

**Masteruppsats i offentlig förvaltning HT15**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Andreas Kronberg

Handledare: Emma Ek Österberg

Examinator: Gustaf Kastberg



**GÖTEBORGS UNIVERSITET**

**IT-avtal - Upphandlarens roll vid  
komplex upphandling**

## **Förord**

Först och främst vill jag rikta ett stort tack till de tjänstemän i Göteborgs stad, Mölndals stad och Partille kommun som ställt upp på intervjuer, visat engagemang och bidragit med värdefulla insikter kring upphandlingsarbetet som bedrivs i svenska kommuner. Jag vill också rikta ett stort tack till min handledare Emma Ek Österberg för kloka råd och förslag på förbättringar under uppsatsskrivandets gång.

Göteborg, Januari 2016

Andreas Kronberg

# Innehåll

1. Inledning.....	6
1.1 Introduktion .....	6
1.2 Syfte, frågeställning och avgränsning .....	9
1.3 Centrala begrepp och definitioner .....	10
2. Teori .....	11
2.1 Tidigare forskning .....	11
2.2 Lagen om offentlig upphandling – som idé, regel och praktik.....	12
2.3 Aktör-nätverksteori.....	15
2.3.1 Aktörer och nätverk .....	16
2.3.2 Inramning och forceringar .....	17
2.4 Sammanfattning.....	19
2.5 Frågor för analysen .....	19
3. Metod .....	21
3.1 En intervjustudie.....	21
3.2 Urval och analysfall.....	22
3.3 Från intervju till analys.....	23
3.4 Kompletterande material .....	24
3.5 Metodologiskt förhållningssätt och forskningsetiska överväganden.....	24
4. Empiri.....	26
4.1 Hur organiseras upphandlingen? .....	26
4.1.1 Upphandlingsbolaget .....	26
4.1.2 Mölndals stad .....	26
4.1.3 Partille kommun.....	28
4.1.4 Inköpscentraler och samverkansavtal .....	29
4.1.5 Konsultanvändning .....	31
4.2 Hur utformas förfrågningsunderlaget? .....	32
4.2.1 Vem ställer kraven? .....	32
4.2.2 Skall- och börkrav - Att definiera en produkt och ett behov .....	33
4.2.3 Specificitet kontra konkurrens .....	35
4.2.4 Kontakt med leverantörer .....	36
4.2.5 För låga anbud.....	38
4.2.6 Inlåsnings effekter och framtida kostnader.....	39

4.3 Hur upplever upphandlarna att LOU påverkar deras möjlighet att göra en god affär? ..	41
4.3.1 Två språk.....	44
5. Analys.....	45
6. Slutsats .....	48
Bilaga 1 - Intervjufrågor.....	50
Bilaga 2 – Intervjupersoner .....	51
Referenser.....	52

## **Abstract**

Denna studie har som syfte att undersöka den offentliga upphandlingens praktik och organisering vid upphandling av IT-avtal. Dessa präglas ofta av komplexitet och hög specificitet.

Syftet uppfylls genom att undersöka upphandling av IT i tre fall; Mölndals stad, Partille kommun och Upphandlingsbolaget, Göteborg. Genom ett sociologiskt perspektiv med fokus på aktörer och nätverk undersöks också vilka möjligheter och hinder som upphandlare inom det offentliga möter vid upphandling inom ramen för Lagen om offentlig upphandling.

Studiens främsta resultat är att upphandling kan organiseras på olika sätt och att upphandlarens förutsättningar kan variera mycket från fall till fall samt att en god lagefterlevnad inte utgör en garant för att en 'god affär' genomförs.

# 1. Inledning

*I detta kapitel presenteras forskningsproblemet och de frågor som ligger till grund för studien.*

## 1.1 Introduktion

Den offentliga upphandlingen och upphandlingen i försörjningssektorerna i Sverige omsätter varje år 550-600 miljarder kronor. 1994 instiftades Lagen om offentlig upphandling (LOU) vars syfte var att säkerställa att inköp i offentlig sektor hanteras korrekt. Sedan dess har ledningen och styrningen av den offentliga sektorn och dess åtaganden genomgått stora förändringar. De reformer som gått under namnet New Public Management (NPM), vars syfte varit att minska byråkratin och öka effektiviteten inom den offentliga sektorn har inneburit att offentliga organisationer i högre utsträckning fått se sig som aktörer på marknader (Furusten, 2015).

Det går alltså att konstatera att tillämpningen av LOU har en stor påverkan på hur effektivt och rättssäkert de offentliga medlen används. I *Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling* (SOU:2013:12) beskrivs "den goda affären" som målet för den offentliga upphandlingen och begreppet utgjorde även utgångspunkten för själva utredningen. Den goda affären innebär att upphandlande myndigheter och enheter, inom ramen för regelverket skall tillgodose verksamheternas behov genom att ställa och följa upp krav på kvalitet. Dessutom skall behoven tillgodoses till lägsta möjliga totalkostnad vilket innebär, att man så långt det är möjligt även skall ta hänsyn till livscykelkostnaden. Dessutom skall hänsyn tas till miljö, nya innovativa lösningar och socialt ansvar då upphandlingens art motiverar detta. Sist men inte minst skall konkurrensen på upphandlingsmarknaderna tillvaratas och vårdas. Det ligger alltså i de offentliga organisationernas uppdrag att se till att medborgarna får ut så mycket som möjligt av sina skattepengar samtidigt som rätt krav ställs på bland annat varans kvalitet.

Reglerna som styr upphandlingen kan till viss del sägas bygga på vissa antaganden om att marknader och marknadsaktörer följer vissa logiker (Lantto 2001; Rombach, 1997; Klausen och Ståhlberg, 1998). I praktiken följer dock inte marknader denna logik. Axelsson (1998) och Axelsson och Wynstra (2002) pekar på att den typiska bilden av en marknadssituation där avgörandet av vilka affärer som genomförs lämnas till marknadens aktörer utan inblandning av stat och utan att avgöras av tidigare relationer kan ses som en ytterlighet. En annan ytterlighet är inköpsituationer som präglas av en hög grad av interaktion mellan aktörerna. Dessa situationer tycks uppstå vid handel av relativt komplexa produkter, då antalet köpare

och säljare är mycket få eller till och med ensamma på marknaden eller då priset bara är en av flera kritiska aspekter hos en viss produkt.

IT-området rymmer några av de mest komplexa produkterna som upphandlas av det offentliga och således påverkas även upphandlingsprocessen av dessa förutsättningar. Förenklat kan ett IT-avtal beskrivas som en överenskommelse mellan en leverantör som tillhandahåller ett paket av varor och tjänster vilka förenklat kan beskrivas som ett IT-system, och å andra sidan en beställare av paketet eller systemet. Upphandlande myndigheter möts i dagsläget av ett antal problem då de upphandlar IT-system. Produkternas komplexa natur medför ofta problem som inte förutses i samband med formuleringen av kravspecifikationer och kontrakt. IT-avtal innefattar oftast flera delar och det som upphandlas befinner sig ofta i gränslandet mellan varor och tjänster, något som gör behovsanalys, tolkning av avtal och upphandling komplext. Tillhandahållande eller överföring av kunskap eller 'know how' kan också ligga inom ramen för det paket som leverantören genom IT-avtalet förser beställaren med. Ett IT-avtal kan alltså innefatta maskinvara (moment av köp), mjukvara (nyttjanderätt) men också anpassning av service och systemen vilket i sin tur kan klassas som konsulttjänster (KKV, 2013). IT-avtalets komplexa natur och den lag som reglerar upphandlingen av dessa medför således utmaningar för upphandlaren. Det handlar dels om en kunskapsobalans som råder mellan köpare och säljare; så kallad informationsasymmetri. Men också som tidigare nämnts, marknadssituationer som avviker från idén om hur marknader fungerar och som öppnar upp för snedvriden konkurrens eller opportunistiskt beteende hos vissa aktörer. Dessa förutsättningar kan medföra vad som inom vissa vetenskapliga skolor kallas för ökade transaktionskostnader (KKV, 2013; Furusten, 2015).

Ett sätt att förklara hur marknader fungerar och vad marknadsaktörer gör är med hjälp av transaktionskostnadsteorin. Transaktionskostnader uppstår vid ekonomiska utbyten och delas vanligen in i tre breda kategorier; sökkostnader, kontraktskostnader och kontrollkostnader (Alchian och Allen, 1974). Sökkostnaderna innefattar de kostnader som uppstår då en köpare utvärderar olika alternativ genom att exempelvis söka information om priser, regler och andra villkor som gäller för den specifika transaktionen. Kontraktskostnader uppstår vid själva kontraktsförhandlingen. De kan innefatta juridisk expertis eller den tid som går åt under själva kontraktsförhandlingen. Kontrollkostnaderna innefattar de kostnader som uppstår vid utvärdering av kontraktsrelationen och de problem som kan uppstå då avtalsparterna inte följer det förhandlade kontraktet (Williamson, 1975). De två begreppen asymmetrisk information (eller "bounded rationality"), att avtalsparterna inte besitter samma kunskapsnivå

kring transaktionen, och opportunt beteende, att en en aktör utnyttjar sin överordnade kunskap för att främja sina egna intressen (Braun och Guston, 2003) utgör också viktiga delar i den transaktionskostnadsteori som utvecklats av Coase (1937) och senare Williamson (1975; 1985; 1996). Även om dessa begrepp har ett visst förklaringsvärde vid studier av kontrakt och transaktioner så står teorin inte oemotsagd. Bland annat förekommer kritik från sociologiskt håll, mot transaktionskostnadsteorin som analysverktyg av ekonomiska transaktioner och marknadens organisering. Kritiken består bland annat i att teorin inte i tillräcklig utsträckning tagit hänsyn till förutsättningarna för hur ekonomiska strukturer formas (Richardsson, 1972), de maktrelationer som förekommer vid en transaktion och på en marknad (Perrow, 1986), men också kring förtroende mellan aktörerna och andra former av social inbäddning (Granovetter, 1985).

Transaktioner kan enligt Granovetter ses som inbäddade i nätverk av individuella aktörer, genom så kallad "social inbäddning", något som kommer i konflikt med de klassiska nationalekonomiska teorierna. Inom nationalekonomin och de neoklassiska modellerna används ofta begreppet "economic man", som medför antagandet att människan, homo economicus, är rationell, nytto-maximerande och strängt kalkylerande. Granovetter (1985) menar dock att begreppet är undersocialiserat eftersom individens handlingar påverkas av omvärlden och att de inte alltid vilar på rationell grund. Som en motpol finns det översocialiserade individbegreppet där individens alla handlingar styrs av sociala relationer till andra individer. Callon och Granovetter förespråkar ett mellanting, homo apertus, människan är en del av ett nätverk bestående av aktörer som påverkar varandra. Människan, aktören, är sluten och förutbestämbar i förhållande till andra. Vidare menar Callon att en slags homo economicus mycket väl kan existera men enbart i vissa sammanhang (Callon, 1998a). Callon (1998b) bygger vidare på Granovetters resonemang om att människan påverkas av sociala strukturer och att ekonomiska situationer präglas av yttre omständigheter. Det råder alltså inte ekonomiska naturlagar och marknaden kan inte betraktas som ett givet eller naturligt tillstånd, den konstrueras. Callons modell innefattar begreppen framing och overflow för att beskriva att beskriva hanteringen av de yttre faktorer som ständigt förekommer och påverkar en ekonomisk transaktion och som vi kommer återkomma till senare i uppsatsens teorikapitel. Genom att utgå från en marknadslogik skapas strukturer som skall gynna möjligheterna till transaktioner. Och genom att hantera komplexitet och osäkerhet kan förutsättningarna för utbyte av varor och tjänster möjliggöras samtidigt som utbyten som ses som icke lönsamma ej genomförs. Denna inramningsprocess blir dock aldrig fullständig,



forceringar äger rum, både från externa aktörer i omvärlden och från andra aktörer som deltar i utbytesprocessen (Norén, 2003 och Mattson, 2004). Genom detta sociologiska och konstruktivistiska perspektiv på marknadsaktörer och marknader, som står i kontrast till de klassiska nationalekonomiska teorierna så kan förståelsen för upphandlarens agerande och dennes interaktioner med andra aktörer breddas. Det möjliggör en analys där både praktik och organisering står i fokus.

Upphandlingsprocessen kan se mycket olika ut beroende på vad som upphandlas. Ett stort antal variabler påverkar hur detaljerad och komplicerad upphandlingsprocessen kan och bör vara. Dessutom lämnas ett relativt stort utrymme till upphandlaren att utforma exempelvis förfrågningsunderlag och kravspecifikationer som i slutändan har stor påverkan på huruvida en upphandling blir en lyckad affär eller inte. Det kan därför tyckas anmärkningsvärt att det finns relativt få studier som genomförts på området med tanke på de mycket stora värden som omsätts varje år i den offentliga upphandlingen. Särskilt med tanke på att det är just detta som LOU är tänkt att reglera (Furusten, 2015). Med andra ord är dels den enskilde upphandlarens agerande av intresse för ytterligare studier men också organiseringen av själva upphandlingen.

## **1.2 Syfte, frågeställning och avgränsning**

Syftet med studien är att undersöka den offentliga upphandlingens praktik och organisering samt generera kunskap kring upphandlingen av IT-avtal. Denna typ av avtal lämpar sig för en studie kring LOU eftersom de innehåller en rad osäkerhetskomponenter och ofta präglas av komplexitet och varor och tjänster av hög specificitet. Studiens syfte uppfylls genom att studera tre fall; Mölndals stad, Partille kommun och Upphandlingsbolaget i Göteborg och ämnar besvara de följande två frågorna:

- Hur går upphandling av IT-avtal till i svenska kommuner?
- Vilka hinder möter upphandlaren vid upphandling av IT-avtal?

Utifrån dessa frågor och det teoretiska ramverket presenteras tre analyssystem i form av frågor i slutet av teorikapitlet. Genom ett sociologiskt och konstruktivistiskt perspektiv på marknadsaktörer och marknader kan vi öka förståelsen för upphandlarens agerande och interaktioner med andra aktörer och på så sätt besvara forskningsfrågorna.

### **1.3 Centrala begrepp och definitioner**

**Livscykelkostnad** - Livscykelkostnaden är kostnaden för en viss utrustning under hela dess livslängd. Den innefattar allt från installation till att den tas ur bruk. Begreppet kan också innefatta externa kostnader som uppstår under produktens livscykel.

**Verksamhetssystem** – IT-system som ägs gemensamt eller av en specifik förvaltning, exempelvis ekonomisystem eller diariesystem.

**Skallkrav** - Skallkrav kallas också för kvalificeringskrav, endast anbud som uppfyller skallkraven går vidare till utvärdering och kan vinna upphandlingen. Om ett enda skallkrav inte är uppfyllt så måste anbudet förkastas.

**Börkrav** - Börkrav kallas också för utvärderingskriterier. Dessa måste inte uppfyllas, men det ger en fördel till det anbud som uppfyller dem. Börkrav och pris används för att avgöra vilket av de kvalificerade anbuden som vinner upphandlingen.

## 2. Teori

*I detta kapitel presenteras studiens teoretiska referensram. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av det teoretiska ramverket samt tre analytiska frågor i form av frågor som kommer att användas för att besvara forskningsfrågorna.*

### 2.1 Tidigare forskning

Även om en rad studier har genomförts som undersökt olika aspekter av den offentliga upphandlingen i Sverige så tycks studier kring upphandlingens praktik vara ett relativt outforskat område. Många av studierna kring den offentliga upphandlingen har i regel juridiken kring lagen som utgångspunkt (Sundstrand, 2013). Annan forskning har sin utgångspunkt i de nationalekonomiska aspekterna av den offentliga upphandlingen där fokus ofta ligger på myndigheternas strategier för att uppfylla sina behov på ett så effektivt sätt som möjligt (Bergman med flera, 2011). Men hur påverkar regelverket de aktörer som faktiskt ägnar sig åt upphandling? Furusten (2015) står för en studie där praktiken vid upphandling av managementkonsulter undersöktes, ett område som likt IT-system är relativt komplext och där produkterna, eller i detta fallet, tjänsterna ofta är av hög specificitet. Kastberg & Mattisson (2013) undersökte hur kommuner i praktiken följer upp relationer och hur de hanterar komplexa marknadssituationer. Forssell och Norén (2013) undersökte hur marknadslogik översätts i praktiken, dock behandlades inte de svårigheter som enskilda organisationer möter då de kommer i kontakt med LOU i någon större utsträckning. Utöver denna typ av studier finns också litteratur som fokuserar på inköp av tjänster och varor i allmänhet (Axelsson, 1998; Axelsson och Wynstra, 2002) men litteraturen kring inköpsituationer i offentliga organisationer som görs inom ramen för LOU är begränsad. Det finns med andra ord kunskapsluckor kring upphandlarens agerande och roll i själva upphandlingsprocessen (SOU 2013:12). Furustens (2015) studie som tidigare nämndes fokuserade på hur aktörer agerar inom ramen för LOU då managementkonsulttjänster upphandlas av myndigheter. I den studien undersöktes vad som händer när konkurrerande regelsystem möts, i detta fallet LOU och marknadens funktionssätt. Slutsatserna var bland annat att de bakomliggande motiven bakom LOU inte alltid tycks få önskvärda effekter i praktiken och att en god efterlevnad av lagen inte automatiskt innebär att "en god affär" genomförs. Dessutom konstateras en problematik i att det finns flera olika marknadssituationer och att inte alla har samma idé om vad marknad är. Det tycks alltså finnas en idé om 'standardmarknaden' som exempelvis återkommer i politik, media och utbildning men som tycks vara mycket förenklad och i vissa

fall missvisande i jämförelse med de mer nyanserade beskrivningar som återfinns inom forskning och praktik.

Kastbergs (2014) studie av en verksamhet som tillhandahåller IT-tjänster och varor i en svensk kommun har bidragit till förståelsen för horisontella relationer. De teoretiska utgångspunkterna för studien innebar att aktörer, relationer, styrmodeller men också varor och tjänster måste ses som konstruerade. Genom Callons (1998b) begrepp framing (inramning) och overflow (forcering) kunde styrning och organisering undersökas och det konstateras att dessa aktiviteter inte bara är ett sätt för att skapa struktur och inramning utan att de också utgör källor till förändringar och forceringar. Dessutom belystes den problematik som uppstår då tjänster skall definieras, särskilt i situationer där flertalet aktörer deltar i en process för att definiera en icke-standardiserad och komplex vara eller tjänst. En annan viktig slutsats är att intern styrning, mätning men också organisering exempelvis genom forumgrupper har stor påverkan på processerna och de formativa aspekterna hos aktörerna.

## **2.2 Lagen om offentlig upphandling – som idé, regel och praktik**

LOU är tänkt att skapa och reglera en marknad och marknadsaktörernas agerande. Brunsson och Hägg (1992) menar att det finns fördelar med att inte enbart studera marknaden som en enskild institution utan att skilja mellan olika aspekter och studera dem var för sig. Författarna lyfter fram tre viktiga aspekter; marknaden som idé, regel och praktik. För det första kan marknaden ses som en social konstruktion där aktörer följer vissa logiker. Marknaden kan också ses som ett antal regler som marknadsaktörerna måste följa. Den tredje aspekten är praktiken, det vill säga vad aktörerna faktiskt gör på marknaden. Dessa tre aspekter stämmer inte alltid överens med varandra men kan hjälpa oss att förstå hur marknaden är tänkt att fungera samt hur den faktiskt fungerar i praktiken.

Idéer om hur olika marknader fungerar utvecklas över tid. Otaliga teorier inom olika vetenskapliga områden har formulerats för att förklara dessa fenomen. Brunsson och Hägg (1992) menar att den allmänna debatten i media under lång tid präglats av en syn på marknader som i sina grunddrag överensstämmer med flertalet centrala idéer som förekommer i den vetenskapliga disciplinen nationalekonomi. I västvärlden har sedan 1980-talet just den typen av idéer om marknaden dominerat både tankesätt och metoder när det kommer till effektiv resurshantering inom den offentliga sektorn (Furusten, 2015). De NPM-reformer som genomförts i Sverige och internationellt under de senaste decennierna kan helt

eller delvis sägas bygga på antaganden om att så kallad marknadsisering eller företagisering av offentliga organisationer bidrar till ökad effektivitet i de berörda verksamheterna (Furusten, 2015, Lantto 2001; Rombach, 1997; Klausen och Ståhlberg, 1998). Flertalet av de idéer som legat till grund för dessa NPM-reformer bygger alltså helt eller delvis på vissa antaganden om hur en välfungerande och effektiv marknad fungerar. Furusten (2015) beskriver LOU som ett av de marknadsexperiment som genomförts i denna kontext. Det vill säga att affärsorientering och konkurrens kan minska ineffektivitet och onödig byråkrati inom det offentliga. LOU kan alltså ses som en av flera NPM-relaterade marknadsreformer.

Hur har synen på marknaden utvecklats över tid? Brunsson och Hägg (1992) menar att en fundamental skillnad i dagens syn på marknaden och den från tidigare epoker är att marknaden idag i mycket högre grad ses som något som har ett litet samband eller likhet med andra former av interaktion, det vill säga med andra delar av samhället eller med andra institutioner. Detta kan enligt författarna ses som ett uttryck för det som kommit att kallas för det moderna tänkandet, nämligen en stark åtskillnad mellan privat och offentligt och att människor lever i många verkligheter samtidigt (Berger med flera, 1974). Exempelvis ansåg Hayek (1990) att *"Vi måste lära oss att leva i två sorters världar samtidigt"*. Denna neoklassiska syn på samhället och marknaden, kallas av Granovetter (1985) för undersocialiserad. Granovetters sociologiska perspektiv på ekonomiska situationer innefattar inbäddningsbegreppet. Granovetter (1985) studerade ekonomiska handlingar utifrån den sociala inbäddning som han menar omger varje ekonomisk transaktion som äger rum. Detta antagande innebär att individens handlingar påverkas av omvärlden och att de inte alltid vilar på rationell grund. I flera av de synsätt på marknader som redogjorts för tidigare i uppsatsen riskerar antaganden om homo economicus och ekonomiska transaktioner att medföra en undersocialiserad eller atomistisk syn på aktörerna eftersom sociala strukturers påverkan på människor underskattas. Vi kommer i nästa avsnitt fördjupa vi oss i den vidareutveckling av Granovetters (1985) resonemang som Callon (1998a, 1998b) bidragit med inom det som kallas Aktör-nätverksteori (ANT).

Formella regler utgör en viktig del av marknadsinstitutionen. Dessa är inte givna naturlagar. Som ett minimum kan det röra sig om konventioner mellan köpare och säljare för hur dessa skall bete sig vid en transaktion. Överlämnandet av varan och hur vederlaget skall se ut kan vara delar av dessa grundläggande konventioner. Regelsystem kan växa fram under lång tid och under inflytande från institutioner som stater, företag, banker eller intresseorganisationer. Regelsystemen kan innehålla svar på en rad frågor kring hur ekonomiska transaktioner får gå

till. Vilka får vara köpare och säljare på en viss marknad? Vilken typ av varor får handlas på marknaden? Vilka krav skall varorna uppfylla? Klassificering och standardisering medför inskränkningar i vad som faktiskt kan köpas och säljas på en marknad. Prissättning, tvisthantering och hur en transaktionen skall gå till är också områden där ett utvecklat regelsystem kan ge svar på vad som kan och får göras vid en specifik situation. Det kan också handla om mycket mer omfattande regelsystem och lagar som reglerar avtal, rättigheter och skyldigheter mellan parterna (Brunsson och Hägg, 1992). LOU syftar till att reglera hur den offentliga upphandlingen genomförs. Avsikten med LOU har främst varit att förhindra att offentliga medel används på ett otillbörligt sätt. Detta kan till exempel handla om att förhindra att vissa leverantörer diskrimineras eller gynnas, att handelshinder uppstår eller att ovidkommande hänsyn tas till följd av korruption. De svenska lagarna bygger till stor del på EU-lagstiftning (Pedersen, 2013). Fem grundprinciper lyfts i EU-direktiven fram som särskilt viktiga och skall genomsyra upphandlingen:

- Principen om icke-diskriminering innebär ett förbud mot att diskriminera leverantörer på grund av deras nationalitet (exempelvis medborgarskap, etablerings- eller verksamhetsland). Den upphandlande myndigheten får inte ställa krav som bara svenska företag känner till eller kan klara av att uppfylla. Det gäller även när den upphandlande myndigheten inte förväntar sig att några utländska leverantörer ska lämna anbud. Anbudssökande och anbudsgivare från andra orter ska behandlas på samma sätt som företag från den egna kommunen.
- Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska ges samma förutsättningar. Alla leverantörer måste till exempel få tillgång till samma information samtidigt, så att ingen leverantör får ett övertag. Upphandlaren får exempelvis inte acceptera ett anbud som lämnats in för sent, eftersom samma regler och tidsfrister ska gälla alla.
- Proportionalitetsprincipen innebär att kraven och villkoren i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till det som upphandlas. De åtgärder som den upphandlande myndigheten genomför får inte gå utöver vad som är nödvändigt för den aktuella upphandlingen.

- Principen om öppenhet (transparens) innebär att upphandlingar ska präglas av öppenhet och förutsebarhet. Uppgifter som gäller upphandlingen får inte hemlighållas, upphandlingen ska annonseras offentligt och de leverantörer som deltagit i anbudsförfarandet ska informeras om resultatet. Upphandlingarna ska vara offentliga och förfrågningsunderlaget ska vara förutsebart, det vill säga klart och tydligt formulerat och innehålla samtliga krav som ställs.
- Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats myndigheter ska gälla också i övriga EU- och EES-länder. (SFS 2007:1091) LOU, 1 kap.9§

Pedersen (2013) menar att LOU inte skall ses som ett ”recept” för en lyckad upphandling. Att alla regler följs till punkt och pricka medför inte automatiskt att upphandlaren gjort en ”god affär”. Författaren menar dock att lagen inte heller nödvändigtvis utgör ett hinder för att en god affär kan genomföras, utan att en skicklig upphandlare kan göra upphandlingar som både är förenliga med upphandlingsreglerna genom att utnyttja de möjligheter som finns i lagstiftningen.

## 2.3 Aktör-nätverksteori

Aktör-nätverksteori (ANT) besitter egentligen inte några färdiga kategorier eller förutbestämda dikotomier som står redo för att användas i en analys. ANT ger alltså inget klart recept för tolkning av världen och skeenden (Callon, 2005). Skaparna av ANT har genom åren reviderat delar av detta teoretiska angreppssätt vilket också medför att den inte kan ses som en stabil eller enad teori. I stället kan teorin sägas fungera som en guide under studierna av en organisation. ANT fungerar alltså som en metod för att empiriskt undersöka hur relationer mellan människor, objekt, institutioner och ideér skapas, underhålls och förändras över tid. Den klassiska bilden av marknaden där köpare och säljare ses som enskilda aktörer är inte tillräcklig för att studera ett nätverk. Organisationer har i allmänhet inte en enhetlig ”vilja” och de processer och beslut som fattas inom en organisation sker ofta på olika nivåer och av olika aktörer.

Den forskning som Callon (1998a,b, 1999) bedrivit har främst fokuserat på skapandet och formandet av marknader men ett annat bidrag till det sociologiska perspektivet på marknader är att ingen åtskillnad mellan mänskliga och icke-mänskliga aktörer görs. På marknader sker utbyten av varor ("goods") vilka även om de skulle vara tjänster ofta också har en materiell del. Callon (1999) såg det ursprungligen som en utmaning att tillämpa ANT på marknader och teorin utvecklades ursprungligen för att studera situationer där gränserna mellan mänskliga och icke-mänskliga objekt är otydliga, en situation som inte stämmer överens med den klassiska bilden av marknadssituationer där olika aktörer och dess roller är mycket tydliga och definierade. Callon argumenterar dock för att ANT kan hjälpa till att öka förståelsen för marknader eftersom teorin kan förklara hur rationella och kalkylerande aktörer uppstår och skildra vad som krävs för att en transaktion skall kunna äga rum.

Callons arbete delar flera av Granovetters (1985) antaganden vad gäller nätverkens roll och problematiken mellan den neoklassiska syn som delar upp ekonomi och övriga samhället. I stället för att detta undersocialiserade synsätt eller för den delen det översocialiserade så kan människan enligt Callon och Granovetter ses som *homo apertus*, som en del i ett nätverk av aktörer som både påverkar och påverkas av varandra. Avseende nätverk och marknader menar Granovetter att andra resultat än högsta möjliga effektivitet kan finnas som motiv bakom skapandet och utformandet av dessa.

En av de viktigaste delarna av Callons teorier är således att individer kan påverkas av relationer till såväl mänskliga som icke mänskliga element som ingår i ett givet nätverk. Vad händer då när en köpare och säljare möts på en marknad för att genomföra en transaktion. Kastberg (2005) förklarar Callons resonemang som att autonomitet (disentanglement) skapas som möjliggör utbytet. Då en köpare eller säljare väljer att genomföra en transaktion på en marknad löskopplas (disentangle) de tillfälligt från nätverket. De kalkyler som måste genomföras för att transaktionen skall kunna äga rum måste löskopplas och inramas, det uppstår en autonomitet som möjliggör utbytet (Callon, 1998b).

### **2.3.1 Aktörer och nätverk**

Det finns egentligen inget grundantagande om vad en aktör är inom ANT. Allting som gör saker är "aktörer". Detta innebär att inte bara individer eller grupper kan ses som aktörer utan även ting (Callon, 1986; 1991; Callon & Latour, 1981; Latour, 1992; 1993a). Callon (1986) betonar att det finns en fördel med att använda samma språk för att beskriva mänskliga och



icke-mänskliga aktörer eftersom man då inte förutsätter att saker och ting enbart utgör ett medel eller är något som befinner sig i bakgrunden. Istället kan dessa objekt observeras och man kan som forskare se vad de ”gör”, hur de påverkar andra aktörer. Aktörer utför aktiviteter, dessa äger inte rum isolerade. Aktiviteter äger rum både inom och mellan organisationer och i de flesta fall kan de ses som länkar i en längre kedja. Som exempel kan i en utbytesprocess åtaganden, förväntningar och förtroende skapas då resurser byts ut och kombineras. Aktörernas heterogenitet innebär att relationerna mellan dessa kan beskrivas både materiella och semiotiska.

”Nätverk” är också ett öppet begrepp som används inom olika områden och på olika sätt. Ett givet nätverk kan i sammanhanget kan förenklat beskrivas som ett antal sammanlänkade noder (Callon, 1999). Noderna kan representera allt från hemsidor till personer. Aktörer, både mänskliga och icke mänskliga kan enligt Callon (1991) ses som intressenter och medför vissa anspråk och insatser. När närliggande intressen möts tenderar nätverk att stabiliseras och fungera relativt väl. Callon (1991) pekar på att ju högre grad av målkongruens desto mer tycks aktörer arbeta tillsammans. ANT inriktas alltså mot hur aktörer åstadkommer och upprätthåller ett stabilt tillstånd samt hur dessa olika intressen formeras.

### **2.3.2 Inramning och forceringar**

Begreppen framing (inramning) och overflow (forcering) har sin rötter i aktör-nätverksteorin. Användandet av begreppen framing och overflow belyser hur enheter och relationer organiseras, inramningens effekter och konsekvenser samt hur föränderliga relationer i dessa inramningar är (Barry och Slater, 2002; Callon, 1998b). De båda begreppen beskriver den pågående processen där strukturer skapas och ger autonomi men också vad som förändrar, bryter ner eller rent av omöjliggör den. Som exempel på en marknad med hög autonomi kan spotmarknaden av råolja lyftas fram medan marknaden för jaktflygplan beskrivs som mindre ideallika (Kastberg, 2005).

Den kontext som en ekonomisk händelse äger rum i är skapad eller inramad som Callon (1998b) uttrycker det. Inramningen kan sägas beskriva det som sker när aktörer försöker skapa en ordning för att effektivisera interaktionen då ett utbyte av varor och tjänster sker. Denna inramning stabiliserar förutsättningarna och tillståndet och gör det möjligt att kalkylera utgången av en viss ekonomisk händelse. Inramning går med andra ord ut på att gynna utbytesprocessen. Genom att studera inramningen av dessa processer ökar förståelsen för hur

relationer, aktörer, produkter och tjänster formas och det är vad som skapar dessa förändringar belyses. Begreppen kan exempelvis användas för att studera styrning och kontroll mellan enheter inom ett nätverk (Kastberg, 2014.)

För att utbyten av varor och tjänster (goods) skall kunna äga rum måste de karaktäriseras. Detta låter varor jämföras och differentieras från varandra. Callon menar att det neoklassiska synsättet på marknadens roll kan ha ett förklaringsvärde i den mening att de den hjälper till att skapa marknader inom nätverk. De typer av ekonomistyrning, redovisning och marknadsföring som kan härledas till den klassiska bilden av marknader kan underlätta kalkylering. Och även om Callon inte menar att homo economicus är ett naturligt tillstånd så måste det tillståndet skapas, inramas och formas för att individen på så sätt skall kunna använda sig av de verktyg som krävs för att kalkylera de situationer som till stor del är formade av den klassiska synen på marknaden. Callon påpekar dock att det neoklassiska synsättet och dess förespråkare enbart utgör en av flera grupper av aktörer som påverkar marknader och att andra aktörer också har också möjlighet att påverka vad som kan och skall ingå i kalkyleringen och hur värden bedöms (Callon, 2002).

Inramningsprocessen tycks aldrig bli fullständig. All komplexitet kan inte hanteras vilket leder till att så kallade forceringar äger rum. Utbytesarenan, eller den skapade marknaden kan aldrig sägas var helt frigjord från omvärlden. När en viss typ av komplexitet hanteras uppstår nya. Callon (1998b) omdefinierar begreppet externa effekter och kallar detta för overflow. Inom nationalekonomin definieras externa effekter som effekter som uppstår vid en aktivitet men som inte tas med i kalkylen för just den aktiviteten. Ett av de vanligaste exemplen på detta fenomen är de miljöeffekter som vissa företags aktiviteter ger upphov till men som inte nödvändigtvis belastar aktören.

Callons ursprungliga modell lägger fokus på att det är externa aktörer som reser krav på omreglering och förändringar av inramningen men det finns studier som visar att den rådande inramningen även ifrågasätts av de aktörer som interagerar inom utbytesprocessen (Noren, 2003, Mattson, 2004 och Kastberg 2005; 2014). Med andra ord kan inramningen påverkas av aktörer som ingår i utbytesprocessen såväl som av aktörer som inte är direkt involverade i den. Det är heller inte bara omgivningen som påverkas av externa effekter utan även den inramade marknaden. Aktörerna som tillsammans interagerar i inramningsprocessen kan alltså själva påverka inramningen.

## 2.4 Sammanfattning

LOU kan ses som ett försök att styra aktörers marknadsbetende och kan ses som en del i det fenomen som kallas NPM. Lagen är alltså tänkt att styra marknadsaktörer till att bete sig på ett viss sätt för att kunna generera besparingsmöjligheter inom den offentliga sektorn. Genom att utnyttja konkurrens och uppmuntra strukturerade och samordnade inköp samt rikta uppmärksamhet mot hur resurser används inom den offentliga sektorn när tjänster och varor upphandlas förväntas den offentliga sektorns kostnader för inköp av varor och tjänster minska (Furusten, 2015). En problematik uppstår när marknader som regleras av LOU inte beter sig enligt den idealmodell som lagstiftningen delvis tycks bygga på. Det kan handla om en konkurrenssituation med mycket få köpare och/eller säljare eller en situation där det råder en kunskapsobalans mellan marknadsaktörerna.

Att studera en marknad eller organisation ur ett ANT-perspektiv medför följande antaganden; ett företag eller organisation är inte en enskild aktör, utan flera faktorer och variabler bidrar till den praktik som äger rum. Aktörer, aktiviteter och resurser fungerar som delar i nätverk som påverkar varandra. Den kontext som utbyten äger rum i är skapad, det vill säga inramad (Callon, 1998b). Inramningen stabiliserar förutsättningarna och tillståndet för att ett utbyte skall kunna äga rum och för att framtida konsekvenser av ett visst utbyte skall kunna kalkyleras. Inramningsprocessen blir aldrig fullständig utan inramningen utsätts ständigt för forceringar. Dessa forceringar kan komma från aktörer som deltar i utbytesprocessen men också från aktörer som står utanför. Styrning och kontroll kan användas som ett verktyg för inramning men kan också utgöra en källa till forceringar (Kastberg, 2014).

## 2.5 Frågor för analysen

Syftet med studien är att generera kunskap om den offentliga upphandlingens praktik och organisering. Genom det teoretiska ramverket, kan vi utifrån ett sociologiskt perspektiv problematisera aktörer, relationer och nätverk och på så sätt öka förståelsen dels för hur de agerar och dels för hur de formas. Begrepp som inramning och forcering hjälper oss också att förstå hur dessa begrepp hänger ihop och påverkar varandra. Analysramen sammanfattas genom att formulera tre frågor. Dessa tre frågor kommer vägleda den fortsatta framställningen, användas för att sortera det empiriska materialet utifrån referensramen och för att besvara forskningsfrågorna.

1. Vid upphandling av IT-system deltar generellt sett flertalet aktörer i upphandlingsprocessen. Genom att karaktärisera aktiviteter, relationer och styrning av upphandlingsarbetet i det specifika fallet kan vi besvara frågan: *Hur organiseras upphandlingen av IT-system i de undersökta fallen?*
2. Eftersom IT-upphandlingar generellt sett präglas av en hög specificitet får förfrågningsunderlaget en stor betydelse för själva upphandlingen. Hur definieras den vara som skall upphandlas? Det är i denna process ett behov konkretiseras och där varan eller tjänsten beskrivs och differentieras från andra varor. Litteraturen visar att förfrågningsunderlaget har en stor påverkan på möjligheten att upprätthålla en sund konkurrenssituation och hitta "rätt" leverantör (Kastberg och Mattison, 2013). *Hur utformas förfrågningsunderlaget?*
3. Upphandling i offentlig sektor sker inom ramen för LOU. Lagen reglerar en marknad och aktörernas agerande på denna. *Hur upplever upphandlarna att LOU påverkar deras möjlighet att göra en god affär?*

## 3. Metod

*I detta kapitel presenteras studiens metodologiska överväganden samt hur studiens frågeställningar ska besvaras.*

### 3.1 En intervjustudie

Studiens syfte är att undersöka upphandlingens organisering och praktik. Detta kommer att göras genom en kvalitativ intervjustudie av tre fall i tre olika kommuner. Grant McCracken resonerar i boken *The long interview* (1988) kring när statistiska respektive kvalitativa metoder lämpar sig för en viss typ av studie. Författaren menar att *överblickbarhet* är nyckelordet. Innan datainsamlingen inför en statistisk analys kan genomföras måste kategorier och variabler definieras och isoleras. Utgångspunkten för samtalsintervjuer och närliggande metoder kan dock vara att dessa kategorier och variabelers relevans inte på förhand går att förutse. Detta kan vara särskilt viktigt att ha i åtanke då ett område är relativt utforskat eller helt nytt, vilket är fallet för just denna studie. En av de nordiska föregångarna till intervjumetodiken, Steinar Kvale (1997), definierar den kvalitativa forskningsintervjun: "*En intervju vars syfte är att erhålla beskrivningar av den intervjuades livsvärld i syfte att tolka de beskrivna fenomenens mening*". Vi ökar med andra ord förståelsen för hur människor själva uppfattar sin omgivning och profession (Esaiasson med flera, 2012). Att genomföra en fallstudie av relativt få fall medför vissa fördelar. Det låter forskaren göra mer djupgående, intensiva analyser av det insamlade materialet. Således kan beteenden, attityder och andra motivationsfaktorer belysas (Berg, 2009).

Jag har medvetet haft ett öppet förhållningssätt till hur empirin inhämtats, sorterats och analyserats med hjälp av teorin. Denna arbetsmetod har inneburit en forskningsprocess där teori och empiri varvats genom ett abduktivt arbetssätt (Esaiasson med flera, 2012). Även om studien till stor del har varit explorativ så har en viss förförståelse för verksamheterna, deras funktioner och förutsättningar varit nödvändiga. I denna studie har sådana kunskaper främst innefattat upphandlingsprocessen och tjänstemannarollen inom offentlig sektor.

*Tydlighet och systematik* utgör grunden till en vetenskaplig studie (Esaiasson med flera, 2012). Den valda metoden, nämligen intervjuer, har valts med studiens forskningsfrågor i åtanke. Eftersom det är upphandlingens praktik som kommer att undersökas ligger det nära till hands att intervjua personer som är verksamma inom den profession som ägnar sig åt just upphandling, nämligen upphandlarna själva. *Centralitet* har varit en ledande princip för urval

av intervjupersoner i studien. Ofta har man på förhand en uppfattning om vilka de viktigaste personerna för studien är, men dessa centralt placerade intervjupersoner kan också bidra med ett kompletterande urval där ytterligare intervjupersoner lyfts in genom ett så kallat "snöbollsurval" (Esaiasson med flera, 2012). De intervjupersoner som valts för studien har alltså valts eftersom de genom sina positioner förväntas omfatta ett koncentrat om kunskap som är nödvändig för att kartlägga aktörer, relationer, nätverk och händelseförlopp.

För att besvara studiens forskningsfrågor kommer primärt semistrukturerade samtalsintervjuer att användas. Frågeområden har ställts upp med tydliga mål för vad som skall undersökas, samtidigt har intervjuernas samtalskaraktär bidragit till ett rikt empiriskt material. En fördel med att låta vissa frågor vara mer öppna är att intervjupersonerna inte styrs till att lämna ett visst svar. Frågorna korrigeras även beroende på intervjupersonens profession och befattning.

Dessutom är det viktigt att välja flera intervjupersoner som kan belysa frågan utifrån olika perspektiv. En sådan studie går på djupet för att förklara ett fenomen eller händelse med hjälp av jämförelser. Fördelen med att använda sig av fler än ett studieobjekt är att det ger ett robustare och mer generaliserbart resultat än enfallsstudier (Eisenhardt och Graebner, 2007). En intervjustudie innebär möjligheter att generera kunskap om aktörer och nätverk men metoden medför också krav på att kritiskt reflektera över intervjusituationen och en medvetenhet om att intervjusituationer präglas av kontext och att de äger rum i ett socialt sammanhang med ett visst språkbruk (Alvesson och Deetz, 2000). Ett vanligt synsätt på intervjuer är att de kan ses som en länk till särskilda företeelser man som intervjuare är intresserad av. Dessa företeelser kan vara faktiska händelser eller människors uppfattningar. Som en kontrast till detta synsätt menar David Silverman (2011) att intervjun kan ses som en social situation. Intervjusituationen är speciell i och med att den är iscensatt. De semistrukturerade intervjuerna har haft en samtalskaraktär och har kretsat kring breda teman som utforskats med hjälp av olika frågeområden. Intervjupersonerna har fått tala utifrån dessa och även lyfta in andra områden i intervjun. I samtalen har jag fyllt på med följdfrågor som innefattat exempelvis när, var, vem och hur men också bett om att utveckla och konkretisera det som framkommit i intervjuerna.

### **3.2 Urval och analysfall**

Studiens urvalsmetod kan beskrivas som en blandning av flera tillvägagångssätt. Dels uppfyller de valda fallen ett antal kriterier men samtidigt förekommer också skillnader och

nyanser mellan fallen. Genom att kombinera kriterie- och intensitetsurval (*criterion- and intensity sampling*) kan dessa likheter och skillnader tas till vara på för att kunna göra poängfulla jämförelser och kontrasteringar mellan fallen (Patton, 2002). För att besvara studiens forskningsfrågor har således empiriska fallstudier genomförts i tre västsvenska kommuner. Upphandlingsbolaget i Göteborgs stad, samt relevanta enheter i två mindre kommuner, Mölndals stad och Partille kommun har valts. Krav på likheter mellan kommunerna har varit att de ägnar sig åt upphandling enligt LOU inom den kommunala sektorn och att de dessutom har erfarenhet av att upphandla IT-system och skriva IT-avtal. Skillnader mellan kommunerna är själva organiseringen av upphandlingsprocesserna. I Göteborg finns ett kommunalt bolag, Upphandlingsbolaget, som innehar huvudansvar för stadens samordnade upphandling av varor och tjänster men som också tillhandahåller upphandlingstjänster åt flertalet kranskommuner. I de två mindre kommunerna bedrivs det centrala upphandlingsarbetet i mindre enheter som i Mölndal stads fall ligger under stadsledningsförvaltningen och i Partille kommuns fall som en del av kommunens ekonomienhet. Dessa skillnader möjliggör jämförelser och kontrasteringar som annars skulle gått förlorade om enbart en typ av upphandlande enhet eller myndighet undersökts. Intervjuer har genomförts med tjänstemän och chefer som arbetar med upphandling inom de tre kommunerna. I de två mindre kommunerna har representanter för både upphandlingsenheter och IT-avdelningar intervjuats i respektive kommun.

### **3.3 Från intervju till analys**

Intervjun som metod har varit ett sätt att generera kunskap om hur upphandlingen av IT organiseras och dess praktik. Totalt har åtta intervjuer genomförts varav sex genomförts med tjänstemän och chefer som arbetar med upphandling, och två som genomfördes via telefon där representanter från referensgrupper i Mölndal och Partille intervjuades. I samtliga fall kontaktades intervjupersonerna via telefon eller e-post, och efter en kortfattad och översiktlig introduktion av studien har möten kunnat bokas. Generellt har det varit lätt att få tillgång till verksamheterna och intervjupersonerna. Intervjuerna har varit mellan 30 och 70 minuter långa. Samtliga intervjuer spelades in och under själva intervjuens gång fördes också korta minnesanteckningar vilket låter forskaren fånga upp detaljer och sådant som inte "märks" på det inspelade ljudet (Silverman, 2011). I ett fall illustrerades processer på en whiteboard och i några andra fall har intervjupersonerna tagit med sig dokument till intervjun. Vid dessa tillfällen var minnesanteckningarna till stor hjälp. Intervjuerna var, som beskrivits tidigare i

kapitlet, av en samtalskaraktär där mitt jobb som intervjuare varit att lyfta fram för studien relevanta frågeområden och samtidigt fylla på med följdfrågor för att skapa ett så rikt empiriskt material som möjligt. Efter en genomförd intervju transkriberades inspelningen ordagrant och texten sorterades in i olika analysområden för att därefter presenteras i tre analysteman i kapitel fyra. I själva presentationen av empiri varvas mina beskrivningar av det insamlade materialet med citat från intervjuerna. Det finns flera forskningsmässiga och pedagogiska fördelar med det arbetssättet. Corden och Sainsbury (2006) pekar bland annat på att ordagranna citat i kvalitativ forskning kan bidra till att öka läsarens förståelse för materialet och gör det också lättare att ”ta in” då forskarens text och intervjupersonernas citat varvas omväxlande.

### **3.4 Kompletterande material**

Utöver intervjuer har även vissa dokumentstudier utgjort en källa till information. Dokument kan utgöra en intressant informationskälla för forskaren eftersom de producerats i ett annat syfte än för att utgöra en del av materialet i studien (Merriam, 1994). Att dokumenten är producerade i ett annat syfte innebär dock att de måste undersökas med försiktighet av forskaren, men öppnar också upp för nya möjligheter i det analytiska arbetet. Yin (1994) menar att dokument fyller en viktig funktion då de kan fungera som komplement till andra informationskällor. Dokumentstudierna har i studien främst utgjort en metod för att bekräfta eller nyansera det empiriska materialet och har innefattat:

- Den upphandlande enheten, kommunen, bolagets hemsidor
- Interna dokument
- Nyhetsartiklar

### **3.5 Metodologiskt förhållningssätt och forskningsetiska överväganden**

Reliabilitet syftar vanligtvis på tillförlitligheten hos en mätning och om studiens resultat är fristående från utomstående påverkan (Kirk och Miller, 1986). Går studien att upprepa med ett liknande utfall? Dessa förutsättningar leder ibland forskare som bedriver kvalitativ forskning till att förminska eller rent av avfärda diskussioner kring reliabilitetsbegreppet. Silverman (2011) menar dock att det finns en poäng med att ha begreppet i åtanke. När intervjuer spelas in och därefter transkriberas och på så sätt dokumenteras i textform så kan detaljer och nyanser i svaren gå förlorade. Ett sätt att minska detta har varit, att som tidigare nämnts, föra



korta anteckningar under intervjuerna men också direkt efter de genomförts för att fånga upp dessa detaljer. Utöver reliabilitetsbegreppet bör forskaren också reflektera över validitetsbegreppet. Ett sätt att uppnå validitet har varit att i den mån som varit möjlig triangulera data, genom att jämföra olika källor.

Studien har genomförts med Vetenskapsrådets forskningsetiska principer i beaktning. *Forskningsetiska principer för studier inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning (2002)* tar upp fyra huvudsakliga principer:

1. **Informationskravet:** "Forskaren skall informera de av forskningen berörda om den aktuella forskningsuppgiftens syfte."
2. **Samtyckeskravet:** "Deltagare i en undersökning har rätt att själva bestämma över sin medverkan."
3. **Konfidentialitetskravet:** "Uppgifter om alla i en undersökning ingående personer skall ges största möjliga konfidentialitet och personuppgifterna skall förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte kan ta del av dem."
4. **Nyttjandekravet:** Uppgifter insamlade om enskilda personer får endast användas för forsknings- ändamål.

## **4. Empiri**

*I uppsatsens andra kapitel presenterades tre frågor som ligger till grund för analysen. Frågorna fungerar som ett sätt att sammanfatta den teoretiska referensramen och används för att sortera och strukturera det empiriska materialet.*

### **4.1 Hur organiseras upphandlingen?**

#### **4.1.1 Upphandlingsbolaget**

Upphandlingsbolaget bildades 1994 och ersatte vad som tidigare kallades inköpskommittén. Inköpskommittén byggde på frivillighet från förvaltningarna och bolagen i kommunen. Motiven bakom övergången till aktiebolagsformen var att underlätta samarbete och öka förtroendet för en samlad upphandling i kommunen. Beslutsvägen kortades genom att ha en VD som är ansvarig för verksamhetsbesluten samt att den politiska styrningen av frågor av som fattas nämndenivå minskade. Sedan bolagets bildande har organisationen vuxit från 20 till 60 medarbetare. Upphandlingsbolaget är uppdelat i fyra avdelningar som bland annat innefattar kundtjänst, administration, ekonomi och upphandling. Upphandlingsavdelningen är i sin tur uppdelad i fyra avdelningar specialiserade inom fyra områden varav IT är ett av dessa. På Upphandlingsavdelningen är upphandlarna indelade i två nivåer: upphandlare och upphandlingsledare med mer erfarenhet. Kompetens och utbildningsbakgrund hos upphandlarna på IT-avdelningen är blandad och innefattar såväl teknisk kompetens som annan upphandlingskompetens. En avdelning riktad mot specialist- och uppföljning fungerar till stor del fungerar som stödfunktion upphandlingsavdelningarna.

Återkommande i intervjuerna är att organisationens storlek innebär att en stor variation av kompetenser återfinns inom den. Det handlar dels om att upphandlare generellt sett inriktar sitt arbete mot ett visst område eller bransch men också om att andra avdelningar inom organisationen finns som stöd frågor av juridisk karaktär men också kring miljö- och sociala frågor vilket kan vara av intresse vid en specifik upphandling.

#### **4.1.2 Mölndals stad**

Upphandlingsenheten i Mölndal är en del av Juridik- och upphandlingsavdelningen som i sin tur är organiserad direkt under stadsledningsförvaltningen. Upphandlingsenhetens huvuduppdrag är att arbeta med förvaltningsövergripande ramavtal. På enheten finns sju medarbetare, varav fyra upphandlare, två administratörer och upphandlingschefen.

Utbildningsbakgrunden hos upphandlarna varierar, men jurist-, affärsrättslig-, och ekonomibakgrund beskrivs alla som relevanta för uppdraget. Utöver utbildningsbakgrund lyfts olika typer av fortbildningar och certifieringskurser fram som viktiga.

*Man kan ha nytta av allt. Vi har ju inte möjlighet att specialisera oss så mycket i en liten kommun. – Representant, Upphandlingsenheten Mölndal*

Det faktum att ett stort antal upphandlingar inom många olika områden fördelas på relativt få upphandlare beskrivs som problematiskt. Möjligheten att som upphandlare specialisera sig begränsas. Det centrala upphandlingsarbetet och vad upphandlarna där kan bidra med präglas därför av den enskildes tidigare utbildning och kompetens.

*”Tidigare fanns en duktig person på upphandlingsenheten som kunde IT. Det kände vi oss trygga med. Hon förstod vad vi gjorde.” – Representant, IT-avdelningen Mölndal*

Vid större upphandlingar inom kommunen beskrivs upphandlingsavdelningens roll som en projektledare. Upphandlingsenhetens arbete med ramavtal avser all service i staden, dock ej entreprenader. Ungefär 100 avtal hanteras centralt. Man fungerar också som hjälpfunktion vid förvaltningsspecifika upphandlingar. Det finns en rad olika områden där upphandlingsenheten kommer i kontakt med verksamheterna ute i kommunen; dels som stöd vid rena upphandlingar, men också vid avtalshantering av befintliga avtal och då det uppstår osäkerhet kring hur beställningar och avrop skall genomföras. En vanlig uppgift är att fungera som rådgivare då en verksamhet inte är nöjd med en viss leverantör och hur det isåfall skall hanteras.

*”Vi får väldigt mycket frågor, det är ju bra. Vi har ju en specialistkompetens.” – Representant, Upphandlingsenheten Mölndal*

Generellt sett är det verksamheterna som initierar kontakt med upphandlingsenheten och kommunikationen kan se ut på olika sätt; telefontider, inkorgar, intranät. I en typisk process når informationen en upphandlingsadministratör och därefter kopplas en upphandlare in i ärendet. Man beskriver också att man arbetar proaktivt med utbildning och informationsträffar inom upphandlingsområdet för att öka kunskapen om upphandling ute i kommunens verksamheter.

På kommunens IT-avdelning initieras många upphandlingar på IT-området men man arbetar även med befintliga ramavtal. Merparten av kommunens IT-drift sker in-house, med några få undantag där systemen ligger på extern drift. Mindre upphandlingar görs generellt sätt utan kontakt med upphandlingsenheten. Vid större upphandlingar och där det blir aktuellt med utvärderingskriterier kopplas upphandlingsavdelningen in. När IT skall upphandlas i kommunen är det alltså främst IT-avdelningen som gör själva upphandlingen. På IT-avdelningen arbetar ingen med ren upphandlingskompetens utan medarbetarna har främst teknisk utbildningsbakgrund. Det är alltså främst i fall där juridisk kompetens kring upphandlingen saknas som upphandlingar görs i samråd med upphandlingsenheten. Då handlar det främst om formalia och utformning av utvärderingskriterier.

*”Vi får hjälp av upphandlingsenheten främst i de formella frågorna. De går aldrig in sakfrågor. De tekniska frågorna kan de inte.” - Representant, IT-avdelningen Mölndal*

Samverkan på upphandlingsområdet sker bland annat med Upphandlingsbolaget i Göteborg, SKL och kammarkollegiet. Inom IT-området är kammarkollegiet en vanlig samarbetspartner. Kontakt mellan chef på IT-avdelning och upphandlingsavdelning beskrivs som kontinuerlig men endast då det finns specifika ärenden att diskutera.

#### **4.1.3 Partille kommun**

Upphandlingsenheten som är en del av ekonomienheten i Partille har två heltidstjänster och en halvtidstjänst. På grund av enhetens storlek läggs därför mycket av arbetet ut på förvaltningarna i kommunen. Stora delar av upphandlingsarbetet sker också genom samverkansavtal med bland annat Göteborgs stad, SKL Kommentus och andra inköpscentraler. I samband med upphandlingar arbetar man mot förvaltningarna främst som ett juridiskt stöd. Ansvarsfördelningen mellan förvaltning och upphandlingsenheten beskrivs som tydlig, det är förvaltningen som äger avropet och vid direktupphandlingar arkiveras dessa i respektive förvaltning. Anbud arkiveras centralt då de annonseras i konkurrens. Upphandlingserfarenheten varierar mycket mellan verksamheterna i kommunen. Från upphandlingsenhetens sida arbetar man mycket med mallar och försöker anpassa de till relevanta upphandlingsområden.

På IT-avdelningen finns en beställarfunktion bestående av sex medarbetare. Dessa tillhandahåller även projektledning vid upphandlingar. Oftast deltar någon från beställarfunktionen i styr- eller projektgrupper och deltar redan från början med arbetet kring förfrågningsunderlaget. Något som skiljer Partille kommun från andra kommuner i regionen är att stora delar av IT-driften är outsourcad. I nuläget har man tre leverantörer som tillhandahåller IT-drift varav en huvudleverantör. I de avtalen ingår alla löpande driftåtaganden men också utvecklingsarbete.

Tidigare användes en IT-mall i kommunen som beskrev kommunens IT-miljö och som ställde vissa krav på tekniken. I dagens organisation är det IT-upphandlaren som är med och formulerar funktionskrav.

*”Vi tycker inte att man kan skilja på funktion och teknik på det sättet som var vanligt för några år sedan. Det hänger ihop.” – Representant, IT-avdelningen Partille*

Arbetet med mallar innebar att funktionskrav ställdes som ibland kom i konflikt med tekniska krav utan att det upptäcktes. Det var då leverantörerna som svarade på anbuden som uppmärksammande att de uppställda kraven kom i konflikt med varandra.

*”Vi tror man måste samarbeta redan från början när man tittar på vilka funktioner som man önskar eller vilka processer som man vill att det nya systemet skall stödja.” - Representant, IT-avdelningen Partille*

#### **4.1.4 Inköpscentraler och samverkansavtal**

De intervjuade ser både fördelar och nackdelar med samverkansavtal och inköpscentraler. Återkommande är att det är mindre resurskrävande för den enskilda kommunen att delta i den typen av upphandlingar.

*”Fördelen är att de gör jobbet för en, man får ett avtal.” – Representant, upphandlingsenheten Partille*

Samtidigt går man miste om att påverka avtalet och upphandlingsprocessen eftersom man generellt sätt bara har en röst i en större referensgrupp där det finns många viljor. Detta är något som de mindre kommunerna känner av då de deltar i samverkansavtal med Upphandlingsbolaget.

*”Göteborg som stad har ju sista ordet, det blir ju lite så. Antingen får man köpa det konceptet eller så får man tacka nej.” – Representant, upphandlingsenheten Partille*

Upphandlingsbolaget samverkar med Göteborgs kranskommuner i ett stort antal upphandlingar. Beroende på vilket område som är aktuellt för ramavtal så varierar intresset hos kranskommunerna för att delta i den referensgrupp som tillsätts för varje upphandling. På vissa områden, exempelvis livsmedelsområdet är trycket mycket stort från de kringliggande kommunerna att få delta vilket innebär att alla kommuner som vill delta i referensgruppen inte får möjlighet till det. Det bildas alltså köer till referensgrupperna inom dessa områden. Inom IT-området ser situationen generellt sett något annorlunda ut. Denna upphandlingsprocess beskrivs av representat 2 vid Upphandlingsbolaget som olämplig för verksamhetssystem där det råder hög specificitet på det som beställs. Upphandlingar via samverkansavtal och upphandlingscentraler sker alltså främst då de varor som skall upphandlas har en låg grad av specificitet, exempelvis artikelupphandlingar.

Samverkan är också ett sätt att samla in information. När en upphandling startas vid Upphandlingsbolaget och man går ut och frågar samverkande kommuner, förvaltningar och bolag, frågar man inte bara om de är intresserade av att delta i själva upphandlingen utan också om de kan bidra med personer som kan delta i själva avtalsgruppen. Det är ett sätt att samla in information från verksamheterna kring varan eller tjänsten. I samtliga av de undersökta fallen lyfts Kammarkollegiet fram som en särskilt viktig samarbetspartner inom IT-området, dels deltar man i ramavtal men myndigheten pekars också ut som en källa till information på upphandlingsområdet och vid tillämpningen av LOU. Det finns kontaktpersoner vid Kammarkollegiet dit kommunen kan höra av sig för att få hjälp och information kring IT-avtal och det sker en interaktion mellan de olika organisationerna där kunskap och erfarenheter utbyts.

#### 4.1.5 Konsultanvändning

I Mölndal stödjer upphandlingsavdelningen förvaltningsspecifika upphandlingar i mån av tid då det finns behov. Verksamheterna debiteras då inte för konsulttimmar eller liknande. Det händer dock att upphandlingsenheten avstår från att hjälpa till vid specifika upphandlingar. Tidsbrist är främst orsaken till det. När en sådan situation uppstår hänvisas verksamheterna till att vända sig till externa upphandlingskonsulter.

I Partille beskrivs inhyrning av externa konsulter som en lösning på den resursbrist som råder vid upphandlingsarbetet. Eftersom man är få och stora upphandlingar är tidskrävande räcker inte kapaciteten till. Användandet av konsulter sker vid stora IT-upphandlingar men är också vanligt vid andra typer av större upphandlingar.

*“Konsultanvändning sker där vi ha ett behov men där man inte vill anställa personal.” –*

*Representant, Upphandlingsenheten, Partille*

*“Det är ju expertkunskapen som vi köper in och att kunna bolla ideér med konsulten.” -*

*Representant, Upphandlingsenheten, Partille*

Nyligen upphandlades ett större IT-system i Partille kommun och då vände sig IT-chefen i till upphandlingsenheten och frågade hur man såg på situationen. Från upphandlingsenhetens håll hade man inte möjlighet att frigöra resurserna som krävdes och IT-chefen fattade därför ett beslut att ta hjälp av en extern konsult. De intervjuade beskriver att man var överens i tillvägagångssättet.

*“Ibland får man frågan från andra förvaltningar som vill ha hjälp. Ibland kan vi prioritera dem men ibland får de ta in en konsult istället.” - Representant, Upphandlingsenheten,*

*Partille*

I Göteborgs fall fungerar upphandlare vid Upphandlingsbolaget som internkonsulter då verksamheter ute i kommunen inte har kapacitet eller kompetens att genomföra sina upphandlingar. Dock används externa konsulter även i Upphandlingsbolagets fall. Det beskrivs dock som ovanligt. När exempelvis ett ekonomisystem som omfattade 5000 anställda

i Göteborgs stad skulle bytas ut kopplades externa konsulter in men Upphandlingsbolaget fanns dock kvar som en resurs och bidrog med rådgivning.

*”Kompetensfrågan avgör om man tar in en konsult, inte tidsbrist.” - Representant 2,  
Upphandlingsbolaget,*

Ett annat motiv till att ta hjälp av externa konsulter är att samla in krav och definiera behov ute i verksamheterna.

*”Men vi rekommenderar att koppla på en extern konsult som är duktig på att ställa samman verksamhetens krav. Även om du har en avtalsgrupp som vet hur verksamheten funkar, kanske de inte kan ställa upp kraven. De vet inte vad de vill ha.” - Representant 2,  
Upphandlingsbolaget*

## **4.2 Hur utformas förfrågningsunderlaget?**

### **4.2.1 Vem ställer kraven?**

IT-avdelningen i Mölndal ställer främst tekniska krav på det system som skall upphandlas

*”Vi ställer bara krav på den tekniska funktionaliteten så att de uppfyller våra krav och passar in i vår miljö. Sedan ställer verksamheterna krav för att det skall fungera, exempelvis att det skall vara lättförståeligt och enkelt uppbyggt.” – Representant, IT-avdelningen Mölndal*

Kraven som ställs från IT-avdelningen innefattar bland annat kompatibilitet med existerande system. Vid den typen av plattformskompatibilitet ställs skalkrav. En riktlinje för upphandlingar är exempelvis att kommunen är en ”Microsoft-kommun”, vilket innebär krav på kompatibilitet med just den plattformen.

Processen och arbetssättet i Partille påminner om den i Mölndal. När ett behov uppstår ute i kommunen så kontaktas den centrala IT-avdelningen i enlighet med kommunens IT-strategi.



Därefter bedöms situationen och hur IT-avdelningen kan bidra med sin kompetens. Det kan handla om att en upphandlare från IT-avdelningen är med i styrguppen men också i projektgruppen exempelvis då funktionskraven är många. Man kan från IT-avdelningens sida också delta i själva genomförandeprojekten efter att själva upphandlingen är klar. Då påpekas det att man är mån om att det är samma person som är deltar i införandeprojektet som var med under själva upphandlingen.

*”Vår viktigaste roll är att dels se till att krav inte kommer i konflikt och att tänka på funktionskraven utifrån ett IT-perspektiv. Man pratar om vad som är tekniskt möjligt och så tar man fram funktionskrav utifrån det. På så sätt kan man verkligen spetsa sina krav och utnyttja tekniken.” Representant, IT-avdelningen Partille*

Vid Upphandlingsbolaget deltar man vid formulering av såväl funktionella som tekniska krav och arbetet med detta beskrivs som ett samarbete med verksamheterna och de framtida användarna. Mycket tid och arbete läggs på att samla in synpunkter och krav. Funktionella krav samlas in genom referensgrupper, där representanter från såväl, upphandlingsavdelningar, IT-avdelningar och verksamheterna deltar.

#### **4.2.2 Skall- och börkrav - Att definiera en produkt och ett behov**

I samtliga tre kommuner läggs mycket resurser på att definiera den vara eller tjänst som skall upphandlas. Det handlar om att täcka upp de behov som beskrivs av verksamheterna. Samtidigt förekommer en problematik i samtliga fall då en produkt och det bakomliggande behovet skall definieras.

Inom Upphandlingsbolaget är användandet av börkrav utbrett och arbetet med olika viktningsmodeller är väl utvecklat. Upphandlingsprocessen är på den fronten relativt standardiserad. En problematik kvarstår dock; börkraven måste konkretiseras och kvantifieras för att kunna bedömas. Att relatera kraven till ett pris eller poäng medför extra arbete och resurser. Varje krav medför enligt de intervjuade en ökad kostnad.

*”Att göra förfrågningsunderlag kan kännas enkelt men när man får in anbuden kan det bli svårt. Slutpriset blir kanske alldeles för högt på grund av alla börkrav. Det är svårt att vikta pengarna och poängen.” – Representant 1, Upphandlingsbolaget*

Vid IT-avdelningen i Mölndal försöker man i den mån det går att undvika att ställa börkrav. Det varierar från upphandling till upphandling hur man ser på börkravens användbarhet. Från upphandlingsavdelningens sida i Mölndal vill man främst sätta en hög miniminivå på de krav som ställs men man lyfter även fram att man prövar olika sätt att använda sig av börkrav. Men man framhåller att börkraven kan vara något positivt och att man försöker använda sig av båda då det är berättigat.

*”Vi försöker sätta poäng på börkraven om det är så att vi vill ha dem. Vi vill kunna integrera, inte behöva lägga in användare igen i systemen, användarkatalog. då säger vi att vissa saker är skullkrav. Men vissa är ”bra att ha saker”.” – Representant, IT-avdelningen Mölndal*

*”Vi försöker ha en mix. Vi försöker ha ett resonemang, att föra en dialog hela tiden.” -  
Representant, Upphandlingsenheten Mölndal*

*”Ju högre krav, ju större kostnad, det måste du vara beredd på och tänka på innan du annonserar.” - Representant, Upphandlingsenheten Mölndal*

I Partille kommun ställer man sällan börkrav. Även här beskrivs arbetet med att ta fram och utvärdera börkraven som kostnadsdrivande samtidigt som varje börkrav i sin tur kan medföra ett högre slutpris för upphandlingen. Upphandlingsenheten avråder förvaltningar i kommunen att ställa börkrav.

*”Antingen är det ett skullkrav eller så fyller det ingen funktion.” - Representant,  
Upphandlingsenheten, Partille*

Nyligen upphandlades ett E-arkivsystem i Partille kommun. Upphandlingens komplexa natur medförde att man valde att ställa vissa börkrav i förfrågningsunderlaget. Från upphandlingsenhetens sida tryckte man på att minimera antalet börkrav men man medgav samtidigt att vissa börkrav fyllde en funktion vid den specifika upphandlingen. Ansvaret för upphandlingen av E-arkivet var delat mellan IT-avdelningen och kommunarkivarien och det var de som fick formulera kraven. Ansvarsfördelningen mellan de båda beskrivs som tydlig och upphandlingsenheten deltog som en stödfunktion.

*“Vi har ju ingen kunskap om vad förvaltningarna behöver. Utan det får ju dom själva ansvara för. Sen finns vi med. [...] Det vore nog fel om upphandlingsenheten gick in och styrde [kravformuleringen]. I allafall i en så här slimmad organisation som vi är. Det finns ingen möjlighet för oss att veta förvaltningarnas behov.” - Representant,  
Upphandlingsenheten Partille*

*“Ibland kan det vara svårt att sätta ord på vad man behöver och då kan vi hjälpa till och formulera det. Så vi försöker jobba tillsammans och möta dem där de är.” - Representant,  
Upphandlingsenheten Partille*

#### **4.2.3 Specificitet kontra konkurrens**

Konkurrenssituationen på marknaden för IT-system innebär att det ofta är relativt få leverantörer som konkurrerar med varandra. De som upphandlar upplever att det blir deras uppgift att skapa och upprätthålla en konkurrenssituation mellan aktörerna.

*”Det är viktigt med proportionell kravställning som inte är orimlig. Man vill helst inte stänga dörren för vissa leverantörer. Man vill ju ha konkurrens.” - Representant,  
Upphandlingsenheten Mölndal*

*”Vi får inte skriva våra upphandlingar hur som helst. Det ska ju vara så öppet att vem som helst ska kunna svara på det. Bland de stora systemen finns det få att välja mellan, vi får inte riktigt till den där konkurrensen.” - Representant, IT-avdelningen Mölndal*

Ett sätt för att öka konkurrensen är att försöka öppna upp för mindre aktörer. Möjligheten att dela upp en större upphandling i flera delar, exempelvis genom att upphandla system och support var för sig lyfts fram som en lösning. Men att dels dels ställa krav som syftar till att uppfylla verksamheternas behov samtidigt som man försöker skapa konkurrens mellan leverantörerna på marknaden innebär ett dilemma.

*”Det är ju hela tiden en avvägning mellan kravnivå och konkurrens men också en avvägning mellan kravnivå och kostnader.” Representant, Upphandlingsenheten Mölndal*

#### **4.2.4 Kontakt med leverantörer**

Vilken kontakt har man som upphandlare med leverantörerna före det att ett avtal sluts? Det finns ett flertal metoder att använda sig av inom ramen för LOU och som också används. Det kan handla om dialog, RFI (Request for Information) och extern remiss. Att använda sig av dessa metoder beskrivs som relativt ovanligt men vid större upphandlingar och system som är särskilt komplexa utnyttjas möjligheten till kommunicera med leverantörerna. Vid de tillfällen som RFI och andra möjligheter till dialog har använts har det beskrivits som lyckat och bidragit till en ökad förståelse för den aktuella branschen och produkterna. Det finns dock en tydlig oro för att bryta mot lagstiftningen vid kommunikationen med leverantörer.

*”Man är försiktig med vad man pratar om. Viljan att prata finns hos leverantörerna men den som upphandlar är ofta ganska strikt med att inte ha någon kontakt” - Representant, IT-avdelningen Mölndal*

Återkommande är att man upplever att situationen har luckrats upp något under de senaste åren, att man exempelvis använder sig av öppen dialog för att skapa sig en bild av marknaden. Vid större upphandlingar betonar man vikten av att kommunicera med leverantörerna; det finns helt enkelt för stora risker med att inte kommunicera. Generellt sett äger kommunikationen dock rum före det att själva upphandlingen påbörjas.

*”Men det får ju inte favoriseras utan, man har en öppen dialog med alla. Man kan ju sondera terrängen lite innan upphandlingen. Man tittar på olika system. Dialogen finns innan man påbörjar upphandlingen.” - Representant, IT-avdelningen Mölndal*

Det förekommer ett visst missnöje med bristen på kommunikation med leverantörsidan. Man upplever att upphandlingar i vissa fall hade kunnat genomföras mer tidseffektivt om man direkt hade kunnat vända sig till leverantörerna efter att behovet är klarlagt.

*”En vanlig upphandlingsprocess innefattar projektgrupp, styrgrupp, workshops, kravspecifikationer och ett antal personer som jobbar i flera månader. Och ibland kanske resultatet upplevs bli det samma.” - Representant, IT-avdelningen Partille*

När ett E-arkiv nyligen upphandlades i Partille kommun fick de leverantörer som lämnat anbud komma till kommunen och visa upp produkten. Kraven på vad som fick visas upp var mycket strikta och endast uppvisning av det aktuella systemet och de delar som var relevanta för de krav som ställts fick visas upp. Liknande tillvägagångssätt för upphandling av verksamhetssystem förekommer i de andra undersökta kommunerna.

I samtliga av de undersökta fallen förekommer även andra metoder för att bilda sig en uppfattning av marknaden och marknadsaktörerna. Man använder sig dels av de traditionella varianterna av möjlighet till kommunikation med leverantörerna men gör även egna marknadsundersökningar och besöker mässor. Öppna frågeställningar genom RFI lyfts fram som bra då man behöver inhämta information om ett visst område, när man är osäker på hur marknaden ser ut eller vilka leverantörer som finns och hur spridningen ser ut. Det varierar mycket mellan branscher och man försöker man bilda sig en uppfattning om hur marknaden ser ut. När förfrågningsunderlag börjar bli klart använder man sig ibland av extern remiss för att samla in synpunkter från marknads aktörer. Det handlar främst om att kontrollera att man ställer rätt krav.

Ett exempel på ett område där upphandlingsprocessen försvåras av bristen på möjligheter till kommunikation med marknads aktörer är kostnadsberäkningar av så kallade cloud-lösningar där information lagras på externa servrar. De olika typerna av kostnader som

uppstår för den typen av tjänster kan skilja sig mot mer traditionella lösningar och jämförelser blir därför svåra att genomföra.

*”Innehållslösningen medför andra kostnader i driften. Hur beräknar man det på ett schysst sätt? Regelverket säger att vi ska vara transparenta så helst ska kostnadsberäkningen vara klar redan innan vi går ut, exempelvis vad vi lägger på på innehållslösningar. Problemet är att det vet vi inte innan vi sett lösningen, men det har inte juridiken insett.” – Representant 2, Upphandlingsbolaget*

#### **4.2.5 För låga anbud**

Ett återkommande problem vid mottagande av anbud är att göra en bedömning av prisnivåerna. Vid upphandlingsbolaget är ett sätt att hantera vad som beskrivs som oseriösa anbud att ange i förfrågningsunderlaget att man kommer att ifrågasätta onormalt låga anbud. Ibland sätter man även en siffra på vad man anser är för lågt. Det gör man genom att undersöka branschen och marknaden. Ett sätt att hantera problematiken kring spekulativa prissättningar har nyligen prövats i Mölndal där man valde att annonsera viktningen efter att anbuden kommit in men före det att de öppnades. Förhoppningen var att minska leverantörernas utrymme till att ägna sig åt just spekulativ prissättning.

*”Vi hoppades att kunna minska leverantörernas utrymme at ägna sig åt spekulativa prissättningar. Så man inte lägger sig lågt på vissa och tar dom igen det på annan plats. Det var huvudsyftet.” – Representant, Upphandlingsenheten Mölndal*

Metoden hade tidigare testats i en annan svensk kommun och därefter överklagats men tillåtits i förvaltningsrätten. Domen var dock inte prejudicerande.

#### 4.2.6 Inlåsnings effekter och framtida kostnader

Genomgående i intervjuerna är att olika former av inlåsnings effekter hela tiden är en överhängande risk vid upphandlingar inom IT-området. Det finns alltid en tröskel för att kunna ”bryta sig loss” från ett gammalt system.

*”Den tröskeln kan bli otroligt stor och kostsam.” - Representant, IT-avdelningen Partille*

Att ha en längre tidshorisont på kostnadsberäkningar beskrivs som önskvärt av samtliga intervjuade och som en möjlig lösning på inlåsnings effekterna. Det handlar bland annat om att i avtalet hantera vad som händer med kommunens data då avtalet tar slut.

*”Det är alltid jobbigt att byta ett verksamhetssystem, många gånger får man ställa sig frågan: ska vi överhuvudtaget konvertera datan eller bygga upp en ny organisation med ny data i de nya systemen”? - Representant, IT-avdelningen Partille*

Kompatibilitetsproblemen som uppstår leder ibland till lösningar som upplevs som mycket problematiska och som innebär mycket extra arbete för verksamheterna och IT-avdelningarna. I Partille kommun har man i något fall behållt ett gammalt system som ett uppslagsverk eller arkiv, något som varit mycket kostsamt.

*”Licensen är kanske inte det dyra men man förvaltar ju två system istället för ett. I den situationen kan man hamna om man inte kravställer” – Representant, IT-avdelningen Partille*

Man beskriver det som att inlåsnings effekter förekommer i de flesta typer av verksamhetssystem, något som upplevs som problematiskt. Det kan handla om att integrera e-tjänster, ladda ner data och föra över mellan olika olika system.

*Man kan tycka att vi som kommun är stora, men vi är en liten spelare jämfört med de stora jättarna på marknaden. - Representant, IT-avdelningen Mölndal*

Tidigare har diskussioner inom Mölndals stad förts kring möjligheten att använda sig av öppen programvara. När Microsofts programsvit Office skulle upphandlas på nytt ville dåvarande IT-chefen pröva ett alternativ som innebar att öppen programvara skulle användas istället för att upphandla en ny licens. Argumenten för bytet var främst kostnadsskäl, en ny licens för hela kommunen skulle uppgå till en kostnad på runt 2,5 miljoner kronor medan ett öppet alternativ i princip skulle bli gratis. Bytet av system skulle däremot innebära andra kostnader i form av utbildning av användarna. Dessutom framkom att flertalet kompatibilitetsproblem skulle uppstå i kommunens verksamheter om bytet skulle genomföras. Vad gäller framtida kostnader kan det handla om att överväga framtida behov, vilka kan innefatta support, service och optioner.

*”Det kan ju vara så att vi i nuläget inte behöver en funktion, men kanske vill ha den i framtiden. Då får vi en prislapp utan att behöva köpa. Hur vi utvärderar optioner kan se ut på hundra olika sätt.” - Representant, IT-avdelningen Mölndal*

*”Det har hänt man missat någon funktion eller modul i ett system. Det går att köpa ändå. Men då befinner vi oss i ett annat förhandlingsläge. Det blir ett helt annat pris.” - Representant, IT-avdelningen Mölndal*

Vad gäller större verksamhetsystem så upplever de intervjuade att dessa upphandlas för ofta på grund av krav som ställs i LOU.

*”Stora system skulle egentligen kunna upphandlas mer sällan, men lagen säger annorlunda”  
- Representant, IT-avdelningen*

Det är alltså tre aspekter som av de intervjuade beskrivs som särskilt problematiska; att överföra data, integrationsfrågor mot andra system och utbildningen av användarna. Dessa svårigheter med leverantörsbyten och byten av system återkommer även i Göteborgs fall och man upplever att det är relativt lätt att bli inlåst i ett visst system. De enklaste bytena involverar cloud-lösningar eftersom det är standard inom de branscherna att underlätta byten.



Integrationslösningarna blir också enklare men utbildningen av användarna kvarstår. Man försöker från upphandlingsbolagets håll att underlätta framtida byten redan vid tecknandet av avtalet.

*”Sånt som kan underlätta en övergång är att redan när man går in i ett nytt system, att man avtalar att leverantören ska vara behjälplig den dagen vi avslutar affärsförhållandet och går in i nästa.” - Represenat 2, Upphandlingsbolaget*

### **4.3 Hur upplever upphandlarna att LOU påverkar deras möjlighet att göra en god affär?**

Flera av de intervjuade upplever att LOU främjar konkurrensen och på så sätt bidrar till ett lägre pris på det som upphandlas.

*”Det gynnar konkurrensen. Det tvingar oss att sköta det här på ett liknande sätt. Vi kan ju inte som på den privata sidan välja den är trevligast eller har godast kaffe. Vi vill ha in anbud, konkurrens, och så mycket som möjligt för varje skattekrona. Vi får ett stöd i lagen att ställa krav, genom kvalificeringsfasen kan vi få tag på vi få kontakt med seriösa leverantörer.” - Representant, Upphandlingsenheten Mölndal*

Man upplever att man måste ha en viss kunskap om marknaden och marknadsaktörerna eftersom det finns krav i lagen på att man måste upphandla med jämna mellanrum. Detta leder till att man måste fortsätta ha en viss kännedom om marknadsförutsättningarna även efter en genomförd upphandling. Dessa förutsättningar innebär också möjligheter att hitta en vara eller tjänst som är kostnadseffektivare än vad som tidigare använts och som man kanske annars inte hade bytt ut. Ur ett samhällsperspektiv så menar man också att mindre aktörer får en chans att delta i upphandlingsprocessen. Ett sätt för att uppnå detta har varit att dela upp stora upphandlingar i mindre delar för att på så sätt öppna upp för aktörer med mindre kapacitet.

Samtliga intervjuade upplever att upphandling enligt LOU medför mycket arbete och kräver stora mängder resurser. Det handlar dels om att uppfylla alla de krav som ställs på den som upphandlar och själva upphandlingsprocessen. Ramavtal som behöver förnyas trots att verksamheterna inte alltid ser någon orsak till att byta system eller leverantör.

*”Man kan vara jättenöjd med ett system men man måste upphandla.” - Representant, IT-avdelningen Mölndal*

Arbetet med att genomföra större upphandlingar och allt vad det innefattar; att formulera kravspecifikationer och andra mycket stora dokument kan ta upp till ett års tid. Den tidshorisonten beskrivs som vanlig vid upphandling av verksamhetssystem, exempelvis ekonomisystem.

*”I framtiden kommer man nog att få skriva längre avtalstider. Nu börjar man prata om att man kan hålla ett system i 10 år, annars tar det för mycket tid och pengar.” - Representant, IT-avdelningen Mölndal*

Det beskrivs som svårt att hamna i ett förhandlingsläge med leverantörerna. Den kommunikation som sker med leverantörerna äger rum före formuleringen av förfrågningsunderlaget.

*“Man vill göra rätt, men det mesta händer på pappret.” - Representant 1, Upphandlingsbolaget*

*“Du får ett svar från en person eller ett företag som är jättebra på att formulera ett anbud, men hur ser det ut i verkligheten? Kan de leverera?” – Representant 1, Upphandlingsbolaget*

Ett återkommande problem som tas upp under intervjuerna är att upphandlingar överklagas. Det är olika från bransch till bransch och varierar också mellan olika typer av varor och tjänster. I Mölndal beskriver man att vissa typer av upphandlingar alltid överklagas oavsett hur de utformas. På de områdena kan det vara mycket små detaljer som leverantörer väljer att överklaga för.

*”Överklagan kommer när jag tilldelat och så begär de ut alla underlagen. Det kan vara att en leverantör missat nån liten siffra eller bokstav. Det kan vara på den nivån. Om det verkligen är ett misstag eller nåt större så är det en sak men är det ett stavfel eller småsaker så är det inte värt det. Det brukar aldrig gå längre än så.” - Representant, IT-avdelningen Mölndal*

Vid intervjuer med upphandlarna på de centrala upphandlingsenheterna och på Upphandlingsbolaget återkommer man vid flera tillfällen till de fem EU-principerna. När man tittar på ett förfrågningsunderlag är det viktigt att principerna uppfylls, och man upplever att det är ett perspektiv som man inte har i referensgrupper och ute i verksamheterna på samma sätt.

*”Vi blir en part som jämför förfrågningsunderlagen med lagstiftningen, exempelvis principerna, så att vi inte bryter någon princip.” - Representant, Upphandlingsavdelningen Mölndal*

I Mölndal uppmanar upphandlingschefen på den centrala upphandlingsavdelningen att ”ta ut svängarna lite”. Det beskrivs som positivt att pröva nya metoder och utvärderingsmodeller. LOU kan ses som en relativt ny lag och mycket av lagstiftningen har inte prövats i domstol. Det innebär dock inte att det arbetssättet används vid varje upphandling.

I intervjuerna i Mölndal framkommer en viss oro för att priset i vissa fall kan bli avgörande. Man beskriver att det kan finnas ett visst utrymme för leverantörer att manipulera kostnader; arbetstimmar, inköpskostnader och så vidare. Är priser orimliga så kontrollerar man med leverantören, men det beskrivs ändå som något man ibland misstänker. Då uppkommer risken att det blir dyrare än vad man väntat sig.

När råder en god konkurrenssituation? I de två mindre kommunerna anser man att det krävs 3-7 leverantörer att välja mellan för att uppnå en god konkurrenssituation. Vid upphandlingsbolaget i Göteborg anser man dock att det är möjligt att hantera situationer där det enbart finns två aktörer. Det bygger dock på att aktörerna är relativt jämbördiga, det är tydligt att större aktörer har ett övertag jämt mot mindre upphandlingarna. De kan helt enkelt sänka priser på ett sätt som mindre aktörer inte har möjlighet till. Det förekommer också en

viss oro för beteenden som inte är marknadsmässiga då aktörerna är alltför få. Vid Upphandlingsbolaget ställde man tidigare krav på att det skulle finnas minst tre leverantörer att välja mellan vid tecknande av ramavtal på IT-området, något som dock inte görs längre.

#### 4.3.1 Två språk

Ett återkommande tema under intervjuerna är de utmaningar som uppstår då det ”juridiska” och tekniska ”språket” möts. I de två mindre kommunerna blir detta särskilt tydligt då ingen person i upphandlingsprocessen ser sig som ”expert” på båda delarna. Det handlar dels om att de krav som ställs och utformandet av förfrågningsunderlag (och givetvis hela upphandlingsförfarandet) skall vara förenligt med LOU. Samtliga intervjuade upplever att detta har minskat i takt med att upphandlingsprocessen digitaliserats och tekniska hjälpmedel har implementerats i fler och fler delar av upphandlingsprocessen. Flertalet upphandlingsverktyg används i de undersökta fallen och särskilt kommunikationen mellan parter inom kommunen beskrivs som ett område som gynnas av den typen av verktyg. I Mölndal implementerades nyligen ett nytt upphandlingssystem som har bryggat det juridiska och tekniska språket och som dessutom låter upphandlare på upphandlingsenheten och tjänstemän på IT-avdelningen utforma samma förfrågningsunderlag simultant.

*”Vi har precis börjat med det. Man får ganska mycket gratis där. Mycket formalia finns redan där. Det finns olika moduler som man kan använda och man kan klippa och klistra i förfrågningsunderlaget. Sen täffas vi och så går vi igenom upphandlingen och vad vi missat och måste lägga till. Vi behöver tips.” – Representant, IT-avdelningen Mölndal*

Det beskrivs som önskvärt att digitalisera upphandlingsprocessen i så stor utsträckning som möjlighet, både utifrån ett perspektiv som innefattar rättsäkerhet men också effektivitet.

## 5. Analys

*I detta kapitel analyseras det empiriska materialet utifrån de tre analyssystem som tidigare presenterats.*

### *Hur organiseras upphandlingen av IT-system i de undersökta fallen?*

Av det insamlade materialet framgår att organisering och styrning av upphandling ser olika ut mellan de undersökta fallen, vilket också innebär att upphandlarens roll skiljer sig åt mellan dem. I de mindre kommunerna förekommer en relativt tydlig ansvarsfördelning mellan de centrala upphandlingsenheterna och IT-avdelningarna. Dels skiljer man på tekniska (IT-avdelningarna) och funktionella aspekter (verksamheterna), men också på de juridiska krav som ställs på upphandlingsprocessen och där får de centrala upphandlingsavdelningarna ofta ett stort ansvar. Samtidigt är det inte helt klarlagt i vilken utsträckning enheterna samarbetar med varandra vid specifika upphandlingar. Tidsbrist hos de centrala upphandlingsavdelningarna är främst orsaken till detta och aktörerna vet inte alltid på förhand i vilket utsträckning samarbete mellan enheterna kommer att ske i upphandlingsprocessen. I denna mening råder en oklar och instabil inramning av avdelningarnas roller och uppgifter, vilket kan jämföras med en liknande situation där otydliga roller förekommer mellan enheter i Kastberg (2014). Detta medför kostnader för verksamheterna i och med att externa konsulter får tas in för att täcka upp den kompetens som saknas. Vid Upphandlingsbolaget som i förhållande till de två andra fallen är en mycket stor organisation har upphandlarna en något annan roll, eftersom de besitter en stor kunskap kring lagstiftningen och upphandlingsprocessen, men också har en stor kunskap om varorna och tjänsterna som upphandlas samt marknadssituationen på det aktuella upphandlingsområdet.

En viktig del i organiseringen av upphandlingen är de forumgrupper i form av referensgrupper där representanter från de berörda parterna deltar. De tycks få en stor påverkan på hur kravformulering och förfrågningsunderlag ser ut och hur lyckad affären i slutändan blir. Att forumgrupperna har en stor betydelse för kommunikationen och relationerna mellan enheterna är i linje med Kastbergs (2014) och Kurunmäki och Millers (2011) resultat. Ett sätt att brygga det juridiska och tekniska språket har varit att använda sig av digitala hjälpmedel där mallar och standardformulär används. Detta har förenklat informationsflödet och kommunikationen mellan enheterna.

### Hur utformas förfrågningsunderlaget?

Att definiera en vara eller tjänst är mycket resurskrävande, det tar både tid och kostar pengar. Det är problematiskt att definiera och konkretisera behovet och på så sätt ställa krav på en produkt och på så sätt separera den och jämföra med andra möjliga alternativ.

Det råder en tydlig skillnad i synen på skall- och börkrav vid utformningen av förfrågningsunderlaget. I de mindre kommunerna ser man på börkrav som kostnadsdrivande och komplicerade. Med det sagt används olika typer av utvärderingskriterier men från centralt håll försöker man ändå påverka verksamheter att hålla nere antalet. I Upphandlingsbolagets fall är arbetet med börkrav mer utarbetat och arbetet med dessa beskrivs som standardiserat. I samtliga fall tycks verksamheterna vara mer positivt inställda till användandet av börkrav och det tycks ofta pågå en dialog mellan upphandlarna och övriga deltagare i referensgrupperna kring om de borde användas eller inte. I de mindre kommunerna blir det upphandlaren på IT-avdelningen som konkretiserar och definierar behoven som kommer upp i referensgrupperna och "översätter" dem till funktionella krav. Samtidigt blir det den centrala upphandlingsavdelningens uppgift att bedöma följsamheten med LOU.

Samtidigt finns det en oro för att en allt för specifik kravställning leder till minskad konkurrens, att leverantörer inte kommer kunna uppfylla kraven. Detta blir särskilt tydligt när det redan från början finns få marknadsaktörer att välja mellan. Det finns alltså en motsättning mellan specificitet och konkurrens och där ser upphandlarna det som sin uppgift att "vårda" konkurrensen på marknaden. Å ena sidan vill man i enlighet med Callons beskrivning separera varan eller tjänsten från andra produkter men dock inte i för stor utsträckning eftersom det då påverkar konkurrenssituationen negativt. Denna observation delas av Furusten (2015) som talar om att det förekommer en praktik både för att följa LOU och den aktuella marknadens logik.

### Hur upplever upphandlarna att LOU påverkar deras möjlighet att göra en god affär?

Upphandlarna upplever att de har flera mål att arbeta mot och att det inte alltid råder kongruens mellan dessa. Dels vill man göra en god affär där de behov som finns ute i verksamheterna tillgodoses samtidigt som det görs så kostnadseffektivt som möjligt. Dessa mål tycks dock inte alltid stämma överens med den svenska tolkningen av EU:s upphandlingsdirektiv. Detta påminner om Granovetters (1985) resonemang om att det kan

finnas andra önskvärda resultat än ekonomisk effektivitet. Men detta får bäring på flera delar i upphandlingsprocessen och den enskilde upphandlarens agerande. Dels upplever man att man inte kan kommunicera med leverantörer på marknaden i tillräckligt stor utsträckning och inte heller i senare skeden av upphandlingsprocessen. Detta medför att man känner sig begränsad i sin roll som aktör på en marknad. Dessa förutsättningar återkommer i Furustens (2015) slutsatser kring att upphandlare upplever att det leder till vad som av vissa kallas icke-passande marknadsbeteende på den marknad där de agerar. Icke-passande syftar i det här fallet till att tidigare relationer och kontakt med leverantörer i mycket liten grad får avgöra upphandlingens utfall, något som blir problematiskt i situationer som generellt sett präglas av hög komplexitet och interaktion (Axelsson och Wynstra, 2002)

Upphandlarna upplever dock också att det finns element som gynnar möjligheten till att göra en god affär. Möjligheten till ett likvärdigt behandlande av leverantörer anses kunna gynna konkurrensen och på så sätt pressa priserna.

Det framkommer dessutom i samtliga undersökta fall att man upplever att delar av LOU bygger på antaganden om att marknader fungerar ett viss sätt, vilket inte alltid är fallet "på riktigt". Det tycks således finnas en diskrepans mellan vad marknaden som idé (EU-direktiv), regel (LOU) och praktik är. Detta är en problematik som också Brunsson och Hägg (1992) tar upp.

Studien bekräftar också Furustens (2015) och Pedersens (2013) slutsatser om att god lagefterlevnad inte automatiskt innebär att en god affär genomförs utan att flera andra aspekter också avgör hur lyckad en transaktion blir. Kravformulering och konkretisering av behov ute i verksamheterna lyfts fram som viktiga komponenter här.

Avslutningsvis kan det konstateras att den inraming av marknaden som LOU innebär också medför det som Callon (1998b) kallar för overflows eller forceringar, exempelvis då nya tolkningar av lagstiftningen tillämpas.

## 6. Slutsats

Syftet med studien har varit att undersöka upphandlingens praktik och organisering samt generera kunskap kring upphandlingen av IT-avtal vilka ofta är av en komplex karaktär. Studien genomfördes genom att undersöka tre fall; två mindre kommuner och en större upphandlande organisation. Emellertid har studiens främsta syfte inte varit att jämföra och avgöra vilken typ av organisering som är bäst utan istället kontrastera och nyansera de undersökta fallen. För att besvara studiens frågeställningar undersöktes de valda fallen utifrån ett sociologiskt perspektiv med ett fokus på aktörer, relationer och nätverk.

Studiens första frågeställning löd; *Hur går upphandling av IT-avtal till i svenska kommuner?*

Utifrån studiens resultat kan vi konstatera att upphandling i svenska kommuner kan organiseras på olika sätt och att upphandlarens roll kan variera. I de mindre kommunerna har upphandlare små möjligheter att bilda sig en uppfattning om alla de marknader och branscher som kommunen gör affärer på. Därför blir det nödvändigt med en ansvarsfördelning som innebär att mycket ansvar läggs på IT-avdelningarna och verksamheterna ute i kommunen. Det finns inte en klar ram för när och hur mycket de centrala upphandlingsavdelningarna skall delta i själva upphandlingsprocessen utan detta påverkas till stor del av vilka resurser som finns tillgängliga för tillfället. Rollerna är således inte alltid definierade, vilket medför en osäkerhet. Detta leder till att man tvingas använda sig av externa konsulter för att täcka upp kompetensbristen i de fall där detta krävs.

Studiens andra frågeställning löd; *vilka hinder möter upphandlaren vid upphandling av IT-avtal?* Upphandlarna upplever att LOU och inramningen av marknaden i vissa avseenden medför hinder för att göra en god affär, men också möjligheter. Främst upplevs lagen som en ”rättighetslagstiftning” för leverantörerna och det framkommer att möjligheten att agera som en marknadsaktör i viss mån upplevs som inskränkt. Inramningen av marknaden blir aldrig komplett och nya forceringar sker både från upphandlarnas och leverantörernas sida, men också inom organisationerna. För att hantera vad som beskrivs som spekulativt och opportunt betende från leverantörer försöker upphandlare i viss mån att pröva nya tolkningar av lagen.

Upphandlaren upplever också att denne har dubbla roller i den mening att man dels arbetar för att göra en god affär men också för att upprätthålla de fem EU-principerna, vilket medför en situation där målen inte alltid är kongruenta.



En annan slutsats är att en god lagefterlevnad inte tycks vara en garant för att en god affär faktiskt genomförs.

Avslutningsvis kan det vara värt att påpeka att det empiriska materialet är relativt begränsat vilket kan påverka generaliserbarheten för studiens resultat. Som förslag på fortsatt forskning skulle en studie som går in på djupet i det arbete som sker i referensgrupperna kunna vara av relevans för ämnet, kanske med ett ökat fokus på verksamheternas perspektiv.

## Bilaga 1 - Intervjufrågor

Beskriv kort dina arbetsuppgifter

Beskriv kort din organisations/enhets uppgifter och historia.

Hur ser ansvarsfördelningen ut mellan upphandlingsenhet och IT-avdelning?

Hur går en typisk upphandling till?

Vilka skillnader ser du mellan en stor upphandling (exempelvis ett ekonomisystem eller e-arkiv) och en mindre?

Beskriv din roll under upphandlingen av produkten?

Vilken kontakt/korrespondens har du som upphandlare haft med de tilltänkta användarna/köparna? Både före och efter upphandlingen.

Hur formulerades förfrågningsunderlag/kravspecifikation, vilka deltog i processen?

Har ni någon gång behövt ändra på er organisering/arbetsätt på grund av externa aktörers agerande?

Vilka är dina viktigaste kontakter under upphandlingen?

Hur bedöms kostnader (inköpskostnaden och framtida kostnader)? Hur värderas anbuden? Tidshorisont?

Hur ser konkurrensituationen ut då anpassningar, ändringar, tillägg, moduler eller uppgraderingar upphandlas till ett befintligt system? Tas detta i beaktande redan i förfrågningsunderlaget?

Är det enkelt av byta ut en leverantör av ett IT-system? Har en tidigare upphandling påverkat en annan upphandling?

Open source och transparens. Upplever man att man "äger/har rätt till programmet?"

Utgör LOU några hinder eller möjligheter för att göra en god affär?

När blev en upphandling sämre än man tänkt sig? När blev den bättre?

## **Bilaga 2 – Intervjupersoner**

### **Mölnåls stad**

Upphandlingschef vid upphandlingsenheten

Chef med ansvar för upphandling vid IT-avdelningen

Representant för referensgrupp, Social- och arbetsmarknadsförvaltningen

### **Partille kommun**

Upphandlingschef vid upphandlingsenheten

Chef med ansvar för upphandling vid IT-avdelningen

Representant för referensgrupp, Kommunarkivet

### **Upphandlingsbolaget**

Upphandlare vid IT-avdelningen (Representant 1)

Chef med ansvar för upphandling av IT (Representant 2)

## Referenser

- Alchian, A. A. & Allen, W. 1974. *University Economics: Elements of Inquiry*, 3rd Edition. London: Prentice Hall International.
- Alvesson, Mats & Deetz, Stanley. 2000. *Kritisk Samhällsvetenskaplig Metod*. Studentlitteratur AB
- Axelsson, Björn. 1998, *Företag köper tjänster*, Stockholm: SNS Förlag
- Axelsson, Björn. 2005 *Purchasing as Supply Management i Furusten*, Staffan & Andreas Werr, *Dealing with confidence: The construction of need and trust in management advisory services*, Köpenhamn: CBS Press
- Axelsson, Björn & Wynstra, Finn, 2002 *Buying Business Services*. Chichester: Wiley
- Andrew Barry & Don Slater. 2002. pages 285-306 *Introduction: the technological economy*  
Andrew Barry, et al. Volume 31, Issue 2,
- Berg, B.L. (2009) *Qualitative research methods for the social sciences*. Uppl. 7, Boston: Allyn & Bacon
- Berger, P., Berger, B. och Kellner, 1974 *The homeless mind: Modernization and Consciousness*, N.Y.: Vintage Books
- Bergman, Mats, Indén, Tobias, Lundberg, Sofia & Mandell, Tom, 2011. *Offentlig upphandling: På rätt sätt och till rätt pris*, Lund: Studentlitteratur
- Braun, D., och Guston, D. 2003 *Principal-agent theory and research policy: an introduction*  
*Science and Public Policy*, volume 30, number 5, October 2003, pages 302–308.
- Brunsson, Nils, & Hägg, Ingemund, 1992. *Maknadens makt* SNS förlag: Stockholm
- Callon M. 1998a *Introduction: the embeddedness of economic action*. In: Callon M, editor. *The laws of the market*. Oxford: Blackwell Publishers
- Callon M. 1998b *An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology*. In: Callon M, editor. *The laws of the market*. Oxford: Blackwell Publishers
- Callon, M. (1999) 'Actor-network theory – the market test' in Law, J. and Hassard, J. (eds.) *Actor Network Theory and after*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Callon, M., Méadel, C. and Rabeharisoa, V. (2002) 'The economy of qualities' *Economy and Society*, 31, 2, 194-217.
- Callon, M. and Muniesa, F. (2005) 'Economic Markets as Collective Calculative Devices' *Organisation Studies*, 26, 8, 1229-1250.

- Coase, Ronald H. (1937), 'The Nature of the Firm,' *Economica*, N.S., 4, pp. 386-405.
- Corden & Sainsbury, 2006, Using verbatim quotations in reporting qualitative social research: researchers' views, The university of York
- Esaiasson, Peter; Giljam, Mikael; Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena. 2007. *Metodpraktikan*. 3:e uppl. Stockholm: Norstedts juridik
- Eisenhardt Kathleen M, och Graebner Melissa E. 2007. Theory building from cases: opportunities and challenges. *Academy of management journal* 50 (1). s. 25-32.
- Furusten, Staffan. 2015. *Dåliga kunder gör bra affärer!* Liber AB: Malmö
- Forssell, Anders & Norén, Lars. 2013. Kunden i kundvalsmodellen. Om konstitueringen av en kund i primärvården *Scandinavian journal of public administration*
- Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling (SOU:2013:12)
- Granovetter, Mark S (1985), 'Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness', *American Journal of Sociology* 91: 481-510.
- Hayek 1990 *Det stora misstaget*
- Kastberg, Gustaf, 2005. *Kundvalsmodeller En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting Kompendiet*, Göteborg
- Kastberg, Gustaf & Mattisson, Ola, 2013. *Kommunala strategier vid marknadsstyrning – omsorg om relationer* SKL: Stockholm
- Kastberg, Gustaf, 2014. *Framing shared services Accounting, control and overflows* Department of Service Management, Lund University, Sweden
- Kirk, J.L & Miller, M, 1986. *Reliability and validity in qualitative research*. Beverly Hills. CA: Sage
- Klausen, Kurt Klaudi och Ståhlberg, Krister. 1998. *New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelseformer i den centrale velfærdsstat*. Odense: Odense Universitetsforlag
- Konkurrensverket. 2013. *Upphandling av IT - inläsningseffekter och möjligheter*
- Kurunmäki L, Miller P. 2011 *Regulatory hybrids: partnerships, budgeting and modernising government*. Management Accounting Research
- Kvale, Steinar, 1997 *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur
- Lantto, Johan. 2001. *Konflikt eller samförstånd? Management- och marknadsreformers konsekvenser för den kommunala demokratin*. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholm

Mattson, Susanna, 2004. *På gränsen mellan ordning och oordning – artefakternas betydelse vid marknadslösningar: en studie av den svenska postmarknadens ombildning*. Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm

McCracken, Grant, 1998. *The Long Interview* University of Guelph, Canada

Merriam, Sharan, 1994. *Fallstudien som forskningsmetod*. Studentlitteratur. Lund

Norén Lars, 2003 *Valfrihet till varje pris. Om design av kundvalsmodeller inom skola och omsorg*. Bokförlaget BAS, Kungälv

Pedersen, Kristian, 2013. *Upphandlingens grunder : en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna*. Jure förlag

Perrow, Charles (1986), *Complex Organizations: a Critical Essay*, 3rd ed, New York: McGraw-Hill.

Richardson, George B (1972), 'The Organisation of Industry,' *Economic Journal*, 82: 883-96.

Rombach, Björn. 1997. *Den marknadslika kommunen: en effektstudie*. Stockholm: Nerenius & Santérus

Silverman, David 2011. *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analysing Talk, Text and Interaction* Thousand Oaks, London

Sundstrand, Andreas, 2013. *Offentlig upphandling – en introduction*, Lund: Studentlitteratur

Yin, Robert, 1994 *Case study research. Design and methods*. Sage Publications, London  
Vetenskapsrådet. 2002. *Forskningsetiska principer inom humanistisk- samhällsvetenskaplig forskning*.

Williamson, Oliver E. 1975. "Markets and hierarchies: Analysis and Anti-trust Implications, New York: The Free Press"

Williamson, Oliver E. 1981. "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach," *The American Journal of Sociology*, 87(3), pp. 548-577

Williamson, Oliver E. 1981. *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual* *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No. 2 (Oct., 1979), pp. 233-261

Williamson, Oliver E (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free Press.

Williamson, Oliver E (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford: Oxford University Press.