

# Relationen mellan tjänstemän

En kvalitativ studie av fallet Försvarets Materielverk

# Abstract

Målet med offentlig upphandling är att ge medborgarna den bästa produkten till det bästa priset. För att upphandlingen ska vara legitim så får det inte finnas utrymme för godtyckliga beslut från tjänstemännen. I fallet med Försvarets Materielverks (FMV) upphandling 2007-2009 om pansarfordon lämnades ett sådant utrymme vilket gjorde att upphandlingen ogiltigförklarades och var tvungen att göras om. Under upphandlingsprocessen valde beslutsfattarna att plocka bort experterna, som menade att Hägglunds var det bästa alternativet, från processen. För att förklara beslutsfattarnas och experternas meningsskiljaktigheter används en aktör-strukturteori där vi menar att de val som aktörerna gjorde berodde på vilken plats i hierarkin de innehar. Rollen de har i hierarkin styrs av institutioner och strukturer som genererar ett ämbetsspecifikt beteende. I analysen har det framkommit att beslutsfattarna använt sig av ett strategidokument som inte varit helt förenligt med förfrågningsunderlaget. Anledningen till detta är att beslutsfattarna har beaktat ekonomiska värden i större utsträckning än experterna.

*Nyckelord:* Värden, Hierarki, Försvarmakten och Försvarets Materielverk, Reform av offentlig verksamhet, Expert, Beslutsfattare, aktör-strukturteori.

Antal ord: 8943

# Innehållsförteckning

<b>Lista över förkortningar .....</b>	<b>1</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>2</b>
1.1 Fallet.....	2
1.2 Syfte och frågeställning.....	3
1.3 Avgränsning .....	4
1.4 Disposition .....	4
<b>2 Teori.....</b>	<b>6</b>
2.1 Aktör-strukturteori .....	6
2.2 Begrepp .....	7
2.2.1 Hierarki.....	7
2.2.2 Värden .....	8
2.2.3 FMV och FM.....	9
2.2.4 Reform av offentlig verksamhet.....	9
2.2.5 Experten .....	9
2.2.6 Beslutsfattaren .....	10
2.3 Rollerna – hur är chefen och experten?.....	10
2.4 Utveckling i styrning av offentlig verksamhet.....	11
2.4.1 Beslutsfattarens roll.....	12
2.4.2 Expertens roll .....	13
<b>3 Underlag för analys .....</b>	<b>14</b>
3.1 Analysmetod.....	14
3.2 Material .....	15
3.2.1 Försvarmaktens strategidokument för materielförsörjning .....	15
3.2.2 Sveriges Radio och annan media som källa .....	16
3.2.3 Domslut .....	16
3.3 Om validitet och reliabilitet.....	17
<b>4 Förklaring av aktörernas handlande enligt aktör-strukturteorin .....</b>	<b>18</b>
4.1 Värden .....	18
4.2 Reformerna.....	20
4.3 Hierarki.....	22

<b>5</b>	<b>Slutsats och diskussion .....</b>	<b>23</b>
5.1	Slutsatser .....	23
5.2	Diskussion .....	24
5.3	Nya forskningsfrågor.....	25
<b>6</b>	<b>Referenser.....</b>	<b>26</b>
6.1	Litteratur.....	26
6.2	Internet – hemsidor, onlinedokument, övrigt.....	26
<b>7</b>	<b>Bilagor.....</b>	<b>28</b>
7.1	Bilaga 1 FMV:s organisation .....	28
7.2	Bilaga 2 – Tidslinje över händelseförloppet .....	29

# Lista över förkortningar

Försvarets Materielverk – FMV

Försvarmakten – FM

Lagen om offentlig upphandling – LOU

Splitterskyddad Enhetsplattform – SEP

Armoured Modular Vehicle – AMV

British Aerospace - BAE

# 1 Inledning

Inom statsvetenskaplig forskning betraktas ofta relationen mellan politiker och tjänstemännen som en problematisk relation. Politikernas uppgift är att driva igenom folkets vilja, och tjänstemännens uppgift är att utföra den på bäst möjliga sätt. De olika aktörerna, det vill säga politiker och tjänstemän, betraktas inte sällan som homogena grupper. Förvaltningen ses som en storhet, den politiska makten en annan. Maktfördelning dem emellan är bland annat ett område som det från Max Webers tid har funnits intresse att forska om.

Vår studie ämnar i kontrast till sådan forskning att bidra med ökad kunskap om relationen tjänstemän emellan, och kan förhoppningsvis leda till möjligheter för vidare forskning på området. Ofta riktas forskning mot relation till politikern. Därför är det av intresse att undersöka relationer tjänstemän emellan. En möjlig förklaring till att problem uppstår är de olika tjänstemännens plats i organisationens hierarki. Hierarkierna finns för att skapa en tydlig struktur för vem som har ansvar och för att det inte ska uppstå konflikter. Ibland uppstår ändå konflikter mellan tjänstemän och uppsatsen ämnar ta upp ett sådant fall där relationen och hierarkierna har skapat problem. Från olika poster kan behov, order och krav tolkas olika. Om förvaltningen ska kunna betraktas som en unison enhet borde det rimligtvis vara så att tjänstemännen i förvaltningen agerar enligt samma principer och kommer överens. I fallet, som ska studeras, valde beslutsfattarna att inte lyssna på experternas utlåtande och valde ett konkurrerande alternativ. Intressant blir då att förklara deras beteende och handlande.

## 1.1 Fallet

Det uppdagas då och då konflikter mellan tjänstemän på olika nivåer. En sådan händelse var Försvarets Materielverks (FMV) upphandling av pansarfordon år 2007-2009, där upphandlingen på ett antal punkter gick fel i laga mening. Det som vi intresserar oss för är dock en konflikt som uppstod *innan* upphandlingen ogiltigförklarades. I vårt fall är Försvarsmakten (FM) den uppdragsgivande myndigheten och FMV är den upphandlande myndigheten. Om det finns ett behov av nytt materiel hos FM, är det FMV på uppdrag av FM, som genomför upphandling. Inom dessa myndigheter jobbar tjänstemän på olika nivåer i organisationernas hierarkier. I vår studie är det de högre cheferna och experterna som är intressanta, och det är deras åsikter som faller inom ramen för studiens syfte.

Med början år 2007, två år innan förhandlingarna mellan budgivarna och FMV inleddes, testades olika fordon som kunde vara av intresse för FM (SVT,

2009). Bland dessa fanns finska Patrias AMV och svenska BAE Systems Hägglunds SEP. FMV hade hyrt in experter på området för att utreda vilka fordon som passade bäst. Experterna var av den mening att SEP var bättre än AMV, vilket innebar att man förespråkade Hägglunds som mest lämpade leverantör. År 2008 hölls nya tester av fordonen, denna gång av FMV:s egna experter. Även dessa kom fram till att SEP var bäst lämpat för FM:s bruk. När ett beslut väl skulle fattas var dock cheferna på både FMV och FM av annan mening. Beslut fattades att välja AMV, och sålunda blev Patria leverantör. Från FMV:s håll menade man att de royalties som vidare försäljning *kunde* innebära var för osäkra, och att Hägglunds bud var för dyrt (SR:2, 17-07-2009). Royalties vid försäljning av försvarsmateriel innebär att försäljning som sker efter att svenska staten har köpt fordon, bringar inkomster till den svenska staten. Experterna plockades till och med bort, då ansvariga på FM och FMV upplevde deras synpunkter som hinder vid upphandlingen. Hägglunds valde att överklaga beslutet och Länsrätten i Stockholms län beslutade den 29 oktober 2009 att bifalla överklagan, vilket gjorde att FMV den 18 november 2009 meddelade att upphandlingen skulle göras om (Se tidslinje, bilaga 2).

## 1.2 Syfte och frågeställning

Vad som gör fallet intressant är konflikten som tycks ha uppstått mellan tjänstemän. De olika åsikterna ledde till att en chef på FM valde att bortse från experterna, då deras synpunkter upplevdes som störande och onödiga i skedet efter det att beslutet hade fattats (SR:1, 17-07 2009). Det var alltså en mycket allvarlig meningsskillnad som uppstod. Med utfallet av denna meningsskillnad i bakhuvudet är det intressant att utreda varför experter och beslutsfattare kom till så olika slutsatser om vilken som var den rätta vägen att gå. Teorin som används i analysen är en aktör-strukturteori. Vi vill inte bevisa ett kausalt samband utan istället förklara fallet utifrån teori.

Syftet med uppsatsen är att studera tjänstemännens relation till varandra och utifrån det förklara varför de hade olika åsikter i fallet FMV. För att förklara detta utgår vi från frågeställningen:

- Hur kan aktör-strukturteorin förklara meningsskiljaktigheterna mellan experterna och överordnade i fallet FMV:s upphandling av pansarfordon 2007-2009?

## 1.3 Avgränsning

Vi har valt att utgå från Försvarets Materielverks (FMV) upphandling av 113 pansarfordon år 2009. Vi avgränsar oss här till en svensk kontext. Med svensk kontext avses svenska lagar och Sveriges förvaltningspolitiska kultur. Vi avgränsar oss till att fokusera på relationen mellan högre och lägre tjänstemän och relationen mellan de högre tjänstemännen och politikerna. Som tidigare beskrivet ligger det i vårt intresse att försöka förklara de olika tjänstemännens åsikt med utgångspunkt i aktör-strukturteorin och med denna teoris hjälp förklara varför aktörerna agerar som de gör. Med detta underlag menar vi att vår studie kan uppfattas som teoriprovande. Vi prövar aktör-strukturteorin i sådan bemärkelse att vi applicerar den på fallet för att se om den kan bidra med en rimlig förklaring av fallet. Utifrån våra resultat kan det finnas möjlighet att dra slutsatser om teorins hållbarhet och tillförlitlighet. Först främst ämnar vi förklara fallet med utgångspunkt i aktör-strukturteorin, som förklaras närmare i kapitel 2.

Utöver den avgränsningen så behandlar vi experten och chefens roll från två modeller. Dessa två modeller ska vi använda i vår analys av agerandet från de två parterna. De utesluter personliga värderingar och de ideologiska utgångspunkterna som aktörerna kan ha haft i processen. Denna avgränsning är gjord på grund av först och främst de svårigheter som finns för att få reda på vilka personliga värderingar som de kan ha haft. En tjänsteman skulle ha svårt att erkänna att han gått ur sin roll och vägt in andra aspekter. Vi förstår att experten och chefens roller är mycket komplexa vilket har gjort att vi försökt att bygga modeller av deras roller på en hög abstraktionsnivå. Vi lägger det på en hög abstraktionsnivå beroende på att olika teorier blir bristfälliga när man lägger det på en låg abstraktionsnivå. De brister som uppstår är att olika yttre påverkningar ska analyseras och det skapar problem att utifrån den specifika teorin förklara dessa påverkningar. Att inte olika värden och beaktanden är yttre påverkningar menar vi beror på att det är inbyggt i rollen och de yttre påverkningarna är då istället förändringar i samhället och de kontexter som beslut fattas i och dessa ska inte ändra sitt agerande.

## 1.4 Disposition

I kapitel 1 har vi förklarat studiens syfte, vilka avgränsningar som finns och bakgrunden till studien samt varför fallet är användbart. I kapitel 2 går vi in på aktör-strukturteorin och klargör vad den innebär samt vilka begrepp som vi kan härleda ur den och andra begrepp som kan vara användbara i analysen. Efter det följer i kapitel 3 en genomgång av den metod och det material vi har använt oss av och en diskussion om validitet och reliabilitet. Den påföljande delen, kapitel 4, inleds med en diskussion om vilka värden som offentliga tjänstemän av alla grader måste beakta och en reflektion över sentida reformer och dessas innebörd.



Sedan diskuteras beslutsfattare- och expertrollerna. Efter detta påbörjas analysen av fallet. I kapitel 5 kommer vi utifrån resultaten i analysdelen att dra slutsatser och föra en diskussion om andra tänkbara förklaringar.

## 2 Teori

Den teoretiska utgångspunkten i uppsatsen är en aktör-strukturteori där människor tänker, talar och fattar beslut utifrån ramar i en struktur som förbjuder vissa tankar, beteenden och beslut (Lundquist, 2001, s. 19). Strukturerna som förhindrar vissa beteenden konstrueras med utgångspunkt i hierarkier inom förvaltningen samt de komponenter som experterna och överordnade har att ta hänsyn till i sitt arbete och dessa presenteras längre ner. Utifrån detta ska en förklaring utav FMV:s beslut om att ge Patria upphandlingskontraktet och inte Hägglunds, som enligt domstolen var det bästa alternativet, att förklaras.

### 2.1 Aktör-strukturteori

De ovan nämnda strukturerna bildas enligt Lundquist av människors tänkande, talande och handlande. Strukturerna påverkar sedan aktörerna genom den information och de restriktioner de har, på lång och kort sikt utan att aktörerna är medvetna om det (Lundquist, 2001, s. 19). Vi menar att aktörernas beteenden påverkas av vilka beteenden de förväntas att ha och besluten påverkas då utifrån vilka beaktanden de har i sitt arbete. Detta beskrivs mer utförligt nedanför men kortfattat så är *lagen, medborgarna, överordnade och expertis* de samhällsfaktorer som tjänstemännen har att beakta. Det finns flera andra faktorer som kan förklara tjänstemäns beteende. Exempelvis kan individuella värderingar, informella nätverk och vänskapsband samt korrupcion vara förklaringen till tjänstefel eller meningsskiljaktigheter. Om så är fallet kan aktör-strukturteorin behöva ersättas av en teori som behandlar just sådana informaliteter. Problemet är att sådana fenomen är svårstuderade. Att undersöka olika tjänstemäns informella band till andra aktörer kräver dessutom ett genomtänkt och långsiktigt arbete under lång tid. Enligt Malena Britz (SR:1, 17-07-2009) finns det en tradition av nära kontakter mellan just FM, FMV och försvarsindustrin eftersom de tidigare var tätt sammanbundna. Trots att sådana kontakter är viktiga, kan vi på grund av tidsbrist inte genomföra ett projekt som fångar upp sådana faktorer. Vi är alltså medvetna om att det finns fenomen som vi utifrån aktör-strukturteorin inte kan förklara i denna studie. Det som teorin *kan* förklara är ageranden utifrån formella faktorer, medan den utesluter svårstuderade fenomen som informella nätverk. Sålunda kan aktör-strukturteorin bidra med en viktig insikt när den appliceras på fall som FMV, dess begränsningar till trots.

I aktör-strukturmodellen studeras samhällsstrukturer och då kan t.ex. förvaltning studeras med utgångspunkt i idé- och beteendestruktur. Beteendestrukturerna består utav institutioner, som består utav både idéer och beteenden, och formella

organisationer. Organisationer omfattar i sin tur individer och regler som anger roller och processer i organisationen (Lundquist, 2001, s. 21). Inom dessa finns det också nätverk som kan gå utanför organisationsgränserna men dessa är hypotetiska och är svåra att studera vilket gör att i analysen tar vi ingen hänsyn till detta. Anledningen till detta är att vi håller vår teori på hög abstraktionsnivå för att kunna få en övergripande bild och förklaring till tjänstemännens beteende. Att blanda in sociala nätverk där t.ex. tjänster och gentjänster kan förekomma anser vi inte vara bra analysverktyg då detta inte formellt ska styra tjänstemännen i deras arbete och beslutsfattande. Som Lundquist skriver: ”Frågor om människans natur, t.ex. om på vilka grunder hon fattar sina beslut och om hur hon går tillväga vid beslutsfattandet, är centrala inom samhällsvetenskapen” (Lundquist, 2001, s. 22). Vi tar hjälp av Lundquist och skapar en modell för hur tjänstemän är eller ska vara och på så sätt beskriva varför de fattar de beslut de gör.

## 2.2 Begrepp

Nedan redogörs för de *aktörer*, *institutioner*, och *strukturer* som är relevanta för att förklara aktörernas handlingar. Begreppen Hierarki, Värden, och Reformen kommer att användas i analysen, och kan ses som operationaliseringar av det teoretiska begreppet. Eftersom Experten, Beslutsfattaren och FMV samt FM är faktiska organisationer och aktörer och kommer av den anledningen behandlas mer praktiskt. De som tänker, talar och handlar benämns i aktör-strukturteorin som aktörer. Aktörernas beteende går att förklara med utgångspunkt i institutioner och strukturer. Institutioner och formella organisationer utgör de ramar inom vilka individerna verkar. När vi för diskussionen till en högre abstraktionsnivå har vi vissa strukturer att beakta, eftersom dessa omfattar mer grundläggande faktorer som hierarkier och beteenden.

### 2.2.1 Hierarki

Organisationer är vanligtvis uppdelade i hierarkier på basis av auktoriteter. Begreppet kan härledas långt bakåt i mänsklighetens historia som ett naturligt sätt att styra och dela in arbete (Nationalencyklopedin, 2009). Ett exempel på en tydligt hierarkiskt indelad organisation är försvarsmakten. Organisationen är tydligt uppdelad från överbefälhavaren i nedstigande led till den menige. På samma sätt är den traditionella byråkratin, och företag hierarkiskt organiserade, där olika nivåer har olika ansvarsområden och befogenheter. Därmed är hierarkier en sorts grundläggande struktur, som fördelar arbete, ansvar och skyldigheter. Dessutom kan hierarkiernas existens underlätta för ansvarsutkrävande. Förvisso kan hierarkiernas betydelse ifrågasättas, med tanke på influenser från marknaden. I FMV:s fall är det till synes så att myndigheten, med en naturlig tradition av militära influenser, har bevarat den hierarkiska organisationen och en del militära

tendenser (Britz, 2006, s. 257). Därför är hierarki som strukturell faktor relevant för denna studie.<sup>1</sup>

## 2.2.2 Värden

Det finns i offentlig verksamhet ett antal olika värden som offentlig verksamhet bör sträva efter att uppnå eller förvalta. Lundquist menar att dessa kan delas upp i två huvudgrupper – ekonomiska och demokratiska (Lundquist, 1998, s. 63). Med ekonomiska värden avses kostnadseffektivitet, funktionell rationalitet och produktivitet. Demokratiska värden tillvaratar fenomen som politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik. I överensstämmelse med Lundquist menar vi att sådana värden ligger eller bör ligga till grund för all offentlig verksamhet i Sverige. Lundquist menar vidare att värdena, på grund av deras olika karaktär, ofta hamnar i kontrast till varandra. Vi förväntar oss att värdena kan vara relevanta i analysen på grund av reformernas karaktär som framförs i stycke 2.2.3. I likhet med aktör-strukturteorin kan Lundquists teori appliceras på formella förhållanden inom förvaltningen. Därför kan de värden han konstruerar, det vill säga ekonomiska och demokratiska, användas i detta fall. Det är också en teori som är direkt kopplad till tjänstemännens beteende, vilket ytterligare motiverar att använda den.

Sådana värden kan kopplas till de värden som upphandlingsprocessen ska tillgodose. De tidigare nämnda värdena kan betraktas som mer abstrakta än upphandlingens värden och krav, men vi har valt att betrakta upphandlingens värden som ett förverkligande av Lundquists värden. Därför kan det föras en analys av dessa inom samma ramar.

Lagen om offentlig upphandling (LOU) beskriver hela reglerna för upphandlingsprocessen. En upphandling börjar alltid med att ett behov identifieras. Efter det så läggs det en budget för hur stort projektets värde är för att se om det ligger över tröskelvärdet som bestämmer vilka regler som ska tillämpas (LOU, 2008, s.8). Under en upphandlingsprocess finns det krav som ska tillgodoses. Dessa är: icke-diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. *Icke-diskriminering* handlar först och främst om att protektionism är förbjudet. Det är olagligt att i ett förfrågningsunderlag ställa ett krav på att enbart svenska företag får delta i upphandlingsprocessen p.g.a. den fria konkurrensen som råder inom EU. Det är även förbjudet att ge företag kontraktet p.g.a. sitt geografiska läge (LOU, 2008, s.10). *Likabehandlingen* gäller att alla ska få likvärdig information och ges samma möjligheter. *Transparens* i upphandlingen betyder att upphandlingen ska vara öppen och att kraven och det praktiska tillvägagångssättet tydligt ska vara beskrivna i förfrågningsunderlaget. *Proportionalitetsprincipen* betyder att kraven ska vara proportionerliga till det som upphandlas. De krav som väljs ska vara lämpliga för att uppnå syftet med upphandlingen (Ibid). *Ömsesidigt erkännande* är

---

<sup>1</sup>För en beskrivning av FMV:s organisation, se bilaga 1 (s. 26)

att länderna inom EU måste acceptera varandras certifikat och intyg som utfärdats av en behörig myndighet (LOU, 2008, s.11).

### 2.2.3 FMV och FM

FM är den myndighet i Sverige som ansvarar för att kunna försvara Sveriges territorier vid angrepp från främmande makt. I och med den ändrade hotbilden ökar även satsningarna på välfungerande insatsförband. Till sitt förfogande har försvarsmakten hemvärnet, marinen, armén, flygvapnet, och underrättelsetjänsten. FMV är den myndighet som på uppdrag av FM bedriver forskning och utveckling samt upphandling. FMV har även varit aktivt vid export av svenskt försvarsmateriel (Britz 2006, s. 256). Båda myndigheterna lyder under Försvarsdepartementet.

FM och FMV fungerar som ett ramverk inom vilka aktörerna i studien verkar. Sålunda fungerar dessa myndigheter som institutioner, vilka kan förändras av andra institutioner – exempelvis reformer

### 2.2.4 Reform av offentlig verksamhet

Pollitt och Bouckaert (2004, s. 8) definierar reform av offentlig verksamhet som en avsiktlig åtgärd med målet att ändra en struktur och process för att få en verksamhet att i något avseende fungera bättre. De värden som har implementerats i många västerländska stater på senare år är effektivitetsorienterade åtgärder. I Sverige har man till exempel ägnat vikt åt renodling av offentlig verksamhet (Premfors, 2003, s. 346). Just denna åtgärd innebär att man granskar en offentlig verksamhets åtaganden, och skalar bort det som inte bör ligga inom myndighetens ansvarsområde. Inom forskning kontrasteras dessa ofta med så kallade demokratiska värden (exv. Lundquist 1998). Demokratiska värden avser begrepp som rättssäkerhet, offentlig etik och politisk demokrati (Lundquist, 1998, s. 63, fig. 9).

### 2.2.5 Experten

För att analysen ska vara möjlig måste vi operationalisera experterna och överordnade för att de ska passa in i aktör-strukturteorin och applicera de värden som Lundquist menar ska styra tjänstemännen i deras arbete. Tjänstemannen, som aktör, är den roll han innehar i förvaltningen och vilka beteenden som föreskrivs den specifika rollen. Det är alltså inte intressant vem som innehar ämbetet. Ämbetet finns kvar men personen som för tillfället innehar den kan försvinna precis när som helst. De kallas för experter p.g.a. den information som de har. Det är tjänstemän som vet bäst hur upphandlingens utfall ska vara ifråga om detaljer och tekniska angelägenheter. Deras uppgift är att bistå cheferna med den information dessa behöver för att fatta det bästa beslutet. Det är även

tjänstemännen som från början har konstruerat upphandlingen vilket gör att de har en bakgrundskunskap som ingen annan aktör besitter.

## 2.2.6 Beslutsfattaren

I denna uppsats betecknas högre chefer inom offentliga organisationer som beslutsfattare. Detta för att sätta dem i auktoritär relation till de lägre tjänstemännen i organisationen, här kallade experter. Inom upphandling är det FM:s uppgift att ge uppdrag åt FMV, som är den upphandlande myndigheten. FMV:s högre chefer är sålunda de som fattar beslut angående upphandlingar.

## 2.3 Rollerna – hur är chefen och experten?

Relationen mellan beslutsfattare och experter är ämnet för denna uppsats. På grund av detta krävs det en djupare beskrivning av dem i teoretisk-empirisk mening. Vissa saker har alla tjänstemän gemensamt – de ska följa samma lagstiftning och uppfylla samma värden och svara inför styrande folkvalda. Nedan förklarar vi med utgångspunkten i Lennart Lundquists bok *Demokratins Väktare* (SNS förlag, 1998) vilka dessa värden är och vilka olika infallsvinklar man kan studera tjänstemannen ur. Innan vi går över till att vidareutveckla beslutsfattar- och expertrollerna kan det även vara nödvändigt att anknyta mer till de senare årens utveckling inom förvaltningspolitiken. Detta då mycket forskning har ägnats åt just förvaltningspolitiska reformer (t. ex. : Røvik 2008; Lundquist 1998; Pollitt och Bouckaert 2004; Premfors 2003), vilket gör det till intressant och viktigt material att reflektera över.

### *Tjänstemannens roll*

Ett första steg att förklara tjänstemannens roll är att klargöra hans position. Han har överordnade att visa lojalitet mot, lagen att lyda, medborgarna att ta hänsyn till och sin egen expertis att ha i beaktande (Lundquist, 1998, s. 105). Problemet i tjänstemannarollen är att konflikter kan uppstå mellan dessa när beslut ska fattas. Till hjälp finns det som Lennart Lundquist kallar för offentligt etos (Lundquist, 1998, s. 106). Vilken utav de roller som tjänstemannen ska ta hänsyn till beror på kontexten som problemet uppstår i. Det finns fyra olika skolor som betonar olika roller för tjänstemannen.

Först *Ämbetsmannaskolan*, som menar att tjänstemannen är underställd lagen och inte ska ta hänsyn till åsikter från politiker och använda sig av givna lagar på ett rättvist och objektivet sätt i tillämpningen (Lundquist, 1998, s. 107). I polemik med ämbetsmannaskolan är *Politikerskolan*, som istället betonar att tjänstemannen ska vara politikernas lydiga instrument och göra det som ledningen vill att de ska göra. *Expertskolan* anser att det är tjänstemannens specialkunskaper som är avgörande i beslutsfattandet. Det är tjänstemannens expertis som ska avgöra i den administrativa processen, som anses vara värdeneutral och teknisk.

Att en tjänsteman är expert bygger på erfarenhet eller är en vetenskaplig kunskap (Lundquist, 1998, s. 108). Den fjärde och sista skolan, *Intresseskolan*, bygger sin argumentation på att de som berörs av besluten ska vara med och specificera styrningen. Tjänstemannen ska först och främst ta hänsyn till intressenterna vid specificeringen (Ibid.).

#### *Demokratiska och ekonomiska värden*

Till att börja med är det viktigt att påpeka att alla värden ska tas hänsyn till i alla beslut som fattas i den offentliga verksamheten. De demokratiska värdena är politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik och de ekonomiska värdena är funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet (Lundquist, 1998, s. 63), som nämndes i begreppsdiskussionen i föregående kapitel.

*Funktionell rationalitet* betyder att använda rätt åtgärd för att uppnå det specifika målet. Målen anses givna och expertis och yrkeskicklighet betonas. *Kostnadseffektivitet* är det som det låter, alltså att utgifterna ska vara så låga som möjligt. Det sista värdet, *produktivitet*, innebär att ju lägre insatserna är för en åtgärd, desto högre är produktiviteten (Lundquist, 1998, s. 64).

*Politisk demokrati* har inte en förklaring utan definitionen varierar mycket, dock så finns det gemensamma drag mellan definitionerna. Enkelt sett så är allmän rösträtt och medborgerliga fri- och rättigheter egenskaper för att processen ska legitimeras. Substansen varierar med vilken regim som styr och vad medborgarna vill (Lundquist, 1998, s. 78).

*Rättssäkerheten* innebär i korta drag att relationen mellan det offentliga och samhällsmedlemmarna och ger medborgarna trygghet och skydd mot godtycklig laganvändning från det allmännas sida.

#### *Byråkratiska och demokratiska etos*

Utanför värdena finns byråkratiska och demokratiska etos att beakta. I aktör-strukturteorin är det framförallt det byråkratiska etoset som kan påverka agerande i och med att de ligger närmast de demokratiska och ekonomiska värdena i sin karaktär. Dessa etos har sin grund i amerikansk förvaltningsdebatt och Lundquist menar att dessa även ska styra den offentliga verksamheten i Sverige. Det *byråkratiska etoset* handlar om effektivitet, rationalitet, expertis, lojalitet och ansvar och har sin grund i bl.a. Webers byråkratiteori. Det *demokratiska etoset* innefattar regimvärden, medborgaraktivitet, det allmänna intresset och social rättvisa (Lundquist, 1998, s. 62).

## 2.4 Utveckling i styrning av offentlig verksamhet

För att kunna skapa oss en uppdaterad bild av tjänstemannarollen i offentlig sektor bör man beakta den sentida idéutvecklingen inom styrning/management. Pollitt och Bouckaert (2004) menar att olika länder tar till sig olika idéer beroende på vad för socioekonomisk situation, politiskt system, politiska partier, osv. som

landet ifråga har. Länder tenderar att välja en eller flera av fyra olika reformstrategier för att förnya sina byråkratier; *Marknadisering, Modernisering, Minimering, eller Upprätthållning* (Pollitt och Bouckaert 2004, s. 188; vår översättning)<sup>2</sup>. Här fokuserar vi på de drag som enligt författarna har influerat Sverige i störst utsträckning.

Sverige har i jämförelse med andra länder traditionellt sett haft en stor offentlig sektor (Pollitt och Bouckaert 2004, s. 113, fig. 5.5), och ett mer eller mindre institutionaliserat socialdemokratiskt styre, endast sporadiskt påverkat av borgerliga regeringar. Under 1990-talet kom dock - kanske tack vare regeringen Bildt 1991-94 - en del nya managementidéer att influera den svenska förvaltningspolitiken. Mest framträdande har moderniseringstrenden varit, men även viss marknadisering har kunnat utrönas.

Moderniseringsåtgärder kan gälla målstyrning, flexibel budgetering och kundanpassning – överlag fenomen som lätt kan kopplas till den fria marknaden. Åtminstone kan man urskilja marknaden som inspirationskälla. För att kunna adaptera sådana idéer måste de justeras efter politiska förhållanden. Tjänstemän, och kanske i synnerhet chefer, betraktas som hindrade av regleringar (Pollitt och Bouckaert, 2004 s. 187). Sålunda kan slutsatsen dras att mindre detaljstyrning till förmån för ökad frihet i de lägre förvaltningsnivåerna av offentlig sektor är något eftersträvänsvärt.

Marknadisering är en annan strategi som under 1990-talet fick genomslag i Sverige, bland annat i just försvarsindustrin (Britz, 2006. s. 247:2-248). För vår studie är fenomenet marknadisering viktigt, då området upphandling och själva privatiserandet av den offentliga delen av försvarsindustrin är tätt kopplat till denna reformstrategi. På sätt och vis är marknadisering enklare att definiera än exempelvis modernisering, då det förra handlar om att låta så kallade marknadsmekanismer influera förvaltningen. Ofta är syftet att låta offentliga organisationer konkurrera med varandra ifråga om produktivitet.

#### 2.4.1 Beslutsfattarens roll

För att kunna dra slutsatser om den moderna förvaltningschefen bör dessa reformer tas i beaktande. Då både modernisering och marknadisering tar till vara marknadsmässiga värden, ställs tjänstemän inom offentlig sektor inför avväganden mellan ekonomiska och demokratiska värden (Lundquist, 1998, s. 63). Detta gäller såväl för lägre som högre tjänstemän – dvs. både för experter och beslutsfattare. Samma intressekonflikter och värden som för de lägre tjänstemännen bör rimligtvis gälla för högre tjänstemän (chefer/beslutsfattare). Ytterst ansvariga för att organisationens mål uppfylls är dock cheferna, vilket experterna inte är i samma bemärkelse. Detta kan leda till att cheferna ser saker i ett annat ljus än sina underställda. Med reformerna av förvaltningen i åtanke kan vi anta att resultaten och produktiviteten blir viktigare för att legitimera

---

<sup>2</sup> För en vidare genomgång, se kapitel 8 i samma bok – Reflections: management and governance.



organisationens arbete, varför förvaltningschefer lär se ekonomiska mål som viktigare än de lägre tjänstemännen.

## 2.4.2 Expertens roll

Vi vet nu hur en offentligt anställd bör handla eller rättare sagt, utifrån vilka premisser vi förväntar oss att en offentligt anställd ska agera. Men för att komma närmare verkligheten måste teorin specificera vilka aktörerna är och vilka preferenser och beaktande dessa har i förhållande till de tidigare presenterade externa relationer, *lagen*, *överordnade*, *medborgarna* och *professionell kunskap*. Utifrån allmänetik, som innehåller förvaltningspolitikens process och substans, kan man urskilja vilka beteenden som är tillåtna och inte tillåtna i processen (Lundquist, 1998, s.94). Alla olika komponenter ska tas hänsyn till men olika mycket och i olika situationer. Det behövs prioriteras för att ett beslut ska vara möjligt att fatta. Beteendet hos experterna ska vara att först och främst lyda lagen. Om de får order av överordnade att bryta mot lagen ska de på ett eller annat sätt protestera.

Lagen å sin sida säger att alla människor ska behandlas lika. Lagen är dock mest en riktlinje för substansen av processen. Hur det i slutändan blir är upp till experten. När det är fall där två alternativ står mot varandra där ingen av dem bryter mot lagen eller särbehandlar någon medborgare negativt eller positivt så har experten att lyda sin överordnade och beakta sin expertis. I det här läget är det svårt att ta ställning till vad som är rätt. Det som experten har att göra är att studera huruvida den egna expertisen kränks av överordnades preferenser. Om de står i strid med varandra ska han på ett eller annat sätt förmå överordnade att ändra sitt beslut. Om detta inte går får tjänstemannen lyda den överordnade eftersom det är han som ytterst har ansvar för substansen. De värden som har presenterats anger på vilket sätt rent etiskt som experten ska förhålla sig till lagen, överordnade, medborgarna och expertisen.

## 3 Underlag för analys

### 3.1 Analysmetod

Vi kommer att använda det ovanstående materialet för att analysera fallet. Vår studie är en kvalitativ fallstudie, och vi har valt att därför utgå från dokument, medial rapportering, och andra behjälpliga medel, främst i textform. Andra alternativ hade varit att intervjua berörda parter, men med aktör-strukturteorin kan det vara tillräckligt att göra en djupare undersökning av textmaterial. Vi har tidigare utformat empirisk-teoretiska ansatser av aktörerna för att ha dessa i åtanke under genomgången av materialet. På grund av aktör-strukturteorin, som inte behandlar informella band, utesluter personliga värderingar och intressen i och med att dessa inte ska styra en tjänstemans agerande, oavsett vilken plats i hierarkin han har. Detta enligt aktör-strukturteorin och Lennart Lundquists genomgång av vilka värden som ska styra tjänstemannens handlande. Analysen blir naturligtvis bristfällig när tänkbara förklaringar utesluts men det är själva poängen med den valda teorin, att enbart de formella strukturerna och rollerna ska förklara beteendena.

Det material vi har valt att inkludera i studien behandlar fallet i sig genom medial rapportering, formella förhållanden i form av FM:s strategi för materielförsörjning, och domslutet för att underbygga förståelsen för fallet och vad som gick fel i laga mening. Textmaterial som har exkluderats i studien är bland annat upphandlingens förfrågningsunderlag, det vill säga det dokument som beskriver vad FMV eftersökte i upphandlingen. På grund av svårigheter att få ut denna offentliga handling kunde det inte inkluderas i studien. Dock ger domslutet en tillräcklig bild av fallet, då det vi studerar inte är beroende av upphandlingens detaljer. Vi avser inte förklara varför upphandlingen gick fel, utan varför beslutsfattarna och experterna hade olika åsikter i fallet.

För att kunna göra analysen har vi studerat intervjuer med chefer på FM och FMV och forskare med erfarenhet från området. Vi har utgått från aktörernas uppgift och ansvar förknippade med deras position i hierarkin, och applicerat aktör-strukturteorin på materialet ifråga.

Till en början kartlade vi hela händelseförloppet från det att fordon för första gången testades till och med att FMV utlyste att upphandlingen skulle göras om. Om detta står att läsa i Tidslinjen (bilaga 2). Genom denna kartläggning fann vi det intressant att chefer och underordnade hade olika åsikter i fallet, vilket föranledde studien. Inför själva analysen fann vi en teori som kunde förklara aktörernas agerande, och som även kunde användas inom arbetets tidsram. Då

uteslöts de teorier som kräver djupgående materialanskaffning som t ex intervjuer med enskilda individer. Vi fann att aktör-strukturteorin kunde användas för att besvara vår fråga, givet de kriterier vi hade ställt upp. Utifrån denna bakgrund i teori och metod, genomför vi i detta kapitel vår analys. Analysen bygger på antaganden om att strukturer och institutioner avgör aktörers ageranden.

## 3.2 Material

Vår studie är en kvalitativ fallstudie, och därför vänder vi oss till många olika källor för att skapa oss en så bra bild av fallet, beslutsfattarna och experterna som möjligt. Vi kommer att analysera fallet utifrån teoretisk litteratur, material som angår ämnet från både FMV och FM samt medial rapportering. Material från FMV och FM innefattar strategidokument för upphandling. Från medias sida kan det finnas fruktbart material i form av intervjuer, artiklar och dylikt.

### 3.2.1 Försvarsmaktens strategidokument för materielförsörjning

Av strategidokumentet krävs enbart en kortfattad beskrivning med utgångspunkt i nio huvudbudskap, vad strategin ska gynna och realisera. De två första är övergripande mål medan de sju sista behandlar metod och medel.

- Insatsförsvarets uppgifter och behov skall vara styrande för Försvarsmaktens materielförsörjning
- Materielförsörjningen skall vara kostnadseffektiv ur ett livscykelperspektiv och tillgodose kravet på ökad leveranssäkerhet
- Materielförsörjningen skall styras av tydliggjorda och medvetna val mellan kostnad, effekt och handlingsfrihet
- Materielförsörjningen skall via en iterativ kravanpassning i högre grad utnyttja Försvarsmaktens befintliga materiel och marknadens möjligheter samt ske samordnat med utformningen av förband.
- Internationell samverkan skall vara huvudalternativet vid all utveckling, anskaffning och vidmakthållande och nyttan av internationellt materielsamarbete skall maximeras.
- Exporten av i Försvarsmakten existerande materielsystem skall främjas där det är till stor nytta för insatsförsvarets behov
- Materielförsörjningen skall ske samordnat med Försvarsmaktens forskning och teknikutveckling
- Antalet olika system skall minskas genom ökad teknisk systemsamordning
- Ökad kostnadseffektivitet skall sökas genom att minska statens egen verksamhet och ge leverantörerna större åtagande
- Materielförsörjningen skall ledas av en myndighetsgemensam integrerad materielledning.

Källa: Strategi för materielförsörjning, FM, 2007.

### 3.2.2 Sveriges Radio och annan media som källa

För att få en god överblick av händelseförloppet och upphandlingen, är media en god källa. Sveriges Radio är ett exempel på en sådan källa. Där har både tjänstemän och forskare uttalat sig om fallet och förklarat sin syn på det. Som med alla sekundära källor är det dock viktigt att förhålla sig kritisk till även väl etablerad media. När det gäller ljudklipp, som hos Sveriges Radio, finns det en risk i form av att uttalanden redigerats oaktsamt på avsiktlig eller oavsiktlig grund. Vi är medvetna om att denna risk finns och har förhållit oss kritiskt till det mediala materialet, genom att exempelvis söka flera källor som innehåller likadan information.

### 3.2.3 Domslut

Domstolsbeslutet beskriver ingående alla punkter som FMV hade gjort fel i upphandlingsprocessen. Vi tar upp huvudpunkterna och redogör i stora drag för vad som gick fel. Enligt domslutet ändrades kraven på utrustningen väsentligt. Vänddiametern var ifrån början 16m, ett krav som Hägglunds kunde leva upp till men inte Patria. Denna ändrades senare till 24m och då tangerade även Patria skallkravet. I domen står att läsa att ”förändringen är en betydande förändring av skallkravet vilket innebär ett åsidosättande av de gemenskapsrättsliga principerna om transparens. Om den upphandlande myndigheten under upphandlingens gång skaffar sig kunskap som ger vid handen att nya krav bör ställas så måste upphandlingen avbrytas och upphandlingen göras om” (Domslut, 2009, s.2). Hägglunds hade inte i dåvarande läge en färdigutvecklad produkt, vilket Patria hade, men förfrågningsunderlaget förklarade inte att FMV gav fler poäng till det bolag som hade en färdigutvecklad produkt. Detta medförde att Hägglunds fick, vid testerna, visa upp en prototyp från 2002 som de under den korta tidsramen inte kunde förbättra med de tekniska krav som ställts i underlaget. FMV offentliggjorde inte heller de krav som låg till grund i de praktiska testerna (Domslut, 2009, s. 3-4).

I FMV:s beskrivning av utvärderingen står: ”The evaluation parameters are designed to evaluate the perceived level of offered value to the customer”(Domslut, 2009, s.5). Underlaget förklarar inte vad FMV menar med ”value to the customer”, d.v.s. mervärde. De förklarar att det finns fem faktorer som kan skapa mervärde men de beskriver inte tydligt vilken eller vilka av de fem faktorerna som är viktigast, vilket i sin tur skapar möjlighet till godtycklig utvärdering där FMV kan välja det bud som de, av olika anledningar, anser vara det bästa. Ytterligare fel i upphandlingsprocessen är, enligt domen, att FMV:s prisutvärdering har skett godtyckligt. Det har inte framgått att utvärderingsplanen vilka kriterier som står till grund för utvärderingen (Domslut, 2009, s.6).

### 3.3 Om validitet och reliabilitet

För att forskning ska hålla acceptabel kvalitet krävs högsta möjliga kvalitet avseende validiteten och reliabiliteten: "[Validitet brukar] definieras på något eller några av följande sätt: 1) överensstämmelse mellan teoretisk definition och operationell indikator; 2) frånvaro av systematiska fel; och 3) att vi mäter det vi avser att mäta (Esaiasson et al. 2007, s.63, vår redigering). När något ska mätas i samhällsvetenskaplig bemärkelse krävs det en operationell indikator på fenomenet som forskaren avser mäta. Först och främst måste alltså överensstämmelsen mellan teori och empiri vara hög – om så är fallet kan man påstå att begreppsvaliditeten är hög (Esaiasson et. al. 2007, s.63). Därför har vi lagt stor fokus vid att finna lämpliga indikatorer på våra teoretiska begrepp för att försäkra oss om vår validitet. Det teoretiska begreppet ”struktur” kan vara svårt att mäta eller undersöka. Man måste precisera och finna någon operationalisering av ”struktur” som är faktiskt går att undersöka. För att ytterligare stärka validiteten i en studie, är en lösning att använda flera undersökningsmetoder. Ett exempel är att kombinera kvantitativa och kvalitativa metoder. I vår studie hade vi kunnat undersöka hur marknadsmässig upphandling av försvarsmateriel är genom en statistisk mätning av antalet konkurrensutsatta upphandlingar, kombinerat med samtalsintervjuer med berörda parter. På grund av tidsbrist får vi dock förlita oss på tidigare forskning som grundval, och istället gå till fallets grund utifrån myndigheternas dokument, mediareportering, och annat textmaterial.

Enklast uttryckt handlar reliabiliteten i ett forskningsprojekt om att vara noggrann i användandet av forskningsverktygen (Esaiasson et. al. 2007, s. 70). Vid analys av text är det alltså viktigt att vara uppmärksam vad det är man specifikt letar efter i materialet.

## 4 Förklaring av aktörernas handlande enligt aktör-strukturteorin

I det här kapitlet analyserar vi fallet med stöd av materialet som presenterades i del 3.1. De begrepp som framfördes i kapitel 2 ligger till grund för ur vilka infallsvinklar problemet kommer att diskuteras. Dispositionen i det här avsnittet följer den ordning som de institutionella och strukturella begreppen presenterades i. I varje del appliceras teorin på fallet, vilket utgör analysen.

Med utgångspunkt i de förklaringar som gjorts av hur experter och överordnade är ska vi nu analysera deras beteende i fallet FMV. Till att börja med ska värden som de olika aktörerna har att ta hänsyn till i sitt arbete analyseras. För att få en struktur för analysen ska de olika värdena diskuteras var för sig.

### 4.1 Värden

*Politisk demokrati* är ett värde som i sig inte påverkar tjänstemannens vardag. Vart fjärde år röstar vi om en ny regering men förvaltningstjänstemännen sitter kvar oavsett utfallet i valet. Förvaltningsprocessen legitimeras av allmän rösträtt och medborgerliga fri och rättigheter och därför är politisk demokrati som värde viktig för tjänstemännen. Upphandlingsprocessen är då giltig så länge som inte medborgarnas rättigheter kränks. Det är svårt att se att medborgarnas rättigheter skulle kränkas i en upphandling om nya pansarfordon till FMV. Det finns dock aspekter utifrån medborgarperspektivet som kommer diskuteras nedan. Substansen i förvaltningen förändras med vad befolkningen vill och den majoritet som styr riksdagen. Det ska inte finnas någon konflikt mellan dessa då de styrande ska reflektera befolkningens vilja. Det som befolkningen vill, övergår som en substans till förvaltningen genom lagar, som är det sätt som politikerna kan styra förvaltningen på. *Lagarna* är vad alla tjänstemän i första hand ska ha i beaktande och det gäller för både överordnade och experter. Någon konflikt borde inte uppstå eftersom lagen gäller alla. Experterna tolkade dock lagen på ett sätt och de överordnade på ett annat. Lagarna är i mångt och mycket ramverk för förvaltningen och då uppstår problemet när överordnade och experter har olika specialkunskap. Experterna var med när de testade fordonen och borde då ha en större insikt i fallet än vad de överordnade hade. Hur kunde då överordnade plocka bort dessa från processen? Förklaringen till detta borde ligga i kostnadseffektivitet, ett ekonomiskt värde som överordnade i högre grad än experterna har att handskas med utifrån sin roll. Experterna använde sig av sin

kunskap om försvarsmaterial utifrån vilka kvalitéer som pansarfordonen har och valde då SEP. De överordnade tyckte deras bud var för dyrt och satsade istället på att använda ett billigare alternativ, AMV, som experterna ansåg inte höll samma standard. Åtminstone inte utifrån det första utkastet av förfrågningsunderlaget, innan det blivit ändrat, för att mer följa det strategidokument som FMV har att följa i upphandlingsprocesser.

I slutändan fick överordnade sin vilja igenom eftersom de har det yttersta ansvaret för substansen. Kontentan torde vara att överordnade och lägre tjänstemän (experterna i det här fallet) har olika specialkunskaper och olika information att arbeta med. I sin roll som beslutsfattare har de överordnade de ekonomiska värdena att beakta mer än experterna. Experterna har en närmare kontakt med medborgarna och därför är demokratiska värden och det offentliga etoset viktigare för dessa. Överordnade arbetar med det underlag som experterna arbetat fram och då har redan värdena beaktats från experternas sida och de överordnade behöver inte fundera lika mycket över det. Anledningen till att vi tar upp detta är att de överordnade också har använt sig av sina egna strategidokument som i sin tur gör att det underlag som experterna arbetat med inte på samma sätt tagits hänsyn till. Vid beaktande av *expertisen*, uppstår det en konflikt då dessa expertkunskaper går stick i stäv med varandra. I detta fall är ett rimligt antagande att det berodde på sakkunskap i förfrågningsunderlaget. Experterna följde dessa enligt principen om offentlig upphandling och valde då SEP. Överordnade bröt mot förfrågningsunderlaget och upphandlingsprocessen då de använde sig av eget komponerade strategidokument. Förfrågningsunderlaget var experternas specialkunskap och strategidokumentet var de överordnades. De hade således, som nämnts tidigare, inte samma information, eller rättare sagt, de hade samma information men valde att använda olika delar av informationen mot bakgrund av sina olika roller i förvaltningen. Som tidigare nämnts så innebär deras användning utav olika information utifrån sin roll att överordnade har de ekonomiska aspekterna att ta hänsyn till medan experterna mer utgår från lagen i sitt arbete. Då ska det sägas att överordnade naturligtvis också beaktar lagen men i och med att experterna tidigare har arbetat med underlaget för beslutet så har lagen redan implementerats innan överordnade fattar ett beslut. Även det ekonomiska värdet *rationell funktionalitet* kan förklara agerandena utifrån samma faktor som tidigare, nämligen information. Att använda sig av de bästa medlen för att uppnå ett specifikt mål grundar sig på att informationen är tillräcklig i utformandet av åtgärden och det beslut som fattas. I detta fall är den inte bristfällig men användningen av den har varit felaktig. För att få de bästa pansarvagnarna till insatsförsvaret så har FM skapat ett strategidokument. Strategidokumentet står i sig inte i konflikt med lagen, men när den används i ett senare skede av upphandlingsprocessen kan den bryta mot lagen i och med att preferenserna kan förändras och det i sin tur bryter LOU. Vidare står det i strategidokumentet att all internationell samverkan ska uppmuntras. Om så har varit fallet i detta sammanhang så är det ytterligare en förklaring till det finska Patria valdes för det svenska Hägglunds.

Andra värden som behövs presenteras i analysen är de som beskriver underlaget för upphandlingsprocessen. Det finns en liknande röd tråd av etiska

värden i denna process, precis som för förvaltningsprocessen i övrigt. *Icke-diskriminering* står för det som styr arbetet för hela förvaltningen, d.v.s. att alla människor har lika värde. Även *likabehandling* står för detta värde. I viss mån kan *ömsesidigt erkännande* också falla under denna kategori då det handlar om respekt mellan EU:s länder. Om man även behandlar de två övriga kriterierna för upphandlingen, *transparens* och *proportionalitetsprincipen*, finner man motstridigheter till dessa värden. Framförallt har diskriminering uppstått då inte transparensen varit tillräcklig. Detta gäller utvärderingskriterierna som varit otydligt formulerade. Godtycklig bedömning har kunnat förekomma vilket medfört att överordnade haft möjlighet att bortse från experternas utlåtande, d.v.s. det bolag som överordnade av olika anledningar föredrar får upphandlingskontraktet utifrån de utvärderingskriterier som passar bolagets produkt bäst. Hägglunds verkar i Sverige och har anställda i Sverige. Mot den bakgrunden kan medborgarperspektivet bli aktuellt att diskuteras. Då finns det även ett *medborgarperspektiv* att diskutera. Det står tydligt i domslutet att det funnits risk för att en av parterna kunnat ta skada av de förändringar som gjorts i förfrågningsunderlaget. Förändringarna gjordes dock inte för att missgynna någon part. I alla fall tycks inte tanken ha varit den. Oavsett bakomliggande orsaker så har en part tagit skada, vilket bryter mot LOU. Med andra ord så är det de överordnade som har brutit mot lagen och då indirekt skadat medborgare. Den otydliga beskrivningen av utvärderingsinstrumenten i förfrågningsunderlaget bryter även mot det demokratiska värdet *rättssäkerhet*. Rättssäkerheten föreskriver, som nämnts ovan, att ingen godtycklig laganvändning får förekomma, vilket i detta fall har varit möjligt p.g.a. bristerna i transparensen i förfrågningsunderlaget. Det är inte helt förenligt med själva syftet att ta upp LOU i analysen men det måste ändå ligga som grund för den slutliga diskussionen där tänkbara förklaringar presenteras och då finns det ett värde i att analysera dessa i förhållande till andra värden som styr förvaltningen.

## 4.2 Reformen

Med utgångspunkt i beskrivningen av vår tids reformer av offentlig förvaltning bör vi alltså leta efter ett ökat fokus på effektivitet i organiseringen av upphandlingsförfarandet från myndigheternas sida. Teorin och empirin gör gällande att reformernas fokus i Sverige har varit att med inspiration från marknaden effektivisera offentlig sektor. Detta kan göras genom att fokusera på kärnverksamheten att ge förvaltningschefer större frihet eller att lägga offentlig verksamhet på entreprenad. Reformerna kan dock med sådan effektivitetssträvan ta olika form; ibland når de inte längre än till ett retoriskt stadium. Den svenska försvarssfären har reformerats som helhet sedan 1990-talet, bland annat genom



privatisering av tidigare offentliga företag som Celsius<sup>3</sup> och omstrukturering av FMV:s organisation och myndighetens ansvarsområden. Andra exempel organiseringen av så kallade integrerade projektteam och översyn om vilka aktiviteter som kunde förläggas någon annanstans (Britz i Mörth och Sahlin, 2006, s. 251). Utöver dessa åtgärder förändrades även FMV:s regler för upphandling, vilka karaktäriseras av moderniserings- och marknadsiseringsåtgärder. På 1980-talet talade företrädare för FMV om att den kommersiella aspekten av upphandlingsprocessen skulle stärkas, bland annat genom att konkurrensutsätta upphandlingar i större utsträckning än tidigare (Britz, 2006, s. 249:2). I FM:s strategidokument för materielförsörjning<sup>4</sup> från 2007 finns det tydliga tecken på en omstrukturering mot ett marknadsorienterat effektivitetstänk. Kostnadseffektivitet, att minska statens åtaganden vid materielanskaffning, och att använda befintliga produkter på marknaden för försvarsmedel är ett genomgående tema i dokumentet, som är vägledande för upphandlingsprocessen. Med de nämnda reformerna i åtanke kan vi utgå ifrån att både experterna och beslutsfattarna är medvetna om vilka kriterier som upphandlingen ska uppfylla. Enligt teorin kan aktörernas olika position i organisationen ha lett dem till att tolka strategin olika – de lägger olika vikt vid de faktorer som de förväntas väga in i sina bedömningar. Experternas roll gällde att utse det lämpligaste fordonet, för att bistå överordnade med rätt beslutsunderlag. Därmed borde förklaringen ligga i hur beslutsfattarna tolkade beslutsunderlaget. Deras position som ytterst ansvariga för att organisationens mål uppfylls innebär att det är deras ansvar att ekonomiska mål uppnås. Historiskt sett gör flera författare gällande att betoningen av sådana mål i offentlig verksamhet har ökat på senare år (Lundquist 1998; Britz 2006; Premfors 2003; Pollitt och Bouckaert 2004). Experterna har å andra sidan, inte samma ansvar. Deras uppgift är att uttala sig om, och lägga grunden för vad som i deras mening är det bästa beslutet – inte att fatta det. Sålunda är experternas position i jämförelse med de överordnades inte lika utsatt för ansvarsutkrävande från politiskt håll.

Reformernas roll som institution kan tydligt härledas till strukturfaktorn värden, och aktörernas förhållande till dessa. Därmed kan reformerna verka som en sorts katalysator av förändring ifråga om aktörernas *tolkning* av ekonomiska och demokratiska värden, och hur aktörerna balanserar värdena mot varandra ur sina olika perspektiv.

---

<sup>3</sup> Celsius producerade från början fartyg under statlig regi men började under tidigt 1990-tal fokusera på försvarsmateriel, och såldes av svenska staten 1993 till SAAB (Britz 2006, s. 248-249)

<sup>4</sup>Som uppdragsgivande myndighet åt FMV har FM:s strategidokument och självfallet stor betydelse för hela försvarsverksamheten, inte bara för FM.

## 4.3 Hierarki

Vi måste ändå vara tydliga med att hierarkierna finns för att det inte ska uppstå konflikt. Rollerna existerar även för kontroll, där överordnades uppgift är att kontrollera de lägre tjänstemännen så att de inte begår misstag. Därför har beslutsfattarna det slutgiltiga ansvaret för besluten. Det gör fallet FMV mer intressant med tanke på att det har varit tvärtom. Överordnade borde ha kontrollerat utfallet och i så fall valt samma som experterna, vilket inte skedde. Ansvar är ett av värdena för det byråkratiska etoset och det ska styra den svenska förvaltningen. Därför menar vi att det är viktigt att diskutera det i analysen, angående att hierarkierna finns för att det tydligt ska kunna urskiljas vem som bestämmer vad i organisationen. Även lojaliteten betonas i byråkratiskt etos, som då föreskriver att det inte ska bli konflikt mellan tjänstemännen. Lojaliteten gäller då mellan tjänstemännen, de underordnade experterna i det här fallet ska visa lojalitet mot överordnade då de fattat ett beslut. Överordnade ska dock visa lojalitet mot experterna och använda sig av deras hjälp i beslutsprocessen. Lojalitetsprincipen går alltså åt båda hållen. I fallet FMV har lojaliteten gått enbart från experternas sida medan överordnade plockade bort dem ur beslutsprocessen.

Hierarkierna är naturligtvis inte så enkla som de presenteras här. Det finns flera led men det är i sista hand överordnade som fattar besluten. Utifrån domslutet kan man i analysen urskilja att det är experterna som gjort rätt och de överordnade fel. Det finns dock en relation som stödjer överordnades agerande, nämligen relationen mellan överordnade och politiker. Politiken har på senare år mer och mer framhållit ekonomiska värden som ramar för strukturen i förvaltningen. Framförallt så har kostnadseffektivitet varit ett mål för att minska de offentliga utgifterna. Eftersom överordnade har respekterat politikernas vilja och därmed folkets vilja och satsat på det billigaste alternativet så kan även de ha gjort rätt, i förhållande till den plats i hierarkin som de innehar. Hade förfrågningsunderlaget varit rätt konstruerat från början så skulle förmodligen experterna och överordnade ha haft samma åsikt i frågan och en konflikt hade aldrig uppstått och framförallt så skulle inte upphandlingen ha varit tvungen att göras om. Det är tydligt i fallet FMV att ekonomi betonas i förvaltningen och reglerna utformas efter de ekonomiska värdena mer än de demokratiska.

## 5 Slutsats och diskussion

### 5.1 Slutsatser

Reformer som institution, är beroende av den politiska demokratin, en strukturell faktor. Ett regeringsskifte innebär således att reformernas substans förändras. En viktig teoretisk insikt är att aktörerna i sin tur genom institutioner kan påverka de strukturella faktorerna. Ett exempel är just vikten av de ekonomiska värdena.

En regering som ser ett behov av en reform kan påverka, bland annat genom regleringsbrev, organisationens omfattning, betydelse och uppgifter. Med 1990-talets nedskärningar av offentlig sektor, privatiserandet av försvarsindustrin, nya strategidokument för materielförsörjning och den ökade betoningen av ekonomisk effektivitet kan vi förstå det ökade trycket på myndigheter att prestera ekonomiskt. Samtidigt som dessa tas i beaktande läggs det vikt vid att chefer i offentliga organisationer får större frihet och ansvar. Mot den bakgrunden kan chefernas och beslutsfattarnas roller ha blivit mer pressade. Experternas roll har i större utsträckning förblivit densamma. Deras roll är fortfarande, om än från samma strategidokument som beslutsfattarna, att utse de bästa anbuden. Till skillnad från cheferna svarar de som aktörer inte direkt inför regeringen eller några politiker, vilket FMV som organisation gör. Vad detta säger om relationen beslutsfattare och experter emellan bör rimligtvis vara att en värdemässig distans verkar ha uppstått. Den värdemässiga distansen manifesteras genom att en part lägger större vikt vid specifika värden än den andra.

Värdena gäller för alla tjänstemän men beroende på vilken nivå i hierarki de befinner sig måste de ta hänsyn till olika, även när det gäller ett specifikt fall som fallet FMV. Kostnadseffektiviteten ställer till problem när samtidigt lagarna ska följas. Det är framförallt detta som vi i analysen funnit vara problemet när vi använt oss av aktör-strukturteorin. Informationen, d.v.s. förfrågningsunderlaget och strategidokumentet, har använts på olika sätt beroende på den plats i hierarkin de befinner sig i. Hierarkin har på olika nivåer påverkat beslutet. Politikerna har påverkat beslutsfattarna på FMV att inrikta sig på kostnadseffektivitet. Dessutom har beslutsfattarna använt sin plats i hierarkin för att plocka bort experterna från processen. Experterna har i detta fall ingen makt att fatta några beslut utan de kan bara utgå från lagen, medborgarna, överordnade och sin expertis för att utföra sitt jobb på bästa möjliga sätt. Expertisen har vi betraktat som det underlag tjänstemännen på olika nivåer har att arbeta med för att fatta ett beslut. Överordnade använde sig i större utsträckning av strategidokumentet och experterna förlitade sig på LOU. Detta är då förklaringen till experterna

avlägsnandes och det slutliga beslutet blev att ge Patria upphandlingskontraktet. I strategidokumentet är det kostnadseffektivitet och internationell samverkan som är de faktorer vi framförallt ser är skillnaden mellan Patria och Hägglunds och då är vår slutsats att det är dessa faktorer som påverkat överordnade i deras beslut. Då kan även slutsatsen dras att både överordnade och experter följt reglerna till punkt och pricka men att ändringar i utvärderingen för att matcha strategidokumentet har gjort att lagen har åsidosatts.

Utifrån aktör-strukturteorin och de värden som presenterats i form av demokratiska och ekonomiska värden är slutsatsen att:

- Strukturerna påverkar institutionerna och organisationerna, vilka i sin tur påverkar aktörerna. I fallet som denna uppsats utgått ifrån präglas av reformer, ekonomiska och demokratiska värden som balanseras mot varandra. Reformerna påverkar i sin tur organisationen, FMV, vars anställda tolkar reformerna på olika sätt.
- Från sina olika positioner i hierarkin kan tjänstemän lägga mer eller mindre vikt vid olika dokument, regler, etiska faktorer, relationer och värden för att komma fram till sina beslut. Olika strukturella och institutionella faktorer påverkar aktörernas beslut.

Fallet FMV är mycket komplext och den teori vi använder kan långt ifrån förklara alla aspekter av fallet. Det finns dock en mening i att använda en modell som tar upp regler som styr rollerna i förvaltningen, eftersom det är så medborgarna kan förvänta sig att förvaltningen ska arbeta. Ett möjligt problem med vår teori är att den inte sammanfaller exakt med verkligheten, men att försöka skapa sig en utförlig bild av verkligheten och analysera den är i sig högst problematisk. Detta p.g.a. att verkligheten styrs utav människor och dessa handlar inte helt rationellt utifrån normer och värden.

## 5.2 Diskussion

Det övergripande problemet som fick domstolen att ogiltigförklara upphandlingen hade att göra med att förfrågningsunderlaget ändrades under anbudstiden och att kriterierna för utvärderingen inte var tydligt beskrivna i underlaget. Anledningen till ändringen i förfrågningsunderlaget kan bero på att de tjänstemän som gjorde upphandlingen ifrån början hade LOU i åtanke och utformade den utifrån dessa premisser. Detta ligger inte fullständigt i linje med strategidokumentet som bl.a. säger att försvaret i första hand ska köpa redan befintligt materiel, eftersom Hägglunds fordon SEP fortfarande var under utveckling. Därför verkar det finnas en svag diskrepans mellan strategin ifråga och hur upphandlingsprocessen bör gå till politiskt sett. En bisak som är värt att notera är att det var en chef på FM, inte FMV, som beordrade avlägsnandet av experterna från upphandlingsprocessen. Att en chef från en annan myndighet "lägger sig i" FMV:s upphandling är

uppseendeväckande, och lämpar sig för vidare studier om den faktiska relationen dessa myndigheter emellan. Denna uppsats hade dock inte som intresse att granska omständigheterna runt fallet, utan enbart faktumet som kvarstår – att experterna ignorerades. Därför menar vi att studier kring miljöerna omkring fallet kan bidra till ökad förståelse för fallet i sig.

I studien har fynden lett oss till slutsatsen att aktörerna måste kunna hantera institutionella förändringar, som reformer. Beroende på vilken befattning i hierarkin som aktören har, kommer han att agera efter de premisser som medföljer hans position. Självfallet kan personliga värderingar, politisk inblandning, och liknande faktorer vara viktiga i studiet av fall som det studerade. Men med tanke på studiens omfattning och vår erfarenhet av att bedriva forskning lämpade det sig dock att utgå från textmaterial i form av lag, tidigare forskning, intervjuer i media, etc. Djupare intervjuer med de relevanta aktörerna hade tillfört värdefull kunskap i frågan, men detta hade krävt mer tid. Kopplat till personliga värderingar ligger de sociala nätverken, som också är svåra att studera och har därför lämnats utanför analysen. De sociala nätverken kan ligga utanför förvaltningsgränserna vilket medför att aktörer som inte är med och fattar beslut ändå har kunnat påverka utfallet. Man vet inte hur nära experterna står Hägglunds eller de överordnade Patria, men det kan mycket väl vara en faktor som hade påverkat resultatet i analysen. Hur undviker man att sådana fel görs? Det som framgår av analysen är att strategidokumentet inte har synkroniserat med förfrågningsunderlaget och det kan bero på att styrningen från överordnade inte har fungerat från början. Förfrågningsunderlaget har inte genomarbetats ifrån början, vilket förmodligen inte är så ovanligt men det har skapat de problem som uppstått senare i processen.

### 5.3 Nya forskningsfrågor

Under arbetets gång har det uppkommit ett par nya forskningsområden som kan ligga till grund för en djupare förståelse för tjänstemäns agerande. Den vidare forskningen skulle i så fall inrikta sig på de institutionella miljöerna som t.ex. förhållandet mellan myndigheter, sociala nätverk och internationalisering av marknaden för försvarsmateriell.

## 6 Referenser

### 6.1 Litteratur

- Esaiasson, Peter (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3., (rev.) uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (2001). *Medborgardemokratien och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Mörth, Ulrika & Sahlin, Kerstin (red.) (2006). *Privatoffentliga partnerskap: styrning utan hierarkier och tvång?*. 1. uppl. Stockholm: SNS förlag.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, Rune, Ehn, Peter, Haldén, Eva och Sundström, Göran (2003). *Demokrati och Byråkrati*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Rövik, Kjell-Arne (2008). *Managementsamhället: trender och idéer på 2000-talet*.

### 6.2 Internet – hemsidor, onlinedokument, övrigt

- Försvarets Materielverk, 2010. *Organisation och styrning* (Elektronisk). <http://www.fmv.se/WmTemplates/Page.aspx?id=216>. Hämtdatum: (2010-05-31)
- Försvarets Materielverk, 2010, FMV avser göra om upphandling för att säkra leverans, <http://www.fmv.se/WmTemplates/page.aspx?id=4935> Hämtdatum: (2010-06-09)
- Försvarsmakten, Strategi för materielförsörjning, 2007. <http://www.fmv.se/upload/Bilder%20och%20dokument/Publikationer/Handb%C3%B6cker/MFS%202007-02-02,%2023%20383,%20%20Bilaga.pdf> Hämtdatum: (2010-06-09)
- Konkurrensverket, 2008. *Lagen om Offentlig Upphandling (LOU)* [Elektronisk]. <http://www.konkurrensverket.se/upload/Filer/Trycksaker/Infomaterial/Upphandlingsreglerna.pdf>. Hämtdatum: (2010-05-20)

Länsrätten i Stockholms Län, Mål nr 14004-09 Rotel 222 LÄNSRÄTTEN I STOCKHOLMS LÄN. [www.domstol.se/templates/DV\\_Press\\_\\_\\_11385.aspx](http://www.domstol.se/templates/DV_Press___11385.aspx)  
Hämtdatum: (2010-05-31)

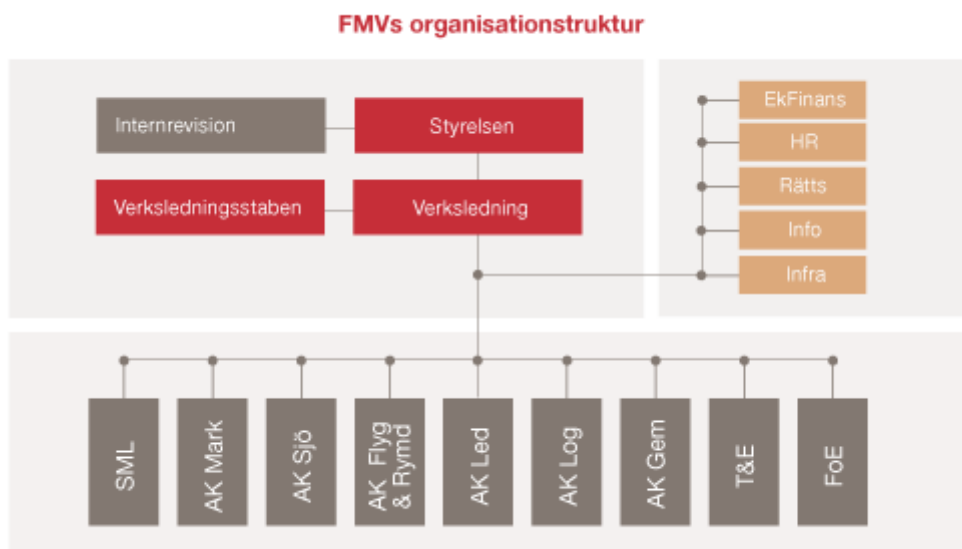
Nationalencyklopedin, sökning, 2010-05-20 Nationalencyklopedin • Kort <http://www.ne.se/hierarki>. Hämtdatum: (2010-05-20)

Sveriges Radio, artikel och ljudfil (Elektronisk) 2009. Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/webbradio/webbradio.asp?type=db&Id=1852676&BroadcastDate=&IsBlock>. Hämtdatum: (2010-05-18)

Sveriges Radio, artikel och ljudfil (Elektronisk) 2009. Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=2952104>.  
Hämtdatum: (2010-05-18)

# 7 Bilagor

## 7.1 Bilaga 1 FMV:s organisation



**Figur 1: FMV:s organisation. Under de övre organen lyder de olika avdelningarna som är ansvariga för en rad olika områden. Vid upphandling av marksystem, som i vårt fall, ansvarar AK Mark för upphandlingen (FMV, 2010).**



## 7.2 Bilaga 2 – Tidslinje över händelseförloppet

År 2007-2008 – Experter, både fast anställda och inhyrda av FMV, testar olika fordon som kan vara av intresse för FM.

25 juni, 2009 – Försvarets Materierverk (FMV) fattar beslut att anta Patrias anbud om 113 stycken hjulgående pansarfordon (Domslut, 2009-10-29, s. 2).

16 juli, 2009 – I en debattartikel i Svenska Dagbladet (SvD) klargör BAE Systems Hägglunds (Hägglunds) VD Jan Söderström att man från företagets sida beklagar sig över att vara tvungna att överklaga mot sin största kund, men pekar samtidigt på flera brister i upphandlingen av pansarfordonen.

3 juli, 2009 – Hägglunds överklagar upphandlingsresultatet till Länsrätten i Stockholms län (DN, 2009).

7 juli, 2009 – Anders Carell, ansvarig chef för upphandlingen vid FMV, uttalar sig i Sverige Radio om royaltyerbjudandet som framfördes av Hägglunds. Flera förklaringar ges. Initialt säger Carell att FMV inte känner till något sådant dokument, och att om det har funnits så har Hägglunds varit mycket otydliga, eller så har FMV varit slarviga i genomgången av dokumentet. Medger slutligen att FMV har varit medvetna om royaltyerbjudandet men att man inte varit nöjda med det (SR:2, 2009-07-17)

17 juli, 2009 – FMV skriver i sitt svar till länsrätten i Stockholms län att upphandlingen av Patrias pansarfordon följde reglerna. Man påpekar att Hägglunds bud var för högt.

17 juli, 2009 – Det framkommer att FMV:s experter vid utprovningen av pansarfordon fann att endast Hägglunds produkt (SEP) klarade FMV:s kriterier. Dock kringgick FMV experternas åsikter. Ansvarig för bortplockandet av experterna var chefen för materialproduktion vid Försvarmakten (FM), Leif Nylander (SR, 2009).

31 juli, 2009 – Hägglunds kungör i ett yttrande deras synpunkter på upphandlingen. Bolaget pekar på att:

- Väsentliga förändringar skett i förfrågningsunderlaget. Vänddiametern för fordonen ska ha ändrats under anbudstiden till Patrias fördel.
- Förhandlingar har skett i strid med Lagen om Offentlig Upphandling (LOU). FMV upprättade dagordningar innan förhandlingarna, men ytterligare punkter tillkom under förhandlingarna och FMV hade sista ordet om mötesprotokollens innehåll.
- Utvärderingsmodellen var oförutsebar. Oklarheter vad som i upphandlingen innebär ”mervärde”. FMV hade satt upp fem punkter för vad som utgör mervärde, men inte hur dessa värden skulle viktas. Kriterierna för poängsättning av buden framgick inte, och poängskalan ska ha varit oklar.
- Utvärderingen var felaktig. Hägglunds offererade en rabatt i form av royaltyintäkter som skulle utgå vid export av SEP med och fordonets tillbehör, men FMV ska inte ha beaktat detta.
- Patrias anbud inte uppfyller skallkrav.

Ovanstående sammanfattning är ett referat av domslutet från Länsrätten i Stockholms län, 2009-10-29.

21 augusti, 2009 – Copenhagen Economics, anlitade av Hägglunds, kommenterar FMV:s yttrande mot Copenhagen Economics granskning av utvärderingsprocessen av anbudet. Man pekar på två specifika slutsatser:

- De matematiska funktionerna som FMV använder påverkar viktningen av anbudet.
- Det är osannolikt att den matematiska funktionen för drifts- och underhållskostnader definierades innan anbudet var kända, eftersom Hägglunds bud uppgick till precis den övre gränsen medan Patrias bud tangerade den undre gränsen.

29 oktober, 2009 – Länsrätten i Stockholms län fattar beslut om att bifalla Hägglunds överklagan och således måste upphandlingen göras om (Domslut, 2009-10-29, s. 1). Dock menar domstolen ifråga att FMV:s upphandling i stora drag genomfört upphandlingen enligt lag men fann att FMV begått följande fel:

- har använt sig av en orimligt kort anbudstid
- har gjort en otillåten väsentlig förändring av förfrågningsunderlaget
- har på vissa punkter utformat ett oklart förfrågningsunderlag
- har lämnat oklara upplysningar till anbudsgivarna

(HD, 2009)

18 november, 2009 – FMV förklarar i ett pressmeddelande att upphandlingen kommer att göras om för att säkra leverans (FMV, 2009).