

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning (VT 13)

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Student: Anton Samuelsson

Student: David Åkesson

Handledare: Stig Montin

Examinator: Annika Theodorsson



Att köpa grisen i säcken

**- OM VARFÖR KOMMUNER I SÅ LITEN
UTSTRÄCKNING FÖLJER UPP OFFENTLIGA
UPPHANDLINGAR**

Sammanfattning

Offentliga upphandlingar omsätter upp till 660 miljarder om året vilket är en betydande del av Sveriges bruttonationalprodukt. En marknad baserad på skattemedel som innefattar och kräver ett stort och komplext regelverk vilket syftar till att säkerställa och effektivisera att vi använder våra offentliga medel på bästa sätt.

Lagen om offentlig upphandling omfattar dock inte den kontrollerande delen, uppföljning, som skall bidra till att säkerställa att man köpt vad som avsågs vilket har gjort att det är en del av upphandlingen där stora brister uppdagats inom offentlig sektor, trots att man från flera håll pekat på problemet.

Denna uppsats presenterar en studie av hur man i några svenska kommuner arbetar med uppföljning, med syfte att peka ut några av de faktorer som ligger bakom att man inte följer upp offentliga upphandlingar i högre grad. Studien verifierar de faktorer som tidigare sagts ha betydelse för uppföljning såsom resurser och kompetens, samtidigt som andra aspekter framvisas.

Inom offentlig sektor där upphandlingar under lång tid varit en del verkar man fortfarande inte fått gehör för att kunna utnyttja upphandlingar som var avsett. Detta trots att framgångsexemplen inte lyst med sin frånvaro, utan tvärtom finns det kommuner som kommit väldigt långt ifråga om upphandlingar och möjligheter till uppföljningar.

Studien visar även på att vilja från politikers håll är direkt avgörande för att man ska få gehör för vad som många länge har konstaterat vara ett problem men som få verkar vilja göra något åt.

Nyckelord: Offentlig upphandling, uppföljning, implementering, vilja, kunna, förstå

Tack till

Vi vill inledningsvis passa på att tacka Ale kommun, Lerum kommun, Lilla Edet kommun, Kungsbacka kommun och Upphandlingsbolaget AB Göteborgs stad, för att ni tog er tid att ta emot oss svara på våra frågor.

Vi vill även rikta ett tack till vår handledare Stig Montin som med ett pedagogiskt lugn hjälpt oss på vägen.

Innehållsförteckning

Kapitel 1- Inledning	1
1.1 Bakgrundsinformation	1
1.2 Problemet	2
1.3 Uppföljning- ett mångsidigt begrepp	3
1.4 Syfte & Frågeställning	4
1.5 Tidigare studier	4
1.5.1 SOU 2013:12	4
1.5.2 Sveriges Kommuner och Landsting	5
1.5.3 SOU 2012:32	6
1.5.4 Miljöstyrningsrådet	6
Kapitel 2- Metodik	7
2.1 Ett lämpligt urval	7
2.2 Intervjuerna och dess utformning	9
2.3 Metodologisk reflektion	10
Kapitel 3- De teoretiska utgångspunkterna	11
3.1 Val och motivering av teori	11
3.1.1 Implementering- en begreppsdefinition	12
3.2 De tre implementeringsperspektiven	12
3.2.1 Det traditionella perspektivet	13
3.2.2 Det närbyråkratiska perspektivet	13
3.2.3 Det nätverksbaserande perspektivet	14
3.3 Att förstå, vilja och kunna	14
3.3.1 Förstå	14
3.3.2 Vilja	15
3.3.3 Kunna	15
Kapitel 4- Kommunernas situation	17
4.1 Objekt nummer 1	17
4.2 Objekt nummer 2	19
4.3 Objekt nummer 3	20
4.4 Objekt nummer 4	22
4.5 Objekt nummer 5	23
4.6 Analyschema	25
Kapitel 5- En komparativ analys	26
5.1 Förståelsens påverkan	26
5.1.1 Problembild	26
5.1.2 Ansvarsfördelning	27
5.2 Kunna	28
5.2.1 Resurser	28
5.2.2 Praktiskt arbete	30

5.3 Viljan att förändra	32
5.3.1 Politisk vilja	32
5.3.2 Positiv attityd på samverkan och centralstyrning	33
Kapitel 6- Slutsats	35
6.1 Huvudsakliga bakomliggande faktorer	35
6.2 Framtida åtgärder	37
Kapitel 7- Källförteckning	38
7.1 Böcker	38
7.2 Rapporter	39
7.3 Internet	39
7.4 Intervjuer	40

Kapitel 1- Inledning

Vi inleder generellt om ämnet offentlig upphandling för att sedan gå vidare med problematiseringen om uppföljning. Vidare tas studiens syfte upp med tillhörande begreppsdefinition om vad uppföljning innebär. Kapitlet avslutas med en sammanfattning i vad som är känt sedan tidigare.

1.1 Bakgrundsinformation

*Offentliga upphandlingar, alltså offentliga sektorns köp av varor och tjänster, har under årens lopp växt och omfattar idag mellan 550 till 660 miljarder om året vilket uppgår till nästan en femtedel av Sveriges BNP (KKV, 2012:6: 63). Varför offentliga upphandlingar ökat så kraftigt kan delvis förklaras med att offentlig sektor i Sverige beskylldes för att vara ineffektiv och alltför omfattande under 1990-talet. In kom då idéer som konkurrensutsättning och verksamhetsstyrning under paraplybegreppet *New Public Management* (NPM). I och med NPM:s intåg blev kraven för att följa upp allt större, menar vissa. Genom en ökad grad av utkontraktering, blir det en naturlig del att man i kontraktet utformar mått, standard eller värden som det förväntas att man ska uppfylla. För att processen ska fullbordas krävs därför uppföljning (Almqvist, 2011: Kapitel 1 & 2, 59). Från att tidigare byggt på ett ömsesidigt förtroende mellan utförare och beslutsfattare, övergick det istället till en ordning som grundade sig på styrning, uppföljning och redovisning (Almqvist, 2011: 23ff). Offentliga upphandlingar har idag växt till något väldigt stort, och med storleken och komplexiteten så borde det därmed bli desto svårare att överskåda och kontrollera alla dessa köp av varor och tjänster. Därför torde det innebära att stora krav på tillvägagångssätten ställs.*

Då det rör sig om våra gemensamma resurser, och med det, flera värden såsom demokratiska, etiska, och legitima, som man måste förhålla sig till vid offentliga upphandlingar, är det av stor vikt att hela upphandlingen, från initiering till uppföljning, präglas av noggrannhet och tydlighet. Annars riskeras mycket att gå förlorat.

1.2 Problemet

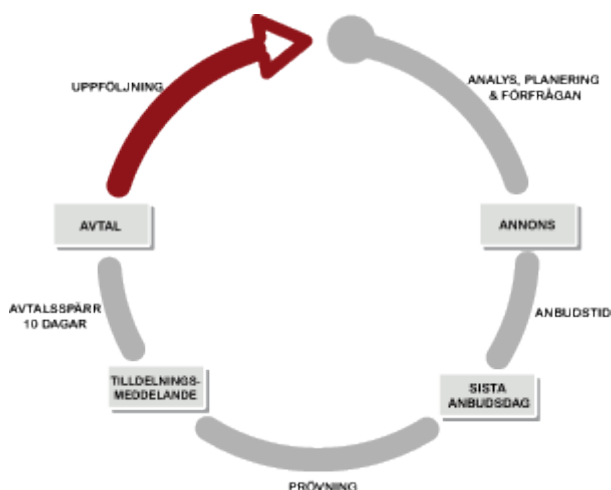
Behovet av att följa upp hur våra offentliga medel hanteras, har länge varit i fokus. Det förefaller vara viktigt att hela upphandlingsprocessen går rätt till för att säkerställa att man verkligen fått det man beställt och betalat för, i en alltmer komplex offentlig sektor. Annars riskerar man bristande kvalitet och lagöverträdelser som konsekvenser (Bergman, 2005, SOU 2011:73: 155). Även för att vi, medborgarna, skall kunna känna tillförlitlighet till myndigheter och att de verkligen verkar för att använda våra pengar så effektivt som möjligt. Det kan tyckas självklart att man systematiserat kontrollerar och följer upp för att just säkerställa och respektera de ovannämnda värdena. Men så verkar oftast inte vara fallet, konstaterar Anders Wijkman i den upphandlingsutredning som gjorts på begäran av regeringen. I upphandlingsutredningen "Den goda affären" framkommer det att endast en av fyra upphandlingar följs upp, och när man väl följt upp har brister uppdagats (SOU 2013:12: 155). Istället för att man kontrollerar att våra gemensamma resurser används korrekt framstår det snarare i SOU:n att det är något man oftast tar för lättvindigt med motiveringen att resurserna inte räcker till. Bergman med flera i deras bok "Den svåra beställarrollen" understryker att uppföljningen är betydelsefull för resultatet och för bibehållen kvalitet (Bergman 2005: 189ff). Avsaknaden av uppföljningar verkar inte heller vara något nytt, utan snarare ett tämligen belyst problem sedan ett antal år tillbaka från flera håll på många områden i samhället (Konkurrensverkets webbplats).

Kortfattat ser själva upphandlingsförfarandet ut på följande vis: När en vara eller tjänst skall köpas av den upphandlande myndigheten är det första steget att kolla hur köpet omfattas av *Lagen om offentlig upphandling* (LOU) som bygger på EU-regler. Analysen sedan bygger på de behov som finns, och hur köpet förhåller sig till vissa tröskelvärden som avgör vilka lagar som gäller. När förfrågningsunderlag sedan är framtagen, kommer eventuell annonsering och anbudsgivning in i förfarandet. Alla anbud skall sedan utvärderas och kontrolleras innan kontrakt kan utdelas till vinnaren och man skall gå ut med motivering till de som deltagit (Konkurrensverkets webbplats).

Det finns alltså en hel del lagar att förhålla sig till vid en offentlig upphandling. Däremot är den naturliga uppföljningsdelen alltså något som inte nämns eller är reglerat i upphandlingslagstiftningen, vilket försvårar problematiseringen ytterligare med att man eventuellt inte ser på det som något man skall göra eller behöver göra (SOU 2013:12: 147). Nedan visar en bild upphandlingsförfarandet.

1.3 Uppföljning- ett mångsidigt begrepp

Uppföljning avses mer generellt som att den upphandlande myndigheten skall följa upp kontrakt och leverantör av varan eller tjänsten under den period avtalet gäller (SOU 2011:73: 147).



Uppföljning är dock ett vitt begrepp som nödvändiggör en viss förtydning. I den statliga utredningen “Goda affärer” skiljer man ut två olika slags uppföljningar.

- Ekonomisk uppföljning; här analyserar man inköpsmönster, pris- och kostnadskontroll och avtalstrohet. Vad köper man egentligen, till vilka priser, vilken trohet har man mot rådande avtal och går det att effektivisera?
- Uppföljning av kvalitetskrav; är kraven i förfrågningsunderlaget verkligen uppfyllda? (SOU 2013: 12 s. 164ff)

Fortsättningsvis beskriver SKL (Sveriges kommuner och landsting) hur en sund uppföljning bedrivs och där även andra punkter tas upp utöver de ovan nämnda.

- Politikermedverkan och uppföljningsplaner; en generell politiskt satt kravmodell.
- Besök och avvikelshantering; besök i verksamheten, med syfte att inspektera och få kunskap om eventuella brister.
- Egenkontroll, dokumentation och rapportering; krav på utförarna att bedriva egen dokumentation om brister och svagheter som uppdagas.
- Synpunkter och brukarundersökningar; undersökningar och enkäter baserat på brukarnas åsikter. Skall ske systematiskt så analysering av data underlättas.

- Uppföljning av teman; Sker utöver den ordinarie delen av uppföljning. Kan baseras på vissa delar av verksamheten, ex. något som behöver extra uppmärksamhet.
- Dialog; Olika typer av kontakt med utförarna (SKL, 2012.08.20: Kapitel 3).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att uppföljning är ett begrepp med en bred innebörd, varpå vi ämnar undersöka avsaknaden av det på ett mer generellt plan.

1.4 Syfte & Frågeställning

Med den här uppsatsen syftar vi till att utröna och klargöra vissa av de mekanismer som kan tänkas ligga bakom att så få offentliga upphandlingar följs upp trots att det under en längre tid varit ett belyst problem.

Efter att ha framfört en problematik, så leder den oss naturligt vidare till vår forskningsfråga som lyder:

- Varför följer man inte upp offentliga upphandlingar i högre grad, trots att man belyst detta problem från olika håll under flera år?

1.5 Tidigare studier

Det faktum att det råder en brist på uppföljning, är närmast allmänt konstaterat. Vilka faktorer som är bakomliggande är däremot mer omtvistat.

1.5.1 SOU 2013:12

I den utredning om offentliga upphandlingar som gjorts på begäran av regeringen tar man upp uppföljning som en del av de uppmärksammade problemområdena. Utredningen som dels baseras på intervjuer och enkäter med olika intressenter på området pekar på att uppföljning av offentliga upphandlingar måste ske för att säkerställa att man fått de varor och tjänster till det pris och kvalitet som man kommit överens om i kontraktet. I en enkät som redovisas i SOU:n har man helt enkelt frågat upphandlande myndigheter om deras uppföljning, där framkom det att de flesta inte funnit några brister vid kontraktsutförandet. Varför man inte gjorde det var helt enkelt för att man inte följt upp kontraktet. I enkäten framkommer det att endast var fjärde upphandling kontinuerligt följs upp och det var just på dessa upphandlingar

som brister uppdragats (SOU 2013:12: 155). Cirka hälften av de tillfrågade upphandlande myndigheterna uttryckligen vill följa upp sina kontrakt mer men att resurser för detta saknas. Något som enligt utredarna kan leda till en snedvriden konkurrens och en marknad med mer oseriösa leverantörer som bara är ute efter att tjäna pengar istället för att leverera kvalitet då risken för att de avslöjas inte är så stor (SOU 2013:12: 155ff). I utredningen pekar de på ett antal bakomliggande orsaker som prioritering eller att de upphandlande myndigheterna inte har blivit varse betydelsen av att följa upp upphandlingar. De menar även att både kunskap och verktyg för att få till en mer effektiv uppföljning i nuläget ofta saknas men också att det är ett problem som handlar om människans natur. Men som en huvudsaklig orsak ser man resursbrist. (SOU 2013:12: 157ff). Utredningen pekar på organiseringen av uppföljning som central för att lyckas, och att ansvarsfördelningen ofta är problematisk.

1.5.2 Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har vid ett antal tillfällen initierat rapporter rörande uppföljning. Som ovan beskriver ser man en förändring, både organisatoriskt och i attityd, i samband med införandet av NPM (SKL, 2012.08.20: 6). Genom en omfattande studie av telefonintervjuer kunde man konstatera att det fanns ett antal generella komponenter som försvårade arbetet med uppföljning. Dels ansågs det föreligga ett problem i de mätbara kriterier som fanns att tillhandahålla. Det var en allmän åsikt om att det var svårt att fastställa vad som skulle följas upp (SKL, 2012.08.20: 27ff). Ytterligare en generell slutsats som kunde konstateras var att verksamheterna ansåg att man, för närvarande, hade de ekonomiska förutsättningar för att bedriva uppföljning på en rimlig nivå. Med andra ord, resursbrist var ej en anledning till att området är eftersatt. Dock skall detta ses i relation till den ambitionsnivå man väljer att utgå ifrån (SKL, 2012.08.20: 26ff). Ännu ett konstaterande var angående den organisationsstruktur verksamheten hade. En mer decentraliserad organisation, medför också att uppföljningsarbetet läggs på fler enheter och blir svårare att kontrollera. Närliggande till detta är även behovet av att etablera rutiner, som är gällande för hela verksamheten, något som ansågs svårt när många aktörer var inblandade (SKL, 2012.08.20: 7ff).

Som ett led i arbetet att underlätta för kommuner och landsting, har SKL framtagit direktiv samt ett självskattningsverktyg, som på så vis skall skapa de förutsättningar som krävs för att bedriva en mer omfattande uppföljning. Man har utarbetat en ordning av åtta punkter som skall implementeras i kronologisk ordning (SKL, 2012.06.05). På deras hemsida finns även ett verktyg för *Egenvärdering för uppföljning och kontroll*, som tillgängliggjorts så sent som i

Mars 2013. Dessa punkter och verktyg kommer dock inte behandlas mera omfattande i denna uppsats, där diskussionen istället koncentreras på varför uppföljning är åsidosatt.

1.5.3 SOU 2012:32

2012 lämnade upphandlingsstödsutredningen, SOU 2012:32, sitt betänkande till regeringen. I denna fastslår man, baserat på det faktum att de offentliga upphandlingarna ökar i allt högre grad, att det är av intresse att etablera en central myndighet för upphandlingsstöd. Det argumenteras för att denna skall vara fristående från Kammarkollegiet, till skillnad från den situation som råder för närvarande. På så vis menar man att både synligheten och tydligheten förstärks gentemot upphandlande myndigheter och aktörer med anknytning till dessa. Samordningen, på nationell nivå, kommer att leda till bättre utförda upphandlingar, menar man (SOU, 2012:32: 15ff). Utifrån uppföljningsaspekten så konstaterar man att kontraktsuppföljningen är bristande. Genom etableringen av en ny myndighet kan stödet, men även riktlinjerna kring ämnet, förstärkas. På så vis förtydligas de stödfunktioner som finns att tillhandahålla för upphandlande myndigheter. Även ökar trycket på dessa att bedriva uppföljning i den mån som krävs (SOU 2012:32: 145ff).

1.5.4 Miljöstyrningsrådet

Miljöstyrningsrådet fungerar som expertis inom miljöanpassade upphandlingar vilket tas i beaktning i allt större omfattning vid offentliga upphandlingar. Även de menar att uppföljningens organisering är av stor vikt för ett lyckat resultat och då måste enligt dem flera olika personer vara inblandade i den processen såsom beställare, central upphandlingsenhet, ledning och leverantörer (Miljöstyrningsrådets webbplats). Något Miljöstyrningsrådet trycker extra på är vikten av att ha involverade och engagerade beställare i sin verksamhet som de menar är en framgångsfaktor.

Som avsnittet beskriver, är ämnet relativt belyst. Många inflytelserika myndigheter och organisationer har bedrivit egna studier. Men *diskursen* är inte enhetlig, man pekar på olika avgörande faktorer, och har på så vis även kommit fram till olika *ställningstaganden*. Uppsatsen har därför som avsikt för att bekräfta eller dementera redan tidigare fastslagna faktorer, men även eventuellt täcka den *kunskapslucka* som finns. Med andra ord är viss del av den empiriska forskningen *kumulativ* (Uppsatshandboken, 2006: 16).

Kapitel 2- Metodik

I detta kapitel går vi igenom de val vi gjort vid vår undersökning, såsom val av organisation och respondenter. Här redovisar vi även hur vi gått tillväga vid insamlandet av empiriskt material.

För att besvara vår frågeställning har vi valt att göra en komparativ studie av fyra kommuner i Västra Götalandsregionen som innebär att man på samma sätt studerar flera fall för att på så vis bringa bättre förståelse för en viss företeelse, i detta fall avsaknaden av uppföljningar (Bryman, 2008: 80ff). Utöver dessa fyra kommuner kommer vi även bredda studien med en femte part som är ett kommunalt upphandlingsbolag. Vi tror att vi bäst kan uppfånga, och få en så nyanserad bild som möjligt av vårt problem genom att just jämföra hur olika kommuner förhåller sig till uppföljning av offentliga upphandlingar, och därmed särskilja dem för en så god teoretisk reflektion som möjligt (Bryman, 2008: 83).

2.1 Ett lämpligt urval

Anledningen till att vi valde kommuner, eller kommunala bolag, som urvalsunderlag är att denna verksamhetsform står för 44 % av det totala antalet upphandlingar som annonserades 2011 (KKV, 2012:6: 18). Med andra ord, kommuner kommer i kontakt med offentliga upphandlingar på daglig basis och omsätter en stor del av de totala utgifterna som dessa utgör. På så vis är möjligheterna goda för oss att utkristallisera tydliga mönster och kännetecken, som eventuellt kan appliceras på övriga kommuner (Bryman, 2008: 352).

Urvalet av vilka kommuner som skulle delta i arbetet gjordes utifrån ett antal kriterier. Dels av en praktisk orsak. Då tidsramen är begränsad, ansåg vi det vara lämpligt att kontakta kommuner som är geografiskt närliggande Göteborg. Ytterligare en önskan var att studera studieobjekt med variation. Genom att ta hänsyn till befolkningsmängd, samt ekonomiska förutsättningar i urvalsprocessen uppnådde vi detta. Angående befolkningsmängd, anser vi att det är av betydelse, då kommunen kan använda sig av *stordriftsfördelar*, och på ett mer effektivt sätt, kunna samordna och centralisera verksamheten.

Den andra jämförelsevariabeln, *skatteintäkter per capita*, är av relevans då denna visar inom vilken finansiell ram kommunen kan agera.

På så vis kan vi åberopa om strukturella förutsättningar är en väsentlig del till varför området är eftersatt.

De utvalda kommunerna kan då sammanfogas i en den tabell som följer nedan:

Namn:	Befolkningsmängd i antal invånare:	Ekonomiska förutsättningar baserat på skatteintäkte per capita
Kommun #5	526 089	39 612¹
Kommun #4	76 786	44 585
Kommun #3	39 070	41 101
Kommun #2	27 842	39 813
Kommun #1	12 580	39 325

(Tabellen baseras på data hämtad från: SCB:s befolkningsstatistik och räkenskapssammandrag 2013.04.29 samt 2013.05.15)

Då vi har som avsikt att studera uppföljning på ett generellt plan, och ej inrikta oss på ett specifikt område, var det av vikt att finna anställda inom verksamheten som besitter en allmän, övergripande kunskap angående ämnet. Vi har därför gjort ett *målinriktat urval* riktat mot professionen upphandlare, på respektive verksamhet (Bryman, 2008: 434ff).

Kombinationen av en komparativ studie samt det faktum att vi konsekvent intervjuar upphandlare, möjliggör för oss att kunna dra generella slutsatser (Uppsatshandbok, 2006: 43ff). Vi är dock medvetna om riskerna med att *generalisera* i allt för hög utsträckning baserat på kvalitativa metoder, därav kanske termen *måttlig generalisering* är mer realistisk (Bryman, 2008: 369ff).

När vi genomför denna komparativa studie så görs det med ett kvalitativt angreppssätt. Då vi har som syfte med undersökningen att förstå och tolka varför inget görs något åt vad som är ett belyst problem, tar vi en *normativ* ställning. För besvara detta anses en kvalitativ metod vara mer lämpad (Bryman, 2008: 341, Hill & Hupe 2009: 11).

¹ Relationen mellan upphandlingsenhet och kommun är en aning missvisande i detta fall. Då funktionen är ett bolag så arbetar man utifrån andra preferenser och finansiering. Dock vill vi ändå hävda att deras position kan likställas med andra centrala upphandlingsenheter i övriga kommuner.

2.2 Intervjuerna och dess utformning

Som metod för insamlande av data har vi valt formen *semistrukturerad intervju* då de frågor vi kommer ställa är av mer generell karaktär för att på så vis få till en mer flexibel intervju med en mer öppen dialog. En annan klar fördel med detta är att intervjupersonen har stor frihet att besvara frågorna på det sätt de finner lämpligt, och inte bestämt av oss i förväg vilket passar till vårt syfte och undersökning som är av förhållandevis tydlig art (Bryman 2008: 415ff). Dessutom är semistruktur på intervjun att föredra just om undersökningen och syftet är någorlunda klart, då man ju rimligen har en del frågor eller teman som man kanske inte kan beröra enbart genom exempelvis observation (Bryman, 2008: 441).

Något som kan vara en fördel likväl som nackdel med en kvalitativ intervju av det här slaget är att vi som intervjuare vistas i miljön, som i sammanhanget kan vara relevant, enbart en kort tid och då inte har samma chans som till exempel vid en intervju av mer deltagande och observant art att lära känna strukturen på samma sätt (Bryman, 2008: 440). Man kan missa en djupare förståelse för struktur och miljö, men då vi har en tämligen bestämd tidsram för undersökningen hade det varit svårt att genomföra.

Vi valde att gå tillväga med en direkt intervju även om det ses som mer resurskrävande. Några övervägande nackdelar med telefonintervju som vi tog i beaktning var att längre intervjuer är mindre lämpliga på telefon och att man vid en telefonintervju riskerar missa alla de små detaljerna som reaktioner eller stämning, och på så sätt kan nyanser intervjuerna emellan gå förlorade. För att få en så korrekt uppfattning som möjligt av helhetsbilden ser vi det som nödvändigt att få med dessa saker. Vid en telefonintervju kan även frågor uppfattas som diffusa och därmed bli sämre besvarade (Bryman, 2008: 432ff). En nackdel med direkt intervju kan däremot vara kontrollen, speciellt när man gör en komparativ undersökning som i det här fallet, då svaren kan ha stora olikheter. Även faktorer som intervjuarnas ålder, kön, etnisk bakgrund etc. kan ha påverkan på den intervjuade vid en direktintervju av flera skäl som exempelvis att man får vissa svar som intervjupersonen tror efterfrågas (Bryman 2008: 208ff). Själva utformningen av intervjufrågorna grundar sig i den diskurs och de rekommendationer som finns om hur uppföljning borde ske såsom SKL:s självskattningsverktyg och SOU:n.. Vi har även vägt in och anpassat frågorna efter aktuell referenslitteratur för att få rätt fokus.

När vi utförde intervjuerna så använde vi oss av diktafon och inte anteckningar, då det är tillräckligt krävande att genomföra en intervju bestående av en klar och vaken dialog, men även för att det är tämligen svårt att återskapa exakt vad som sades utan att spela in. Det skall tilläggas att det inte var någon av intervjupersonerna som hade något emot att bli inspelade. Det tidsödande arbetet till trots så transkriberade vi intervjuerna då vi inte ansåg det möjligt att göra en rättvis analys eller någon vidare jämförelse mellan intervjuerna utan att ha allt nedskrivet. När vi transkriberade var vi så noggranna som möjligt, även om hummanden och liknande togs bort då vi försöker fokusera mer på vad intervjupersonerna verkligen säger, och inte hur de säger det (Bryman, 2008: 428ff). Det skulle visa sig svårt vid transkriberingen, då vi lyssnade till intervjuerna en andra gång och uppfattade vissa saker på ett annat sätt än vad vi först gjorde, vilket skapade en viss osäkerhet på de första slutsatserna vi hade dragit. Det bidrog till en mer objektiv bedömning då vi mer kunde fokusera på vad som verkligen sades, och därmed få till en högre *reliabilitet*, man får i princip samma resultat vid en ny bedömning (Bryman, 2008: 352). Vad beträffar de mer etiska aspekterna så försökte vi så gott som möjligt berätta vad intervjuerna skulle innehålla för slags frågor och vad vi letade efter, samt att deras uppgifter skulle behandlas *konfidentiellt* då det ibland kan handla om för vissa känsliga uppgifter (Bryman, 2008: 131ff). Anonymitet var inget som efterfrågades, men vi ansåg ändå att namn i detta sammanhang ej är relevant.

2.3 Metodologisk reflektion

Det skall tilläggas att vi från början hade som avsikt att göra en *flermetodsstudie*, en kombination av semistrukturerade intervjuer och kvantitativ dataanalys. Det senare skulle representeras av insamlade offentliga upphandlingar med tillhörande uppföljningar. Dessvärre var detta material närmast obefintligt så vi bestämde oss snabbt att fokusera enbart på kvalitativa intervjuer. I viss mån var det möjligt att ta fram data, men som en respondent uttryckte sig, det hade kostat mer än det hade smakat.

Kapitel 3- De teoretiska utgångspunkterna

I detta avsnitt motiverar vi och lägger fram de teoretiska referenser som behövs för en trovärdig tolkning av det empiriska materialet. I kapitlet diskuteras implementering på ett generellt plan samt den teori som ligger till grund för vår analys.

3.1 Val och motivering av teori

För att besvara vår frågeställning, varför uppföljningen av offentliga upphandlingar är eftersatt, retoriken till trots, har vi valt att använda oss av implementeringsteori. Kortfattat innebär det en fokusering på den genomförande delen av en policy, vilket i sin tur innebär uttryckta, formulerade direktiv.

Om man då utgår utifrån en klassisk *stegmodell*, kan vi härleda implementeringsfasen i slutet av policyprocessen (Hill & Hupe, 2009).



Avsaknaden av lagrum eller tvingande praxis inom uppföljning av offentliga upphandlingar kan medföra vissa frågetecken huruvida det kan ses utifrån klassisk implementeringsproblematik. Om det inte har tagits ett beslut för att förbättra problemområdet, så kan det vara svårt att återropa de följande stegen. Det vill säga, det finns inget beslut att implementera. Trots detta menar vi likväl att styrningskedjan mycket väl kan appliceras på problematiken.

Initiering har skett, det är närmast allmänt vedertaget att uppföljning av offentliga upphandlingar har negligerats inom offentlig sektor en lång tid. *Informationen* är också

allmänt känd, då studier och forskning visar att området är eftersatt, och även ger vägledning i hur man ska förebygga.

Det är de efterföljande stegen som gör det hela mer problematiskt. Som tidigare konstaterats, existerar det inte några formella krav, vilket gör att styrningskedjan har avstannat vid *beslut*. Men det faktum att problemet är såpass erkänt, samt att följa upp ligger som ett naturligt steg i princip i alla processer², anser vi detta vara underlag nog, att basera beslut på. Utöver det redan framförda så bör det ligga i verksamhetens eget intresse att bedriva uppföljning på sin verksamhet.

Vi kommer därför att försöka finna orsakerna i besluts-, och implementeringsfasen.

3.1.1 Implementering- en begreppsdefinition

Begreppet implementering kommer från latinets *implementum*, vilket kan direktöversättas till fullborda, genomföra, förverkliga (Nationalencyklopedins webbplats).

En teoretisk utgångspunkt som ständigt diskuteras inom implementeringsteori, är särskiljningen mellan policy och implementering, var den ena slutar och den andra börjar (Hill & Hupe, 2009: 3).

Pressman och Wildavsky, är av den bestämda åsikten att man måste inkludera implementering redan i inledningsskedet, policyprocessen är beroende av varandra. Som man uttrycker det i sin bok, det är till ingen nytta att ha en bra idé, om det inte går att utföra i praktiken (Pressman & Wildavsky, 1973: 143ff).

Andra teoretiker menar att implementeringens utformning sker på gräsrotsnivå. Hur detta sker, och vad man skall inkludera i begreppet, går därför inte att styra i förväg, utan revideras utifrån förutsättningarna som ges. Med andra ord, det är vad som sker under processen utifrån de intentioner som gjorts (Lipsky, 1980, Hill & Hupe, 2008: 7).

3.2 De tre implementeringsperspektiven

Man brukar skilja ut tre perspektiv, eller olika typer av implementering. De två dominerande inom implementeringsteori är, *det traditionella* eller *top-down*, och *det närbyråkratiska* eller *bottom-up*, vilka kan härledas ur diskussionen ovan. Det tredje som kompletterar är *det nätverkande* perspektivet (Rothstein 2003: 21ff).

² Resonemanget bygger på uppgifterna ur problembeskrivningen och tidigare studier.

3.2.1 Det traditionella perspektivet

Det traditionella perspektivet är av rationalistisk karaktär och kallas även för Top-down (Hill & Hupe, 2009: 7ff, 59ff). Vilka som, och hur det verkställs är sekundärt, istället är fokusering på beslutsfattare (Rothstein 2003: 21ff).

Man menar att det krävs samtycke hos beslutsfattarna för att målen skall prioriteras. Det kan även inträffa att man accepterar de *substantiella målen*, men motsätter sig åtgärderna (Pressman & Wildavsky, 1973: 92ff). Slutligen konstateras att ju fler involverade aktörer desto mer försvåras implementeringen (Pressman & Wildavsky, 1973: 118ff).

Sammantaget utmynnar detta i en påverkansvariabel, *fördröjningar*. Ju längre tid processen tar, desto bräckligare blir den. I korrelation med detta är också intensitet, ju längre tid det tar, desto mindre prioriteras verksamheten målen (Pressman & Wildavsky, 1973: 92, 120ff).

Top-Downs huvudsyfte är att förverkliga den policy som blivit antagen. Dock finns ingen formell policy att luta sig mot i vårt fall, och därmed är perspektivet mindre applicerbart på problemet om varför uppföljning bedrivs i så låg omfattning.

3.2.2 Det närbyråkratiska perspektivet

Det närbyråkratiska perspektivet, även kallat Bottom-up, kan ses som en motsats till det traditionella. Man ser det som att tjänstemännen i hög grad formar policyn utifrån de förutsättningar man förfogar över, och på sikt även implementeringen (Hill & Hupe, 2009: 51ff). Detta förklaras med att närbyråkraten förutsätts och bör ha autonomi i sin yrkesroll då de besitter sakkunskap och professionalism. Denne agerar både inom en formellt- och informellt satt struktur, det sistnämnda är rutiner och prioriteringar. Den informella etableras som en överlevnadsmekanism, för att klara av det praktiska arbete som man ständigt måste bearbeta. Orsaken till detta är svårdefinierade mål och bristande resurser (Hill, 2013: 251ff).

Centralt är att det finns en problematik i att försöka styra tjänstemännen, istället är policyn en process som formas utifrån de steg som den genomgår (Hill & Hupe, 2009: 7ff, 59ff, Rothstein 2003: 22).

Bottom-up analyseringsmodell kan ge oss en väl förklarande bild över hur tjänstemännen förhåller sig till problematiken, dock är uppföljningsproblematiken mer komplex och kräver ett vidare perspektiv.

3.2.3 Det nätverksbaserande perspektivet

Det sista perspektivet kan man se som ett synsätt som finner sig mellan de två andra. Här ser man på implementeringsprocessen som ett slags nätverk där flera aktörer tillsammans står för genomförandet. Beslut verkställs här genom förhandlingar och kompromisser aktörer emellan då det ofta har motstridiga intressen och problem som måste lösas. Möjligheterna för beslutsfattare att styra är begränsad då man ofta inte ens kan se i förväg vilka som kommer att vara med och omforma (Rothstein 2003: 23ff).

Det nätverksbaserande perspektivet anser vi vara den som bäst kan förklara problematiken. Då vi förmodar att både tjänstemännens och politikernas inställning är avgörande till att uppföljning skall ske, behövs också en teori som kan förklara relationen mellan dessa två aktörer. Lennart Lundquists *förstå, vilja, kunna* ger oss det analyseringsverktyg som behövs. Dessa tre påverkansfaktorer anser vi att man kan applicera på såväl tjänstemän som politiker, och denna linje kommer också att genomsyra det kommande arbetet.

3.3 Att förstå, vilja och kunna

En teori som förklarar situationen som kan uppstå vid implementering av beslut väl, och vilka förutsättningar man kan utmärka, går att hitta i Lennart Lundqvists ”Implementation steering” från 1992. Denna teori baseras på styrrelationen två personer sinsemellan, politikern och tjänstemannen, och som passar bra in även i vår situation om varför man följer upp så lite trots en alltmer omfattande debatt. I denna teori tas det upp flera orsaker vilka kan tänkas ligga bakom de implementeringsproblem som kan uppdagas när ett beslut skall genomföras i exempelvis en politisk organisation. Lundqvist menar att det finns tre nyckelegenskaper en tjänsteman, som är den som skall styras, besitter som är av vikt för att en implementering skall bli lyckosam. Dessa är att kunna, vilja och förstå det som skall genomföras (Lundqvist, 1992: 47ff). Saknar den styrde dessa egenskaper är det högst troligt att implementeringen försvåras.

3.3.1 Förstå

Är det så att den som skall genomföra beslutet inte förstår, måste upplysning till för att klargöra beslutet genom exempelvis utbildning. Det finns flera orsaker till att en tjänsteman inte förstår ett beslut, vad som skall verkställas kan uppfattas som otydligt eller inkompatibelt

utifrån tjänstemannens referensram, och detta kan ske från båda håll i den relationen då teorin främst bygger på försöket till styrning från en person till en annan, och ses mer som direkt styrning. Att den som står för genomförandet är varse om själva beslutet är självklart också en förutsättning. Uppfattningar är heller aldrig objektiva, utan bygger på tolkningar, så det finns alltid utrymme för att man förstår ett beslut på olika sätt (Lundqvist, 1992: 76). Har då de som skall genomföra uppföljningar i kommunerna förstått problematiken med, och nyttan av uppföljning av upphandlingar? Har de fått del av informationen om att detta är något som man bör lägga ner mer tid och kraft på, för annars riskerar flera värden gå förlorade? Utifrån detta kan vi dela in förstå i ytterligare två förklaringsfaktorer vilka passar vår undersökning, *ansvarsfördelning* som handlar om tydlighet i rollfördelning vilket visar på förståelse, och *problembild* där man tydligt kan se tjänstemannens förståelse för beslutet och hur det skall genomföras.

3.3.2 Vilja

Mer svårhanterligt blir det om den som skall styras inte vill genomföra beslutet, då det är säkerligen svårare att riva upp eller ändra beslutet för den som försöker styra än att försöka få denne att förstå. Att vilja genomföra något kan också förstås genom olika faktorer. Exempelvis kan det vara så att den som skall genomföra beslutet starkt ogillar beslutet, eller rentav inte tror på beslutet och därför snarare motarbetar det. Den som skall styras kanske inte heller har förtroende för personen alternativt organisationen beslutet kommer ifrån eller det den står för (Lundqvist, 1992: 76ff). Här menar Lundqvist att den som styr måste besitta en viss auktoritet över den styrde så till den grad att den styrde accepterar beslutet och implementerar det utan att ifrågasätta. Kan det vara så att man inte ser det som viktigt att genomföra uppföljningar av olika anledningar, eller att de som står för implementeringen i kommunerna hyser sådan antipati gentemot de som försöker få igenom en högre grad av kontroll, att de helt enkelt ignorerar styrningsförsöken? Två förklaringsfaktorer som vi under den här punkten kan finna är *politisk vilja* som vi förstått har stor betydelse för möjligheterna att genomföra beslut, och *attityd till samverkan och centralstyrning* som visar på tjänstemannens inställning gentemot beslut och det håll det kommer ifrån.

3.3.3 Kunna

Att kunna genomföra beslutet är kanske den mest fundamentala förutsättningen och en mer indirekt form av styrning. Även om tjänstemannen både förstår och vill genomföra beslutet är det alltså inte en garanti för ett lyckat verkställande, utan det krävs en förmåga. Att besitta rätt

kompetens, ha möjlighet att påverka och att ha rätt verktyg är av stor vikt för en lyckad implementering (Lundqvist 1992: 76ff).

Vid händelse av att den styrde inte kan genomföra beslutet så är den närmast liggande lösningen ökade resurser, även om det inte alltid är fullt så enkelt. Det kan vara så att ett beslut mer fungerar som en övre målsättning men att den som skall styras uppfattat det annorlunda och anser utifrån sina preferenser att denne inte kan genomföra beslutet (Lundqvist, 1992: 76ff). Finns då förutsättningarna för att man skall kunna genomföra mer uppföljningar i kommunerna? Har man den kompetens som räcker till, och fått de resurser som krävs? Även under kunna kan vi peka ut två passande förklaringsfaktorer. *Praktiskt arbete* som indikerar vilken kompetens och förutsättningar det finns i organisationen, och *resurser* som även det visar på vilka förutsättningar tjänstemannen har att genomföra ett beslut.

Lundqvist menar att om tjänstemannen förstår vad som skall implementeras och vad det syftar till så kommer beslutet genomföras som avsett, förutsatt att denne har viljan.

Kapitel 4- Kommunernas situation

Vi har valt att redovisa vår empiriska material kommunvis. För att ge läsaren en så pass pedagogisk och strukturerad läsning som möjligt, har de tre komponenterna förstå, kunna och vilja även två underrubriker eller förklaringsfaktorer som redovisas efter sammanfattningen i en matris. Dessa bakomliggande faktorer konkretiserar bilden av varför uppföljningen är eftersatt.

4.1 Objekt nummer 1

Den första kommunen har en organisation av förvaltningar, som utför sina egna upphandlingar. Större, övergripande ramavtal hanteras av en anställd upphandlare, som även agerar som ett stöd. På kommunens hemsida går det att finna att uppföljning av avtal är en del av deras upphandlingsarbete, dock har inget digitaliserat system.

Kommunen arbetar kontinuerligt med uppföljning genom att man genomför avtalstrohet. Att föra någon dialog med ramavtalsleverantörer är däremot, inget som hinns med, utan istället ligger det informella ansvaret på nämndnivå. I dessa fall känner respondenten att det är en varierande kompetens, men där pågår ett arbete att kvalitetssäkra.

På frågan: “Tycker du att uppföljning är ett eftersatt område i din kommun eller bedrivs det på en rimlig nivå utifrån förutsättningarna?” svarade respondenten:

“Nej, jag tycker det är eftersatt, absolut...”

Vidare utvecklar respondenten med att det är området är eftersatt av den anledningen att man inte anser att det är nödvändigt generellt i kommunen. Respondenten fortsätter:

“Men skillnaden är att de verkligen har politiken med sig, och det har man haft hela tiden.”

Att ha politiken med sig innebär, enligt respondenten, att politikerna måste prioritera frågan. Man måste vara insatta i upphandlingsproblematiken, och se de långsiktiga fördelarna. Och den inställningen finns inte i kommunen ännu menar respondenten, som tror att politikerna

inte alltid är medvetna om konsekvenserna av deras beslut. Respondenten ser det därför som ett alternativ att öronmärka resurser till just uppföljning, då det hade medfört ett större gehör. Senare jämför respondenten med privat sektor, där uppföljning ses som en självklarhet. Den självklarheten ser hon inte hos kommunen, även om respondenten själv uppfattar sig som införstådd med diskursen som råder. Men:

”Men det är en skillnad mellan att vara insatt och aktiv.”

Ovanstående hör ihop med det faktum att det är relativt enkelt att ta till sig information och upprätta rutiner, men det är desto svårare att implementera dessa, menar respondenten.

Kommunen har en hög grad av samverkan och samarbeten.

“Jag älskar nätverk, det är bra.”

Bland annat finns det planer på att bilda ett kommunöverskridande bolag som skall arbeta med just upphandlingar. Detta ser respondenten som enda sättet att överleva, i synnerhet för mindre kommuner.

Centralstyrning ser respondenten som något positivt, och man bör inte ha ett protektionistiskt förhållningssätt i sådana frågor.

“... alla behöver inte uppfinna hjulet.”

Slutligen, på frågan: Kan du se några tendenser i kommunen om uppföljning har ökat? svarar respondenten:

“Absolut, det var mer vilda västern för två år sedan. Så nu ryggas dem när de ser mig.”

Detta uttalande stärks när respondenten påpekar att för några år sedan var avtalstroheten runt 50 %.

4.2 Objekt nummer 2

Den andra kommunen är indelat i olika sektorer, där samtliga inköpare är utplacerade. Utöver detta har man även en central upphandlingsenhet, som agerar som en stödfunktion. Man har ett begränsat elektroniskt system.

I kommunen jobbar man inte kontinuerligt med uppföljning. De pekar delvis på att resurserna inte finns, och ofta får de gå på signaler de får från beställarna om något inte funkar.

Respondenten fyller även i att ansvaret för avtalen ligger på sektorernas bord, alltså beställarnas. Men:

”jag tecknar ju avtalen, o andra sidan så är jag och mina upphandlare en stödfunktion, vi sitter ju inte på pengarna så egentligen är det ju inte vi som säger, som ansvarar för att man inte får det man betalar för.
O andra sidan om det skulle vara som så att det uttryckligen, exempelvis använder barnarbetare som vi inte skulle använda oss utav, eller giftiga gifter eller något som vi har ställt krav på att det får man inte göra... ja, jag vet inte var det landar på egentligen. Jag kan inte riktigt se vem som ansvarar för det.”

Samtidigt menar respondenten att den avtalsansvarige har stor betydelse för utgången.

Angående samverkan har kommunen en del, som respondenten menar är ren överlevnadsstrategi som de tvingats till.

Det statistiska underlaget för sina upphandlingar, är viss mån arkiverat. Framst då ramavtal, som innebär större avtal som innefattar flera kontrakt. Om man skulle behöva leta upp någon jämförande statistik skulle det antagligen “kosta mer än det smakar”.

Respondenten menar att det finns många olika typer av uppföljning och den typen denne arbetar mer frekvent med är av priskontrollstypen.

Respondenten menar att om en förändring skall ske, så måste en ny organisation till. Ny struktur och ett gemensamt tänk kring det här, samsyn.

“Det finns jättemycket folk ute i verksamheten som jobbar med avtal, men vi är inte organiserade”.

Denne menar att rent organisatoriskt har det skett en marginell förändring, men det är samma politiska uppdrag. Politisk vilja behövs, då det är vad som pekas på som viktig faktor för att lyckas. Politiker ser inte riktigt vinsten med uppföljning menar respondenten.

Respondenten verkar tämligen påläst om debatten på området men menar att det inte spelar så mycket roll när tiden ändå inte finns och kallar kammarkollegiets rekommendationer för utopi.

Organisationen hänger inte riktigt med då resurserna saknas. Denne är även för mer centralstyrning för att få med mer av uppföljningen i "grundstrukturen" men är samtidigt rädd för att reglerna kommer bli ännu krångligare.

4.3 Objekt nummer 3

Den tredje kommunen har en decentraliserad organisation. På så sätt ansvarar varje enhet för sina respektive upphandlingar. Utöver detta har man en relativt nyinstiftad upphandlingsenhet, som ansvarar för större ramavtal som berör flera enheter inom kommunen. Sedan cirka ett år tillbaka har man även infört ett e-handelsystem, vilket begränsar antalet inköpare. Uttryckligen skall uppföljning bedrivas, i form av legala möjligheter, såsom exempelvis miljöcertifiering.

Då kommunen har genomfört en ganska stor organisationsförändring, känner respondenten att detta har gett effekt. Arbetet sker mer effektivt, samtidigt som denne känner att man kommer längre ifrån den praktiska verksamheten.

Det kontinuerliga arbetet med uppföljning sker i viss mån. Respondenten har själv tagit initiativ till att genomföra vissa delar av detta, i synnerhet då kontraktsumformning. Dessa initiativ har uppfattats som positivt från övriga i kommunen. Men vidare, såsom att ha en dialog med leverantörerna är eller liknande, är för närvarande begränsat. I framtiden tror respondenten att detta kommer att hamna på den centrala upphandlingsenhetens bord.

Angående ansvarsfördelningen, så har den tidigare varit en aning diffus. I och med den nya organisationen, tror respondenten att mer ansvar kommer ligga på dem.

“... vi kommer nog dit att det landar hos oss.”

Detta var en av anledningarna till att man etablerade en central enhet, för att kvalitetssäkra bättre, då uppföljningsarbetet varit eftersatt.

Angående hur pass insatt man är i den aktuella diskursen, så anser sig denne vara medveten. Vidare menar respondenten att samtliga involverade, bör vara insatta. När respondenten sedan fick frågan om denne ansåg att uppföljning var viktigt, besvarades den som följande:

“Jag tycker att det är viktigt, sen ska man ju ta det liksom i rätt proportion.

Vissa avtal kommer nog behöva en större uppföljning än andra beroende på vad som handlas upp.”

Dock, menar respondenten, att uppföljning har en viktig funktion, i exempelvis att likställighetsprincipen, respekteras.

“Och då blir det inte en god affär om man inte får samma saker i slutet på ett avtal som i början.”

Angående kommunens samverkan så har man vissa samarbeten med större verksamheter, men inga omfattande. Däremot ser respondenten det som positivt med en ökad grad av samarbeten, i synnerhet i mindre konstellationer, som exkluderar de större kommunerna. Även centralstyrning är respondenten positivt inställd till, men då mer av känslan att det är ett nödvändigt ont.

Den politiska medvetenheten är respondenten osäker på. I viss mån tror ändå respondenten att ibland inser man inte konsekvenserna. I synnerhet gällande upphandlingar, så ser respondenten är skillnad mellan politiker och menar att vissa är väldigt insatta i ämnet, medan andra inte är lika pålästa. Respondenten känner att man ibland ser saken alltför kortsiktigt, att man inte inser på långsiktiga fördelarna med bra gjorda upphandlingar. Att öronmärka pengar till att just följa upp, ser därför respondenten som är möjlig lösning.

Slutligen anser respondenten att betydelsen av uppföljningar har synliggjorts de senare åren. En ökad medvetenhet har gjort att det utförs oftare numera. Förklaringen till detta, tror respondenten, ligger i att verksamheten har fått in nytt folk, med ett nytt tänk och tidigare erfarenheter av uppföljningsarbete.

4.4 Objekt nummer 4

Kommun 4 har en central upphandlingsfunktion, med ett stort antal anställda. Majoriteten av upphandlingarna sker utifrån ramavtal, vilka funktionen har ansvar för. I andra fall, där det sker mer förvaltningsspecifika upphandlingar ansvarar den aktuella nämnden. Kommunen har en uttryckt upphandlingspolicy. I denna har upphandlingsfunktionen tillskrivits som ansvarig att bedriva kontrakt- och leverantörsuppföljningar. Man har även ett etablerat e-handelssystem som har varit aktivt sedan 2005.

I kommunen arbetar man kontinuerligt med uppföljningar tack vare e-handeln, som är avgörande för det menar respondenten. Det är ett system för upphandlingar där de får in i princip alla köp som görs vilket ger dem goda möjligheter att systematiskt kontrollera och följa upp.

Upphandlingsfunktionen är stor, ändå anser respondenten att de följer upp alldeles för lite. Denne menar att stort ansvar för uppföljning ligger på beställaren och att dess kompetens och förståelse är viktig, men att på vissa kontrakt får man ändå gå in mer från centralt håll och hjälpa till, vilket kan ses som att ansvaret inte är helt tydligt för alla men ändå från centralt håll.

Det här med fungerande uppföljning bygger på dialog fortsätter respondenten, då de centralt måste få veta om något inte fungerar. Det verkar inte gå att komma ifrån den biten.

”Vi står för tavelramen, de måste se sin egen nytta med att fylla den tavlan med det de har behov av.”

Angående vilja menar denne att när man införde systemet så möttes det av skepsis ute i verksamheterna, men har senare övergått till att man förstår fördelarna och samarbetar. Då det är svårt att beställa utanför systemet, har det medfört att alla beställare mer eller mindre tvingats till att utvecklas.

“Det handlar om att få hela organisationen med sig på något sätt”.

Även i denna kommun, menar respondenten att man kan bli bättre med uppföljningar och där pekats det på bättre förutsättningar för beställarna, det är så det kan förbättras då det yttersta ansvaret ligger där.

Kommunen har blivit alltmer självständig då de anser samarbete inte skulle gynna deras behov.

Respondenten menar att så länge man har resurserna så går det vägen.

Vidare får vi intrycket av att de är väl pålästa i kommunen, då de har en tydlig strategi som dels kommer uppifrån. Däremot är responderten emot mer centrala direktiv, då kommunens behov inte skulle gynnas, även om små kommuner kanske skulle gynnas mer. Respondenten tror vidare inte heller på att tvinga in uppföljningen som en del av processen, utan menar att alla måste förstå nytta av det men att det såklart även handlar om resurser.

“Jo det är klart att allting kostar ju pengar. Det är ju en prioriteringsfråga”

Kommunen ser uppföljning som viktigt och säger sig arbeta aktivt för att integrera den delen mer i upphandlingsprocessen, det tycks finnas en vilja att fortsätta utveckla området.

4.5 Objekt nummer 5

Kommun 5 fungerar som en inköpscentral för samordnade köp av varor och tjänster. Deras tjänster nyttjas även av närliggande kommuner för att få till stånd bättre köp. Man har ett internetbaserat system för ramavtal, användningen av systemet är dock till viss mån frivilligt att bruka. Det finns även ett uttryckligt politiskt mål att de skall göra uppföljningar av upphandlingar.

Kommunen arbetar aktivt med uppföljning då man har en avdelning för specialistuppföljning, vilket indikerar att vilja och förståelse finns för att uppföljning är ett område som kräver mer och att förutsättningar finns.

Respondenten menar att komplexiteten på grund av LOU, gör att upphandlingsenheterna inte hinner med allt man borde.

Kraven på uppföljning ökar hela tiden menar man, det är egentligen en fråga om vad detta får kosta. Detta grundar sig inte minst i att leverantörerna blir mindre seriösa.

Man gör kontinuerlig uppföljning i form av kreditupplysningar, kopplingar till kriminella organisationer med mera. Däremot varierar annan uppföljning kraftigt. Då man har ett stort

antal avtalsleverantörer blir man tvungen att göra prioriteringar i vilka man skall undersöka. Annars arbetar man med att anordna möten för att diskutera de krav som har ställts. Även i denna kommun baseras mycket uppföljning på de signaler man får av beställarna, om det föranleder ett missnöje, så undersöker man detta.

Angående hur mycket uppföljning som bedrivs svarade respondenten:

“Det beror på vilken nivå skulle jag säga.
Vi följer upp 100 % men om vi tar in besök så är det inte det.
Vi följer upp de legala möjligheterna 100 %.”

Respondenten anser att resurser krävs för att uppföljningen skall bli bättre. Men även att uppföljningstänket är etablerat i hela beställarledet, vilket vittnar om att man har förståelse och försöker få ut detta till beställarna.

“... den svagaste länken är den sämsta, det spelar ingen roll.”

På ansvarsfördelningen ser respondenten att de centralt sittande har ett övergripande ansvar gentemot ramavtalsleverantörerna. Men det mer praktiska verksamhetsansvaret, menar denne ligger hos beställarna. Det krävs en alert beställare som är intresserad av att man får det man betalar för.

“Man är beroende av hela kedjan. Ställer du dig fri där ute där transaktionen händer, då funkar inget.”

Angående diskursen tycker sig respondenten veta bättre än de flesta experter som utfärdar rekommendationer, baserat på det faktum att man rör sig mer i verkligheten än vad de gör. Denne ser att de centrala direktiven inte är så lätta att följa i det praktiska arbetet. Vidare menar respondenten att det finns jurister som tjänar pengar på den nuvarande lagstiftningen, och har därför inga incitament att förändra den.

Centralstyrning ser respondenten som något negativt. Att lagstifta känner denne inte skulle föra någonting gott med sig. Respondenten går vidare med att det nuvarande regelverket för upphandlingsförfarandet är för omfattande, och skadar mer än det hjälper. Lagstiftningen får

snedvridna konsekvenser när den appliceras. Detta har i sin tur medfört att man måste ställa höga krav på beställarnas kompetens, vilket är problematiskt.

“Jag menar att det blir väldigt tungrott om det ska centreras hit eller till någon annan enhet som bara skulle arbeta med förnyad konkurrensutsättning, så det kommer bli en tröghet.”

Respondenten menar att alla delar inom upphandlingar hör ihop.

Samverkan ser man att det kommer ske i större omfattning i framtiden, kanske inte för egen del men definitivt för de mindre kommunerna, då upphandlingar är något som är mottagligt för sådant.

4.6 Analysschema

Nedan har vi sammanställt ett analysschema baserat på 6 bakomliggande faktorer, som grundar sig på den insamlade empirin samt den teoretiska ansatsen:

Bakomliggande faktorer:	Ansvarsfördelning (Förstå)	Problembild (Förstå)	Politisk vilja (Vilja)	Positiv attityd till samverkan och centralstyrning (Vilja)	Praktiskt arbete (Kunna)	Resurser (Kunna)
Kommun 1	Medel	Hög	Låg	Hög	Låg	Låg
Kommun 2	Låg	Hög	Låg	Medel	Låg	Låg
Kommun 3	Låg	Hög	Medel	Medel	Låg	Medel
Kommun 4	Medel	Hög	Hög	Låg	Hög	Hög
Kommun 5	Medel	Hög	Hög	Låg	Medel	Hög

Kapitel 5- En komparativ analys

Vi kommer här att utgå ifrån att förstå, kunna och vilja med de bakomliggande faktorerna som underrubriker för att tematisera och få tolkandet av empirin mer strukturerad. I analysen tolkar vi kommunerna ur ett komparativt perspektiv.

5.1 Förståelsens påverkan

5.1.1 Problembild

Med problembild avser vi om respondenten är införstådd med dels uppföljningsproblematiken, men även medvetenheten om den allmänna debatten på området

Som framgår av matrisen så säger sig alla studerade kommuner ha en klar förståelse om vad problemet med uppföljningar är. Dock oftast på tjänstemannanivå, och inte så mycket på politisk nivå i kommunerna vilket är minst lika viktigt. De verkar överensstämmande pålästa om den diskurs som finns angående avsaknaden av uppföljningar inom offentlig sektor och ha en tydlig uppfattning om det är något som behöver justeras och varför.

Något som delas av flera respondenter är att det krävs en bredare förståelse för problemet. Det är mycket nytt som tar tid, exempelvis att implementera rutiner, och för det krävs en öppen organisation som vi kunde se i kommun 4 där man kommit långt i den processen samtidigt som kommun 1 i princip bara har börjat. Vidare resoneras det att flera aktörer måste vara upplysta om förändring skall ske. De flesta respondenterna anser att uppföljningar bör uppmärksammas mer från politiskt håll, vilket verka vara något som krävs för att förutsättningar skall finnas.

“Allt hör ihop, hela upphandlingsprocessen, med kontraktutformning till uppföljning, hör ihop.

Komplicerade regler smittar av sig på hela kedjan. Lagen blir krångligare, vilket kräver mer resurser och kompetens. Detta är o andra sidan inte prioriterat, med andra ord så går det inte ihop.”

(Citat respondent #5)

Angående hur mycket som följs upp är samtliga respondenter överens om att det är för lite, vilket indikerar att förståelsen hos tjänstemännen är god om att det är ett problem som måste åtgärdas. Uppföljningsdelen ses som viktig och en stor grund läggs vid

upphandlingsprocessen. Om denna genomförs rätt kommer mycket naturligt. Där är det bara kommun 4 och 5 som kommit så långt att man har de tankarna samtidigt som kommunerna har olika förutsättningar. I kommun 1 var avtalstroheten, alltså att man handlade från rätt beställare, 50 % innan man ens skaffat en upphandlare.

I kommun 3 menade respondenten att man är insatt i diskursen, att uppföljning är viktigt, men att det skall tas i rätt proportioner. Vad rätt proportioner är, är inte helt entydigt.

“Frågan är inte om det behövs uppföljning, utan vad det kommer/få att kosta”.

(Citat respondent #5)

Dock verkar en viktig bit av att förstå problemet som framgår speciellt i kommun 2 vara att bristen på uppföljning inte är något som man tänkt så mycket på, nämligen vem som skall ansvara för uppföljningen som är betydligt tydligare i kommun 4.

Att vara införstådd med att uppföljning är en nyttig funktion ligger till grund för både vilja och förståelse. Om man inte inser att det är ett problem, så sker inga åtgärder. Baserat på vår empiri besvaras delvis vår forskningsfråga då förståelse ofta verkar saknas där det som mest behövs.

5.1.2 Ansvarsfördelning

En del av att förstå handlar om tydliga roller och ett välfördelat ansvar. Det är därför av intresse att undersöka hur rollfördelningen är inom verksamheten, både gällande offentliga upphandlingar i allmänhet, och uppföljning i synnerhet

En respondent uttryckte sig följande angående ansvarsfördelningen:

“man har liksom flyttat ut lite grann av upphandlingen.

Först görs den här och sen ska den göras om där ute.”

(Citat respondent #5)

Man ser en paradox med en decentraliserad organisation med beställare ute i leden, men samtidigt ha en central styrning i form av regler och direktiv. En respondent var inne på det spåret, fast med andra utgångspunkter. Där medförde mer decentralisering större

handlingsfrihet för beställarna som i vissa fall missbrukar detta, och upphandlar exempelvis utanför ramavtalen.

“Det är inte ok att handla med skattepengar precis var som helst,
för så är det inte på några andra företag heller.”

(Citat respondent #4)

En majoritet av respondenterna anser att de upphandlingar som görs på nämndnivå, automatiskt tillskrivs ansvaret för hela upphandlingsprocessen. Man verkar anse att de som är närmast det praktiska arbetet, beställarna, även har det yttersta ansvaret. Vad vi kan se, brister ofta informationsutbytet angående om vem som ska följa upp. Om det nu är beställarna som främst är ansvariga, så är det i detta led som förståelse behövs. Detta bör inbringas med tillräcklig information och upplysning. Istället verkar det som att inget uttalat ansvar om vem som har skyldighet att följa upp ges.

Att människor tolkar saker olika, uppfattar otydlighet i målen, är faktorer som försvårar att förstå menar Lundquist. Den oklara ansvarsfördelningen fungerar därför som ett delsvar på vår frågeställning om varför det inte händer något trots att man verkar införstådd med problemet.

5.2 Kunna

5.2.1 Resurser

För att kunna, måste man även ha resurser och förutsättningar.

Att kunna genomföra det som avses, kanske är den mest fundamentala förutsättningen för styrning. Då krävs självfallet resurser, i synnerhet ekonomiska. Det var något vi hade i åtanke vid val av kommuner. Vi ville se eventuella skillnader som gick att hänföra till ekonomiska förutsättningar då just resurser främst pekats ut som förklaringsfaktor.

En av respondenterna sammanfattade området tämligen väl :

“Med gehör får man resurser.”

(Citat respondent #4)

Det gäller att framhäva hur betydelsefullt området är om man skall få några resurser.

Många av de övriga verksamheter hade önskat mer resurser för att förbättra sitt dagliga arbete med problemområdet, och man pekar återigen på att man då behöver ha politiken med sig.

Att öronmärka pengar till uppföljning är en väg att gå. Kommun 1, 2 och 3 kände alla att det vore en bra idé, åtminstone initialt så att området uppmärksammas. Kommun 4 var dock mer skeptisk till förslaget, och menade att det gäller att man införskaffar sig en förståelse, istället för att låsa pengar till något specifikt. Kommun 2 menade att på längre sikt fordras detta om pengarna skall fortsätta att investeras.

“Man måste nog lyfta de här frågorna ett snäpp till, och då kommer resurserna.”

(Citat respondent #5)

Med resurser, kommer också förstärkningar på området, fortsätter kommun 4. Om det finns övrigt bra förutsättningar i upphandlingsprocessen, kan det ligga till grund för bedrivning av bättre uppföljning. Det vill säga, om man inser och investerar i området offentlig upphandling, så kommer möjligheterna till uppföljning automatiskt.

Vid urvalet tog vi tog vi hänsyn till ekonomiska förutsättningar, baserat på skatteintäkter per capita. Kommun 4 utmärkte sig med ett klart högre snitt, 44 585. Denna kommun var också en av de mest framstående inom området. Kommun 3 hade också ett högt snitt, 41 101. Denna effekt var dock mer diskret i kommunen. Mycket kan bero på att man nyligen satt igång flera åtgärder, inom offentlig upphandling. Kommun 1, 2 och 5 ligger på snarlika siffror. Men vi märker vissa olikheter mellan de ändå.

Slutligen, på frågan ”Känner du att det är resurserna som är avgörande för att förbättra uppföljning?” får vi svaren av kommun 4 respektive 5:

“Ja, självklart!”

(Citat respondent #4)

“Hela samhället skulle jag vilja säga behöver resurser för uppföljning om man ska kunna satsa på det.”

(Citat respondent #5)

Resursbrist kan göra att det blir omöjligt att kunna implementera beslut. Detta har även SOU 2013:12 pekat på. Vi ser ett tydligt mönster, ju rikare kommun, desto bättre uppföljningsmöjligheter.

5.2.2 Praktiskt arbete

Med praktiskt arbete vill vi fastställa om respondenterna anser att de har förutsättningarna som krävs för att kunna bedriva uppföljning. Hämmar organisationen möjligheterna?

På frågan *Arbetar ni med uppföljning av offentliga upphandlingar, och iså fall hur?* fick vi varierande svar.

Detta gjordes ofta, men då med fokus på avtalstrohet, någon högre grad av annan uppföljning sågs ofta inte som möjligt i dagens läge.

Uppföljningsverktyg hade två av kommunerna begränsat med. Manuell handpåläggning krävdes ofta.

Detta är något som exempelvis SKL har påvisat, att uppföljningsarbetet underlättats om verksamheten har en god systematik för sina upphandlingar. Om så ej är fallet, kan det te sig svårt att göra något åt problemet, även om man vill och kan.

Dialogen med både leverantörer och beställare betonas av flera respondenter. För närvarande är den inte så utbredd, men man önskar bli bättre i framtiden. Till synes verkar det som att, åtminstone dialogen med beställare, blir bättre om organisationen är mindre och mer platt. Det var flera respondenter som sade sig en personlig kontakt med beställarna. Och även om den formella uppföljningen var begränsad, så hade kanske dessa mer informell uppföljning. En av respondenterna uttryckte det som gäller alla kommuner, antalet leverantörer är stort men utrymmet begränsat, och därför måste man prioritera sitt fokus.

Lundquist menar att resurser är vitalt för att kunna. Det krävs även en kompetens hos de anställda att implementera det som man avser att genomföra. Som vi har påvisat, i vårt

empiriska material, är respondenterna skeptiska till att kompetensen alltid finns i verksamheterna.

Då samtliga kommuner har en decentraliserad organisation, sker också en stor del av beställningarna ute i sektorerna. Här menade många av respondenterna att beställarkompetensen varierade kraftigt. Vissa var upplysta och insatta, medan andra krävde mycket stöd av den centrala upphandlingsenheten. I vissa fall hade inköparna och beställarna sin egen agenda, utanför de direktiv som hade getts från kommunledningen. Om upphandlingen fallerar redan på, exempelvis avtalstroheten, så ter det sig naturligt att det blir svårt att genomföra en ordentlig uppföljning.

Kommun 4 hade löst problemet med att etablera ett utvecklat inköpssystem som framförallt var tvingande för kommunen. Man fick inte, och till stor del kunde inte gå utanför detta. På så sätt tvingade man in inköparna i ett system man hade kontroll på, från centralt håll.

Detta kan vara en väg att gå, om man känner att man inte kan förbättra kompetensen ute i leden så får man kontrollera beställarna. Kommun 5 hade också ett välutvecklat inköpssystem, men det hade inte samma kontrollerande funktion. Dock lutade tendenserna till att så kommer bli i framtiden. Även kommun 3 hade som önskan att på längre sikt ha ett liknande system, där just ansvaret förflyttas mer centralt i kommunen.

Vilka tekniska, och organisatoriska verktyg en kommun har, påverkar mycket i hur arbetet med uppföljning sker. Men det är inte tillräckligt.

“...alltså upphandlingskompetensen behöver du ha ute i beställarledet för att kunna handskas med detta ordentligt, det har vi inte i Sverige.

Jag skulle påstå att det har du inte i ett enda land i hela Europa, i den omfattning som krävs här i Sverige. Och det påverkar.”

(Citat respondent #5)

De organisatoriska förutsättningarna, och framförallt, den bristande upphandlingskompetensen i beställarleden, har också givit ett delsvaret på vår frågeställning. I verksamheter där denna är stor är det också svårt att kunna åstadkomma en förändring.

5.3 Viljan att förändra

5.3.1 Politisk vilja

För att möjligheter skall ges till uppföljning är den politiska viljan av stor betydelse, det räcker inte att tjänstemännen vill genomföra ett beslut. Vilka signaler ges från uppifrån?

Viljan verkar ofta vara ett problem för kommuner då uppföljning sällan verkar prioriteras. Både kommun 1 och 2 menar att det behövs förändringar uppifrån, samtidigt som just den punkten varit avgörande för kommun 4 där politikerna snarare varit med och fått området prioriterat. Även kommun 5 har lyckats med den biten.

Det krävs att man har politiken med sig, att politiker inser att det är något som snarare gynnar än kostar. Det måste finnas en dialog mellan politiker och tjänstemän. Det handlar om prioriteringar, både i resurser och avsatt intresse vilket kommun 4 och 5 är tydliga exempel på. I kommun 1 verkade det som att politikerna inte ser de långsiktiga vinsterna, utan endast de kortsiktiga kostnaderna. Vikten av att ha politiken med sig delades av flera respondenter.

“Har man kommit in det, så ser man vinsterna, och kör på.
Och det är den dialogen kommun 4 har haft i många år.”

(Citat respondent # 1)

En av respondenterna argumenterar för att det inte räcker med medvetenhet hos politiker, utan att en organisationsförändring också krävs för att arbetet ska förbättras och effektiviseras. Man behöver ändra strukturen, med en ökad grad av samsyn. Det är något som delas av respondenten i kommun 1, som menar att just uppföljningsfasen är närmast självklar inom privat sektor, i och med vinstsyfte som ses som ett incitament och en annan kultur. Kommun 4 har ett mer tvingande system som verkar få hela organisationen med på tåget, om än det tar tid att få beställare liksom politiker att själva förstå uppföljningens nytta och funktion.

De flesta kommunerna för liknande resonemang, att politiker ibland tar beslut som de inte förstår konsekvenserna av. Kompetensen hos politiker är varierande och med det, även viljan som bör komma med förståelsen. Man tänker alltför ofta kortsiktigt på uppföljningsområdet och hyser en ovilja då det bara kostar pengar.

“Den svagaste länken är också den sämsta”.

(Citat respondent #5)

I diskussionen angående implementeringsteori argumenterade vi för att problemet kan ses ur detta perspektiv, trots att inga konkreta, formella beslut har tagits av riksdagen eller EU. Trots allt har fyra av fem kommuner någon form av uttryckt uppföljningspolicy på beslut från politikerna, precis enligt SKL:s rekommendationer. I vår komparativa studie har vi dock inte kunnat utröna om detta har haft någon markant effekt. I kommun 4 och 5 ser man en tydlig parallell mellan de politiska ambitionerna och det praktiska arbete som utförs. I kommun 3 är det uttryckt att uppföljning skall ske i synnerhet inom miljöområdet, detta verkar också vara fallet, men någon annan form av uppföljning var mer blygsam. I kommun 1 hade man också direktiv satta angående uppföljning. I detta fall verkar det dock inte ha ökat graden av uppföljning frekvent, vilket kan ses som att man ändå inte riktigt förstått nyttan av uppföljning.

Att beslutsfattare har viljan att bedriva uppföljning anser vi vara en grundförutsättning för att förbättra området. Vi ser en tydlig distinktion mellan kommunerna i denna fråga.

5.3.2 Positiv attityd på samverkan och centralstyrning

Under rubriken visas respondenternas inställning till hur man vill åtgärda problemet i form av samverkan med andra verksamheter, och genom extern styrning såsom en central myndighet eller lagändringar.

Mindre kommuner verkar generellt mer positiva till samverkan. Respondenten i kommun 2 sa exempelvis att det är en överlevnadsstrategi då de har mindre resurser och att det troligtvis kommer att vidgas med samverkan i framtiden, vilket andra kommuner höll med om. Samtidigt såg de större kommunerna 4 och 5 mindre anledning till samverkan och styrning uppifrån då de ansåg sig hittat en lösning.

Vidare menar de mindre kommunernas respondenter att även om attityden av samverkan är positiv hos tjänstemännen, så är det även en politisk fråga som handlar om förståelse och vilja.

Kommun 4 hade mer samverkan förr. Efter introduktionen av e-handeln har de mer gått sin egen väg då de hittat en lösning. Det går bra så länge man har ekonomin för det, mindre kommuner har det tuffare och då finns ett större behov av samverkan och centralstyrning. Centralstyrning ser kommunerna olika på. Kommun 4 och 5 tycker att reglerna som finns är mer än tillräckliga och mer skulle bara krångla till ett redan komplicerat regelverk. Komplexiteten i lagstiftningen förklarar kommun 5 med att det finns en inbyggd försvarslogik i att behålla det som det är, eftersom det finns många inom det juridiska området som tjänar pengar på den byråkratiska apparaten som kan ses som en slags ovilja gentemot de som vill ha mer uppföljning implementerat, vilket inte skulle spegla teoribilden. Kommun 4 och 5 verkar vilja sköta det på sitt sätt då de har hyfsade förutsättningar för det. Respondenten i kommun 1 såg det som positivt och hade en vilja att driva verksamheten framåt, av den anledningen att det är bra om det finns spetskompetens på ett håll, då mindre kommuner knappast har resurser och behöver den hjälp de kan få.

“Alla behöver inte uppfinna hjulet.”

(Citat respondent #1)

Det ser vi som en slutsats i direkt relation med resurser. Flera respondenter såg det som ett naturligt steg att i framtiden samverka mer som en överlevnadsmekanism, men att det inte kommit igång ordentligt. På ett område som uppföljning finns det vissa stordriftsfördelar genom att samordna och centralisera dessa åtaganden i en större apparat.

Attityden till samverkan och centralstyrning besvarar delvis vår forskningsfråga om varför inget händer, eller snarare hur man vill förbättra situationen. Vad vi kan slå fast är att viljan finns i de kommuner där uppföljningen är som mest eftersatt, men då främst hos tjänstemännen.

Kapitel 6- Slutsats

I det sista kapitlet redovisar vi de främsta orsakerna som vi kommit fram till i vår analys. Här ges även förslag på hur man skall komma till rätta med problemet i framtiden.

6.1 Huvudsakliga bakomliggande faktorer

Efter avslutad analys av empirin kan vi konstatera att det finns ett antal påverkansfaktorer bakom varför uppföljning av offentliga upphandlingar bedrivs i såpass liten utsträckning som det görs. Men de två faktorer, som vi anser vara avgörande, är *resurser* och *politisk vilja*. Det förstnämnda i form av att man tillgodoses med tillräcklig personal och finanser. Har man detta så kommer man även på sikt få den *upphandlingskompetens* som också är vital. Det sistnämnda berör politikernas inställning till uppföljning. Som vi kan se det, så räcker det inte med att tjänstemännen är införstådda med problemet. Det är politikerna som avgör hur resurserna skall användas, man måste därför ha en politisk ledning som arbetar med tjänstemännen, och inte emot dem.

De två är i nära relation med varandra. Vi ser en tydlig distinktion mellan kommunerna.

I kommun 1 och kommun 2, där den politiska viljan är låg och ansvarfördelningen diffus, ser man att det krävs en attityd- och organisationsförändring, för att kunna följa upp mer systematiskt. Uppföljning är inte en del av kommunernas dagliga arbete.

Kommun 3 är intressant då det föreligger som att den ligger i mellan de andra två kategorierna. Den politiska viljan har förstärkts, och med denna även de organisatoriska förutsättningarna. Men då alla dessa initiativ är så pass nya, så har man ännu inte hunnit etablera tydliga rutiner.

I kommun 4 respektive kommun 5 har arbetet med uppföljning i viss mån utvecklats och implementerats. I dessa kommuner förklarar man bristen av uppföljning med att man har resursbrist.

Dessa orsaker ser vi som avgörande till varför uppföljning är eftersatt.

I den första kategorin så har en viss *förståelse* etablerats. Men beställarleden, och framförallt beslutsfattarna har inte den grad av förståelse som krävs, ännu. Att *förstå* är en förutsättning. Är inte detta uppnått, så är det väldigt svårt att *vilja* och framförallt att *kunna*.



I den andra kategorin så har man förstått. Även *viljan* till att förändra har initierats och lett till konkreta åtgärder. Men man är i ett så tidigt stadiet, att det är svårt att utröna om man *kan*.



I den tredje kategorin av kommuner har både tjänstemän och beslutsfattare *förstått* problemet, man har en *vilja* att åtgärda, och nu behöver man förutsättningarna för att *kunna*.



6.2 Framtida åtgärder

I SOU 2013:12 yrkar man på att resursbrist är en stor bidragande orsak till att uppföljning inte sker i den grad man önskar. Denna slutsats kunde även vi konstatera. Resurser är vitalt för att området skall förbättras. Men då kan man ställa sig frågan, vid vilken nivå anses tillgången av resurser vara rimlig? Vid vilket skede har kommuner så pass mycket pengar att resurserna helt enkelt trillar in? Självfallet aldrig, det kommer ständigt att vara en kamp om pengarna, där mer samverkan för mindre kommuner är ett måste då de aldrig själva kommer kunna motsvara de krav som ställs med de resurser de förfogar över. Därför är resursbrist ett enkelt svar på en komplicerad fråga. De ansvariga som arbetar med offentlig upphandling måste belysa att uppföljningar är viktigt, något som alla tjänar på långsiktigt. Beslutsfattarna får inte se uppföljning som ett tvång, istället skall det ses utifrån vad det är, ett naturligt steg i processen som hjälper verksamheter att dra lärdom och utveckla sin organisation. När kommuner väl kommer till denna slutsatsen, kommer säkerligen graden av uppföljning att öka.

Kapitel 7- Källförteckning

7.1 Böcker

Almqvist, Roland

New Public Management- om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll

Egypten: 2011

Liber AB

Bergman, M, Nilsson, J-E, Pyddoke, R.

Den svåra beställarrollen- Om konkurrensutsättning och upphandlingar i offentlig sektor

Mölnlycke: 2005

SNS Förlag

Ekengren, Marie & Hinnfors, Jonas

Uppsatshandbok- hur du lyckas med din uppsats

Danmark: 2006

Studentlitteratur

Hill. Michael & Hupe, Peter

Implementing Public Policy- an introduction to the study of operational governance

Storbritannien: 2009

SAGE Publications Ltd

Hill, Michael

The Public Policy Process

Malaysia: 2013

Pearson Education Limited

Lipsky, Michael

Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services United States of America

1980

Russell Sage foundation

Lundqvist, Lennart

Implementation Steering - An Actor- Structure Approach

Sweden: 1987

Studentlitteratur

Pressman, L. Jeffrey & Wildavsky, B. Aaron

Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or Why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development

administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes

USA: 1973

University of California Press

Rothstein, Bo (huvudförfattare) Sannerstedt, A (styckesförfattare)

Politik som organisation- Förvaltningspolitikens grundproblem

Stockholm: 2003

SNS Förlag

7.2 Rapporter

Konkurrensverket, 2012:6: *Siffror och fakta om offentlig upphandling- statistik om upphandlingar som genomförts under 2011*

Stockholm: Konkurrensverket

SOU 2013:12: *Goda Affärer: En strategi för hållbar offentlig upphandling*

Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer

SOU 2012:32: *Upphandlingsstödet framtid*

Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer

SOU 2011:73 *På jakt efter den goda affären: Analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*

Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer

Sveriges Kommuner och Landsting, 2012.08.20: *Kvalitetssäkrad välfärd: Erfarenheter av uppföljning*

Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Kommuner och Landsting, 2012.06.05: *Kvalitetssäkrad välfärd: Att följa upp verksamhet*

Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting

7.3 Internet

Ale Kommun; Hämtad: 2013.05.15 från:

<http://www.ale.se>

Konkurrensverket; *Om offentlig upphandling*. Hämtad 2013.05.16 från:

http://www.kkv.se/t/SectionStartPage_____6244.aspx

Konkurrensverket; *Effektivare energimarknad*. Hämtad 2013.05.20 från:

<http://www.kkv.se/t/NewsPage.aspx?id=2411>

Konkurrensverket; *Konkurrensverket följer upp beslut*. Hämtad 2013.05.20 från:

<http://www.kkv.se/t/NewsPage.aspx?id=2386>

Kungsbacka Kommun; Hämtad 2013.05.15 från:
<http://www.kungsbacka.se>

Lerum Kommun; Hämtad 2013.05.15 från:
<http://www.lerum.se>

Lilla Edet Kommun; Hämtad 2013.05.15 från:
<http://www.lillaedet.se>

Miljöstylningsrådet; *Uppföljning*. Hämtad: 2013.05.06 från:
<http://www.msrl.se/sv/Hem/Uppdrag/Livsmedel/Upphandla-livsmedel/Upphandlingsprocessen/Uppfoljning/>

Nationalencycledin; *Implementering*. Hämtad 2013.05.16 från:
<http://www.ne.se/implementering>

Statistiska Centralbyrån; Befolkningsstatistik: *Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2012 och befolkningsförändringar 2012*. Hämtad: 2013.04.23 från:
http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____350652.aspx

Statistiska Centralbyrån; *Räkneskapsammandrag för kommuner och landsting*. Hämtad 2013.05.15 från:
http://www.scb.se/Pages/ProductTables____11904.aspx

Upphandlingsbolaget- Göteborg Stad; Hämtad 2013.05.15 från:
<http://www.upphandlingsab.goteborg.se/>

7.4 Intervjuer

Brunberg, Göran, chef Upphandling & Carin Bergdahl, chef Specialist och Uppföljning, Upphandlingsbolaget, 2013.04.16

Olsson, Berith, upphandlare, Lerum Kommun, 2013.04.15

Pernheim, Catarina, upphandlingschef, Ale Kommun, 2013.04.12

Saetre, Lotta, enhetschef/upphandlare, Kungsbacka Kommun, 2013.04.16

Varga, Ewa, upphandlare, Lilla Edet Kommun, 2013.04.12

Bilaga

Intervjufrågor

Bakgrundsfrågor

1. Hur länge har du arbetat på den position du har idag?
2. Har du haft någon annan yrkesroll förknippad med upphandlingar tidigare?

Organisatoriska frågor

3. Arbetar ni med uppföljning av offentliga upphandlingar kontinuerligt, och i så fall, hur går det till - t. ex dialog med aktörer/ företag?
4. Hur ser er centrala statistik ut för offentliga upphandlingar - Finns det något tex digitaliserat system för dessa inom kommunen? Uppföljning
6. Har du någon uppfattning om över hur stor andel av upphandlingarna som har uppföljning?
7. Tycker du att området är eftersatt i kommunerna, eller bedrivs det på en rimlig nivå, utifrån förutsättningarna, enligt dig? (Det är alltid prioriteringar, oavsett hur mycket pengar man har)
8. Vems är ansvaret för att uppföljning skall bedrivas - Politiker i nämnderna, tjänstemän i de enskilda förvaltningarna, eller upphandlingsenheten? Dels hur det är formellt och dels hur det fungerar i praktiken?
9. Gentemot de med ansvar: Vilket utrymme eller möjlighet har ni för att fatta beslut och styra verksamheten i ny riktning i enlighet med utvecklingen på området? Handlingsfrihet
10. Har ni någon samverkan med andra kommuner angående upphandling och uppföljning, och hur går den då till? Formulera om, berätta om samarbeten istället.

Centrala direktiv

11. Hur väl insatta är ni i den aktuella diskursen som finns på området, och om den generella bristen på uppföljning, som t. ex SKL, Kammarkollegiets rekommendationer, SOU understryker existerar?
12. Hur ser du på centralstyrning på nationell nivå eller regional, i form av regelverk eller en nyinstiftad myndighet som verkar för ökad uppföljning?

Personlig åsikt

13. Hur ser du på uppföljning, är det viktigt, eller är det en upphaussad del av upphandlingen?
14. I vilken grad tillämpar kommuner valfrihet och externa aktörer i sin verksamhet? Ser du en risk med att detta medför en högre grad av uppföljning? Anser du att politikerna är medvetna om det praktiska arbete som blir en konsekvens av deras beslut?

15. Om man ser på de tendenser som varit i kommuner, känner du att behovet av uppföljning har ökat, med den ökande graden av decentralisering?

16. Anser du att politiker bör öronmärka pengar till just uppföljning av projekt? Förutsatt att de är dessa som i praktiken avgör var resurserna skall gå? Kanske så redan skett då ni har en avdelning som handlar om just uppföljning.