisationens omgivning.<sup>53</sup>

Inom public relations är *dialog* ett begrepp som använts flitigt. Dialog har i det sammanhanget beskrivits som kommunikation mellan olika intressenter om ett gemensamt ämne. Begreppet anses ha sitt moderna ursprung hos Martin Buber som föreslog att dialog innefattar ett försök att se den andres värde, att man skall se varandra som likar och inte som objekt.<sup>54</sup> Kent och Taylor menar att en dialogisk form av kommunikation kan öka sannolikheten för att en organisation och dess

---

<sup>49</sup> Dimpleby och Burton, 19-23.

<sup>50</sup> Ibid., 29.

<sup>51</sup> Se exempelvis Joep Cornelissen, *Corporate Communications : Theory and Practice* (London: SAGE, 2004), 9-29; Larsson, 26-32.

<sup>52</sup> Cornelissen, 23.

<sup>53</sup> Larsson, 27-32.

<sup>54</sup> Michael L. Kent och Maureen Taylor, "Toward a Dialogic Theory of Public Relations.," *Public Relations Review* 28, no. 1 (2002): 22.

intressenter ska förstå varandra bättre.<sup>55</sup> Författarna ger en djupgående beskrivning av dialogens principer och föreslår hur en organisation kan använda dialog gentemot sin omgivning:

“Genuine dialogue,” involves more than just a commitment to a relationship. Dialogue occurs when individuals (and sometimes groups) agree to set aside their differences long enough to come to an understanding of the others’ positions. Dialogue is not equivalent to agreement. Rather, dialogue is more akin to intersubjectivity where both parties attempt to understand and appreciate the values and interests of the other. . . . Dialogue rests on a willingness to “continue the conversation”—not for purposes of swaying the other with the strength of one’s erudition, but as a means of understanding the other and reaching mutually satisfying positions.<sup>56</sup>

Kent och Taylor ger också förslag på hur forum för dialog kan skapas hos organisationer genom den teknik som finns tillgänglig idag. Webben kan inte enbart användas som en bank för information, utan skapar också möjlighet till kommunikation på interpersonell nivå - med mer eller mindre omedelbar feedback - genom diskussionsforum. Fördelen med webben är också att så många former för kommunikation är möjliga; text, ljud och bilder – stilla såväl som rörliga.<sup>57</sup>

## 3.2 Samverkan i samhället

I detta andra avsnitt av uppsatsens teoretiska ramverk ges inledningsvis en inblick i en teori om spelregler som finns i ett samhällssystem. Därefter följer en avslutande del om relationen mellan myndigheter och småföretag – både i och utanför offentlig upphandling.

### 3.2.1 Institutionerna

Offentlig upphandling kan sägas vara ett uttryck för de *institutioner* som finns i samhället. North kombinerar i sin teori om institutionernas roll i samhället, traditionell ekonomisk teori och historia med mänskligt beteende och politik. I sammanhanget används dock inte begreppet institution som det kanske brukar användas i vardaglig bemärkelse då det avser exempelvis skola, sjukhus, myndigheter et cetera; i detta sammanhang används Norths beskrivning: *”Institutionerna är detsamma som spelreglerna i ett samhälle eller, mer formellt uttryckt, de restriktioner som människor sätter upp för att ange formerna för mänsklig samverkan.”*<sup>58</sup> Spelreglerna är både formella lagar och regler, men också traditionella sedvänjor och normer som strukturerar och därmed begränsar våra val och vårt handlande. North särskiljer institutioner från organisationer genom att mena att organisationerna har uppkommit utifrån de ramar som institutionerna har satt upp. Eller för att använda den metafor som North själv använder: institutionerna sätter reglerna för spelet medan organisationerna ser till att vinna spelet enligt de uppsatta reglerna.<sup>59</sup> Samverkan mellan organisationer och institutioner råder dock, vilket gör att de påverkar och förändrar varandra. I och med att institutionerna i grunden är mänskliga skapelser utvecklas de också av människor, om än inte i ett slag. *”[Institutionerna] avgör de möjligheter som finns i ett samhälle. Organisationer skapas för att utnyttja dessa möjligheter, och när organisationer utvecklas förändrar de institutionerna.”*<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> Ibid.: 33.

<sup>56</sup> Ibid., 29-30.

<sup>57</sup> Ibid., 31.

<sup>58</sup> Douglass C. North, *Institutionerna, tillväxten och välståndet*, (Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle), 1993), 16.

<sup>59</sup> Ibid., 17-19.

<sup>60</sup> Ibid., 23.



North menar att i den komplicerade omgivning som mänsklig samverkan äger rum, råder osäkerhet på grund av ofullständig information. I klassisk ekonomisk teori görs enligt North misstaget att inte ta med *transaktionskostnaderna* – i detta fall kostnaden för informationen. Vid ett ekonomiskt byte krävs inte bara att betalning mot varan, tjänsten eller liknande sker, utan innan införskaffandet sker också ett mer eller mindre omfattande informationsinsamlande. Detta införskaffande är kostsamt. Säljaren har i regel större kunskap om varan än vad köparen har – det råder informationsasymmetri. En köpare kan välja att antingen ta reda på mer om varan eller så att säga ”köpa grisen i säcken”. Säljaren kan också medvetet försöka dölja information om varan och utnyttja detta till sin fördel. Institutionernas funktion är att minska denna osäkerhet. I transaktionskostnaderna ingår också kostnaderna för att upprätthålla respekten för avtal – det vill säga både säljarens och köparens skyldigheter respektive rättigheter. Även här spelar de politiska, sociala och ekonomiska institutionerna en avgörande roll. Pålitliga institutioner möjliggör komplicerade ekonomiska byten.<sup>61</sup> North menar att en samhällsekonomisk effektivitet avgörs av de institutionella ramarna som finns. Ramarna skapar stabilitet genom att valmöjligheter begränsas av såväl formella som informella restriktioner. Dessa restriktioner kan tyckas vara ineffektiva för en grupp eller i ett sammanhang, men kan ändå vara mest lämpliga i det stora hela. Att institutionerna är svärförändrade bidrar till ekonomins stabilitet. Istället för att kullkasta ett helt institutionellt system sker förändringarna gradvis.<sup>62</sup>

### 3.2.2 Relationen mellan myndigheter och småföretag

I Sverige är 96 % av alla företag så kallade mikroföretag, det vill säga företag som sysselsätter tio personer eller färre. Dessa företag har stor betydelse för det lokala och regionala näringslivet. Tidigare forskning visar bland annat att sysselsättningen och dynamiken som småföretagen erbjuder spelar en viktig roll för att näringslivet ska kunna förnyas.<sup>63</sup> Donckels och Degadt menar att det råder ett informations- och kommunikationsgap mellan myndigheter och små och medelstora företag (SME). Myndigheters kunskap om SME-världen är låg och den administrativa bördan med att samla in information om den anses vara alltför improduktiv bland myndigheter. Författarna menar också att SME:s i sin tur efterfrågar branschspecifik feedback från myndigheterna.<sup>64</sup>

Kremel och Lundström påvisar att alltför tillväxtprogram på lokal och regional nivå på senare tid har startats för att bidra till småföretags utveckling. *”Insatserna kan handla om exempelvis främjande av nätverk och kluster, förenklade regelverk eller att skapa enkla kontaktvägar mellan företagare och kommunala beslutsfattare.”*<sup>65</sup> Konkreta exempel på program och modeller ges av författarna till *Den företagsamma förvaltningen?* Författarna vill med skriften lyfta fram de goda exemplen. På Gotland finns särskilda kontaktpersoner som besöker företagen för att ta del av frågeställningar hos företagen men också för att ge information om kommunal verksamhet; i Norrtälje har en mängd delprojekt genomförts, bland annat en företagartjänst som ska lotsa företagen genom byråkratin, regelbundna informationsträffar, digitalt nyhetsbrev om företagsutveckling och kommunala tjänster samt besök på företag av politiker och tjänstemän;

---

<sup>61</sup> Ibid., 51-61.

<sup>62</sup> Ibid., 109-111.

<sup>63</sup> Anna Kremel och Anders Lundström, "Olika perspektiv på kommunalt företagsklimat," *Perspektiv på förnyelse och entreprenörskap i offentlig verksamhet*, red. Anders Lundström och Elisabeth Sundin (Örebro: Forum för småföretagarforskning, 2008), 73.

<sup>64</sup> Rik Donckels och Jan Degadt, "Smes and Public Authorities: On the Information and Communication Gap," *International small business journal* 3, no. 3 (1985): 27.

<sup>65</sup> Kremel och Lundström, 74.

Vellinge kommun har lagt ut delar av sin verksamhet på entreprenad - bland annat till bolag som har bildats av tidigare kommunanställda - och har därmed lättare att förstå och samverka med näringslivet. I rapporten nämns också supportmodeller för hur företagarna endast ska behöva vända sig till ett ställe för att få den hjälp de brukar efterfråga - så kallade One Stop Shops. Dessa brukar normalt innehålla en informationsfunktion - för snabb och rätt information om tillstånd och liknande, en samordningsfunktion - för att samordna kommunens interna hantering mellan olika förvaltningar samt en funktion som ser till att ärendena kommer till beslut så snabbt som möjligt. Det finns också internetportaler med liknande funktioner, både lokalt, regionalt och nationellt. Författarna ger även exempel från andra länder där man jobbar för regelförenkling, effektivare hantering, mer entreprenöriell attityd hos myndigheter och liknande.<sup>66</sup>

Det finns en relativt bred forskning om vilka olika former för företagsfrämjande som finns, där modellerna ovan var några exempel. Kunskapen om vad insatserna har för verklig effekt är dock mindre. I sin studie redogör Kremel och Lundström bland annat för företagens syn på olika insatser, deras verkan och hur man borde arbeta med offentlig service. Synen som företagarna har skiljer sig åt från den som företrädarna för den offentliga förvaltningen har. Medan företagarna främst efterfrågar kortsiktigt, operativt stöd vill det offentliga snarare arbeta långsiktigt. Bland annat är efterfrågan på kortare handläggningstider stor hos företagarna. För den egna utvecklingen och tillväxten anser företagen inte att de offentliga serviceorganen har stor betydelse. Istället för att exempelvis vända sig till kommunens näringslivsavdelning eller företagslots, vill småföretagen hellre ha direkt kontakt med den tjänsteman som har sakkunskap. Kunskapen om kommunernas näringslivsarbete är dessutom låg hos småföretagen.<sup>67</sup>

Det som SME framhäver vore den bästa hjälpen för dem, är att offentliga organisationer köper deras varor och tjänster. Loader lyfter fram argument från forskarvärlden som menar att detta också skulle kunna göra att andra finansiella stöd skulle kunna minskas. Offentlig upphandling spelar därför en central roll när myndigheter vill förbättra sin offentliga service. Loader ger vidare en översikt av forskning kring offentlig upphandling i Storbritannien och hur den kan utvecklas. Teman som framkommit är att myndigheterna bör jobba mer som den privata sektorn ifråga om affärspartnerskap och att samarbetet mellan olika offentliga organ bör öka. Det har också visat sig att offentlig upphandling används av de upphandlande myndigheterna för att uppnå politiska mål inom områden som hållbar utveckling, jämställdhet och e-myndighetsverksamheten.<sup>68</sup> Genom att undersöka hur myndigheter i England jobbar med offentlig upphandling och SME:s plats i densamma, har Loader kommit fram till att det centrala för myndigheterna är att få värde för sina pengar. Man vill dock gärna göra affärer med småföretag eftersom deras förmåga till flexibilitet och lyhördhet anses vara större än hos stora företag. Ofta har dock småföretagen små möjligheter att konkurrera med de större företagen i fråga om pris och produktionskapacitet. Att dessutom det byråkratiska tillvägagångssättet i offentlig upphandling kan vara ett hinder för SME:s togs upp av en del myndigheter, medan vissa andra menade att detta inte alls var något hinder utan att alla deltar med samma möjligheter.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Västra Götalandsregionen, *Den företagsamma förvaltningen?: Nationella och internationella exempel på hur offentlig förvaltning kan underlätta för entreprenörskap och företagande*, (2004).

<sup>67</sup> Kremel och Lundström, 77-90.

<sup>68</sup> Kim Loader, "The Challenge of Competitive Procurement: Value for Money Versus Small Business Support," *Public Money & Management* 27, no. 5 (2007): 307-308.

<sup>69</sup> Ibid., 309-313.

## 4 PROBLEMPRECISERING

Kapitlet redovisar i det första avsnittet undersökningens problemgrund, syfte och frågeställningar. I avsnittet som följer därefter preciseras de begrepp som används och vilka avgränsningar som gjorts.

### 4.1 Syfte och frågeställningar

Ballebye Olesen, Lundvall och Tops har i en forskningsstudie undersökt vad offentliga upphandlare kan lära från privata. Det betonas att kommunikationen mellan upphandlande myndigheter och leverantörer är otillfredsställande och att detta leder till att de varor och tjänster som efterfrågas i förfrågningsunderlaget sällan är de bästa på marknaden. Okunskapen om marknaden kan också resultera i en dyrare affär än nödvändigt. I undersökningen framkommer att vissa respondenter upplever att språket och logiken hos de offentliga upphandlarna skiljer sig från det språk som leverantörerna är vana vid. Förfrågningsunderlagen är mycket detaljerade och det kan vara svårt för företagen att fullt ut förstå dess underliggande tanke. Mycket tid går åt till att försöka förstå varandra. Till skillnad från den privata sektorn där relationer byggs på ett helt annat sätt – främst genom personliga möten – upplevs det juridiska ramverket i offentlig upphandling sätta stopp för mer direkt kommunikation, enligt en del respondenter som intervjuats i undersökningen. Inom den privata sektorn skrivs sällan kontrakt utan att leverantör och beställare träffats. Bättre och mer direkt kommunikation mellan beställare och leverantör föreslås av respondenterna för att kunna göra bättre affärer.<sup>70</sup>

Eftersom kommunikationen mellan beställare och leverantörer uttryckligen lyfts som ett område där offentlig sektor har mycket att lära av privat, finner jag det intressant att fördjupa mig inom just denna aspekt.

Syftet med uppsatsen är att undersöka kommunikationen mellan myndigheter och småföretag i samband med offentlig upphandling. Frågeställningarna, med tillhörande frågor, som undersökningen utgår från är:

- Hur kommunicerar aktörerna?
  - Vilka former, kanaler och nivåer för kommunikationen används?
- Innehåller upphandlingsprocessen några kommunikativa hinder – och i så fall vilka?
  - Vilka eventuella hinder medför upphandlingsprocessens olika faser?
- Hur kan eventuella hinder övervinnas?
  - Vilka möjliga lösningar ser aktörerna?

### 4.2 Begreppsdefinition och avgränsningar

*Kommunikation* definieras i denna uppsats som *överföring av meddelanden*. Meddelandet är den information som överförs från sändaren till mottagaren under kommunikationsprocessen.<sup>71</sup> Med *form* avses *hur kommunikationen uttrycks*, alltså om den exempelvis är skriftlig, muntlig eller

---

<sup>70</sup> Henrik Ballebye Olesen, Karl Lundvall, och Jonatan Tops, *What Can Public Procurers Learn from Private?* (elektronisk) (Konkurrensverket: Copenhagen Economics, 2008), 26-28.

<sup>71</sup> Fiske, 12.

visuell.<sup>72</sup> *Kanal* definieras här som det *medel som överför meddelandet*, exempelvis telefon, e-post, tidning, databas eller dokument.

*Nivån* för kommunikationen avser sammanhanget där kommunikationen äger rum: *hur många personer* som är inblandade i kommunikationsprocessen och därmed också *hur direkt feedback* kan ges. *Interpersonell nivå* har två personer inblandade och feedback kan ges direkt; *gruppnivån* består av flera personer med ett gemensamt intresse som kommunicerar med något mindre direkt feedback; *masskommunikationsnivån* karakteriseras av att kommunikationen sker via tekniska kanaler och att feedbacken därmed blir fördröjd eller indirekt.<sup>73</sup>

*Kommunikativa hinder* syftar i denna uppsats på *sådant som stör kommunikationsflödet*. Störningar kan uppstå när sändaren ska formulera informationen, vid själva överföringen av meddelandet eller när mottagaren ska tolka informationen.

De olika typer av upphandlingsförfaranden som är möjliga att använda, gör att situationerna där aktörerna kommunicerar kan variera. Direktupphandling som förfarande ingår inte i analysen, eftersom tillvägagångssättet där inte omfattar anbudsprocessen på samma sätt som övriga förfaranden. Då det visade sig att de flesta utvalda företagen inte hade någon erfarenhet från vare sig förhandlat, selektivt eller urvalsförfarande, har jag valt att också utesluta dessa faser i upphandlingsproceduren. Upphandlingsprocessen undersöks endast fram till och med tilldelningsbeskedet. Detta innebär att eventuella överprövningar och avtalsskrivning inte ingår i studien. Uppsatsen avgränsas till att endast undersöka kommunikationen i en upphandlingsprocess som flyter på utan överprövning.

---

<sup>72</sup> Dimbleby och Burton, 10.

<sup>73</sup> Falkheimer, 21-23.

## 5 METOD

I detta kapitel beskrivs den metod som har använts för att besvara frågeställningarna. Först presenteras valet av metod lite övergripande. Därefter beskrivs kortfattat en pilotstudie som genomfördes i ett tidigt skede av uppsatsarbetet. På det följer en ingående beskrivning av undersökningens urval och tillvägagångssätt. Kapitlet avslutas med en diskussion om undersökningens kvalitet.

### 5.1 Metodval

Undersökningen är explorativ då den i första hand söker kartlägga eventuella kommunikationshinder i offentlig upphandling. Ansatsen är hermeneutisk då jag söker aktörernas egna upplevelser. Till skillnad från positivistisk vetenskap där mätbara företeelser observeras och samband mellan dessa företeelser söks, strävar hermeneutisk vetenskap efter förståelse för hur människor uppfattar världen. Dessa uppfattningar är inte mätbara eftersom man inte intresserar sig för hur världen verkligen *är* utan hur den *uppfattas*.<sup>74</sup>

För att besvara frågeställningarna har jag använt kvalitativ metod; halvstrukturerade samtalsintervjuer för materialinsamlingen och kvalitativ kategoriserande analys för att analysera materialet. Att välja just kvalitativ metod för att undersöka kommunikationen mellan småföretag och upphandlande myndigheter föll sig naturligt då jag ville upptäcka och kartlägga de specifika aspekterna av fenomenet. I och med att det inte fanns några tidigare undersökningar eller beskrivningar av just kommunikationen i offentlig upphandling, såg jag svårigheter att använda en kvantitativ metod. Dessutom har mina frågeställningar en sådan karaktär att de försöker ge svar på vilka variabler som förekommer, snarare än i hur stor utsträckning de förekommer. Kvalitativ metod har också hermeneutiken som vetenskapsteoretisk grund vilket gör metodvalet logiskt.<sup>75</sup>

Valet att använda halvstrukturerade samtalsintervjuer som metod för materialinsamling berodde på att jag ville få de deltagande aktörernas syn på offentlig upphandlings svårigheter. Eftersom det i en kommunikationsprocess finns både en sändare och en mottagare, ansåg jag det vara viktigt att undersöka båda parternas uppfattningar. Därför har personer från både småföretag och myndigheter intervjuats. Deras egna upplevelser av upphandlingsprocessen och vilka eventuella svårigheter som förekommer har stått i fokus. Esaiasson m.fl. framhäver också lämpligheten i att använda sig av samtalsintervjuer då man ska undersöka ett fält som är relativt utforskat.<sup>76</sup>

Ett alternativ till samtalsintervjuer hade varit att genomföra fokusgruppsintervjuer. Dessa hade kunnat blottlägga ett större antal respondenters upplevelser och erfarenheter än vad enskilda samtalsintervjuer tillåter. I min undersökning var det dock problematiskt att hitta naturliga grupper med småföretagare som deltagit i offentlig upphandling, vilket gjorde metoden svår att använda. En enkätstudie med många öppna svar hade kunnat genomföras, men svårigheten i att både finna småföretag som deltagit i offentlig upphandling och dessutom få dem att besvara enkäten gjorde dock att jag valde bort detta alternativ. Ett tredje alternativ för att besvara mina

---

<sup>74</sup> Jan Hartman, *Vetenskapligt tänkande : Från kunskapsteori till metodteori*, 2. [utök. och kompl.] uppl. (Lund: Studentlitteratur, 2004), 104-107.

<sup>75</sup> Ibid., 15.

<sup>76</sup> Peter Esaiasson et al, *Metodpraktikan : Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 3. [rev.] uppl. (Stockholm: Norstedts juridik, 2007), 14-15.

frågeställningar hade varit att använda förfrågningsunderlag och anbud som material för en textanalys. Närheten till respondenterna och deras egna upplevelser hade dock förlorats då. Om det hade funnits en författarkollega hade någon form av metodtriangulering varit lämplig. Då hade troligen fler dimensioner av fenomenet kommunikation mellan småföretag och myndigheter kunnat belysas.

Analysen av det insamlade materialet gjordes genom kvalitativ kategoriserande analys. Eftersom syftet med undersökningen var att undersöka hur kommunikationen mellan småföretag och myndigheter gestaltar sig, var det viktigt att metoden kunde synliggöra många olika aspekter av fenomenet. Det var också viktigt att metoden skulle lämna utrymme för att göra tolkningar och därmed finna de kommunikativa hindren bland övriga problem. Därför fann jag kategoriserande analys vara lämplig att välja.

## **5.2 Pilotstudie**

Innan själva uppsatsarbetet inleddes genomförde jag en pilotstudie, främst för att testa min dåvarande problemställning. Jag var då inriktad på att studera hur själva förfrågningsunderlaget uppfattades av leverantörer. Detta för att jag själv vid mitt första möte med offentlig upphandling upplevde det som mycket krångligt och svårbegripligt. Min hypotes var att det fanns ett förståelseproblem hos leverantörerna, och att detta förståelseproblem gjorde att deras kravuppfyllelse blev lidande. I pilotstudien undersökte jag därför hur begripligheten i förfrågningsunderlaget i en specifik upphandling uppfattades. Jag intervjuade tre leverantörer i en för mig känd upphandling. Samtliga intervjuade leverantörer hade blivit utan kontrakt, och en del hade dessutom missat vissa krav. Intervjuerna antydde dock att problemen i offentlig upphandling inte främst handlade om begripligheten i förfrågningsunderlaget, utan snarare om en mängd andra aspekter. Att endast inrikta mig på hur leverantörer uppfattar förfrågningsunderlaget verkade därför inte vara ett lämpligt uppsatsämne. Problemformuleringen ändrades därför från att undersöka ett självupplevt problem, till att istället försöka kartlägga de eventuella problem som aktörerna själva uppfattade.

## **5.3 Urval**

Aktörerna – eller respondenterna - som står i fokus för min undersökning är personer från småföretag och upphandlande myndigheter. De valdes ut genom strategiskt urval. Eftersom jag ville synliggöra så många olika aspekter som möjligt av hur aktörerna kommunicerar, ville jag också att aktörerna skulle vara så olika sinsemellan som möjligt - men med erfarenhet från offentlig upphandling som gemensam nämnare. Ytterligare en gemensam nämnare är att de alla finns inom Jönköpings läns gränser. Jönköpings län är en lämplig region att genomföra denna typ av undersökning i eftersom där finns gott om både statliga verk och småföretag. På grund av tidsaspekten var det också för min egen del lämpligt att avgränsa undersökningen till Jönköpings län.

### **5.3.1 Upphandlande myndigheter**

Myndigheterna valdes ut utifrån vilken samhällsnivå de representerar. Statlig, regional samt lokal nivå finns därmed representerade i studien. I Jönköpings län finns ett antal olika statliga verk såsom Skatteverket, Jordbruksverket och Domstolsverket. Valet föll på Jordbruksverket. Från den regionala nivån valdes Jönköpings läns landsting ut och från den lokala nivån Jönköpings kommun. Antalet upphandlingar som årligen genomförs skiljer sig mellan myndigheterna enligt uppgifter från respondenterna: Jordbruksverket genomför uppskattningsvis 20-25 egna upphandlingar per år, landstinget cirka 50 och kommunen ungefär 200-250. Vad det gäller antal anbud från småföretag finns inga siffror, men respondenterna från landstinget och

Jordbruksverket menar att det inte är särskilt många. På kommunen är det däremot ganska vanligt, men man önskar sig fler.

Respondenterna som deltar i undersökningen fann jag genom att kontakta respektive myndighet och via växeln bli kopplad till någon som arbetade med upphandling. Organisationen Företagarna hänvisade till den person som deltar från kommunen. Respondenterna från de upphandlande myndigheterna i Jönköpings län är inte anonyma. För att värna om deras integritet har de fått möjligheten att läsa och godkänna eller korrigera sina uttalanden när jag citerat dem. I studien deltar följande aktörer:

- Thomas Dalkvist, upphandlare på Jordbruksverket.
- Nils-Eric Stenberg, inköpsdirektör på Jönköpings läns landsting (till och med den 14 november då han gick i pension.)
- Björn Isaksson, inköpschef på Jönköpings kommun.

### 5.3.2 Småföretag

För företag var urvalskriterierna att de alla skulle finnas i Jönköpings län och vara ett små- eller mikroföretag (för närmare definition - se 1.1). De benämns dock endast som småföretag för att underlätta läsningen. Både varu- och tjänsteföretag var önskvärda för att skapa så stor variation i urvalet som möjligt. Deras verksamhet skulle vara av sådan art att samtliga myndigheter som ingår i studien skulle kunna tänkas köpa företagets varor eller tjänster. Detta för att företagen skulle ha möjlighet att dela med sig av erfarenheter från eventuellt fler än en myndighet och att resultatet inte skulle vara specifikt kopplad till en enskild myndighets verksamhet.

Att hitta leverantörerna var svårt eftersom det inte förekommer något register med företag som lämnat anbud. Efter att ha kontaktat både OPIC och Allego (företag som tillhandahåller upphandlingsrelaterade tjänster), intresseorganisationen Företagarna samt Nutek (Verket för näringslivsutveckling) för att hitta småföretagare, fick jag till slut kontakta respektive myndighet. Min ambition var från början att undvika detta eftersom de då subjektivt skulle kunna välja ut de företag som de tyckte passade bäst. Det var dock det enda alternativ som till slut återstod. De offentliga handlingar som jag tog del av för att finna leverantörer var antingen upphandlingsprotokoll eller listor över leverantörer och anbudsgivare. Upphandlingsprotokoll begärdes ut ur diariet, medan listor införskaffades genom att kontakta upphandlingsenheten på myndigheten. Från upphandlingsprotokollen och listorna valde jag ut företag med olika typer av verksamhet och minst ett företag från varje myndighet. Innan jag kontaktade företagen kontrollerade jag via företagets hemsida och webbtjänsten Foretagsfakta.se att de verkligen kunde betraktas som små- eller mikroföretag.

Jag har valt att inte precisera vilka företag som ingår i studien. Detta val motiveras med att myndigheterna innehar en maktposition då de sätter reglerna för upphandlingen. Det hade troligen också varit svårt att få företagarna att ställa upp på intervjuer om jag inte kunnat garantera deras anonymitet. Det som kan sägas om de deltagande aktörerna är att de har mellan 1-25 anställda och att de har erfarenhet från fler än en av de deltagande myndigheterna.

Respondenterna från småföretag i Jönköpings län är:

- VD:n vid ett tryckeri.
- VD:n vid en firma för produktion av reklamtjänster och produkter.
- Delägaren vid en skylttillverkare
- Ägaren till en fönsterputsfirma

Samtliga företagare har några års erfarenhet av offentlig upphandling, även om graden på den egna kunskapsnivån skiljer sig åt mellan respondenterna.

## 5.4 Material

Datainsamlandet skedde som nämnts tidigare genom halvstrukturerade samtalsintervjuer. Därefter transkriberades materialet och analyserades med kvalitativ kategoriserande analys som metod.

### 5.4.1 Insamling

Ordningen för intervjuer blev att respondenterna från myndigheterna intervjuades först och därefter småföretagen. Intervjuerna skedde utifrån två olika intervjuguider – en för myndigheterna<sup>77</sup> och en annan för företagen<sup>78</sup>.

I pilotstudien visade det sig att respondenterna gärna tog upp generella problem i offentlig upphandling och aspekter som i första hand inte har med kommunikation att göra, såsom prissättning och utvärderingsmodeller. Väl medveten om att detta skulle kunna ske igen, valde jag att utforma intervjuguiden så att övergripande frågor om upphandling ställdes, exempelvis tidsåtgång. Intervjuguiderna kan på grund av detta väl tyckas vara alltför inriktade på själva upphandlingsprocessen och inte kommunikationsprocesserna. Uppsatsen omfattar inte kommunikation i samband med överprövningar, vilket nämnts tidigare. Detta till trots har frågor om överprövning ställts till både myndigheter och småföretag. Detta för att orsakerna till överprövning kan antas vara av kommunikativ karaktär.

Intervjuguiden för småföretagen utformades till viss del utifrån de frågor som användes i pilotstudien. Jag använde också en del svar som jag fick från myndigheterna som grund i intervjuguiden. Med detta menas att jag använde vissa specifika idéer eller metoder som uttryckts av respondenterna från myndigheterna, exempelvis att kommunen använder ett elektroniskt upphandlingssystem. De frågor som jag uppfattade att respondenten redan svarat på genom en annan fråga ställdes inte. De exakta frågor som varje enskild respondent fick varierade därför något.

Själva intervjun genomfördes på respondenternas arbetsplats i en relativt ostörd miljö. Intervjuerna med myndigheterna tog drygt en timma och med småföretagen något kortare tid - cirka 45 minuter. Intervjuerna spelades in. Vid intervjun med respondenten från reklamproduktionsfirman blev minnet för inspelningsapparaten fullt. Intervjun fick därför avbrytas en stund för att jag skulle kunna lösa problemet. Detta kan ha påverkat kvaliteten på intervjun något eftersom det blev ett avbrott på fem minuter och både jag och respondenten kom av oss. Två intervjuer har fått kompletteras i efterhand eftersom jag missade en fråga hos varje. Detta skedde via e-post och frågorna var av faktabaserad karaktär: hur många upphandlingar som landstinget genomför varje år respektive hur kommunen lämnar tilldelningsbesked till leverantörer.

Vid transkriberingen av intervjuerna uteslöts sådant prat som var utanför själva intervjun, till exempel om någon kom in i rummet, om samtalet uppenbarligen handlade om andra saker än ämnet för intervjun eller om det gick in på alltför produkt- eller tjänstespecifika uppgifter.

---

<sup>77</sup> Se bilaga 1

<sup>78</sup> Se bilaga 2



### 5.4.2 Analys

För att analysera det transkriberade materialet har den form av kategoriserande analys som rekommenderas av Gillham tillämpats till stor del. Nedanstående beskrivning av hur analysarbetet genomförts byggs därför på dessa rekommendationer.<sup>79</sup>

Eftersom intervjuguiderna var relativt övergripande och rörde många delar inom upphandling, inleddes analysarbetet med att grovt sälla bort sådan text som inte hade relevans för uppsatsens syfte. Därefter sökte jag i materialet efter svar på den första frågeställningens frågor; *Vilka former, kanaler och nivåer för kommunikationen används?* Former och kanaler för kommunikationen som respondenterna angav markerades i utskrifterna. Vilken nivå som kommunikationen utspelades på framträdde i och med att former och kanaler tydliggjorts.

Den andra och tredje frågeställningens frågor krävde tolkning av respondenternas svar i högre utsträckning än den första. Detta eftersom många av de erfarenheter som respondenterna delade med sig av till stor del inte var av rent kommunikativ karaktär. Materialet lästes igenom ett flertal gånger. Fler strykningar gjordes, liksom markeringar av substantiella uttalanden om problem, hinder eller svårigheter som aktörerna upplevde. Även aktörernas egna förslag på hur problemen kan lösas samt positiva erfarenheter markerades. Parallellt med läsningen förde jag anteckningar över tänkbara kategorier av hinder. Kategorierna namngavs med en beskrivande etikett och ändrades allteftersom materialet lästes igenom. I och med att myndigheterna och småföretagen är både sändare och mottagare i upphandlingsprocessen, läste jag varannan intervju med en företagsrespondent och varannan med en myndighetsrespondent. På så sätt framträdde olika uppfattningar tydligare, liksom hur ett och samma problem hanterades av respektive aktör. Oenigheter och skilda upplevelser om en och samma sak kom på detta sätt också fram i ljuset.

När relevanta kategorier hade skapats i ett första steg numrerade jag dem. Därefter tilldelade jag varje substantiellt uttalande en av siffrorna för att kontrollera att varje uttalande fick en kategori. Viss korrigering av kategorierna gjordes då uttalanden passade in i fler än en kategori och därmed gav indikation på att kategorierna inte var tillräckligt tydliga. Till sist beskrevs kategoriernas olika dimensioner och aspekter i löpande text. Citat valdes ut parallellt för att ge exempel på uttalanden som skapat kategorin.

Det bör påpekas att det spektrum av former, kanaler, nivåer, hinder och lösningar som presenteras inte är representativt för samtliga respondenter. De används med andra ord inte av samtliga aktörer – de används inte heller i alla tänkbara upphandlingssituationer. Vissa kategorier har skapats av endast en respondents upplevelser, medan andra kategorier skapats av gemensamma upplevelser av flera respondenter. Resultatet kan därför ibland tyckas vara motsägelsefullt då aktörerna haft motstridiga upplevelser.

## 5.5 Diskussion om undersökningens kvalitet

När kvantitativa undersökningar genomförs används validitet, reliabilitet och generaliserbarhet som begrepp för att bedöma kvaliteten på undersökningen. Att kontrollera validitet innebär att man försäkras om att de mätverktyg och den operationalisering man använt verkligen mäter det som frågeställningarna avser. Reliabilitet handlar om resultatens tillförlitlighet, det vill säga att inga mätfel har gjorts exempelvis. Generaliserbarhet avser om resultaten kan anses vara allmängiltiga. I kvalitativa undersökningar som den här finns dock inga generaliserande anspråk.

---

<sup>79</sup> Bill Gillham, *Forskningsintervjun : Tekniker och genomförande*, (Lund: Studentlitteratur, 2008), 182-194.

Syftet med undersökningen handlar snarare om att peka på olika aspekter utifrån aktörernas egna upplevelser. Att använda begreppen validitet och reliabilitet i kvalitativa undersökningar anses därför ibland inte vara relevant. Thagaard föreslår istället begreppen bekräftelsebarhet och trovärdighet, samt överförbarhet istället för generaliserbarhet.<sup>80</sup>

Vad det gäller undersökningens bekräftelsebarhet finner jag det viktigt att diskutera bland annat urvalet och de frågor som ställts till respondenterna. Urvalet är inte så varierat som jag hade önskat. Tjänsterna och produkterna som företagen levererar liknar varandra något för mycket, exempelvis skylttillverkaren och producenten av reklamprodukter. Önskvärt hade varit att ha mer olika företag inom ramen för uppställda kriterier. Dessvärre tackade en del uppringda företag nej och då kärnproblematiken dessutom är att småföretag inte lämnar anbud i lika hög utsträckning som större företag, reduceras också antalet småföretag att välja bland. Ordentliga listor över anbudsgivare saknas också, vilket försvårade processen att finna respondenter ytterligare. Med en större variation mellan företagens verksamhet hade möjligtvis fler aspekter av kommunikationen kunnat synliggöras. Trots bristerna anser jag att urvalet är acceptabelt då syftet inte är att generalisera.

Balansgången mellan att ställa generella frågor om upphandling och specifika frågor om just kommunikativa aspekter var svår. Pilotstudien gjorde att jag tog beslutet att ställa mer generella frågor men dessa tenderade att leda till svar som ligger relativt långt utanför uppsatsens ramar. Dessa frågor borde jag ha styrt mer åt det specifika hållet. De kommunikationsspecifika frågorna däremot kan ha påverkat respondenterna i en eller annan riktning – just för att frågan överhuvudtaget kom upp. Dessa borde med andra ord ha ställts på ett mer öppet sätt. Respondenterna fick dock information i samband med intervjun för att vara så insatta som möjligt i undersökningens syfte.<sup>81</sup> Den förförståelse som jag fick genom att läsa in mig på problematiken kring småföretagare och offentlig upphandling, påverkade både mina forskningsfrågor och intervjuguiderna. Då dessa rapporter till stor del lyfter fram de negativa aspekterna gjorde det mig ganska oförberedd på att där kanske inte fanns några hinder alls. Detta syntes framförallt i intervjuguiden för småföretagen.

Undersökningens trovärdighet är framförallt beroende av respondenternas svar och min egen tolkning av desamma. Svarens trovärdighet kan ha påverkats av valet att låta företagsrespondenterna vara anonyma men inte myndighetsrespondenterna. Företagarna kan genom sin anonymitet ha överdrivit negativa erfarenheter medan myndigheterna kan ha varit mer återhållsamma med starka uttalanden. Respondenterna från myndigheterna har fått läsa och godkänna sina citat för att öka trovärdigheten i resultatet. Nils-Eric Stenberg från landstinget avböjde dock möjligheten.

Stenberg var den första person jag intervjuade. Intervjun genomfördes relativt tidigt i uppsatsarbetet eftersom han kort därefter skulle gå i pension. Jag var därför orolig att intervjun inte skulle kunna hålla samma kvalitet som övriga, då jag inte helt och hållet var färdig med bakgrundsarbetet. Intervjuguiden korrigerades något inför de två övriga myndighetsintervjuerna. Vid analysen såg jag dock att Stenbergs svar täcktes in av de korrigeringar jag gjort i guiden vilket gav även den intervjun samma trovärdighet som övriga. Ytterligare en aspekt som bör lyftas fram angående intervjusituationerna är att jag som ensam intervjuare hade vissa svårigheter med att följa upp respondenternas svar med intervjuguiden. Vissa frågor kan därför ha upplevts som

---

<sup>80</sup> Helge Østbye et al, *Metodbok för medievetenskap*, (Malmö: Liber, 2004), 120.

<sup>81</sup> Se bilaga 1 och 2

upprepningar för respondenterna. Andra frågor som jag själv upplevde att jag fått svar på ställdes inte. Aspekter av vissa delar kan i någon mån därför ha missats, men inte i någon hög utsträckning som jag bedömer det.

Den största utmaningen i arbetet var att analysera materialet. I och med att många generella frågor om upphandlingsprocessen ställdes var det först på analysnivån som den kommunikativa aspekten skulle lyftas fram. Kategorierna som framkommer i resultatet är skapade genom tolkning av materialet. Min egen roll har därför spelat stor roll i tolkningsarbetet. Väl medveten om detta gjordes analysen mycket noggrant med upprepade kontroller. Citat som kunde styrka en viss kategori valdes ut för att öka trovärdigheten. Trots noggrannheten är det oundvikligt att tolkningsarbetet blir en subjektiv konstruktion. Strävandet efter att förstå situationen utifrån respondentens syn gör dock att det möjligtvis är lämpligare att tala om intersubjektivitet snarare än ren subjektivitet.<sup>82</sup>

---

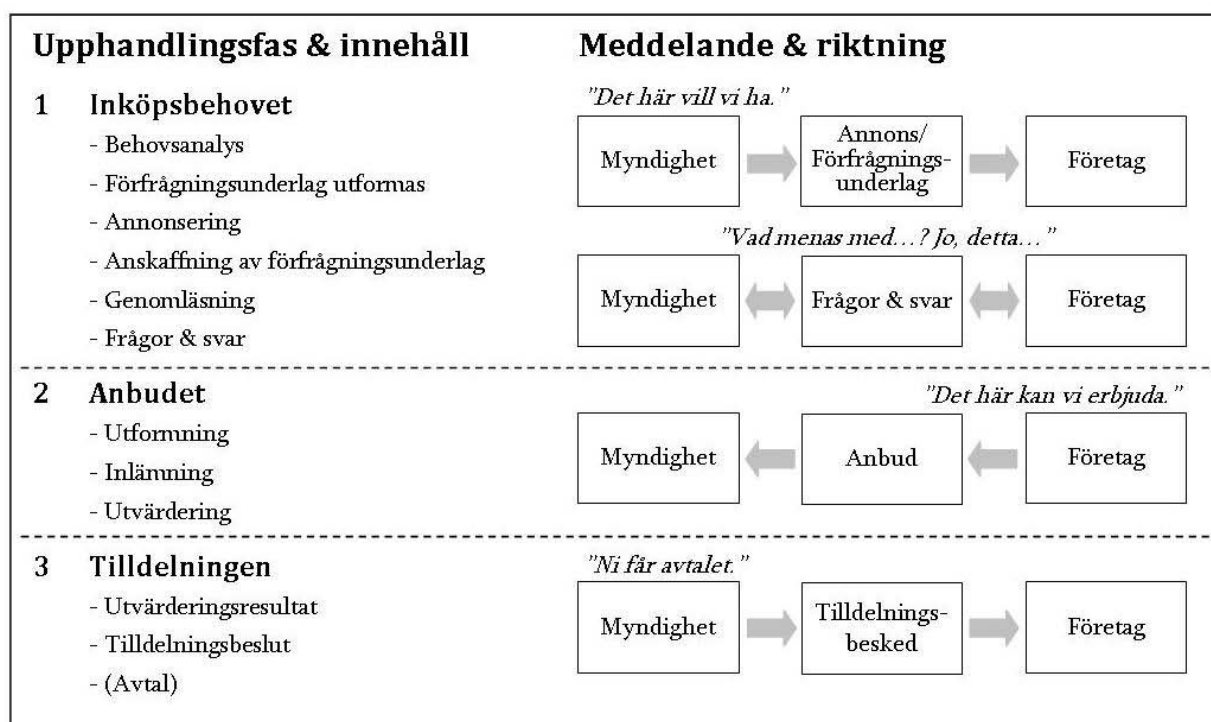
<sup>82</sup> Gillham, 23.



## 6 RESULTAT

I följande kapitel redovisas resultaten av undersökningen. För att göra resultatet mer lättöverskådligt presenteras det med hjälp av följande modell:

Figur 2 – Upphandlingsprocessens faser utifrån kommunikationshandlingar



Modellen åskådliggör mycket förenklat upphandlingsprocessens olika faser och innehåll. Varje enskild fas innehåller åtminstone en enskild kommunikationsprocess där ett meddelande överförs från en sändare till en mottagare. Till höger i modellen visas meddelandet, vem som är sändare och mottagare och vilken formell informationsbärare som används. Pilarna anger vilken riktning kommunikationen har. *Fas 1 – Inköpsbehovet* startar med en behovsanalys hos myndigheten, förfrågningsunderlaget skapas, inköpsbehovet annonseras och förfrågningsunderlaget anskaffas av företagen. Eventuellt förekommer förtydliganden genom frågor och svar. Myndigheten är den huvudsakliga sändaren och företaget mottagare. *Fas 2 – Anbudet* innehåller företagets utformning och inlämning av anbud samt myndigheternas utvärdering av desamma. Företagen är sändare och myndigheterna mottagare. *Fas 3 – Tilldelningen* utgår från myndigheternas utvärderingsresultat och tilldelningsbeslut. Återigen är myndigheten sändare och företagen mottagare. Observera att faserna kan innehålla fler än en kommunikationsprocess och att modellen endast visar de för upphandling mest centrala kommunikationssituationerna.

Först besvaras den första frågeställningen, där kommunikationens former, kanaler och nivåer redovisas fas för fas. Därefter behandlas den andra och tredje frågeställningen parallellt. Eventuella kommunikationshinder redogörs för enligt frågeställning två och därefter hur hindret kan övervinnas enligt frågeställning tre. Text som uteslutits i vissa citat markeras med /.../. Enbart tre punkter anger en paus i respondentens citat.

## 6.1 Hur kommunicerar aktörerna?

Frågeställningen har operationaliserats genom att använda frågan *vilka former, kanaler och nivåer för kommunikationen används?* Först redovisas former, kanaler och nivåer för fas 1 – *Inköpsbehovet*. Därefter följer former, kanaler och nivåer för kommunikationen i fas 2 – *Anbudet*, och till sist fas 3 – *Tilldelningen*. Avsnittet avslutas med en kort sammanfattning av resultatet.

### 6.1.1 Inköpsbehovet

#### Former

I den första fasen förekommer både *skriftliga* och *muntliga* former för kommunikationen - och till viss del även *visuella*. I behovsanalysen kan alla tre former förekomma genom leverantörer som kommer på besök för att presentera en vara eller tjänst, eller att myndigheten i sin förstudie kontrollerar vad som finns på marknaden. Björn Isaksson på Jönköpings kommun beskriver eventuell kontakt med leverantörer i inledningsfasen på följande sätt:

I förstudien så tittar man ju ofta på vad andra kommuner har gjort och då gör man ju kanske ofta studiebesök hos dem, och man tar kontakt med leverantörer och skaffar information för att se vad som finns på marknaden.

Förfrågningsunderlaget och dess kravspecifikationer formuleras *skriftligt*. Även *visuella* former för kommunikationen kan finnas i förfrågningsunderlaget genom exempelvis skisser.

Annonserna är till största del *skriftliga* i och med uppdragsbeskrivningen. Leverantörerna kan få tips om annonserade upphandlingar både *muntligt* och *skriftligt*. En respondent menar exempelvis:

Sen brukar jag ringa för jag vet till exempel att, ja nu går de anbud ut, /.../ då kan jag ringa inköpscentralen ”kommer det ut nu? - ja det gör det”

Tippen kan också komma från myndighetens sida. Isaksson menar dock att det sker *skriftligen*:

Det är ju ofta så att man har en viss marknadskänedom om vilka finns på marknaden, då bjuder man in de man känner till också med e-post för att ”vi har en upphandling som vi tror intresserar er” och så får de en länk att klicka in sig på där.

Vad det gäller former för kommunikationen som sker när en leverantör vill ha ett förtydligande råder viss oenighet mellan respondenterna. Det är därför extra viktigt att återigen påpeka att resultaten på inga sätt är representativa för samtliga. Myndigheternas krav på transparens och dokumentation gör att de vill ha frågor *skriftligt* och de säger att de i stort sett inte besvarar frågor muntligt. Thomas Dalkvist på Jordbruksverket beskriver situationen:

Det är ju livsfarligt om nån ringer och jag börjar svamla, börjar prata, för då måste jag ju meddela alla andra som har hämtat ut förfrågningsunderlaget den informationen /.../ Så det måste man vara väldigt, väldigt noggrann med, att får man en fråga så begär att få den via mail och sen så tar man på sändlistan /.../ och skickar ut till alla. Så blir det inget... för annars är det som upplagt för överprövningar. Om det är så att man glömmer att meddela nån då va.

Han tillägger att detta styrs av likabehandlingsprincipen som bland annat innebär att alla anbudsgivare ska få lika information och vid samma tillfälle. Även Isaksson påpekar vikten av att få frågorna skriftligt eftersom det i stort sett är omöjligt att muntligt formulera samma svar till samtliga som hämtat ut förfrågningsunderlag:

Vi svarar inte på frågor per telefon /.../ [Vi talar] om för dem att gå in och ställ frågan i systemet, och anledningen till det är att om jag svarar på den här frågan så ska jag /.../ tala om vad jag har fått för fråga och lämna svar till alla andra som har hämtat ut förfrågningsunderlaget. Och innan jag har hunnit lägga in det i systemet, så har det ju förflutit en tid och sen kanske jag: ”men vänta vad sa jag nu?” Att liksom få samma formulering till alla, för att formuleringar öppnar ju för tolkningar. Så därför säger jag att vi besvarar ingenting muntligt.

En del företagsrespondenter säger dock att det inte brukar vara några problem att få svar *muntligt* när de ringer och ställer en fråga. En respondent återger hur en sådan situation kan te sig:

Det har inte varit nånting konstigt med det /.../ utan jag har ringt och så kanske jag har frågat ”vad menar du med det här, jag har lite svårt att förstå, menar du si eller så?” /.../ ”Ja just det, det kan jag förstå att du undrar över, men det är på det viset, det är så vi har tänkt”

Dalkvist medger också att vissa frågor kan tas muntligt, när svaret i princip är ”det står i förfrågningsunderlaget”.

### **Kanaler**

I förstudien kan *möten* sägas vara en kanal då försäljare vill presentera sina varor eller tjänster, eller så kallad *okulärbesiktning* om den upphandlande enheten gör studiebesök – det vill säga att man ser det med egna ögon. Även *diverse internetsidor* som kan ge information om presumtiva leverantörer används. Bland annat nämns Eniro och Google som sökmotorer för att finna branschspecifika leverantörer.

Annonsering sker genom *allmänt tillgängliga elektroniska databaser* såsom OPIC, Allego eller Mercell. Även Byggfakta – en informationskanal om byggmarknaden i Sverige – nämns av en respondent. Om upphandlingens värde är över tröskelvärdet publiceras också annonser i TED (Tenders Electronic Daily) och EUT (Europeiska unionens officiella tidning). AnbudsJournalen, en *tidning* i pappersform som ges ut av Allego, används också som kanal för att annonsera eller finna upphandlingar liksom *myndigheters hemsidor*. Dalkvist nämner också att de kan annonsera i *branschtidningar* om det är något speciellt som ska upphandlas. En respondent säger att det också kan annonseras i tidningen. Exakt vilken tidning som menas framgår dock inte.

Samtliga respondenter – myndigheter som företag – nämner att förfrågningsunderlaget sällan eller aldrig sänds ut i fysisk form per post längre. Förfrågningsunderlaget publiceras som ett *elektroniskt dokument* i databaserna. Det kan därmed rekvideras direkt via annonserna. Det kan också sändas ut via *e-post*, med en länk till förfrågningsunderlaget. Kommunen använder ett *elektroniskt upphandlingssystem*. Därför kan det sägas att förfrågningsunderlaget anskaffas genom att leverantörer loggar in i systemet. Kanaler som används för att tipsa om pågående upphandlingar är *telefon* eller *e-post*. Några respondenter nämner också *ryktesvägen* inom branschen som en informationskanal om pågående eller kommande upphandlingar.

*Telefonen* kan användas som kanal för att ställa frågor. Myndigheterna påpekar dock att frågorna ska skickas via *e-post* eller - i kommunens fall - ställas genom en särskild modul i det *elektroniska system* som används. Svaren lämnas via *e-post* respektive i det *elektroniska systemet*. E-posten skickas enligt en sändlista till samtliga som har hämtat ut förfrågningsunderlag. Frågorna och svaren publiceras också i den *allmänt tillgängliga elektroniska databas* som myndigheterna använder sig av.

## Nivåer

*Interpersonell kommunikationsnivå* förekommer i och med personliga leverantörsbesök liksom när leverantörer får tips om pågående eller kommande upphandlingar via telefon eller e-post. Huruvida annonsering genom de elektroniska databaserna ska klassas som *grupp-* eller *masskommunikation* är svårt att avgöra. Databaserna är allmänt tillgängliga, vem som helst kan skapa ett konto och få tillgång till de annonserade upphandlingarna. Det är dock sannolikt att endast företag och myndigheter som har ett intresse av upphandling använder sig av databaserna. Det gemensamma intresset för upphandling skapar därmed visserligen en grupp, men den är alldeles för stor och bred för att betraktas som grupp på det vis som definitionen för gruppkommunikation avser. Varorna eller tjänsterna som upphandlas kodas dock med hjälp av en så kallad cpv-kod (Common Procurement Vocabulary). Detta gör att en leverantör kan söka på "sin" cpv-kod för att finna aktuella upphandlingar. Annonserna i systemen riktar därmed inte till en bred publik i den mening masskommunikationsnivån avser. På så sätt borde kommunikationen klassas som *gruppnivå*. Annonser i tidningar och på myndigheternas hemsidor bör dock betraktas som *masskommunikationsnivå* eftersom publiken där har ett flertal andra intressen än att leta efter aktuella upphandlingar.

Då frågor om förfrågningsunderlaget ställs per telefon sker det på *interpersonell nivå* eftersom personerna då är i direkt kontakt med varandra. I övriga fall sker kommunikationen på *gruppnivå* i och med att frågorna och svaren riktar sig till en enskild grupp med intresse i just den aktuella upphandlingen och att det sker med viss fördröjning.

### 6.1.2 Anbudet

#### Former

Vid utformningen av anbud nämner en del leverantörer att de först gör en form av inventering. Det kan handla om att åka och titta på det som upphandlingen gäller. En av respondenterna ger ett exempel där både *mundlig* och *visuell* kommunikation förekommer:

Och trevliga är de och har följt med en och visat en runt... många har gjort, då har de en som är avsedd som sköter detta då och som åker med en i bilen runt då.

Anbudet innehåller *skriftliga* svar på det som efterfrågats i förfrågningsunderlaget. Det skriftliga kan bestå av prisuppgifter, företagsbeskrivning, policys för exempelvis miljöledningssystem och arbetsmiljö och andra uppgifter som efterfrågats. Anbudet kan också ha en *visuell* del i form av arbetsprover eller ritade förslag.

Vid utvärderingen kan det förekomma att myndigheten gör en besiktning av ett fysiskt föremål eller provkör en viss produkt för att skapa sig en uppfattning om *känslan* av produkten. Om det råder oklarheter kring vissa uppgifter i anbudet kan vissa förtydliganden krävas. Dessa förtydliganden sker genom *skriftlig* kommunikation.

#### Kanaler

Då någon leverantör genomför en inventering med eller utan någon från myndigheten kan denna kanal kallas för *okulärbesiktning*, då föremålet ses med egna ögon.

Beroende på vad anbudet innehåller och vilka upphandlingssystem som myndigheterna nyttjar, finns ett antal olika kanaler som förekommer. *Skriftliga dokument* som lämnas personligen eller skickas via post till myndighetens diarium nämns, liksom *elektroniska dokument* som sänds via e-post. Några respondenter nämner att de ibland skickar med *produktpärmar, modeller, broschyr-*



*material* eller *referensbilder*. Kommunens *elektroniska upphandlingssystem* är en annan kanal där anbuden både utformas och lämnas av leverantörerna.

*Fysiska produkter* som ska utvärderas genom användning, exempelvis traktorer eller medicinsk utrustning betraktas också som kanaler för kommunikationen. Om förtydliganden behövs sker den kommunikationen via *e-post* eller, i kommunens fall, genom modulen för frågor och svar i det *elektroniska upphandlingssystemet*.

#### **Nivåer**

Om det förekommer personliga möten i samband med okulärbesiktningen sker kommunikationen på *interpersonell nivå*.

Själva anbudet och utvärderingen sker på *gruppnivå* då kommunikationen har en intresse-gemensam avsikt och feedbacken är fördröjd.

Modulen för frågor och svar i kommunens elektroniska system tillåter att kommunikation kan ske mellan en enskild leverantör och myndigheten på samma sätt som e-post. Eventuella förtydliganden sker därför på *interpersonell nivå*.

### **6.1.3 Tilldelningen**

#### **Former**

Utvärderingsresultatet och tilldelningsbeskedet till leverantörerna formuleras och dokumenteras *skriftligt*. En respondent säger att de även fått beskedet *mundligt* om det är någon på myndigheten som de känner. Beskedet har dock i de fallen också kommit skriftligt.

#### **Kanaler**

De förekommande kanalerna för tilldelningsbesked är skriftliga *dokument* via *e-post*, vanlig *post*, *fax* samt *elektroniskt upphandlingssystem*. Muntliga besked kan också lämnas via *telefon*.

#### **Nivåer**

När besked lämnas per telefon sker detta på *interpersonell nivå*. I övriga fall gäller *gruppnivå*.

### **6.1.4 Sammanfattning av hur aktörerna kommunicerar**

Kommunikationen mellan småföretag och myndigheter i samband med offentlig upphandling sker med former som är både muntliga, skriftliga och visuella. Muntlig kommunikation kan förekomma i samband med att myndigheten gör sin behovsanalys eller förstudie eller då företagen söker eller får tips om pågående eller kommande upphandlingar. Då leverantören har en fråga om någonting uppger en del respondenter att de kan få svar muntligt, liksom om en inventering inför anbudsutformningen ska göras. Skriftliga former för kommunikationen förekommer i samtliga faser. Förfrågningsunderlag, annons, tips om upphandlingar, frågor och svar, anbud, eventuella förtydliganden samt tilldelningsbesked förmedlas alla i skriftlig form. Visuella former kan användas i myndighetens förstudie då varor visas upp av en leverantör på besök eller om myndigheten inspekterar på plats. I förfrågningsunderlaget och anbudet kan visuella former förekomma genom skisser, bilder, modeller eller liknande.

Kanaler som används för kommunikationen är bland annat möten eller okulärbesiktningar i samband med myndigheters förstudie respektive leverantörers inventering inför anbudsutformandet. Allmänt tillgängliga elektroniska databaser används för annonsering och publicering av förfrågningsunderlag; OPIC, Allego och Mercell är databaser som nämns återkommande. Även

diverse tidningar används för annonsering. Elektroniskt upphandlingssystem används som kanal för förmedling av både förfrågningsunderlag, frågor och svar, anbud samt tilldelningsbesked. E-post eller telefon kan bland annat användas som kommunikationskanal när leverantörer får tips om upphandlingar och när frågor och svar ska förmedlas. E-post används också för att sända elektroniska dokument som förfrågningsunderlag, anbud samt tilldelningsbesked. Föregående skriftliga dokument kan också sändas i fysisk form per post.

I de flesta situationer sker kommunikationen på gruppnivå mellan myndigheten och företag som har visat intresse för upphandlingen. Masskommunikationsnivå förekommer endast i samband med annonsering. Interpersonell kommunikationsnivå kan förekomma i samband med myndighetens behovsanalys och när tips om upphandlingar förmedlas. Frågor och svar kan också förmedlas på interpersonell nivå enligt vissa företag, men enligt myndigheterna sker det på gruppnivå. Om förtydliganden behöver göras vid utvärderingen görs också det på interpersonell nivå.

## **6.2 Innehåller upphandlingsprocessen några kommunikativa hinder samt hur kan eventuella hinder övervinnas?**

Avsnittet behandlar resultatet från både den andra och tredje frågeställningen. Frågorna som har använts är: *vilka eventuella hinder medför upphandlingsprocessens olika faser* samt *vilka möjliga lösningar ser aktörerna?* Resultatet redovisas fas för fas, där eventuella hinder presenteras först och därefter möjliga lösningar. Avsnittet avslutas med en sammanfattning.

### **6.2.1 Inköpsbehovet**

#### **Allt måste bli rätt från början.**

Upphandlingsprocessens formella ramar gör att myndigheterna måste tänka ut hela processen i förväg. Målet med upphandlingen är att göra en så bra affär som möjligt av skattebetalarnas pengar. Kvalitet lyfts fram som en viktig aspekt för att behovet ska tillfredställas. Kraven på varan eller tjänsten måste vara uttänkta i förväg liksom hur utvärderingen och avtalet ska se ut. Det finns endast små utrymmen för att förändra något i efterhand. Eventuellt måste istället processen avbrytas och göras om. Felaktigheter som inte påpekas och därmed ändras i upphandlingen kan i slutändan leda till en rättslig process. Kompletteringar kan göras men det tar tid för både myndigheterna och företagen. Dalkvist påpekar att en huvudprincip här är att förfrågningsunderlaget inte i väsentlig del får ändras. Det är således normalt inte tillåtet att under upphandlingen lägga till eller dra ifrån krav. Han kommenterar situationen:

Gör man fel i ett förfrågningsunderlag, så är det ett elände sen när man har annonserat, att man får komplettera förfrågningsunderlaget med grejer /.../ Får man mycket frågor under annonseringen, då har du ju gjort något galet alltså. Då är det något som inte stämmer. Och i värsta fall så måste du ju avbryta upphandlingen. Är det så att du bara blir överöst med frågor och du måste komplettera ditt förfrågningsunderlag, /.../ då får du nästan i vissa fall överväga om du inte ska lägga ner, alltså börja om från början igen. Det är omständigt och det är inte populärt, men ibland kan det vara nödvändigt.

Det kan dock vara en svårighet att på förhand avgöra exakt vad det är man vill ha och därmed också formulera det i ord enligt Nils-Eric Stenberg på Jönköpings läns landsting.

Samarbete, tid och noggrannhet är några ledord som används för att övervinna hindret med att allt måste bli rätt från början. Verksamheterna som ska använda varan eller tjänsten hos myndigheterna är delaktiga i processen med att utforma kravspecifikationerna. Isaksson beskriver kommu-

nens process som ett stötande och blötande mellan upphandlingsenheten och förvaltningen för att få det rätt. Om upphandlingen är över tröskelvärdet och en viktning mellan exempelvis pris och kvalitet ska ske, görs dessutom en simulering i det elektroniska upphandlingssystemet. Man prövar då ett fiktivt anbud mot de utvärderingskriterier man har ställt upp. På så sätt ser man hur utgången av upphandlingen kan bli och vilken betydelse de olika procentsatserna i viktningen får. Därefter kan procentsatserna anpassas utifrån vad man anser är en lämplig viktning. Även på Jordbruksverket sker en form av projektarbete när upphandlingen ska utformas. Dalkvist berättar hur samarbete kan se ut:

vi är ju tre stycken som jobbar med upphandlingar och /.../ vi jobbar tillsammans alla tre, och det är väldigt bra för då drar jag mitt ärende för mina kolleger och så får de komma med synpunkter och så. /.../ Så gjorde vi inte för några år sedan och det är en otrolig skillnad när vi jobbar ihop på det viset, att man bollar hela tiden med varandra. Och det gör faktiskt att man fångar upp väldigt, väldigt mycket när man är tre stycken då som diskuterar hela tiden. Och lägg därtill då att man har kanske en jurist och man har någon med sakkompetens, det kanske ibland kan behövas två stycken med sakkompetens. Det brukar vara lite olika, men vi brukar vara... Det blir som ett projekt kan man säga.

Dalkvist påpekar också vikten av att ta tid på sig för att få allt rätt och inte hasta genom arbetet.

Erfarenheter från tidigare upphandlingar används också för att kontrollera att det blir rätt. Misstag, kritik eller överprövningar som man varit utsatt för tidigare kan erinras för att garantera att inte samma fel upprepas. Även mallar över förfrågningsunderlag används som hjälpmedel för att försöka garantera att det blir rätt.

Preklusionsfrist är ett lagförslag som nämns av både Stenberg och Isaksson. Förslaget skulle innebära att synpunkter på förfrågningsunderlaget ska vara inne innan sista anbudsdag och att möjligheten till att klaga på underlaget därefter stängs. Detta för att komma tillrätta med eventuella felaktigheter så snart som möjligt och därmed undvika en långdragen rättsprocess.

Då det är svårt att veta på förhand vad det faktiskt är man har ett behov av kan en lösning vara att formulera ett öppnare förfrågningsunderlag med mer tolkningsutrymme. Stenberg förklarar:

Och då gör vi detta för att - alltså jag tycker så här – och har alltid sagt det på avdelningen här att det som är viktigt för oss här, är att vi inte från början målar in oss i ett hörn, utan att vi har... vi ska ha sådana möjligheter att vi kan göra precis vad vi vill med upphandlingen, vi kan välja vem vi vill utan att det blir överprövat. Och det är en konst i sig. Ibland går det bra och ibland går det inte bra. /.../ Nä, det gäller att vara precis men ändå inte.

Isaksson föredrar att genomföra förhandlade upphandlingar om det är svårt att formulera behovet.

### **Att formulera komplex information på ett tydligt sätt**

För myndigheten gäller det att formulera de krav man har på ett begripligt sätt. Och som föregående hinder visade ska det också formuleras rätt. Det finns en medvetenhet hos respondenterna från myndigheterna att underlagen kan vara krångliga. Företagsrespondenterna upplevde dock inte att underlagen brukar vara svåra att begripa utan att de för det mesta är väl formulerade. Däremot kan underlagen vara väldigt omfattande med mycket information, upprepningar och byråkratiskt språk. Att ta sig igenom underlaget för att avgöra om det är värt att lämna anbud kunde enligt en respondent ta två timmar. En respondent tycker att det verkar som om myndigheterna vill försäkra sig om att man inte ska kunna överklaga och att det är därför de har med så mycket text. Vissa underlag kan innehålla luddiga och tvetydiga formuleringar där det

kan vara svårt att uttyda vad som egentligen menas. Det finns också de underlag som innehåller för lite information för att leverantörerna ska kunna utforma sitt anbud. Det kan röra sig om att specifikationer saknas över om det behövs liftar till ett fönsterputsjobb, hur stor en skylt ska vara eller att leveransvillkoren saknas.

Hindret verkar vara komplext eftersom det utifrån myndighetens sändarperspektiv handlar om att formulera ett begripligt och korrekt underlag, och från företagets mottagarperspektiv att läsa det ibland omfattande underlaget. Intentionen finns från myndigheternas sida att filtrera bort ovidkommande uppgifter och att det ska bli lättläst, med ändå är det lätt att det blir krångligt. Dalkvist brukar tänka att det är bättre att vara övertydlig och förklara för mycket än för lite. Att även ta med exempel tycker han är ett sätt att öka tydligheten.

Att ta sig igenom de omfattande underlagen övervinns av leverantörerna genom erfarenhet och vana, liksom att läsa igenom förfrågningsunderlaget upprepade gånger för att förstå vad som menas. Det byråkratiska språket är något som man vänjer sig vid med tiden. *Jag har ju lärt mig läsa mellan raderna* som en respondent uttrycker det, för att sälla i informationen.

För att göra förfrågningsunderlaget tydligt använder samtliga myndigheter i undersökningen också någon form av checklistor över alla krav som ställs. I kommunens upphandlingssystem finns dessutom en funktion som möjliggör sökningar efter exempelvis skallkrav. Det blir då lättare för leverantörerna att avgöra om det är värt att lämna anbud överhuvudtaget enligt Isaksson. En företagsrespondent uppskattade när skisser hade lämnats i ett förfrågningsunderlag för att förtydliga hur det som upphandlades skulle se ut.

Företagsrespondenterna är eniga i att det sällan är några problem att få svar på sina frågor när det gäller tvetydigheter eller information som saknas. Hindret med eventuella otydligheter i förfrågningsunderlaget övervinns av företagen genom att kontakta myndigheten och ställa en fråga. En respondents kommentar får belysa ett genomgående svarsmönster hos småföretagen över hur otydligheter övervinns:

Man kan ju uppleva att en del tycker att det är besvärligt och krångligt med offentlig upphandling, men det har jag aldrig upplevt på det viset, utan... det är ju bara att lyfta luren och kolla "vad sjutton är det här för nånting?"

Isaksson tycker också att det är viktigt med öppenhet i upphandlingsprocessen, både från upphandlares och från leverantörers sida. Han menar att ett öppet diskussionsklimat och att våga ställa frågor är viktigt för att lära sig.

### **"Onödiga" uppgifter efterfrågas**

Vissa upphandlande myndigheter efterfrågar dokumentation om företagets kreditvärdighet, skatteuppgifter och liknande. En leverantör upplever det som mycket frustrerande att behöva kontakta både Skatteverket och Patent- och registreringsverket för att få en blankett med uppgifter som den upphandlande myndigheten själv kan ta reda på mycket enkelt. Respondenten förstår att myndigheter inte kan göra affärer med företag som inte sköter sin ekonomi, men kravet att behöva anskaffa blanketterna själv ifrågasätts. Det tar onödigt tid och handlar bara om byråkratiskt krångel enligt respondenten:

De ska ha ett intyg från Skatteverket att jag inte ligger efter med skatteskulder /.../ jag ska tala om vilken kreditrating jag har på bolaget och allting. Och de behöver bara slå in mitt organisationsnummer, så får de fram alla uppgifter om mig. /.../ Jag tror det helt enkelt bara är byråkrati, inget annat. Det finns ingen relevans i det så att säga, jag förstår mycket väl att [myndigheterna] kan ju givetvis inte göra affärer med ett företag som är skattesmitare eller vad vi nu säger, men alltså det är så lätt för dem att kontrollera detta.

För att övervinna detta hinder föreslår respondenten att myndigheterna antingen enbart kontrollerar det företag som kommit med det vinnande anbudet eller använda sig av tjänster som exempelvis ”Ekonomifakta”. Ekonomifakta har ekonomiska uppgifter om svenska bolag, vilket gör det enkelt att kontrollera vilket bolag som helst i Sverige. Kommunen begär endast in registreringsnummer från företagen. Isaksson ger sin syn på att begära in handlingar som är allmänt tillgängliga:

Det vi vill ha av en anbudsgivare hos oss, det är registreringsnumret på det bolag som står som ansvarig, /.../ hur det står till med deras ekonomi och att de har rent mjöl i påsen med skattmasen och Kronofogden och allting sånt där, det kollar vi ju dölätt, istället för att de ska hålla på att skaffa fram en massa intyg till oss, och vi begär aldrig in några så att säga tre senaste boksluten eller nåt sånt där, det är många som gör det utav ren slentrian, men vi – ”nej säger vi, varför det?” /.../ Vi ser ju det där direkt, vi gör bara rating direkt och kollar, /.../ Så att det... vi tar inte in sånt där. Vi tycker det är förlegat.

### **”Överflödiga” krav efterfrågas**

Det råder enighet mellan företagsrespondenterna att myndigheterna mest verkar gå på pris. Vissa krav ifrågasätts därför av en del respondenter - varför de överhuvudtaget ingår om de ändå inte tas hänsyn till? Ett exempel rör miljöaspekter:

Så det här med miljö du vet /.../ det är bara skitsnack alltihop för de bryr sig inte om det. De skriver dessutom att lägsta anbud kommer antas. /.../ Och det var en av anledningarna till att vi gav fan i det här med certifieringar, för det var inte värt det. Både kommunen, stat och landsting som kräver detta hela tiden, men de är de som minst bryr sig om det. Utan det är kronor ören, när det väl kommer till kritan /.../ Om jag är miljöcertifierad så, och så lämnar jag ett anbud på 10 000 och så är det nån annan som inte är miljöcertifierad som lämnar ett anbud på 9 999 kronor, då är det [den] som får det. Så det är helt bortkastat.

En respondent spekulerar i om kraven ”åker med” på grund av förinställda mallar som egentligen är avsedda för en annan bransch, men tror också att det är lag på den typen av krav. En annan tror det beror på ren byråkrati. Att ta hänsyn till exempelvis miljön eller personalsäkerhet ifrågasätts inte. Det är just att det inte upplevs spela någon roll eftersom man ändå bara går på pris i slutändan som skapar hindret. En annan respondent ger en liknande upplevelse av ”överflödiga” krav:

Det man blir lite bestört på när det gäller offentlig upphandling, för att de kräver ju rätt mycket, att man ska visa upp miljöpolicy, ja det är hela den här biten då, med anställda och allting men sen i sista... men sen ändå så går de bara på priset. För liksom... det är ju inte ofta de går på hur bra jobben görs och allt den här biten, utan... sen är det ju priset som styr det sista.

Hur detta hinder ska kunna övervinnas framgår inte helt tydligt. En respondent föreslår att man borde se mer på transportsträckor för att minimera miljöpåverkan istället för att kräva in allehanda uppgifter om miljöledningssystem som ändå inte tas hänsyn till. Ett annat alternativ hade varit att uppgifter om företagets totala miljöpåverkan också faktiskt i högre utsträckning ska avgöra vem som får jobbet, så att de inte bara efterfrågas på grund av ”byråkratiskt krångel”.

Isaksson menar att kraven på miljö, jämställdhet och liknande är viktiga för dem och att det inte är tillåtet att ställa krav på att leverantören ska finns på orten exempelvis. Dalkvist förklarar varför ”lägsta pris” används som utvärderingsgrund:

Man sätter upp ribban istället högt, och om man då sätter upp den då, så är det bara lägsta pris kvar, det är konkret och bra och det kan jag se stora fördelar i. Gör man om flera av skallkraven till börkrav, det vill säga att man sätter ribban lägre, blir det i regel mer subjektiva bedömningar och i värsta fall felaktiga bedömningar, vilket leder till överprövningar och i värsta fall att upphandlingen får göras om.

### **”Orimliga” krav efterfrågas**

Kunskapen om den vara eller tjänst som upphandlas verkar enligt en företagsrespondent ibland vara låg eftersom det som efterfrågas inte alltid är bästa lösningen på ett behov. De formella ramarna gör dock att det inte finns något utrymme att diskutera alternativa lösningar. Respondenten nämner att det ibland verkas saknas arbetslivserfarenhet eftersom kraven ibland kan vara väldigt ”konstiga”. Kraven som ställs kan dessutom göra att affären blir dyrare för myndigheten. Som exempel nämner respondenten kraven på att alla kostnader ska vara inräknade:

Jag menar att det blir fördyrande för dem då om de ställer krav som ibland är lite onödiga, om man inte hade ställt upp det kravet så hade det kunnat bli billigare för dem. /.../ Men jag tror det att de är beredda att betala lite mer för att veta exakt vad pengarna kommer att kosta... eller vad uppdraget kommer att kosta... och det är deras eget val så sett... jag själv hade inte handlat upp saker så i mitt eget företag...

Respondenten syftar bland annat på när fraktkostnader ska ingå i priset, men menar att om man inte vet hur många leveranser som ska göras måste man lägga på extra för att garantera att man inte går med förlust. En annan respondent har liknande erfarenheter:

Det är ju lite dumt, en del grejer tycker jag ju... det är svårt att räkna på... /.../ det blir ju att myndigheterna kanske får betala lite extra på grund av att en del grejer, det tycker man ju att de kan komma efteråt och blir billigare än om jag ska lägga in det i ett anbud... okej då, så får jag ta till lite extra, jag vill ju inte gå back på nånting så att säga.

För att övervinna detta hinder och ställa ”rimliga” krav behöver kunskapen om det som upphandlas hos myndigheten vara tillräcklig enligt en respondent. Liksom redan nämnts är samarbetet mellan upphandlingsenheten och verksamheten som ska använda varan eller tjänsten viktig för att få kunskap om vilka krav som ska ställas. Dalkvist nämner att om kunskap saknas i huset har avdelningarna ibland kontaktat någon utifrån för att få hjälp. Man kan också söka på internet för att få kunskap om vad marknaden erbjuder. Isaksson säger att konsulter kan anlitas för att få in extern information i arbetsgruppen. Även studiebesök hos andra kommuner och att kontakta leverantörer för att få information är exempel på hur kunskap om varor eller tjänster kan införskaffas.

En respondent anser att man ska lämna ansvaret till leverantörerna att ta fram bästa lösningen på behovet för att inte missa kompetens. Respondenten har dock förståelse för att detta skulle ställa högre krav på dem som ska bedöma förslagen eftersom det då inte blir lika standardiserat. ”Traditionella” upphandlingar<sup>83</sup> - när man gör affärer med myndigheter på ett annat sätt - nämns som ett bättre alternativ än offentlig upphandling:

---

<sup>83</sup> Förmodligen avses direktupphandling. Förf. anm.

Det sker mer... samtal över hur saker och ting ska vara... vilket jag egentligen tycker är bättre, för det ger oftast ett bättre resultat, för vi kan ju ha en idé om en sak men det är inte alltid den stämmer överens till hundra procent med deras tanke från början, och då kan man ju ha normala diskussioner med som kan leda oss fram till en... ännu bättre lösning, faktiskt, det är den erfarenhet vi har...

En annan respondent menar också att man har större möjlighet till dialog för att kunna skraddarsy lösningar med andra, "vanliga" kunder än med myndigheter.

### **Teknik skapar tröskel.**

Det elektroniska upphandlingssystem som kommunen använder skapade enligt en respondent ett hinder eftersom personen ifråga inte var uppvuxen i dataåldern och därmed inte heller van vid datorer.

För att övervinna hindret togs det hjälp av en annan person i hushållet med större vana av datorer. Respondenten såg dock fördelarna i den moderna tekniken och ansåg att den bästa lösningen helt enkelt var att lära sig. Efter ett par gånger skulle det nog flyta på enligt respondenten.

## **6.2.2 Anbudet**

### **Omfattande administrativt arbete för leverantörerna**

Att utarbeta ett anbud tar tid för leverantörerna. Ju fler uppgifter det är som efterfrågas desto längre tid tar det. Det som tar mycket tid är att ta fram prisuppgifter. Om uppgifter saknats i förfrågningsunderlaget skapar det mer arbete för leverantörerna, exempelvis att åka runt och titta på det som upphandlingen gäller. Att få ett förtydligande kan ta upp till två veckor enligt en respondent. Om det är många moment eller om leverantören har ont om tid är det dessutom lätt att glömma något. Stenberg tror att skillnaden är stor jämfört med de affärsuppgörelser som leverantörerna är vana vid i privat sektor och att småföretag inte vill skriva i komplicerade anbudsunderlag. En företagsrespondent instämmer i skillnaden och påpekar att andra kunder inte kräver så många uppgifter.

Checklistor från myndigheterna kan vara ett sätt att förenkla det administrativa arbetet, liksom kommunens elektroniska upphandlingssystem. Det ska vara lika lätt att lämna ett anbud hos kommunen som att deklarerera på internet enligt Isaksson. Anbudet skapas i systemet och leverantören kan själv se vilken slutpoäng anbudet kommer att generera. På så sätt kan anbudet optimeras mot de uppställda kriterierna. Om exempelvis varans funktion och pris ska viktas kan leverantören anpassa sitt anbud utifrån vad som ger bäst poäng. Ibland kanske funktionen har större betydelse än priset och vice versa. Att inte begära in uppgifter och handlingar som är enkla att ta reda på själv är också ett led i förenklingsprocessen, vilket också angavs som ett sätt att övervinna hindret med "onödiga" uppgifter.

En respondent nämner att de börjar bli lite standardiserade på offentlig upphandling eftersom det oftast är samma typer av dokument som efterfrågas. Att effektivisera arbetet med att ta fram prisuppgifter verkar dock vara ett svårövervinneligt hinder eftersom det för företagen är tvunget att kontakta underleverantörer och liknande. Om förtydliganden i upphandlingen tar alltför lång tid nämner en respondent att de drar sig ur om affären är liten eftersom det tar för lång tid och inte är värt pengarna.

### **Att svara på det som efterfrågas trots brister**

De hinder som fanns i föregående fas angående ”orimliga” krav eller otydliga underlag följer med in även i denna fas. För att inte få sitt anbud förkastat måste leverantörerna svara på det som efterfrågats, trots att det kanske blir en sämre affär både kostnads- och kvalitetsmässigt. Möjligheten att diskutera alternativa lösningar finns inte och ingen av företagsrespondenterna har någon erfarenhet av förhandlingar med myndigheterna om varan eller tjänsten. Ett förfrågningsunderlag är öppet för tolkningar gör dessutom att leverantören kan bli osäker på vad andra leverantörer svarar enligt en respondent; att de kanske är oärliga och drar ner på kvaliteten för att gå ner i pris.

En respondent nämner att för att övervinna detta hinder utformar de ett så billigt anbud som möjligt, och diskuterar lämpligare alternativ efteråt istället om de får avtalet:

När man väl får ett uppdrag så är det sällan det liknar det man har lämnat in anbud på, men det är ju sådana trix man lär sig med tiden, att det är priset som är avgörande då, och sen efter då så får man förhandla till så att det blir det som är mest lämpat, så fungerar det oftast.

En annan respondent uppger att de verkligen försöker ”lyssna in” vad som efterfrågas och vad som är viktigast för kunden för att utforma ett så bra anbud som möjligt. Man är ärlig och försöker hålla hög kvalitet eftersom man vet att man ska leva upp till det sen. Ytterligare en strategi för att övervinna hindret är att lämna referensmaterial som inte efterfrågas i tillägg för att visa upp sin styrka enligt respondenten.

Ett annat exempel på hur icke efterfrågat material används för att visa erfarenhet och effektivitet i bolaget ger en annan respondent med erfarenhet från upphandling av tjänster:

Där blir det ju lite svårt, för det är ju ingen produkt, man kan ju ange timpris då, men sen hur många timmar det tar är ju svårt att veta, men då gjorde vi så att vi tog med exempel, /.../ att ”den här kostade så här många timmar och sen är vår timkostnad så här mycket”, så att man har nåt att referera till /.../ det var uppskattat hos dem, de ringde upp efteråt och berättade att de tyckte det var ett väldigt bra sätt att prissätta då eftersom det är en mjuk vara.

### **Små möjligheter till feedback för leverantörerna**

En respondent nämner rädslan för att missa ett skall-krav eftersom det gör att man sällas bort ur upphandlingsprocessen. Möjligheten till komplettering av sitt anbud i efterhand är mycket liten. En respondent beskriver situationen:

De allra flesta bolag brukar väl kanske ligga inom ett tioprocentsintervall men så är det alltid nån stackare som har missat nånting eller sånt där och ligger väldigt mycket under och då är det ju de som får det och så gör de en jättedålig affär. Oftast. Och det... man har ju inte att nog möjlighet att påverka det, att meddela att ”det måste förmodligen va ett fel”, personerna som sitter har ju sällan kunskap om vad de egentligen handlar upp. Så det är svårt. Det är ungefär som att kasta in ett brev genom en dörr och hoppas på att någon kommer ut. Det är inte så mycket mer man kan göra.

Hindret är svårt att övervinna eftersom feedback från myndigheterna skulle kunna ge en leverantör en fördel. För företagen övervinns hindret genom att läsa igenom noggrant och stämma av med checklistorna för att inte missa skall-krav innan man skickar in anbudet. Kommunens upphandlingssystem har dock en funktion som varnar anbudslämnaren om något krav inte är uppfyllt. Systemet ger med andra ord en form av feedback i förebyggande syfte. Någon respondent tycker att man borde kunna ringa upp någon som har missat ett registreringsbevis till exempel eftersom det inte är det saken gäller och att en sådan ”småsak” kan leda till en dyrare affär för myndigheten.



## Att tolka anbudet

I utvärderingssituationen ska anbudet matchas mot de uppställda kraven i förfrågningsunderlaget. Det är svårt att få det rättvist eftersom fritextsvar måste tolkas och referensmaterial bedömas. Det är lätt att det blir subjektiva bedömningar som avgör. Dalkvist ger sin syn på svårigheten i anbudsutvärderingen:

Det går väl an om man kanske har bara en massa skall-krav och man har lägsta pris som utvärderingskriterier. /.../ Det kan oftast ett företag ta att ”ja vi vann inte, för att vi ser att de har lägre pris”. Men om man ska bedöma kvalitet eller samarbetsförmåga eller någonting sånt där, det blir väldigt... bygger på subjektiva bedömningar.

I vissa fall upplevs leverantörernas svar också vara tvetydiga och vad som egentligen menas kan vara svårt att uttyda. Dalkvist igen:

Många gånger är det faktiskt så att det man får överensstämmer inte, alltså man får titta, man får tänka, ”jaha, vad menar de egentligen? Svarar de på frågan? Menar de si och så eller..?” Man önskar att de kan svara ja eller nej på de uppställda frågorna eller sådär, men det är väldigt många gånger som det är luddiga svar.

Ytterligare en aspekt är om anbudsgivaren lämnar anteckningar eller reservationer som inte har efterfrågats. Då måste myndigheten avgöra om man ska ta hänsyn till det eller inte. Mängden papper och pärmar som i vissa fall ingår i anbudet skapar också ett hinder i utvärderingsarbetet eftersom det kan vara svårt att utvinna relevant information ur det omfattande materialet.

Samarbete med den verksamhet som har kompetens inom det yrkesspecifika område som upphandlingen gäller är ett sätt att underlätta tolkningen av svaren. Dalkvist nämner också att erfarenhet och kurser för olika utvärderingsmodeller är en väg att övervinna hindret. Att använda sig av svarsformulär som leverantörerna fyller i är ytterligare ett steg för att underlätta både för företagets anbudsutformning och i myndighetens utvärdering. Isaksson menar att det underlättar i tolkningsarbetet om man utvärderar fråga för fråga, istället för anbud för anbud. Dalkvist ser också att digital teknik kan underlätta anbudsöppningen. Detta bekräftas av Isaksson:

Mycket utav utvärderingen görs när anbudsgivarna skriver ner vad saker kostar, vilka tekniska prestanda de har, och andra såna här saker som de kan svara på, rakt in i systemet utan att vi ska bedöma nåt fritextsvar eller nån annan information som de ger oss. Så jag menar, ofta är det ju kanske 75 % utav utvärderingen är gjord när anbudet har kommit in. Framförallt då när det gäller varuupphandlingar: Jag har ju faktiskt varit med när vi har gjort upphandlingar som vi har kunnat strukturera så väl, så att i och med att vi öppnar så är det klart vem som har vunnit.

Om något är oklart i ett anbud kan man kontakta leverantören för att få ett förtydligande, även om man då måste vara restriktiv så att den leverantören inte får någon fördel. Vad det gäller tolkningen av anteckningar eller reservationer som inte efterfrågats ges ett antal olika alternativ. Dalkvist menar att detta kan förebyggas genom att i förfrågningsunderlaget ange att sidoanbud inte accepteras. Detta innebär att om en leverantör svarat på ett helt annat sätt än det som efterfrågats, exempelvis med att produkten är densamma men tillverkats på ett annat sätt, kan anbudet förkastas. Man kan också ta hänsyn till anteckningarna för att det på sikt ger en betydande fördel, dock inom ramarna för uppställda krav. Stenberg ger ett exempel:

Ibland kan det ju vara väldigt lockande. Och framåtskridande... så då går vi ju utanför sidlinjerna, och säger så här: "nu kör vi". Man måste våga göra så också. Sen kan man få på käften i domstol om det är vid sidan, eller... men det är också viktigt att vi inte blir formella byråkrater utan att vi också kan ta till oss ny teknik.

Ytterligare ett alternativ ger Isaksson genom att man brukar kommunicera svårigheten med tolkning av sidoanteckningar med anbudslämnaren:

Om vi tar hänsyn till den här anteckningen, så innebär det till exempel att priset blir högre, eller om vi liksom inte tar hänsyn till den så kan ju anbudsgivarna få för sig att "de har godtagit det här och då får jag med det i kontraktet". Så där måste vi ju då liksom vara tydliga och ta med det att "de här anteckningarna som du har gjort här, de kan vi inte ta hänsyn till, är du medveten om att du riskerar att bli utesluten?"

### 6.2.3 Tilldelningen

#### Ifrågasatt utgång

När tilldelningsbeskedet ska lämnas upplever vissa företagsrespondenter att det sätt som ett visst anbud vunnit på kan ifrågasättas.

Det är ju ingen som tänker sig, "hur sjutton kan de göra det så billigt?" /.../ säg att ett jobb kostar, vi säger 200 000, och så finns det en som kommer in på 50 000, men alltså, undrar de inte "vad... hur kan han göra det så billigt?" Man måste ju ifrågasätta nån gång, men det gör de ju inte. Ifrågasätter priser eller nånting va. Det är ju det som är så konstigt, för jag känner ju andra killar som har andra slags företag, och vart inne då, och liksom de har ju blivit galna, "men va fan", ringt till dem då och "ifrågasätter ni?" men "nej, vi går på priset, det är billigast, då tar vi bara det". Och där är ju ett fel som jag tycker med den offentliga upphandlingen, men de andra kan ju veta att "ja det är en duktig firma" eller ringer nån annan, "ja va sjutton det funkar bra va, och det är rejält, för det måste ju kosta nånstans va", för privata företag de ser ju det va, de vet ju att saker och ting kostar. Men ta in en som är jättebilliga, det är ju helt otroligt.

Misstanken om att andra leverantörer har sparat in på kvaliteten för att vinna finns också hos någon respondent.

En respondent anser att referenser ska användas i större utsträckning för att garantera att ett företag är en lämplig och seriös leverantör. Stenberg påpekar att det endast är eldningsolja som inköps med lägsta pris som utvärderingsgrund, annars används "ekonomiskt mest fördelaktiga anbud" som utvärderingsgrund för att garantera kvalitet. En respondent uppger att de i ett fall begärt överprövning när priset på det vinnande anbudet var misstänkt lågt. Några myndigheter påpekar också vikten av att vara transparent i sina tilldelningsbesked och visa hur man har gått tillväga.

### 6.2.4 Sammanfattning av upphandlingsprocessens kommunikativa hinder samt hur dessa hinder kan övervinnas

Det första kommunikativa hindret i *Fas 1 - Inköpsbehovet* är att *allt måste bli rätt från början*. Myndigheten krav och önskemål på varan eller tjänsten ska vara uttänkta liksom hur anbuderna ska utvärderas. Det finns endast små möjligheter att korrigera upphandlingen i efterhand och felaktigheter kan i slutändan leda till en rättsprocess. Nästa hinder är att *formulera komplex information på ett tydligt sätt*. Som sändare ska myndigheten formulera all information på ett begripligt sätt. Som mottagare ska företagen läsa igenom de ibland omfattande förfrågningsunderlagen. Underlagen upplevs vara begripliga och lätta att förstå, men med mycket information,

upprepningar och byråkratiskt språk. Underlagen kan också innehålla tvetydigheter. Tre olika typer av uppgifter eller krav som efterfrågas skapar hinder för företagen: *onödiga*, *överflödiga* samt *orimliga krav*. De onödiga uppgifterna är handlingar i form av intyg och blanketter i angående företagets ekonomi och liknande – uppgifter som är enklare att skaffa fram på annat sätt. De överflödiga kraven är krav på exempelvis policys av olika slag – krav som sedan i utvärderingen ändå inte tas hänsyn till enligt vissa leverantörers upplevelser. De orimliga kraven rör krav på varan eller tjänsten som enligt vissa leverantörer inte är bästa lösningen på ett behov. Orimliga krav kan också ställas på att alla kostnader ska vara täckta i anbudet vilket kan göra affären dyrare. Ytterligare ett kommunikativt hinder är att modern *teknik skapar tröskel*. I vissa fall används ett elektroniskt upphandlingssystem vilket kan skapa svårigheter för ovana personer.

I *Fas 2 – Anbudet* uppstår ett hinder i och med det *omfattande administrativa arbetet för leverantörerna* som det kan innebära att utforma ett anbud. Många moment och uppgifter ska ingå. Förtydliganden som behövs kan dra ut på tiden. För leverantörer innebär också *att svara på det som efterfrågas trots brister* ett hinder. Förfrågningsunderlaget ska noggrant följas för att inte anbudet ska förkastas – trots att det kanske finns brister i underlaget. När anbudet är inlämnat finns *små möjligheter till feedback för leverantörerna* vilket utgör fasens tredje hinder. Om något krav har glömts eller en prisuppgift har blivit fel finns mycket sällan någon möjlighet att rätta till felet. *Att tolka anbuden* utgör nästa hinder och uppstår när myndigheten som mottagare ska utvärdera anbuden mot uppställd kravspecifikation. Tvetydiga fristextsvar, sidoanteckningar och ibland stora mängder av referensmaterial ska tolkas och bedömas.

*Ifrågasatt utgång* av upphandlingen utgör det enda identifierade hindret i *Fas 3 – Tilldelningen*. Våldigt låga priser på ett vinnande anbud ifrågasätts av några respondenter som menar att kvaliteten på varan eller tjänsten därmed blir lidande.

Förslag på hur hindren kan övervinnas sammanfattas här kortfattat aktör för aktör. För myndigheterna är tid, samarbete och noggrannhet några lösningar som tillämpas. Tiden är viktig för att upptäcka brister i förfrågningsunderlaget. Samarbetet sker i den egna verksamheten mellan dem med kompetens om det som ska upphandlas och dem med kompetens om upphandling. Ett noggrant förarbete ska garantera att rätt krav om varan eller tjänsten ställs och därmed att eventuella hinder längre fram i processen uteblir. Även tidigare misstag kan användas som erfarenhet. Kunskap om det som ska upphandlas kan även inhämtas utifrån av konsulter, försäljare eller genom att titta på hur andra myndigheter har åtgärdat sitt behov. Simulering i ett elektroniskt upphandlingssystem kan göra att förutsägbarheten för resten av processen ökar. Att tänka sig in i företagets situation kan vara ett sätt att övervinna hindret med svårbegripliga förfrågningsunderlag, liksom mallar och checklistor kan vara till hjälp. Myndigheterna kan också låta bli att efterfråga uppgifter som är lätta att kontrollera, för att hjälpa leverantörerna i sitt anbudsutformande. Utvärderingen av anbud kan underlättas genom ett elektroniskt upphandlingssystem eller genom att använda sig av svarsformulär för leverantörerna. Uppgifter som inte efterfrågats kan hanteras genom att förkasta anbudet, väga in uppgifterna eller kommunicera att man inte kan ta hänsyn till dem.

För leverantörerna handlar sätten för att övervinna hindren i många situationer om erfarenhet och att lära sig. Att läsa omfattande förfrågningsunderlag och sälla bland information lär man sig efter några gånger påstår respondenterna, liksom att övervinna tekniska hinder. Visuellt material kan skapa tydlighet i både förfrågningsunderlag och anbud. Hinder som rör tvetydigheter eller oklarheter övervinns genom att ställa en fråga. Att inte ställa så många onödiga eller överflödiga

krav av myndigheterna är också en lösning, men dock inget som företagen rör över. Samtal och dialog mellan myndigheter och leverantörer skulle kunna garantera att "rätt" krav på varan eller tjänsten ställs, och att fördyrande krav kan undvikas. Att använda de billigaste lösningarna i ett anbud och skapa en diskussion om bättre lösningar efteråt om man får affären, är ett sätt att övervinna hindret med att svara på bristfälliga anbudsunderlag. Referenspersoner föreslås av en respondent användas i större utsträckning för att kontrollera att de som får avtalet kan klara av uppdraget.

## 7 DISKUSSION

Att få in fler småföretag i offentlig upphandling är enligt både forskare och politiker viktigt för samhällsekonomin. Det kan skapa arbetstillfällen genom att företagen får fler uppdrag och behöver anställa ny personal. Det bidrar till förnyelseprocesser i näringslivet. Ökad konkurrens gör också att offentlig sektor får bättre valuta för sina pengar och att skattepengar därmed används mer effektivt.<sup>84</sup> Tidigare studier har dock visat att det finns brister i offentlig upphandling – bland annat att det är krångligt för småföretagen. Kommunikationen mellan upphandlande myndigheter och småföretag har beskrivits som otillfredsställande, obefintlig och bristfällig.<sup>85</sup> Syftet med uppsatsen har därför varit att undersöka kommunikationen mellan småföretag och myndigheter i samband med offentlig upphandling: hur aktörerna kommunicerar, vilka eventuella kommunikativa hinder som förekommer samt hur de kan övervinnas.

### Kommunikationens form

I uppsatsen har kommunikation betraktats som överföring av meddelanden då synsättet överensstämmer väl med den formella process som offentlig upphandling innebär. Kommunikationshandlingarna som äger rum i upphandlingsprocessen följer till stor del överföringsprincipen: sändaren överför ett meddelande via en kanal till mottagaren. Resultatet visar att kommunikationen i många fall sker i skriftlig form och på gruppnivå, vilket begränsar möjligheten till direkt feedback. Regelverket gör att feedback i många fall inte är tillåtet eftersom det kan ge en fördel för den leverantören. Jacobsen och Thorsvik påpekar att muntlig kommunikation i högre grad kan förmedla komplex information än skriftlig eftersom feedback möjliggörs. Sändaren kan därmed anpassa sitt meddelande.<sup>86</sup> Enligt resultaten förekommer muntlig kommunikation i vissa faser av upphandlingsprocessen, men det är också något som efterfrågas i högre utsträckning av småföretagen – både i denna och andra studier.<sup>87</sup> Myndigheterna vill dock helst undvika muntlig kommunikation eftersom det då är svårt att följa likabehandlingsprincipen att alla leverantörer ska ges samma förutsättningar. Flertalet företagsrespondenter vittnar dock om att det inte är några problem att få svar per telefon.

### Tydlighet, otydlighet, och övertydlighet

Kommunikativa hinder uppstår i samband med att informationen ska koda och avkoda. ”Vad menas med detta?” är en fråga som uppstår hos både myndigheter och småföretag när de ska tolka det mottagna meddelandet. Tolkningssvårigheterna kan kopplas till den semantiska barriär som Dimbleby och Burton beskriver – att det alltså råder språkliga hinder mellan myndigheter och småföretag. Hos myndighetsrespondenterna finns en strävan efter att skapa tydliga förfrågningsunderlag. En myndighetsrespondent ansåg att det är bättre att vara övertydlig och förklara för mycket än för lite för att övervinna svårigheten med att formulera komplex information. Eventuellt skapar dock denna metod ett annat hinder, nämligen alltför omfattande underlag med mycket text och upprepningar. Respondenterna från företagen menar att man med tiden lär sig att sälla bland informationen. Det är inte så krångligt när man har gjort det några gånger. Och om det uppstår problem är det bara att ställa en fråga. Upplevelsen hos företagen att det aldrig är några

---

<sup>84</sup> Kremel och Lundström; Loader; Odell och Olofsson.

<sup>85</sup> Ballebye Olesen, Lundvall, och Tops; Nutek, *Offentlig upphandling - vad tycker företagen är krångligt?*

<sup>86</sup> Jacobsen och Thorsvik, 340-344.

<sup>87</sup> Nutek, *Offentlig upphandling - vad tycker företagen är krångligt?*

problem att få svar på sina frågor pekar dessutom på något som inte framkommit särskilt tydligt i de rapporter som publicerats angående småföretag och offentlig upphandling; att det är enkelt att fråga om krångligheter. Visuella former för kommunikationen kan öka tydligheten. Skisser i förfrågningsunderlag ger leverantören en förståelse på samma sätt som en broschyr kan visa för myndigheten hur mycket en tjänst kostar när det anges hur lång tid broschyren tog att göra.

### **Oenighet kring kravens roll**

Även om språkbarriärer kan uppstå mellan aktörerna är det dock oenigheten om kraven som framträder tydligast i undersökningen. Att frågan om krav är central för småföretag har också framkommit i andra undersökningar. Där har talats om för högt ställda krav, för många krav, irrelevanta krav och så vidare. Liknande resultat framkommer i denna undersökning. Här blir dock just frågan om varför de överhuvudtaget ställs också synlig. ”Man går ju ändå bara på pris”, hävdas det. ”Och om priset spelar så stor roll för myndigheterna borde vissa andra krav ifrågasättas eftersom de gör affären dyrare. Kvalitet spelar ingen roll. Miljöledningssystem spelar ingen roll. Uppskattning hos andra kunder spelar ingen roll. Det är bara lågt pris som gäller.” Så låter resonemanget hos företagen. Men hos myndigheterna ser man det som att samtliga krav är relevanta. Att myndigheter använder offentlig upphandling för att uppnå politiska mål har också framkommit i andra forskningsrapporter.<sup>88</sup> Utvärderingsmodellerna garanterar att kvalitet vägs in och när samtliga krav är uppfylla uppnås en hög lägstanivå. Då är det priset som till sist avgör. Vilka krav som ställs och om de är relevanta är inget som den här uppsatsen gör anspråk på att utreda. Däremot pekar oenigheten mellan aktörerna på att här finns ett kommunikationsproblem. Eventuellt skulle detta hinder kunna övervinnas genom att förklara för leverantörerna varför man ställer kraven, vad som skulle hända om man inte ställer kraven och på vilket sätt det vägs in i bedömningen, eftersom det är just upplevelsen av att kraven ändå inte spelar någon roll som är problemet. Att förtydliga hur utvärderingsmodellerna fungerar kan också vara ett led.

### **Kunskap och dialog**

Med tanke på de olika kommunikationsaktiviteter som förekommer mellan en organisation och dess intressenter med avsikten att upprätta och bibehålla ett gott rykte, ställs offentlig upphandling i ett märkligt ljus. Vikten av att på ett strategiskt sätt arbeta med kommunikation för att stärka banden till intressentgrupper vilka organisationen är beroende av, lyfts fram av Cornelissen.<sup>89</sup> Men offentlig upphandling stänger med sitt formella ramverk närmast dörren för kommunikation. De diskussioner om alternativa lösningar som företagen är vana vid från vanliga affärer är sällsynta enligt företagsrespondenterna. Kompetens som leverantörerna har kan därmed gå till spillo. Resultatet från denna undersökning påminner alltså om sådant som också Nutek menar – att kunskapen om det som upphandlas inte alltid är tillräcklig hos myndigheterna och att det som efterfrågas därför inte alltid är de bästa lösningarna på myndigheternas behov.<sup>90</sup> Ballebye Olesen, Lundvall och Tops påpekar att en bättre och mer direkt kommunikation kan ge en ökad förståelse för varandra. Exempel på hur en del myndigheter skapat forum för att kommunicera med företag har framkommit i intervjuerna. Detta är dock något som ligger utanför uppsatsens ramar då den endast avhandlar kommunikation i själva upphandlingsprocessen, inte i övriga situationer.

Då Kent och Taylor ger förslag på hur organisationer kan skapa forum för dialog genom att använda den digitala teknik som finns idag, är det i sammanhanget lämpligt att lyfta fram det

---

<sup>88</sup> Loader

<sup>89</sup> Cornelissen, 23

<sup>90</sup> Nutek, *Offentlig upphandling - vad tycker företagen är krångligt?*

elektroniska upphandlingssystem som kommunen använder som ett gott exempel.<sup>91</sup> Systemet verkar ha många fördelar som kan bidra till att flera hinder kan övervinnas. Det ger upphandlare en möjlighet att se utgången av hela processen genom att anbud kan simuleras. Det ger också anbudsgivarna en möjlighet att optimera sina anbud eftersom systemet visar vilken slutpoäng anbudet ger. Leverantörerna kan på så sätt se om det är värt att satsa på exempelvis kvalitet framför lågt pris. I slutändan kan detta också generera bättre anbud till myndigheterna. Det underlättar också utvärderingsprocessen för myndigheten och minskar omfånget på anbuden. Ytterligare en fördel med systemet är att det varnar anbudsgivaren om något krav inte är uppfyllt. Det ger på så sätt en form av feedback till leverantören och misstagen kan åtgärdas innan anbudet skickas in. Risken att få sitt anbud förkastat på grund av missade skall-krav minimeras därigenom. Det elektroniska upphandlingssystemet ger dock inte bara fördelar. Tekniken skapar ett hinder för personer med mindre vana av datorer och kan på så sätt stänga ute vissa grupper.

### **Förenkling, rättsäkerhet och kostnader**

Regelförenkling och att minska den administrativa bördan har ansetts vara ett viktigt steg för att underlätta för företagen.<sup>92</sup> Detta framkommer också i denna studie – främst med tanke på uppgifter som med digital teknik är enkla att skaffa fram av myndigheterna själva. De institutionella ramar som North talar om blir tydliga i sammanhanget.<sup>93</sup> Balansgången mellan att förenkla offentlig upphandling, göra ett bra köp för skattebetalarnas pengar och samtidigt behålla rättsäkerheten för inblandade aktörer framträder som ett svårövertärligt hinder. Men som North påpekar är vikten av att de institutionella ramarna är svårförändrade en nyckel till ekonomisk stabilitet i samhället. Om regelverket för offentlig upphandling skulle ändras alltför mycket skulle det kunna få konsekvenser i en annan del av systemet enligt Norths teori. Det som dock bör lyftas fram i sammanhanget är transaktionskostnaderna och den informationsasymmetri som råder mellan inköpare och säljare. Säljaren är den som i regel har störst kunskap om varan eller tjänsten som ska säljas, medan det för köparen blir en kostnad att samla information om det som ska införskaffas. I offentlig upphandling kan transaktionskostnaderna bli onödigt höga om vissa av de kommunikativa hinder som redovisats i denna undersökning uppkommer. Ett förfrågningsunderlag som är ottydligt formulerat kan till exempel leda till en lång process med frågor och svar, överprövning eller anbud som håller låg kvalitet – konsekvenser som alla kostar pengar på ett eller annat sätt.

### **Förslag på vidare forskning**

Eftersom undersökningen inriktat sig på att utforska olika aspekter av kommunikation i offentlig upphandling, är ett naturligt steg att undersöka hur vanligt förekommande de är. Det är också relevant att undersöka vilka kommunikativa åtgärder som genomförts med syftet att underlätta för småföretagen och vilken effekt dessa har haft. Finns det exempelvis något samband mellan bättre kommunikation och fler anbud? Effekten av de elektroniska upphandlingssystem som finns på marknaden – och som också används av kommunen i denna undersökning – borde också studeras närmare. Kan de verkligen övervinna kommunikativa hinder i den utsträckning som antytts här, eller skapar tekniken en alltför hög tröskel? Forskning inom medie- och kommunikationsvetenskap har här en viktig roll att fylla. Att forskning bedrivs ur ett ekonomiskt eller juridiskt perspektiv är givet, men ytterligare kunskap om de kommunikativa aspekterna behövs. Kunskapen är viktig för att offentlig upphandling ska kunna förbättras och därmed förhoppningsvis leda till att fler småföretag lämnar anbud.

---

<sup>91</sup> Kent och Taylor

<sup>92</sup> Se bland annat Ballebye Olesen, Lundvall och Tops; Västra Götalandsregionen.

<sup>93</sup> North.





## REFERENSER

- Ballebye Olesen, Henrik, Karl Lundvall, och Jonatan Tops. *What Can Public Procurers Learn from Private?* Konkurrensverket: Copenhagen Economics, 2008.
- Cornelissen, Joep. *Corporate Communications : Theory and Practice*. London: SAGE, 2004.
- Dimbleby, Richard, och Graeme Burton. *Kommunikation är mer än ord*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur, 1999.
- Donckels, Rik, och Jan Degadt. "Smes and Public Authorities : On the Information and Communication Gap." *International small business journal* 3, no. 3 (1985): 11-30.
- Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, och Lena Wängnerud. *Metodpraktikan : Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3. [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts Juridik, 2007.
- Falkheimer, Jesper. *Medier och kommunikation : En introduktion*. Lund: Studentlitteratur, 2001.
- Fiske, John. *Kommunikationsteorier : En introduktion*. Ny rev. uppl. Stockholm: Wahlström & Widstrand, 1997.
- Företagarna, *Små företag stängs ute från offentlig upphandling*. (Elektronisk). Tillgänglig: <[http://www.foretagarna.se/Templates/IntroPageA\\_\\_\\_1751.aspx](http://www.foretagarna.se/Templates/IntroPageA___1751.aspx)> (08-11-12)
- Företagarna, *Små företag och offentlig upphandling – en problematisk relation men med enorm potential*. (Elektronisk), 2008. PDF format. Tillgänglig: <[http://www.foretagarna.se/sverige/contentpagea\\_\\_\\_108732.aspx](http://www.foretagarna.se/sverige/contentpagea___108732.aspx)> (08-10-06)
- Gillham, Bill. *Forskningsintervjun : Tekniker och genomförande*. Lund: Studentlitteratur, 2008.
- Hartman, Jan. *Vetenskapligt tänkande : Från kunskapsteori till metodteori*. 2. [utök. och kompletterade] uppl. Lund: Studentlitteratur, 2004.
- Jacobsen, Dag Ingvar, och Jan Thorsvik. *Hur moderna organisationer fungerar*. 2. [rev. uppl.] Lund: Studentlitteratur, 2002.
- Kent, Michael L., och Maureen Taylor. "Toward a Dialogic Theory of Public Relations." *Public Relations Review* 28, no. 1 (2002): 21-37.
- Konkurrensverket. *Forskning om konkurrens och upphandling*. (Elektronisk) Tillgänglig: <<http://www.kkv.se/t/Page.aspx?id=309>> (08-12-28)
- \_\_\_\_\_. *Konkurrens och upphandling*. (Elektronisk). Tillgänglig: <[http://www.kkv.se/t/SectionStartPage\\_\\_\\_153.aspx](http://www.kkv.se/t/SectionStartPage___153.aspx)> (08-11-11).

- \_\_\_\_\_. *Upphandlingens avslutande*. (Elektronisk). Tillgänglig:  
<[http://www.kkv.se/t/Process\\_2124.aspx](http://www.kkv.se/t/Process_2124.aspx)> (08-11-12).
- \_\_\_\_\_. "Upphandlingsreglerna - En introduktion." 2008.
- Kremel, Anna, och Anders Lundström. "Olika perspektiv på kommunalt företagsklimat." I *Perspektiv på förnyelse och entreprenörskap i offentlig verksamhet*, red. Anders Lundström och Elisabeth Sundin. Örebro: Forum för småföretagarforskning, 2008.
- Larsson, Larsåke. *Tillämpad Kommunikationsvetenskap*. 2. [rev.] uppl. Lund: Studentlitteratur, 2001.
- Loader, Kim. "The Challenge of Competitive Procurement: Value for Money Versus Small Business Support." *Public Money & Management* 27, no. 5 (2007): 307 - 314.
- McQuail, Denis. *Mcquail's Mass Communication Theory*. 4. [rev. utök.] uppl. London: SAGE, 2000.
- McQuail, Denis, och Swen Windahl. *Communication Models for the Study of Mass Communications*. 2. uppl. London: Longman, 1993.
- Neuliep, James W. *Human Communication Theory : Applications and Case Studies*. Boston: Allyn and Bacon, 1996.
- Norberg, Leif, Merit Israelsson, och Björn Israelsson. *Offentlig upphandling: En outnyttjad miljardmarknad: Handbok för leverantörer*. Stockholm: Industrilitteratur, 1999.
- North, Douglass C. *Institutionerna, tillväxten och välbefindandet*. 1. uppl. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle), 1993.
- Nutek. *Småföretag och offentlig upphandling : Hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar* (Elektronisk). R 2005:21. Stockholm: Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), 2005. PDF format. Tillgänglig:  
<<http://nutek.se/sb/d/1516>> (08-06-02)
- \_\_\_\_\_. *Offentlig upphandling - Vad tycker företagen är krångligt?* (Elektronisk). R 2008:06. Stockholm: Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), 2008. PDF format. Tillgänglig:  
<<http://nutek.se/sb/d/1516>> (08-10-06)
- \_\_\_\_\_. *EU:s definition av SMF/SME*. (Elektronisk). Tillgänglig:  
<<http://www.nutek.se/sb/d/140/a/212/>> (08-11-18)
- Odell, Mats, och Maud Olofsson, "Debatt: Budgetpengar ska ge bättre offentlig upphandling". *Dagens Industri*. (Elektronisk). Tillgänglig: <<http://di.se/Avdelningar/Artikel.aspx?ArticleID=2008\09\12\300373&sectionid=undefined>> (08-10-13)

- Palm, Lars. *Kommunikationsplanering : En handbok på vetenskaplig grund*. Lund: Studentlitteratur, 2006.
- Pedersen, Kristian. *Upphandlingens grunder : En introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna*. Stockholm: Jure, 2008.
- Söderström, Michael, och Johan Carlsson-Dahlberg. *Behovet av stöd och hjälp till små och medelstora företag vid offentlig upphandling*. (Elektronisk). Konkurrensverket: ARS Research AB, 2008. PDF format. Tillgänglig:  
<[http://www.kkv.se/t/IFramePage\\_\\_\\_\\_1500.aspx](http://www.kkv.se/t/IFramePage____1500.aspx)> (08-09-30)
- Västra Götalandsregionen. *Den företagsamma förvaltningen? : Nationella och internationella exempel på hur offentlig förvaltning kan underlätta för entreprenörskap och företagande*. 2004.
- Østbye, Helge, Karl Knapskog, Knut Helland, och Leif Ove Larsen. *Metodbok för medievetenskap*. 1. uppl. Malmö: Liber, 2004.



# BILAGA 1 - INFORMATION OCH INTERVJUGUIDE FÖR MYNDIGHET

## C-uppsats – Kommunikation i offentlig upphandling

Uppsatsens syfte är att undersöka kommunikation mellan småföretag och myndighet i samband med offentlig upphandling och vilka eventuella svårigheter som finns. I mitt arbete kommer jag att intervjua myndigheter och småföretag i Jönköpings län.

Du kommer att få övergripande och detaljerade frågor om upphandlingens olika faser samt dina erfarenheter och upplevelser av dem.

Ditt namn och din organisation kommer att vara angivet i uppsatsen, liksom officiella uppgifter. De citat som jag kommer att använda får du läsa och godkänna innan jag publicerar uppsatsen om du vill.

- Ja jag vill godkänna mina citat.
- Nej jag vill inte godkänna mina citat.

Uppsatsen kommer bland annat att publiceras i DIVA (Digitalt vetenskapligt arkiv) och lämnas ut till de deltagande organisationerna, samt en del branschorganisationer och verk (t.ex. Konkurrensverket och OPIC).

Samtalet kommer att spelas in.

Jag samtycker med ovanstående. Jönköping den \_\_\_\_\_ 2008

Underskrift

Namnförtydligande

## **Bakgrundsfrågor**

- Kan du berätta lite om din roll och dina uppgifter här på organisationen (Antal år, arbetsuppgifter, etc)?
- Hur stor är din egen erfarenhet av upphandling?
- Hur många upphandlingar gör ni per år ungefär?
- Kan du nämna några som ni har genomfört det senaste året?
- Hur många anbud får ni?
- Hur många är från småföretag?

## **Upphandlingsprocessen**

- Kan du beskriva kort hur ni går tillväga när ni ska genomföra en upphandling, från upptäckt av behov till avtalsskrivning?
- Stämmer den här illustrationen överens med processen tycker du? (Visar kartan)

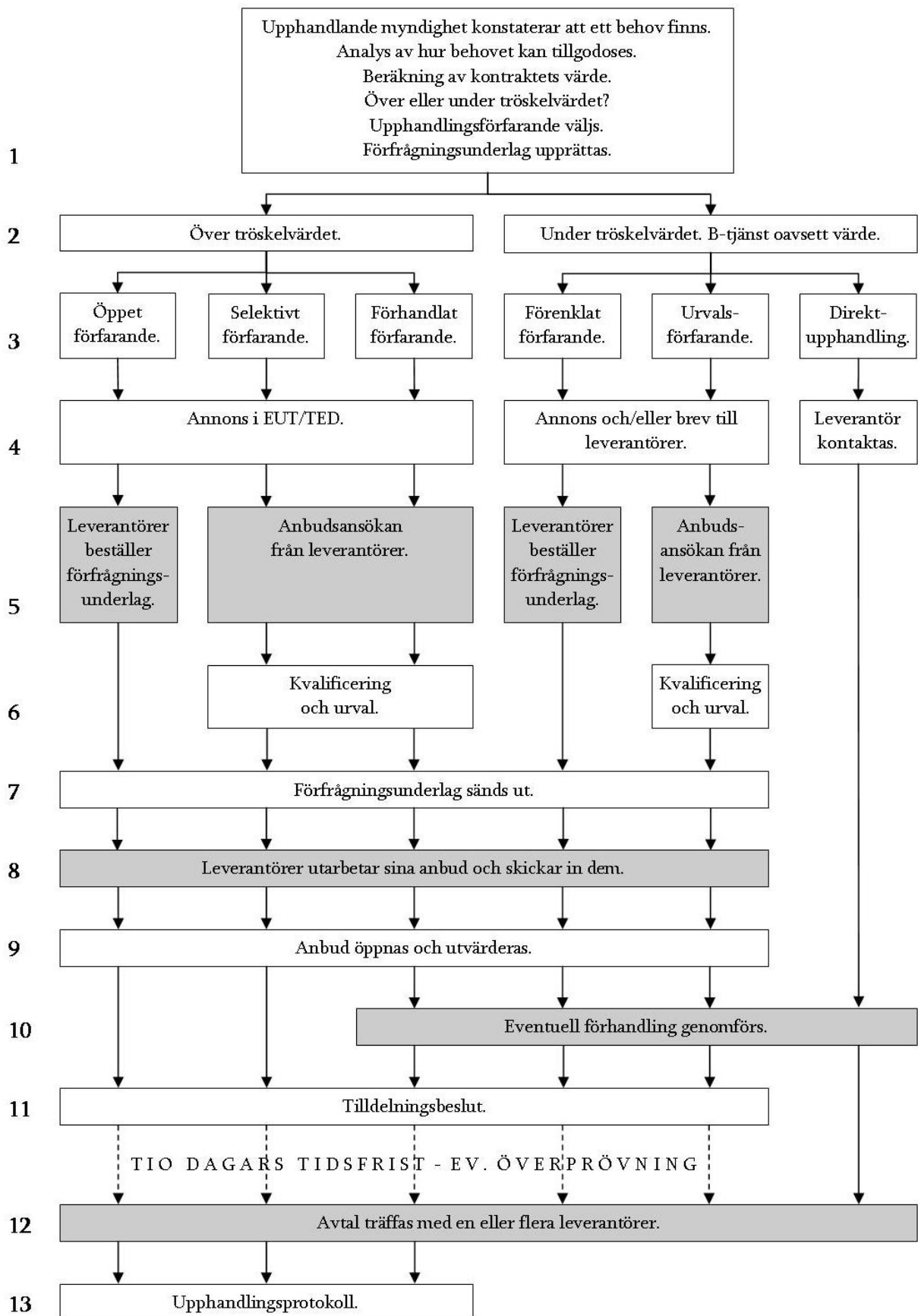
## **Processens olika delar**

- Hur gör ni er behovsanalys? (Vad är viktigt för er att tänka på? Hur vet ni vad för slags produkt eller tjänst ni vill ha?)
- Hur gör ni när ni ska utforma förfrågningsunderlaget? (Tid, deltagare, har ni någon mall som ni utgår från?)
- Vad brukar vara er främsta avsikt? (många anbud, anbud från etablerade leverantörer, få den ni vill ha, göra rätt, kvalitet)
- Vilka svårigheter finns?
- Hur gör ni för att hantera dem? (Kan du ge exempel?)
- Hur mycket påverkar LOU och eventuell överprövning?
- Vad använder ni för språk och ton i förfrågningsunderlaget? (Tänker ni på vem som ska läsa det? Svenska? Gör ni något för att underlätta?)
- (Lämnar ni tolkningsutrymmen?)
- En del småföretagare upplever att det ställs irrelevanta krav – vad har du för uppfattning om det?
- Förklarar ni varför vissa krav ska ingå?
- Vilka förfaranden brukar ni använda? (Hur sker urvalsupphandlingar? Hur fungerar förhandlingar?)
- Var annonserar ni?
- (Vilka har tillgång till platsen?)
- Hur brukar annonserna utformas (innehåll, stil, riktad till någon särskild)?
- Är det några svårigheter med annonseringen?
- Hur beställer leverantörerna ut förfrågningsunderlaget/ansöker om att få lämna anbud?
- Hur sänds de ut?
- Vad händer om någon leverantör hittar felaktigheter eller oklarheter?
- Hur sker förtydligandena?
- Är det några svårigheter?
- Hur ska anbuden lämnas in?
- Kan du beskriva hur ni gör för att pröva varje anbud?

- Vilka vanliga problem förekommer?(Ge gärna exempel. Hur stora är tolkningsutrymmena?)
- På vilket sätt löser ni dem?
- Varför tror du att de uppstått?
- I vilken utsträckning har leverantörerna möjlighet att komplettera sina anbud?
- Hur görs det i så fall?
- Tilldelningsbeslut – hur sköts kontakterna?

#### **Övriga frågor**

- Har ni någon tjänst avsedd för leverantörer med information eller svar på vanliga frågor i samband med upphandling?
- Förekommer det någon kontakt med leverantörer utöver de delar som vi har gått igenom här?
- Tar ni kontakt med befintliga/eventuella leverantörer för att diskutera möjliga lösningar på era behov före upphandlingen – och därmed också ev. utformningen på upphandlingen?
- Utvärderar ni efteråt hur upphandlingen gick och vad som kan förbättras till nästa gång?
- Använder ni i så fall det till nästa gång?
- Tänker ni särskilt på att småföretagare ska ha möjlighet att delta?
- Vilka skillnader finns nu med nya LOU jämfört med tidigare?
- Är det något ytterligare du vill tillägga?





# BILAGA 2 - INFORMATION OCH INTERVJUGUIDE FÖR FÖRETAG

## **C-uppsats – Kommunikation i offentlig upphandling**

Uppsatsens syfte är att undersöka kommunikationen mellan småföretag och myndigheter i samband med offentlig upphandling, och vilka eventuella svårigheter som finns. I mitt arbete kommer jag att intervjua myndigheter och småföretag i Jönköpings län.

Du kommer att få övergripande och detaljerade frågor om upphandlingens olika faser samt dina erfarenheter och upplevelser av dem.

Ditt företag har blivit utvalt genom offentliga handlingar såsom upphandlingsprotokoll eller listor över företag som lämnat anbud.

Ditt eller företagets namn kommer inte att vara angivet i uppsatsen. Däremot kommer företagets verksamhetsområde att finnas med och att det finns i Jönköpings län.

De citat som används i uppsatsen kommer inte att kunna kopplas till dig eller det företag du representerar.

Uppsatsen kommer bland annat att publiceras i DIVA (Digitalt vetenskapligt arkiv) och lämnas ut till de deltagande organisationerna, samt en del branschorganisationer och verk.

Samtalet kommer att spelas in.

Jag samtycker med ovanstående. Jönköping den \_\_\_\_\_ 2008

Underskrift

Namnförtydligande

## Bakgrundsfrågor

- Kan du berätta lite om din roll och dina uppgifter här på företaget (Antal år, arbetsuppgifter, etc)?
- Hur många är ni på företaget?
- Hur stor erfarenhet skulle du säga att du och företaget av offentliga upphandlingar?
- Vilka myndigheter i Jönköpings län har du deltagit i upphandlingar hos?
- Upplever du någon skillnad mellan myndigheterna och deras upphandlingssystem?
- Vilken är din generella upplevelse av offentlig upphandling?

## Upphandlingsprocessen

- Var hittar ni upphandlingar?
- Finns några svårigheter?
- Hur väl känner du till olika upphandlingsförfaranden?
- (Vilka har ni erfarenhet från?)\*
- (Skillnader – positiva eller negativa upplevelser?)\*
- Har du varit med om förhandlingar?
- (Hur går de till?)\*
- Hur får ni tag i förfrågningsunderlaget?
- Hur går ni tillväga när ni har hämtat ut förfrågningsunderlaget?
- Vad brukar du ha för uppfattning om förfrågningsunderlaget?
- (Hur uppfattar du begripligheten?)
- (Tycker du att det är anpassat väl efter just er bransch? - Kunskap om det som upphandlas?)
- (Omfånget - tillräckligt mycket beskrivet, eller för mycket/lite?)
- (Är det tydligt vad som efterfrågas?)
- ( Finns där gott om tolkningsutrymmen?)
- Tycker du att kraven som ställs är relevanta? (Om irrelevanta - Varför tror du att de är med?)
- Finns några problem – vilka?
- Skiljer sig förfrågningsunderlaget mellan olika myndigheter? (Har du några goda och dåliga exempel att ge?)
- Hur går ni tillväga för att utforma anbudet?
- (Vilka deltar i arbetet?)
- (Hur lång tid brukar det ta?)
- (Hur gör ni för att kontrollera att det blir korrekt?)
- Finns det några svårigheter i att utarbeta anbudet? (Vilka?)
- Vad skulle kunna underlätta?
- Hur gör ni om ni har frågor?
- Vad brukar anbudet innehålla?
- Hur gör ni för att vinna?

---

\* Då kunskapen och erfarenheten av olika förfaranden var mycket liten ställdes inte dessa frågor till någon respondent

- Lämnar ni möjlighet för tolkning?
- Brukar ni ta med något som de inte efterfrågar i anbudet?
- Skulle du säga att det råder någon tidspress som påverkar anbudet? (Hur påverkar det?)
- Hur lämnar ni in ert anbud?
- Har ni överprövat någon gång? (Varför)
- Hur får ni tilldelningsbeslutet?

### **Övriga frågor**

- Tycker du att upphandlingarna känns rättvisa?
- Tror du att ni som småföretagare har några för- eller nackdelar? (Vilka?)
- Hur skulle du beskriva relationen mellan er och de upphandlande myndigheterna? (Jämfört med andra kunder)
- Har ni någon kontakt med myndigheterna utöver upphandlingssituationer? (Vad handlar det om?)
- Är det något du skulle vilja ändra på i offentlig upphandling?
- Är det något ytterligare du vill tillägga?