

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, HT 11

Förvaltningshögskolan

Göteborgs universitet

Inriktning: Förvaltningsekonomi

Handledare: Östen Ohlsson

Examinator: Stellan Malmer

Författare: Joakim Malmberg



**GÖTEBORGS UNIVERSITET**  
**FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN**

En utmaningsrätt som verkar i det tysta

*En studie om varför kommuner som infört utmaningsrätt avvisar inkomna utmaningar*

## **Förord**

Jag vill inledningsvis passa på att tacka min handledare Östen Ohlsson för givande diskussioner och värdefulla råd.

Jag vill även tacka intervjupersonerna i Kungsbacka och Uddevalla som tagit sig tid att öppenjärtigt samtala med mig.

Vidare vill jag tacka Micael Thid som under utbildningens gång varit ett ständigt bollplank och en viktig inspirationskälla.

Jag vill även rikta ett stort tack till Jens Björck, Inger Malmberg, Matilda Bengtsson, Calle Andersson och Anna Malmberg för stöd under uppsatsens gång.

Slutligen vill jag tacka kurskamraterna Pelle Oikari, Filip Stanojovski och William Carling för värdefulla meningsutbyten och trevliga stunder under hela programmets gång.

**Tack!**

## Innehållsförteckning

<b>1. Inledning och problembeskrivning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Syfte och avgränsningar .....	2
1.2 Bakgrund .....	3
1.2.1 Vad är utmaningsrätt? .....	3
<b>2. ”Från ax till limpa” – uppsatsens metod .....</b>	<b>5</b>
2.1 Val av forskningsfrågor .....	5
2.2 Val av undersökningsobjekt – två kommuner i västra Sverige .....	5
2.3 Vad består empirin av? Hur skall forskningsfrågorna besvaras? .....	6
2.4 Val av intervjupersoner – kommunalråd och upphandlingschefer .....	7
2.5 Att tolka och redovisa intervjuvaren .....	7
<b>3. Referensram – organisationsforskning och ekonomisk teori.....</b>	<b>9</b>
3.1 Problematiken med att förändra genom reformer - nyinstitutionell förklaring .....	9
3.2 Budgetteori – väktare och förkämpar .....	10
3.3 Transaktionskostnader för såväl beställare som utmanare och anbudsgivare .....	11
3.4 När är det lämpligt respektive olämpligt att konkurrensutsätta verksamheter? .....	14
3.5 När är det lämpligt att konkurrensutsätta verksamheter? .....	14
3.6 När är det olämpligt att konkurrensutsätta verksamheter? .....	15
3.7 Tekniska aspekter med upphandling – förfrågningsunderlag och kravspecifikation .....	16
3.8 Summering – teorin i korthet .....	18
<b>4. Empiri – uppsatsens egen undersökning .....</b>	<b>19</b>
4.1 Utmaningsrätt i Kungsbacka kommun .....	19
4.1.1 Vad har utmanats och vad har lett till upphandling? .....	21
4.1.2 Intervju med Per Ödman (M) kommunstyrelsens ordförande i Kungsbacka.....	22
4.1.3 Intervju med upphandlingschefen i Kungsbacka .....	23
4.1.4 Intervju med ordföranden (M) för Servicenämnden i Kungsbacka .....	25
4.2 Utmaningsrätt i Uddevalla kommun .....	25
4.2.1 Vad har utmanats och vad har lett till upphandling? .....	27
4.2.2 Intervju med Henrik Sundström kommunalråd (M) Uddevalla .....	28
4.2.3 Intervju med upphandlingschefen i Uddevalla .....	30
4.2.4 Intervju med ordföranden (M) i Kultur- och fritidsnämnden i Uddevalla .....	32
4.3 Sammanfattning av empirin – Varför avvisas inkomna utmaningar i hög grad? .....	32
<b>5. Analys.....</b>	<b>34</b>
5.1 Reformens natur .....	34
5.2 Väktare och förkämpar .....	34
5.3 Transaktionskostnader .....	35
5.4 Loven och kanske ytterligare valfrihetssystem som en våt filt över utmaningsrätten.....	36
5.5 Den starka konflikten mellan grundläggande ekonomiska principer .....	36
5.6 Totala antalet inkomna utmaningars betydelse .....	37
5.7 Hur är det ställt med utmaningsrätten: Har den blivit en papperstiger? .....	37
<b>6. Slutsatser.....</b>	<b>39</b>
<b>7. Käll- och litteraturförteckning .....</b>	<b>40</b>

## 1. Inledning och problembeskrivning

Sedan mitten av 1980-talet har den svenska offentliga sektorn genomgått en omfattande förändring. Efter kostnadskriser och effektivitetsproblem kom reformvågen New Public Management (NPM) till Sverige vilken skulle fungera som åtgärds paket till tidigare nämnda problem. Med inspiration från privat sektor och betonandet av effektivitet och produktivitet har NPM med kraft trängt sig igenom i stort sett hela den offentliga sektorn. Valfrihetssystem, benchmarking och beställarstyrning är alla konkreta exempel på reformer som fått genomslag i den offentliga apparaten.

En av de senaste reformerna som allt fler kommuner börjat införa är något som kallas utmaningsrätt som går ut på att externa aktörer får utmana kommunal verksamhet genom att inkomma med utmaningar om att få ta över offentligt driven verksamhet. Det är sedan upp till berörd kommunal nämnd att bedöma utmaningen och fatta beslut om huruvida upphandling skall inledas eller ej ([www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se)).

Hösten 2010 hade 34 kommuner och ett landsting infört utmaningsrätt och fler är på väg. Skälen bottnar ofta i tankar om att förbättra kostnadseffektiviteten och produktiviteten, men självklart även kvalitén för kunderna och därmed få en bättre fungerade kommunal verksamhet. En genomlysning av den kommunala organisationen som syftar till att ständigt ställa frågan: kan vi göra något bättre. Det skall också poängteras att många kommuner aktivt valt att *inte* införa utmaningsrätt (Johansson: 2010: rapporten).

För de kommuner som valt att införa utmaningsrätt finns med några få undantag två väsentliga iakttagelser att göra. I en rapport från Svenskt Näringsliv presenteras intressanta fakta, nämligen att det har kommit in förhållandevis få utmaningar och att kommunerna beslutar i en majoritet av fallen att lägga inkommen utmaning i den politiska papperskorgen och således inte inleda någon upphandling. Anbudet avvisas med olika motiveringar och skäl vilka kommer att belysas senare.(Johansson: 2010: rapporten)

Ovanstående iakttagelser får mig att börja fundera. I ett första skede kan givetvis frågan ställas varför så få externa aktörer inkommit med utmaningar vilket är högtintressant. Det som kanske är ännu intressantare är varför kommunerna som valt att införa utmaningsrätt i hög utsträckning avvisar utmaningar och väljer att inte inleda en upphandling. Är utmaningarna

bristfälliga eller är de kommunala politikerna och tjänstemännen till syvende och sist inte så intresserade av utmaningsrätt i praktiken? Finns det en skillnad i synen på utmaningsrätt mellan politikerna i kommunfullmäktige som beslutat att införa utmaningsrätt och dem som granskar utmaningarna ute i nämnderna?

Om det skulle visa sig att nämndpolitiker kategoriskt avvisar inkomna utmaningar innebär det att utmaningsmöjligheten förvandlats till en skrivbordskonstruktion och inte något som i realiteten kan innebära viktiga utvecklingsmöjligheter för kommunerna.

### **1.1 Syfte och avgränsningar**

Det finns många intressanta aspekter av den kommunala utmaningsrätten: varför vissa infört den och andra avvisat densamma, vilka värden den lägger sin vikt vid, skillnader mellan kommuner som infört utmaningsrätt och inte minst hur kommunerna marknadsför möjligheten. Efter sökningar i databaser finner jag alla dessa spörsmål förhållandevis utforskade och de blir således spännande. Det som den här uppsatsen är tänkt att rikta udden mot berör dock en annan del av utmaningsrätten. Som nämnts tidigare är det inte ovanligt att kommuner infört utmaningsrätt men därefter avvisat en stor del av utmaningarna. Förvisso har kommunerna den fulla rätten att avvisa inkomna utmaningar om de inte finner dem intressanta, men frågan är *varför* kommunerna avvisar utmaningarna och hur de motiverar ett avvisande.

Den avgränsade problembeskrivningen tar således fasta på hur det egentligen är ställt med utmaningsrätten i praktiken.

Uppsatsen skall göra ett gediget försök att besvara nedanstående forskningsfrågor.

- Varför avvisar kommuner som infört utmaningsrätt i hög uträkning inkomna utmaningar?
- Har utmaningsrätten blivit en papperstiger?

Uppsatsen syftar till att reda ut varför kommuner som infört utmaningsrätt i hög utsträckning avvisar utmaningar. Den ämnar besvara frågan om utmaningsrätten enbart blivit en papperstiger och därigenom inte den möjlighet till vinster i kostnadseffektivitet som många engagerade förespråkare anförde när beslutet om att införa utmaningsrätt fattades i de olika kommunfullmäktigeförsamlingarna.

## **1.2 Bakgrund**

*Eftersom utmaningsrätt är en ny reform som är förhållandevis okänd inleder jag uppsatsen med att förklara vad utmaningsrätt faktiskt är, hur den tillämpas och vilka verksamheter som får respektive inte får utmanas för att därefter fördjupa mig i olika infallsvinklar som ska tjäna som förklaringsmodeller till forskningsfrågorna.*

### **1.2.1 Vad är utmaningsrätt?**

Det som hittills benämnts utmaningsrätt har lite olika beteckningar i olika kontexter men kallas huvudsakligen utmaningsrätt, utmanarrätt eller initiativrätt ([www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se)). Jag kommer genom uppsatsen att använda mig av den förstnämnda benämningen då den är vanligast förekommande i kommunala sammanhang.

Utmaningsrätt är en tämligen ny reform i Sverige. Av de ca 35 kommuner som valt att införa reformen har många gjort det för bara något år sedan. Först ut var Stockholms Stad som införde reformen 1999, men den revs upp 2002 när det blev maktskifte i kommunen ([www.skl.se](http://www.skl.se)).

Tanken med utmaningsrätt är att externa aktörer som exempelvis företag och personal skall kunna "utmana" kommunen om att ta över driften av en verksamhet. Utmaningen skickas sedan till berörd kommunal nämnd som tittar närmare på den och därefter beslutar huruvida den skall antas eller avvisas. Om utmaningen antas inleds en offentlig upphandling. Då kan företaget som inkommit med utmaningen vara med i upphandlingen om verksamheten.

Olika kommuner har skilda regler för vilka verksamheter som får utmanas, men det finns också restriktioner i lag om vad som inte får upphandlas. Verksamheter som innefattar myndighetsutövning eller utgör en form av strategisk ledningsfunktion måste kommunen ansvara för själv om inte annat regleras i speciallagstiftning. Vidare får inte kommunal

normgivning som t ex utfärdande av föreskrifter bedrivs av annan aktör än kommunen. Kommunen måste också själv bestämma avgifter och lagreglerat är även att kommuner ej får lägga ut så kallad obligatorisk egenregiverksamhet på extern utförare. Sådan verksamhet är exempelvis den kommunala grundskolan och räddningstjänsten. Vissa delar av förvaltningen som handlägger ärenden som rör bidragsgivning får heller inte skötas av annan part (Johansson: 2010: uppsatsen).

Proceduren, vilka verksamheter som får utmanas, vart anbudet skall skickas och hur det skall vara utformat är frågor som den enskilda kommunen bestämmer över, varför det också ser olika ut. Hur aktivt arbetet med reformen varit varierar kraftigt kommuner emellan. Vissa kommuner som exempelvis Uppsala har anställd personal för att marknadsföra utmaningsrätten och bedriva ett aktivt operativt arbete medan andra kommuner valt att endast skriva kort om den på hemsidan (Johansson: 2010: uppsatsen).

Någonting som också varierar är i vilken utsträckning kommunerna valt att acceptera inkomna utmaningar. Det finns lite olika synsätt på utmaningsrätten: Vissa ser det som en form av kvalitetssäkring där den egna kommunala verksamheten ”testas” på marknaden. Med det här synsättet godtas inkomna utmaningar förhållandevis ofta. Därmed inte sagt att företaget som utmanat kommunen är det som slutligen får kontraktet. Ett annat synsätt är det som mer tar fasta på kostnadseffektivitet. Med det synsättet accepteras inkomna utmaningar i regel endast när det går att finna tydliga vinster i kostnadseffektivitet för berörd nämnd och kommunen som helhet (Johansson: 2010: uppsatsen).

## **2. ”Från ax till limpa” – uppsatsens metod**

*För att skapa trovärdighet i de resultat som presenteras och de slutsatser som dras, men även att andra ska kunna göra om studien är det centralt att återge uppsatsens metod. Jag kommer här att argumentera för de stora valen jag tvingats att göra. Val av forskningsfråga, val av undersökningsobjekt, val av intervjupersoner, val av intervjumetod samt sättet att redovisa intervjusvaren (Bjereld, Et al: 2010).*

### **2.1 Val av forskningsfrågor**

Utmaningsrätt är en av de nyare reformer som är tydligt NPM-inspirerad, och är således ganska outforskad. Eftersom ett flertal kommuner infört utmaningsrätt är det intressant att se vad resultatet blivit. I många kommuner har nästan alla utmaningar avvisats. Det aktualiserar frågan varför de inte blivit antagna? Jag har valt att hålla frågan ganska enkel och generell för att ha ett öppet förhållningssätt samt för att senare kunna resonera kring flera orsaker som framkommit under uppsatsens gång. Den naturliga följdfrågan som infinner sig är naturligtvis huruvida utmaningsrätten blivit en papperstiger. Med den frågan undrar jag om utmaningsrätten helt enkelt inte fyller någon funktion eftersom många utmaningar avvisas.

### **2.2 Val av undersökningsobjekt – två kommuner i västra Sverige**

Det var en sammanställning från Svenskt Näringsliv som ledde till att jag tydligt såg att de flesta kommuner som infört utmaningsrätt avvisar nästan alla inkomna anbud. Andra iakttagelser var att få utmaningar inkommit totalt sett. Mitt resonemang var då, för att ha något material att studera, att hitta kommuner som haft utmaningsrätten under några år och som fått in ett antal utmaningar. Jag fann då att Kungsbacka fått in 15 utmaningar och Uddevalla 17 (Johansson: 2010: rapporten). Det är redan här viktigt att slå fast att uppsatsen inte är av jämförande karaktär. Syftet med valet av två kommuner är alltså icke primärt att se på skillnader kommunerna emellan utan snarare att få ett större empiriskt underlag.

Jag lade ned mycket tid på att resonera mig fram till undersökningsobjekten. En tanke var från början att titta på Uppsala kommun som antagit många utmaningar och jämföra det med en kommun som knappt antagit några. Det fanns dock en rad svårigheter förknippade med det tillvägagångssättet. För det första ligger mitt intresse i varför utmaningar avvisas – inte varför de antas, även om det kan vara nyttigt att ha med sig i samma diskussion. För det andra skiljer



sig Uppsala åt väsentligt jämfört med andra kommuner som har utmaningsrätten, inte minst till geografisk storlek och invånarantal.

Efter ytterligare ett tankevarv tyckte jag det skulle vara intressant att titta närmare på Kungsbacka och Uddevalla. Kommunerna har båda haft utmaningsrätt under några år, fått in intressanta utmaningar, men avvisat nästan alla. Det är inte omöjligt att en och annan jämförelse träder fram, men avsikten är att med hjälp av empiri från dessa kommuner kunna säga något om de båda forskningsfrågorna.

### **2.3 Vad består empirin av? Hur skall forskningsfrågorna besvaras?**

För att få kunskap och kännedom om de utmaningar som inkommit är det viktigt att titta på alla de diarieförda ärenden som rör utmaningar i de båda kommunerna. Att inledningsvis göra en liten variant av innehållsanalys var ett måste. Detta också för att kunna börja resonera sig fram till nästa steg i uppsatsen. Studerandet av dokumenten gav ett bra smakprov på forskningsfrågan varför kommuner avvisar inkomna utmaningar. Dock var dessa skäl väldigt kort formulerade i beslutsprotokollen och gav inga djupare teoretiska förklaringsmodeller. Jag insåg att en innehållsanalys inte skulle hjälpa mig att besvara forskningsfrågan och gjorde därför inget kodningsschema som annars är vanligt vid innehållsanalyser utan nöjde mig att studera handlingarna för att kunna använda dem senare (Bryman: 2011: 284). Det stod således klart för mig att djupintervjuer var ett måste för att bringa klarhet i forskningsfrågan. Valet föll på semistrukturerade intervjuer där jag hade ett antal teman jag ville gå igenom under intervjun, men att samtidigt ge respondenten stor frihet att utforma svaren (Bryman: 2011: 415f). Enkäter utgjorde aldrig ett alternativ. För det första var tiden för framtagande, utskickande, sammanställning och tolkning av enkäter alldeles för knapphändig. För det andra ansåg jag inte att enkäter var ett lämpligt förfaringssätt. Ämnet är tämligen komplext och svaren troligen mångfacetterade vilket innebär att det är svårt att få en fast struktur och standardisera intervjuandet (Bryman: 2011: 413). Dessutom ger enkäter inget utrymme för följdfrågor och att analysera omständigheter som osäkerhet, skratt, kroppsspråk osv. Nästa svårighet hade varit vilka som skulle besvara enkäten. Med ovannämnda redogörelse hade jag helt enkelt för många farhågor mot att använda enkäter som tillvägagångssätt.

## **2.4 Val av intervjupersoner – kommunalråd och upphandlingschefer**

Nästa steg i processen var att hitta lämpliga personer att intervjua, personer med en ingående kunskap och som kan besvara frågorna utifrån olika perspektiv. Jag valde således att göra ett målstyrt urval (Bryman: 2011: 434). Mitt första beslut blev att välja kommunalråd för den styrande majoriteten i Kungsbacka och Uddevalla kommun. Båda kommunalråden har suttit i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen en längre tid och en av dem har dessutom varit nämndordförande. Eftersom det är ett politiskt beslut att avgöra om en utmaning skall antas eller avvisas kändes det värdefullt att intervjua en politiker i respektive kommun. Där var min ambition att ställa många frågor som rörde synen på utmaningsrätt utifrån ett mer politiskt perspektiv, deras ambitioner med införandet och generellt varför de tror att utmaningar avvisas. För att intervjuerna verkligen skulle bli värdefulla läste jag igenom Brymans kriterier för en framgångsrik intervjuare (Bryman: 2011: 420).

Det är viktigt att komma ihåg att det finns tjänstemän som hela tiden är med i processen när utmaningen inkommer. För det första har de tagit fram spelreglerna för utmaningsrätt, men de sköter också handläggning och utredning och lämnar till sist över någon form av beslutförslag. Därför ansåg jag det vara viktigt att även få med tjänstemannasyner. Därefter föll valet på att intervjua upphandlingscheferna i respektive kommun. De är med i stora delar av processen och har en ingående kunskap om konkurrensutsättning och upphandlingsförfaranden. I de intervjuerna försökte jag att mest ställa frågor som rörde tekniska aspekter av upphandling som skulle kunna tjäna som förklaringsmodell. Även där förkom det givetvis frågor som var mer politiskt influerade, men det var inte det primära.

Efter att intervjuerna var gjorda var jag fortfarande nyfiken på vissa specifika utmaningar som respondenterna inte hade någon större kunskap om. Därför gjorde jag två telefonintervjuer, en med ordföranden för nämnden för Service i Kungsbacka och en med ordföranden för Kultur- och fritidsnämnden i Uddevalla.

## **2.5 Att tolka och redovisa intervjuvaren**

Efter att intervjuerna var gjorda och fullständigt transkriberade var det dags att överblicka det stora materialet och urskilja intressant information från mindre relevant dito. Grundtanken var givetvis att försöka redovisa sådant som gav svar på forskningsfrågorna. Jag kan givetvis ha missat, eller rentav inte haft utrymme för att redovisa intressanta meningsutbyten under intervjun, men min urvalsprocess har styrts av att få med kommentarer som besvarar

forskningsfrågan. Det är upp till varje läsare att gå igenom bilagan och se om jag gjort en rimlig bedömning.

Jag valde sedan att redovisa varje intervju separat för tydlighetens skull. Det är oerhört viktigt att det finns en systematik i resultatredovisningen (Ekengren, Hinnfors: 2006: 20f). Anledningen var att jag ville göra det tydligt för läsaren vem det är som sagt vad. Vilken kommun personen representerar och vilket uppdrag personen har. Att redovisa det områdesvis har sina fördelar eftersom det tydligt framgår hur många som gett sitt stöd till en viss frågeställning, men riskerar att tappa bort systematiken i varje persons bild av utmaningsrätten. Vidare valde jag att inleda varje intervju i resultatredovisningen med ett citat från respondenten för att locka intresse och fånga läsaren vilket anses vara viktigt (Ekengren, Hinnfors: 2006: 91f).

### **3. Referensram – organisationsforskning och ekonomisk teori**

*I referensramen kommer jag inte att använda mig av litteratur som beskriver utmaningsrätten explicit. Istället är det min avsikt att ta upp andra, mer allmänt hållna, infallsvinklar som kan reda ut mina forskningsfrågor. Det kommer att vara ett antal huvudsakliga förklaringsmodeller som alla beskrivs och problematiseras.*

#### **3.1 Problematiken med att förändra genom reformer - nyinstitutionell förklaring**

*"Genomförandet av beslutande reformer är relativt oproblematiskt. Man skiljer mellan tanke och handling och mellan att fatta beslut om reformer och att genomföra besluten. Det första är en uppgift för de få, ledarna. Det andra är en uppgift för de många, icke-ledarna".*

(Brunsson: Olsen: 1993: 13)

Ovanstående citat sätter fingret på ett centralt problem nämligen svårigheten att förändra genom reformer. Trots att fullmäktige i många kommuner fattat beslut om utmaningsrätt och framhävt reformens styrkor har det visat sig att nämnderna i hög utsträckning avvisar inkomna utmaningar. Visserligen är det deras fulla rätt, men deras handlande riskerar att undergräva reformen.

Utmaningsrätten innebär ett nytt sätt att arbeta för nämnderna. Konkurrensutsättning är förvisso inget nytt, det nya inslaget ligger snarare i vilken aktör som drar igång processen. Tidigare har politikerna funderat kring vilka verksamheter som kan vara aktuella för konkurrensutsättning, men med utmaningsrättens införande är det en för nämnden extern aktör som inkommer med en utmaning och den som startar processen. Kristian Johansson beskriver denna nya företeelse som en form av privatisering av initiativtagandet (Johansson: 2010: uppsatsen).

Det kan vara svårt för det här nya arbetssättet att få genomslag om det visar sig att det bryter mot nämndernas institutionella identitet. För att reformer som bryter mot organisationens identitet skall bli framgångsrika krävs maktkoncentration och att ledningen engagerar sig i förändringsprocessen samt ger processen tid vilket i sin tur kan vara problematiskt för kommunalråd och höga tjänstemän som har fullspäckade kalendrar. (Brunsson: Olsen: 1993: 17).

Brunsson och Olsen tar även upp att personer som skall reformeras kan göra motstånd om de inte instämmer i reformatörernas syn på vad som är bra, vilka lösningar som är rätt och vad som är ett gott resultat. Motståndet kan i sin tur bero på att organisationen utvecklat erfarenhet som lett till institutionaliserade strukturer och processer som i sin tur föranlett organisationen att anse att reformen bygger på felaktigheter och kanske till och med är destruktiva för verksamheten (Brunsson: Olsen: 1993: 18-19).

Ytterligare en intressant aspekt är institutionaliserade omgivningar eller vad som ibland kallas mytperspektivet som handlar om att organisationer tar starka intryck av omvärlden och inför sådant som uppfattas som rättvist, effektivt, modernt och rationellt (Christensen, et al: 2005). Med det sagt skulle det kunna innebära att kommuner valt att införa utmaningsrätt som en konsekvens av trender i omvärlden snarare än övertygelsen om att reformen utgör ett redskap för en effektivare kommunal verksamhet. Utmaningsrätten blir om så vore fallet en del av ett "skyltfönster" för att visa på att kommunen har ett gott företagsklimat och "hänger med i tiden".

Brunsson och Olsen diskuterar även ett annat intressant spørsmål nämligen att förslag som syftar till en viss effekt är olika enkla att vinna gehör för beroende på vilka värden som är dominerande i övriga samhället. Det var under 70-talet exempelvis enklare att argumentera för förslag som syftade till ökad demokratisering medan 80-talet ofta betonade kostnadseffektivitet (Brunsson: Olsen: 1993: 23). Med tanke på att allt fler valfrihetssystem tillkommit och att beställar-/utförarorganisationer blir allt vanligare kan det vara så att det i 2000-talets politiska kontext är enklare att vinna gehör för ett införande av utmaningsrätt än det varit tidigare.

Om de som skall reformeras inte instämmer i reformatörernas syn är det sannolikt att de kommer att utveckla strategier för att motverka reformen. Ett sådant exempel skulle kunna vara att agera förkämpe för sin verksamhet.

### **3.2 Budgetteori – väktare och förkämpar**

I samband med offentliga budgetprocesser, förändringsarbeten och olika reformförslag har det utarbetats en modell för att beskriva processen ur ett beteendeperspektiv. Essensen av modellen är att processen fungerar som ett rollspel där vissa agerar väktare och andra förkämpar.

Väktarna är måna om att hålla nere kostnaderna och värnar starkt om kommunens ekonomi medan förkämparna strävar efter att bibehålla eller allra helst expandera nuvarande verksamhet – den verksamhet de själva arbetar i. (Brorström, et al. 2005: 190). Det måste sägas att det handlar om roller. En förvaltningschef kan i en diskussion med ekonomichefen agera förkämpe för sin förvaltning, men hemma i förvaltningen agera väktare gentemot förvaltningens anställda.

Väktarens olika strategier för att vinna gehör för sin uppfattning är ofta att poängtera att intäkterna minskar samtidigt som kostnaderna ökar – att slå ett slag för god ekonomisk hushållning. Ett annat tillvägagångssätt är att förändra budgetsystemet. Ett annat arbetssätt är att överlåta ökat ekonomiskt ansvar till verksamheterna för att de skall agera mer helhetsmässigt och mindre sektoriellt.

Förkämparna arbetar mycket med att beskriva vad en nedskärning får för konsekvenser för verksamheten. De kan också anordna protestmöten, beskriva hur bra verksamheten fungerar idag eller att hänvisa till lagstiftning.

Det är viktigt att försöka finna en balans rollerna emellan så att budgetarbetet fungerar även under nästa period. Strategierna som används måste uppfattas som legitima och ärliga så att de olika rollerna inte tappar trovärdighet (Brorström, et al: 2005: 191f).

Slutligen skulle såväl väktare som förkämpar kunna använda transaktionskostnadsargumentet som skäl för att avvisa en utmaning.

### **3.3 Transaktionskostnader för såväl beställare som utmanare och anbudsgivare**

I samband med att företag och andra externa aktörer skall konkurrera om att få ta över driften av offentlig verksamhet diskuteras ofta något som benämns transaktionskostnader. Klas Eklund beskriver transaktionskostnader på ett pedagogiskt sätt.

*”Kostnader för att genomföra ett utbyte. Det inkluderar kostnader för att samla ihop information, utvärdera alternativ, förhandla, göra upp ett avtal, skriva kontrakt, eventuella transaktionsskatter med mera”.* (Eklund: 2007: 511)

I boken *Economics* beskrivs transaktionskostnader som "*cost arising from finding someone with whom to do business, of reaching an agreement about the price and other aspects of the exchange, and of ensuring that the terms of the agreement are fulfilled*" (Parkin, et al: 2008: 206f).

Det innebär att transaktionskostnader drabbar den part som inkommer med en utmaning samt den nämnd som handlägger utmaningen. Det skall poängteras att själva utmaningen i sig oftast inte för med sig några högre transaktionskostnader för den part som inkommer med utmaningen – själva utmaningen kan vara ganska kortfattad och okomplicerad - men kan föra med sig kostnader för den kommunala nämnd som utreder vad en konkurrensutsättning skulle innebära. Det måste också sägas att företaget som inkommer med en utmaning måste vara beredd på att delta i en upphandlingsprocess vilket ofta är förknippat med betydande transaktionskostnader för både beställaren och anbudsgivarna.

För att marknaden skall fungera och för att välståndet skall bli högt krävs att bytena av behovstillfredsställelse mot uppoffringar sker förhållandevis smärtfritt och med så liten friktion som möjligt, det vill säga att transaktionskostnaderna är låga. Höga transaktionskostnader leder nämligen till en mindre effektiv marknad (Eklund 2007: 52f).

Ett tecken på att även regeringen börjat problematisera nivåerna på transaktionskostnaderna är ett kommittédirektiv från 2010 där utredaren bland annat ska utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt perspektiv (Kommittédirektiv: 2010: 86). Utredaren skall undersöka om det råder en balans mellan den ekonomiska nyttan och transaktionskostnaderna. Initiativet till en utredning i den här frågan torde vara ett tecken i sig på att transaktionskostnaderna kan vara problematiska.

Ett mål med införandet av utmaningsrätt är ofta att förbättra konkurrensen och att få ett bättre lokalt företagsklimat. Om det finns farhågor hos det lokala näringslivet att transaktionskostnaderna vid en upphandlingsprocess blir omfattande kan det utgöra ett inträdeshinder. Lindberg och Blomgren skriver om dessa inträdeshinder och menar att krångliga upphandlingsprocesser stänger ute många mindre företag och skapar en form av oligopolmarknad bland leverantörerna. Detta kan bli problematiskt eftersom införandet av utmaningsrätt syftar till att få en mångfald av företag att konkurrera om att få driva

verksamheten (Lindberg, Blomgren: 2009). Men inte bara företagen drabbas av transaktionskostnader – även det offentliga får kostnader för att utreda, planera och följa upp.

I upphandlingsutredningen konstateras att lösningar som för med sig höga transaktionskostnader kommer att försvinna till förmån för lösningar med lägre dito. Detta kan dock vara svårt när det gäller offentlig upphandling som är starkt lagreglerad och utgör de grundläggande spelreglerna på en kvasimarknad (SOU: 2011:73).

Upphandlingsutredningen berör endast transaktionskostnader som drabbar offentliga myndigheter och enheter d v s beställarsidans kostnader – inte utförarens. Utförarens höga transaktionskostnader kan vara en bidragande orsak till att få utmaningar inkommit totalt – men det ligger i alla fall delvis utanför den här uppsatsens ramar, även om den totala mängden inkomna utmaningar givetvis kan påverka hur många som leder till upphandling.

Beställarens transaktionskostnader som belyses är intressanta för forskningsfrågorna eftersom höga transaktionskostnader för beställarsidan kan vara ett skäl till att avstå från konkurrensutsättning om vinsterna genom att anta en utmaning initialt uppskattas vara marginella.

Upphandlingsutredningen problematiserar olika sorters upphandlingar och upphandling av olika varor och tjänster. Detta har gjorts för att ge en bild av den stora variation av transaktionskostnader som finns vid olika upphandlingsförfaranden. Det finns också en variation som beror på vilken typ av vara eller tjänst det är som upphandlas – vissa objekt är enklare än andra att upphandla - men slutsatsen är att det är upphandlingsformen som är mest avgörande för nivån på transaktionskostnaderna (SOU: 2011:73). Det innebär att en vara eller en tjänst som *egentligen* är ganska okomplicerad att upphandla ändå tar väsentliga kostnader i anspråk om lagen tvingar kommunen att använda sig av ett mer komplicerat upphandlingsförfarande – med högre transaktionskostnader som följd. Som en fingervisning kan upphandlingsutredningens beräkning att ett öppet förfarande kostar elva gånger mer än en direktupphandling tjäna som ett exempel (SOU: 2011:73). Transaktionskostnadernas storlek är intressant för frågan när det är lämpligt och olämpligt att konkurrensutsätta.



### 3.4 När är det lämpligt respektive olämpligt att konkurrensutsätta verksamheter?

*”Olika system av regler skapar olika former av marknader. Det har aldrig funnits och finns inte heller idag en enhetlig form av marknader. Det karakteristiska är mångfalden. Nya former har vuxit fram och utvecklats utan att vi kan se någon enkel utvecklingslinje”* (Brunsson, Hägg: 2010: 12).

Citatet beskriver något som är viktigt att inse med utmaningsrätten, nämligen att utmaningar riktar sig mot flera olika marknader alltifrån tjänster inom omsorgen till driften av en kommuns IT-verksamhet. Det gäller därför att försöka förstå varje marknads funktionssätt.

### 3.5 När är det lämpligt att konkurrensutsätta verksamheter?

Grundläggande gäller att konkurrensutsättning är bra när beställaren kan få ett lägre pris och en bättre kvalitet på sina varor och tjänster jämfört med om produktionen varit kvar i egen regi. I boken *Den svåra beställarrollen* (Nilsson, et al: 2005) nämns fyra specifika skäl till varför konkurrensutsättning är att föredra:

- Specialisering
- Stordriftsfördelar
- Vinstintresse
- Innovationsbenägenhet

Med *specialisering* åsyftas att verksamheten blir bättre om det finns experter och att inte alla behöver behärska allt. Devisen är att det är av godo att upphandla verksamheter som inte ligger inom ramen för kärnverksamheten som t ex dataverksamhet, konsulttjänster, möbler och kontorsutrustning (Nilsson, et al: 2005: 67).

När det är fler som är med och betalar av grundinvesteringen blir det en lägre kostnad. Exempelvis om ett stort företag levererar en vara eller en tjänst till flera kommuner kan det sänka kostnaderna. Det hade blivit dyrare att producera varan i egen regi (Nilsson, et al: 2005: 68). Att ett företag har *stordriftsfördelar* talar för en konkurrensutsättning.

En viktig skillnad mellan verksamhet som utförs i privat regi jämfört med i kommunal regi är *vinstintresset*. Ett skäl till att konkurrensutsätta är att privata aktörer har större incitament att hitta nya och bättre lösningar eftersom de anställda i högre grad får ta del av ett positivt resultat (Nilsson, et al: 2005: 69).

Företag är ofta mer flexibla och villiga att testa nya arbetssätt än stora och komplexa offentliga organisationer. Detta kan leda till en högre grad av *innovationsbenägenhet* vilket i sin tur innebär att företagen kan leverera en tjänst till en lägre kostnad och med högre – eller bibehållen kvalitet.

### **3.6 När är det olämpligt att konkurrensutsätta verksamheter?**

I boken *Den svåra beställarrollen* (Nilsson, et al: 2005) lyfter författarna tidigt frågan om problematiken att konkurrensutsätta verksamheter som innefattar myndighetsutövning, men eftersom externa parter inte kan utmana verksamheter med myndighetsutövning väljer jag att endast nämna den svårigheten. Det måste dock poängteras att gränsen för myndighetsutövning är diffus varför frågan om huruvida en verksamhet innefattar myndighetsutövning är ständigt aktuell (Nilsson, et al: 2005: 70f). Det finns fem huvudsakliga omständigheter beställaren bör reflektera kring innan en upphandling iscensätts.

- Samproduktionsfördelar i offentlig verksamhet
- Förväntad liten konkurrens
- Särskilt betydelsefulla mjuka mål
- Liten möjlighet att bygga anseende.
- Liten potential för konsumentval

Kort och koncist innebär *samproduktionsfördelar* att det kostar mindre att producera två tjänster tillsammans än att göra det var för sig. Exempelvis kan en buss användas på två linjer om tidtabellerna anpassas (Nilsson, et al: 2005: 77).

En förutsättning för att priset skall bli lågt är att det råder konkurrens om att vinna upphandlingen d v s att det finns flera anbudsgivare. Märker beställaren tidigt att det saknas

konkurrens inom verksamhetsområdet kan det vara ett skäl att ha kvar verksamheten i egen regi.

*Mjuka mål* är särskilt viktiga i offentlig sektor och under det senaste decenniet har antalet privata utförare i skol- omsorgs- och vårdsektorn ökat. Ofta innebär konkurrensutsättning en lägre kostnad för beställaren, men det kan vara svårt att uppskatta kvaliteten i dessa mjuka tjänster där målen är svåra att kvantifiera. Det är dock ingalunda säkert att kvalitén blir högre på de mjuka tjänster som produceras i egen regi. Debatten om vårdskandaler fanns långt före privatiseringen. Jag kommer senare att skriva om vikten av kvalitetsmål i beställarstyrningen (Nilsson, et al: 2005: 77).

Fjärde punkten är egentligen inget enskilt skäl till att en tjänst skall produceras i egen regi utan snarare en beskrivning av ett upplevt problem med offentlig upphandling nämligen att beställaren inte får ge fördelar till leverantörer med gott rykte.

Ett sista skäl att avstå från konkurrensutsättning är när potentialen för *konsumentval* är liten dvs att kunden inte kan välja bort den dåliga leverantören. Detta skulle dock kunna vara ett skäl i sig till att införa fler kundvalssystem (Nilsson, et al 2005: 77f).

Som en logisk konsekvens av att marknader har olika funktionssätt skiljer det sig åt när kommunen upphandlar olika varor och tjänster.

### **3.7 Tekniska aspekter med upphandling – förfrågningsunderlag och kravspecifikation**

Förfrågningsunderlaget är ett underlag för de leverantörer som senare skall inkomma med anbud. Det utgör de handlingar som den upphandlande enheten lämnar ut när anbudstiden startar. (Hallgren, et al: 1997: 160).

Ett genomarbetat och tydligt formulerat förfrågningsunderlag lägger grunden för en väl genomförd upphandling. I underlaget skall finnas kvantitativa och kvalitativa krav samt formella krav på anbudens utformning. Går anbuderna sedan stick i stäv med utformningskraven kan de förpassas till papperskorgen.

Om egenregin skall vara med i upphandlingen skall de få samma förfrågningsunderlag. Många kommuner har även i sådana här situationer någon form av konkurrensneutralitet vilket innebär att beställaren inte ger några fördelar till den egna regin.

När anbudena sedan inkommit skall en utvärdering göras. Antingen väljer kommunen anbudet med lägst anbudspris eller det ekonomiskt mest fördelaktiga. Det sistnämnda innebär att beställaren väljer det anbud som totalt sett är bäst när hänsyn tas även till en rad olika kvalitetsmått. Detta är särskilt vanligt förekommande i mjuka välfärdsupphandlingar (Hallgren, et al: 1997: 161).

Något som är av yttersta vikt är att beställaren arbetar fram en tydlig kravspecifikation. Även om anbudsgivarna har en gedigen bakgrund inom branschen är det centralt att beställaren tydligt formulerar vilka krav han ställer på leverantören. Det är helt enkelt kravspecifikationen som avgör vad beställaren får. Väsentliga aspekter är uppdragets omfattning, personalfrågor, information och insyn, speciella åtaganden i vissa situationer samt hur uppföljning och utvärdering skall gå till (Hallgren, et al 1997: 166f).

Kravspecifikationer i mjuka sektorer, som exempelvis äldreomsorgen, brukar vara mer detaljstyrande av flera skäl. Dels är det svårare att sätta tydliga och väl avvägda kvalitetsmål och dessutom är kunderna inom verksamheten i en stark beroendeställning och kan inte själva göra sina röster hörda. Det finns en svårighet i att finna balansen mellan detaljstyrning och frihet för entreprenören att utforma sin tjänst. Samtidigt som entreprenader oftast motiveras med valfrihet och mångfald så vill beställaren vara säker på att få en god kvalitet varför frågan om detaljstyrning kontra handlingsutrymme är ständigt återkommande (Hallgren, et al: 1997: 163f).

Att bryta ned inriktningsmål som t ex valfrihet, kontinuitet eller trygghet är inte enkelt, men kan exempelvis vara att kunden skall få gå upp när den själv vill, att antalet anställda kring en enskild kund skall begränsas och att det skall finnas möjlighet att få hjälp även nattetid. Som läsaren märker är det svårt att formulera tydliga kvalitetsmål när det gäller mjuka verksamheter. Dessutom har kommunerna ett uppföljningsansvar så att avtalet sedan efterlevs.

### **3.8 Summering – teorin i korthet**

För att summera referensramen handlar det om nyinstitutionell organisationsforskning: Varför blev det inte som det var tänkt? Finns det svårigheter med att förändra genom reformer? Krävs det att organisationskulturen förändras för att utmaningsrätten skall tillämpas i praktiken? Kan detta leda till att nämndpolitiker och tjänstemän försvarar ”sin” verksamhet. Budgeten ur ett beteendeperspektiv där det finns förkämpar och väktare har tagits upp som en förklaringsmodell. Jag har även tagit upp spörsmål rörande transaktionskostnader. Kan det förhålla sig så att kostnaderna både för kommunen och företag verkar avskräckande? Olika marknader har olika spelregler – jag har därför belyst när det är lämpligt respektive mindre lämpligt att lägga ut verksamhet på externa utförare. Kontrakt och avtal utformas olika beroende på om det är varor eller tjänster, inom hårda eller mjuka sektorer varför de tekniska aspekterna med upphandling problematiserats.

## 4. Empiri – uppsatsens egen undersökning

*I empiridelen kommer uppsatsens resultat att presenteras. Som jag nämnt tidigare består uppsatsens empiriska avsnitt av två olika delar. Först presenteras en innehållsanalys där jag beskriver hur besluten om att införa utmaningsrätt gick till och vilka verksamheter som utmanats. Därefter följer fyra längre intervjuer och två kortare telefonintervjuer. Två av de längre intervjuerna är med ansvariga kommunalråd, de andra två med kommunala upphandlingschefer och de två kortare intervjuerna med nämndordföranden. I den här delen kommer ett axplock av de meningsutbyten jag haft med dessa kommunala företrädare att återges. Det finns helt enkelt inte utrymme för att lägga in hela, långa och utfyllda kommentarer. Det skulle också leda till en sämre stringens i uppsatsen eftersom en hel del kommentarer ligger utanför forskningsfrågornas ramar. Det är således min, uppsatsförfattarens bedömning, som hanterat urvalsprocessen. Jag ber läsaren att hela tiden ha forskningsfrågorna i åtanke.*

### 4.1 Utmaningsrätt i Kungsbacka kommun

Kungsbacka kommun införde utmaningsrätt 2003 och var då den andra kommunen i Sverige med ett införande. Vid den tidpunkten var kommunen dock ensam om utmaningsrätt eftersom majoriteten i Stockholms stad tog bort utmaningsrätten 2002 ([www.skl.se](http://www.skl.se)).

Införandet kom efter en motion av kommunalrådet och moderaten Per Ödman där han argumenterade för ett införande av utmaningsrätt:

*”Under det senaste året har konkurrensutsättning av kommunal verksamhet kommit i fokus. I princip kan all kommunal verksamhet som ej är myndighetsutövning ske i annan regi än kommunens. Det viktiga i detta sammanhang är att verksamheten kan drivas med högre eller lika hög kvalitet, men till en lägre kostnad. Det har i andra kommuner visat sig att så är fallet i de fall då en väl genomtänkt upphandling skett. I Kungsbacka förs diskussionen inom ett flertal områden huruvida upphandling skall ske. Vi vill vända på diskussionen så att även näringslivet kan bli en aktivare part i konkurrensdiskussionerna. Ett företag eller avknoppning av den kommunala verksamheten skall till kommunen kunna lämna in en begäran om upphandling om de anser att de kan utföra uppgiften med lika god eller bättre kvalitet till lägre pris. Kommunen skall då vara tvungen att utreda frågan och gå ut med en upphandling av den aktuella tjänsten. (Kommunreferens 1).*

Sett till innehållet i motionen står det klart att Ödman argumenterar för att i princip all kommunal verksamhet kan läggas ut på extern utförare såvida det inte finns legala restriktioner i stil med det som redogjorts för tidigare i uppsatsen.

Efter det att motionen skickats in sändes den ut på remiss. Innan motionen sändes ut på remiss gavs inköpsavdelningen rätt att framföra sina synpunkter vilka kom att sändas ut tillsammans med motionen. Nu skulle berörda nämnder och förvaltningar få chansen att ge sina synpunkter på om ett införande av utmaningsrätt.

Trots att alliansen hade majoritet i nämnderna och att utmaningsrätt var ett förslag från alliansens största parti visade det sig att det stora flertalet av nämnderna framförde en allmän skepsis mot motionens idé. Skarpast invändningar och allvarligast kritik stod just kommunens inköpsavdelning för som bland annat beskrev problem med oplanerade upphandlingar, tidsbrist, bristande förankring, att det är kommunen som skall planera vad som ska konkurransutsättas samt en allmän oro kring den totala ekonomiska konsekvensen om ett införande skulle bli verklighet. Många nämnder och förvaltningar valde att i sina remissvar instämma i inköpsavdelningens farhågor (Kommunreferens 2).

Enda nämnden som tillstyrkte förslaget var Byggnadsnämnden medan Kulturnämnden och Individ- och familjeomsorgsnämnden angav att viss verksamhet kunde konkurransutsättas. Resterande nämnder instämde i inköpsavdelningens yttrande och förklarade att de inte såg något behov av ett införande av utmaningsrätt. Servicenämnden gick längst och yrkade direkt avslag på motionen (Kommunreferens 3).

Trots kraftig kritik mot motionen valde Moderaterna, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Centerpartiets representanter i Kommunstyrelsen att yrka bifall till motionen, dock med en del ändringar. De yrkade bifall till att införa utmaningsrätt, men inte till att en utmaning per automatik skulle vara skäl för upphandling. Förslaget om utmaningsrätt klubbades sen i fullmäktige och antogs med siffrorna 40 mot 20. En person lade ned sin röst. Därefter antogs ett regelverk för införande av utmaningsrätt och sedan dess har Kungsbacka kommun haft utmaningsrätt i sina verksamheter (Kommunreferens 4).

#### 4.1.1 Vad har utmanats och vad har lett till upphandling?

Vilken nämnd utmanades?	Vilken verksamhet gällde det?	När inkom utmaningen?	Vem var utmanaren?	Vad blev resultatet av utmaningen
Nämnden för service	Tryckeriverksamhet, Repro	2005	Kungsbacka Tryckeri	Avvisad
Äldreomsorgsnämnden	Hemtjänst	2005	Mjöberg ekonomi & juridik HB	<u>Åter-Drogs</u>
Handikappomsorgsnämnden	Personlig assistans, ledsagarservice och hemtjänst	2005	Hemservice i Halland AB	Avvisad
Individ- och familjeomsorgsnämnden	Skolpsykologverksamheten	2007	Psykolog firman Skeppstedt AB	Avvisad
Handikappomsorgsnämnden	Personlig assistans	2008	Hemservice i Halland AB	Avvisad
Äldreomsorgsnämnden	Äldrevård	2008	Anställda inom förvaltning	Avvisad
Handikappomsorgsnämnden	Gruppboende/Personlig assistans	2009	Hemservice i Halland AB	Avvisad
Fritidsnämnden	Renhållning av skärgård	2009	Enskild näringsidkare	Avvisad
Fritidsnämnden	Simhall och friskvård	2009	Medley AB	Avvisad
Kommunstyrelsen	Rekrytering och platsannonsering	2009	Jobbet.se	Avvisad
Fritidsnämnden	Gymverksamhet	2009	Nautilus	<b>Antagen</b>
Tekniska nämnden	Mätverksamheten	2010	Mätcenter AB	Avvisad
Nämnden för service	Måltidsverksamheten	2010	ISS	Avvisad
Nämnden för service	Tryckeriverksamheten	2011	Printforce	Avvisad

(Hänvisningar till samtliga inkomna utmaningar återfinns i referenslistan)



#### 4.1.2 Intervju med Per Ödman, kommunstyrelsens ordförande i Kungsbacka

*”När jag kom in i politiken var det klara nämndpartier. Det brukar vi skoja om det här att man inte hade ett koncerntänkande utan man värnade om sin lilla bit. Vi hade skolpartiet och teknikpartiet och sådant.”*

Precis i inledningen när vi började tala om de 15 utmaningar som inkommit var Per snabb med att nämna *”Sen kom ju Loven till det”* Där åsyftar han att Kungsbacka införde lagen om valfrihet i hemtjänsten vilket gjorde att ett företag drog tillbaka sin utmaning för att istället bli en del av det nya kundvalssystemet.

Eftersom jag läst att nästan alla remissinstanser i Kungsbacka var kritiska till ett införande av utmaningsrätt tog jag tillfället i akt och frågade om han trodde att det hade haft någon betydelse. Svaret som kom blev *”Om man har en negativ attityd till det så blir det alltid svårare att arbeta med det. Men jag utgår ju naturligtvis ifrån givetvis att tjänstemännen är professionella i sitt görande och låtande”* Det kan alltså ha utgjort en förklaring initialt – att det fanns en ovilja att jobba med utmaningsrätten.

En bit in i intervjun kom vi in på en specifik utmaning där ett företag ville ta över hela kommunens måltidsverksamhet, men som i likhet med de andra utmaningarna blev avvisad. Per förklarade avvisningen *” Där konstaterade vi, där var vi överens över alla partigränser att det blir för stort. Då får du ett annat monopol istället och det kvittar ju. Det gynnar inte någon att du får ett annat monopol. Först får du ett kommunalt monopol och sedan får du ett privat monopol”*. Jag var inte helt nöjd med svaret utan ställde en följdfråga om utmaningen ändå inte kunde vara intressant om det var likande kvalitet, men till en lägre kostnad. Per svarade då *” Men då samtidigt, då sitter du i knät på dom sen”*.

Därefter kom vi in på en fråga som rör organisationskultur och förändringsarbete nämligen att utmaningsrätten innebär ett nytt sätt att arbeta på eftersom det är en extern aktör som startar processen – inte kommunen. Per tyckte att det var en intressant parameter *” Ja men det är väl naturligt att man inte gärna utsätter sin egen organisation och får förlorar.... ja det blir personal som försvinner. Det är många sådana bitar också man håller på”*. Uttalandet är synnerligen intressant eftersom det både berör frågan om organisationskultur, men även förkämparperspektivet ute i de olika nämnderna. Per nämner vidare att både politiker, tjänstemän, men även företagare är vana vid att det är politiker som startar processen

*”Och framförallt när det gäller att outsourca så är det nämnderna och politiken som har varit dem som förde taktpinnen.”*

Efter ett tag kom Per åter in på frågan om olika valfrihetssystem och menar att i den mjuka sektorn kommer det bli än vanligare varför det finns skäl att tro att kundval kommer ersätta traditionell konkurrensutsättning, men även utmaningar inom de sektorerna. Med kundvalssystem är det fritt inträde för företagen varför de inte ”behöver” utmana kommunen i samma utsträckning.

När jag började ställa för ingående frågor gällande utmaningen som riktat sig mot tryckeriverksamheten hänvisade Per mig till Servicenämndens ordförande.

På frågan om transaktionskostnader medger han att dessa kanske medför att många mindre företag avstår från att utmana kommunen. De vet att det är krävande att delta i en upphandlingsprocess *”Det kan säkert vara mer avskräckande”*.

När intervjun började närma sig slutet och vi konstaterat att nästan alla inkomna utmaningar avvisats frågade jag rakt ut om utmaningsrätten blivit en papperstiger och Per svaret väldigt öppet *”Jag tror att utmaningsrätten som sådan kanske var papperstiger genom att den kanske kom för tidigt hos oss, men den har lett till det som du själv sa; andra spinnoff-effekter, den finns med hela tiden”*. Vidare medger han att när reformen infördes kändes det som att han jobbade i motvind.

#### **4.1.3 Intervju med upphandlingschefen i Kungsbacka**

*”Det kan ju säkert vara så att en enskild verksamhetschef eller en enhetschef slåss för sin verksamhet...”*

I likhet med Per Ödman var upphandlingschefen tidig med att påpeka att Lovens införande påverkat utmaningsrätten. Han förklarade att *”Hemservice Halland har ju tagit tillbaka sin utmaning eftersom vi gick in för kundval då och dom ville hellre jobba i kundval.”*

Efter ett kort tag kom vi in på utmaningen som inkom år 2005 mot tryckeriverksamheten "Repro" och som avsågs. Han menade att verksamheten var för mycket *"Hälften Repro och hälften vaktmästeri"* och att utmaningen därför var svår att anta.

Kort därefter gled vi in på nästa specifika utmaning, nämligen den tidigare nämnda som riktade sig mot hela måltidsservicen. Upphandlingschefen förklarade *"... Och man kanske är lite försiktig som politiker då att man inte lägger ut allt på en gång. Och riskera att man som dom sa själva i sitt beslut... vi är inte emot konkurrensutsättning men vi vill ta det i lugn och ro."*

Nästa ämne blev upphandling på olika sorters marknader och där förklarade respondenten att *"... Rent upphandlingstekniskt är det inte svårare att upphandla driften av ett äldreboende än en tryckeriverksamhet. Det kanske är politiskt känsligare..."* Han menar att så länge beställaren vet vad han vill ha så är det inga bekymmer att upphandla även i mjuka sektorer, men samtidigt är det ändå mer kontroversiellt eftersom *"klart det är känsligare att upphandla där man tar hand om eller vårdar människor än utkörning och lokalvård speciellt om något går snett"*.

Respondenten återkommer flera gånger till kommunens konkurrensutsättningsplan och förklarar att om någon utmanar en verksamhet som finns med där kan nämnden hänvisa till planen och säga att *"En upphandling kommer äga rum då och då"*. Jag ställde då frågan om kommunens målmedvetna arbete med att se över verksamheter om vad som kan konkurrensutsättas kan vara förklaringen till att många utmaningar avvisas. Upphandlingschefen instämde och menade att kommunen hela tiden tittar över sin verksamhet.

Även om själva tajmingen kanske inte varit den huvudsakliga förklaringen till att utmaningarna avvisats i Kungsbacka så menar han att just tajmingen kan vara ett problem *"Om vi får en utmaning mot Ekshagens äldreboende där vi är bundna av avtal till 2013 så ligger det ju där..."*.

#### **4.1.4 Intervju med ordföranden (M) för Servicenämnden i Kungsbacka**

På frågan om varför de avvisat utmaningen som gällde tryckeriverksamheten svarade han att omsättningen är så låg att nämnden inte kunde se några vinster med en konkurrensutsättning *"Den har en omsättning på 2,5 mkr varav 1 mkr är pappersförsäljning. Dessutom kostar det ett genomföra en upphandling och det kan orsaka problem om personalen ej vill gå med till utföraren"*.

Gällande utmaningen som ville ta över hela måltidverksamheten kommenterade nämndordföranden *"Att det hade varit intressant om det rört sig om t ex 30 % av måltidverksamheten, men aldrig att det skulle gå över till ett privat monopol"*.

#### **4.2 Utmaningsrätt i Uddevalla kommun**

Uddevalla kommun fattade beslut år 2007 om att införa utmaningsrätt. Året därefter infördes utmaningsrätt i kommunen. Förslaget att *"ställa sig positiva till att utmaningsrätt införs i Uddevalla kommun"* och *"att föreslaget regelverk och tillämpningsföreskrifter för utmaningsrätten införs i Riktlinjer för konkurrensprövning i Uddevalla kommun"* stöttades av allianspartierna och Uddevallapartiet medan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Solidariskt Uddevalla yrkade avslag på förslaget (Kommunreferens 5).

Förslaget om införande av utmaningsrätt kom inte från någon motion utan som ett förslag från beredningen för valfrihet och konkurrensprövning som ett tillägg i Riktlinjerna för konkurrensprövning.

Förslaget som senare antogs i fullmäktige definierade utmaningsrätten enligt följande *" Vem som helst, medarbetare, enskilda eller företag, har rätt att kräva att viss verksamhet skall upphandlas. Alla berörda nämnder/styrelser är skyldiga att seriöst pröva dylika framställningar"* (Kommunreferens 6).

Precis som i Kungsbacka gick förslaget om införande av utmaningsrätt ut på remiss innan det slutligen antogs av kommunfullmäktige. I Uddevalla kan vi dock konstatera att de allra flesta nämnder och förvaltningar tillstyrkte förslaget. Tekniska nämnden var positivt inställd till förslaget liksom Barn- och utbildningsnämnden som dock poängterade att de saknade en övergripande policy och att om reformen gick igenom skulle de sannolikt behöva utökade resurser till upphandlingsarbete. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden uttryckte sig positivt, men

proklamerade att de endast ser ett marginellt tillämpningsområde inom sin verksamhet. Det kan bland annat ha att göra med att en del av verksamheten innefattar myndighetsutövning eller annat som inte får skötas av extern utförare. Kultur- och fritidsnämnden uttryckte sig positivt till förslaget, men nämnde också i sitt yttrande att det kortsiktigt kan innebära fördyrningar. Även Socialnämnden tillstyrkte förslaget, dock med vissa invändningar. Nämnden menade att utmaningsrätt som princip är av godo, men att stora förändringar genom pågående upphandlingar och införande av brukarvalsystem redan tar mycket tid och kraft i anspråk (Kommunreferens 7).

#### 4.2.1 Vad har utmanats och vad har lett till upphandling?

Vilken nämnd utmanades?	Vilken verksamhet gällde det?	När inkom utmaningen?	Vem var utmanaren?	Vad blev resultatet av utmaningen
Barn- och utbildningsnämnden	Matbеспisningarna	2008	Enskild näringsidkare	Avvisad
Barn- och utbildningsnämnden	Dagbarnvårdarorganisationens familjedaghem	2008	Ljungskile utbildning och fastigheter HB	Avvisad
Uddevalla Event	Eventverksamheten	2008	Byrö affärsutvecklare	Avvisad
Barn- och utbildningsnämnden	Dalabergsskolans matsal	2009	Enskild näringsidkare	Avvisad
Kommunstyrelsen	It-verksamheten	2009	Zetup AB	Avvisad
Barn- och utbildningsnämnden	Dalabergsskolans måltider	2009	Enskild Näringsidkare	Avvisad
Kultur- och fritidsnämnden	Walkeborgsbadet	2009	Medley	Avvisad
Socialnämnden	Tolkförmedlingen	2009	Svensk tolkförmedling AB	Avvisad
Kultur- och fritidsnämnden	Verksamheten vid bowlinghallen	2009	Enskild näringsidkare	Avvisad
Kommunstyrelsen	Verksamheten vid Stadshuskällaren	2009	Martins kök	Avvisad
Kommunstyrelsen	Extern rekrytering av personal	2009	LS Jobbet AB	Avvisad
Tekniska nämnden	Städningen inom Uddevalla kommun	2009	ISS Facility Services	Avvisad
Miljö- och stadsbyggnadsnämnden	Mätverksamheten	2010	Mätcenter AB	Avvisad
Socialnämnden	Inköpen och leveransen av livsmedel till Uddevalla kommuns vårdtagare	2010	Matköp Bohuslän	Avvisad
Socialnämnden	Resursteamet inom vård och omsorg	2010	Dedicare	Avvisad
Kommunstyrelsen	Löne- och personaladministration	2011	Logica	Avvisad
Socialnämnden	Driften för äldreboendena Kaprifol, Äsperöd och Kilbäcken	2011	Agaten omsorg AB	Avvisad

(Hänvisningar till samtliga inkomna utmaningar återfinns i referenslistan)

#### 4.2.2 Intervju med Henrik Sundström kommunalråd (M) Uddevalla

*"Nej, det största skälet till att vi avvisat utmaningar är att de kommer fel i tiden eller att det strider mot andra politiska målsättningar"*

Intervjun började med att undertecknad ställde lite enklare frågor om synen på utmaningsrätten. Henrik slog tidigt fast att *"Den har inte haft så stor praktisk betydelse. Den har haft en stor som jag uppfattar det signalbetydelse"*. Med det menar han att den sänder ut signalen att alla verksamheter kan komma ett testas på en marknad. Vidare menade han att personalen skall kunna ta över driften av verksamhet och känna att de då får fler arbetsgivare att välja emellan. Längre fram i intervjun poängterade han att *"... Utmaningsrätten ser jag mer som ett personalpolitiskt instrument."*

Varför få utmaningar inkommit och varför de som ändå har kommit in har avvisats förklarade Henrik med *" Jag hade nog tyckt att skulle ha indelat kommuner lite tydligare, i tydligare enheter. Idag är det väldigt sammanklumpat och sammanflätat. Det är svårt att särskilja en viss sak och fråga, kan du pröva med att upphandla den?"*. Ett företag kanske vill utmana en avgränsad del av en verksamhet, men stöter på problem eftersom den innefattar även andra uppgifter.

På frågan om det finns olika synsätt mellan dem som sitter i fullmäktige och fattade beslutet om att införa utmaningsrätt och nämndpolitikerna som fattar beslut om utmaningen skall antas eller avvisas svarade Henrik *" Det kan väl ibland finnas en tendens att nämndspolitiker värnar sin verksamhet, det finns nog sådana inslag, men det har inte en avgörande betydelse."* Även om han inte tror att det har en avgörande betydelse håller han med om att det finns förkämpar ute i de kommunala nämnderna.

Innan valet 2010 styrde alliansen i Uddevalla, men efter valet 2010 blev även Miljöpartiet en del av kommunens styre. Jag blev nyfiken på om det haft någon inverkan på varför utmaningar avvisas och fick följande svar *" Ja, vi har ju en politisk överenskommelse inskrivit som en del i vår strategiska plan där vi säger att när det gäller förskole- och omsorgsverksamheten så har vi hittat en rimlig nivå. Där ska vi inte gå ut och upphandla mer av dem verksamheterna"*.

Eftersom ett antal utmaningar riktat sig mot just äldreomsorgens verksamhet blev jag nyfiken och undrade om inte utmaningsrätten riskerar att bli en papperstiger på hela de områdena när de styrande politikerna säger att de inte skall upphandla något mer – oavsett om en intressant utmaning inkommer. Här visade det sig att Henriks och Moderaternas syn på utmaningsrätten skiljer sig från en del andra kommuner. Han sade nämligen ” *Jag tycker att syftet med utmaningsrätten snarare är att uppmärksamma oss på strukturer inom kommunen och inom förvaltningarna där man skulle kunna jobba på ett annat sätt. Att upphandla ett vård- och omsorgsboende är ju inte rocket science direkt – det är ju uppfunnet, det är ju redan tänkt. Snarare är ju utmaningsrätten för mig ett sätt att hitta synergieffekter och fördelar som jag inte vet om*”.

Mycket organisationsforskning i likhet med den som nämndes i referensramen tyder på att det krävs att organisationskulturen förändras när en sådan här ny reform med nya arbetssätt iscensätts. Respondenten menar att de inte lyckats fullt ut med detta ” *Nej, alltså, det tar många år att förändra en organisationskultur... Men det kommer som sagt att ta tid, kommunen upplevs ofta som en trygg arbetsgivare, det kan vara för- och nackdelar med det.* ”

Lite längre fram kom vi in på frågan om utmaningarnas kvalitet, men Henrik menade att den inte är avgörande eftersom kommunen utreder om den är intressant eller inte. På frågan om själva utmaningens kvalitet inte är viktig svarade han ” *Ja, naturligtvis kan det vara så. Det stora problemet är oftast inte att lyckas övertyga. Det svåra är tajmingen, att hitta rätt läge.* ” Detta är synnerligen intressant och kommer att belysas mer senare, just själva tidpunkten för en inkommen utmaning.

Det är många olika verksamheter som har utmanats och på olika marknader gäller olika spelregler och varje marknad har sitt funktionssätt. Jag frågade således om det är svårare att upphandla på vissa marknader och fick svaret ” *... Sen blir det naturligtvis känsligare och känsligare ju mer åt vård och omsorgshållet man kommer...* ” Han menade att det är oerhört etablerat med upphandling i tekniska förvaltningar och i servicesektorn, men mer politisk kontroversiellt i den mjuka sektorn vilket såklart kan vara ett skäl till att de utmaningar som riktat sig mot de verksamheterna blivit avvisade.

Henrik var noga med att poängtera att Uddevalla kommuns politiker och tjänstemän hela tiden ser över verksamheten och att utmaningsrätten ” *Det ser vi som ett komplement. Det du*



*nämner nu är ju huvudregeln att vi ser över verksamheten. Det här, utmaningsrätten, ser vi mer som ett komplement, en krydda som möjliggör att vi kan interagera med omvärlden på ett smidigare sätt och kanske få in affärsförslag som vi inte visste om skulle finnas.”*

På en avslutande fråga varför alla inkomna utmaningar har avvisats svarade Henrik kort *”Det största skälet till att vi avvisat utmaningar är att de kommer fel i tiden eller att det strider mot andra politiska målsättningar.”* Ett exempel på att det strider mot andra politiska målsättningar kan vara då personen som är ansvarig för den kommunala bowlinghallen i Uddevalla inkom med en utmaning. Han ville ha en restaurang med serveringstillstånd i anslutning till banorna och det ansåg politikerna skulle strida mot alkoholpolitiska mål.

#### **4.2.3 Intervju med upphandlingschefen i Uddevalla**

*”Och precis efter det när vi hade implementerat och vi hade leveransgodkänt det nya upphandlade systemet. Då kom utmaningen från Logica – hade den kommit medan systemet låg i upphandling så hade det säkert blivit en hel annan diskussion”.*

Redan inledningsvis började respondenten att tala om både orsaken till att få utmaningar inkommit, men också ett skäl till varför många utmaningar avvisats *” Och det är ju det som är spinn off effekten – att det inte har blivit lika många utmaningar. Därför att för Uddevalla kommuns vidkommande så har man alltså privatiserat redan innan utmaningsrätten kom närmare 50 % av föreskolorna... 50 % av städet och 25 % av omsorgen”.* Han menade att en orsak till att få utmaningar inkommit är att de redan fått vara med i en upphandlingsprocess och att kommunen inte är lika pigg på att anta utmaningar nära stora delar av verksamheterna redan är konkurrensutsatta. *”Hade inte de bitarna varit ute så hade säkert utmaningsrätten använts mer flitigt av företagen.”* och vidare förklarade han att *” Hade vi inte haft så mycket som redan hade legat ute och det är ju gjort tack vare den politiska viljan så hade nog utfallet varit ett annorlunda.”*

Upphandlingschefen lyfte även frågan om ekonomiska spinn-off effekter av att konkurrensutsätta. Det blir svårt för kommunen att genomföra besparingar i tuffare tiden när stora delar av den kommunala verksamheten ligger på externa aktörer med indexuppräknande avtal. Han förklarade att *” I Uddevalla är man medveten om ekonomiska spinnoff-effekter för*

*jag har haft här Kommunakuten och jobbat med de här frågorna*". Han menar dock att det inte utgör någon huvudförklaring, men att medvetenheten finns.

Precis som Henrik Sundström är även upphandlingschefen i Uddevalla inne på att utmaningar ofta kommer fel i tiden. Först sade han *"Och samma gäller med städet - hade inte det legat ute hade säkert den sista utmaningen antagits där också. Det är lite att de kommer fel i tiden alltså"*. Och exemplet med städet är inte enda gången en utmaning kommit fel i tiden enligt respondenten. *"Sen fick ju utmaningar på rekryteringskonsluter. Javisst, det är ju hur trevligt som helst, det var bara det att vi nyss tecknat nya ramavtal på rekryteringskonsulter. Vi kan ju inte teckna nya avtal när vi sitter med tre nya."* Han menar att processen blir för oplanerad för kommunens del.

Mitt under samtalet om antalet inkomna utmaningar och varför alla har avvisats nämnde respondenten att *"Nej, men alltså, man ska inte se utmaningsrätten som något allena rådgivande – se det som ett misslyckande om det inte antas eller så..."* Han menade därav att utmaningsrätten kan fylla en funktion ändå. Det kommer jag att återkomma till i analysdelen.

Jag ställde frågan varför kommunen sagt nej till seriösa utmaningar som ville ta över driften av en bowlinghall och ett badhus. Jag frågade om inte sådana verksamheter är enkla att upphandla och nämnde att de inte tillhör kärnverksamheten, han svarade *"Jag har inte hittat en röd tråd, kan jag säga, i det resonemanget. När det gäller badhuset vet jag ju att skicket på det inte är särskilt bra..."* Han menade att det är komplicerat att lägga ut ett badhus på entreprenad när det finns ett omfattande renoveringsbehov. När det gäller bowlinghallen kunde han inte se några rimliga skäl utan hänvisade mig till Kultur- och fritidsnämndens ordförande.

En fråga som berör organisationskultur var när upphandlingschefen nämnde *"Jag kan ju säga det, jag som har varit nere i Göteborgsregionen och jobbat tidigare. Jag får säga det att, här märker man ju mer förvaltningstänket än förnyelsetankar."* Att han upplever ett förvaltningstänk kan säkert försvåra arbetet med utmaningsrätten eftersom det är en ny reform som bryter mot traditionell organisationskultur i offentlig sektor.

I slutet av intervjun poängterade respondenten tydligt att hade fler utmaningar inkommit hade förmodligen också fler blivit antagna *"Ja, det är anledningen. Jag hade ju sett det som positivt om det kanske kommit 40-50 st."*

#### **4.2.4 Intervju med ordföranden (M) i Kultur- och fritidsnämnden i Uddevalla**

Han menade att beslutet att införa utmaningsrätt varit dåligt förankrat i nämnderna och att inget gjorts för att förändra organisationskulturen *"Vad jag vet har ingen varit ute och informerat"*.

Anledningen till att de avvisade utmaningen som ville ta över driften av badhuset förklarade han med *"Det var gammalt och krånglade en hel del, men när vi bygger ett nytt blir det aktuellt, då vill vi att någon annan driver badet"*. Återigen det här med tajmingen.

Att nämnden avvisade utmaningen mot bowlinghallen förklarade respondenten såhär *"Många ungdomar är där och vi kunde inte acceptera utmaningen med tanke på alkoholbilden"*.

*"Jo, det har du rätt i, vi sätter ju stopp där"*, kommenterade ordföranden när jag frågade om inte den strategiska planen som innebär att fler förskolor och omsorgsboenden inte får konkurrensutsättas urholkar utmaningsrätten.

### **4.3 Sammanfattning av empirin – Varför avvisas inkomna utmaningar i hög grad?**

- Utmaningen kommer fel i tiden.
- Mycket har redan privatiserats
- En överenskommelse sätter en nivå på privatiseringen.
- Stora och otydliga kommunala enheter gör det svårt att utmana.
- Nämndpolitiker agerar förkämpar för sin verksamhet
- Politikerna har inte lyckats förändra organisationskulturen ute i förvaltningarna
- En ovilja att gå från ett offentligt till ett privat monopol

- Transaktionskostnader för upphandling
- Brukarvalfrihetssystem istället för upphandlingar
- Få antal inkomna utmaningar totalt sett

## **5. Analys**

*Efter att ha tagit upp väsentlig ekonomisk teori samt gjort fyra djupintervjuer och ett par telefonintervjuer i två kommuner är det dags att analysera forskningsfrågans beståndsdelar. De huvudsakliga skäl till varför inkomna utmaningar avvisas i hög utsträckning som lyfts fram som en sammanfattning i empiridelen kommer i kombination med teoretiska ansatser att problematiseras och analyseras.*

### **5.1 Reformens natur**

Det absolut tyngsta skälet för Uddevallas del kretsar kring att utmaningen kommer fel i tiden. Kommunen har ingen möjlighet att gå ut med en upphandling när den sitter med färska avtal. Kan det helt enkelt vara så att svaret på forskningsfrågan står att finna i reformens natur? Att processen blir oplanerad för kommunens del. Traditionellt har politiker och tjänstemän suttit i slutna rum och funderat ut vilka verksamheter som är lämpliga att konkurrensutsätta – men med utmaningsrätten startar näringslivet den här processen. Det medför att utmaningar kan inkomma som riktar sig mot verksamheter som i det läget i praktiken är omöjliga att lägga ut – eftersom de redan ligger ute hos annan extern part. Det behöver heller inte vara så att verksamheten ligger ute hos extern part för att det skall vara fel tajming. Det kan vara annat reformarbete som gör att utmaningen kommer i fel läge. Så var fallet när det gäller IT-verksamheten i Uddevalla. Det kan vara så att dagens verksamhetsstruktur inte medger en avyttring.

### **5.2 Väktare och förkämpar**

Ekonomisk teori gör gällande att det finns väktare och förkämpar i en budgetprocess och respondenterna ger alla visst medhåll till att nämndpolitiker kanske ”skyddar sin verksamhet” och därmed avvisar utmaningar i hög utsträckning. En reflektion värd att nämna är att förkämparnas och väktarnas syn ”riskerar” att ibland sammanfalla när det gäller inkomna utmaningar. Förkämparna vill ha kvar verksamheten i egen regi för att värna om den egna förvaltningen och personalen medan väktarna kanske är rädda för att kostnaden att genomföra upphandlingen blir hög, eller som en respondent framhävde, att kommunen faller i övertalighetsproblematik. Om förkämparnas och väktarnas syn sammanfaller blir det ytterst svårt för externa parter att få sina utmaningar antagna. Hur skall en företagare lyckas övertyga

politikerna och tjänstemännen att en konkurrensutsättning är av godo när förkämparna, i form av nämndpolitiker och de som arbetar på golvet i förvaltningen, och väktarna, i form av ekonomiansvarig och tjänstemännen kommuncentralt, båda har farhågor om än i olika former? Det blir ett nästintill omöjligt uppdrag.

### 5.3 Transaktionskostnader

En utmaning i sig orsakar inga större transaktionskostnader initialt, men skall en upphandling genomföras och objektet det gäller har en låg omsättning kan just transaktionskostnaderna spela en avgörande roll, så var fallet med tryckeriverksamheten i Kungsbacka. Samtidigt som politikerna inte vill *"Gå från ett kommunalt till ett privat monopol"* vill de heller inte lägga ut verksamheter med alltför låg omsättning. Således gäller det för utmanaren att hitta rätt nivå i sin utmaning – kanske inte utmana t ex hela städverksamheten – men inte heller en alltför avgränsad del av samma verksamhet. Återigen träder en omständighet som ligger i reformens natur fram: När det inte är kommunen som inleder processen är det naturligt att det inte kanske blir den nivå de själva hade tänkt sig.

Men det finns även andra problematiska omständigheter som rör transaktionskostnader. Henrik Sundström menade att kommunen borde varit indelad i tydligare enheter för att det skulle vara enklare att utmana (och då få sin utmaning antagen), men vad kostar det för kommunen att göra de omorganisationerna och uppdelningarna? Riskerar kommunen att förlora samproduktionsfördelar? Att dela upp en verksamhet för att kunna konkurrensutsätta en del utgör en transaktionskostnad för kommunen. Kanske är det också därför som Uddevalla inte jobbat aktivare med den frågan – Sundströms tankegångar till trots.

En annan problematisk omständighet är att politikerna vill ha en mångfald av företag som konkurrerar i upphandlingar, men samtidigt slår transaktionskostnaderna särskilt hårt mot småföretagen. Då kanske det i slutändan endast återstår drakarna på marknaden.

Som nämnts tidigare har Uppsala lyckats med att få in och även antagit många utmaningar, men kommunen har också en heltidsanställd processledare som jobbar mot näringslivet. Det utgör också en transaktionskostnad – en kostnad för att kunna genomföra de olika utbytena av tjänster. Om fler utmaningar antas är det också sannolikt att upphandlingsapparaten måste utökas och förstärkas vilket utgör ytterligare en transaktionskostnad.

#### **5.4 Loven och kanske ytterligare valfrihetssystem som en våt filt över utmaningsrätten**

Vad händer när kommuner med utmaningsrätt inför LOV? Vad jag menar med den retoriska frågeställningen är att båda undersökningskommunerna implementerat lagen om valfrihet vilket innebär att externa aktörer på hemtjänstområdet får starta boenden och tilldelas en viss summa per kund. När reformen infördes tyckte politikerna att det inte kändes lika meningsfullt att lägga ut offentliga hemtjänstverksamheter på entreprenad eftersom privata aktörer har tillgång till marknaden och medborgarna är fria att välja utförare. Ett företag drog till och med tillbaka sin utmaning som en konsekvens av att kommunen införde Lov. Inom de tre välfärdsområdena vård, skola och omsorg blir det allt vanligare med olika former av valfrihetssystem vilket medför att intresset för utmaningsrätt på de områdena kanske svalnar både från politikerna och näringslivet.

Det måste också sägas att entreprenader och upphandlingar inom den mjuka välfärdssektorn är mer kontroversiellt än upphandlingar i tekniska sektorn och i serviceförvaltningar. Om då fler utmaningar riktar sig mot den typen av verksamheter har det naturligtvis sin parameter. Det är helt enkelt politiskt tuffare att motivera en upphandling av en tjänst i äldreboenden än ett vägbygge eller fastighetsskötsel. Att det skulle vara svårare att upphandla inom den mjuka sektorn säger dock upphandlingscheferna bestämt nej till. En av dem menar dock att det finns en bristande upphandlingskompetens inom socialförvaltningarna generellt vilket också har sin förklaring till varför utmaningar avvisas. Det är kanske inte i teorin svårare att upphandla driften av ett äldreboende än byggnaden av en idrottshall, men de olika nämnderna har skiftande kompetens varför det i praktiken blir svårare.

#### **5.5 Den starka konflikten mellan grundläggande ekonomiska principer**

I referensramen listades faktorer som beskriver när det är lämpligt respektive olämpligt att lägga ut verksamheter i extern regi. Verkligheten är dock tämligen mer komplex än enkla modeller och det uppstår ofta situationer när de här principerna står i uppenbar konflikt till varandra. Vi kan ta städverksamheten i Uddevalla eller måltidsservicen i Kungsbacka som talande exempel. Hade hela dessa verksamheter lagts ut hade entreprenören kunnat åtnjuta stordriftsfördelar, varit tydligt specialiserad samt fört in vinstintresset och således haft incitament att hitta nya lösningar. Det är tre faktorer som talar för konkurrensutsättning, men

samtidigt finns det skäl att tro att konkurrensen i nästa upphandling blir liten, kanske rentav obefintlig. Då kan den ensamma aktören diktera villkoren vilket kanske leder till en högre prisbild. Det finns tre starka skäl som talar för att kommunen skulle gynnas av att konkurrensutsätta, men hur väl står sig de skälen när konkurrensen avtagit? Lägg därtill att "potentialen för konsumentval" som är en viktig faktor kan tala emot en privatisering. Sitter kommunen med en leverantör av all mat så får invånarna acceptera den oavsett.

Essensen är den att när det gäller en inkommen utmaning kan det vara svårt att veta om fördelarna överväger nackdelarna.

Ett skäl som anges till konkurrensutsättningens fördel är vinstsyftet, men enligt många människor är det kontroversiellt med vinstuttag för verksamhet som drivs med skattemedel, i synnerhet i den mjuka välfärdssektorn. Oavsett om principen med vinstuttag kanske skapar utveckling i det långa loppet kan det vara kontroversiellt och därmed politiskt tufft att fatta exempelvis ett beslut om att anta en utmaning som vill ta över driften av ett äldreboende.

Ytterligare ett skäl som nämnts som talar för konkurrensutsättning är företagens "innovationsbenägenhet". Men hur mycket utrymme finns det egentligen för innovationer och särlösningar när företagen och kommunen sitter på juridiska detaljstyrda avtal med kvalitetsmått och kvalitetsmål?

## **5.6 Totala antalet inkomna utmaningars betydelse**

Trots att Kungsbacka och Uddevalla fått in fler utmaningar än de flesta andra kommuner med utmaningsrätt (15 respektive 17) så är det ändå ganska få till antalet. Hade antalet inkomna utmaningar varit betydligt större hade förmodligen också fler utmaningar antagits. Därav är det rimligt att påstå att det totala antalet inkomna utmaningar påverkar hur många utmaningar som antas i absoluta tal.

## **5.7 Hur är det ställt med utmaningsrätten: Har den blivit en papperstiger?**

Uddevalla har inte konkurrensutsatt något som en konsekvens av en utmaning, Kungsbacka har lagt ut ett gym efter en inkommen utmaning. I problemformuleringen undrade jag således om utmaningsrätten blivit en papperstiger. Det kan man fortfarande tycka. I vissa fall anammar politikerna försiktighetsprincipen lite väl mycket, vilket riskerar att lamslå utmaningsrättens funktion. Men det finns en poäng i det upphandlingschefen i Uddevalla



säger *"Man skall inte se utmaningsrätten som något allena rådgivande"* Det ligger inneboende i reformens natur att det kommer in utmaningar i fel tid och som riktar sig mot verksamheter som kanske inte går att konkurrensutsätta i just det läget. Så kommer det att vara även i framtiden och det får kommunerna vänja sig vid. Reformen skall inte ersätta traditionell upphandling utan snarare fungera som ett komplement som ger politikerna en input. Reformen kan dock föra med sig positiva effekter som inte syns direkt. Dels sänder den ut signaler till dem som arbetar inom kommunen att om deras verksamhet inte fungerar kan mycket väl ett företag komma att utmana aktuell verksamhet och senare vinna en upphandling. Oavsett om utmaningarna blir antagna eller avvisade skapar reformen en institutionaliserad interaktion mellan kommunen och näringslivet. Kommunen får in tankar om förbättringsförslag som kanske inte leder till en ny utförare, men till andra bättre och smidigare arbetssätt för kommunen.

Man får heller inte glömma att det är politikernas fulla rätt att säga nej till inkomna utmaningar. Jag tycker att Uddevallas beskrivning av utmaningsätten som näringslivets medborgarförslag ger en rättvisande bild.

Jag kan konstatera, att trots att nästan alla utmaningar avvisas, kan reformen ändå fylla ett viktigt syfte som en kanal för idéer mellan politiken och företagen. Reformen gagnar medborgarna utan att det direkt syns att det är en konsekvens av utmaningsrätten. Utmaningsrätten kanske helt enkelt verkar i det tysta.

Slutligen ställer jag mig frågan om inte utmaningsrätten haft potential att få större genomslag i de kommuner som ännu inte infört den. Många av de kommuner som infört utmaningsrätt jobbar redan målmedvetet med att se över sin verksamhet och avgöra vad som lämpar sig väl för konkurrensutsättning. De har också stora delar av verksamheten i extern regi. Detta sker medan andra kommuner utan utmaningsrätt har entreprenader som en del av verksamheten som ligger mellan 3-5 % (Johansson: 2010: 24f: rapporten). Där finns det ju uppenbart många verksamheter för näringslivet att utmana.

## 6. Slutsatser

Det vi med säkerhet kan konstatera är att det finns ett flertal olika skäl till varför kommuner som infört utmaningsrätt i hög utsträckning avvisar inkomna anbud. De skäl som framkommit i den här studien och som säkerligen gäller för andra kommuner är att utmaningen kommer fel i tiden, att stora delar av verksamheten redan ligger på extern utförare, överenskommelser sätter nivåer på privatiseringen, att det finns stora och otydliga kommunala enheter, det påträffas förkämpar ute i de kommunala facknämnderna, politikerna vill inte gå från ett offentligt till ett privat monopol, att det uppstår höga transaktionskostnader, att det införs olika valfrihetssystem i välfärden och att få utmaningar inkommit totalt sett. Givetvis finns fler specifika skäl i enstaka fall, men detta är huvudorsakerna. Det kan självfallet också vara så att andra skäl framkommer när andra kommuner studeras.

Trots att nästan inga utmaningar antagits behöver utmaningsrätten inte blivit en papperstiger eftersom den skapar en dialog mellan företagen och politikerna och ger politiker och tjänstemän en god och viktig input från marknaden. Den sporrar kommunens anställda att verksamhetsutveckla och försöka ligga i framkant eftersom de vet att deras verksamhet kan bli föremål för konkurrensutsättning.

Med ovannämnda redogörelse anser jag därmed att uppsatsens syfte är uppfyllt. Skäl till varför utmaningar avvisas har kartlagts och frågan om utmaningsrätten är en papperstiger har problematiserats. Dock står fortfarande många frågor obesvarade - en djupare analys av utmaningsrättens effekter hade varit på sin plats. Slutsatsen att utmaningsrätten kan ha positiva effekter trots att många utmaningar avvisas kan självfallet fördjupas ytterligare. Hur har dessa eventuella effekter fungerat? För framtida forskning vore det givetvis intressant att undersöka den obesvarade och grundläggande frågan: Är utmaningsrätt en bra och genomtänkt reform överhuvudtaget?

## 7. Käll- och litteraturförteckning

### Litteratur:

Bjereld, Ulf, Hinnfors, Jonas, Demker, Marie, 2009, Varför vetenskap? Studentlitteratur, Lund.

Brorström, Björn, Haglund, Anders, Solli, Rolf, 2005, Förvaltningsekonomi, Studentlitteratur, Lund.

Brunsson, Nils, P Olsen, Johan, 1990, Makten att reformera, Carlsson bokförlag, Stockholm.

Brunsson, Nils, Hägg, Ingemar, 2010, Marknadens Makt, SNS Förlag, Stockholm.

Bryman, Alan, 2011, Samhällsvetenskapliga Metoder, Liber AB, Malmö.

Ekengren, Ann-Marie, Hinnfors, Jonas, 2006, Uppsatshandbok – Hur du lyckas med din uppsats, Studentlitteratur, Lund.

Eklund, Klas, 2007, Vår ekonomi, Nordstedts Akademiska Förlag, Stockholm.

Hallgren, Thomas, Hilborn, Ingegärd, Sandström, Lena, 1997, Kommunala driftentreprenader – Konkurrensutsättning inom äldre- och handikappomsorg, skola, fritid och kultur, Svenska Kommunförbundet och Kommentus Förlag, Stockholm.

Nilsson, Jan-Eric, Bergman, Mats, Pyddoke, Roger, 2005, Den svåra beställarrollen – Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor, SNS Förlag, Stockholm.

Parkin, Michael, Powel, Melanie, Matthews, Kent, 2008, Economics, Pearson Education Limited, Harlow.

## **Offentligt tryck**

Utvärdering av upphandlingsregelverket och översyn av upphandlingsstatistiken, Statens offentliga utredningar 2010: 86, Stockholm.

På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen, Statens offentliga utredningar, SOU: 2011: 73, Stockholm.

## **Offentliga handlingar – det som redovisas som Kommunreferenser i den löpande texten**

1. Motion ”Införande av utmaningsrätt i Kungsbacka Kommun” Per Ödman (M) Dnr. 108-00/11 Inlämnad 20000413.
2. Remissvar över motion om införande av ”utmaningsrätt” i Kungsbacka Kommun Dnr. 108/00-11
3. Remissvar över motion om införande av ”utmaningsrätt” i Kungsbacka Kommun Dnr. 108/00-11
4. Regelsystem för införande av utmaningsrätt gällande kommunal verksamhet som inte är myndighetsutövning, Kungsbacka kommun Dnr. 27/02-16
5. Kommunstyrelseprotokoll Uddevalla KS: Dnr. 2007: 377
6. Införande av momentet utmaningsrätt i riktlinjer för konkurrensprövning Uddevalla Dnr. 2007:377
7. Kommunstyrelseprotokoll Uddevalla KS: Dnr. 2007: 377 (Här finns remissvaren)

## **Internetreferenser**

[http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/verktyg/utmaningsratt\\_42966.html](http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/verktyg/utmaningsratt_42966.html)

(avläst 6/1 2012)

[http://www.skl.se/vi\\_arbetar\\_med/demos/samhallsorganisation/valfrihet/konkurrens/utmanarratt\\_eller\\_utmaningsratt](http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/samhallsorganisation/valfrihet/konkurrens/utmanarratt_eller_utmaningsratt) (avläst den 6/1 2012)

**Rapporter:**

Johansson, Kristian, 2010, Utmaningsrätt, vad, hur och varför? Svenskt Näringsliv, Stockholm.

Lindberg, Kajsa, Blomgren, Maria, 2009, Mellan offentligt och privat i hälso- och sjukvården, GRI, Göteborg.

**Uppsats:**

Johansson, Kristian, 2010, En ny form av privatisering? Utmaningsrättens införande, funktion och tillämpning i två svenska kommuner, Höghskolan i Halmstad.

**Utmaningar i Kungsbacka**

Utmaning av handikappomsorgens personliga assistans, ledsagarservice samt hemtjänst Dnr. HO04-00137/74

Utmaning av Hemservice Dnr. ÄO05-00098/75

Utmaning av hemsjukvården Dnr. ÄO08-00051/75

Utmaning av Må gruppboendeverksamhet Dnr. HO09-00138/74

Utmaning av städning och andra tjänster längs kuster och öar Dnr. FR09-00120-80

Utmaning av mätverksamhet Dnr. TE10-00014/21

Utmaning av psykologkontrakt med pedagogiska enheten Älvsåker/Hede Dnr. IF07-461/72

Utmaning av kommunala gym Dnr. FR09-00146/80

Utmaning om internetbaserad och målgruppsanpassad platsannonsering Dnr. KS09-00006/10

Utmaning av Personlig assistans Dnr. HO08-00112/74

Utmaning gällande Kungsbacka Simhall och Fjärås fritidscenter Dnr. FR09-00111/80

Utmaning gällande drift av Reproavdelningen SE05-114/01

Utmaning av måltidsservicen Dnr. SE10-00112/00

Utmaning av kommunens löne- och personaladministration Dnr. SE11-00015/00

Utmaning av kommunens reprocentral. Dnr. SE11-00015/00 (Inte samma utmaning som den tidigare)

### **Utmaningar i Uddevalla**

Intresseanmälan om upphandling av matbespisningarna Dnr. 2008:45

Övertagande av den kommunala dagbarnvårdarorganisationens familjedaghem Dnr. 2008:331

Uddevalla Event AB – eventverksamheten (ej båttrafik samt turistbyrån) Dnr. 2008:542

Övertagande av dalabergsskolans matsal Dnr. 2009:358

Att driva IT-verksamhet för Uddevalla kommuns hela verksamhet Dnr. 2009:440

Dalabergsskolans skolmåltider Dnr. 2009:519

Utmaning gällande Walkesborgsbadet i Uddevalla Dnr. 2009:533

Utmaning gällande tolkförmedlingen i Uddevalla Dnr. 2009:544

Utmaning om övertagande av verksamheten vid Uddevalla bowlinghall Dnr. 2009:550

Utmaning om övertagande av verksamheten vid Stadshuskällaren Dnr. 2009:551

Utmaning gällande extern rekrytering av personal Dnr. 2009:595

Utmaning av städningen inom Uddevalla kommun Dnr. 2009:644

Utmaning gällande mätverksamheten inom tekniska kontoret och miljö och stadsbyggnadskontoret Dnr. 2010:36

Utmaning av inköpen och leveransen av livsmedel till Uddevalla kommuns vårdtagare Dnr. 2010:190

Utmaning av resursteamet inom vård och omsorg Dnr. 2010:236

Logica utmanar Uddevalla kommun inom lön och personaladministration Dnr. 2011:88

Utmaning av driften för äldreboendena Kaprifol, Äsperöd och Kilbäcken Dnr.2011:183