



EXAMENSARBETE

Våren 2012

Sektionen för Hälsa och Samhälle
Ekonomi med inriktning förvaltning

Ett teoretiskt perspektiv på offentlig upphandling och dess nyttjande av uppföljningsmekanismer

Författare

Johan Andersson

Lotten Lasson

Handledare

Elin Smith

Examinator

Pernilla Broberg

Arbetets titel: Ett teoretiskt perspektiv på offentlig upphandling och dess inverkan på nyttjandet av uppföljningsmekanismer

A theoretical perspective on public procurement and its impact on choice of follow-up mechanisms.

Key words: Offentlig upphandling, kontrakt, uppföljningsmekanism, LOU, kontraktsuppföljning, upphandlingserfarenhet, samverkan

Public procurement, contract, follow-up mechanism, LOU, monitoring contract, Local government experience, Local government collaboration

Författare: Johan Andersson
Lotten Lasson

Handledare: Elin Smith

Institution: Sektionen för Hälsa och Samhälle

Arbetets art: Kandidatuppsats i Företagsekonomi, inriktning förvaltning

Antal sidor: 102

Kurs: Examensarbete Förvaltningsekonom, kandidat FE6191

Datum: 2012-06-05

Abstrakt

Kommunernas roll i förhållandet till omvärlden har förändrats och det blir allt vanligare att verksamhet som tidigare varit inom kommunens åligganden numera bedrivs i privat regi. Lagen om offentlig upphandling har bidragit till att inköp via konkurrensutsatt upphandling har ökat lavinartat. Offentlig upphandling är en process där stegen från utformandet av förfrågningsunderlaget till kontraktskrivning är reglerat i lagen. Denna studie avser att undersöka det steg som inte är lagreglerat, nämligen myndighetens uppföljning av kontraktet med leverantören. Det är kontraktet som avgör vad och på vilket sätt myndigheten kan göra uppföljningar. Kontraktet är därmed av central betydelse för denna studie. Syftet med följande studie är att utifrån olika perspektiv på kontrakt, förstå hur tidigare erfarenheter av upphandlingsprocessen och samverkan mellan myndigheter leverantör påverkar nyttjandet av uppföljningsmekanismer.

Till följd av att studiens problemområde är relativt outforskat har en explorativ forskningsstrategi valts. Studiens ansats är abduktiv och metoden av kvalitativ karaktär. Empirisk data har samlats in via semistrukturerade intervjuer med respondenter på sex upphandlande myndigheter.

Studiens slutsatser är att erfarenhet och samverkan är av grundläggande betydelse för att upphandlande myndighet skall kunna bedriva upphandlingsverksamhet. En viktig komponent i erfarenhetsbegreppet, som studien pekar på, är beställarkompetensen. De upphandlande myndigheter som intervjuats utgår, vid upprättandet av kontraktet, från ett neoklassiskt perspektiv, men detta påverkar sedan inte myndighetens nyttjande av uppföljningsmekanismer. Studiens slutsats är istället att det är den upphandlande myndighetens förväntan och syn på relationen med leverantören som avgör hur den upphandlande myndigheten använder uppföljningsmekanismer.

Abstract

Local Government's role in relation to the outside world has changed and it is becoming increasingly common that operations that were previously within the municipality's duties, are now administered by privately owned corporations. The Public Procurement Act has contributed greatly to the increasing occurrence of competitive bidding procurement within the local governmental offices in Sweden. Public Procurement is a process where most steps between the formulating of the specifications in tender documents, to the formulating of contracts, is regulated by law. This study intends to examine the step that is not regulated; that of the Authority's monitoring of the contract with the supplier after collaboration has been agreed on. It is the contract that determines what and how the authority can perform follow-up procedures. Therefore, the contract is of a central importance to this study.

The aim of this study is that through different perspectives on contracts understand how past experiences of the procurement process and cooperation between government agencies suppliers affect the use of monitoring mechanisms. Because the study's problem area is relatively unexplored, an exploratory research strategy has been chosen. The study approach is abductive and the method of a qualitative character. Empirical data was collected through semi-structured interviews with respondents in six authorities involved in procurement.

The conclusion of this study is that experience and collaboration are fundamental to the contracting authority's ability to conduct procurement activities. The study also suggests that an important component of the experience concept is that of commissioning skills. In the preparing of a contract, the contracting authorities in question use a Neoclassical perspective, but this has little effect on the authorities' use of ongoing follow-up mechanics. This study concludes instead that it is the contracting authority's expectations and views on the relationship with the vendor that determines the utilization of the follow-up mechanisms.

Förord

Det har varit tio intressanta, roliga och intensiva veckor. Det finns många minnen och personer som gör att dessa tio veckor kommer finnas med oss ut i arbetslivet.

Vi vill tacka ett antal personer som har gjort denna studie möjlig att genomföra.

Vi vill tacka vår handledare, Elin Smith som har visat stort intresse och engagemang. Det har varit insiktsfulla, lärorika och inte minst trevliga möten och samtal vid handledningstillfällena.

Vi vill tacka respondenterna för att de på ett öppet sätt tagit i mot oss och delat med sig av sina kunskaper.

Vi vill också tacka föreläsare vid högskolan i Kristianstad som inspirerat oss till ämnesvalet, tack till Thomas Nerd, Bo Johansson och Bengt Igelström.

Sist men inte minst vill vi tacka familj och vänner för att vi, de senaste veckorna, befunnits oss i en värld bestående av upphandlande myndighet, leverantör, kontrakt och uppföljningsmekanismer.

Kristianstad 2012-06-05

Johan Andersson

Lotten Lasson

Innehållsförteckning

1. Inledning	7
1.1. Bakgrund	7
1.2. Problemdiskussion.....	8
1.3. Problemformulering	10
1.4. Syfte	11
1.5. Studiens disposition.....	11
2. Vetenskaplig metod	12
2.1. Forskningsvetenskaplig utgångspunkt	12
2.2. Forskningsstrategi	13
2.3. Forskningsansats	13
2.4. Forskningsmetod	14
2.5. Sammanfattning av metod.....	14
3. Teoretisk referensram	15
3.1. Offentlig upphandling.....	15
3.1.1. <i>Upphandlingsprocessen</i>	17
3.2. Den offentliga sektorns förändring och dess användning av kontrakt	19
3.3. Erfarenhet och samverkan	19
3.4. Principal agent teorin	21
3.4.1. <i>Offentlig upphandling betraktat som en delegationskedja</i>	22
3.4.2. <i>Relationsperspektiv och neoklassiskt perspektiv samt dess betydelse för uppföljning</i>	22
3.4.3. <i>Sammanfattning</i>	24
3.5. Syftet med uppföljning för upphandlande myndighet.....	24
3.6. Uppföljningsmekanismer.....	25
3.6.1. <i>De teoretiska perspektiven kopplade till uppföljningsmekanismerna</i>	27
3.6.2. <i>Sammanfattning</i>	31
4. Empirisk metod	34
4.2. Tvärsnittsansats	36
4.4. Urval	36
4.5. Intervjuguide	39
4.5.1 <i>insamling och bearbetning av data via intervjuguide</i>	40
4.5. Pilotstudie.....	41

5. Empirisk analys	42
5.1. Kommun A	42
5.2. Kommun B	45
5.3. Kommun C.....	49
5.4. Kommun D	51
5.5. Analys av telefonintervjuerna	53
5.6. Kommun E.....	54
5.7. Kommun F.....	55
5.8. Sammanfattande analys.....	57
5.11. Betydelsen av olika perspektiv på kontrakt för uppföljning	60
5.12. Varför följer inte kommuner upp enligt deras ambitioner?.....	62
5.13. Sammanfattande figur över studiens slutsats.....	64
6.1. Slutsatser	66
6.1.1. <i>Betydelsen av kontraktsperspektiv</i>	66
6.1.2. <i>Betydelsen av erfarenhet</i>	67
6.1.3. <i>Betydelsen av samverkan</i>	67
6.2. Studiens bidrag	68
6.2.1. <i>Teoretiskt bidrag</i>	68
6.2.2. <i>Praktiskt bidrag</i>	68
6.2.3. <i>Politiskt bidrag</i>	69
6.3. Egna reflektioner och förslag på fortsatta studier	69
6.4. Avslutande kommentar.....	71
Referenslista	72

Bilaga 1.....	75
Bilaga 2.....	77
Bilaga 3.....	82
Bilaga 4.....	86
Bilaga 5.....	91
Bilaga 6.....	96
Bilaga 7.....	99

Figur 1. Tröskelvärden inom EU.....	17
Figur 2. Upphandlingsprocessen (Konkurrensverket, 2012).....	18
Figur 3. Uppföljning som olika områden och nivåer, baseras på Kammarkollegiet, 2011.	26
Figur 4. Uppföljningsmekanismer (Kammarkollegiet, 2011).....	27
Figur 5. Uppföljningsmekanismer utifrån ett neoklassiskt kontrakt.....	29
Figur 6. Uppföljningsmekanismer utifrån ett relationskontrakt.....	30
Figur 7. Uppföljningsmekanismer som kan ses utifrån båda kontraktsperspektiven.....	31
Figur 8. Sammanfattning	32
Figur 9. Erfarenhet, uppföljning och samverkan i kommun A.....	42
Figur 10. Erfarenhet, uppföljning och samverkan i kommun B.....	45
Figur 11. Erfarenhet, uppföljning och samverkan i kommun C.....	49
Figur 12. Erfarenhet, uppföljning och samverkan i kommun D.	51
Figur 13. Erfarenhet, uppföljning och samverkan i kommun E.....	54
Figur 14. Erfarenhet, uppföljning och samverkan i kommun F.....	55
Figur 15. Betydelsen av olika perspektiv på kontrakt för uppföljning.....	62
Figur 16. Sammanfattning av analys.....	65

1. Inledning

I det inledande kapitlet presenteras bakgrund till valt ämnesområde och den problemdiskussion som ligger som grund för studiens problemformulering och syfte. Kapitlet avslutas med en disposition för studien.

1.1. Bakgrund

Kommunernas situation och roll i förhållande till omvärlden har förändrats, och därmed också deras förhållningssätt till den verksamhet som ligger inom deras åtaganden. Skolor, vårdcentraler och äldreboende bedrivs numera inte sällan i privata aktörers regi (Hansson, 2011). Då verksamhetsutförandet lämnas åt den privata marknadens aktörer blir politikernas roll istället att helt ägna sig åt kärnverksamhet och att utveckla nya strategier (Van Thiel & Leeuw, 2002). Lindvall (2011) menar att denna utveckling har gjort att gränsen mellan offentlig och privat verksamhet suddats ut. I takt med detta har styrningen av den offentliga verksamheten kommit att förändras med inslag av såväl traditionell ekonomistyrning som en mer processinriktad verksamhetsstyrning. Offentlig upphandling har ytterligare bidragit till att förändra den offentliga sektorn och åsyftar den process som myndigheter enligt lag ska använda sig av vid inköp av varor och tjänster. (Lindvall, 2011; Sundstrand, 2010).

Lagen om offentlig upphandling (LOU) har införlivats i svensk rätt, till följd av Sveriges inträde i Europeiska unionen. Syftet med LOU är att säkerställa att de gemensamma resurserna används effektivt, vilket är tänkt att uppnås genom att myndigheter använder sig av den privata marknadens konkurrens. LOU syftar också till att säkerställa att leverantörer inom EU kan konkurrera på lika villkor vid varje upphandling (Sundstrand, 2010). Myndigheters inköp via konkurrensutsatt upphandling har ökat lavinartat det senaste decenniet (Hansson, 2011).

Offentlig upphandling kan betraktas som en process bestående av ett antal steg. Processens steg från förfrågningsunderlag till kontraktskrivning är reglerat i LOU. Det sista steget i upphandlingsprocessen, myndighetens uppföljning av det ingångna kontraktet, är däremot inte reglerat i lag. Det regleras av det ingångna kontraktet mellan

parterna, myndigheten och leverantören (Kammarkollegiet, 2011). Med uppföljning avses här den upphandlande myndighetens aktivitet för att följa upp kontrakt med leverantörer under avtalsperioden. Uppföljning är, trots att det inte regleras i LOU, ett viktigt steg i upphandlingsprocessen för myndigheter att hantera och förhålla sig till. Herbert Simon m.fl. (1945) gjorde tidigt klart att det som mäts kan uppmärksamma viktiga förhållanden i en verksamhet samt att mätningar bidrar till underlag för förbättringar (från Lindvall, 2011).

1.2. Problemdiskussion

Det kan bedömas finnas jämförelsevis lite tillgänglig teoretisk och empirisk forskning inom ekonomiämnet angående offentlig upphandling, särskilt med bakgrund av verksamhetens förekomst och ekonomiska storlek (Copenhagen Economics, 2008). Forskningen om offentlig upphandling kan grovt delas in i tre områden. Ett forskningsområde, som främst rör samhällsvetenskapliga studier, har lagt fokus på hur upphandling kan knytas till den tidigare nämnda tanken om en ny form av offentlig styrning, även benämnt New Public Management (NPM). Ett annat forskningsområde behandlar hur implementeringen kan relateras till hur kontrakten har utformats och utvärderats för att möta olika horisontala mål, det vill säga mål som till exempel rör miljöaspekter och liknande. Ett tredje forskningsområde behandlar huruvida upphandling är ett positivt eller negativt instrument för den lokala myndighetsnivån. Det är inom detta tredje område som tanken med kontrakt i samband med offentlig upphandling diskuterats (Hansson, 2011), vilket också är ett område som föreliggande studie kring uppföljning av kontrakt anknyter till, då studien fokuserar på nyttjandet av uppföljningsmekanismer vid offentlig upphandling.

Kontraktet

Bryntse (2000), som undersökt kontraktsstyrning i samband med offentlig upphandling i kommunalteknisk verksamhet i åtta kommuner i Sverige, England och Tyskland, menar att det krävs en kontinuerlig styrning, uppföljning och anpassning under hela kontraktsperioden (Bryntse, 2000). Forskning har betonat upphandlingskontraktets betydelse, som ligger till grund för senare kontroll av kontraktet. Syftet med att använda sig av kontrakt vid offentliga upphandlingar mellan upphandlande myndighet och leverantör, är att förbättra effektiviteten och tydliggöra ansvar, vilket i sig uppnås

genom att konkurrensutsätta produktionen av varor och tjänster samt en mer stringent kontroll av utförandet av kontraktet (Hansson, 2011).

Det finns olika perspektiv att betrakta kontrakt på. I denna studie kommer två perspektiv att användas, nämligen *neoklassiskt perspektiv* och *relationsperspektiv*, och det eftersom de två perspektiven kan sägas vara varandras motpoler, men också betraktar viktiga aspekter för föreliggande studie, så som kontraktsvillkor och relationen mellan parterna. I ett *neoklassiskt perspektiv* betonas att kontraktet borde utformas med specifika mål, regler och sanktioner (Domberger, 1998). I ett *relationsperspektiv* behöver inte mål och villkor tydligt specificeras i kontraktet, eftersom parterna tillsammans hanterar detta i en relation under avtalets gång (Domberger 1998; Greve, 2008).

Uppföljning

Uppföljning av kontrakt är inte heller ett obehandlat område inom forskningen om offentlig upphandling. Rendon (2008) tillhör de forskare, som till följd av upphandlingens bredare omfång och betydelse, lyft fram myndigheters allt större behov av uppföljningsmekanismer för att kunna mäta och bedöma fullgörandet av upphandlingar (Rendon, 2008). Som ett stöd för upphandlande myndigheter vid uppföljning av offentlig upphandling har Kammarkollegiet (2011) givit ut en vägledning med förslag och exempel på hur uppföljning kan ske. I skriften finns exempel på olika uppföljningsmekanismer som kan vara lämpliga för myndigheten att nyttja, exempelvis *mätning av kvalitet genom nyckeltal, egenrapportering från leverantören och besiktningar/ inspektioner*.

Trots att uppföljning av ingångna upphandlingar är av stor betydelse, så visar en statlig utredning på att många myndigheter brister i att göra kontinuerliga uppföljningar av upphandlade varor och tjänster (SOU 2011:73). Sveriges kommuner och landsting (SKL) har gjort en studie med fokus på uppföljning av verksamheter. Undersökningen baserades på åtta kommuner som tillämpat lagen om valfrihetssystem (LOV), vilket är ett annat tillvägagångssätt för kommuner att konkurrensutsätta sina verksamheter på. Studien understryker att framgångsfaktorerna för huruvida tillämpningen av LOV blivit lyckosam, delvis beror på den kunskap kommunen besatt och om kommunen utnyttjat möjligheten att ta lärdom av andra kommuner genom nätverkande och utbildning inom

området. Erfarenhetsspridning för en lyckad konkurrensutsättning ansågs vara av betydelse för en lyckad process (SKL, 2009).

Erfarenhet och samverkan

Ovanstående studie vidrör sambandet mellan en framgångsrik verksamhet, som övergått till att vara konkurrensutsatt genom LOV, och den erfarenhet myndigheten besitter, samt samverkan mellan myndigheter. Det har dock i forskning eller utredningar sällan eller aldrig relaterats till det eventuella samband som finns mellan uppföljningsmekanismer i offentlig upphandling och de erfarenheter som kommuner besitter genom tidigare upphandlingsprocesser. I följande studie definieras erfarenhet, med utgång i Peter Senges (2006) teorier om *den lärande organisationen*, som en form av lärande process, där individen lär, men att lärdomarna sedan används för hela organisationen. Följande studie beaktar även samverkan, det utbyte mellan upphandlande myndigheter och andra organisationer, som en faktor vid nyttjandet av uppföljningsmekanismer. Med samverkan åsyftas, i följande studie, förmågan att utnyttja andras kunskap i sin egen verksamhet och att söka kunskap samt utveckla nya kontakter för att delta i en öppen dialog kring förbättring (Svensson et als 2001; Örtenblad 2009).

Målet med föreliggande studie är att bidra med kunskap, i form av ökad förståelse för uppföljning under kontraktperioden, hur områden som erfarenhet, samverkan och myndigheters olika perspektiv på kontrakt eventuellt kan komma att påverka nyttjandet av uppföljningsmekanismer. Detta är, så vitt vi kunnat bedöma, ett outforskat område. På så sätt har studien ett vetenskapligt mål och intresse. Men studien har även som mål att utgöra ett bidrag till det intresse och behov som kan hävdas finnas från upphandlande myndigheter, konkurrerande leverantörer, allmänhet och media av att nå ökad kunskap om uppföljning av offentlig upphandling. Inte minst det senare framhävs i såväl en statlig utredning (SOU 2011:73) som av kammarkollegiet (2011).

1.3. Problemformulering

Ovan förda resonemang leder fram till följande frågeställning:

Hur påverkar kommuners erfarenheter av offentlig upphandling, samverkan mellan myndigheter och/eller mellan myndighet och leverantör nyttjandet av

uppföljningsmekanismer för det ingångna upphandlingskontraktet utifrån olika perspektiv på kontrakt?

1.4. Syfte

Syftet med följande studie är att utifrån olika perspektiv på kontrakt, förstå hur tidigare erfarenheter av upphandlingsprocessen och samverkan mellan myndigheter eller mellan myndighet och/eller leverantör påverkar nyttjandet av uppföljningsmekanismer.

1.5. Studiens disposition

Kapitel 1

I kapitlet 1 presenteras bakgrund till valt ämnesområde och den problemdiskussion som ligger som grund för studiens problemformulering och syfte. Kapitlet avslutas med en disposition för studien.

Kapitel 2

I kapitel 2 presenteras studiens vetenskapliga utgångspunkt, forskningsstrategi, och forskningsansats samt forskningsmetod. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av den vetenskapliga metoden.

Kapitel 3

Kapitel 3 beskriver lagen om offentlig upphandling, den offentliga sektorns förändrade roll, teoretisk utgångspunkt till begreppen erfarenhet och samverkan, principal agent teorin samt kontraktets betydelse för uppföljning. Slutligen diskuteras val av uppföljningsmekanismer, i samband med detta presenteras studiens föreställningar.

Kapitel 4

I kapitel 4 beskrivs studiens empiriska metod och val av datainsamlingsmetod samt studiens empiriska ansats. Vidare beskrivs urval, intervjuguide samt pilotstudie.

Kapitel 5

I kapitel 6 analyseras det empiriska materialet som i föregående kapitel presenterades i bearbetad form. Datamaterialet analyseras utifrån erfarenhet, samverkan och uppföljningsmekanismer samt olika perspektiv på kontrakt.

Kapitel 6

I kapitlet 6 presenteras studiens slutsatser, som bygger på analys och resultat av den empiriska undersökningen som genomförts.

2. Vetenskaplig metod

Följande kapitel har som syfte att klargöra viktiga utgångspunkter för föreliggande studie. Först diskuteras det vetenskapsfilosofiska perspektivet för studien, synen på kunskap. Därefter diskuteras och presenteras vald forskningsstrategi, explorativ, och sedan forskningsansats, abduktion, samt slutligen metod, kvalitativ. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av vetenskaplig positionering, vald strategi och forskningsansats samt metod.

Forskning har lyft fram och pekat på vikten av att myndigheter mäter och följer upp sina offentliga upphandlingar (Rendon, 2008). Följande studier syftar till att beskriva och förstå hur kommuners erfarenheter av tidigare upphandlingar och samverkan med andra kommuner eller organisationer påverkar nyttjandet av uppföljning av offentliga upphandlingar utifrån olika perspektiv på kontrakt. Som forskare måste man reflektera över sin egen syn på kunskap och hur kunskap uppnås. Detta utgör sedan i sin tur grunden för hur man som forskare väljer att närma sig det område som är tänkt att studeras (Saunders et al., 2009).

2.1. Forskningsvetenskaplig utgångspunkt

Synen på kunskap och hur denna uppnås kan ur ett vetenskapsfilosofiskt perspektiv grovt delas in i två motsatta synsätt. Detta kan tyckas vara en alltför grov och förenklad indelning, men som samtidigt har en poäng genom dess tydlighet av två motsatta sidor eller positioner. Det bör även nämnas att de båda perspektiven inte är monolitiska utan att de omfattas av en mängd skolor (Lundquist, 1993; Thurén, 2007; jämför Saunders et al, 2009). Det ena, positivism, har sitt ideal i naturvetenskapen och menar att forskaren ska vara en objektiv observatör som avstår från att störa forskningsobjektet. Ett positivistiskt forskningsperspektiv argumenterar för att kunskap måste utgå från hypoteser, som verifieras eller falsifieras, och att detta i sin tur leder till att ny kunskap tillförs redan existerande kunskap. Kunskapsmängden ökar därmed kumulativt. Motsatsen, ett hermeneutiskt forskningsperspektiv, utgår snarare från att kunskap nås genom förståelse och tolkning där även kontexten där fenomenet befinner sig inom är

viktigt att studera. Forskarens relation till forskningsobjektet ska präglas av inlevelse och engagemang, det vill säga den mänskliga subjektiviteten snarare än positivismens ideal om objektivitet (Lundquist, 1993; Thurén, 2007; Saunders et al., 2009).

Även om de båda perspektiven här ovan beskrivs som ytterligheter, är det inte alltid helt lätt att positionera sig på antingen den ena eller den andra sidan. Föreliggande studie syftar till att beskriva och förstå hur erfarenhet och samverkan påverkar nyttjandet av uppföljningsrutiner utifrån olika perspektiv på kontrakt. Detta gör att vi positionerar oss, närmare det hermeneutiska forskningsperspektivet än det positivistiska. Utgångspunkten för studien och dess forskningsområde är därmed att det inte finns en objektiv verklighet, en absolut sanning som kan mätas mer eller mindre exakt. Målet är istället att söka en djupare förståelse utifrån ett holistiskt perspektiv. Följaktligen menar vi i enlighet med hermeneutikens utgångspunkter att kontexten också blir en viktig aspekt att ta hänsyn till. Kommuner är organisationer, och organisationer och dess aktörer verkar i en miljö, en kontext, som kan skilja sig åt från en kommun till en annan.

2.2. Forskningsstrategi

Då föreliggande studie behandlar ett område som av forskning eller utredningar sällan eller aldrig har behandlats är detta en studie som undersöker ett delvis utforskat område. Till följd av detta kommer uppsatsen att bygga på den explorativa forskningsstrategin. Explorativ forskning syftar till att utforska och upptäcka ny kunskap eller det okända (Saunders et al., 2009; Rosengren och Arvidsson, 2002). Explorativ forskningsstrategi är här lämplig eftersom intresset är inriktat på att se bakom siffror och det exakt mätbara, och att få en förståelse för helhetsbilden för det undersökta området.

2.3. Forskningsansats

En forskningsansats kan antingen vara induktiv eller deduktiv. Då följande studie inte syftar till att falsifiera eller verifiera en hypotes, så som görs i positivistiskt angreppssätt, utan istället har som mål att försöka beskriva och förstå det undersökta ämnesområdet, passar en induktiv ansats i detta sammanhang bättre. Även studiens syfte att undersöka ett mindre antal objekt, och intresset för den kontext de befinner sig i, är i linje med induktiv ansats (Saunders et al., 2009). Men ämnesområdet som behandlas i denna studie är inte utforskat. Forskning har tangerat området innan och kunskap som erhållits från tidigare studier och teoretiska perspektiv har också beaktats i

syfte att förstå ämnesområdet, vilket gjort att vi skapat oss en förförståelse för det undersökta, om än inte heltäckande. Följande studie kan därmed sägas kombinera induktiv och deduktiv ansats, vilket benämns abduktion (Kirkeby, 1994). Saunders et al. (2009) lyfter också fram möjligheten med att kombinera de båda forskningsansatserna, och dessutom inte sällan på ett fördelaktigt sätt.

2.4. Forskningsmetod

Som framhållits i resonemangen ovan är målet med följande studie att beskriva och förstå hur kommuners erfarenhet av tidigare upphandlingar och möjligheter till samverkan påverkar nyttjandet av uppföljning utifrån olika perspektiv på kontrakt. Kvalitativ studie bedöms här vara ett lämpligt tillvägagångssätt. Den explorativa forskningsstrategin, som här valts, använder också i huvudsak, om än inte enbart, kvalitativa metoder (Rosengren och Arvidsson, 2002). I syfte att finna svar på studiens problemformulering kommer intervjuer att göras med tjänstemän på kommuner som arbetar med offentlig upphandling. Intervju som empirisk metod att samla in data på kommer att diskuteras och beaktas mer ingående under kapitel 4, som behandlar empirisk metod.

Då kvalitativ metod valts kan det konstateras att resultatanalysen av det insamlade materialet inte kommer leda till några generaliseringar. Det kommer inte heller kunna påvisas någon kausalitet mellan erfarenhet och samverkans påverkan på kommuners nyttjande av uppföljning av upphandlingar utifrån olika perspektiv på kontrakt. Vårt syfte är istället att försöka nå en djupare förståelse och kunskap om det studerade fenomenet, och därmed är en kvalitativ metod ett lämpligare tillvägagångssätt.

2.5. Sammanfattning av metod

Sammantaget kan det, utifrån ovanstående resonemang kring forskarens subjektiva roll och syftet med att nå förståelse, konstateras att denna studies utgångspunkt ligger närmare det hermeneutiska forskningsperspektivet än det positivistiska. Till följd av att det här behandlade området är ett relativt utforskat område har en explorativ forskningsstrategi valts. Studien syftar till, att utifrån en förförståelse, fördjupa förståelsen av problemets natur. Genom intervjuer av ett mindre antal objekt är studiens ansats abduktiv och metoden av kvalitativ karaktär.

3. Teoretisk referensram

Det tredje kapitlet innehåller en beskrivning av offentlig upphandling och lagen om offentlig upphandling. Därefter diskuteras den offentliga sektors förändrade roll och sedan teoretisk utgångspunkt till begreppen erfarenhet och samverkan. Vidare beskrivs principal agent teorin och kontraktets betydelse samt hur myndigheten kan se kontrakt utifrån olika perspektiv. Slutligen förs en diskussion om val av uppföljningsmekanismer, och hur de kan delas in utifrån olika perspektiv på kontrakt, i samband med detta presenteras studiens föreställningar.

3.1. Offentlig upphandling

Med offentlig upphandling åsyftas de åtgärder som den upphandlande myndigheten, eller myndigheter gemensamt, vidtar för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal för varor, tjänster eller byggtreprenad med en eller flera leverantörer (LOU 2:13 §). Idag berör den offentliga upphandlingen i Sverige tiotusentals myndigheter, vilket innebär enorma resurser i omlopp (Konkurrensverket, 2012). I syfte att öka förståelsen för vad offentlig upphandling innebär, kommer nedan regelverket för offentlig upphandling, LOU, och den process myndigheten genomgår vid upphandling beskrivas.

De myndigheter som är skyldiga att upphandla enligt lagstiftning, definieras enligt LOU som upphandlande myndigheter, det kan vara statliga, kommunala och andra myndigheter, men även till exempel beslutande församlingar i kommuner och landsting, samt kommunala och statliga aktiebolag (LOU 2:19§). LOU har två grundläggande syften, dels syftar LOU till reglera konkurrensförhållandet mellan offentlig och privat sektor, detta eftersom privat konkurrensutsättning inte föreligger, och dels syftar lagen till att ge leverantörerna möjlighet att konkurrera på lika villkor (Sundstrand, 2010).

LOU grundar sig på EU-fördragen, som innehåller de grundläggande rättigheter och skyldigheter som gäller mellan medlemsländer inom unionen. De grundläggande fyra friheterna: *fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital* påvisar hur det EU-rättsliga perspektivet i offentlig upphandling åsyftar hur regleringen ska förverkliga tanken om den inre marknaden. I fördragen anträffas också de fem principer som anses

ha störst betydelse för utformningen av LOU. Principerna återfinns i LOU 2: 9§, och de benämns som generalklausulen, vilken är tillämpliga på all lagstiftning gällande upphandling (Sundstrand, 2010; LOU 2007:1091). Principerna följer nedan:

- **Likabehandlingsprincipen**

Innebär nolltolerans till positiv eller negativ särbehandling, av leverantörer, och understyrker ett viktigt syfte med LOU, nämligen att möjliggöra att alla leverantörer kan konkurrera på lika villkor.

- **Principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet**

Direkt eller indirekt diskriminering av leverantör på grund av nationalitet eller geografiskt område är direkt förbjudet.

- **Proportionalitetsprincipen**

I förfrågningsunderlaget framställer den upphandlande myndigheten en del krav och kriterier som grund för tilldelning av kontrakt, dessa måste vara i proportion med det föremål eller den tjänst som avses upphandlas.

- **Principen om transparens**

I förfrågningsunderlaget anges hur leverantörernas anbud kommer att utvärderas, lagen kräver tillräcklig information från den upphandlande myndigheten för att varje leverantör ska ges lika möjlighet att lämna konkurrensmässiga anbud. Information får sedan inte väsentligt ändras.

- **Principen om ömsesidigt erkännande**

De intyg och certifikat som utfärdas av länder inom EU ska accepteras i alla medlemsländer, med förutsättning att de motsvarar de krav som ställs i upphandlingen (Sundstrand, 2010).

All upphandling är idag lagstadgad i LOU, dock berör EU-direktiven endast de upphandlingar med ett värde som överstiger de tröskelvärden EU fastställt. Idag finns följande tröskelvärden fastställda:

Varor och tjänster	Euro	SEK
Statliga myndigheter	130 000	1 233 401
Övriga upphandlande myndigheter (t ex kommuner, landsting, allmännyttiga bolag, föreningar, stiftelser)	200 000	1 897 540
Byggtreprenader		
Samtliga upphandlande myndigheter	5 000 000	47 438 500

Figur 1. Tröskelvärden inom EU.

Om det sammanlagda beloppet för upphandlingen understiger de fastställda tröskelvärdena innebär det att upphandlingen inte har något gränsöverskridande intresse. EU-rätten har därför lämnat frihet till det enskilda medlemslandet att själv reglera dessa upphandlingar, i LOU har Sverige infört kapitel 15 där upphandlingar utan gränsöverskridande intresse behandlas. Sverige har, trots fria händer från EU, beslutat att kapitel 15 ska följa de grundläggande rättsprinciper, inom offentlig upphandling, som ovan nämndes. Detta gäller även de upphandlingar som omfattas av sekretess för rikets säkerhet och upphandlingar som rör B- tjänster (Sundstrand, 2010). LOU har klassificerat tjänster som A och B tjänster, B-tjänster behandlas enligt LOU kapitel 15 eftersom de, i motsats till A-tjänster, inte anses kunna dra nytta av utländsk konkurrens, bland annat på grund av nationella regler (Konkurrensverket, 2012).

3.1.1. Upphandlingsprocessen

Enligt LOU 4: 1§ finns tre olika tillvägagångssätt för myndigheten att utföra en upphandling, kortfattat innebär de följande:

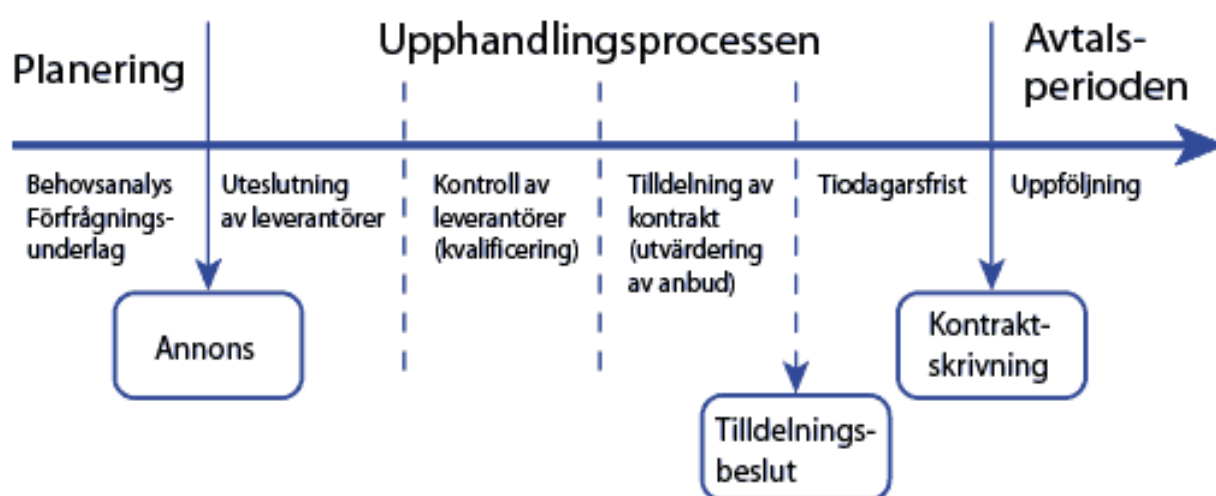
- **Öppet förfarande:** Innebär att alla leverantörer kan lämna anbud (LOU 2: 22§)
- **Selektivt förfarande:** Sker i en tvåstegsprocess, där först alla leverantörer får ansöka om att vara med i upphandlingen, och myndigheten sedan väljer ut ett visst antal leverantörer som får lämna anbud (LOU 2: 16§)
- **Förhandlat förfarande:** Är också en tvåstegsprocess, precis som ovan, men här tillåts myndigheten även förhandla med leverantörerna (LOU 2: 9 §)

Om upphandlingen understiger tröskelvärdet sker upphandlingen enligt LOU 15: 3§ och utförs genom

- **Förenklat förfarande:** Innebär att alla leverantörer har rätt att delta (LOU 2: 24§).

- **Urvalsförfarande:** Är precis som selektivt och förhandlat förfarande en tvåstegsprocess, där leverantörerna får ansöka om att lämna anbud, och där sedan väljer myndigheten ut vissa leverantörerna som tillåts lämna anbud (LOU 2: 25§).
- **Direktupphandling:** Ställer inga krav på anbud i viss form (LOU 2: 23§), dock kan denna form endast användas om upphandlingens totala värde högst uppgår till 15 % av tröskelvärdet eller om det föreligger synnerliga skäl (LOU 15: 3§).

Figur 2 nedan beskriver hur upphandlingsprocessen ser ut.



Figur 2. Upphandlingsprocessen (Konkurrensverket, 2012).

LOU reglerar hela processen från förfrågningsunderlag till kontraktsskrivning. På vilka grunder myndigheten ska anta en leverantör regleras i LOU kapitel 12, de två alternativa tilldelningsgrunderna är: *Det ekonomiskt mest fördelaktiga* eller *Det anbud med lägst pris* (LOU 12: 1§; LOU 15: 16§). Vid det förstnämnda sker viktning eller prioriteringsordning av olika kriterier. I det sistnämnda avgörs tilldelning av kontrakt enbart utifrån priset (Sundstrand, 2010).

Det sista steget i processen är enligt bilden ovan uppföljning, vilket inte är reglerat i LOU. För myndigheten är utformandet av förfrågningsunderlaget och de villkor som fastställs i kontraktet viktigt eftersom dessa utgör grunden för att myndigheten senare ska kunna kontrollera så att leverantören levererar i enlighet med överenskommelsen (Kammarkollegiet, 2012).

I nästkommande stycken kommer den offentliga sektorns förändrade roll och hur kontrakt via offentlig upphandling blivit en central del i modern styrning att beskrivas i syfte att ge en djupare förståelse för kontraktets betydelse i uppföljningsprocessen.

3.2. Den offentliga sektorns förändring och dess användning av kontrakt

Den offentliga sektorn har till följd av en rad reformer förändrats dramatiskt de senaste årtiondena (Greve, 2008). Bakgrunden till utvecklingen går att söka i den kritik som alltsedan efterdyningarna av 1970-talets oljekris riktats mot välfärdsstaten som system och som ifrågasatte statens praktiska förmåga att möta medborgarnas krav på trygghet och sociala tjänster samt självbestämmande (Rothstein, 2001; Lundqvist, 2001).

Ett samlingsbegrepp för reformerna av offentlig sektor, som syftat till att överkomma ineffektivitetsproblem i offentlig sektor, och sätta valfrihet för medborgaren i centrum, är New Public Management (NPM). NPM syftar till att utnyttja den privata sektorns marknadsmekanismer, bland annat genom privatisering av tidigare offentligt bedriven verksamhet (Van Thiel & Leeuw, 2002). Enligt Bromberg (2009) är syftet med NPM att politiker ska styra tjänstemän för verksamheter med mål eller resultat, och samtidigt utkräva ansvar. NPM bidrar därför till en hög prioritet av att mäta produktion och resultat, således ger NPM ny betydelse för uppföljning och olika mätsystem av verksamhet (Bromberg, 2009).

Till följd av denna utveckling har kontraktering via offentlig upphandling blivit en central del i modern styrning, och är numera en av nyckelinstitutionerna för att leverera offentlig service till medborgarna och för att bygga infrastruktur. Det har till och med hävdats att vi nu stigit in i kontrakteringens tidsålder eller att kontrakteringen i sig är NPM (Greve, 2008).

I följande avsnitt kommer först en teoretisk utgångspunkt till erfarenhet och samverkan beskrivas eftersom vi vill definiera begreppen som vi sedan använder vid analys av sambandet mellan erfarenhet och uppföljningsmekanismer.

3.3. Erfarenhet och samverkan

Studien kommer att använda begreppet erfarenhet för att benämna huruvida myndigheter tagit kunskap av tidigare upphandlingsprocesser. För att definiera vad erfarenhet innebär tillämpar vi Peter Senges (2006) teorier från boken *Den femte*

disciplinen, som beskriver den lärande organisationen. Enligt (Örtenblad, 2009) åsyftar lärande enligt Senges synsätt det lärande som uppstår när arbete utförs och inte genom formella kurser, vilket är i linje med denna studies syn på erfarenhet av tidigare upphandlingsprocesser. Med erfarenhet avses här således inte teoretisk kunskap kring upphandling. Den lärande organisationen kan, enligt Senges, betraktas utifrån fem olika synsätt; *Lärande i arbetet*, *Klimat för lärande*, *Lärande struktur*, *Organisatoriskt lärande (äldre variant)*, *Organisatoriskt lärande (nyare variant)*. Den form av lärande som anses lämpligast för följande studie är *organisatoriskt lärande (den äldre varianten)*, eftersom lärande då betraktas som en process och inte som en organisationsform. Det är dels organisationen som lär genom att lagra kunskap i dess minne, men också individerna som är lärande genom att programmera sådant som är viktigt för organisationens förbättring. Detta innebär att individen lär, men att lärdomarna sedan används för hela organisationen (Örtenblad, 2009).

Enligt Örtenblad (2009) blir synsättet, *organisatoriskt lärande (äldre variant)*, ett medel för att den ska befinna sig i en process med förändring. Synsättet genomsyras av organisationer som är ute efter ständiga utvärderingar och förbättringar av det befintliga tankesättet. Information lagras i form av kunskaper för organisationen, vilket i nästa led kan skapa nya rutiner, regler, manualer, dokument eller ny kultur (Örtenblad, 2009). Det organisatoriska synsättets (äldre variant) pekar på hur vi definierar erfarenhet i upphandlingsprocessen. Synsättet skapar en föreställning om att erfarenhet i upphandlingsprocesser kan leda till att upphandlande myndigheter utvärderar rutiner och riktlinjer samt utarbetar nya styrdokument som förbättrar upphandlingsprocessen.

Samverkan är ett annat begrepp som i studien beaktas i samband med upphandlande myndigheters nyttjande av uppföljningsmekanismer. Med samverkan avses här det erfarenhetsutbyte och samarbete som kan uppstå mellan myndigheter och/eller mellan myndighet och leverantör. Samverksansbegreppet ligger nära begreppet nätverkande. Svensson, Jakobsson och Åberg (2001) menar att det finns en inneboende utvecklingskraft i nätverk, och författarna beskriver nätverkskompetensen som en förmåga att utnyttja andras kunskap i sin egen verksamhet. Svensson et al (2001) betonar betydelsen av att söka kunskap och utveckla nya kontakter för att pröva idéer och delta i en öppen dialog kring förbättring. Det betonas att nätverkande bygger på frivillighet och en vilja till utveckling och engagemang. Svensson et als (2001) undersökning av hur samarbete och nätverkande fungerar mellan myndigheter visar att

en del har strikta regler för om myndigheten fick samverka med andra eller ej. Inom andra myndigheter accepterades en stor valfrihet.

Svensson et als (2001) definition av nätverkande överensstämmar med studiens syn på samverkan. I denna studie beaktas även myndighetens möjligheter till samverkan med leverantörer och andra organisationer.

Erfarenhet och samverkan är utifrån ovanstående definitioner, intressanta aspekter att ta hänsyn till då upphandlande myndigheters nyttjande av uppföljningsmekanismer analyseras. Nedan kommer en övergripande teori, principal agent teorin, som behandlar förhållandet mellan en beställare (principal) och en leverantör (agent) att presenteras.

3.4. Principal agent teorin

Utgångspunkten i principal agent teorin är att principalen vill uppnå något, till exempel att bedriva en verksamhet med en viss standard. Principalen saknar dock kunskap eller andra resurser för ändamålet och ger därför en agent i uppgift att utföra det önskvärda (Hansson, 2011). Kontraktet som upprättas mellan principal och agent är centralt då det involverar en handlingsfrihet och bestämmanderätt över det som ska utföras från principalen till agenten (Jensen & Meckling, 1976; Soudry, 2006; McCue & Prier, 2006). Det är kontraktet som stadfäster relationen mellan principal och agent (Hansson, 2011).

Då det är agenten som besitter kompetens, som principalen saknar, finns det en informationsasymmetri dem emellan (McCue & Prier, 2006; Hansson, 2011). Detta skapar en osäkerhet, inte enbart i diskrepansen gällande kunskapsnivån, utan även kring huruvida agentens agerande är i linje med principalens intresse. Agenten kan dra nytta av sin gynnsammare informationsposition och därmed agera på ett sätt som gynnar de egna preferenserna mer än principalens (McCue & Prier, 2006). För att reducera osäkerheten och informationsasymmetrin i relationen till agenten kan en principal genom kontraktet införa olika krav och incitament för att agenten ska agera i enlighet med principalens preferenser (Hansson, 2010; Soudry 2006). Principal agent teorin sätter således fokus på en central problematik som rör uppföljning. Teorin pekar på agentens intresse av att inte rapportera information eller att dölja sitt agerande för principalen, vilket således kan säga öka behovet av uppföljning.

3.4.1. Offentlig upphandling betraktat som en delegationskedja

Den delegation av befogenheter, i enlighet med kontraktet som principalen överlåter till agenten att utföra, kan utifrån principal agent teorin beskrivas som en delegationskedja. Vid offentlig upphandling kan denna kedja sägas starta i en politisk dimension, där valda politiker (agenter) företräder väljare (principaler). Politiker agerar sedan principaler genom att formulera politiska mål och visioner som överlåts åt förvaltningens tjänstemän (agenter) att genomdriva (Hansson, 2011). Så som framgår av resonemanget är rollen som en aktör iklädd sig kontextberoende. Utgångspunkt för följande studie, som behandlar uppföljning, är att upphandlande myndighet agerar principal och leverantören följaktligen blir agent.

3.4.2. Relationsperspektiv och neoklassiskt perspektiv samt dess betydelse för uppföljning

En viktig utgångspunkt för följande studie är principal agent teorins perspektiv och dess fokus på relationen mellan dem. Det är kontraktet som reglerar denna relation mellan upphandlande myndighet och leverantör. Alla de krav och villkor som en upphandlande myndighet kan ställa för att kunna kontrollera och följa upp leveransen av varan eller tjänsten måste finnas med i kontraktet (Kammarkollegiet, 2011; SKL, 2011).

I enlighet med principal agent teorins utgångspunkt gäller det således för den upphandlande myndigheten att skriva kontrakt som skyddar mot att leverantören agerar i egenintresse. Detta synsätt är i linje med ett *neoklassiskt perspektiv* på kontrakt. Utifrån detta perspektiv har kontrakt tydligt specificerade mål, resultat och sanktioner. Ett viktigt mål är att minimera osäkerhet genom att villkor skrivs in i kontraktet (Domberger, 1998). Kontroll och uppföljning för den upphandlande myndigheten blir därmed mycket viktigt, och också nära kopplat till det detaljerade kontraktets villkor och krav. Med ett detaljerat kontrakt som tydligt specificerar mål och resultat, blir uppföljningen inriktad på att kontrollera så att leverantören lever upp till dessa mål och resultat. Då kontraktet ska i enlighet med ett neoklassiskt perspektiv reglera sanktioner, handlar uppföljning således även om att bedöma om kontraktsbrott skett.

Det finns dock andra sätt att betrakta kontrakt på, vilket också gör att en upphandlande myndighets syn på uppföljning kan se annorlunda ut. Utifrån ett *relationsperspektiv* på

kontrakt är utgångspunkten istället att alla mål och villkor inte kan specificeras på förhand, inte ens alla resultat kan bestämmas på förhand. Fokus läggs istället på att specificera procedurer som möjliggör för parterna att hantera problem och utmaningar efterhand som de uppkommer. Eftersom det är, utifrån ett relationskontraktsperspektiv, omöjligt att veta allt i förväg accepteras också osäkerhet (Greve, 2008). Domberger (1998) menar att kontraktskontrollen, det vill säga uppföljningen, sker genom samverkan mellan parterna och att tonvikten ligger mer på uppmuntran av gemensamma intressen än sanktioner vid kontraktsbrott (Domberger, 1998). Utifrån detta resonemang blir uppföljning ett delat intresse för upphandlande myndighet och leverantör. Såväl upphandlande myndighet som leverantör har ett intresse av att nå upp till de mål som de delar, och uppföljningen syftar till att kontrollera så att detta görs.

I sammanhanget menar vi att det inte går att kringgå det faktum att alla de möjligheter som en upphandlande myndighet önskar kunna följa upp också måste finnas med i kontraktet. Detta är i enlighet med den lagstiftning som reglerar ämnesområdet offentlig upphandling. Vi menar att det åter igen sätter fokus på kontraktet, dess villkor och krav som däri skall finnas. För denna studie anses ett neoklassiskt perspektiv på kontraktet vara lämpligast att utgå från. Det handlar om kontroll, om att myndigheten får kunskap om att den får levererat vad den betalt för. Detta är också en av de punkter som Kettl (1993) lyfter fram som betydelsefullt för en upphandlande myndighet att ha kontroll över, den måste veta vad den har köpt in.

Eftersom samverkan, mellan myndigheter och mellan myndighet och leverantör beaktas i denna studie, bidrar även ett relationsperspektiv på kontraktet med viktig förståelse för hur kontrakt och uppföljning kan sammankopplas. Utifrån relationsperspektivet delar den upphandlande myndigheten och leverantören ett intresse av att nå gemensamma mål. Aktörerna, den offentliga och privata, kan således uppnå målen genom gemensam ansträngning och samverkan. Där de båda drar nytta av varandras kompetens och erfarenheter. Att leverantörer också har ett intresse av att uppföljning sker styrks av en statlig upphandlingsrapport (SOU 2011: 73). Enligt rapporten finns det en önskan från många företag att upphandlande myndigheter följer upp sina upphandlingar. Som orsaker för denna önskan om uppföljning nämns bland annat att säkerställa konkurrensen och att få bekräftelse på att levererade varor och tjänster möter upphandlande myndighetens behov. Utifrån ett principal agent teoretiskt perspektiv

skulle dock denna önskan kunna förklaras med att de leverantörer som önskar en tydlig uppföljning är de som har mest att vinna på det, det vill säga seriösa leverantörer som hotas av att konkurreras ut av leverantörer som är mindre seriösa. Den kritik som riktats mot principal agent teorin är, enligt Greve (2008), dock om alla agenter, privata leverantörer av offentliga varor och tjänster, verkligen kan bedömas agera opportunistiskt. Perspektivet kritiserar för att snedvrider den ömsesidiga synen som finns på offentlig sektors värde (Greve, 2008).

3.4.3. Sammanfattning

Kontrakt kan utifrån olika teoretiska perspektiv betraktas olika, vilket också får konsekvenser för hur uppföljning kan beaktas. För denna studie som fokuserar på den upphandlande myndighetens uppföljning av kontrakt med privat leverantör anses ett neoklassiskt perspektiv vara lämpligt att utgå från. Kontraktet är i detta perspektiv ett kontrakt med specificerade mål och resultat som får till följd att uppföljningen inriktas på att kontrollera så att leverantören lever upp till dessa avtalade mål och resultat. En myndighet med erfarenhet av tidigare upphandlingar kan använda sin kompetens till att upprätta mer detaljerade och heltäckande kontrakt som rör uppföljning. Då studien även beaktar samverkan, inte enbart mellan myndigheter, är även relationsperspektivet och dess syn på uppföljning som ett gemensamt intresse mellan upphandlande myndighet och leverantör i detta sammanhang av vikt. En myndighet som samverkar med en annan organisation kan genom utbyte av kunskap och erfarenheter välja en viss form av uppföljning.

3.5. Syftet med uppföljning för upphandlande myndighet

I den offentliga sektorn har uppföljningsmekanismer, det vill säga på vilket sätt kommunen väljer att följa upp, ökat sedan offentlig upphandling intagit en central roll hos myndigheter (Rendon, 2008). Tilbury (2004) understryker att syftet med uppföljning är att definiera den politiska debatten och att skapa ett prestandamått som kan anses vara allmängiltig i hela samhället. Tilbury menar att uppföljningsmekanismer bör uppmuntras eftersom det omvandlar den politiska debatten i samhället och skapar uppmärksamhet kring vad som i själva verket är aktuellt att föra debatt om. Utifrån Tilburys argument bör uppföljning ske i syfte för hela samhället, som ett verktyg för att bedöma om de politiskt uppsatta målen blivit uppnådda (Tilbury 2004).

Denna studie utgår från den upphandlande myndighetens (principalens) behov av att göra uppföljning av leverantörens (agentens) leverans av varor eller tjänster under kontraktstiden. Enligt Kettl (1993) måste upphandlande myndigheter kunna avgöra vad det är de har köpt in. För att få kunskap om detta menar vi att en myndighet också måste göra uppföljningar för att kunna säkerställa att leveranserna av varor och/eller tjänster är i enlighet med kontraktet. Detta resonemang är i linje med Kammarkollegiet (2011), som varnar för att utebliven uppföljning kan leda till försämring av kvalitet med hänsyn till vad kontraktet egentligen avser, och i vissa fall uteblivna eller bristfälliga leveranser. En sekundär risk med utebliven uppföljning kan innebära att leverantörer med befintliga kontrakt eller framtida leverantörer inte respekterar eller lever upp till myndighetens uppställda krav. Detta kan i sin tur bidra till en klyfta mellan de seriösa och icke seriösa leverantörerna. Vilket beror på att de icke seriösa leverantörer kan vinna kostnadsfördelar genom att inte avse att leverera vad som avtalats och på så vis vinna fler upphandlingar. En sådan utgång menar Kammarkollegiet kan komma att hota hela upphandlingssystemet eftersom systemet bygger på konkurrens på lika villkor (Kammarkollegiet, 2011). Detta leder oss till frågan vilka uppföljningsmekanismer som en upphandlande myndighet kan använda sig av i syfte att följa upp pågående kontrakt, vilket behandlas i följande avsnitt.

3.6. Uppföljningsmekanismer

Enligt Rendon (2008) är det viktigt att hitta specifika uppföljningsmekanismer för varje typ av upphandling för att förbättra hela upphandlingsprocessen. Eftersom offentlig upphandling ökat i omfattning bidrar det till att kärnkompetensen hos myndigheter arbetar med offentlig upphandling och dess uppföljning (Rendon, 2008; Goldsmith & Eggers, 2004). Bromberg (2009) menar att det finns en mängd olika former för att mäta prestationer i verksamheter, men att dessa inte alltid är effektiva. Vilken typ av uppföljningsmekanism som bör användas för att vara effektiv är beroende av för vem det mäts (Bromberg, 2009). Denna studie utgår från att det är den upphandlande myndigheten som gör uppföljning av gällande kontrakt.

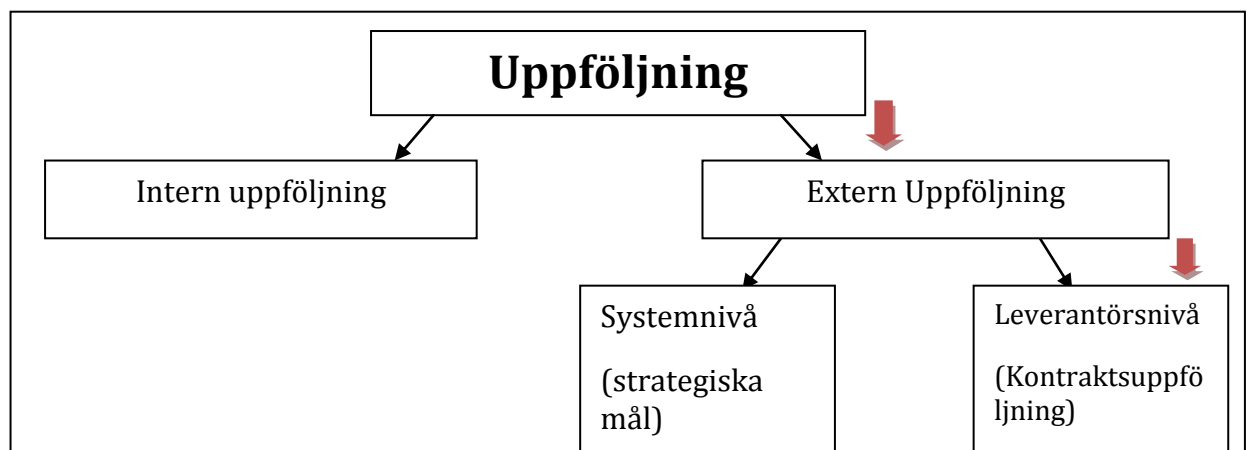
Kammarkollegiet (2011) har sammanställt en vägledning för myndigheter vid uppföljning av offentlig upphandling. Utifrån Kammarkollegiets diskussion har vi gjort uppdelningar, vilka presenteras i nedanstående bilder, av begreppet uppföljning som leder ner till det specifika undersökningsområdet för denna studie. Vi kompletterar Kammarkollegiets diskussion nedan med egna uppdelningar samt reflektioner utifrån

tidigare presenterade teoretiska perspektiv, *relationsperspektiv* och *neoklassisktperspektiv*.

Kammarkollegiet delar in begreppet uppföljning i två olika delar, vilka här benämns intern uppföljning och extern uppföljning. Den interna uppföljningen behandlar myndigheters uppföljning av sin egen upphandlings- och beställarfunktion, som till exempel hur myndigheten upphandlar och sköter sina inköp. Det andra uppföljningsperspektivet, det externa, beaktar uppföljning av vad som upphandlas och köps. Denna studie behandlar upphandlande myndighets uppföljning av kontrakt under kontraktperioden, det vill säga ett nyttjande av uppföljning som syftar till att myndigheten (principalen) försäkras om att den får de varor eller tjänster som den köpt in enligt kontraktet av leverantören (agenten).

Den externa uppföljningen kan sedan i sin tur delas in i två underliggande områden eller nivåer. I likhet med Kammarkollegiet (2011) benämns dessa två områden här för systemnivå och leverantörsnivå. Systemnivån beaktar strategiska mål, till exempel hur väl de politiskt uppsatta målen blivit uppfyllda eller andra mål i form av effekter av upphandlingen. Leverantörsnivån innefattar kontrollen av hur de, enligt kontraktet, fastställda kraven fullföljs.

Det är leverantörsnivån som kommer att analyseras i denna studie eftersom denna nivå behandlar själva kontraktsuppföljningen. Enligt kammarkollegiet är det uppföljningen av kontraktet som kontrollerar områden som kvalitetsresultat, prestationer och kvalitetssystem (Kammarkollegiet 2011). Bilden nedan visar studiens fokus på uppföljning, det vill säga extern uppföljning på leverantörsnivå.



Figur 3. Uppföljning som olika områden och nivåer, baseras på Kammarkollegiet, 2011.

Kammarkollegiet beskriver kontraktsuppföljningen på leverantörsnivå i olika steg. I det första steget identifieras vad som ska följas upp. Vad myndigheten kan följa upp beror på vilka krav myndigheten ställt på leverantören i upphandlingskontraktet. Myndigheten får, såsom tidigare ovan påpekats, inte följa upp något som inte är uppställt som krav i kontraktet. I nästa steg väljs vilken typ av uppföljningsmekanism som bör användas. I samband med detta bör också ställning tas till hur omfattande uppföljningen ska vara, vilket ska sättas i relation till vilket mervärde uppföljningen skapar för myndigheten (Kammarkollegiet, 2011).

Kammarkollegiet (2011) ger vägledande förslag på hur den upphandlande myndigheten kan följa upp kontrakt, vilka i studien benämns som uppföljningsmekanismer. För att få en övergripande bild över dem presenteras uppföljningsmekanismerna i en figur nedan. Kammarkollegiets föreslagna uppföljningsmekanismer har kompletterats med *Mätning av ekonomiska faktorer genom nyckeltal* eftersom vi anser att ekonomiska nyckeltal, som är vanligt förekommande inom ekonomistyrning (Igelström, 2008; Merchant & Van der Stede, 2011), också kan användas som uppföljningsmekanism. Följande uppföljningsmekanismer som kan användas på leverantörsnivån blir därmed enligt följande bild;

<p><u>Olika uppföljningsmekanismer för myndigheten att utnyttja vid kontraktsuppföljning:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Mätning av kvalitet genom nyckeltal- Bedömning och betygssättning- Besiktningar och inspektioner- Enkäter till tredjepartsanvändare- Funktionstester- Uppvisande av certifikat, intyg eller andra stödjande dokument- Stickprovskontroller och blindtester- Besök och kontroller, anmälda och oanmälda- Faktura kontroller- Mätning av ekonomiska faktorer genom nyckeltal- Revisioner- Egen rapportering från leverantörer- Regelbundna uppföljningsmöten- Fysiska leveranskontroller
--

Figur 4. Uppföljningsmekanismer (Kammarkollegiet, 2011)

3.6.1. De teoretiska perspektiven kopplade till uppföljningsmekanismerna

Som tidigare nämnts måste en myndighet som ämnar göra uppföljningar basera uppföljningsmekanismerna på det tidigare ingångna kontraktet. Vi har i ovanstående teoretiska diskussion kring olika perspektiv på kontrakt diskuterat *relationsperspektivet*

och *neoklassiskt perspektiv*. Vi bedömer att en indelning av uppföljningsmekanismer utifrån de två olika synsätten på kontrakt som studien beskriver är möjlig att göra. Greve (2008) menar att det finns olika former av kontrakt som kan användas för att reglera och göra leverantörerna redovisningsskyldiga för den kontrakterade verksamheten. I detta sammanhang är det främst upprättandet av detaljerade kontrakt som vi kopplar till ett *neoklassiskt perspektiv*, som vi benämner *neoklassiskt kontrakt*. Att låta leverantören reglera sig själv kopplar vi till ett *relationsperspektiv*, som vi benämner *relationskontrakt*. De båda perspektiven är av intresse i ett uppföljningssammanhang. Nedan ges exempel, i tre olika bilder, hur uppföljningsmekanismer kan delas upp utifrån myndighetens syn på *relationskontrakt* eller *neoklassiskt kontrakt*. Syftet med denna indelning är att förenkla och förtydliga det eventuella sambandet mellan olika synsätt att skriva kontrakt och val av uppföljningsmekanismer. Avsikten är inte att dra en hårddragen linje där vissa uppföljningsmekanismer enbart förekommer i ett teoretiskt perspektiv, utan istället önskar vi visa att ett visst teoretiskt perspektiv borde föredra en viss form av uppföljning, vilket nedan exemplifieras.

3.6.1.1. Neoklassiskt kontrakt

Det neoklassiska synsättet på kontraktet betonar betydelsen av ett tydligt kontrakt med specificerade mål och krav. Mätning av nyckeltal definieras här som typiska krav som ställs i kontraktet och kan följas upp genom att punktenligt betrakta vad som det tidigare avtalats om. Fakturakontroller handlar om att kontrollera om det som fakturerats stämmer med det som avtalats. Funktionstester och fysiska leveranskontroller utgår också från villkor och krav i kontraktet. Funktionstester som uppföljning handlar således om att följa upp att det som levererats överensstämmer med den standard som avtalats. Att kontrollera intyg och certifikat handlar om att kontrollera att de krav som ställts på leverantören vid upphandlingen fortfarande stämmer, vilket också kan bedömas vara ett neoklassiskt perspektiv på uppföljning. I figuren nedan återfinns de uppföljningsmekanismer som klassificerats som neoklassiska.

- Mätning av ekonomiska faktorer genom nyckeltal
- Fakturakontroller
- Fysiska leveranskontroller
- Mätning av kvalitet genom nyckeltal
- Funktionstester
- Uppvisande av certifikat, intyg eller andra stödande dokument

Figur 5. Uppföljningsmekanismer utifrån ett neoklassiskt kontrakt.

I samband med upprättande av bättre kontrakt framhåller Greve (2008) att empirisk erfarenhet bör ge information om olika strategier och taktiska möjligheter som ökar möjligheten att leverantörer uppfyller sina åtaganden. Med denna kunskap kan upphandlande myndigheter på så sätt bli bättre på att formulera och verkställa kontrakt på ett mer detaljerat sätt. Utifrån Greves resonemang handlar det således om att myndigheten bygger upp en kunskapsbas utifrån gjorda erfarenheter. Greve menar också att en variant att förbättra kontrakt är att fokusera mer på prestations- och prestandamål, och att bygga upp en prestationsbaserad styrningsmodell runt kontraktet. Detta tillvägagångssätt menar vi är i linje med ett neoklassiskt betraktelsesätt på kontrakt och hur principalen, genom ett ”vattentätt” kontrakt, kan skydda sig mot att agenten inte agerar i principalens intresse.

Ovanstående stycke skapar en föreställning om att vid ett neoklassiskt synsätt på kontraktet, kan den erfarenhet som myndigheten besitter gällande upphandling vara avgörande vid val av uppföljningsmekanismer. De uppföljningsmekanismer som den upphandlande myndigheten använder borde vara av detaljerad karaktär.

3.6.1.2. Relationskontrakt

Ett relationsperspektiv på ett kontrakt betonar att myndigheten och leverantören har ett gemensamt intresse av att uppnå ett mål. Egenrapportering anses här bygga på en form av samspel och tillit mellan båda parter, då myndigheten måste lita på att den rapportering leverantören redovisar är korrekt och görs i ett gemensamt intresse för en bättre verksamhet. Enkäter till tredjepartsanvändare bygger på det gemensamma intresset, att medborgaren ska vara nöjd med den levererade tjänsten, vilket myndighet

och leverantör vinner på tillsammans. Greve (2008) uttrycker att stickprovskontroller kan hänföras till ett relationsperspektiv eftersom det bygger på en form av tillit mellan myndighet och leverantör. Om myndigheten anser att det räcker med stickprovskontroller i jämförelse med kontinuerliga kontroller tyder det på tillit mellan parterna.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Egenrapportering från leverantörer- Enkäter till tredjepartsanvändare- Stickprovskontroller och blindtester |
|---|

Figur 6. Uppföljningsmekanismer utifrån ett relationskontrakt.

Greve (2008) lyfter fram är att inköpare kan samarbeta med leverantörer för att etablera lämpliga riktlinjer för hur reglering ska ske. Inköpare kan uppmuntra leverantörer till att ha rapporteringsschema och självbedömning samt tillvägagångssätt för att göra prestationsdata tillgänglig. På detta sätt, menar Greve, kan myndigheter spara tid, pengar, och kraft samtidigt som en rättvis reglering av beteende och agerande är i leverantörens händer. Upphandlande myndighet kan då endast rikta in sig på att förbättra leverantörens bedömningsmall och avlägga kontrollvisiter då och då (Greve, 2008). Denna form av reglering och uppföljning är enligt vår bedömning i linje med ett relationsperspektiv på kontrakt.

Ovanstående stycke skapar en föreställning om att vid ett relationsmässigt synsätt på kontraktet, är samverkan mellan myndighet och leverantör avgörande vid val av uppföljningsmekanismer. De uppföljningsmekanismer som den upphandlande myndigheten använder borde vara av tillits- och egenrapporteringskaraktär.

3.6.1.3. Hybridgrupp

Nedanstående box innehåller uppföljningsmekanismer som bedöms innehålla båda perspektiven, och därför har de hänförts till en hybridgrupp. Revisioner görs i syfte för att kontrollera att det som avtalats i kontraktet har levererats. Men myndighet och leverantör kan också ha stöd och hjälp av revisionen för att bedöma om mål som är gemensamma har uppnåtts. Regelbundna uppföljningsmöten kan hänföras enligt båda perspektiven eftersom det är beroende på i vilket syfte det utförs. Om det sker som en form av diskussion kring förbättring kan det sägas luta mer åt ett relationsperspektiv,

men om det handlar om kontroll av kontrakt kan det bedömas vara mer mot ett neoklassiskt perspektiv. De uppföljningsmekanismer som kan ses som en hybrid av neoklassisk och relationsperspektiv följer i figuren nedan.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Revisioner- Besiktningar och inspektioner- Regelbundna uppföljningsmöten- Besök och kontroller. anmälda och oanmälda |
|---|

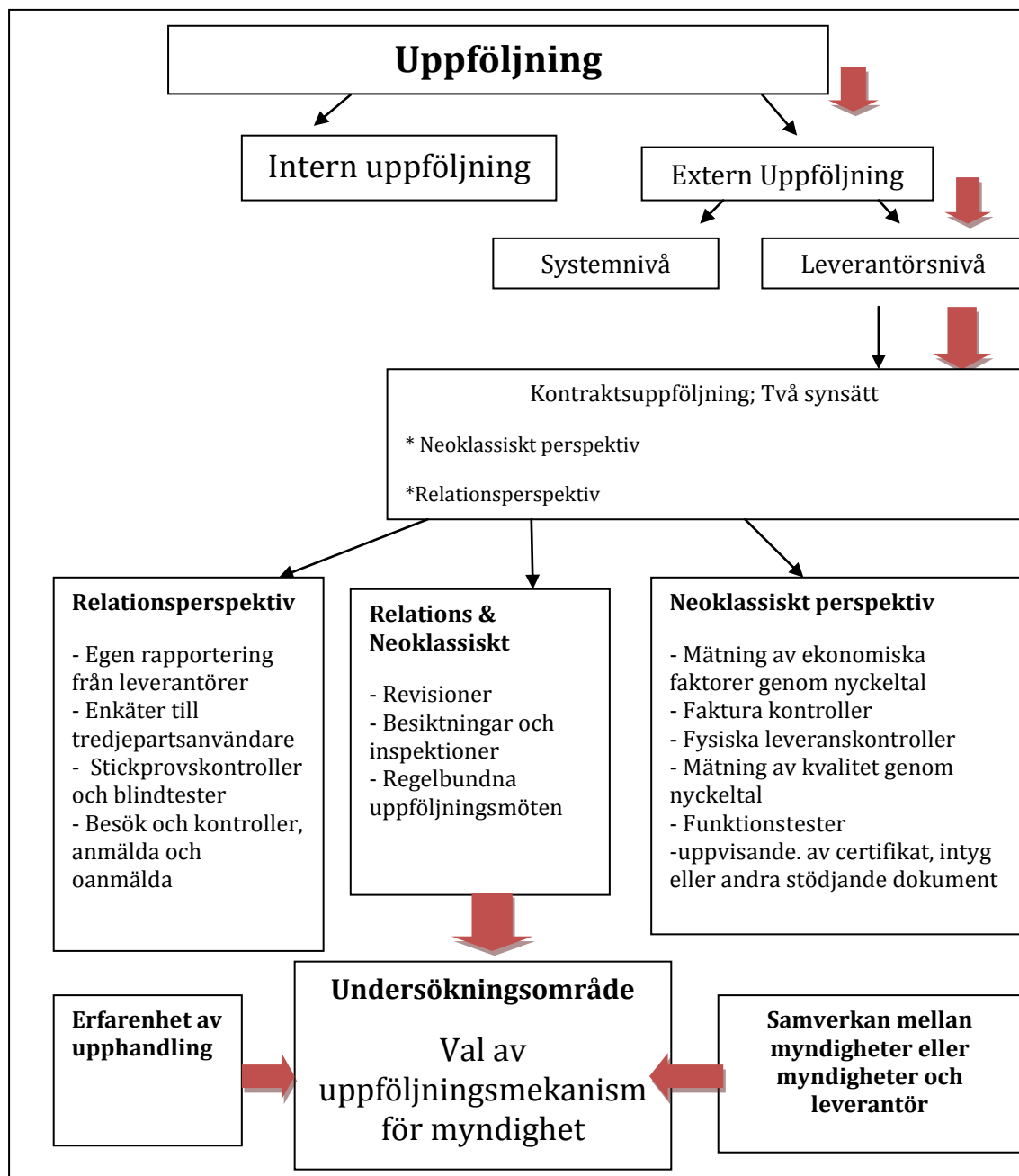
Figur 7. Uppföljningsmekanismer som kan ses utifrån båda kontraktsperspektiven.

Ovanstående stycke skapar en föreställning om att vid hybriditet gällande teoretiskt perspektiv, poängteras både samverkan mellan myndighet och leverantör, samt erfarenhet som myndigheten besitter gällande upphandling, vilket ger att uppföljningsmekanismerna är flera och karaktäriseras av större omfattning.

3.6.2. Sammanfattning

Utifrån en upphandlande myndighets perspektiv finns det ett antal mekanismer att välja mellan för att göra uppföljningar av de upphandlade varorna eller tjänsterna under kontraktperioden. Eftersom studien tidigare lagt fram att vilket synsätt den upphandlande myndigheten har på kontraktet speglar hur myndigheten sedan använder uppföljningsmekanismer, så har uppföljningsmekanismerna klassificerats utifrån dessa två olika kontraktsperspektiv.

Det har också i kapitlet diskuterats att myndighetens empiriska erfarenhet kan komma att avgöra hur myndigheten utformar kontraktet, vilket kan leda till att kontraktet blir, i enlighet med ett neoklassiskt synsätt, mer detaljerat och specificerat. Vid ett relationssynsätt på kontraktet kan samverkan mellan myndighet och leverantör ha avgörande betydelse. Med mer betoning på samverkan, utifrån ett relationsperspektiv, så blir egenrapportering och tillit viktiga faktorer. Men Studien avser att analysera erfarenhet och samverkan oavsett vilket helhetsperspektiv myndigheten har vid kontraktsskrivande. Nedan sammanställs ovanstående diskussion i en bild.



Figur 8. Sammanfattning

Så som visas i bilden är vår föreställning att valet av uppföljningsmekanismer påverkas av vilken erfarenhet den upphandlande myndigheten har av tidigare upphandlingar, vilket är i linje med Greves (2008) resonemang om myndigheters empiriska kunskap. Vår föreställning ligger även i linje med Bhen (2003) som menar att vilken uppföljningsmekanism som är lämpligast bör beslutas genom att myndigheten beaktar hur andra myndigheter tidigare gjort.

Vår föreställning är även att val av uppföljningsmekanismer kan komma att påverkas av samverkan med andra organisationer, såsom myndigheter, leverantörer eller andra involverade aktörer. Studien avser, oavsett om kontraktet är enligt ett relationsperspektiv eller ett neoklassiskt perspektiv, att undersöka hur erfarenhet och samverkan påverkar valet av uppföljningsmekanismer.

Med utgångspunkt i de kontraktsteoretiska perspektiven och uppföljningsmekanismerna på leverantörsnivån följer härfter den empiriska metoden i kapitel 4.

4. Empirisk metod

I det fjärde kapitlet beskrivs studiens empiriska metod, eftersom studien är kvalitativ diskuteras intervju som datainsamlingsmetod, och vilken empirisk ansats studien har. Vidare beskrivs studiens urval och den intervjuguide som använts. Slutligen presenteras den pilotstudie som genomfördes före intervjuerna.

Följande studie syftar till att förstå hur tidigare erfarenheter av upphandlingsprocessen och samverkan mellan myndigheter eller mellan myndighet och leverantör påverkar nyttjandet av uppföljningsmekanismer. Som tidigare presenterats i kapitel 2 har, till följd av att studien behandlar ett relativt outforskat område, en explorativ forskningsstrategi valts. Undersökningens forskningsansats är abduktiv, det vill säga en kombination av induktiv och deduktiv. Denna kombination föreligger då studien utgår från en förförståelse, som inhämtats genom litteraturstudie (se referenslista). Utifrån litteraturstudien har en modell (figur 9) utarbetats som sedan används som utgångspunkt vid insamling och analys av data. Modellen är dock övergripande då vi i litteraturstudien inte funnit specifika kopplingar mellan olika faktorer som påverkar nyttjandet av uppföljningsmekanismer. Modellen belyser därför snarare områden (erfarenhet och samverkan samt syn på kontrakt) som kan vara av vikt för nyttjande av uppföljningsmekanismer. För att belysa problemställningen sker insamling av kvalitativ data genom intervjuer med sakkunniga på upphandlande myndigheter, och som arbetar med offentlig upphandling. Intervjudatainsamlingen kommer att ske vid sex intervjutillfällen.

4.1. Intervju som datainsamlingsmetod

En intervju kan beskrivas som en målinriktad diskussion mellan två eller flera personer. Intervju som metod kan delas in i tre kategorier, strukturerad, semistrukturerad och ostrukturerad intervju/(djupintervju) (Saunders, 2005; Denscombe, 2000). Utifrån studiens syfte är en semistrukturerad intervjumetod att föredra. Målet med intervjuerna är att få en uppfattning om tre specifika områden för att sedan kunna dra slutsatser om eventuella samband. De tre områdena är upphandlande myndighets erfarenhet av upphandling, eventuell samverkan med andra myndigheter och/eller leverantörer samt

vilka uppföljningsmekanismer som nyttjas för att följa upp varan eller tjänsten under gällande kontraktperiod. Detta innebär att vi vill styra intervjun till att behandla just dessa temaområden. Frågorna vi ställer ska öppna för information av kvalitativ karaktär, där respondenten (den intervjuade personen) således ska ha möjlighet att fritt besvara frågan och utveckla sina synpunkter. Fördelen med semistrukturerade intervjuer är att intervjuaren kan vara flexibel och lyhörd för respondenten. Genom följdfrågor kan intervjupersonen uppmanas till att berätta mer om särskilt intressanta och viktiga aspekter, vilket kan bidra till ökad förståelse för ämnet (Saunders, 2005; Denscombe, 2000). Fördelen med den semistrukturerade intervjuformen är också att den kan användas för explorativa studier i syfte att förstå sambandet mellan olika variabler (Saunders, 2005).

Intervju som metod att samla in data av kvalitativ karaktär har således många fördelar. En intervju med en sakkunnig kan ge relevant och insiktsfull kunskap för just det undersökta området. Det går dock inte att kringgå att en intervju också innebär ett möte mellan minst två personer, och att vi som intervjuare och den kontext inom vilken intervjun sker, inverkar på respondenten och de svar som denne ger. Data som samlats in via intervju blir på så sätt till viss mån unika och kontextberoende, vilket således har en ogynnsam effekt på tillförlitligheten. Intervjuarens inverkan på respondenten, intervjuareffekten, kan göra att respondenten väljer att svara på ett visst sätt eller en viss riktning. Insamlad data i form av intervjusvaren kan därmed sägas grunda sig mer på vad respondenten sagt än vad han eller hon i verkligheten gör (Denscombe, 2000). Vi som intervjuare är således med vid själva insamlandet av datamaterial och kan inte vara helt objektiva, insamlandet av data och analysen av densamma kan inte helt separeras, eftersom det inte går att kringgå att spontan tolkning görs samtidigt som själva intervjun sker (Rosengren och Arvidsson, 2002). Detta är givetvis viktiga aspekter att ta hänsyn till och beakta vid analys av insamlad data via intervjuer. Vi menar dock att fördelarna med intervjuer, i detta fall semistrukturerade, överväger och är i linje med studiens syfte om ökad förståelse för det studerade fenomenet, den valda explorativa forskningsstrategin och den deduktiva ansatsen samt den kvalitativa metoden.

4.2. Tvärsnittsansats

Den empiriska studien i form av intervjuer genomförs vid ett intervjutillfälle per intervjuobjekt. Intervjun av respondenten, sakkunnig vid upphandlande myndighet, görs av författarna och sker i form av ett personligt möte, förutom vid två tillfällen då kortare intervju genomförts per telefon. Studien är därmed att betrakta som en tvärsnittsstudie, det vill säga att insamlingen av data genom intervju görs vid endast ett tillfälle, förutom vid telefonintervju som följs upp med ett kompletterande mejlutbyte där de två kommunerna har möjlighet att begrunda förslag på olika uppföljningsmekanismer. Syftet är således inte att återkommande studera fenomenet över tid som vid longitudinell ansats (Christensen, Engdahl, Grääs och Haglund, 2001). Valet av tvärsnittsansats faller sig naturligt av de tidsramar som givits för uppgiften att författa en examensuppsats.

4.3. Primär och sekundärdata

I syfte att nå en förståelse för hur tidigare erfarenheter av upphandlingsprocessen påverkar nyttjandet av uppföljningsmekanismer används både primärdata och sekundärdata. Primärdata, som utgörs av ny och tidigare obehandlad information, samlas in via intervjuer med tjänstemän som arbetar med offentlig upphandling på kommuner (Christensen et al, 2001). Anpassningen till problemställningen har gjorts genom utarbetningen av en intervjuguide, vilken också utgjort ett stöd för datasammanställningen. Studien använder sig även av sekundärdata, information som tidigare samlats in och sammanställts i ett annat sammanhang (Christensen et al, 2001). Sekundärdata används i denna studie för att nå en förförståelse om kommunen där personen vi intervjuar arbetar och för att få kompletterande information till de data som samlas in via intervjuerna. Information om kommunernas organisation och riktlinjer kring uppföljning av offentliga upphandlingar har således, då sådan funnits tillgänglig, även inhämtats via kommunens hemsida, som till exempel policydokument och revisionsrapporter.

4.4. Urval

Empiri i denna studie består av sekundärdata och primärdata från sex kommuner. Fyra av dessa sex intervjuer genomfördes i ett möte med intervjupersonen/intervjupersonerna (Kommun A, Kommun B, Kommun C och Kommun D), medan de två andra (Kommun E och Kommun F) utgörs av telefonintervjuer. Först genomfördes tre platsintervjuer och

därefter telefonintervjuerna samt slutligen ytterligare en platsintervju. De två telefonintervjuerna, som är av kortare karaktär och mer direkt inriktade på nyttjandet av uppföljningsmekanismer, kunde genomföras tack vare den kunskap och förståelse som inhämtats via tidigare mer djupgående intervjuer, men också för att inhämta ytterligare information från kommuner utanför vårt närområde. Vår ambition var att genomföra fler intervjuer men då tiden varit begränsad har detta inte varit möjligt. Urvalet av intervjupersoner, sakkunniga inom upphandling, har delvis skett via ett bekvämlighetsurval genom att söka upp tidigare kontakter med sakkunnig på kommunen, som i fallet Kommun A och Kommun B, och delvis också utifrån nära geografiskt placerade kommuner i förhållande till vår boendeort, Kommun C, Kommun D och Kommun B. Kommun F och Kommun E valdes eftersom F utgörs av en stor kommun och E en liten kommun till storlek.

4.4.1 Respondenter

De personer som intervjuats i studien arbetar alla med offentlig upphandling i sina kommuner. De har dock alla, mer eller mindre, olika befattningar i den kommunala upphandlingsorganisationen. Att utfallet av intervjupersoner har blivit så beror delvis på vem som presenterats som upphandlingsansvarig på kommunens hemsida och som därför kontaktats (Kommun D, Kommun F och Kommun E), men det beror även på ett medvetet val från vår sida att bredda vår undersökning med intervjuer av personer i exempelvis ledande position för en stor upphandlingsenhet (Kommun C) eller som arbetar med byggupphandlingar (Kommun B). Valet har även gjorts utifrån vår vetskap om att intervjupersonen har både kunskap om offentlig upphandling och möjlighet till att ge oss vidare handledning (Kommun A). Ambitionen med att intervjua personer på olika befattningar och på olika nivåer i organisationen har gjorts i syfte att få en bred information med olika infallsvinklar. Detta kan betraktas som en fördel då det öppnar för en bredare förståelse för studiens problemområde, men det kan också utgöra en nackdel. Nackdelen är att informationen som ges blir av skiftande karaktär då personerna har olika befattningar och eventuellt också betraktar och har olika kunskap om uppföljningsmekanismer. Jämförelser mellan kommunerna kan därmed bli svårare att göra då intervjupersoner inte har den informationen eller kunskapen som en annan person med annan befattning i samma kommun skulle haft, vilket måste beaktas i samband med analys och studiens slutsatser. Det är också viktigt att beakta, som vid alla intervjuer, att personerna som intervjuas också representerar antingen sig själv och/eller

en organisation, vilket gör att den information som delges oss vid intervjun naturligtvis på ett eller annat sätt, medvetet eller omedvetet, är färgat av personen, dess ställning och arbetsuppgifter. En chef representerar en hel organisation och kan därmed också sägas ha ett intresse av att ge en positiv bild av organisationens verksamhet och dess kontakt med andra organisationer/leverantörer samt hur uppföljning av kontrakt sker. Ett liknande intresse kan en tjänsteman ha, men denne kan också ha ett intresse av att mer lyfta fram sin egen kompetens och vad som han eller hon gör för uppföljningar, allt för att undvika att ge en negativ bild av sina egna, eller kollegers, prestationer inom sitt ansvarsområde. Med detta i beaktande, och med alla de reservationer som detta medför, kan det dock påpekas att alla personer som har intervjuats har, såsom representanter för offentlig förvaltning, bemött oss vänligt och professionellt, och utifrån detta har intervjupersonerna, enligt vår bedömning, också försökt att besvara våra frågor på ett öppet och reflekterande sätt. Med detta i beaktande, och alla de reservationer som detta medför, kan det dock påpekas att alla personer som har intervjuats har, såsom representanter för offentlig förvaltning, bemött oss vänligt och professionellt, och utifrån detta har intervjupersonerna, enligt vår bedömning, också försökt att besvara våra frågor på ett öppet och reflekterande sätt.

Intervjuer har genomförts med följande personer:

I kommun A intervjuas Respondent A, kommunjurist, som har en rådgivande funktion för upphandlingsenheten. Intervjun genomfördes under 1 timme och 40 minuter, 2012-05-16.

I Kommun B intervjuades Respondent B, som, inom Tekniska förvaltningen, arbetar som projektledare för byggupphandlingar. Intervjun pågick i 45 minuter, 2012-05-21.

I Kommun C intervjuades kommunens upphandlingschef på den centrala upphandlingsenheten, Respondent C. Intervjun pågick i 30 minuter, 2012-05-23.

I Kommun D genomfördes intervjun med Respondent D1, upphandlingssamordnare, och Respondent D2, upphandlare på centrala upphandlingsenheten. Intervjun genomfördes under 1 timme, 2012-05-24.

Telefonintervju genomfördes med Respondent E, upphandlare i Kommun E (20 minuter, 2012-05-23) och med Respondent F, inköpssamordnare i Kommun F (20 minuter, 2012-05-23).

4.5. Intervjuguide

I syfte att nå kunskap och förståelse genom semistrukturerade intervjuer för hur tidigare erfarenhet av upphandling och samverkan mellan myndigheter och/eller andra organisationer påverkar en upphandlande myndighets nyttjande av uppföljningsmekanismer har en intervjuguide utarbetats (se bilaga 1). Intervjuguiden har utifrån problemställningen delats in i tre temaområden.

Intervjuguiden inleds med frågor som rör såväl respondentens, den sakkunniges, som kommunens, den upphandlande myndighetens, erfarenhet av offentlig upphandling samt inom vilka områden som kommunen upphandlar. Syftet är att kunna dra slutsatser kring den upphandlande myndighetens erfarenhet av offentlig upphandling. Nästa område behandlar frågor som rör samverkan med andra myndigheter och leverantörer för att vi ska kunna bilda oss en uppfattning om detta. Det avslutande temaområdet rör uppföljning, hur detta genomförs samt vilka uppföljningsmekanismer som fungerat alternativt inte fungerat. För att kunna identifiera vilka uppföljningsmekanismer kommunen använder, och för att inte riskera att färga intervjupersonens svar, har vi valt att inleda området med att ställa en öppen fråga kring vilka olika uppföljningsmekanismer intervjupersonen anser att kommunen använder sig av. Först efter att intervjupersonen givits möjlighet att reflektera och svara på denna öppna fråga, presenterar vi, i form av en utskrift, kammarkollegiets exempel (se figur 4) på val av uppföljningsmekanismer. Syftet med detta är att intervjupersonen ska ges ytterligare ett tillfälle att reflektera över vilka uppföljningsmekanismer som används, vilket ökar möjligheten att en mer rättvis bild ges, eftersom det kan vara lätt att förbise och glömma bort olika uppföljningsmekanismer som faktiskt används i kommunen. I Kapitel 5, vid sammanställning av intervjuerna, skiljer vi på svaret i den öppna frågan och svaret efter uppvisande av denna lista. Detta gör vi för att lättare kunna särskilja svaren vid analys och slutsats.

Tanken med intervjuguiden är att den endast ska fungera som en vägvisare för oss som intervjuare. Guiden har, så som framgår av namnet, främst ett ledande verktyg som ska

försäkra att intervjun och diskussionen upprätthålls inom ämnesområdet väsentligheter. Flexibilitet och närvaro har således i semistrukturerad anda prioriterats framför fast struktur. Det är också viktigt att framhålla att innan intervjun genomförts har vi som intervjuare gått igenom viktiga dokument, såsom policydokument, som är publicerade på den upphandlande myndighetens hemsida. Den information som där återfinns har också vägts in och därmed också kommit att ändra intervjuguiden för den specifika intervjusituationen. Intervjuguidens grundläggande uppdelning av tre temaområden, som ovan presenterats, har dock i all väsentlighet legat orörd.

4.5.1 insamling och bearbetning av data via intervjuguide

Intervjuerna genomfördes alla på ett liknande tillvägagångssätt, med undantag för telefonintervjuerna, som hade en något kortare karaktär. Intervjun inleddes med att vi kort och mycket allmänt, för att inte ge någon ledande information, presenterade vårt undersökningsområde, att vi tittar på hur kommuner är organiserade kring offentlig upphandling och hur olika kommuner väljer att följa upp upphandlingar under kontraktstiden.

Insamlingen och bearbetningen av primärdata har skett genom att intervjuerna spelades in på band med hjälp av bandspelare, förutom telefonintervjuerna, där anteckningar och omedelbar bearbetning genomfördes. Fördelen med bandupptagning är att det erbjuder en permanent och fullständig dokumentation av det som sägs i intervjun. Upptagningen fångar dock endast det uttalade ordet och inte den outtalade kommunikationen (Denscombe, 2000). Samtidigt menar vi att tack vare bandinspelningen har vi som intervjuare kunnat vara mer delaktiga och fokuserade på själva intervjun. Genom att lyssna på intervjuerna igen har vi dessutom, förhoppningsvis, undvikit feltolkningar i möjligaste mån. Det kan dock i sammanhanget påpekas att spela in intervjuer med hjälp av bandspelare också kan ha en inverkan på respondenten, så att denne svarar mindre öppet på frågorna eftersom allt spelas in ordagrant (Denscombe, 2000). Vi frågade alltid öppet om vi fick spela in intervjun, vilket alla respondenter gav sitt medgivande till. De intervjuer som spelats in på band transkriberades, i möjligaste mån ordagrant, och en bearbetning av materialet har sedan gjorts i syfte att ringa in de olika temaområdena och göra informationen mer läsvänlig och överskådlig. Vi har valt att redovisa bearbetning av det transkriberade materialet som bilagor (2-7). Tolkningen av insamlad intervjudata påbörjas således delvis redan vid intervjutillfället och transkriberingstillfället för att sedan fortsätta via bearbetningen och sammanställningen av materialet för att slutligen

analyseras. Varje kommun presenteras och analyseras var för sig, först därefter görs en komparativ analys där slutsatser och reflektioner diskuteras. Såsom tidigare diskuterats i kapitel 2 kommer studien inte, då kvalitativ metod används, leda till några generaliseringar. Syftet är istället att försöka nå en djupare förståelse och kunskap om det studerade fenomenet, vilket kan uppnås på det sätt som data här samlas in, bearbetas, analyseras och jämförs.

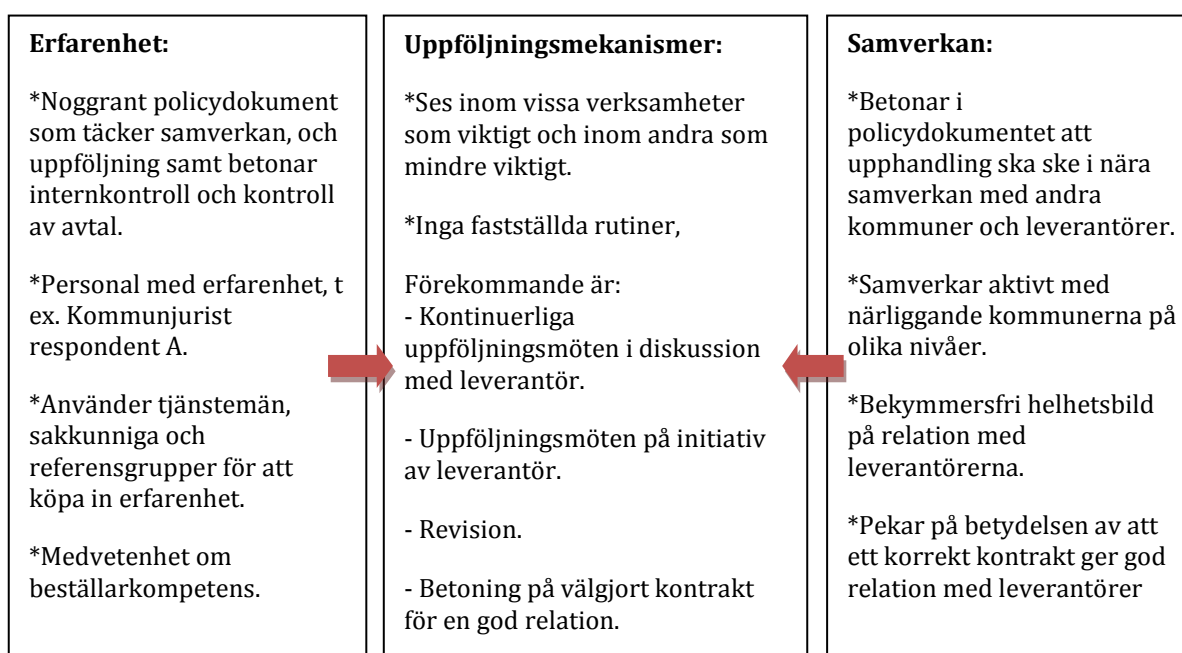
4.5. Pilotstudie

I syfte att pröva vår intervjuguide innan intervjutillfälle har vi presenterat dessa för Bert Andersson, Elprojekt i Malmö AB, som har en mångårig erfarenhet av offentlig upphandling inom bygg- och elbranschen, såväl som leverantör och besiktningsman som kontrollant och sakkunnig rådgivare åt upphandlande myndighet. Utifrån diskussionen med Bert Andersson gjordes mindre justeringar. Vi har valt att inleda empiriinsamlingen med att intervjua Respondent A, som är kommunjurist i kommun A. Detta av två skäl. Respondent A har föreläst om offentlig upphandling och har en djup kunskap i ämnet samtidigt som han har erfarenhet av att föreläsa och möta studenter. På så sätt blir intervjun med Respondent A både en väg att ytterligare vinna kunskap och förståelse för ämnet och ett sätt att inledningsvis pröva vår intervjuguide. Efter genomförd intervju gavs respondent A tillfälle att kommentera och ge tips för ändringar. Intervjuguiden bedömdes vara relevant och lämplig för undersökningsområdet, och den ansågs kunna användas på liknade sätt för resterande intervjuer.

5. Empirisk analys

I det femte kapitlet analyseras den empiri som presenteras i bilaga 2-7. Empirin kommer att analyseras utifrån erfarenhet, samverkan, uppföljningsmekanismer och olika perspektiv på kontrakt. Varje kommun analyseras var för sig och utgår från figur 9 i teoriavsnittet. Varje kommun inleds med att erfarenhet, uppföljningsmekanismer och samverkan åskådliggörs i var sin box, för att identifiera hur de ser ut i varje kommun. Avslutningsvis sammanfattas studiens analyser med slutsatser för vad som påverkar val av uppföljningsmekanismer.

5.1. Kommun A



Figur 9. Erfarenhet, uppföljning och samverkan i kommun A.

Enligt respondent A finns det inga fastställda rutiner som rör hur kommunen ska följa upp kontrakten under kontraktperioden. Det är mycket möjligt, och också troligt, att Kommun A använder sig av fler uppföljningsmekanismer än de fåtal som respondent A vid intervjutillfället nämnde vid den öppna frågan och vid uppvisandet av kammarkollegiets exempel på uppföljningsmekanismer. Respondent A menar att uppföljning är viktigt inom vissa verksamheter. Till exempel anses upphandling av

boende för ensamkommande flyktingbarn viktigt att följa upp eftersom verksamheten kan bedömas vara känslig för såväl tredje man (ensamkommande flyktingbarn) som kommunen. Inom andra mindre känsliga verksamheter ses uppföljning som mindre viktigt. En orsak till detta synsätt menar vi kan bero på Kommun As överlag goda relation med leverantörerna, en uppbyggd tillit till dem. Det kan också sägas finnas en uppbyggd tillit till kommunmedborgarna, som bedöms vara aktiva. Uppföljningen utgår då från tankesättet, "hör vi inget så fungerar det". Detta stämmer dock inte i ett fall, nämligen i upphandlingen av boende för ensamkommande flyktingbarn. I denna upphandling ses uppföljning, genom möte med leverantören, som mycket viktigt för att kvalitetssäkra en känslig verksamhet. Dessutom krävs uppföljningsmöten för att möta nytillkomna behov.

Så som tidigare presenterats i denna studie definieras erfarenhet som en form av lärande process, där individen lär, men att lärdomarna sedan används för hela organisationen (Örtenblad, 2009). Utifrån den information som vi tagit del av i form av policydokument, revisionsprotokoll, svar på revisionens utlåtande och intervjun med respondent A, menar vi att det finns en god organisatorisk grund för denna form av läroprocess kring upphandling i Kommun A. Respondent A har personligen lång erfarenhet av både statlig och kommunal upphandling, och både respondenten och upphandlingssamordnaren har dessutom en rådgivande funktion åt kommunens olika förvaltningsverksamheter rörande upphandling. Respondent A och upphandlingssamordnaren diskuterar dessutom ofta frågor som dyker upp rörande upphandling. Detta utbyte mellan Respondent A och upphandlingssamordnaren samt kommunikationen med de olika verksamhetsbeställarna bör borga för en god lärandemiljö där tidigare erfarenheter kring upphandling tas till vara. Greve (2008) benämner detta som empirisk erfarenhet. Erfarenhets- och kunskapsutbytet menar vi kan användas i ett framåtblickande syfte, det vill säga för att upprätta välformulerade förfrågningsunderlag och kontrakt där också uppföljning kan beaktas. Den ständiga diskussionen kring upphandling, tyder på att det finns ett intresse av att lära och förbättra kommunens verksamhet för upphandling. Ett annat sätt, där det finns möjligheter att fånga upp viktig erfarenhet, är de sakkunnigas medverkan i referensgrupper. Respondent A poängterar också beställarkompetensen, det vill säga att kommunen nyligen haft verksamheten i egen regi och därmed besitter kunskap för den specifika verksamheten, för att kunna göra bra upphandlingar. Annars blir konsult hjälp

lösningen på problemet. Beställarkompetensen kontrolleras årligen genom statistik som vidarebefordras till kommunstyrelsen.

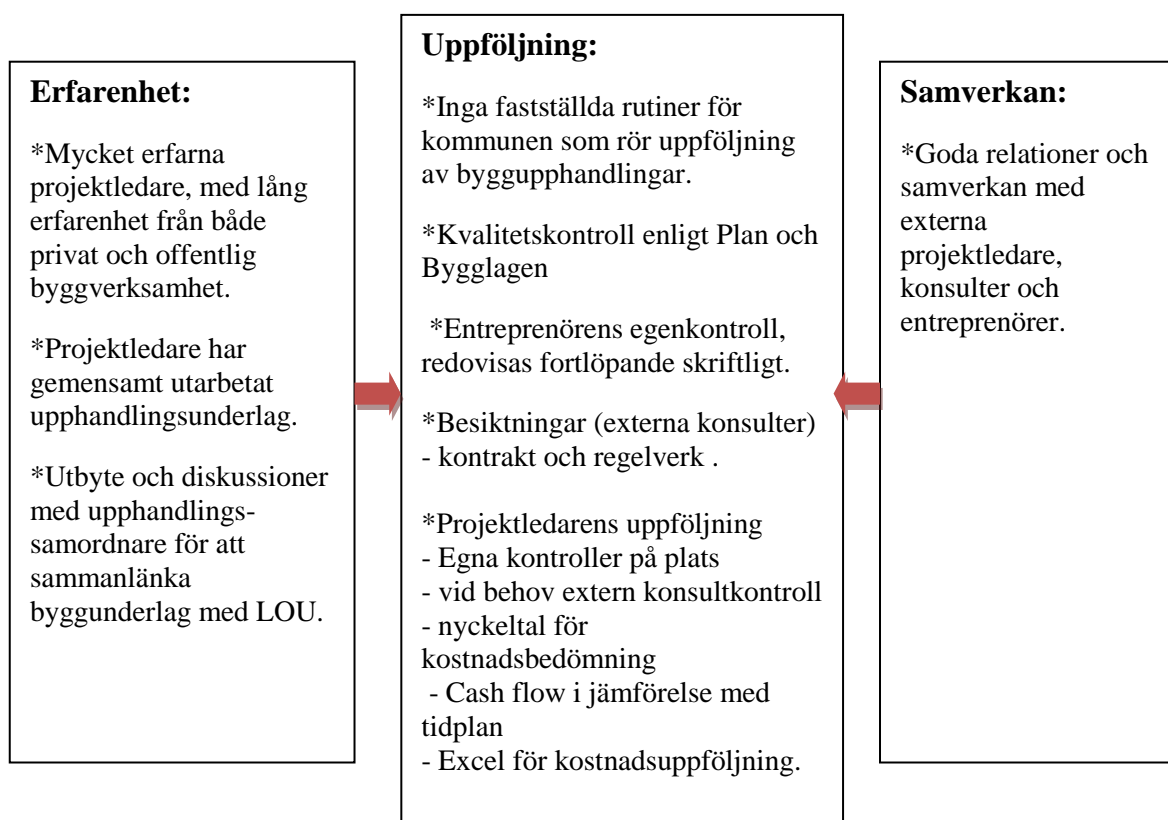
I denna studie menar vi att samverkan, i linje med Svensson et als (2001) definition av nätverkande, kan betraktas som en förmåga att utnyttja andras kunskap i sin egen verksamhet, genom att söka kunskap och utveckla nya kontakter för förbättring. I intervjun med respondent A framgår det att kommunen samverkar på olika nivåer med andra kommuner, framförallt de geografiskt närliggande. Det kan sägas finnas en öppen dialog med andra kommuner där Kommun A deltar för att diskutera och presentera idéer samt frågar om andra kommuner vill vara med och delta. Vi bedömer att Kommun As samverkan med andra kommuner således är aktiv och i linje med Svensson et als (2001) beskrivning av nätverkande.

När det gäller samverkan med leverantören beskrivs denna av respondent A som överlag god och välfungerande. Respondent A poängterar att en avgörande faktor för relationen är förfrågningsunderlaget och kontraktet. Om dessa är välformulerade och kraven tydliga så blir också relationen oftast bra. Kommun A kan sägas lägga stort fokus på att utarbeta förfrågningsunderlag och kontrakt. Detta är en syn på kontraktet som kan knytas till det *neoklassiska synsättet* på kontrakt, som just poängterar detaljerade och välspecificerade kontrakt. Kommun A förlitar sig på så sätt på kontraktet. Men det kan också utläsas att kommunen sedan ser relationen med leverantören som en tvåpartsaffär, där båda parter har samma intresse av att utfallet ska bli bra, vilket kan göra att behovet av uppföljning anses vara mindre. Synen på ett gemensamt delat intresse skulle kunna bedömas ligga i linje med ett *relationsperspektiv*. Detta ger indikationer på att när kontraktet väl är tilldelat en leverantör, så ändras perspektivet från neoklassiskt perspektiv till relationsperspektiv.

Sammanfattningsvis tyder ovanstående analys på att Kommun A har en god erfarenhet av upphandling. De har också en god samverkan, både med andra kommuner och med leverantörer. Det utläses även att uppföljning inte har högsta prioritet, förutom då verksamheten kan bedöms vara känslig. Enligt studiens föreställningar skulle kontraktet utarbetats enligt ett visst perspektiv och valet av uppföljningsmekanismer skulle väljas utifrån detta perspektiv. Efter analys av det material som rör Kommun A, menar vi att denna föreställning i detta fall inte stämmer. I Kommun A är vår tolkning istället att

kontraktet utarbetas enligt det *neoklassiska perspektivet* (noggrant och detaljrikt), men när avtalet väl börjar löpa använder kommunen sig av ett *relationsperspektiv* på uppföljning (tillitskaraktär). Kommunen använder även till största del uppföljningsmekanismer som ligger i linje med *relationsperspektivet* (uppföljningsmöten på initiativ av leverantör) eller hybriditet mellan de båda perspektiven (revisioner och regelbundna uppföljningsmöten).

5. 2. Kommun B



Figur 10. Erfarenhet, uppföljning och samverkan i kommun B.

I Kommun B intervjuades en projektledare för den tekniska förvaltningen gällande byggupphandlingar. Därmed skiljer sig detta fall från de övriga i urvalet, då intervjun inte utförts med en representant från kommunens upphandlingsenhet. Detta gör att analysen mer blir att belysa uppföljning i samband med byggupphandling, och det i ett jämförande syfte med övriga kommuners uppföljning.

Kommun B har inte något policydokument som reglerar uppföljning av byggtreprenader. De uppföljningsmekanismer som framkom i intervjun med Respondent B var av delvis annan karaktär än som nämnts vid andra intervjuer. Detta är inte att förundras över då intervjun i Kommun B berör tekniska förvaltningen och byggprojekteringar. De uppföljningsmekanismer som används vid byggprojekteringar, och i detta fall Kommun B, kan delas in i tre olika uppföljningsutförare.

Den första är den uppföljning som entreprenören själv gör i form av egenkontroll. Denna egenkontroll skall göras fortlöpande och redovisas skriftligt till kommunen. Tidigare har denna uppföljningsmekanism kategoriserats som ett relationsperspektiv. Vi menar dock att denna kategorisering inte stämmer i byggbranschen eftersom egenkontrollen är reglerad enligt förfrågningsunderlaget och kontraktet, och följs även upp genom byggmöten, där båda parterna deltar. Till följd av detta är leverantörens egenkontroll, så som den förekommer här, mer att betrakta som ett *neoklassiskt perspektiv* på uppföljning av kontraktet.

En andra utförare av uppföljning är externa besiktningsmän som utför besiktningar utifrån kontrakt och regelverk. Besiktningsmännen kontrollerar att entreprenören presterat i enlighet med lag och regelverk samt kontraktet. Inte endast det som installerats eller byggt besiktigas utan även den dokumentation som entreprenören är skyldig att upprätta. Om brister och fel upptäcks måste dessa åtgärdas inom angiven tid, vilket anges i det besiktningsprotokoll som alltid upprättas. Sanktioner enligt kontrakt kan även bli aktuella om entreprenören inte uppfyllt sina åliggande så att byggnaden eller installationen kan tas i bruk. Denna form av besiktning, som uppföljningsmekanism, bedöms överensstämma till fullo med ett *neoklassiskt perspektiv* på kontrakt. Besiktningen säkerställer också, det som Kettl (1993) understryker är så viktigt för en upphandlande myndighet, att kommunen får det den betalar för.

Innan inflyttning tillåtes utföres även en kvalitetskontroll, reglerad enligt Plan och Bygglagen (PBL). Denna utföres av certifierad kvalitetskontrollant som kommunen anlitar. Efter att denna är godkänd av Byggnadsnämnden erhålles slutbevis och byggnaden får användas för sitt ändamål.

En tredje utförare av uppföljning är beställaren, även benämnd i byggsammanhang som byggherre. I detta fall är Respondent B byggherrens ombud. Respondent B har en lång erfarenhet inom byggbranschen, både från privat och från offentlig byggverksamhet.

Denna erfarenhet, menar vi, att respondenten också drar nytta av i sitt sätt att följa upp projekt på. Dels utför Respondent B egna kontroller på plats, en form av stickprovskontroll, och om något inte verkar vara rätt så följs det upp och jämförs med upphandlingsunderlaget. Detta är en kvalitetssäkringskontroll. Om det skulle behövas specifik kompetens för uppföljningskontroll anlitas extern konsult. Respondent B använder även egna utarbetade nyckeltal för att kunna göra kostnadsbedömningar och gör kostnadsuppföljning utifrån kassaflöde, vilken jämförs med tidplanen och rapporteras till kommunens ekonomer. Respondent Bs utarbetade sätt att följa upp projekten visar på en gedigen erfarenhet av att följa upp och kontrollera de projekt som respondenten är involverad i. På det sätt som Respondent B beskriver sin uppföljning visar, enligt vår bedömning, på rutin, struktur och systematik. Upphandlingsunderlaget som vid upphandling av byggverksamhet är mycket detaljerat gällande kvantitet och kvalitet, ligger till grund för den uppföljning som görs, vilken är tydligt färgad av ett *neoklassiskt perspektiv*. Denna uppföljning som Respondent B gör som ansvarig projektledare, liksom besiktningen ovan, säkerställer att kommunen både vet vad den får och vad den betalar för, det vill säga vad Kettl (1993) understryker som viktigt. Den uppföljning som beskrivs ovan menar vi också återspeglar den form av kontraktsstyrning som Brynte (2000) lyft fram i sin avhandling om offentlig upphandling i kommunalteknisk verksamhet i åtta kommuner i Sverige, England och Tyskland. Brynte anser att det krävs en kontinuerlig styrning, uppföljning och anpassning under hela kontraktperioden.

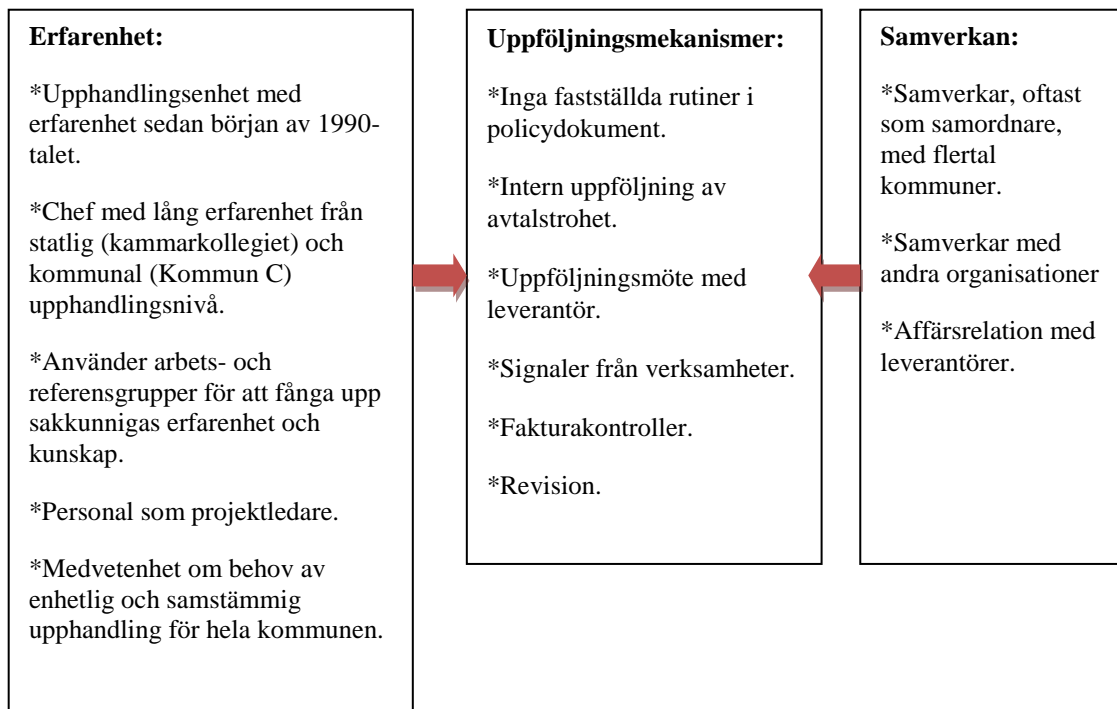
Utifrån intervjun med Respondent B kan det konstateras att det finns en gedigen kunskap och lång erfarenhet av både offentlig upphandling gällande byggprojekt och av byggverksamhet i stort. Det finns ett utbyte av kunskap och erfarenhet mellan projektledarna på tekniska förvaltningen och de tar också hjälp vid behov av den centrala upphandlingssamordnaren för att diskutera underlag som skall länkas samman med LOU, till exempel AF-delen. På så sätt tillvaratas kompetensen inom kommunen, en läroprocess i enlighet med Örtenblads (2009) definition av begreppet. Men det framgår också av Respondent Bs redogörelse att det inte finns något större intresse i kommunen av att i ett vidare perspektiv ta del av denna kompetens. Utifrån Respondent Bs redogörelser utläses att det finns en läroprocess på individnivå, men att dessa lärdomar sedan stannar på individ- eller gruppnivå. Detta innebär att den inte alltid

används i hela organisationen på det sätt som Örtenblad (2009) lyfter fram i sina diskussioner kring organisationslärande.

Då det gäller byggupphandlingar samverkar kommunen inte idag med någon annan kommun eller organisation. Samverkan med andra kommuner (närliggande kommuner) och organisationer (upphandlingsbolag) har funnits, men då det gäller byggupphandlingar så arbetar kommunen idag på egen hand. Den tekniska förvaltningen i Kommun B har säkerligen, tack vare projektledarnas gedigna kompetens, kunnat arbeta på egen hand. Att projektledarna tagit lärdom av tidigare erfarenheter, såsom Greve (2008) lyfter fram som empirisk erfarenhet, framgår då Respondent B berättar om att projektledarna tillsammans, efter cirka sex genomgångar, utarbetat bra underlag för byggupphandlingar. Respondent B menar att det är detta underlag, som gjort att tekniska förvaltningen inte haft några överklagande gällande byggupphandlingar. Att underlaget är väl utarbetat styrks av att andra myndigheter begärt ut dem i syfte att ha dem som underlag för egna upphandlingar.

Respondent B anser också att kommunen har en god relation med entreprenörerna, och om någon av dem gör fel så löses det tillsammans. Vid eventuella meningsskiljaktigheter löses detta professionellt och med stöd av regelverk. Av Respondent Bs sätt att berätta om relationen med konsulter och entreprenörer som kommunen har ramavtal med, där uttryck betonas som ”löses tillsammans” och att en ”kantig” relation inte löser något, ligger tydligt i linje med ett *relationsperspektiv*. Detta är säkerligen också färgat av Respondent Bs personliga bakgrund i privata ABV och NCC. Respondent B poängterar också att byggprojektledarna haft en hel del samarbete med externa projektledare, och att dessa generellt har påpekat att den tekniska förvaltningen så att säga ”ligger långt framme”. Av Respondent Bs redogörelse menar vi oss kunna utläsa, rörande Kommun Bs tekniska förvaltning på byggsidan, ett erfarenhets- och kunskapsutbyte mellan kommunens projektledare och externa projektledare/ konsulter/entreprenörer, en läroprocess mellan individer och organisationer, snarare än mellan kommuner.

5.3. Kommun C



Figur 11. Erfarenhet, uppföljning och samverkan i kommun C.

Kommun C har ett policydokument som rör offentlig upphandling, men detta reglerar inte hur och när uppföljning ska utföras. De uppföljningsmekanismer som lyftes fram i intervjun med chefen för kommunens upphandlingsenhet, Respondent C, presenteras i boxen ovan. På frågan om hur kommunen gör uppföljningar pekade Respondent C först på intern uppföljning. Vid intern uppföljning kontrolleras att kommunens beställare är avtalstrogn, det vill säga att dessa inte handlar varor och tjänster från andra leverantörer än de som kommunen har kontrakt med. Avtalstroheten följer kommunen idag till stor del upp genom statistik från leverantörerna, men är därmed också, som Respondent C framför, i händerna på leverantörernas information. Detta är en uppföljningsmekanism som snarast kan kategoriseras som en *hybrid*. Detta för att kravet tydligt är specificerat i kontraktet samtidigt som statistiken bygger på en egenrapportering från leverantören. Kommunen använder fler uppföljningsmekanismer som enligt teoriavsnittet är i linje med *hybridgruppen* (uppföljningsmöten på kommunens initiativ, kommunal revision) och en som är i linje med ett *neoklassiskt perspektiv* (fakturakontroller).

Upphandlingsenheten samverkar också alltid vid upphandlingar med verksamheterna i form av arbets- och referensgrupper, eftersom det är där fackkompetensen finns. På så sätt menar vi att det också bör finnas en uppfattning om vad verksamheterna kan förvänta sig få levererat, och ett tydligare och noggrannare utformande av kontrakt, enligt det *neoklassiska perspektivet*.

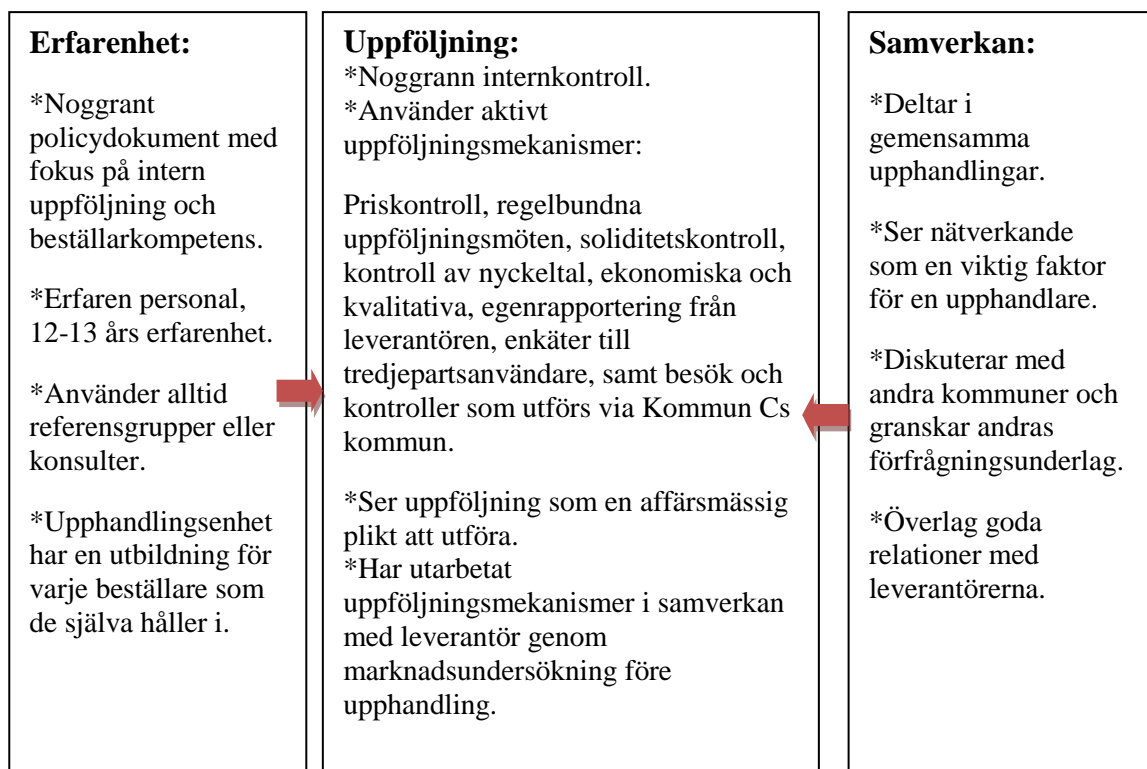
När avtalet väl börjar löpa menar Respondent C att uppföljning är tids- och resurskrävande, vilket gör att det kan tyckas vara överarbetat att följa upp kontrakt som i praktiken fungerar. Då något inte fungerar kommer signaler från verksamheterna. Men det behövs också, enligt Respondent C, bättre rutiner för uppföljningsmöten. På det sätt som uppföljningsmekanismen används speglar mer ett *relationsperspektiv* på kontraktet än ett *neoklassiskt synsätt*. Detta eftersom kommunen förlitar sig på leverantören, att denne strävar efter att uppfylla sina åtaganden. Respondent C menar också att relationen med leverantörerna är god och beskriver förhållandet som en affärsrelation, en "win-win-situation". I linje med ett *relationsperspektiv* menar vi att det finns en förväntning från kommunens sida om att kommun och leverantör har ett gemensamt intresse av att kontraktsmålen uppfylls.

Upphandlingsenheten bedöms besitta en gedigen erfarenhet. Enheten har varit verksam sedan åtminstone i början av 1990-talet och nuvarande chefen, Respondent C, har sedan 1997 arbetat med upphandling både på statlig (Kammarkollegiet) och kommunal nivå (Kommun C). Upphandlingsenheten samverkar både inom kommunen med förvaltningar och med andra kommuner och organisationer. Samverkan sker både i form av arbets- och referensgrupper, där upphandlingsenheten har en samordnande projektledarroll, och som råd och stöd vid upphandling. Detta aktiva samverkansdeltagande, och det samordnade ansvaret för upphandlingarna, borgar för en läroprocess på både individ och organisationsnivå. Att det finns en öppenhet och vilja att förbättra upphandlingar framkommer också i samband med de ändringar som är på gång gällande etiska koden, möjligheten till kontroll av dessa, och ändringar i policydokument. Detta för att få en mer enhetlig och samstämmig upphandling för hela kommunen.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Kommun C besitter en gedigen erfarenhet. Kommunen samverkar aktivt med andra kommuner och organisationer, samt har som

mål att upprätthålla en god affärsrelation med leverantörerna, vilka de anser sig dela ett intresse med att kontrakten uppfylls. I kommunen verkar detta ha bidragit till ett noggrant kontraktskrivande enligt det *neoklassiska perspektivet*, men när kontraktet väl börjar löpa ser kommunen sannolikt relationen mellan kommun och leverantör färgat av en föreställning om att upprätthålla en god affärsrelation utifrån gemensamma intressen och mål. Det anses därför inte alltid vara nödvändigt att följa upp inom en del välfungerande verksamheter. Kommun Cs kommun använder sig av ett flertal olika uppföljningsmekanismer, vilka främst placeras i den definierade *hybridgruppen*. Studiens föreställningar i teoriavsnittet baserades på att kommunen skrev kontrakt utifrån ett visst perspektiv och utför uppföljning i samma linje. Detta stämmer inte på Kommun C då de upprätthåller kontraktet *neoklassiskt*, det vill säga fokuserat och detaljrikt. Men kommunens perspektiv på uppföljning, och användandet av uppföljningsmekanismer är till största del färgat av ett *relationsperspektiv*, med en tillitskaraktär.

5.4. Kommun D



Figur 12. Erfarenhet, uppföljning och samverkan i kommun D.

Kommun D har ett policydokument för offentlig upphandling, men detta reglerar inte hur uppföljning ska ske. De uppföljningsmekanismer som framkom vid intervjutillfället med upphandlarna Respondent D1 och Respondent D2 presenteras i boxen ovan. De många uppföljningsmekanismerna som Respondent D2 och Respondent D1 nämner menar de också används aktivt. Både Respondent D1 och Respondent D2 betonar att uppföljning är något som ingår i upphandlingsprocessen och därför måste utföras. De menar också att ett välutformat kontrakt i kombination med kunskap hos kommunens beställare leder till goda relationer mellan kommun och leverantör. Detta är ett synsätt som kan sägas ligga i linje med ett *neoklassiskt perspektiv* på kontrakt.

Kommunen har en noggrann intern uppföljning i form av kontinuerlig statistik över inköp som görs. Kommunens egna beställare utbildas i syfte att själva utföra priskontroller och reagera vid felaktigheter genom att antingen kontakta upphandlingssamordnarna eller leverantörerna direkt. Syftet med att utbilda kommunens beställare bygger även på tanken att kommunen har ett ansvar att underlätta för leverantörerna att förhålla sig till det avtalade. Respondent D1 och Respondent D2 betonar att ett välutformat kontrakt kombinerat med kunskap hos de anställda leder till goda relationer med leverantören. Detta synsätt ligger i linje med ett *neoklassiskt perspektiv* som bygger på ett tydligt kontrakt med specificerade mål, resultat och sanktioner, och där ett viktigt mål är att minimera osäkerhet genom att villkor skrivs in i kontraktet (Domberger, 1998). Vid utformandet av kontraktet samverkar och diskuterar Respondent D1 och Respondent D2 med andra kommuner, som Kommun C med flera.

Kommunen kan, utifrån de upphandlingsansvarigas erfarenhet, sägas ha en lång erfarenhet av upphandlingar och inköp. De båda upphandlingsansvariga har dessutom ett nära samarbete sinsemellan och med kommunens egna beställare. Respondent D1 är ansvarig för den interna beställarutbildningen. Utbildningen borgar för att kunskapen tillvaratas inom organisationen. Kommunen är också en av de kommuner som samverkar tillsammans med Kommun Cs upphandlingsenhet, vilket ytterligare öppnar för möjligheter till erfarenhetsutbyte och läroprocess både på individ- och organisationsnivå.

Kommun D är den kommun som starkast betonar att uppföljning är något som ingår i upphandlingsprocessen och därför måste utföras. Det läggs mycket fokus på att utforma kontraktet, bland annat genom att samverka och diskutera med andra kommuner och

genom att internutbilda kommunens beställare. Respondent D1 och Respondent D2 betonar båda att ett välutformat kontrakt i kombination med kunskap hos de anställda leder till goda relationer med leverantören. Sammantaget kan detta betraktelsesätt sägas vara i linje med ett *neoklassiskt perspektiv*. I enlighet med Respondent D1s resonemang om betydelsen av att leverantören levererar just den typen av vara som står i kontraktet tyder på att kommunen sätter stor vikt vid att den får vad som avtalats. Från Kommun Ds sida handlar det om en garanti om att kommunen får kunskap om att den får levererat vad den betalar för. Detta är också en av de punkter som Kettl (1993) lyfter fram som betydelsefullt för en upphandlande myndighet att ha kontroll över, den måste veta vad den har köpt in.

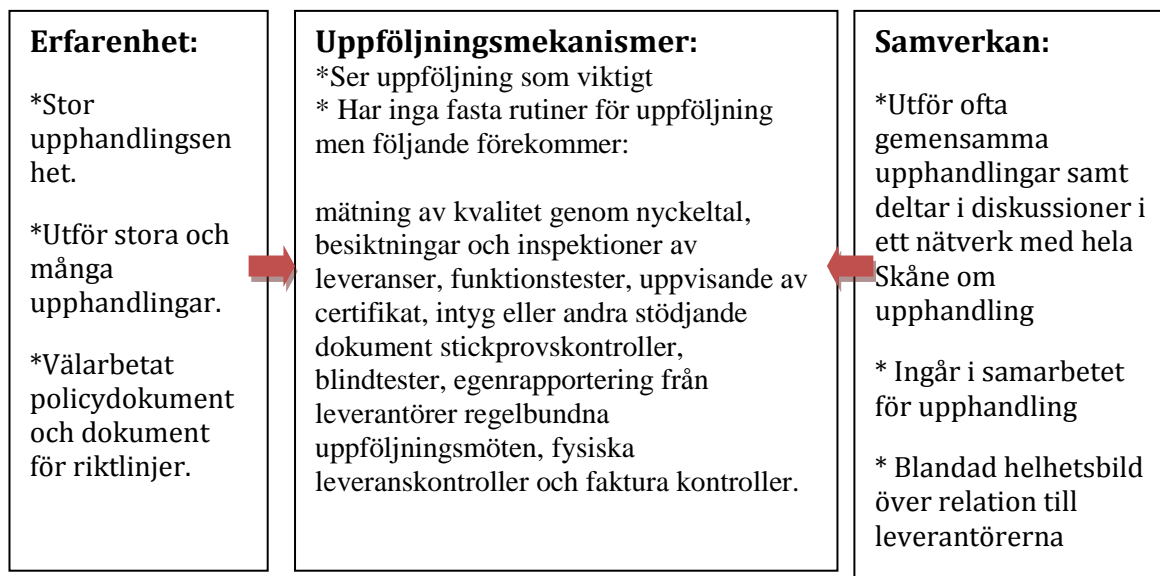
Enligt studiens föreställning skulle ett visst synsätt på kontraktet leda till nyttjandet av uppföljningsmekanism utifrån detta perspektiv. Kommunens användande av uppföljningsmekanismer kan hänföras till *relationsperspektivet* (egenrapportering från leverantören, enkäter till tredjepartsanvändare), *hybridgruppen* (regelbundna uppföljningsmöten, samt besök och kontroller). Men framförallt använder Kommun D till största del uppföljningsmekanismer som enligt denna studie klassificerats utifrån ett *neoklassiskt perspektiv* (priskontroll, soliditetskontroll, kontroll av nyckeltal, ekonomiska och kvalitativa).

Sammanfattningsvis innebär detta att Kommun D, utifrån sin erfarenhet och samverkan, utformar kontrakt enligt det *neoklassiska perspektivet*, och också har en syn på uppföljning samt nyttjar framförallt uppföljningsmekanismer i enlighet med detta perspektiv.

5.5. Analys av telefonintervjuerna

Telefonintervjun analyseras något kortare eftersom de pågått under kortare tid med färre antal frågor, men följer tidigare mall av analys innehållande tolkning av deras erfarenhet, samverkan och uppföljningsmekanismer. Därefter följer en sammanställd analys utifrån de integrerade samband studien påträffat.

5.6. Kommun E



Figur 13. Erfarenhet, uppföljning och samverkan i kommun E.

Kommun E bedöms ha stor erfarenhet av offentlig upphandling. Detta eftersom kommunen har en stor upphandlingsenhet och gör upphandling inom i princip alla sina verksamheter. Kommun E har ett noggrant policydokument som behandlar samverkan inom den egna organisationen, samverkan med fackliga organisationer och med andra kommuner. Under intervjun med Respondent E framgick att kommunen har ett utbrett samarbete med andra kommuner. Kommun E ingår i ett samverksansavtal där kommunerna gemensamt gör upphandlingar men också diskuterar och tar stöd av varandra. Detta tyder på att även denna kommun samverkar i hög grad med närliggande kommuner. Respondent E ser även nätverket för upphandling som brett över hela Skåne.

Respondent E har en blandad uppfattning av relationen med leverantörerna, den kan tyckas överlag god, men det finns en tendens att leverantörerna inte alltid följer avtalen om det inte utförs kontroller. Detta ligger i linje med det *neoklassiska perspektivet* där kontroll ses som viktigt och nödvändigt för att leverantören ska följa kraven i kontraktet. Trots detta finns endast fastställda rutiner för den interna uppföljningen. Respondent E påpekar att uppföljning ofta sker efter kännedom om klagomål från förvaltningarna. Kommunen har en ambition att inom organisationen utföra rutinmässig

uppföljning för att, enligt det *neoklassiska perspektivet*, kontrollera hur de fastställda kraven efterlevs. De uppföljningsmekanismer som förekommer inom kommunen är enligt Respondent E; mätning av kvalitet genom nyckeltal, funktionstester, uppvisande av certifikat, intyg, eller andra stödande dokument, fysiska leveranskontroller, och fakturakontroller. Enligt teoriavsnittet kan dessa sägas ligga i linje med det *neoklassiska perspektivet*. Kommunen nyttjar även uppföljningsmekanismer enligt *relationsperspektivet* (stickprovskontroller och blindtester, egenrapportering från leverantören) och *hybridgruppen* (Besiktningar och inspektioner av leveranser, uppföljningsmöten).

Sammanfattningsvis är uppfattningen att Kommun E har en ganska god relation med leverantörerna. Kommunen anser uppföljning som mycket nödvändigt, vilket stödjer ett kontraktsskrivande enligt det *neoklassiska perspektivet*. Att Kommun E utnyttjar ett stort antal uppföljningsmekanismer tyder på att den faktiskt utför uppföljning, vilket stödjer Respondent Es resonemang om betydelsen av kontroll. De uppföljningsmekanismer som används är till största del enligt det *neoklassiska perspektivet* vilket stödjer föreställningen om att ett neoklassiskt perspektiv på kontrakt nyttjar uppföljningsmekanism som ligger i linje med detta perspektiv.

5.7. Kommun F



Figur 14. Erfarenhet, uppföljning och samverkan i kommun F.

Kommun F är en mindre kommun och har således en mycket liten organisation för offentlig upphandling. Det har gjort att samverkan med andra kommuner har en stor betydelse för upphandling i Kommun F. Kommunen ingår i ett samverkansavtal med två andra kommuner, vilka ofta träffas för möten om pågående upphandlingar. Vi tolkar

samverkan som mycket betydelsefullt i Kommun F, dock kan det bedömas se något annorlunda ut i jämförelse med de större kommunerna i studien. I Kommun F är denna form av samverkan helt avgörande för att upphandling ska kunna genomföras. Det är till största del enbart med de kommuner som ingår i samverkansavtalet, närkommunerna, som samverkan förekommer. Samverkan har i denna kommun även betydelse för uppföljning då det ofta sker gemensamt med kommunerna i samverkansavtalet. Samverkansavtal bidrar troligen till en gemensam erfarenhet och kompetens som annars inte varit möjlig i kommunen.

Relationen med leverantörerna har Respondent F en blandad inställning till. Respondent F menar att kommunens ambition är att ett välutarbetat förfrågningsunderlag, som utarbetats gemensamt med kommunerna i samverkansavtalet, är grunden för en bra relation. Detta resonemang ligger i linje med ett *neoklassiskt perspektiv* på kontraktskrivning. Denna tolkning stärks av att Kommun F ser uppföljning av leverantör som mycket viktig, eftersom det är först då som det upptäcks vilka leverantörer som är avtalstroga eller inte. Kommunen utför uppföljning i den mån det finns tidsutrymme. Respondent F betonar att det krävs kunskap för att följa upp en viss verksamhet, vilket innebär att om det saknas erfarenhet och kunskap inom ett visst område, beställarkompetens, blir det svårt att utföra uppföljning.

Kommun F använder uppföljningsmekanismer enligt det *neoklassiska perspektivet* (fakturakontroller, mätning av kvalitet genom nyckeltal, uppvisande av certifikat, intyg eller andra stödande dokument), *hybridgruppen* (besiktningar och inspektioner, besök och kontroller, anmälda och oanmälda) och *relationsperspektivet* (enkäter till tredjepartsanvändare, regelbundna uppföljningsmöten).

Sammanfattningsvis besitter Kommun F med stöd av kommunerna i samverkansavtalet en stor erfarenhet av upphandling. Kommun F utformar kontraktet enligt ett *neoklassiskt kontrakt* för att försäkra sig om att avtalet följs av leverantören. Kommun F bedöms ha en *neoklassisk* syn på relationen med leverantören, där uppföljning anses som viktigt för att kontrollera att leverantören följer kraven i kontraktet. De uppföljningsmekanismer som används kan ses utifrån ett *neoklassiskt perspektiv* och ett *relationsperspektiv* samt *hybridgruppen*. Men till största del nyttjas uppföljningsmekanismer utifrån det *neoklassiska perspektivet*, vilket ligger i linje med studiens föreställningar.

5.8. Sammanfattande analys

Hittills har respektive kommun och de olika delarna i vår teorimodell så som teoretiska perspektiv på kontrakt, samverkan, erfarenhet och uppföljningsmekanismer analyserats. Då vi funnit återkommande mönster i kommunerna sker nedan en integrerad analys för de sex olika kommunerna. Syftet är att urskilja de mönster vi sett gällande *erfarenhet, samverkan och val av uppföljningsmekanismer utifrån kontraktsperspektiv*.

5.9 Erfarenhet

I följande studie är erfarenhet, i enlighet med Örtenblads (2009) definition, en form av en lärande process, där individen lär, men att lärdomarna sedan används för hela organisationen (Örtenblad, 2009). Alla upphandlande myndigheter, i detta fall kommuner, har i någon mån en central upphandlingsenhet, bestående av en eller flera upphandlingssamordnare. I ett fall, Kommun B, har intervju inte genomförts med upphandlingsenheten, utan med ansvarig upphandlare, på den tekniska förvaltningen.

Utifrån de analyser som gjorts i kapitel 6 bedöms kommunerna överlag ha en bred och många gånger också lång erfarenhet av offentlig upphandling. I enlighet med definition av den lärande organisationen, har de upphandlande myndigheterna också möjlighet att fånga upp den erfarenhet och kompetens som de olika enskilda upphandlarna besitter. Inte minst genom att upphandlingar diskuteras sinsemellan och sakkunniga används i referensgrupper. Detta borgar för att erfarenheter av tidigare upphandlingar kan tillvaratas och användas för kommande upphandlingar, det vill säga en form av empirisk erfarenhet som Greve nämner (2008). I intervjun med kommunjuristen i Kommun A framkom ytterligare en viktig erfarenhetsaspekt, som har en mer övergripande betydelse för den upphandlande myndighetens möjligheter till att genomföra bra upphandlingar. Vi syftar här på beställarkompetensen, som till exempel finns hos den upphandlande myndigheten om den bedrivit verksamheten som skall upphandlas de senaste åren i egen regi. Om beställarkompetensen saknas så vet den upphandlande myndigheten inte vad den skall upphandla för typ av verksamhet, vilka krav som skall ställas och liknande. Detta är slutsatser som kan kopplas till Kettl (1993), som menar att upphandlande myndigheter måste veta vad den köper in och vad den betalar för. På så sätt blir erfarenheten viktig ur två aspekter. För det första måste beställarkompetensen finnas för att den upphandlande myndigheten skall kunna avgöra vad den skall upphandla, och för det andra blir kompetensen viktig för att upphandlande myndighet

skall kunna avgöra vad den betalar för, vilket kan göras i form av uppföljning av kontrakt. Erfarenheten menar vi är betydelsefull bland annat utifrån beställarkompetens, men erfarenhet ligger likt ett moln över hela upphandlingsprocessen.

En första slutsats är att den upphandlande myndighetens övergripande erfarenhet, beställarkompetensen, är betydelsefull ur två aspekter, dels måste den upphandlande myndigheten veta vad den skall upphandla och dels måste den kunna bedöma, följa upp, att den fått vad den betalat för.

De olika personerna vi intervjuat har, enligt vår bedömning, personligen överlag en lång kunskap och erfarenhet inom sina respektive ansvarsområden och frågan är hur deras erfarenhet kommit att påverka nyttjandet av uppföljningsmekanismer. I Kommun D menar vi att erfarenheter kan ha kommit att påverka valet av uppföljningsmekanismer. Detta eftersom inköpsamordnaren är ansvarig för den interna utbildningen, som mycket bygger på upphandlarnas gemensamma kompetens där uppföljning betonas, vilket kan ha färgat vilka uppföljningsmekanismer som nyttjas. I Kommun B, byggupphandling, har också erfarenhet haft betydelse, vilket bekräftas av projektledaren som menar att han med tiden kommit att komplettera sitt sätt att följa upp. I Kommun A och Kommun C kan erfarenheter av goda relationer med leverantörer påverkat valet av att främst rikta in uppföljningen på uppföljningsmöten. I båda fallen utgår kommunerna från att kommer det inga signaler från allmänheten (Kommun A) eller verksamheterna (Kommun A och Kommun C) så fungerar avtalet väl. Uppföljningsmekanismen blir till följd av detta mer av en ad hoc karaktär. Uppföljningsmöte sker då det anses föreligga ett behov. På ett område visar dock Kommun A ett mer aktivt nyttjande av uppföljningsmekanism, nämligen upphandling av boende för ensamkommande flyktingbarn. Detta är ett nytt område för kommunen att upphandla inom. I Kommun As fall tyder detta på att då kommunen inte har någon tidigare erfarenhet av området och det finns en avsaknad av beställarkompetens, kan behovet av uppföljning av kontraktet ses som större.

Kommun D, Kommun E och Kommun F är de kommuner som tillsammans med Kommun B (byggupphandling) lyfter fram flest olika typer av uppföljningsmekanismer. Det betonas bland annat i Kommun E att leverantörerna måste kontrolleras, ”hållas i örat”. Om det är tidigare erfarenhet av upphandling som förklarar detta går inte att

avgöra utifrån intervjun. Det kan även finnas andra förklaringar till detta, som till exempel institutionella, traditionella, eller personlig inställning.

Utifrån ovan förda diskussion menar vi att de upphandlande myndigheternas erfarenhet kan ha kommit att påverka på vilket sätt de väljer att nyttja uppföljningsmekanismer. Vi kan dock inte, utifrån de primärdata och sekundärdata som samlats in och analyserats i denna studie, peka på att en lång och bred erfarenhet av upphandling leder till ett visst nyttjande av uppföljningsmekanismer. Vi menar att såväl varje kommuns som respondents erfarenhet och kompetens är unik, vilket i sin tur säkerligen påverkar vilka uppföljningsmekanismer som nyttjas inom respektive upphandlande myndighet.

En andra slutsats är att erfarenhet av tidigare upphandlingar kan ha påverkat nyttjandet av uppföljningsmekanism, men då varje upphandlande myndighets erfarenhet är unik går det inte att peka på att en viss erfarenhet leder till ett visst nyttjande av uppföljningsmekanismer.

5.10. Samverkan

I denna studie har vi definierat samverkan enligt Svensson et als (2001) definition av nätverkande. Samverkan betraktas därmed i denna studie som en förmåga att utnyttja andras kunskap i sin egen verksamhet, att söka kunskap, och att utveckla nya kontakter för att delta i en öppen dialog kring förbättring. Det kan konstateras att alla upphandlande myndigheter aktivt samverkar med kommunerna i sin geografiska närhet, och några lyfter även fram samverkan med Kammarkollegiet. I Kommun B, som behandlar byggupphandling, förekommer ingen samverkan med andra kommuner. Detta har säkerligen sin förklaring i att byggupphandlingar är geografiskt knutna till den egna kommunen. Samverkan i samband med byggupphandlingar förekommer istället med externa projektledare och konsulter.

En tredje slutsats, utifrån de data som inhämtats via intervjuerna, är att det inte går att peka på att samverkan mellan upphandlande myndigheter har påverkat i detta fall kommunernas nyttjande av uppföljningsmekanismer i en viss riktning. Det kan dock fastslås att samverkan är av stor betydelse, speciellt för att mindre upphandlande myndigheter/kommuner ska kunna bedriva upphandlingsverksamhet.

Då det gäller samverkan mellan upphandlande myndighet och de leverantörer som de har kontrakt med, lyfter respondenterna fram den överlag goda relationen, vilket de menar att ett väl utarbetat och välformulerat kontrakt borgar för. Även respondenten i Kommun B (byggupphandling) har en liknande infallsvinkel genom att betona en god relation, samt att kommunen har utarbetat bra underlag, som AF-delen och förfrågningsunderlaget. Den goda relationen, och kommunens syn på relationen, som till exempel i Kommun C där win-win-situationen lyfts fram, kan ha kommit att påverka nyttjandet av uppföljningsmekanismer. Uppföljningsmöte ses till exempel av både Kommun A och Kommun C som en god form av uppföljning där missförstånd eller liknande kan rättas till. Även Kommun D och Kommun B lyfter fram betydelsen av att tillsammans lösa missförstånd eller liknande. Kommun E och Kommun F är de kommuners respondenter som tydligast lyfter fram att det krävs en kontroll av leverantörer.

En fjärde slutsats är att det inte går att peka på att samverkan mellan upphandlande myndigheter och leverantören har påverkat den upphandlande myndighetens nyttjande av uppföljningsmekanismer i en viss riktning, men samverkan mellan upphandlande myndighet och leverantör är betydelsefullt under kontraktperioden.

5.11. Betydelsen av olika perspektiv på kontrakt för uppföljning

Kontraktet mellan upphandlande myndighet och leverantör är mycket viktigt då alla krav och villkor som gäller uppföljning måste beaktas i kontraktet. Enligt studiens utgångspunkter beaktas två kontraktsteoretiska perspektiv, *neoklassiskt perspektiv* och *relationsperspektiv*. Våra föreställningar utgick från att ett kontrakt upprättades i enlighet med ett visst perspektiv och att detta sedan ledde till att uppföljningsmekanismer, enligt samma perspektiv, nyttjades.

Vi menar att alla upphandlande myndigheter, i detta fall kommuner, som ingick i studien utgår från en *neoklassisk syn* på kontraktet. Detta eftersom kommunerna betonat att kontraktet utarbetas tydligt med specifika mål, regler och sanktioner. I teoriavsnittet ansågs att ett neoklassiskt perspektiv skulle vara lämpligast att utgå från i denna studie, men då även samverkan med leverantörer beaktas i studien ansågs det även lämpligt att beakta ett relationsperspektiv. Anledningen till att ett neoklassiskt perspektiv varit genomgående i studiens urval, har säkerligen sin förklaring i det regelverk som styr

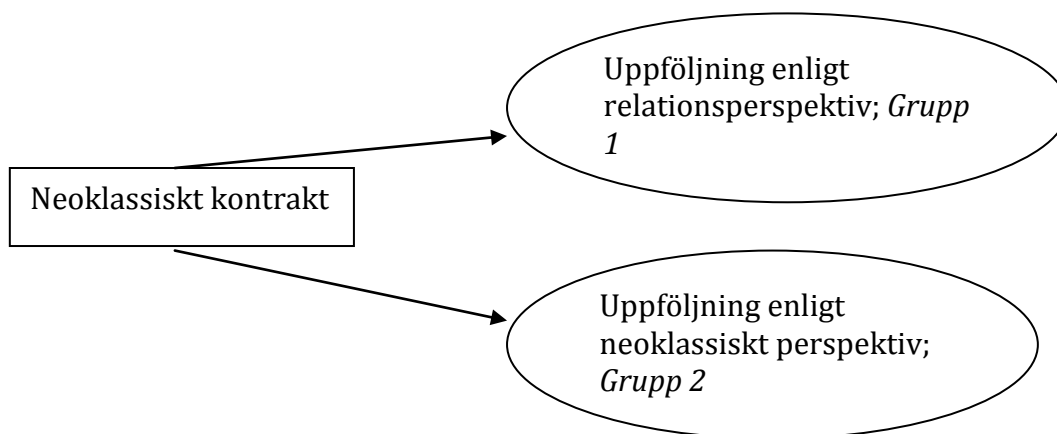
upphandling, LOU. Enligt gällande lagstiftning som reglerar offentlig upphandling ska kontraktet beakta alla de krav och villkor som den upphandlande myndigheten ställer, vilka också måste vara möjliga att kontrollera. Utifrån detta anser vi att hela urvalsgruppen utgår från ett neoklassiskt perspektiv vid upprättandet av kontraktet. Det kan dock påpekas att de respondenter som ingått i studien främst gör varu- och enklare tjänsteupphandlingar (exempelvis konsulter), förutom Kommun B som gör byggupphandlingar. Om vi även mött respondenter som arbetat med upphandling av mer komplex verksamhet, som till exempel vård och omsorg, där krav på kvalitet och kvantitet inte är lika lätt att definiera, är ett antagande att även ett relationsperspektiv på kontraktet kunde ha blivit aktuellt.

Vid intervjuerna ställdes frågor för att försöka identifiera kommunernas syn på relationen med leverantören och uppföljning av kontrakten. Det har i detta sammanhang kunnat urskiljas två olika grupper, som benämns *grupp 1* och *grupp 2*. Båda grupperna har som mål att upprätta kontrakt i enlighet med ett neoklassiskt kontrakt.

Vid intervju med upphandlande myndigheter i *grupp 1* kunde det utläsas att deras syn på relationen med leverantören och deras nyttjande av uppföljningsmekanismer ligger i linje med ett *relationsperspektiv*. De kommuner som hänförts till *grupp 1* bedöms ha en uppfattning om att uppföljningsbehovet är mindre. Detta eftersom upphandling ses som en affärsrelation där leverantören och kommunen delar gemensamma mål, vilket skapar en form av tillit till leverantören. Till *grupp 1* tillhör Kommun A och Kommun C.

Grupp 2 har ett annat perspektiv på uppföljning som utgår från föreställningen om att uppföljning är en plikt som måste utföras eftersom det är först då som brister eller felaktigheter kan upptäckas. Det finns även en föreställning om att det är viktigt att leverantören känner sig kontrollerad för att kraven i kontraktet skall fullgöras. Detta innebär att *grupp 2* utgår vid upprättandet av kontraktet från ett *neoklassiskt synsätt*, ett synsätt som sedan också färgar synen på uppföljning. Tre kommuner kan betraktas tillhöra denna grupp: Kommun D, Kommun E och Kommun F.

Det förda resonemanget kan åskådliggöras enligt följande bild:



Figur 15. Betydelsen av olika perspektiv på kontrakt för uppföljning.

I ovanstående gruppering finns inte Kommun B med, detta till följd av att intervjun gjordes med en projektledare som ansvarar för byggupphandlingar på tekniska förvaltningen. I likhet med de två övriga grupperna är kontraktet mycket viktigt vid upphandling, men vad som också blir mycket tydligt är det stora fokus som finns på uppföljning och kontroll vid byggupphandlingar. Byggprojektering, och därmed byggupphandlingar, styrs av lag (PBL), regleringar och föreskrifter. Detta gör att ett stort fokus också hamnar på uppföljning och kontroll, att bestämmelserna och avtalen följs. Det är tydligt att bestämmelserna och kontrakten som upprättas vid byggupphandlingar skapar en struktur och rutin för hur uppföljning och kontroll skall ske. Att uppföljning och kontroll görs av leverantören/entreprenören själv, extern besiktningsman och myndighet, hindrar inte att också uppföljning och kontroll görs av ansvarig projektledare för den upphandlande myndigheten. Det kan konstateras att för byggupphandlingar upprättas kontraktet utifrån ett neoklassiskt perspektiv och uppföljningen sker sedan också tydligt i enlighet med denna syn. Vi menar att det inom byggupphandlingar finns stor erfarenhet och en tydlig struktur kring uppföljning som även andra upphandlingar, efter modifiering och anpassning till den egna verksamheten, skulle kunna ta lärdom av.

5.12. Varför följer inte kommuner upp enligt deras ambitioner?

Trots att en del kommuner betonat betydelsen av uppföljning har det vid ett flertal tillfällen under intervjuerna med de olika respondenterna framkommit att det inte finns utrymme för att genomföra uppföljning av gjorda upphandlingar. Utifrån de intervjuer som gjorts i denna studie går det att peka på två orsaker till att den upphandlande myndigheten, kommunen, inte följer upp sina upphandlingar i enlighet med sin

ambition. En av orsakerna rör tid och resurser. Det krävs tid och resurser för att utföra uppföljning, och dessa finns inte alltid reserverade för extern uppföljning. En andra orsak rör kompetensen. För att kunna kontrollera en verksamhet krävs det kunskap av den som skall kontrollera. Om denna kompetens inte finns inom den upphandlande myndigheten måste den köpas in. I Kommun D utbildas kommunens beställare i ett kontrollerande syfte, ett tillvägagångssätt för att uppföljning ska ske direkt och av dem som har kunskap om varan eller tjänsten, något som säkerligen är resurs- och tidsbesparande.

Överlag ansåg de flesta kommuner i undersökningen att det saknades riktlinjer för hur uppföljning av leverantör skall ske. Detta menar vi är ett politiskt problem. Det tycks finnas ett stort fokus på att upphandla inom alla verksamheter, men samtidigt saknas det politiska direktiv och fastställda riktlinjer för hur upphandlingarna ska följas upp. I Kommun D betraktas uppföljning istället som ett steg som ingår i upphandlingsprocessen, en självklarhet, och därför behövs inget politiskt direktiv för att uppföljning ska utföras.

En annan intressant aspekt som dök upp i de flesta intervjuerna då frågor ställdes om uppföljning var att flertalet respondenter började berätta om kommunens interna uppföljning. Den interna uppföljningen av kontrakt handlar om att säkerställa kommunens avtalstrohet. Att detta inte är en helt enkel uppgift förstår vi av kommunernas fokus på problemet och att det finns många beställare inom kommunen som skall köpa in och följa de avtal som kommunen upphandlat. I Kommun C finns till exempel enligt chefen för upphandlingsenheten cirka 9 000 potentiella beställare inom kommunen. Att respondenterna så snabbt kom in på intern uppföljning kring avtalstrohet beror säkerligen på, vilket framkom i intervjuerna, att det finns alerta leverantörer som följer upp sina kontrakt med den upphandlande myndigheten, och att det kan bli tal om sanktioner om kommunen inte är avtalstrogn. Detta visar på att om extern uppföljning varit regelstyrd så skulle också kommuner ha avsatt tid och resurser åt att genomföra extern uppföljning. Detta påvisas även av byggupphandling, där extern uppföljning regleras och också genomförs. En annan väg som skulle kunna skapa mer fokus på uppföljning är politisk styrning i form av direktiv till upphandlingsenheten.

5.13. Sammanfattande figur över studiens slutsats

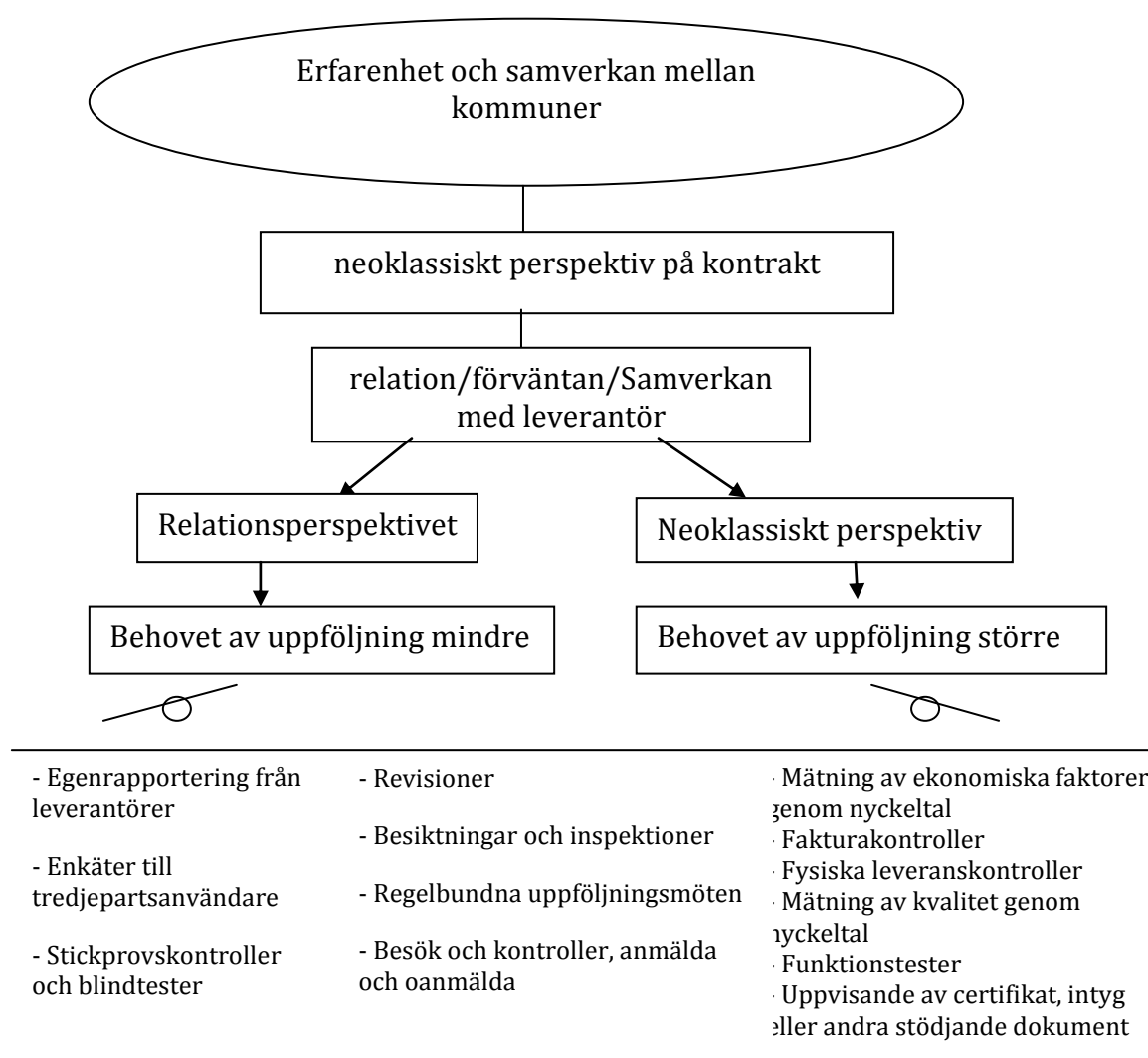
Nedan sammanfattas studiens slutsatser i en figur. Erfarenhet och samverkan betraktas i figuren som en grundläggande förutsättning för att en upphandlande myndighet ska kunna bedriva upphandlingsverksamhet. Alla upphandlande myndigheter i studien bedöms utgå och sträva efter att upprätta kontrakten i enlighet med ett *neoklassiskt perspektiv*, vilket också är i enlighet med gällande lagstiftning på upphandlingsområdet, LOU. Hur kommunen sedan ser på uppföljning och vilka uppföljningsmekanismer som nyttjas skiljer sig sedan något åt. Detta beroende på kommunens syn eller förväntning på relationen med leverantören. En del kommuner lutar mer mot ett *relationsperspektiv*, där behovet av uppföljning kan betraktas vara mindre, medan andra följer det *neoklassiska perspektivet* och ser behovet av uppföljning som större.

Enligt våra föreställningar skulle ett visst perspektiv på kontrakt leda till att uppföljningsmekanismer, som vi definierat som typiska för detta perspektiv, till största delen nyttjas vid uppföljning. *Grupp 2* anses ha en *neoklassisk syn* på kontraktet och en *neoklassisk syn* på utförande av uppföljning. Studien avsåg att undersöka huruvida kontraktsperspektivet stämde överrens med vilka uppföljningsmekanismer den upphandlande myndigheten i praktiken använder. Studien visar på ett samband. Även om *grupp 2* till viss del använde uppföljningsmekanismer som i studien klassificerat utifrån ett *relationsperspektiv*, användes till största del uppföljningsmekanismer som klassificerats utifrån ett *neoklassiskt perspektiv*. *Grupp 2* följer ett *neoklassiskt* mönster hela vägen från kontraktskrivning till nyttjande av uppföljningsmekanismer. *Grupp 1* utgår från ett *neoklassiskt kontrakt* men bryter sedan mot föreställningen om att använda sig av uppföljningsmekanismer som klassificerats utifrån ett *neoklassiskt perspektiv*. Upphandlande myndigheterna i *grupp 1* använder istället uppföljningsmekanismer som till största del hänförs till ett *relationsperspektiv* eller *hybridgruppen*.

Förklaringen till att det skiljer sig i nyttjandet av uppföljningsmekanismer mellan *grupp 1* och *grupp 2* menar vi beror på att grupperna har olika syn eller förväntningar på relationen med leverantören. *Grupp 2* är i enlighet med vår föreställning om att ett neoklassiskt perspektiv på kontrakt medför att uppföljning också utförs neoklassiskt. *Grupp 1* motsäger dock detta samband. Varför grupperna använder olika klassificeringar av uppföljningsmekanismer kan således inte förklaras av deras syn på kontraktet. Istället kan skillnaden förklaras utifrån gruppernas olika förväntningar på leverantören. I *grupp 2* kan vi tydligt utläsa en förväntning på att man måste kontrollera

leverantören för att få levererat det som finns i kontraktet. I grupp 1 kan man se en förväntan om att leverantören levererar enligt kontrakt om inte verksamheter eller allmänhet ger signaler om annat. *Grupp 2* kan således anses följa upp i ett förebyggande syfte medan *grupp 1* följer upp i efterhand, vilket baseras på att i *grupp 1* anses ibland uppföljning som överarbetat.

Upphandlande myndigheterna i denna studie använder sig av uppföljningsmekanismer som kan hänföras både åt *neoklassiskt* perspektiv och åt *relationsperspektiv*. Då tonvikten kan luta åt antingen det ena eller det andra perspektivet har detta åskådliggjorts i bilden nedan med hjälp av tippbrädor.



Figur 16. Sammanfattning av analys.

6. Slutsats

I det sjätte kapitlet presenteras studiens slutsatser, som bygger på analys och resultat av den empiriska undersökningen som genomförts. Inledningsvis presenteras uppsatsens syfte och frågeställning samt hur studien kan besvara den. I kapitlet presenteras också vad studien kan bidra med till teorier kring uppföljning av offentlig upphandling, vad studien kan bidra med rent praktiskt för upphandlande myndigheter samt vad studien kan bidra med på ett politiskt plan. Avslutningsvis ges förslag på fortsatt forskning inom området.

6.1. Slutsatser

Syftet med följande studie är, att utifrån olika perspektiv på kontrakt, förstå hur tidigare erfarenheter av upphandlingsprocessen och samverkan mellan myndigheter eller mellan myndighet och/eller leverantör påverkar nyttjandet av uppföljningsmekanismer.

6.1.1. Betydelsen av kontraktsperspektiv

Vår föreställning var att den syn som en upphandlande myndighet har på hur ett kontrakt skall upprättas också skulle komma spegla vilka uppföljningsmekanismer som myndigheten sedan nyttjade för att följa upp kontraktet. Resultatet av undersökningen visar på att upphandlande myndigheter enbart betraktar kontraktet utifrån ett perspektiv som är i linje med ett *neoklassiskt perspektiv* och således inte från ett *relationsperspektiv* som vi antog också kunde förekomma. De upphandlande myndigheterna strävar med andra ord efter att upprätta detaljerade kontrakt som beaktar alla villkor och krav, vilket också är i linje med den lagstiftning som reglerar offentlig upphandling, nämligen LOU. Studiens resultat visar också att nyttjandet av uppföljningsmekanismer skiljer sig åt liksom synen på behovet av uppföljning. Så trots att de upphandlande myndigheterna strävar efter att upprätta kontrakt i enlighet med ett *neoklassiskt perspektiv* innebär det inte att alla myndigheter sedan väljer att nyttja uppföljningsmekanismer som kan klassificeras som *neoklassiska*. Det är således inte kontraktsperspektivet som styr vilka uppföljningsmekanismer som används. Studiens resultat pekar istället på att det är den upphandlande myndighetens *syn och förväntning*

på leverantören som påverkar vilka uppföljningsmekanismer som nyttjas. Har den upphandlande myndigheten ett *relationsperspektiv* där myndigheten och leverantören delar ett gemensamt intresse, i en affärsrelation där båda vinner på att alla villkor och krav i kontraktet till fullo fullgörs, så får detta följder för vilka uppföljningsmekanismer som i första hand blir aktuella. Uppföljning kommer då främst att ske i form av uppföljningsmöte, egenkontroll eller då signaler kommer från allmänheten eller verksamheten. Uppföljning får på så sätt en mer ad hoc karaktär och sker på så sätt också i efterhand. Skulle den upphandlande myndigheten snarare ha en syn som överensstämmer med ett neoklassiskt teoretiskt perspektiv, där myndigheten ser det som sin plikt att följa upp och kontrollera att leverantören uppfyller sina åtaganden, blir också uppföljningsmekanismer som överensstämmer med ett neoklassiskt perspektiv aktuella. Uppföljning av kontrakten kommer då att ske mer kontinuerligt och systematiskt under kontraktperioden.

6.1.2. Betydelsen av erfarenhet

Studiens resultat pekar även på att upphandlande myndigheters tidigare erfarenhet av offentliga upphandlingar har en mer övergripande betydelse för upphandlingsprocessen, bland annat i form av beställarkompetens. Om en upphandlande myndighet saknar beställarkompetens, tidigare erfarenhet av verksamheter som ska upphandlas, så saknar myndigheten också möjligheten till att kunna bedöma vad den ska upphandla och hur upphandlingen sedan ska följas upp. Tidigare erfarenhet av upphandlingar kan påverka nyttjandet av uppföljningsmekanismer, men då varje upphandlande myndighets erfarenhet är unik går det inte att fastslå på vilket sätt erfarenheten leder till ett visst nyttjande av uppföljningsmekanismer.

6.1.3. Betydelsen av samverkan

Studien visar på att upphandlande myndigheter aktivt samverkar med andra myndigheter, organisationer och leverantörer i samband med offentliga upphandlingar. Utifrån data som insamlats och analyserats går det dock inte att peka på att samverkan mellan upphandlande myndigheter eller leverantörer påverkar nyttjandet av uppföljningsmekanismer. Som redan framförts visar studien dock på att samverkan mellan upphandlande myndighet och leverantör är betydelsefullt under kontraktperioden.

6.2. Studiens bidrag

Studiens bidrag delas in i teoretiska, praktiska och politiska.

6.2.1. Teoretiskt bidrag

Målet med denna studie har varit att öka förståelsen för ett förhållandevis outforskat område. På så sätt har studien haft ett inomvetenskapligt intresse. Studien bidrar till forskning som bedrivs om uppföljning av offentliga upphandlingar genom den övergripande teoretiska modellen som presenterades i kapitel 5. Greve (2008) för ett resonemang om att empirisk erfarenhet möjliggör för upphandlande myndighet att utforma väl genomtänkta och fungerande kontrakt (neoklassiskt perspektiv). I vår modell menar vi att erfarenhet är en grundläggande förutsättning för att bedriva upphandlingsverksamhet. En viktig komponent i erfarenhetsbegreppet är beställarkompetensen, som innebär att myndigheten kan bedöma vad det är den ska upphandla, det vill säga besitta erfarenhet av den specifika verksamheten. Beställarkompetensen möjliggör också att utföra uppföljning av kontraktet. På så sätt kan beställarkompetensen också kopplas till Kettle (1993), som menar att myndigheten måste veta vad den köper in och vad den betalar för.

Utifrån den urvalsgrupp som ingått i denna studie visas att upphandlande myndigheter strävar efter att upprätta kontrakt utifrån ett neoklassiskt perspektiv, men att detta sedan inte påverkar val och nyttjande av uppföljningsmekanismer. Detta påverkas snarare av den upphandlande myndighetens syn på relationen med leverantören och förväntningarna på denne, i form av tillit eller behov av kontroll.

6.2.2. Praktiskt bidrag

Målet med uppsatsen har också varit att bidra till det intresse som kan finnas hos upphandlande myndigheter, konkurrerande leverantörer, allmänhet och media, att nå ökad kunskap om uppföljning av offentlig upphandling. Att detta intresse finns bekräftats av den statliga utredningen (SOU 2011:73) och Kammarkollegiet (2011). Den praktiska kunskap som denna studie bidrar med berör beställarkompetens, en kompetens att kunna bedöma vad som skall upphandlas och hur det sedan skall följas

upp för att försäkra sig om att det som avtalats också levereras. Studien visar på betydelsen av erfarenheter från tidigare upphandlingar på upphandlingsenheterna samt en aktiv samverkan mellan upphandlande myndigheter och mellan myndighet och leverantörer. Det sätt som olika myndigheter väljer att följa upp sina upphandlingar på skiljer sig dock åt.

6.2.3. Politiskt bidrag

Studien visar också på att det många gånger saknas tid och resurser för uppföljning vid offentlig upphandling. Det kan konstateras att politiska direktiv och riktlinjer som reglerar hur uppföljningsverksamheten inom en upphandlande myndighet skall bedrivas saknas. Detta gör att upphandlingsenheternas fokus mer hamnat på att upphandla än att följa upp de kontrakt som myndigheten ingått med leverantörerna. Leverantörers intresse av att myndigheterna är avtalstroga och hotet om sanktioner tyder på att upphandlande myndigheter är mer fokuserade på intern uppföljning än extern. Detta tyder på att om myndigheten har samma intresse gentemot leverantören, ökar också leverantörens intresse för att vara avtalstrogen gentemot myndigheten. Det kan således konstateras att både den upphandlande myndigheten och leverantören borde dela ett intresse av att följa upp varandras avtalstrohet. Byggupphandlingar, med tydliga rutiner kring kontroll och uppföljning, visar på att lagar, regleringar och föreskrifter påverkar att uppföljning genomförs på ett systematiskt sätt av myndigheter, entreprenörer och externa besiktningsmän. Troligen hade fokus på uppföljning i andra upphandlande verksamheter blivit större om även uppföljningssteget i upphandlingsprocessen varit reglerad i LOU eller av politiska direktiv.

6.3. Egna reflektioner och förslag på fortsatta studier

Studien har varit av kvalitativ karaktär. Intervjuerna har genomförts med personer på olika myndigheter med olika befattningar. Detta har bidragit till en bredd, men samtidigt gjort det svårare att göra jämförelser mellan de olika myndigheterna. Det är också möjligt att om andra personer inom samma myndighet med en annan befattning intervjuats, skulle detta ha medfört att analysen blivit en annan än vad den nu blivit. En annan brist i samband med intervjuer av en person är att vi baserar analysen på utsagor och inte på handlingar. För vidare forskning hade därför en fallstudie av en upphandlad myndighet kunnat bidra med fördjupad förståelse till denna studie. Trots denna brist

menar vi att studien ändå bidragit med kunskap och förståelse för ett förhållandevis outforskat område. Studien skulle kunna tjäna som en utgångspunkt för kvantitativa studier, i form av enkätutskick, där studiens slutsatser skulle kunna prövas i syfte att kunna göra generaliseringar, något som i denna studie inte varit möjligt till följd av dess kvalitativa karaktär.

Vi har i denna studie valt att utgå från två olika perspektiv på kontrakt, *neoklassiskt perspektiv* och *relationsperspektiv*, som delvis, i betraktandet av kontrakt, kan sägas vara varandras motpoler. Det finns fler sätt att betrakta kontrakt på, men till följd av tids- och utrymmesskäl har dessa valts bort i denna studie. Att utgå från ett visst teoretiskt perspektiv, som till exempel neoklassiskt eller relationsperspektiv, innebär att forskaren positionerar sig, tar på sig ett par glasögon som förtydligar tendenser i en viss riktning, och väljer att tolka skeenden med eller mot den valda teoretiska inriktningen (se jämförande diskussion i exempelvis Lundqvist, 1993). För vår del tycker vi att detta behöver uppmärksammas i samband med de klassificeringar vi gjorde av uppföljningsmekanismer utifrån olika kontraktsperspektiv i kapitel 3. Med den förståelse för området som vi inhämtat menar vi att varje uppföljningsmekanism måste ses i det sammanhang den används. Därför menar vi att studiens klassificeringar ibland har upplevts som lite väl hårddragna.

Det finns andra kontraktsperspektiv som vore intressant att beakta vid offentlig upphandling. Ett perspektiv som vi anser spännande och som skulle kunna tillföra en ny dimension till studier som rör uppföljning av kontrakt är det institutionella perspektivet. Enligt detta perspektiv så utformas kontrakt inte i ett vakuum, utan påverkas av den institutionella miljö som kontraktprocessen genomförs inom. Utbytet mellan parterna styrs således både av formella lagar och av informella normer, vilka inte finns nedskrivna i kontraktet (Greve, 2008). Vidare studier skulle kunna inriktas mot att undersöka vilka föreställningar och förväntningar som parterna, den upphandlande myndigheten och leverantören, har på varandra rörande uppföljning.

Ytterligare forskning skulle också kunna bedrivas utifrån vilken form av uppföljning som finns inom upphandlingsenheter, som främst är inriktade mot vård och omsorg, i en jämförelse med upphandling inom teknisk förvaltning, byggupphandlingar och liknande. Inom byggupphandling finns tydliga regelverk, föreskrifter och rutiner som

rör uppföljning. Kvalitet inom vård och omsorg kan sägas vara svårare och mer komplex att definiera än till exempel kvalitet på en installation eller anläggning. Men, trots denna uppenbara skillnad, är frågan om det ändå finns lärdomar att dra från byggupphandlingsuppföljningar för vård och omsorg. Vilka skulle dessa i så fall kunna vara och på vilket sätt skulle de kunna anpassas till en mjuk och komplex verksamhet som vård och omsorg? Vad skulle en sådan uppföljning kunna innebära ekonomiskt för en upphandlande myndighet eller leverantör?

6.4. Avslutande kommentar

Till sist vill vi framföra ett stort tack till alla de kommuner som med stor öppenhet tagit emot oss. Alla intervjupersoner har visat oss ett intresse och sett mycket positivt på att vi studerar offentlig upphandling, samt pekat på hur aktuella vi är. Det har varit mycket lärorikt att möta sakkunniga på olika kommuner, för att diskutera offentlig upphandling och uppföljning, vilket bidragit till att vi, som blivande förvaltningsekonomer, erhållit en pratisk kunskap inom området.

Referenslista

- Behn, R-D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63 (5), s. 586–606.
- Bromberg, D. (2009). Performance Measurement. A System with a Purpose or a Purposeless System? *Public Performance & Management Review*, 33 (2), s. 214–221.
- Bryntse, K. (2000). *Kontraktstyrning i teori och praktik. Kommun C Studies in Economics and Management 56. Institute of Economic Research. Kommun C University*. Lund: Lund Business Press.
- Copenhagen Economics (2008). Vad kan offentliga beställare lära sig av privata? En explorativ studie av Sverige. [Elektronisk]. Konkurrensverket. Stockholm. Tillgänglig: http://www.kkv.se/upload/Filer/Upphandling/Rapporter/Procurem_18mars_SWE_final.pdf (Hämtad: 2012-02-07).
- Christensen, L., Engdahl, N., Gräas, C. och Haglund, L. (2001). Marknadsundersökning, en handbok. Lund: Studentlitteratur.
- Denscombe, M. (2000). *Forskningshandboken, för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna, 2:a upplagan*. Lund: Studentlitteratur.
- Domberger, S. (1998). *The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldsmith, S & Eggers, W. D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Greve, C. (2008). *Contracting for Public Services*. London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Hansson, L. (2010). Solving procurement problems in public transport. Examining multi principal roles in the relation to effective control mechanisms. *Research in Transportation Economics*. 29, s. 124-132.
- Hansson, L. (2011). *Public Procurement at the Local Government Level. Actor roles, discretion and constraints in the implementation of public transport goals*. Linköping: Linköping University Press.
- Igelström, B. (2008). *Reflektioner över dramaturgin om att styra och mäta värdeskapande*. Hästveda: Xantro.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm. Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3, s. 305-306. Även [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf> (Hämtad 2012-02-07).
- Kammarkollegiet (2011). *Kontraktuppföljning. Säkerställ goda affärer genom att följa upp. Vägledning, LOU, LOV*. Stockholm: Kammarkollegiet.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing Power. Public Governance of Private Markets*. Washington, DC: Brookings.
- Kirkeby, O. F., (1994). Abuktion. I Andersen, H. (red). *Vetenskapsteori och metodlära. En introduktion*. Lund: Studentlitteratur.
- Konkurrensverket (2012) *Om offentlig upphandling*. [Elektronisk]. Konkurrensverket. Stockholm. Tillgänglig: http://www.kkv.se/t/Page_____4662.aspx (Hämtad 2012-04-05).
- Lindvall, J. (2011). *Verksamhetsstyrning från traditionell ekonomistyrning till moder verksamhetsstyrning, 2:1 upplagan*. Lund: Studentlitteratur.

- Lundqvist, J. L. (2001). Privatisering. Varför och varför inte? I Rothstein, B. (red.). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, 3:e upplagan. Stockholm: SNS förlag, s. 252-285.
- Lundqvist, L. (1993). *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- McCue, C. & Prier, E. (2006). Using Agency Theory to Model Cooperative Public Purchasing. I Piga, G., Thai, K. V. (red.). *Advancing public procurement. Experiences, innovation and knowledge sharing*. Boca Raton: Pr. Academics Press. s. 432-451. Även [Elektronisk]. Tillgänglig: http://www.ippa.org/IPPC2/BOOK/Chapter_3.pdf (Hämtad: 2012-02-28).
- Merchant, Kenneth A. & Van der Stede, Wim A. (2012). *Management control systems: performance measurement, evaluation, and incentives*, 3:e upplagan. New York: Financial Times/Prentice Hall.
- Rendon, R. (2008). Procurement process maturity key to performance measurement. *Journal of public procurement*, 8, s. 200- 214.
- Rosengren, K-E. och P. Arvidsson (2002). *Sociologisk metodik*, 5:e upplagan. Malmö: Liber.
- Rothstein, B. (2001). Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. I Rothstein, B. (red.). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, 3:e upplagan. Stockholm: SNS förlag, s. 49-81.
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2009). *Research methods for business students*, 5th edition. Essex: Financial Times Prentice Hall.
- SFS 2007:1091. *Lag om offentlig upphandling*. Stockholm: Socialdepartementet
- SKL (2009). *Lättare sagt än gjort, Uppföljning av kommunala konkurrensprogram i åtta kommuner*. Sveriges kommuner och Landsting. Stockholm.
- SKL (2011). *Offentligt och privat driven verksamhet. Vilka legala skillnader finns?* [Elektronisk]. Sveriges Kommuner och Landsting. Stockholm. Tillgänglig: http://brs.skl.se/publikationer/index.jsp?http://brs.skl.se/publikationer/pubdoc.jsp?searchpage=katasearch.jsp&db=KATA&from=1&toc_length=20&currdoc=1&search_titn=%2239987%22 (Hämtad: 2012-04-06).
- Senge M, P. (2006). *Den femte diciplinen, den lärande organisationens konst*, 12:e upplagan. Falun: Scandbook AB.
- Soudry, O. (2006). A principal-agent analysis of accountability in public procurement. I Piga, G., Thai, K. V. (red.). *Advancing public procurement. Experiences, innovation and knowledge sharing*. Boca Raton: Pr. Academics Press. s. 432-451. Även [Elektronisk]. Tillgänglig: http://www.ippa.org/IPPC2/BOOK/Chapter_19.pdf (Hämtad: 2012-02-28).
- Svensson L., Jakobsson E. och Åberg, C. (2001). Utvecklingskraften i nätverk om lärande mellan företag. Nordstedts Tryckeri: Stockholm
- Sundstrand, A. (2010). *Offentlig Upphandling LOU och LUF*, 1:1 upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Thurén, T. (2007). *Vetenskapsteori för nybörjare*, 2:a upplagan. Malmö: Liber.
- Tilbury C. (2004). The influence of performance measurement on child welfare policy and practice. *British Journal of Social Work*, 34. s. 225–241.
- Upphandlingsutredningen. *På jakt efter den goda affären. Analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen. (SOU 2011:73)*. [Elektronisk]. Delrapport. Stockholm, Upphandlingsutredningen. Tillgänglig: http://upphandlingsutredningen.se/wp-content/uploads/2011/11/SOU_2011_73_Del_1.pdf (Hämtad: 2012-02-07).
- Van Thiel, S & Leeuw, L. (2002). The Performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25 (3), s. 267-281.

- Åkesson, A. (2010). Offentlig upphandling. I A. Staaf & L. Zanderin (red.).
Kommunalrätt. Malmö: Liber, ss. 110-128.
- Örtenblad, A. (2009). *Lärande organisationer - vad och för vem*, 1:1 upplagan. Liber:
Malmö

Bilaga 1

Intervjuguide

1. Hur ser kommunens organisation kring offentlig upphandling ut?
2. Vilken befattning och vilket ansvarsområde har du inom kommunens upphandling?
3. Hur länge har du arbetat med upphandling? Tidigare uppdrag?
4. Inom vilka områden upphandlar kommunen?
5. Hur länge har kommunen upphandlat inom dessa områden?
6. Brukar sakkunniga vara involverade? Fackkompetens för upphandlingsområde?
7. Har kommunen något samarbete eller utbyte med någon annan kommun i samband med upphandling?
8. Har kommunen haft kontakt med andra kommuner, eller studerat deras upphandlingar för att få tips och råd?
9. Har någon kommun tagit kontakt med er för att diskutera upphandling?
10. Har kommunen arbetet länge med leverantörerna inom de olika områdena?
11. Hur skulle du beskriva relationen mellan kommunen och de olika leverantörerna? Samarbete?
12. Skiljer sig relationen/samarbetsformerna åt mellan olika leverantörer?
13. (På vilket sätt? Hur kommer det sig?)
14. Vilka styrdokument finns det i kommunen som reglerar/styr/rör offentlig upphandling?
15. Hur länge har dessa styrdokument varit i bruk?

16. Har kommunen utvärderat och/eller gjort ändringar i styrdokumentet?
17. Berör styrdokumentet även uppföljning av upphandlade varor och/eller tjänster?
18. Hur följer kommunen upp de ekonomiska kraven som ställts i kontraktet?
19. Hur följer kommunen upp kvalitetskraven som ställts i kontraktet?
20. Vad har påverkat kommunens val av uppföljningssätt?
21. Har kommunen tillsammans med någon leverantör utarbetat rapportering/uppföljningssätt av upphandlad verksamhet?
22. Någon annan kommun?
23. Har kommunen ändrat tillvägagångssätt för uppföljning?
24. (Vad har påverkat?)
25. Finns det något uppföljningssätt som fungerat mycket bra? Mindre bra eller inte alls?

Bilaga 2

Kommun A

Kommun A är en mindre kommun som har mellan 10 000 och 15 000 invånare.

Policydokument

Enligt Kommun As policydokument som reglerar offentlig upphandling, gör kommunen årligen stora inköp av varor och tjänster. Det bedöms vara nödvändigt med ett ständigt flöde av varor och tjänster för att verksamheterna ska fungera. I policydokumentet betonas betydelsen av att alla som medverkar i inköpsprocessen ska ha en gemensam grundsyn på upphandlingsprocessen. Målsättning med upphandlingsverksamheten är att den ska präglas av effektivitet, kompetens samt etik och moral. I enlighet med policydokumentet ska upphandlingsenheten, i samverkan med medborgare, säkerställa upphandlingen av varor och tjänster som är av kommungemensamt intresse. Det är kommunstyrelsen som har det yttersta ansvaret för att upphandlingen utförs korrekt. Kommunen är uppdelad i nämnder, och det är den nämnd som bedöms vara störst användare av den upphandlade varan eller tjänsten som också blir den nämnd som har ansvar för att upphandlingen följer kommunens helhetsperspektiv på upphandling (Kommun A Inköspolicy, 2011).

Uppföljning och rapportering skall, enligt policydokumentet, göras årligen utifrån avsnitten i fastställd policy av upphandlingsverksamheten. Detta innebär en intern uppföljning över hur kommunen sköter sina upphandlingar, och som sedan utmynnar i en rapport till kommunstyrelsen. Kommun A betonar i policydokumentet att all upphandling ska utföras i nära samverkan med leverantören och användaren. Det betonas också att förvaltningen ska, genom kontroll, tillse att de tecknade avtalen följs. I Policydokumentet finns inget skrivet om fastställda rutiner angående extern uppföljning. Kommun har även som mål att upphandlingar ska ske i samverkan med bolag inom kommunkoncernerna, andra kommuner och myndigheter. Detta eftersom fördelar då anses kunna uppnås (Kommun A inköspolicy, 2011).

Intervju med respondent A, kommunjurist i Kommun A

Intervju genomfördes med kommunjurist respondent A i Kommun A. Respondent A har en rågivande funktion gentemot kommunens upphandlingssamordnare, och deltar i frågor och diskussioner kring upphandlingar. Intervjun följde i stort intervjuguiden, som tidigare diskuterats i kapitel 4. Syftet med intervjun var att skapa en uppfattning om

vilken erfarenhet Kommun A har av upphandlingsprocesser, hur kommunen samverkar med leverantörer och/eller andra kommuner, samt vilka uppföljningsmekanismer som kommunen använder.

Erfarenhet

Respondent A har personligen en lång erfarenhet av upphandlingsverksamhet, både inom kommun, i 12 år, och innan dess i statlig upphandlingsverksamhet.

Enligt respondent A är det upp till varje verksamhet inom kommunen, och som behöver göra inköp, att sköta och ansvara för upphandlingen. Det händer även att flera kommunala verksamheter tillsammans gör upphandlingar. Verksamheterna har alltid möjlighet att vända sig till den centralt placerade upphandlingssamordnare för att få stöd och hjälp med upphandlingen. Det är till denna upphandlingssamordnare som respondent A, så som kommunjurist, sedan har en rådgivande funktion.

I Kommun A sker upphandling inom många områden, i en del verksamheter sker upphandling återkommande och i andra endast enstaka gånger. De största upphandlingarna, både beloppsmässigt och mest frekventa, görs inom de tekniska områdena, som till exempel bygg, fastigheter, underhåll och tillhörande konsulttjänster. Kommunen har valt att inte tillämpa lagen om valfrihetssystem, LOV, och har således inte gjort upphandlingar för omsorgsverksamheter, med ett undantag, nämligen boende för ensamkommande flyktingbarn. Vid varje upphandling medverkar sakkunniga, ibland i form av referensgrupper. Det är de sakkunnigas specialistkunskap kring komplexa verksamheter som bedöms möjliggöra ett korrekt förfrågningsunderlag och kontrakt.

Kommun A har utformat ett samlat policydokument för offentlig upphandling, vilket nyligen är omarbetat. Syftet med att ha endast ett policydokument är, då lagstiftningen är så detaljerad, att undvika risken med lokala tillämpningar. Respondent A menar att kommunen i anslutning till policydokumentet har en ständig och öppen diskussion kring upphandling och hur ramavtal och inköp ska gå till. Kommunen gör årliga rapporter där bland annat inköpsbeteende, antal leverantörer och så vidare listas. Målsättningen är att ha så få leverantörer som möjligt för att på så sätt vinna ekonomiska fördelar. Respondent A påpekar att kommunen behöver bli tydligare i policydokumentet, så att riktlinjer kring inköp når ut i kommunens alla verksamheter. En del verksamheter, som

omsorg och skola, kan ha en tendens att göra mindre inköp i närmaste affär istället för att följa kommunens fastslagna riktlinjer för inköp.

Respondent A menar att en betydelsefull faktor då kommuner ska upphandla inom komplexa verksamheter är kommunens egen erfarenhet av verksamheten. Det är viktigt att det inte är alltför länge sedan kommunen hade verksamheten i egen regi. Respondent A benämner detta som *beställarkompetens*. Om beställarkompetensen saknas så menar Respondent A att risken är att kommunen hamnar i en situation då den inte vet vad den ska köpa in via upphandling. Lösningen på problemet är att kommunen istället köper in en konsult som företräder och gör upphandlingen åt kommunen. Respondent A påpekar också att beställarkompetensen är viktig för kommunen i samband med de uppföljningsformer som har tagits upp underintervjun, det vill säga bland annat de uppföljningsmekanismer som Kammarkollegiet (2011) lyfter fram.

Samverkan

Respondent A anser att samarbete och erfarenhetsutbyte med andra kommuner i samband med upphandling är mycket vanligt i Kommun A. Samverkan sker bland annat inom olika nätverk, som till exempel vid utformande av förfrågningsunderlag, då upphandlingssamordnaren kan kontakta andra kommuner för att diskutera. Men samverkan sker även utanför nätverken. Ibland presenterar kommuner upphandlingsidéer för varandra och frågar om någon kommun vill vara med, ansluta sig och/eller utföra upphandlingen gemensamt. Det anses också vanligt att kommuner diskuterar behov och inom vilka områden som det är aktuellt att göra en upphandling. Respondent A menar att samarbetet mellan kommunerna runt omkring är mycket aktivt. För Kommun As del är samarbetet framförallt aktivt med de geografiskt närliggande kommunerna.

Enligt respondent A är det kontraktslängden som är avgörande för längden på relationen med leverantörerna. Följaktligen innebär de långsiktiga kontrakten på tre till fem år en lika lång relation mellan kommunen och leverantören. Samarbetet med leverantörerna är enligt respondent As bedömning överlag bekymmersfritt. En viktig faktor som betonas i sammanhanget, för att relationen ska bli så bra som möjligt, är förfrågningsunderlaget och kontraktet. Om dessa är välutformade, det vill säga om kommunen varit tydlig med vad de ställer för krav, blir avtalet sedan oftast också bekymmersfritt. Respondent A betonar att verkligheten självklart ibland kan vara

annorlunda. Ibland kan det finnas delade meningar och tolkningar kring en del krav när avtalet väl börjat löpa. Respondent A kan dock inte peka på några större konflikter mellan kommunen och någon leverantör, men givetvis har kommunen inte alltid varit nöjda med alla produkter och tjänster som köpts in.

Uppföljningsmekanismer

Kommun A har inte någon policy som styr hur och när uppföljning ska utföras. Det är kontrakten som styr uppföljningsdelen i upphandlingsprocessen. All uppföljning som kommunen utför är anpassad till den verksamhet som upphandlats. Respondent A betonar att det är kvalitetskraven som är avgörande för hur kommunen följer upp vid inköp av hårdvara eller investering. Efter att installationen av hårdvaran eller investeringen är utförd betraktar kommunen avtalet, bortsett från eventuella garantiåtaganden, som avslutat. Vid andra upphandlingsinköp kan dock återkommande uppföljning anses vara mycket viktigt. Till exempel har Kommun A, som tidigare nämnts, upphandlat boende för ensamkommande flyktingbarn. I denna verksamhet har kommunen valt att följa upp genom uppföljningsmöten med leverantören. Vid dessa möten går kommunen och leverantören igenom vad som har hänt och hur kommunen upplever hur kontraktet följts. Det är en målsättning från kommunens sida att dessa möten, som respondent A vill påminna sig finns reglerade i avtalet, ska utföras kontinuerligt. Mötena bedöms vara en form av kvalitetssäkring av kontraktskraven, men också en diskussion kring krav som inte varit aktuella vid utformandet av kontraktet, som dock förändrats eller tillkommit efterhand som verksamheten börjat löpa. Kommunen kan också kalla leverantören till möte för att diskutera om ett nytt krav kan läggas till som följd av att de som arbetar med integrationsfrågor upptäckt nya behov. Detta har aldrig upplevts som något problem. Tvärtom brukar leverantören vara angelägen om att träffas. Initiativet till uppföljningsmöten kommer från kommunens sida och betonas att denna typ av verksamhet är viktig att följa upp. Omsorgsverksamhet för ensamkommande flyktingbarn är, vilket respondent A understryker, oerhört känslig eftersom det handlar om personers välbefinnande. Det bedöms som mycket viktigt att en sådan verksamhet fungerar.

Uppföljningsmöten har även använts som uppföljningsmekanism inom upphandling av telefoni. I samband med detta har kommunen två gånger om året haft ett möte med leverantören av telefoni. Initiativet till uppföljningsmötena kom från leverantörens sida. Det var leverantören som önskade få kunskap om hur kommunen upplevde kvaliteten

på deras levererade varor och tjänster. Mötena resulterade i protokoll kring resultat och eventuella klagomål. Vid nästa uppföljningsmöte utgick leverantören från tidigare mötesprotokoll och redogjorde för vad de gjort för åtgärder i syfte att förbättra eventuella brister eller klagomål. Respondent A ser denna form av uppföljning som en öppen dialog med leverantören.

Uppföljning av kommunens upphandlingsverksamhet har också skett genom revision. Revision av upphandling har på uppdrag av kommunens egna revisorer utförts av externa revisorer. Syftet med revisionen var att granska om kommunens verksamhet följer LOU och kommunens upprättade styrdokument. Enligt revisionsrapporten åligger det upphandlingsenheten att göra regelbunden uppföljning och kontroll av upphandlingsverksamheten samt sammanställning av årlig rapport till kommunstyrelsen. Det är upphandlingssamordnaren som bevakar och vårdar de avtal som kommunen har. Bevakningen sker till exempel vid felleveranser. Då detta inträffar sker uppföljningsmöte med leverantörer för att eventuellt ändra rutiner (Revisionsrapport 2011-08-23).

Respondent A betonar ett flertal gånger att Kommun A har aktiva medborgare, vilket gör att uppföljning inte alltid anses vara nödvändigt. Istället sker uppföljning på initiativ från medborgarna, som ringer till växeln som tar hand om klagomålshanteringen och sedan för informationen vidare inom kommunorganisationen. Om klagomålen och de påtalade bristerna rör upphandlad verksamhet granskas avtalen med leverantörerna för att bedöma om avtalen täcker de framförda bristerna eller ej.

Kontroll av de ekonomiska kraven på leverantören görs dessa i början av upphandlingsprocessen och inte som en uppföljning under kontraktperioden. Respondent A nämner dock att det har hänt att en leverantör har tagit kontakt med kommunen med önskemål om att kommunens krav på bankgaranti skulle hävas. Kommunen gick dock inte med på leverantörens önskemål. Respondent A menar att detta var en form av uppföljning, om än inte initierad av kommunen, som rörde kommunens säkerhet i förhållande kontraktet.

Bilaga 3

Kommun B

Kommun B har mellan 20 000-30 000 kommuninvånare.

Policydokument

Kommun B saknar i dagsläget ett tillgängligt policydokument på deras hemsida.

Intervju med Respondent B Kommun B

Intervjun genomfördes med Respondent B, som är projektledare för byggupphandlingar i Kommun B. Intervjun följde i stort intervjuguiden, som tidigare diskuterats i kapitel 4. Syftet med intervjun var att skapa en uppfattning om vilken erfarenhet Kommun B har av upphandlingsprocesser, hur kommunen samverkar/samarbetar med leverantörer och/eller andra kommuner, samt vilka uppföljningsmekanismer som kommunen använder. Då Respondent B är projektledare inom byggupphandlingar blev det också inom detta område som intervjun kom att kretsa kring, och således inte i kommunens generella upphandlingsverksamhet.

Erfarenhet

Respondent B började i byggbranschen, som springpojke, för 49 år sedan och har arbetat som projektledare inom byggkoncernerna ABV och NCC, innan respondenten för tolv år sedan började i Kommun B. Respondent B har således en lång erfarenhet från byggbranschen, såväl privat som offentlig sektor.

I Kommun B arbetar respondenten som projektledare inom byggupphandlingar. Projektledaren är byggherrens, det vill säga kommunens, ombud i byggprojekt. Projektledarens uppgift är att se till att regelverket följs och att projektet håller sig inom den givna budgetramen. Respondent B handhar såväl stora som mindre byggupphandlingar, men framförallt ansvarar respondenten för stora, som nybyggnad av skolor och liknande. Det är, och har varit de senaste åren, en intensiv period i kommunen med mycket ny- och ombyggnationer av bland annat skolor, sporthallar och bibliotek. Förutom Respondent B arbetar ytterligare två projektledare med byggupphandlingar. En av dessa projektledare har en liknande bakgrund inom privata byggbranschen som Respondent B.

Kommunen har en central upphandlingsenhet, som består av en upphandlingssamordnare. Till upphandlingssamordnaren kan beställare inom

kommunen vända sig till vid behov. Respondent B brukar diskutera handlingar som rör byggupphandling med upphandlingssamordnaren, främst AF-delen, Administrativa Föreskrifter som är baserade på AMA (Allmän material och arbetsbeskrivning), vilken är utarbetad av samarbetsorgan i Byggbranschen. AF-delen är en viktig del som ska sammanlänkas med LOU. Det gäller att bygghandlingarna som upprättas följer regelverken och LOU rent juridiskt. Upphandlingssamordnaren står för den juridiska kompetens kring LOU medan projektledarna, med sin erfarenhet av byggbranschen, står för fackkompetensen kring bland annat det regelverk som gäller för byggområdet. Kommunen tar även ibland in externa konsulter för kompletterande specialkompetens.

Samverkan

Tidigare samverkade kommunen med andra kommuner, i ett upphandlingsbolag. Syftet var att det skulle finnas ett bättre samarbete kring upphandling, men inom bygg har det inte funnits något samarbete. Respondent B vet dock inte hur det varit på andra upphandlingsområden.

Kommun B har också tidigare tagit in upphandlingsbolag som tillhandahåller jurister. Respondent B menar att detta inte fungerade för deras del, det vill säga kommunens byggavdelning. Respondent B menar att byggprojektledarna inom kommunen, efter en fem sex genomgångar, istället på egen hand utarbetat mycket bra underlag för byggupphandlingar, och att de också hittat en fungerande modell för utvärdering av anbud.

Inom byggområdet tar kommunen även ibland hjälp från externa konsulter med specialkompetens inom vissa områden. De externa projektledarna har då tillgång till annat material och samarbetet med dem kan vara på olika nivåer. De externa konsulternas omdöme är, enligt Respondent B, ofta att Kommun B ligger långt framme vad det gäller byggkompetensen. Andra myndigheter som står i begrepp att upphandla inom ett visst område har också ibland hämtat ut handlingar från Kommun B som underlag för egna byggupphandlingar. Respondent B har även blivit kontaktad av en grannkommun för att svara på frågor, och en av kommunens arkitekter har också sedan haft uppdrag åt denna kommun. Men då det gäller kontakt med andra kommuner har det inte varit så mycket mer än så.

Kommunen har inom byggbranschen arbetat länge med en del konsulter och entreprenörer. Prisbilden utifrån en konkurrensutsättning har varit avgörande för hur

länge det blivit. En del av konsulterna och entreprenörerna har, tack vare fördelaktig prisbild, också haft ett längre samarbete med kommunen än andra. Respondent B beskriver samarbetet med konsulter och entreprenörer, som kommunen har kontrakt och ramkontrakt med, som bra. Det anses inte vara några större problem och skulle någon, konsult eller entreprenör, göra fel så löses det tillsammans. Respondent B menar också att om en situation med meningsskiljaktigheter uppstår, så gäller det att hantera sådana situationer professionellt, och mycket går också att lösa genom det gällande regelverket. Kommunen har inte haft några direkta problem med några överklaganden gällande offentlig upphandling inom byggområdet, vilket anses vara ett resultat av att det lagts mycket krut på att utforma AF-delen för den gällande upphandlingen så bra och seriöst som möjligt.

Uppföljningsmekanismer

Kommun B har inte någon policy som styr hur och när uppföljning ska utföras gällande byggupphandlingar. Projektledarna som handhar byggupphandlingar stöttar sig främst mot AB (Allmänna bestämmelser för utförande entreprenader), ABT (Allmänna bestämmelser för totalentreprenader), ABK (Allmänna bestämmelse för konsultupphandlingar) och AF-delen, vilka bygger på bygghandling 90. Enligt Respondent B är något speciellt uppföljningsdokument inte relevant för en liten kommun som Kommun B, det skulle kosta för mycket. Då det gäller entreprenaderna finns dock viss rutin. Projektledarna har alltid underlaget som ska följas och entreprenörerna har i sin tur egenkontroll. Externa konsulter utför besiktningar av entreprenaden. Respondent B understryker besiktningens betydelse som uppföljningsåtgärd. Besiktningen, som utförs av externa konsulter, görs utifrån de olika protokollen, det vill säga de gällande kontrakten och regelverken, som entreprenören ska prestera utifrån. Entreprenören ska även upprätta dokumentation över vad som byggts och/eller installerats. Om entreprenören inte levererat, installerat eller dokumenterat så som är dennes skyldighet så godkänner besiktningsmannen inte entreprenaden. Besiktningsprotokoll upprättas alltid av besiktningsmannen och de eventuella brister och fel som denne påpekar finns med och ska också inom angiven tid åtgärdas av entreprenören. I enlighet med den nya plan- och bygglagen kommer inte en anläggning att kunna tas i drift förrän ett slutsammanträde genomförts och all dokumentation upprättats.

Respondent B gör också, utifrån sin erfarenhet på området, egna kontroller på plats under entreprenaden, och om det inte verkar vara rätt så följes det upp gentemot upphandlingsunderlaget. Ibland kan även externa konsulter, då till exempel någon specifik byggkonstruktion ska kontrolleras, som värme, ventilation, el eller hiss, anlitas för detta ändamål.

De ekonomiska och juridiska kraven på leverantören kontrolleras i samband med utvärdering av leverantörer, i början av upphandlingsprocessen och innan tilldelningsbeslut. Dessa kontrolleras sedan inte igen. Uppfyller inte entreprenören kraven går denne inte vidare i processen

När det gäller de tekniska kraven i kontraktet kontrolleras dessa genom egenkontroll från entreprenörernas sida. Entreprenörens egenkontroller redovisas fortlöpande skriftligt och följes upp bland annat vid slutbesiktning av entreprenaden.

Respondent B har genom åren samlat på sig, vad som benämns ”procenttal”, en form av nyckeltal och erfarenhetssiffror, som rör hur mycket tilläggs och ändringsarbeten får kosta. Utifrån nyckeltal kan uppskattningar göras för vad projekterings- och byggdelen bör kosta, till exempel kvadratmeterpris för en skola, förskola eller annan typ av lokal. Denna kostnad kan sedan kompletteras med anslutningsavgifter och konsultkostnader för en samlad kostnadsbedömning på respektive objekttyp.

Respondent B följer även upp byggkostnader under entreprenaden genom cash flow, antal kronor per månad, vilket sedan jämförs med den tidsplan som entreprenören för bygget ska följa. Om tidsplanen inte följs kan betalningen gentemot entreprenören komma att justeras, anpassas i enlighet med kontraktet. Som princip gäller att utbetalning skall följa värdet av utfört arbete. Denna cash flow uppföljning, kronor per månad för projekten, vidarebefordras sedan till kommunekonomerna.

Respondent B har under sina år som projektledare kompletterat sitt sätt att göra uppföljningar. För att följa upp projekten används bland annat Excel. Respondent A gör inga uppföljningar på detaljnivå själv, dessa görs av konsulter vid besiktningstillfällen, men respondenten har i Excel olika flikar för kostnader för de olika områdena, som kopiering, entreprenörer, besiktning och liknande samt sedan en sammanställning av allt detta för en jämförelse med budgetramen för byggprojektet. Detta ger projektledaren en god överblick över projektet.

Bilaga 4

Kommun C

Kommun C med sina cirka mellan 100 000-120 000 invånare betraktas i denna studie som en stor kommun.

Policydokument

Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har i Kommun C antagit styrdokument som reglerar upphandling. På kommunens hemsida finns ett policydokument tillgängligt, som anger de mål och regler som tagits fram för upphandling. Enligt policydokumentet ska upphandling utföras effektivt och ske till lägsta möjliga totalkostnad för upphandlingsprocessen. Varje inköp ska dessutom samhällsmål beaktas samtidigt som verksamheternas behov och mål ska vara av centralt intresse (Policydokument, Kommun C).

Det är kommunfullmäktige som fastställer vilken policy kommunen ska följa vid upphandlingsarbete. Kommunstyrelsen samordnar kommunens upphandlingsarbete. Varje syrelse och nämnd i kommunen ansvarar för att upphandling, som rör respektive verksamheter, sker utifrån gällande lagar och kommunens policy. Vid inköp som endast berör en avdelning eller enhet ska en ansvarig inköpare utses. För samordnade upphandlingar ska dessa ske genom kommunens centrala upphandlingsenhet. Upphandlingsenheten har också i uppgift att beakta så att varje inköpsansvarig får en beställarutbildning. (Policydokument, Kommun C)

I policydokumentet beaktas inte extern uppföljning.

Intervju med Respondent C Kommun Cs kommun

Intervju genomfördes med Respondent C, som är upphandlingschef för kommunens upphandlingsenhet. Intervjun följde i stort intervjuguiden, som tidigare diskuterats i kapitel 4. Syftet med intervjun var att skapa en uppfattning om vilken erfarenhet Kommun C har av upphandlingsprocesser, hur kommunen samverkar/samarbetar med leverantörer och/eller andra kommuner, samt vilka uppföljningsmekanismer som kommunen använder.

Erfarenhet

Respondent C, som är jurist i grunden, har en lång erfarenhet inom upphandlingsområdet, både inom statlig (upphandlingsjurist på Kammarkollegiet) och kommunal (sedan 1997).

Upphandlingsenheten är en central upphandlingsenhet som framförallt ansvarar för de förvaltningsövergripande ramavtal och avtal som inbegriper mer än en förvaltning som kommunen sluter med leverantörer. För övriga upphandlingar har varje förvaltning eget ansvar. Upphandlingsenheten har också en stödfunktion åt varje förvaltning, vilka har ansvar för sina egna upphandlingar. Upphandlingsenheten är, tillsammans med den tekniska förvaltningen, den största enheten som gör upphandlingar i kommunen. Upphandlingsenheten arbetar främst med upphandling som rör inköp av varor och tjänster, som exempelvis transporter. Den tekniska förvaltningen ansvarar för och gör entreprenadupphandlingar, och vid behov kan upphandlingsenheten vara delaktiga som stöd och hjälp vid dessa. Respondent C påpekar att upphandlingsenheten och tekniska förvaltningen, som upphandlar byggtreprenader, arbetar på lite olika sätt och att det av tradition funnits lite olika utvärderingsmodeller, men att nya riktlinjer håller på att tas fram i syfte att få en mer samstämmig och enhetlig upphandling inom kommunen.

Upphandlingsenhetens tjänstemän arbetar mycket med arbets- och referensgrupper eftersom det är de olika verksamheterna som har fackkunskapen inom sina områden. Det anses viktigt att dessa arbets- och referensgrupper blir så breda som möjligt, det vill säga med representanter från olika verksamheter, för att på så sätt kunna få en uppfattning om verksamheternas syn på vilket behov som finns och vad som behöver upphandlas. Till följd av detta arbetar upphandlingsenhetens tjänstemän mycket som en form av projektledare för arbetsgruppen och den upphandling som följer.

Kommunen har utformat ett samlat policydokument för offentlig upphandling, och det finns även interna dokument med riktlinjer för hur direktupphandlingar ska göras. Kommunen har även antagit riktlinjer för samhällseliga mål, och där upphandling också berörs i form av etisk kod. Med etisk kod avses en uppförande kod, och som alla leverantörer till kommunen måste förbinda sig att följa. Denna etiska kod är dock under omarbetning. Detta eftersom, så som den idag är formulerad, blir den till ett uddlöst verktyg. Koden bedöms inte säga så mycket och alla skriver under den, men det är desto

svårare att kontrollera att alla sedan följer vad de förbundet sig till. Koden bedöms dessutom inte vara relevant i alla upphandlingssammanhang. Däremot anses den kunna ha stor betydelse för en del upphandlingsområden, som till exempel vid inköp av arbetskläder, eftersom dessa kan produceras i länder där arbetsförhållandena är bristfälliga.

Samverkan

Kommun C samverkar genom upphandlingsenheten med andra kommuner i närområdet, och det har också påbörjats ett upphandlingssamarbete kring som är ett kommunalförbund.

Det är framförallt med fyra andra kommuner i närområdet som Kommun C samverkar med, en av dessa är Kommun D, som också ingår i denna studie. Upphandlingsenheten går alltid ut med förfrågan till samverkanskommunerna då upphandlingar ska göras och frågar om någon av kommunerna är intresserade av att delta, vilket de ofta är. Utifrån de kommuner som vill delta bildas sedan referensgrupper. Det är upphandlingsenheten som har en samordnande funktion och upprättar gemensamma ramavtal samt är förvaltningsansvariga, det vill säga har all kontakt med leverantörerna och godkänner prisjusteringar och liknande. Upphandlingsenheten kan också fungera som stöd och hjälp åt kommuner inom samverkansgruppen som väljer att göra upphandlingar på egen hand.

Upphandlingsenheten samverkar även med andra organisationer. Enheten upphandlar bland annat till en kyrklig samfällighets vägnar, vilket egentligen inte är en upphandlande myndighet, men som ändå önskar den hjälpen av upphandlingsenheten. Upphandlingar har också gjorts med en statlig skola för hörselskadade. Den statliga skolan har dock inte deltagit så ofta de senaste åren.

Relationen med leverantörerna beskrivs som överlag god och den fungerar som ett affärsförhållande, en "win-win"-situation. Respondent C understryker att det är viktigt att ha en god relation med sina leverantörer, något kommunen också har. Det kan dock gnissla ibland, att det som av leverantören utlovats i anbuden inte sedan alltid uppfylls,

men det är väldigt sällan av sådan grad att det kan bli aktuellt med att säga upp avtal. Det har hänt, även om det inte hör till vanligheterna, att kommunen sagt upp avtal.

Inom en del branscher har kommunen haft ett längre samarbete, och inom andra branscher är det stor rotation. Längden på samarbetet kommunen haft med de olika leverantörerna är kopplat till vilka leverantörer som har lämnat det vinnande anbudet vid konkurrensutsättningen och längden på kontraktperioden.

Uppföljningsmekanismer

Kommun C har inte någon policy eller styrdokument som reglerar hur och när uppföljning ska utföras. Detta är också ett av problemen kring uppföljning, enligt Respondent C, som bedömer att det troligen ser ut på ett liknande sätt i andra kommuner kring uppföljningspolicy. Ett av problem som lyfts fram av respondenten är avtalstrohet utifrån kommunens sida, hur kommunen följer upp och säkerställer att de avtal som kommunen slutit med leverantörerna också följs. I Kommun C finns det cirka 9 000 olika potentiella beställare, som alla ska följa upphandlingsavtalen. Ett sätt att säkerställa avtalstroheten bedöms vara att utöka antalet leverantörer, och ett annat att mer använda sig av e-handel, det vill säga att varor och tjänster endast kan beställas denna väg. Även upphandlingsenheten har en viktig funktion att fylla genom att informera olika beställare inom verksamheterna om vilka leverantörer som inköp får göras från. Ett krav som alltid ställs, från kommunens sida i avtalen, är att leverantören alltid ska tillhandahålla statistik till kommunen, minst en gång per år. Denna statistik gör dock, enligt Respondent C, att kommunen är i händerna på leverantörerna, något som ett e-handelsinriktat inköpssystem skulle kunna motverka eftersom ett sådant system erbjuder egen kommunal statistik.

Då det gäller att följa upp kontrakten med leverantören kan detta vara beroende av vilket avtal som skall följas upp. Det finns dock en ambition från upphandlingsenhetens sida att ha uppföljningsmöte med de olika leverantörerna och där avtalens villkor och liknande diskuteras igenom. Ambitionen är också att detta görs med alla avtal, men Respondent C menar också att detta kräver mycket tid och resurser i anspråk. Det anses dessutom nästan kunna framstå som överarbetat att lägga tid och resurser på de avtal som fungerar utan större problem. Trots detta är ändå ambitionen från

upphandlingsenheten att någon gång under ett år att ha ett sådant uppföljningsmöte med varje leverantör som kommunen har avtal med. Uppföljningsmötet sker på upphandlingsenhetens initiativ, även om leverantörer också ibland kan ta initiativ till ett möte. Enligt Respondent C behövs det upparbetas bättre rutiner för att ha dessa återkommande uppföljningsmötena med leverantörerna, halv- eller helårsvis. Mötena med leverantörerna bedöms vara ett mycket bra sätt följa upp kontrakten på. Det är på mötena, när parterna pratar med varandra och kan framföra sina reflektioner, som missförstånd kan lösas på ett smidigt sätt.

Andra uppföljningssätt som upphandlingsenheten gör är fakturakontroller, särskilt då det kommer signaler från verksamheterna. Det är främst ute i verksamheterna som leveranskontroller görs och hör dessa inte av sig till upphandlingsenheten så är det ett tecken på att det fungerar som det ska. Då upphandlingsenheten främst sysslar med upphandling av varor och tjänster så är det från verksamheterna, och inte medborgarna, som signalerar att något inte är enligt förväntan. Respondent C menar dock att verksamheterna, och då särskilt inom områden som vård och omsorg, säkerligen kan få signaler från medborgarna om missnöje med något finns.

En annan uppföljning som görs är revision av upphandlingsverksamheten, men det är nu några år sedan revisionen granskade upphandlingsenheten och dess verksamhet.

Bilaga 5

Kommun D

Kommun D har mellan 30 000-40 000 invånare.

Policydokument

På Kommun Ds hemsida finns information kring offentlig upphandling, där det också finns publicerat ett policydokument för mål och regler för offentlig upphandling. Kommunen uppger att de vid varje mandatperiod ser över policy om offentlig upphandling. Det betonas att upphandling ska utföras effektivt och rationellt i syfte att skapa bättre resurshushållning med skattemedel. Kommun D ser, parallellt med att verksamheten ska få rätt vara eller tjänst, totalkostnadstanken som viktigt. Kommunen menar att de vid utförandet av kontraktet kan, genom användandet av antidiskrimineringsklausul, ta hänsyn till sociala faktorer. Kommunens företrädare, som arbetar med offentlig upphandling, ska arbeta affärsetiskt och opartiskt (Policydokument, kommun D).

Ansvarsfördelningen av kommunens upphandlingsverksamhet är enligt följande; kommunfullmäktige fastställer kommunens upphandlingspolicy, kommunstyrelsen sätter upp riktlinjer för policyn, upphandlingsfunktionen sköter kommunövergripande upphandlingar och samverkar med kommunens upphandlingspartners. Upphandlingsfunktionen fungerar som en allmän expertfunktion och ser till att informera och utbilda anställda som fungerar som beställare. Upphandlingsfunktionen har även en rådgivande roll vid upphandlingar som sker på förvaltningsnivå. Den ska också arbeta för goda relationer med leverantörer och för att fler leverantörer vill delta i upphandlingarna. Upphandlingsfunktionen ska också årligen följa upp kommunens upphandlingsverksamhet (intern uppföljning) och avrapportera till kommunstyrelsen (Policydokument, kommun D).

Policydokumentet beaktar inte extern uppföljning.

Intervju med Respondent D2 och Respondent D1, Kommun D

Intervju genomfördes med Respondent D1, upphandlingssamordnare, och Respondent D2, central upphandlare i Kommun D. Intervjun följde i stort intervjuguiden, som tidigare diskuterats i kapitel 4. Syftet med intervjun var att skapa en uppfattning om vilken erfarenhet Kommun D har av upphandlingsprocesser, hur kommunen

samverkar/samarbetar med leverantörer och/eller andra kommuner, samt vilka uppföljningsmekanismer som kommunen använder.

Erfarenhet

Kommun D har en decentraliserad organisation för upphandling, det innebär att varje förvaltning har egna upphandlingsansvariga, ekonomer, som är utsedda av nämnderna. Alla upphandlingsansvariga tillsammans med Respondent D1 och Respondent D2 träffas med jämna mellanrum och diskuterar kring upphandling. De kommunövergripande upphandlingarna utförs av den centrala upphandlingsenheten som består av en och en halv tjänst. Respondent D1 har arbetet med upphandling i 12 -13 år och arbetar idag halvtid med upphandling. Respondent D2 började arbeta med upphandling för fem år sedan, och tillsammans med Respondent D1 utför de kommunövergripande upphandlingar och bistår beställarna på förvaltningarna med stöd.

Respondent D1 berättar att Kommun D utför upphandling inom alla verksamhetsområden. Vid varje upphandling medverkar en referensgrupp, eftersom upphandlaren själv inte har alla kunskap som krävs för att definiera specifika krav för varje verksamhet. De är då ofta beställarna som kan definiera vad som behövs handlas upp, om det inte finns någon beställare används konsulter.

Respondent D1 håller i en beställarutbildning som varje beställare får genomgå. Respondent D1 betonar att den är mycket viktig och bidrar till en högre kvalitet på Kommun Ds upphandlingar. Utbildningen beskriver upphandlingsorganisationen, reglementen, upphandlingsprocessen, och olika sätt att kontrollera leverantörer. Den syftar till att skapa en förståelse för hur och varför LOU måste tillämpas, vilket bedöms leda till en ökad motivation att göra rätt och att vara en observant beställare. Förståelsen för LOU leder även till att beställaren blir medvetna om de krav som kan ställas på leverantörerna, vilket anses förebygga problem.

Samverkan

Eftersom kommunen gör stora och många upphandlingar krävs att kommunen har olika samverkanspartners för att klara av att hantera alla upphandlingar och ramavtal. Därför har Kommun D ingått ett avtal med sex andra kommuner, och där Kommun C, som även ingår i denna studie, fungerar som en huvudlänk. Varje kommun som ingår i avtalet har en inköpssamordnare (Respondent D1 i Kommun D) som deltar i gemensamma upphandlingar. Det är Kommun C som driver upphandlingen, Respondent

D1 betonar dock att delaktigheten från inköpssamordnarna och referenspersoner från varje kommun är viktig. Kommun D har även gjort många stora varuupphandlingar med en annan närkommun. It och telefoni- upphandlingar har gjorts i samverkan med kammarkollegiet. Det har vid många tillfällen förekommit olika konstellationer för löpande upphandling, utanför eller innanför det ingångna avtalet med Kommun C.

Respondent D2 beskriver att rollen som upphandlare till stor del bygger på att nätverka, inte bara när det gäller att göra gemensamma upphandlingar utan även vid rådfrågan gällande egna upphandlingar. Respondent D2 tar ofta hjälp av sitt nätverk och tittar på hur andra gjort vid liknande upphandlingar. Det finns idag en elektronisk upphandlingsbas som är nationell där kommunen kan gå in och titta på förfrågningsunderlag för att ta del av andras erfarenheter, tidigare skickade kommunerna runt förfrågningsunderlag, men det behövs alltså inte längre. Respondent D2 påpekar också att Kammarkollegiet fungerar som ett väldigt bra upphandlingsstöd vid behov.

Angående samverkan med leverantörerna uppger Respondent D1 att kommunen för det mesta har goda relationer. Då de uppstår problem börjar det med en diskussion med leverantören för att försöka lösa problemet. Det kan finnas många orsaker till att problem uppstår eftersom upphandlingsprocessen består av så många led. Det är utifrån detta som den ovan nämnda beställarutbildningen anses vara så viktig. Med kompetenta beställare kan problem som annars skulle kunna uppstå undvikas. Kommunen håller efter sina beställare genom internkontroll, vilket gör beställarna medvetna om att de kontrolleras. Detta anses vara viktigt i ett förebyggande syfte. Det går inte alltid att skylla på leverantören när det blir fel, utan kommunen måste även se över vad som internt kan göras för att undvika problem.

Respondent 1 beskriver förhållandet till leverantörerna som smärtfritt och det är extremt ovanligt med tvister. Respondenterna upplever att leverantörerna är måna om att behålla sina avtal och ha en god relation, och det betonas att ett välutformat kontrakt och kunskap hos kommunens anställda leder till goda relationer med leverantörerna.

Uppföljningsmekanismer

Respondent D1 uppger att Kommun D har en noggrann utformad plan för internkontroll. I den kontrolleras så att beställarna handlar hos rätt leverantör. Genom programmet Qlikview går det enkelt för kommunen att följa upp hur beställarna utför

inköp inom olika avtalsområden. Det finns en del leverantörer som är måna om att ta i mot sådan statistik för att kontrollera så att kommunen följer ramavtalen.

Kommun D använder aktivt uppföljningsmekanismer för kontraktsuppföljning. Priskontroll för levererade varor kontrollerar beställarna direkt, och om det skulle finnas felaktigheter gentemot kontraktet vänder sig beställaren till upphandlingsfunktionen, eller så kontaktar de leverantören själv. Syftet med beställarutbildningen är att de på eget initiativ ska meddela leverantören vid felaktigheter. Respondent D2 betonar att de lutar på sina beställare och utför inte några stickprov för att kontrollera pris och rätt antal vid leveranser. Vid uppföljning av leverantörer frågar Respondent D2 och Respondent D1 kommunens beställare om hur de upplever leverantörerna. Respondenterna anser det viktigt att vända sig till dem som använder avtalet för att kontrollera hur leverantörerna i sin tur följer avtalet. Ibland har kommunen ställt karv i kontraktet som kan förändras från ett år till ett annat. Som exempel nämns antalet biogasbilar som leverantören skall tillhandahålla. Respondent D1 menar då att leverantören måste redovisa hur de uppnått målen.

När Respondent D1 och Respondent D2 granskar kammarkollegiets lista med olika exempel på uppföljningsmekanismer uppges att de använder sig av regelbundna uppföljningsmöten och besök samt kontroller. Dessa uppföljningsmekanismer används i de upphandlingar som görs gemensamt med Kommun C. Den ekonomiska stabiliteten hos Kommun Ds leverantörer kontrolleras genom ett kreditföretag. Respondent D1 uppger att nyckeltal kontrolleras årligen via uppföljningar. Egenrapportering från leverantören sker i form av att kommunen i kontraktet ställer krav på att leverantören ska lämna in statistik. Statistik från leverantören lämnas oftast två gånger om året. Enkäter till tredjepartsanvändare används vid tillämpning av LOV inom vården.

Respondenterna anser det är affärsmässigt att kontrollera hur avtalens följs. De betonar att det är en etisk fråga, gör man upphandling innefattar det att kommunen tar ett ansvar hela vägen och utför uppföljning. Respondenterna betonar att det inte får ställas några krav i kontraktet som sedan inte följs upp. De menar att det måste finnas ett system för att kontrollera kraven, och de anser att uppföljning är en självklarhet. I detta sammanhang betonar Respondent D1 återigen betydelsen av att utbilda kommunens beställare. Beställarna får genom utbildningen inte bara lära sig att kontrollera kvantitet utan även kvalitet. Respondent D1 menar att en aktiv beställare som vet hur och vad

som ska kontrolleras är A och O. Utbildningen syftar till att förmå beställarna att alltid reagera då så behövs.

Respondenterna menar att ibland utarbetas uppföljningsmekanismer i samverkan med leverantören. Detta sker då innan en upphandling genom att en marknadsundersökning genomförs. Kommunen för då en dialog med leverantören om vad som kan anses vara viktigt att följa upp. Inom städverksamheten uppges bland annat kommunen tagit in en person från näringslivet, som samverkar med leverantören för att hitta lämpliga mätmetoden.

Respondent D1 anser att kommunens sätt att följa upp fungerar väl, men det finns potential till att utveckla metoderna än mer.

Bilaga 6

Kommun E

Kommun E har mellan 70 000- 90 000 kommuninvånare.

Policydokument

På Kommun Es hemsida finns två dokument som rör upphandling, dels finns ett inköspolicydokument och ett dokument med riktlinjer för upphandling. I inköspolicyn beskrivs kommunens övergripande mål för upphandling. I dokumentet nämns bland annat att upphandling ska utföras på det totalekonomiskt mest fördelaktiga sättet med en tydlig ambition att alla leverantörer, små som stora, ska kunna delta (Inköspolicy Kommun E 2011).

Dokumentet för riktlinjer berör bland annat samverkan vid upphandling. Det finns ett krav i kommunen på att samverkan skall förekomma med fackliga organisationer. Samverkan ska också förekomma inom den förvaltning som har aktuellt verksamhetsansvar för varje upphandling. En del upphandlingar ska göras i samverkan med andra kommuner. Enligt riktlinjerna ska intern uppföljning årligen genomföras, det vill säga uppföljning av den egna upphandlingsverksamheten (Riktlinjer kommun E)

Det finns ingen information om extern uppföljning i policydokumentet eller dokumentet med riktlinjer.

Telefon intervju med Respondent E Kommun E

Telefonintervju genomfördes med Respondent E som arbetar som upphandlingssamordnare i Kommun E på centrala upphandlingsenheten.

Erfarenhet och samverkan

Respondent E uppger att Kommun E utför upphandlingar i nästan alla kommunens verksamheter. Den centrala upphandlingsenheten består av fyra upphandlare och en upphandlingschef. Varje förvaltning har var sin upphandlingssamordnare, och i den tekniska förvaltningen, där stora och många upphandlingar utförs, sitter fyra upphandlare. Det är förvaltningen som gör upphandlingen som också ansvarar för de krav som är viktigast att ha med vid förfrågningsunderlaget. Den centrala upphandlingsenheten granskar sedan alltid upphandlingarna och finns med som stöd och hjälp åt förvaltningarna, för att kontrollera att lagen tillämpas korrekt.

Respondent E anser att Kommun E har ett stort och brett samarbete med andra kommuner gällande upphandling. Kommunen ingår i ett samverkansavtal, kallat Skåne Nordost. De kommuner som deltar i denna samverkan gör ofta gemensamma upphandlingar. Men kommunerna samlas även för diskussioner och möten för att få stöd och hjälp vid egna utförda upphandlingar. Respondent E uppger att kommunerna också kan gå in och titta i en databas hur andra kommuner utformat förfrågningsunderlag. Detta är ett bra stöd för att få ett korrekt förfrågningsunderlag. Respondent E betonar att samverkan mellan kommuner i hela Skåne är mycket stort och öppet.

Respondent E anser att relationen till leverantörerna överlag är bra, men betonar samtidigt att det finns en tendens hos leverantörerna att inte följa avtalet om ”man inte håller dem i örat”. Orsaken till att en del leverantörer bryter mot vad som är avtalat, uppges vara att de vill tjäna pengar. När det inträffar får den centrala upphandlingsenheten in klagomål från förvaltningen. Utifrån de inkomna klagomålen går upphandlingsenheten sedan in och granskar kontraktet. Relationen med leverantörerna bedöms dock oftast vara bra.

Uppföljningsmekanismer

Kommun E har inga regler eller riktlinjer om hur uppföljning av leverantör rutinmässigt bör utföras. Uppföljning görs istället ofta i de fall klagomål kommit in från förvaltningarna. Ambitionen är dock att utföra rutinmässiga uppföljningar, eftersom det anses vara mycket viktigt att leverantören följer avtalet. Vilken uppföljningsmekanism som kommunen använder för att följa upp kontraktet är beroende av vilken verksamhets typ som skall kontrolleras. När den öppna frågan om val av uppföljningsmekanismer ställdes uppgav Respondent E att inom den tekniska förvaltningen används besiktningar och inom andra verksamheter är möten med leverantören vanligt. Efter uppvisande av kammarkollegiets exempel svarade Respondent E att även följande uppföljningsmekanismer förekommer; mätning av kvalitet genom nyckeltal, besiktningar och inspektioner av leveranser, funktionstester, uppvisande av certifikat, intyg eller andra stödande dokument stickprovskontroller, blindtester, egenrapportering från leverantörer regelbundna uppföljningsmöten, fysiska leveranskontroller och faktura kontroller.

Respondent E anser att det utförs uppföljning, men eftersom detta är väldigt tidskrävande, och med tanke på alla nya upphandlingar som ska utföras, finns ibland för lite tid för uppföljning av kontrakten.

Bilaga 7

Kommun F

Kommun F är en mindre kommun med 10 000-150 00 kommuninvånare

Telefonintervju med Respondent F Kommun F

Telefonintervjun genomfördes med Respondent F, som arbetar som inköpssamordnare för Kommun F.

Erfarenhet och samverkan

Organisationen för upphandling i Kommun F består endast av Respondent F, som får viss hjälp av en inköpsstrateg från närliggande kommun. Upphandlingsenheten i Kommun F samarbetar dessutom med ytterligare två närliggande kommuner. Detta senare samarbete är mycket aktivt och de ingår i ett avtal. De tre kommunerna gör många upphandlingar tillsammans, men de fungerar också som stöd och hjälp åt varandra när den enskilda kommunen utför upphandlingar. Var tredje vecka träffas de tre kommunerna på ett upphandlingsmöte, där de tre kommunernas upphandlingsansvariga utbyter idéer, diskuterar och analyserar upphandlingar. Dessa möten bedöms bidra till ett stort erfarenhetsutbyte mellan de tre kommunerna. Respondent F betonar att samarbetet är mycket viktigt och välfungerande samt gör att upphandlingsverksamheten fungerar i en liten kommun som annars skulle sakna en bredare kompetens.

Respondent F uppger att Kommun F utför upphandling inom alla sina verksamheter, men i den tekniska förvaltningen använder kommunen egna konsulter för inköp. Den tekniska förvaltningen är således inte involverad i det ovan nämnda samarbetet.

Respondent F menar att kommunen alltid går in med inställningen att det ska bli ett välfungerande samarbete mellan kommunen och leverantören. Något respondenten menar att det väl utarbetade förfrågningsunderlaget tillsammans med de två andra samverkanskommunerna borde borga för. Respondent F anser dock att det ibland tyvärr finns de leverantörer som försöker ”luras”, vilket upptäcks vid uppföljning av kontrakten. Respondent F menar dock också att det finns många välfungerande avtal, och att det inte går att dra alla leverantörerna över en kant.

Uppföljningsmekanismer

Respondent F uppger att uppföljning av kontrakten är mycket viktigt och också något som utförs i Kommun F. Det betonas dock samtidigt att tidsbristen är ett problem. Enligt Respondent F utförs uppföljning så mycket som det ”hinns med”, men att det ibland inte utförs, vilket beror på tidsbrist. Ett stort problem, som Respondent F lyfter fram, är att det, enligt politiska direktiv, ska utföras många upphandlingar. Detta samtidigt som det inte finns några politiska direktiv som rör ansvar för hur kontrakten sedan ska kontrolleras och följas upp. Respondent F menar att det krävs kunskap om verksamheten för att kunna gå in och kontrollera att leverantören följer avtalen, men det uppföljningsansvaret lämnar politikerna helt till upphandlingssamordnaren.

De uppföljningsmekanismer som Kommun F använder sig av är fakturakontroller, vilka uppges kontrolleras till 100 % i städverksamheten. Utöver dessa fakturakontroller inom städverksamheten är valet av uppföljningsmekanism mer beroende av vilken typ av verksamhet det handlar om. Efter att Respondent F fick granska Kammarkollegiets lista över uppföljningsmekanismer uppgavs att Kommun F använder mätning av kvalitet genom nyckeltal, besiktningar och inspektioner, enkäter till tredjepartsanvändare, uppvisande av certifikat, intyg eller andra stödjande dokument, besök och kontroller, anmälda och oanmälda samt regelbundna uppföljningsmöten. Respondent F betonar även i uppföljningssammanhang betydelsen av samarbetet mellan de tre samverkanskommunerna. När de tre kommunerna utför gemensamma upphandlingar hjälps de också åt att kontrollera hur leverantörerna följer kontraktet.