



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Uppföljning av kontraktskrav i avtal tecknade inom LOU

En empirisk studie av uppföljning av inköp av tjänster inom Lagen om offentlig upphandling

J. Billing och K.Kristiansson

Magisteruppsats i Organisation och Ledarskap 2013

Företagsekonomi Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet

Handledare Lars Norén

Sammanfattning

Denna uppsats behandlar området uppföljning av kontraktsskrav av avtal tecknade inom Lagen om Offentlig Upphandling (LOU). I mars 2013 utkom den statliga upphandlingsutredningens slutbetänkande "Goda Affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling" (SOU 2013:12) vilken bland annat konstaterade att uppföljningen av kontraktsskrav är av mycket stor vikt för att säkerställa såväl konkurrens som en god affär. Samtidigt konstaterar utredningen att uppföljningen av kontraktsskrav är relativt låg. Denna problematik är utgångspunkten för denna uppsats vars syfte är att belysa hur uppföljning av kontraktsskrav kan fungera i praktiken, men också att ge möjliga förklaringar till varför så låg andel kontrakt som tecknas inom LOU faktiskt följs upp.

För att uppnå syftet har sju intervjuer med såväl den upphandlande som den utförande sidan genomförts, vilka valts ut och strukturerats i form av två fallstudier. Just studier som analyserar såväl den upphandlande som utförande sidan är, i författarnas mening, för få och för att betona detta valdes nätverksteori som huvudsakligt analysverktyg för att uppnå studiens syfte. Uppsatsen tar även in aspekter från inom området vanligt förekommande teoribildningar, så som kontraktstyrning och den för området klassiska "Markets and Hierarchies", för att ge möjligheter till en diskussion om hur detta klassiska inköpsdilemma kan relateras till inköp inom LOU och möjligheterna till uppföljning och kontroll. Studiens bidrag är dels en empiriskt förankrad beskrivning av hur uppföljning görs men kommer också fram till uppföljning faktiskt utförs i stor utsträckning – dock inte på det strukturerade och kontuerliga vis som SOU:n efterfrågar. I slutsatsen behandlas även det faktum att brist på struktur och förtroendeskapande mycket väl kan vara en nödvändighet för att göra en god affär, trots en ökad korruptionsrisk.

Abstract

This thesis examines the verification of the terms and conditions stated in contracts based on the Public Procurement Act. In March 2013 the Swedish state procurement commission released " Good Business - A Strategy for Sustainable Public Procurement " (SOU 2013:12), which found that the proportion of control and verification is relatively low. The thesis examine how verification is carried out and looks for an explanation to why verification is not more oftenly performed. To answer these questions two case studies, based on seven semi-structured interviews, is presented as the empirical material. Network theory has been used to analyse the empirical results, and aspects of commonly used theories such as contract management and "Markets and Hierarchies" by Williamson has also been taken into account. The thesis ascertains that verification of the contracts terms and conditions actually is being performed to a significant level but it is not however carried out in a structured maner but rather in an ad-hoc form. The thesis concludes that trust and relation-building between parties might be a necessary component in minimizing transaction costs, even though said relation-building undermines the anti-corruption aspects of the Public Procurement Act.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Abstract	2
Innehållsförteckning	3
Bilagor	4
Bildförteckning	5
Inledning	6
Bakgrund, problemställning och syfte	7
Praktisk relevans för studien	8
Teoretisk relevans för studien	8
Problemställning	10
Studiens syfte	10
Begreppsförklaringar	11
Metod	12
Något om epistemologiska frågor	12
Fallstudien	12
Avgränsningar	13
Urval	13
Insamlingsmetod	14
Analys av insamlad data	16
Studiens tillförlitlighet	17
Teoretiska analysverktyg	19
Nätverksteori	19
Grundläggande nätverksteori	19
Typer av Nätverk	22
Skalor och distribution	24
Marknad, hierarki och kontraktsstyrning	25
Empiri	28
Så fungerar Lagen om offentlig upphandling	28
Primärkällor – intervjuer med personer verksamma inom LOU	31
Fall 1 – Bygg- och underhållsreparering inom väg	31
Fall 2 – Ramavtal inom mediatjänster	41

Analys	49
Inledande Analys	49
Problemställning Ett – Hur fungerar uppföljning av ställda kontraktskrav vid inköp av tjänster och entreprenader inom lagen om offentlig upphandling?	49
Problemställning Två - Vilka möjliga anledningar finns till att så låg andel av kontrakt följs upp på ett strukturerat sätt?	51
Kommentarer utifrån Williamson och Bryntse	53
Nätverksanalys	54
Grundanalys.....	54
Fördjupad Analys och Summering.....	58
Slutsats	61
Förslag på vidare studier	62
Referenser	63
Böcker.....	63
Artiklar	63
Skrifter	64
Hemsidor	64

Bilagor

Bilaga 1 – Intervjuguide

Bilaga 2 – Intervjuinformation

Bilaga 3 – Sammanfattning av fallstudier SOU

Bilaga 4 – Sammanställning individbaserade nätverk

Bildförteckning

Bild 1. Enkelt nätverk

Bild 2. Gradfördelning enligt enkelt nätverk

Bild 3. Nätverkstyper

Bild 4. Small-world

Bild 5. Fördelning

Bild 6. Kontraktstyrning enligt Bryntse

Bild 7. Upphandlingsprocessen

Bild 8. Krav i relation till uppföljningsbarhet enligt Teknisk Konsult

Bild 9. Nätverk: Fallstudie Ett

Bild 10. Nätverk: Fallstudie Två

Bild 11 .Gradfördelning: Fallstudie Ett

Bild 12. Gradfördelning: Fallstudie Två

Inledning

Årligen beräknas den offentliga upphandlingen i Sverige uppgå till ca 550-600 miljarder kronor (SOU 2013:12, 80) något som skämtsamt gör att den ibland kallas den Ofantliga Upphandlingen. Att offentlig upphandling, just på grund av sin ekonomiska tyngd, kan vara ett viktigt medel för att nå mål inom andra politiska områden är vedertaget inom politiken. Hektisk debatt flammar dock emellanåt upp såväl politiskt som i media om den faktiska effektiviteten av offentlig upphandling. Många minns entreprenören som upphandlades för järnvägsunderhåll och som löstes ut av Trafikverket för 125 miljoner kronor efter att ha misskött sitt uppdrag. När en ny entreprenör sedan skulle utses, vilket lagligen måste göras genom offentlig upphandling, vann samma entreprenör delar av det kontrakt denne löstes ut ifrån¹.

Att allmännyttans medel används på effektivast möjliga vis är viktigt både för de styrande politikerna som den bredare allmänheten då det i slutändan handlar om skattepengar. Idag är dock den offentliga upphandlingen reglerad i så hög grad att man kan ställa sig frågan om ett effektivt användande av resurser överhuvudtaget möjliggörs inom detta regelverk? Jodå, troligen hindrar inte lagstiftningen kring inköpsmetodiken kvalitén per se men däremot kräver den att två saker sköts mycket noggrant för att säkerställa kvalitén - dels att kontraktet så exakt som möjligt måste precisera vad som skall köpas in och dels att det som står i kontraktet faktiskt efterföljs. Denna uppsats behandlar det senare området, hur en sådan efterföljning säkerställs eller med andra ord; uppföljning av kontraktskrav inom LOU.

¹ Den ursprungliga entreprenaden delades i den nya upphandlingen upp i tre fristående entreprenader, varav den tidigare entreprenören vann en.

Bakgrund, problemställning och syfte

Detta kapitel inleds med en kort beskrivning av historiken bakom och syftet med att reglera den offentlig upphandlingen. Därefter behandlas den praktiska och teoretiska relevansen för denna uppsats vilket utmynnar i uppsatsens problemställning och syfte. Kapitlet avslutas med en genomgång av de definitioner och begrepp som kommer att användas i texten.

I Sverige har offentlig upphandling reglerats sedan 1800-talet (Sundstrand 2010, 23) men det var först i och med Sveriges delaktighet i nuvarande EU som Lagen om Offentlig Upphandling tillkom. Redan 1991 lämnade Sverige in en ansökan för medlemskap i dåvarande EG och år 1994 införlivades Lag (1992:1528) om offentlig upphandling (numera kallad den äldre LOU) vilket var ett steg mot att inkludera Sverige i en gemensam Europeisk marknad. När Sverige sedan anslöt till EU 1995, blev Sverige också skyldigt att följa EU:s direktiv. När EU-direktiv [2004/18/EG](#) skulle inarbetas i Svensk Lagstiftning tillkom Lag ([2007:1091](#)) om offentlig upphandling - den nu gällande. Lagen om offentlig upphandling krävställer en viss metodik vid inköp för offentliga organisationer och bygger på fem grundantaganden som kan sammanfattas i den s.k. generalklausulen, här hämtad ur Sundstrand (2010, 48):

”Upphandlande myndighet skall behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandling skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas”

Lagen har främst två syften; att LOU skall verka som ett medel för motverkandet av korruption och diskriminering samt att säkerställa en effektiv användning av allmännyttans resurser². I den bästa av världar borde dessa två syften samverka, det vill säga att undvika svågerpolitik genom att skapa en lägsta-pris konkurrens borde medföra offentliga medel användas på bästa sätt. Det finns dock de som hävdar att LOU istället kan skapa ett vågskålsförhållande mellan icke-korruption och effektivt användande av offentliga medel. Kelman (2002) har bland annat pekat på denna utveckling i USA under 1990-talet, där syftet att motverka diskriminering och svågerpolitik fick större tyngd än att göra ett ekonomiskt fördelaktigt inköp. Även svenska statliga utredningar har hävdad detta (SOU 2011:73, SOU 2013:12); det finns risk att goda affärer får stå tillbaka av rädsla för att inte följa den reglering som finns på området. Hur offentlig upphandling bäst tar tillvara allmännyttans intresse har varit ett hett diskussionsämne under hela den tid LOU har varit gällande. Kanske fick regeringen nog av den utbredda kritiken och 2010 tillsattes den s.k ”Upphandlingsutredningen” vars bakgrund beskrivs på regeringens hemsida (hämtad 2013-04-29):

”Regeringens motiv var flera, bland annat att få underlag till den då förestående översynen av EU:s upphandlingsdirektiv men också att beakta den utbredda kritiken mot gällande upphandlingslagstiftning och dess tillämpning.”

² Se exempelvis Konkurrensverkets hemsida (www.kkv.se) för diskussion om syften med LOU

Praktisk relevans för studien

Upphandlingsutredningens uppdrag var bland annat att utvärdera hur LOU fungerar ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv. Slutrapporten från Upphandlingsutredningen blev uppskjuten inte bara en utan två gånger, vilket möjligen speglar komplexiteten i frågeställningarna kring LOU. Slutrapporten släpptes den 5:e Mars 2013 med titeln "Goda Affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling" (SOU 2013:12). SOU:ns slutsats är att för att uppnå goda affärer inom LOU kräver strategiskt arbete i alla led. Utredningen menar att detta strategiska arbete skall möjliggöras genom att förbättra ett antal punkter, bland annat genom att öka kompetensnivån i de upphandlande enheterna och att få till stånd ett helhetstänkande, men även att *förbättra uppföljningen*. Att just uppföljning är gravt eftersatt skriver Upphandlingsutredningen ett flertal gånger i sin rapport, bland annat (SOU 2013:12, 55):

"...knappt 25 procent av de upphandlande myndigheterna och enheterna i utredningens egen undersökning uppgav att upphandlingskontrakten regelbundet följs upp. I övriga upphandlingar, dvs. i tre av fyra fall, verkar ingen uppföljning av kontrakten göras alls.

25%, en alarmerade siffra. Eller? För att säkerställa konkurrens och effektivt användande av de offentliga resurserna är kontraktskravens utformning samt uppföljning av dessa krav A och O. Ändå görs regelbunden uppföljning i knappt ett fall av fyra. En synbar motsättning. SOU:n ger också ett flertal förslag på hur uppföljningen skall förbättras. Dessa förslag innefattar såväl generella synpunkter, så som att kompetensen om upphandlingsfrågor måste öka och att upphandlingens alla delar måste ses som en strategisk fråga, som uppföljningsspecifika, exempelvis att elektroniska verktyg för att underlätta uppföljning behövs, att det bör finnas en uppföljningsplan (där vad, hur, av vem och med vilken frekvens är beskrivet) samt resultatet av uppföljningen måste dokumenteras och kommuniceras med leverantören. Denna studies praktiska relevans ligger i att undersöka varför en så låg grad av uppföljning genomförs, och huruvida SOU:n presenterade förslag skulle ge önskvärt resultat.

Teoretisk relevans för studien

Frågan kring den synbara motsättningen och varför det ser ut på det viset, men även huruvida det verkligen är ett problem, blir så pass intressant att det kan förutsättas att området och frågan studerats tidigare. Inför nedanstående litteraturgenomgång – vars syfte är att klargöra studiens teoretiska relevans – är det därför av vikt att förstå att litteraturgenomgången definieras av två nyckelbegrepp vilka i sin tur styrt urvalet av tidigare forskning. Det ena avser *inköp i offentlig verksamhet*, vilket är vad LOU reglerar. Det andra avser *uppföljning* av inköp i offentlig verksamhet, vilket ligger utanför LOU:s reglering.

Såväl inköp i offentlig verksamhet som den eventuella uppföljningen av dessa inköp är svårt att förstå utan att det sätts i relation till övrig forskning kring den offentliga sektorns utveckling. Därför ges en kort introduktion till begreppet New Public Management (NPM) – ett samlingsbegrepp som kan sammanfattas med att den offentliga sektorn alltmer efterliknar den privata³. Det som sker i den privata sektorn får följaktligen konsekvenser för vad som sker i den offentliga, vilket gäller såväl

³ För den intresserade har Brignall och Modell (2000) har gjort en mycket fin sammanfattning av framväxten av NPM samt vilka svårigheter och konsekvenser detta kan skapa och ge.

inköp i offentlig verksamhet som uppföljningen därav. Vad gäller uppföljning av verksamheter inom den privata sektorn fick detta ett kraftigt uppsving på 80- och 90-talet då fokus på uppföljning av enbart finansiella nyckeltal och siffror alltmer ifrågasattes. Krav ställdes på att andra faktorer än de finansiella måste till för att kunna bedöma ett företags effektivitet och i längden möjlighet till överlevnad och framgång⁴. I enlighet med NPM återfinns detta fokus numera även inom den offentliga sektorn – en verksamhets effektivitet kan inte enbart bedömas genom att granska ekonomiska tal. På samma sätt kan ett inköp inte enbart bedömas på dess pris utan andra faktorer så som kvalitet och sociala- och miljömässiga krav är lika viktiga. Inköp inom offentlig verksamhet, vilket brukar benämnas Public Procurement eller Public Supply, har därför ett brett spann av studier kopplat till sig där vissa har ett strikt ekonomiskt fokus medan andra diskuterar mervärden och livscykelperspektiv. För den intresserade ger Thai (2001) en bra, om än något gammal, mer djuplodande introduktion till ämnet. Vidare ger Zheng et al (2007) en framställning av Public Procurement och dess framtid. Det enorma forskningsområdet kring inköp i offentlig sektor kräver dock vidare avgränsning och därför följer fortsättningsvis främst studier kring just uppföljning av inköp inom offentlig sektor.

Bland forskningen om uppföljning av inköp inom offentlig sektor kan två generella områden skönjas; syftet med att göra uppföljning överhuvudtaget samt hur uppföljning görs. I området som berör mening eller syftet med att följa upp överhuvudtaget ("varför?"), ligger tyngdpunkten på artiklar som argumenterar för vikten av att uppföljning görs för att på så sätt säkerställa bästa resursutnyttjande - vissa med förbehållet att uppföljningen måste vägas mot kostnaden att utföra den. Här återfinns en aktuell studie som genomfördes på uppdrag av Upphandlingsutredningen och publicerades som bilaga till delbetänkande SOU 2011:73, en enkätstudie av Jerker Holm. Holms främsta bidrag är det faktum att trots att offentlig upphandling tar stora transaktionskostnader i anspråk (uppskattningsvis ca 1,1 miljard per år) är de besparingar som görs genom konkurrensutsättningen större (uppskattningsvis ca 22 miljarder per år). Mer relevant för denna uppsats är att Holm även tar upp vikten av avtalsuppföljning. Holm hävdar att uppföljning är av största vikt för att säkerställa kvaliteten i det inköpta men hans studie visar också bland annat att 51% av de svarande har en önskan men inte resurserna att genomföra avtalsuppföljning och att endast 24% genomför kontinuerlig avtalsuppföljning. Holm menar också att det är rimlig att varan eller tjänstens karaktär avgör graden av uppföljning – inköp av mer komplexa och svårdefinierade varor och tjänster bör alltså innehålla en större grad av avtalsuppföljning.

En intressant vinkel på syftet med att göra uppföljning, är att det inte bara är viktigt att göra uppföljning för att säkerställa effektivt resursanvändande utan även för att kunna bedöma politiska mål och i förlängningen därmed också säkerställa demokratin. Här skriver exempelvis Tilbury (2004) om uppföljning som ett verktyg för att kunna bedöma om de politiska målen blivit uppfyllda samt skapa debatt huruvida rätt saker faktiskt görs.

Det andra området diskuterar hur uppföljning görs och kan innehåller både deskriptiva studier⁵ och normativa studier. De normativa studierna återfinns i stor mängd, främst inom managementlitteraturen. Rendon (2008) argumenterar exempelvis för att specifika metoder för uppföljning måste utformas och föreslår en specifik metod för att bedriva sådan uppföljning. Att föreslå "best-practice"

⁴ Eccles (1991) har gjort en god sammanfattning av dessa processer som inte kommer beröras mer här.

⁵ Deskriptiva studier inom området beskriver hur uppföljning faktiskt genomförs och kan vara både renodlat beskrivande eller delvis också förklarande

eller specifika framgångsmetoder kan dock ifrågasättas och Behn (2003) argumenterar istället för att uppföljningen och dess metoder måste anpassas till syftet av uppföljningen.

Vid en genomgång av de deskriptiva studierna märks dock en avsaknad av minst ett perspektiv – leverantörens. De allra flesta studier som berör området tar enbart upp och beskriver den upphandlande myndigheten och inte den utförande. Ämnet behandlas så som att den upphandlande myndigheten dikterar villkoren och leverantören anpassar sig till sagda villkor. Detta kan tyckas underligt, då leverantörerna i praktiken sällan är en homogen grupp och dessutom ofta har egna motiv. Vidare kan det tänkas att det finns andra aktörer och intressenter som också kan influera eller till och med vara delaktiga i uppföljningen. Genom att ta hänsyn till leverantörens perspektiv såväl som andra möjliga aktörer som kan påverka eller påverkas av uppföljning, bör denna studie kunna bidra till en mer nyanserad bild av den uppföljning som görs av inköp i offentlig sektor. Därmed är den teoretiska relevansen fastställd.

Problemställning

I föregående kapitel har en genomgång gjorts av såväl studiens praktiska som teoretiska relevans. För att tydliggöra att studien verkligen kommer ha den relevans som beskrivits ovan kommer två specifika forskningsfrågor att ställas. Mer konkret kommer denna uppsats att beskriva hur uppföljning går till i praktiken från såväl upphandlande som utförande sida för att försöka ge en mer komplett bild av komplexiteten kring uppföljningsfrågor än vad tidigare studier på ämnet gjort. Denna uppsats skall därmed bidra till att besvara följande frågor:

- 1) Hur fungerar uppföljning av ställda kontraktskrav vid inköp av tjänster och entreprenader inom lagen om offentlig upphandling?**
- 2) Vilka möjliga anledningar finns till att så låg andel av kontrakt följs upp på ett strukturerat sätt?**

Detta kommer genomföras genom att ha fokus på de relationer och nätverk som finns mellan leverantörer och beställare på en individuell nivå.

Studiens syfte

Studiens syfte är därmed att belysa hur uppföljning av kontraktskrav kan fungera i praktiken, men också att ge möjliga förklaringar till varför så låg andel kontrakt som tecknas inom LOU faktiskt följs upp.

Begreppsförklaringar

För en ökad förståelse bör läsaren ha kännedom om några allmänna definitioner av begrepp som kommer att användas. Först; med **upphandlande myndighet** avses alltid alla organisationer som omfattas av LOU, en definition som ofta används i litteraturen inom området⁶. Begreppet kan alltså innefatta såväl exempelvis kommuner och landsting som statliga bolag och verk.

Poängteras bör också skillnaden mellan begreppen **uppföljning** och **utvärdering**. Utvärdering är i denna studie kopplat till att, med hjälp av erfarenheter från tidigare upphandlingar, skapa ett så bra förfrågningsunderlag som möjligt. Uppföljning å andra sidan är kopplat till att kraven i ett givet förfrågningsunderlag kontrolleras – följs upp – vilket även är fokus i denna studie.

Förfrågningsunderlag och **kontrakt** används synonymt. Likväl används begreppen **utförare**, **leverantör** och **entreprenör** synonymt.

⁶ Se exempelvis Sundstrand (2010, 50)

Metod

Detta kapitel inleds med de grundläggande epistemologiska överväganden som författarna till denna uppsats tagit hänsyn till. Därefter beskrivs metodvalet fallstudier i generella ordalag för att sedan gå in på det faktiska insamlandet av det empiriska materialet och hur det analyserades. Kapitlet avslutas med en kritisk granskning av författarnas metodval och genomförande.

Något om epistemologiska frågor

De epistemologiska frågorna, som behandlar frågor om kunskap, skiljer sig från de mer tekniska metodfrågorna genom sin mer filosofiska art. I enlighet med Silvermans (2001, 7) rekommendationer kommer inte en diskussion om vetenskapsfilosofi föras här utan detta lämnas till de forskare som fördjupar sig i detta ämne. Något bör dock nämnas om forskningsansats; hur själva processen för att nå kunskap bedrivs⁷. Historiskt har denna delats upp i induktiv eller deduktiv ansats. Induktion beskrivs då som en process som startar i insamlandet av empiriska data för att sedan dra generella slutsatser medan deduktion startar i generella antaganden varifrån en slutsats dras. Dessa två varianter behöver dock inte ställas i motsatsförhållande utan kan ses som två sidor av samma mynt i en typ av cykliskt förhållande. Teorell och Svensson (2007) har benämnt dessa cykliska förhållanden hypo-deduktion eller abduktion beroende på i vilken ansats som används som första steg, men konstaterar också att dessa två metoder i sin tur kan kombineras.

Den process som använts för att nå den kunskap som förmedlas i denna uppsats är trots ovanstående möjliga etiketter inte lätt att definiera. I samhällsvetenskaplig forskning finns i grunden alltid forskarens förförståelse, vilket medför att sökningen av teoretiska referensramar och analysverktyg kan pågå samtidigt som det empiriska materialet samlas in och tar form. Den studie som presenteras i denna uppsats har haft ambitionen att utgå från empirin för att sedan med hjälp av teoretiska analysverktyg försöka förstå och analysera den verklighet författarna tyckte sig möta.

Fallstudien

Som metod för att samla in det empiriska materialet, och i förlängningen även besvara de frågor som ställdes i problemförmleringen, valdes fallstudien. Fallstudien innebär att empiriskt och djupgående undersöka ett *nutida fenomen inom dess kontext där gränserna mellan fenomenet och kontexten inte är tydliga* (fritt översatt från Yin 2009, 18). Anledning till att just fallstudien valdes som metod är att den, enligt Yin (2009), lämpar sig väl till att förklara ett nutida fenomen främst genom att ställa frågor i formen av hur och varför. Detta stämmer väl in på uppsatsens syfte och därmed på de valda forskningsfrågorna.

Vissa svårigheter med att applicera metoden finns dock - främst avseende begreppet kontext. I sin vidare mening skulle kontexten kunna vara regelverket kring lagen om offentlig upphandling. I mer konkret mening, och tydligare kopplat till studien i sig, är kontexten den inter-organisatoriska miljö och som respondenterna vistas i. I författarnas mening utgör dock båda varianterna olika nivåer av kontext och därför kommer de båda att presenteras i det empiriska avsnittet. LOU och dess användande beskrivs på ett mer generellt och övergripande plan i inledningen till empirin eftersom

⁷ För en djupare diskussion om ämnet, se exempelvis Teorell och Svensson (2007, 49) eller McIntyre (2005, 34)

lagen i sig inte skiljer sig mellan olika typer av organisationer per se. Den inter-organisatoriska kontexten och marknaden beskrivs istället direkt relaterat till fallstudierna.

Avgränsningar

När det talas om offentlig upphandling inkluderas vanligtvis upphandling inom Lagen om Offentlig Upphandling (LOU), Lagen om Upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) och Lagen om valfrihetssystem (LOV)⁸. LUF reglerar inköp av varor, tjänster och byggtreprenader som görs för att kunna driva någon av de verksamheter som nämns i lagen inom den sk försörjningssektorn. Gemensamt för de verksamheter reglerade av LUF är att de är kopplade till någon typ av nät, ex. tågtransport eller elöverföring. LOV å andra sidan är tänkt som ett komplement till LOU när upphandlande myndigheter vill konkurrensutsätta hälso-, sjukvård och socialtjänster.

Denna uppsats kommer att fokusera på LOU, den del som brukar kallas den klassiska sektorn, vilket inkluderar den största delen av den offentliga upphandlingen. Därför kommer studien att vara ytterligare avgränsad till inköp av tjänster. Att studera inköp av tjänster var i författarnas mening mer intressant i och med att inköp av varor generellt anses enklare och mindre komplext än inköp av tjänster, exempelvis kan såväl leveranstid och lagring som att precisera själva tjänsten vara svår genomfört⁹. Det är dock värt att notera att uppsatsen inte kommer att beröra tjänsteproduktion av vård-, skola- och omsorgstjänster trots att dessa numera allt oftare utförs av privata aktörer. Anledningen är att sådana tjänster väsentligt skiljer sig från övrig offentlig upphandling och delvis regleras av annan lagstiftning, vilket nämnts ovan.

Urval

Urvalet av de två fallen baserades i första hand på att de skulle innefatta kontrakt av tjänster tecknade inom LOU i Sverige. Då författarnas hemort är Göteborg valdes även respondenter situerade i Göteborgsregionen. Det första fallet bygger på kontrakt inom byggtreprenader. Valet av byggtreprenader gjordes på grund av att det historiskt varit en bransch som brottats med såväl mutskandaler som svågerpolitik, något som gör den i högsta grad intressant för denna studie då lagstiftningen kring offentlig upphandling skall stävja just den typen av företeelser. Författarna hade också vissa egna kontaktnät inom området ifråga.

Det andra fallet valdes inom mediabranschen. Som en bransch med snabba svängningar, där det gäller att alltid hålla sig uppdaterad för att inte halka efter, är det en bransch med stora förändringar - vilket skulle kunna skapa intressanta fenomen kring uppföljning. Hur skapar man till exempel ett ramavtal (med uppföljning av det inköpta) för reklam på sociala medier, när användarna av olika typer av sociala medier kan förändras på några månader?

Valet av respondenter i respektive bransch skedde med hjälp av snöbollsmetoden med utgångspunkt från en beställare i branschen. Snöbollsmetoden är en urvalsmetod som är lämplig då det är svårt att hitta lämpliga respondenter; de respondenter som valts ut ombeds att tipsa om andra personer som kan tänkas vara lämpliga. Med utgångspunkt i en eller ett fåtal personer är det möjligt att på detta sätt snabbt och effektivt hitta andra nyckelpersoner i exempelvis ett fall. I byggbranschen var utgångspersonen en projektledare som fanns i författarnas kontaktnät och i mediabranschen en

⁸ Se exempelvis Sundstrand (2010) för en mer utförlig genomgång av Offentlig Upphandling

⁹ Bryntse (2000, 22) diskuterar bland annat detta.

upphandlare som slumpmässigt valdes från en stor offentlig inköpsorganisation i Göteborgsregionen. I de intervjuer som hölls med dessa framkom sedan andra intressanta aktörer som på ett eller annat sätt var delaktiga i uppföljningen. Dessa aktörer intervjuades sedan. Totalt gjordes sju intervjuer; fyra inom byggbranschen och tre inom mediabranschen. Att antalet intervjuer landade på just tre och fyra handlade till stor del om att materialet inom respektive fall upplevdes som mättat. Att antalet fall begränsades till just två var däremot allra främst om en resursfråga - studien hade med fördel kunnat kompletteras med ytterligare fall i andra branscher. För att kompensera denna resursbrist och komplettera redan genomförda studier, kommer vissa av SOU:ns slutsatser att presenteras i analysdelen. Förhoppningen är att detta ger möjlighet till mer nyanserade analyser och slutsatser, vilket beskrivs vidare under kapitlet "Studiens tillförlitlighet" nedan.

Kompletterande material från Upphandlingsutredningen

Under Upphandlingsutredningen genomfördes ett antal studier på Upphandlingsutredningens uppdrag. Dessa studier har i sin tur legat till grund för de delar av de antagande och slutsatser som Upphandlingsutredningen presenterar i SOU 2013:12. Denna uppsats har dragit nytta av de studier som gjort på uppdrag av Upphandlingsutredningen och som har fokus på just uppföljning av kontraktsskrav genom en gedigen granskning av SOU:n och dess bilagor. De mest relevanta studierna har sammanställts i en bilaga till denna uppsats. Notera dock att enbart de delar av studierna som i någon mån kan kopplas till uppföljning har sammanställts.

Insamlingsmetod

Författarnas empiriska material utgörs dock inte av ovanstående studier som gjorts av Upphandlingsutredningen utan av halvstrukturerade intervjuer med ett antal respondenter. Enligt Gillham (2008, 19) är intervjuer det bästa sättet att få fram information "för djupare förståelse", vilket är vad som efterstävats i denna uppsats. Valet föll på att göra så kallade halvstrukturerade intervjuer då fördelen med detta enligt Gillham (2008, 105) är att de:

"banar väg för ett starkt element av upptäckt samtidigt som dess strukturerade fokus möjliggör analys utifrån olikheter."

Anledningen till detta var en önskan just att kunna genomföra en analys utifrån olikheter mellan de två fallen (och de resultat SOU:n presenterat) samtidigt som möjligheten till upptäckt av ny intressant information skulle vara möjlig.

Även telefonintervjuer övervägdes men valdes bort på grund av att författarna ville få en närhet och kontakt med respondenterna i förhoppningen att kunna skapa förtroende och på så sätt ha större möjlighet att ta del av potentiellt känsligt material. Dessutom önskade båda författarna vara med under intervjuerna för att, i enlighet med formen för halvstrukturerade intervjuer, kunna komplettera med frågor som uppkom under intervjuens gång. En telefonintervju med två intervjuare skulle i detta format lätt kunna bli rörig. Om studiens tidsmässiga ramar inte varit begränsade skulle det dock troligen vara mycket givande att komplettera de två fallen med ytterligare fall där intervjuerna istället genomfördes via telefon. Erfarenheterna från de fysiska intervjuerna hade då kunnat bidra till ett mer strukturerat intervjuande där mer specifik information efterfrågades. Intervjuerna hade då också kunnat genomföras utan geografiska begränsningar.

Förberedelser

För att förbereda intervjuerna skapades en intervjumall som ett stöd i att genomföra intervjuandet. Till hjälp för att skapa intervjumallens etiska delar användes främst Gillham (2008) och Teorell och Svensson (2007). Etiska överväganden har även gjorts enligt Vetenskapsrådets riktlinjer (2009). Efter vidare övervägande valdes också att spela in intervjuerna och sedan transkribera dem - detta för att förenkla själva intervjuande då fokus kunde läggas på att lyssna och tänka ut följdfrågor snarare än att anteckna. Bearbetningen av intervjumaterialet kvalitetssäkrades också av att ha ett transkript att arbeta med. För att få inspiration till de faktiska frågorna har vägledande skrifter för uppföljning av kontraktsskrav som getts ut av såväl Sveriges kommuner och Landsting som Kammarkollegiet använts i kombination med författarnas egna erfarenheter. Frågorna har sedan utformats med stöd i ovanstående litteratur, där de bland annat har försökt hållas så korta och tydliga som möjligt. Intervjumallen finns som bilaga till denna uppsats. För att förbereda respondenterna på intervjun skapades en intervjuinformation som delgavs intervjupersonen innan intervjun och inspelningen började. Även denna finns bilagd.

Möjliga felkällor

Vissa begränsningar finns för denna studie, begränsningar som skulle kunna innebära felkällor. En mer specifik diskussion om studiens tillförlitlighet kommer senare i metodavsnittet – här berörs enbart de felkällor som potentiellt uppkommit under studiens gång.

Relevant i många samhällsvetenskapliga studier är att ta hänsyn till de motiv respondenterna kan ha då de besvarar frågor. Sådana motiv skulle exempelvis kunna vara intervjuobjektens vilja att framstå på ett visst sätt. Ett sådant exempel skulle kunna vara att en projektledare i en beställarorganisation beskriver att uppföljningen fungerar bra då det annars skulle innebära att hon eller han inte skötte sitt jobb. Ett annat exempel skulle kunna vara en projektledare på leveranstörssidan hävdar att uppföljningen fungerar bra av rädsla för att bli utsatt för fler kontroller. Generellt sett är dock författarna till uppsatsen av åsikten att få respondenter skulle ha något intresse av att medvetet underskatta mängden uppföljning som gjordes.

En miss upptäcktes dock först vid den sista intervjun; en intervjuperson hade uppfattat intervjuinformationen som att den intervjuades namn och titel skulle skrivas ut i fulltext och biläggas uppsatsen vilket kan ha medfört att intervjupersonen inte vill eller tyckte sig kunna vara så öppen som den annars skulle vilja/kunna. Möjligen har även fler intervjupersoner uppfattat intervjuinformationen på samma sätt. En diskussion om etiska överväganden tycks därför extra relevant.

Etiska överväganden

Teorell och Svensson (2007) anser att två etiska aspekter bör övervägas när forskning bedrivs. Det ena avser följderna av studies resultat, det andra avser följderna för respondenterna. Studieområdet i sig, och därmed följderna av studiens resultat, är i författarnas mening inte känsligt ur ett etiskt perspektiv. Lagen om offentlig upphandling är ett allmänintresse och att studera detta område torde inte ha någon moralisk problematik i sig. Tvärtom bör studier i detta ämne uppmuntras. Däremot kan det på individnivå finnas en problematik i att tydligt utpeka hur en respondent tycker om saker i sin organisation eller om upphandlingsfrågor generellt, som exempel kan chefer eller kunder ifrågasätta de svar som intervjupersonerna gett. Detta stämmer också väl överens med att det är vissa intervjuobjekt som tydligt tryckt på att få vara anonyma. Anonymitet har därför försäkrats respondenterna i en intervjuinformation som delades ut till samtliga intervjuobjekt (se bilaga 2).

Dock kan eventuella missuppfattningar om huruvida respondenten hade anonymitet eller inte (se ovan) orsakat obehag för respondenterna – något författarna beklagar.

Bearbetning av insamlad data

När intervjuerna väl var genomförda gjordes transkript på intervjuerna. Intervjutranskripten formulerades i "talspråk", vilket innebär att exempelvis svårigheter eller ovilja att besvara en fråga har försökt fångas upp i transkriberingen. Transkripten stukturerades sedan i punktform för att därefter struktureras i kategorier. Sist gjordes dessa kategorier om till löpande text som är presenterad i det empiriska avsnittet. Denna empiriska sammanställning syftar till att besvara den första forskningsfrågan - en nödvändighet för att vidare kunna besvara forskningsfråga nummer två.

Analys av insamlad data

Som Teorell och Svensson (2007, 100) skriver kan ett empiriskt material aldrig tala för sig själv utan en fråga måste ställas i syfte att studera det insamlade materialet. Efter att det empiriska materialet sammanställts gjordes en vidare analys i syfte att besvara den andra problemställningen. Till hjälp för att genomföra detta användes två olika teoretiska ansatser. Den ena ansatsen – grundad i Williamsson och Bryntse – syftar till att förankra studiens empiriska material i dessa inflytelserika teorier kring organisering. En ytterligare anledning är att det som SOU:n refererar till som strategisk upphandling uppvisar tydliga likheter med det Bryntse benämner som kontraktsstyrning. Den andra ansatsen – grundad i nätverksteori – ger en mer hantverksmässig analysmetod. Att just nätverksteori valdes beror på ett antal olika faktorer – i första hand efter ambitionen att hitta en teoribildning som i grund är deskriptiv och som kan hantera mellan-organisatoriska system. Författarna har även tagit hänsyn till att teoribildningen skall verka som ett komplement till den i nuläget – implicita och explicita – nationalekonomiska tendensen inom forskningsområdet. Förhoppningen är att ett annorlunda perspektiv skall kunna leda till en viss problematisering av forskningsområdet, en ökad förståelse för hur systemet hänger samman, ge uppslag till ny forskning och samtidigt ge ett bidrag med användbar information för praktiker som verkar inom området.

Studiens tillförlitlighet

Den kanske viktigaste frågan att behandla i en metoddiskussion är huruvida en studies resultat är tillförlitligt. För att bedöma detta brukar begreppen validitet och reliabilitet användas. Teorell och Svensson (2007, 55) definierar god validitet som frånvaron av systematiska mätfel medan reliabilitet definieras som frånvaron av osystematiska mätfel. I denna mening innebär validiteten att inte systematiskt under- eller övervärdera resultaten medan reliabiliteten innebär att slumpen inte påverkar resultaten och därmed att testet skulle bli detsamma om det upprepades. Begreppen validitet och reliabilitet stammar dock ur naturvetenskapen och måste då de används i samhällsvetenskaplig metod anpassas efter detta. Framför allt bör hänsyn då tas till den metod som är vald för att besvara en problemställning. I denna uppsats består det insamlade materialet bara av ett litet antal intervjuer som i sin tur strukturerats i två fall. Teorell och Svensson hävdar att då materialet är litet går det att nå högre validitet till pris av reliabilitet, det vill säga materialet har stor möjlighet att spegla källan men är svårt att generalisera. Denna diktomi är dock ämne för debatt i sig och diskuteras mer ingående i nästa stycke. Både Teorell och Svensson (2007) och Lantz (2007) argumenterar dock för att hela diskussionen om en samhällsvetenskaplig studies validitet och reliabilitet beror på huruvida materialet speglar källan och att detta enbart kan bedömas om processen varvid materialet samlats in görs så transparent som möjligt. På samma sätt hävdar Eriksson och Wiedersheim-Paul (2006) att många studier är svåra att bedöma då de just saknar dokumentation och transparens i hur studier har genomförts och analyserats. Silverman (2009) går ännu längre i sin diskussion kring framför allt reliabilitet. Han beskriver bland annat hur transparensen bör genomsyra både forskningsprocessen och den teoretiska processen, där den senare omfattar att explicit beskriva den teoretiska ramen inom vilken tolkningen görs men också att visa på hur detta skapar vissa tolkningar och eliminerar andra (Silverman 2009, 360). I rekommendation med detta har författarna försökt göra insamlandet av det empiriska materialet så transparent som möjligt utan att för den skull tråka ut läsaren. Det samma har gällt beskrivningen av den nätverksteori som författarna har utgått ifrån. Transkripten av intervjuerna finns tillgängliga hos författarna om så önskas men kommer inte biläggas av utrymmesmässiga skäl.

Åter till diskussionen om en fallstudies generaliserbarhet. Ofta hävdas att fallstudier inte är generaliserbara till en population utan snarare ger möjlighet att utvidga och generalisera teorier¹⁰. Fallstudien har därmed ett värde genom den beskrivning och förståelse som den kan skapa för ett specifikt fall. Samtidigt har fallstudien enligt May (2009, 259) historiskt betraktats som en koncentrerad del av den globala resresenterad av den lokala. May (2013) försöker hitta en medelväg mellan dessa ytterligheter - vad han kallar diktomin mellan generalisering och partikularisering - och hävdar att (281):

”Det enskilda fallet har ett värde i sig. Men ställer man det mot de rika insikterna från multipla fall bli det möjligt att se en väg från partikularisering till generalisering som leder till både teoriutveckling som komparativt lärande.”

May (2013) skriver också, med referensen till andra författare, att det finns ett växande samförstånd kring att ett enskilt fall i kombination med jämförelse av flera fall är det bästa sättet skapa slutsatser från fallstudier. Detta representerar dock inte en allmän konsensus i frågan, då fallstudien historiskt

¹⁰ Resonemanget stämmer väl med Teorell och Svenssons (2007) diskussion att ett litet material kan nå en hög validitet till priset av reliabilitet. Se även Yin (2009, 15) för en bra diskussion om detta.

har ansetts bestå av just en fallstudie och inte flera. Det bör därför beaktas att jämförelsen i sig inte garanterar representativitet. Med utgångspunkt i de förespråkare för användandet av flera fallstudier har författarna till denna uppsats valt att använda sig av två fallstudier och komplettera dessa med de fallstudier som gjorts på uppdrag av Upphandlingsutredningen. Viktigt att medvetandegöra är alltså att de två fallstudiernas inte valts i första hand för dess representativitet, vilket diskuterades ovan, utan för att möjliggöra jämförelse och skapa en nyanserad bild fenomenet uppföljning av kontraktsskrav istället för en djup förståelse av ett enskilt fall. Gällande representativitet bör även nämnas att de två fallstudierna som författarna genomfört innefattar stora beställarorganisationer (upphandlande myndigheter). Tidigare studier, exempelvis i SOU 2013:12, har visat att stora beställarorganisationer generellt sett är bättre på att genomföra uppföljning än mindre beställarorganisationer då dessa ofta har mer utvecklade stödprocesser, bredare kompetens och mer avancerade tekniska verktyg för uppföljning. Med detta i åtanke bör studiens resultat kunna generaliseras till att täcka mer än de enskilda fallstudier som presenteras, utan att för den skulle varken fastställa kausala samband eller fastslås som gällande för samtlig uppföljning av kontraktsskrav som görs inom ramen för LOU.

Avslutningsvis kan det vara relevant att poängtera att applicering av nätverksteori kan ge uppenbara brister i såväl validitet som reliabilitet av rent tekniska skäl. Författarna till denna uppsats är på intet sätt övertygade om den valda teoribildningens ofelbarhet, eller sin egen förmåga att ofelbart tillämpa den samma. Men nätverksteorins styrka - att kunna visa upp modeller av system fokuserade på interaktion utan att för den skull behöva gå in i detalj på systemets mer abstrakta funktioner - har förhoppningsvis kunnat bibehållas. Nätverksteori som modell kan alltid hävdas vara ofullständig i den mån att den i grund är en förenkling av verkligheten, särskilt gällande företeelser så som länkars styrka och stundtals varierande användningsgrad, främst i nätverk i mindre skala¹¹. Tanken i denna uppsats är dock att visa upp möjliga - med betoning på möjliga - kompletterande förklaringar av varför uppföljning idag ser ut som den gör. Vidare hoppas författarna kunna visa på att till och med en modellerad verklighet kan vara komplicerad på fler sätt än vad den gängse uppfattningen vill ge vid handen.

¹¹ Se Mitchell (2009) för en vidare diskussion om detta.

Teoretiska analysverkstyg

Detta kapitel inleds med en grundläggande beskrivning av den nätverksteori som kommer att appliceras på det insamlade materialet. Därefter diskuteras teoribildning kring organisering enligt Williamsson och kontraktsstyrning enligt Bryntse i korthet för att relatera till de influenser som påverkat det organisatoriska området kring inköp i offentlig sektor idag.

Nätverksteori

Då en del av uppsatsens teoretiska relevans förutsätter ett hänsynstagande till såväl beställarens- som leverantörens perspektiv är det rimligt att välja en teoribildning som på ett tydligt sätt kan användas för att åskådliggöra fler än en aktörs utgångspunkt. I och med detta har en i sammanhanget något annorlunda teoribildning valts ut, vilken i detta fall utgörs av nätverksteori.

Det faktum att teorin uteslutande grundar sig i engelskspråkig litteratur innebär att svenska översättningar av facktermer inte nödvändigtvis är lättillgängliga. I fall då direktöversättning kan används kommer originaltermen att noteras som en numrerad fotnot. I annat fall används den engelska benämningen.

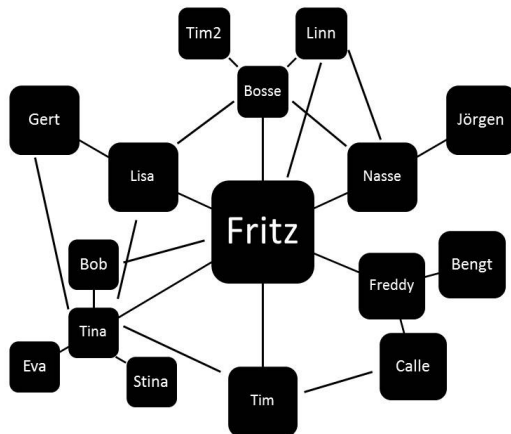
Grundläggande nätverksteori

Nätverk är i sig ett begrepp som används relativt ofta i dagligt tal, vilket kan medföra en mängd olika definitioner och applikationsområden. Sammanhängande är dock att begreppet vanligtvis beskriver ett antal funktioner, eller entiteter med någon form av direkt eller indirekt koppling till varandra. Begreppet nätverksteori – så som detta kommer att användas i denna uppsats - grundar sig i den definition av nätverk som bland annat utgår från fysiken, men som har kommit att appliceras inom en rad olika områden. I detta fall kommer uteslutande nätverksteori som kan appliceras på sociala system att användas.

Nätverksteorin som här presenteras grundar sig i ett område definierat som nätverkstänkande¹², vilket har ett fokus på relationerna mellan entiteter, snarare än entiteterna själva. Ett givet nätverk kan i sammanhanget enkelt definieras som en samling noder sammankopplade med länkar, där noder kan representera allt från hemsidor till personer medan länkar kan representera exempelvis kommunikation eller relationer. (Mitchell 2009)

¹² Network thinking

Bild 1. Enkelt nätverk¹³



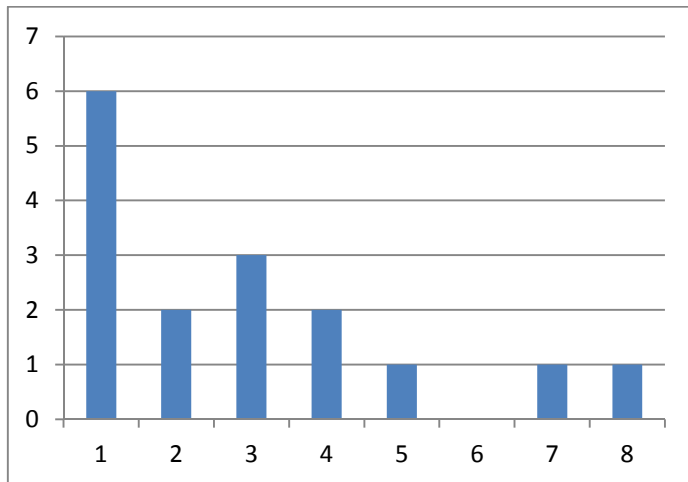
Bilden ovan försöker att beskriva ett i väldigt hög grad förenklat socialt nätverk, där personen känd som Fritz kan sägas utgöra en central nod tillsammans med den i storlek något marginaliserade Tina. Centrala noder, dvs. noder med ett förhållandevis högt antal kopplingar inom ett nätverk definieras enligt nätverkstänkandet som hub:ar (Mitchell 2009). I ovanstående bild skulle såväl Fritz som Tina kunna påstås vara hub:ar.

I syfte att utveckla sammanhanget kan ett antal sammanställningsmetoder av nätverkets attribut vara meningsfulla att presentera. Först och främst kan den så kallade gradfördelningen¹⁴ vara intressant att se närmare på. Med gradfördelning menas i detta sammanhang att varje nod har en grad, baserad på antalet kopplingar med andra noder, vilka sammantaget visar nätverkets gradfördelning (Mitchell 2009). En nod med hög grad kommer hädanefter att definieras som höggradig eller hub, till skillnad från låggradig som kommer att vara gällande för noder med låg grad.

¹³ Omarbetad bild efter förlaga i bl.a. Mitchell 2009

¹⁴ Degree distribution

Bild 2. Gradfördelning enligt enkelt nätverk



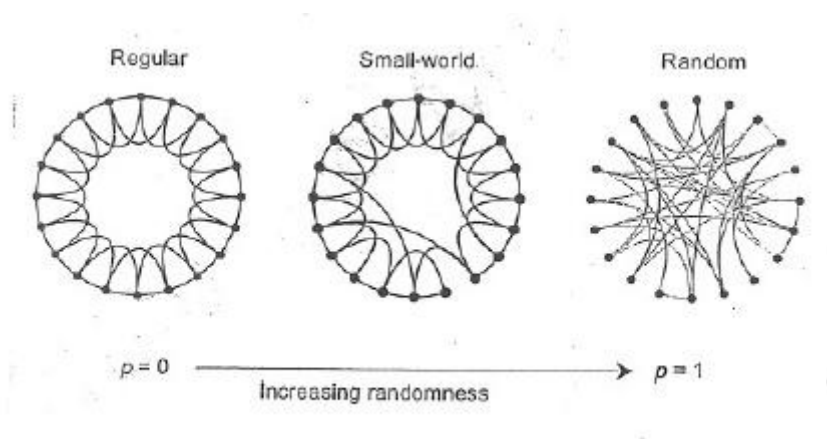
Bilden ovan visar hur gradfördelningen ser ut i det tidigare beskrivna nätverket. Y-axeln representerar antal, medan X-axeln representerar grad. Fördelningen visar en fördelningskurva som lutar åt en hög representation av lågradiga noder, respektive låg representation av höggradiga sådana.

Det kan dock vara värt att påpeka att nätverken inom teoriområdet har vissa typer av arketyper attribut och i någon mån skiljer sig, vilket innebär ett behov för en något fördjupad beskrivning.

Typer av Nätverk

Watts & Strogatz (1998) definierar nätverk i enlighet med tre kategorier: reguljär¹⁵, small-world och slumpartade¹⁶. Den första kategorin återfinns i bland annat elektriska kretsar och andra strukturerade system, medan den tredje mer framstår som en teoretisk konstruktion för att beskriva synbarligen slumpartade förhållanden. Båda dessa två varianter är alltså relativt tveksamma att applicera för att förstå naturliga fenomen, vilket föranleder definitionen av small-world. Ett nätverk av typen small-world innehåller element av de båda andra och kännetecknas av en ojämn fördelning av antalet kopplingar mellan noder, vilket leder till att noderna sammantaget har färre noder mellan sig än i ett reguljärt nätverk.

Bild 3. Nätverkstyper¹⁷



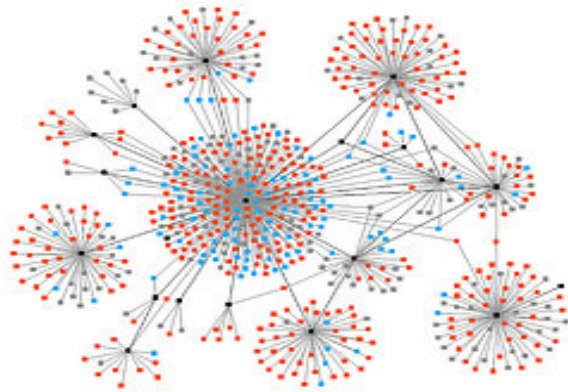
Watts & Strogatz (1998) påpekar vidare att fenomenet small-world kan exemplifieras i vissa sociala nätverk, strömnät, neurala nätverk och andra biologiska system. Nätverk kopplade enligt small-world attribueras även med en i relation förbättrad hastighet för signalöverföring, beräkningskapacitet och intern synkroniseringsförmåga, vilket föranleder tesen att företeelsen mycket väl kan vara naturligt förekommande i hög grad. Ett exempel är att modelleringar av sjukdomsöverföring enligt en small-world-modell i hög grad överensstämmer med verkligheten.

¹⁵ Regular

¹⁶ Random

¹⁷ Bild i ursprungsversion från Watts & Strogatz (1998), hämtad från <http://www.emotionaliching.com/myweb/Smallworld.jpg> 2013-04-22

Bild 4. Small-world¹⁸

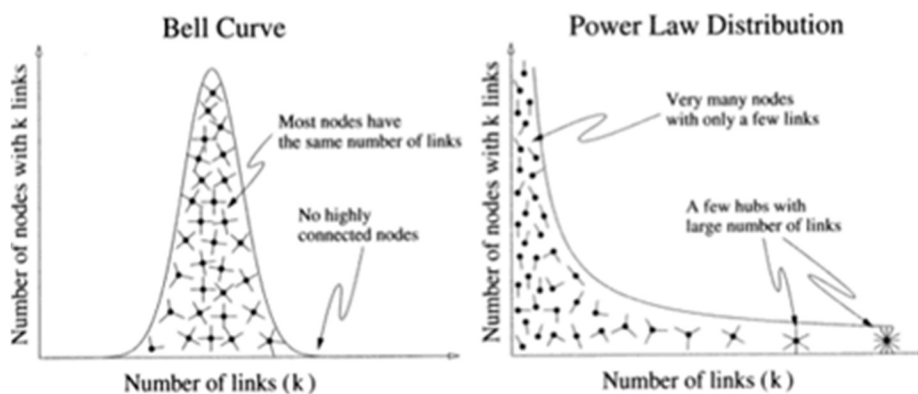


¹⁸ Bild i ursprungsversion hämtad från http://farm4.staticflickr.com/3047/2553555562_9eac4fa7d4_m.jpg
2013-04-22

Skalar och distribution

Barabási & Albert (1999) lyfter fram att nätverk överensstämmande med den typ som beskrivits ovan som small-world sällan följer en normalfördelning, utan istället följer en så kallad potenslag¹⁹ rörande antalet kopplingar per nod. Potenslag i sammanhanget innebär en statistisk fördelningskurva där väldigt få noder har väldigt många kopplingar och tvärt om (se bild 2). Potenslagar kan ha flera typer av attribut men skiljer sig från en vanlig normalfördelningskurva²⁰ på flera sätt, bland annat att genom att frekvensen av en entitets värde är exponentiellt avtagande med värdet istället för normalfördelningen där högsta antalet är ett genomsnitt. Detta exemplifieras genom bilden nedan.

Bild 5. Fördelning²¹



Nätverk vars gradfördelning uppvisar en potenslag är troligtvis av small-world-karaktär med ett normalfördelat nätverk sällan är small-world. Det kan även nämnas att fenomen så som klustring och förekomsten av hub:ar samt förhållandevis få långdistans-länkar anses vara indikativt på att nätverket är av typen small-world. (Mitchell 2009)

¹⁹ Power-law distribution

²⁰ Bell Curve

²¹ Bild i ursprungsversion från hämtad från http://edgeperspectives.typepad.com/edge_perspectives/images/2007/05/02/edge_perspectives_blog_power_law__3.gif 2013-04-22

Marknad, hierarki och kontraktstyrning

Då det teoretiska fältet kring upphandling i hög grad är influerat av främst Williamsson och till och med kan anses utgöra normen för teori inom upphandlingsområdet är det rimligt att återknyta till denna teoribildning, om inte annat för att ställa nätverksteori och dess påföljande analys i relation till detta. Som tidigare nämnt kan även tydliga likheter mellan Bryntes kontraktstyrning och Upphandlingsutredningens begrepp strategisk upphandling märkas.

Marknad och hierarki

Den första strategiska frågan vid ett potentiellt inköp har traditionellt ansetts vara huruvida tjänsten eller varan överhuvudtaget skall köpas in eller huruvida den skall produceras in-house, ett klassiskt problem som härrör redan från 30-talet då Coase (1937) diskuterade svårigheter med tjänsteinköp. Hans teorier utvecklades av Williamsson (1975) på 70-talet där Williamsson introducerade begreppet transaktionskostnader – vilket innefattar de kostnader en verksamhet har för organisera utförande av en tjänst. Oavsett om en tjänst skall produceras in-house (av Williamsson kallat Hierarchy) eller lejas ut (av Williamsson kallat Market) uppstår transaktionskostnader för att organisera och övervaka tjänsten. Williamsson hävdar att vid styrning i en komplex verksamhet, exempelvis vid produktionen av vårdtjänster, där tjänsten såväl är svår att specificera som att övervaka, blir transaktionskostnaderna högre om den lejs ut på marknaden. En sådan tjänst skall därför organiseras hierarkiskt. Om tjänsten istället inte är komplex utan tämligen enkelt att definiera och övervaka, exempelvis städning av verksamhetens lokaler, bör den läggas ut på marknaden. Williamsson har fått många efterföljare, som kritiserat men även byggt vidare på och utvecklat området på olika sätt. En del har lagt till ytterligare en form av organiseringsordning, andra har utvecklat en form av spektra mellan de två formerna och Williamsson skall själv ha erkänt att diktomin mellan Marknad och Hierarki är förenklad och att många mellanformer av de två finns²². Williamssons arv kvarstår dock och genomsyrar stora delar av forskningen på området idag.

En konkret teori som stammar ur Williamsson är den s.k. principal-agent teorin. Braun och Guston (2003) behandlar just frågan om transaktionskostnader utifrån begreppen asymmetrisk information och opportunt beteende. Teoribildningen utvecklades ursprungligen för relationen arbetsgivare (principal) och anställd (agent) och bidrar till det teoretisk fält som kallas kontraktstyrning. Tanken i agent-principal teori är att genom att förstå att informationen mellan agent och principal är asymmetriskt fördelad - till agentens fördel - och då agenten ägnar sig åt opportunt beteende, måste principalen styra eller avstyra dessa beteenden så att agentens aktioner stämmer överens med principalens mål. Teoribildningen är intressant eftersom den, till skillnad från många andra teoribildningar, i alla fall tar hänsyn till utförarens motiv och beteenden. Grundtanken – att beställaren har alla möjligheter att styra över utföraren och därmed också resultatet – kvarstår dock, varför denna uppsats valt att gå ännu längre i att granska aktörers delaktighet i ett nätverk.

Det kan också nämnas att även Williamson tar upp både opportunism och informationsassymetri, men då i relationen mellan köpare och säljare, där i detta avseende köparen fyller principalrollen, medan säljaren fyller agentrollen. I denna variant anses de båda fenomenen vara faktorer som ökar transaktionskostnaderna och därmed potentiellt ger motiv att producera varan eller tjänsten hierarkiskt. Opportunismen i dessa fall är dock i regel irrelevant i fall då marknaden är tillräckligt stor

²² Se exempelvis Bryntses (2000, 18pp) genomgång av området

för att icke-opportunism skall vara en lönsam konkurrensstrategi, medan en liten marknad²³ snarare förstärker opportunisten och bidrar till ökade transaktionskostnader.

Kontraktstyrning

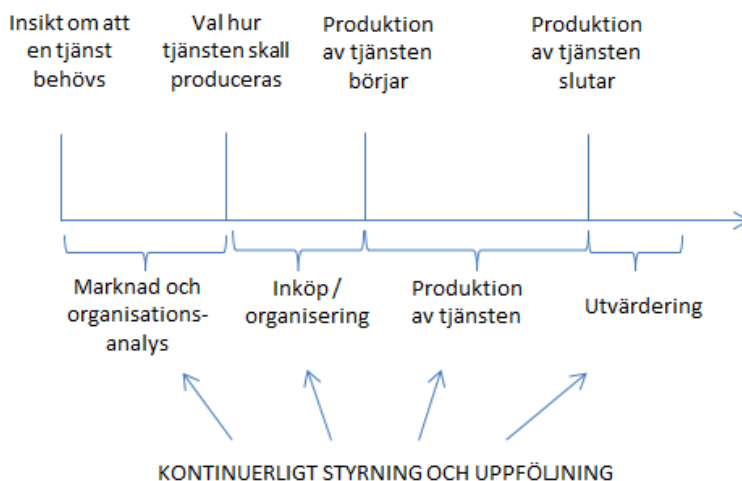
En specifik teoribildning inom området inköp generellt, men som också specifikt diskuterar uppföljning av inköp, är så kallad kontraktstyrning. Även kontraktstyrning stammar ur Williamssons diskussioner kring huruvida en verksamhet skall bedrivas in-house eller köpas in. Bryntse (2000) har i en avhandling behandlat kontraktstyrning i offentlig verksamhet genom empiriska studier av kommunal-teknisk verksamhet i såväl Sverige som England och Tyskland. Kontraktstyrning innebär enligt Bryntse (2000, 29):

... styrning av verksamheter som utförs av externa entreprenörer eller interna utförarenheter baserat på kontrakt...

Kontraktstyrning kan därmed innehålla såväl inköpta tjänster som styrning av interna enheter som utför tjänsten åt organisationen. Själva begreppet kontraktstyrning syftar på att en kontinuerlig styrning och uppföljning är nödvändig, vare sig ett inköp av tjänsten eller intern organisering för att utföra tjänsten utförs.

Enligt Bryntse (2000) har fokus traditionellt i kontraktstyrning varit att utforma kontraktet så korrekt som möjligt från början. Bryntses motsäger inte detta med betonar vikten av kontinuerlig styrning och uppföljning i alla led av inköpet. Bryntses avhandling omfattar såväl valet att lägga ut på extern utförare eller utföra internt, organisering kring kontraktet när detta val väl är gjort, styrningen av kontraktet samt utvärdering och erfarenhetsåterföring efter avslutat kontrakt.

Bild 6. Kontraktstyrning enligt Bryntse²⁴



Bryntse (2000, 301) konstaterar att hur kontraktstyrning genomförs varierar exempelvis beroende på storleken på den beställande organisationen, geografiskt läge och typen av tjänst. Bryntses arbete har ett stort värde just i sin empiriska grund, där studien visar hur kontraktstyrning fungerar i praktiken. Ytterligare ett intressant fenomen upptäcker Bryntse; kontraktstyrningen används i hög

²³ Så kallad small numbers.

²⁴ Omarbetad bild efter förlaga i Bryntse (2000)

grad även på komplexa inköp. Tvärtemot hur det normalt beskrivs att sådana system bäst hanteras med långsiktiga samarbeten och uppbyggnad av förtroende, hävdar Bryntse (2000, 303) att ökad formalisering inte alls är ett hinder för att utveckla förtroende utan snarare förstärker det.

Empiri

I detta avsnitt kommer först Lagen om offentlig upphandling – den kontext inom vilken intervjupersonerna verkar – att beskrivas. Därefter presenteras de sju intervjuerna inom ramen för två fallstudier. I varje fallstudie ges först en allmän introduktion till kontexten för att sedan gå in mer detaljerat på varje intervjuperson.

Så fungerar Lagen om offentlig upphandling²⁵

För att behandla uppföljning av avtal inom Lagen om Offentligt Upphandling kan det tyckas ganska naturligt att ta hänsyn till uppföljningens kontext, det vill säga just LOU och hur denna fungerar i praktiken. Nedan följer därför en mer ingående beskrivning av hur sagda lag fungerar och tillämpas.

Steg 1: Behovsanalys, förfrågningsunderlag och val av förfarande

Det första steget inför en upphandling är att göra en behovsanalys och skriva ett *förfrågningsunderlag*. Ett förfrågningsunderlag innehåller alla de krav och specifikationer som gäller för varan eller tjänsten och utgör grunden för det kontrakt som skall tecknas. Därefter skall typen av förfarande för att genomföra upphandlingen väljas. Inom LOU finns fastställda tröskelvärden som avgör vilket typ av förfarande som kan användas för att genomföra upphandlingsprocessen.

Förfarandet om värdet av de upphandlade är över tröskelvärdena kan antingen vara *öppet*, *selektivt* eller *förhandlat*. *Öppet förfarande* innebär att alla leverantörer får lämna anbud när upphandlaren annonserar. *Selektivt förfarande* innebär att enbart inbjudna sökande får lämna anbud och används när de finns många olika leverantörer av en vara eller tjänst. Processen går till så att enbart urvalskriterierna annonseras och intresserade leverantörer skickar en anbudsansökning. Den upphandlande myndigheten väljer sedan ut några leverantörer som bäst passar urvalskriterierna (dock minst fem) och delger dem förfrågningsunderlaget i sin helhet. Vid *förhandlat förfarande* liknar början av processen den vid selektivt förfarande, där ett antal leverantörer (dock minst tre) väljs ut på grunder av hur väl de matchar urvalskriterierna och delges förfrågningsunderlaget. Därefter förhandlar den upphandlande myndigheten med de utvalda leverantörerna. Förhandlat förfarande får i den klassiska sektorn endast användas i undantagsfall, t.ex. om det inte går att utarbeta ett exakt förfrågningsunderlag, det som skall upphandlas innebär stora risker eller om alla anbud vid öppet eller selektivt förfarande är ogiltiga.

Förfarandet om värdet av de upphandlade är under tröskelvärdena kan antingen vara *förenklat*, ett *urvalsförfarande* eller, om värdet understiger 15% av tröskelvärdet, *direktupphandlat*. Den största skillnaden är att dessa förfaranden inte behöver annonseras i EU's databas TED, vilket innebär att om annonsering krävs räcker det att göra så i en svensk databas eller i dagspressen. Vid *förenklat förfarande* kan, liksom vid öppet förfarande, alla intresserade leverantörer lämna anbud. Skillnaden vid förenklat förfarande är att upphandlande myndighet har möjlighet att förhandla med en eller flera leverantörer innan kontraktsskrivning. *Urvalsförfarande* liknar i sin tur selektivt förfarande, där urvalsannonsering först görs när inlämnande leverantörer bedöms efter urvalskriterierna och sedan delges förfrågningsunderlaget i sin helhet. Vid *direktupphandling* behöver inget förfrågningsunderlag upprättas och en direkt förfrågan till en eller flera leverantörer kan göras. Det bör noteras att

²⁵ Hela detta kapitel är baserat på Sundstrand (2010). Det är också kvalitetssäkrat genom att alla begrepp har jämförts med Werlings (2012) beskrivningar av begreppen.

generalklausulen fortfarande är gällande, så upphandlande myndighet bör begära in offerter från flera leverantörer.

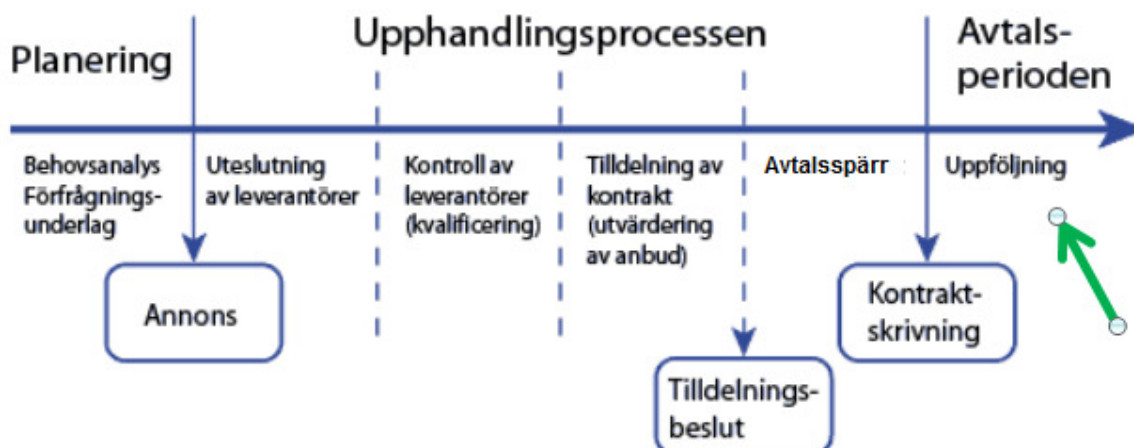
Vid de olika upphandlingsförfarandena kan inköpet antingen avse ett specifikt inköp eller ett flertal på förhand ej bestämda inköp. I det senare fallet teckas ett *ramavtal*. Det finns två typer av ramavtal, ena typen innebär att kontraktet är helt fastställt förutom volymen medan den andra typen tillåter att fler saker än volym är obestämda. Den första varianten är i princip samma sak som ett vanligt upphandlingskontrakt. Volymen avgör den inköpande myndigheten när behovet av tjänsten eller varan uppstår och avropar då önskad volym. Den andra varianten innebär att grundförutsättningarna för kontraktet är stipulerade men inför varje avrop sker en *förnyad konkurrensutsättning* där de kompletterande kraven och volymen anges och de leverantörer som finns med i ramavtalen får lämna pris på det. Denna variant innebär att det egentliga kontraktstecknandet inte sker förrän efter den förnyade konkurrensutsättningen. Viktigt att förstå är också att ett ramavtal antingen kan tecknas mellan en upphandlande myndighet och flera leverantörer, mellan flera upphandlande myndigheter och en leverantör eller mellan flera upphandlande myndigheter och flera leverantörer. Värt att notera är också att det i Sverige finns ett antal *inköpscentraler*. En inköpscentral är en upphandlande myndighet som köper in varor eller tjänster ämnade för andra upphandlande myndigheter eller sluter ramavtal med andra upphandlade myndigheter. Ett exempel på en sådan inköpscentral är Statens Inköpscentral som sköts av Kammarkollegiet²⁶.

Steg 2: Upphandlingsprocessen – utslutning, kvalificering, utvärdering och avtalspär

När ett förfrågningsunderlag har gått ut och de leverantörer som vill har lämnat in pris sker en första gallring genom att *utesluta* de leverantörer vars omständigheter gör att de inte är lämpade för att leverera till en offentlig verksamhet. Det finns både tvingande och frivilliga utslutningsgrunder och dessa kan exempelvis vara att en leverantör är dömd för mutbrott (tvingande) eller att en leverantör är under tvångsförvaltning (frivilligt). Efter eventuell utslutning sker kontroll av att de eventuella *kvalificeringskrav* som är stipulerade i förfrågningsunderlaget uppfylls. Kvalificeringskrav är krav på leverantören och kan exempelvis vara bevis på finansiell styrka eller yrkesmässiga förmåga; de leverantörer som inte uppfyller kvalificeringskraven förkastas. Därefter *utvärderas* leverantörerna efter de kriterier som angetts i förfrågningsunderlaget. De anbud som leverantörerna lämnar in vid en upphandling skall antingen utvärderas efter *lägsta pris* eller efter det *ekonomiskt mest fördelaktiga*. Hur anbudet bedöms skall alltid stipuleras i upphandlingsdokumentationen, dvs leverantören skall när den lämnar sitt anbud känna till på vilka grunder det bedöms. Det ekonomiskt mest fördelaktiga kan innebära exempelvis att prisavdrag på anbudsumman görs om en leverantör är miljöcertifierad alternativt att pris och andra kvalitetsindikatorer viktas och skapa en total som sedan jämförs mellan leverantörerna. När den billigaste, alternativt den ekonomiskt mest fördelaktiga, leverantören är funnen meddelar den upphandlande myndigheten sitt *tilldelningsbeslut*. Om inga överklaganden inkommer inom 10 dagar (i vissa fall 15 dagar) så tecknas sedan kontrakt med den tilldelade leverantören.

²⁶ Se <http://www.kammarkollegiet.se/statens-inkopscentral/statens-inkopscentral> för mer info om denna.

Bild 7. Upphandlingsprocessen²⁷. Grön pil visar uppsatsens fokus.



Steg 3 - Avtalsperioden

Värt att notera är att LOU enbart reglerar själva upphandlingsförfarandet, inte vad som händer innan upphandlingen påbörjas eller efter kontraktet är skrivet. LOU får dock i praktiken stora konsekvenser för hur kontraktet skall skötas även efter kontraktstecknandet, då det förfrågningsunderlag som är skrivet inte kan förändras nämnvärt eftersom kontraktet är tilldelat på dessa grunder. Att leverantören faktiskt levererar det som är beskrivet i förfrågningsunderlaget är därmed en fråga om såväl att säkra kvalitén som att säkra konkurrensen. Detta kan tyckas märkligt men tänkt dig ett hypotetiskt fall där en leverantör har valt att inte lämna in ett anbud då den anser att den inte kan uppfylla tex kravet på jourhållning 24 timmar om dygnet. Om en annan leverantör då tilldelas kontraktet och sedan inte uppfyller detta krav och detta inte heller upptäcks då uppföljning saknas, snedvids konkurrensen.

När nu kontexten som uppföljningen bedrivs inom och som studiens respondenter har att förhålla sig till är beskriven är det möjligt att fortsätta med de faktiska intervjuerna och resultaten därav.

²⁷ Omarbetad bild efter förlaga på Konkurrensverkets hemsida (www.kkv.se)

Primärkällor – intervjuer med personer verksamma inom LOU

Primärkällorna är inhämtade från intervjuer med personer inom två marknadsområden som faller inom ramen för LOU:s upphandlingsområden. Det första området är bygg- och underhållsentreprenad inom vägrelaterade områden, där fyra intervjuer genomförts. Det andra är upphandling av medie-tjänster, särskilt inom marknadsföringsområdet, där tre intervjuer genomförts. Det första fallet avser normal upphandling i enlighet med LOU, medan det andra fallet tar upp upphandling enligt ramavtal.

Fall 1 – Bygg- och underhållsentreprenad inom väg

Fall ett behandlar som nämnts ovan bygg- och underhållsentreprenad inom vägrelaterade områden som generellt omfattar en marknad som utgörs av tre olika typer av aktörsorganisationer: beställare, utförare och konsulter. Beställarorganisationerna är i detta fall uteslutande olika former av upphandlande myndigheter, vilka oftast utgörs av kommuner, landsting, statliga verk, eller statliga och kommunala bolag. Exempel på beställare kan vara Lerums Kommun, Trafikverket eller Göteborgs Stads Trafikkontor. Utförarorganisationerna är i regel privat eller offentligt ägda bolag som levererar den upphandlade varan eller tjänsten och konkurrerar med varandra i enlighet med de ramor som innefattas i LOU. Konsultorganisationerna omfattar de organisatoriska aktörer som levererar teknisk, eller juridisk expertis till övriga aktörer inom området.

Intervjuerna ger vid handen att marknaden är tämligen begränsad, med enbart fem till sex större utförarorganisationer som återkommer i de flesta upphandlingar landet över. Det existerar även ett antal organisationer av samma typ av mindre storlek, som ofta är begränsade både geografiskt och möjlighetsmässigt. Möjligheterna att överhuvudtaget vara konkurrensmässiga på marknaden begränsas i första hand av de stora investeringar som krävs för att ha tillgång till den utrustning, de maskiner och den bemanning som är nödvändig för att kunna utföra de upphandlade arbetena. I andra hand påstås konkurrensmässiga svårigheter uppstå genom en nödvändighet av att som utförare ha en relativt god relation med beställarna och samtidigt ha en förståelse för hur man kan gå tillväga för att ligga på ett så lågt pris som möjligt, utan att för den skull generera förlust. En projektledare inom en utförarorganisation formulerade möjligheterna att tjäna pengar inom underhållsdelen av marknaden som:

”Det är ingen som tjänar pengar på driftavtalen²⁸ va... Det gäller att kunna läsa kontraktet”

och

”Det gällde alltid att sälja nåt som inte fanns med i prislistan²⁹....”

Vad gäller upphandlingsförfarande inom området sker detta i princip på samma sätt som beskrivits ovan, med tillägget att när installationerna/underhållet som skall genomföras innebär relativt komplicerade tekniska lösningar, är det ofta nödvändigt att ta in sakkunnig teknisk expertis som hjälp till framställandet av förfrågningsunderlaget. Sagda expertis hämtas i vissa fall från beställarens egen organisation, men ofta kommer den från tekniska konsulter inom någon av de konsultorganisationer som är aktiva på marknaden. I regel utgår förfrågningsunderlaget från en mall skapad av jurister

²⁸ Med driftavtal menas i detta fall avtal som i huvudsak avser underhåll av redan existerande anläggningar

²⁹ Tillsammans med en fast summa utgör prislistan, eller a-prislistan i regel det anbud som utföraren ger. Varor eller tjänster som inte ingår i prislistan har därför inte ett i förväg avtalat pris, vilket innebär att utföraren har bättre möjligheter att påverka priset till sin fördel för denna typ av artiklar.

inom beställarorganisationen, vilken sedan färdigställs av en upphandlare, eventuellt i samarbete med ovan nämnda tekniska sakkunnig.

Själva genomförandet sker i regel i projektform, med en projektorganisation som ofta utgörs av aktörer från samtliga marknadens parter. Ett antal specifika roller verkar vara återkommande inom den här typen av projektorganisation och kan definieras enligt följande tabell.

Benämning	Aktör	Funktion
Ombud	Beställare/Utförare	De som fysiskt undertecknar kontraktet, är i regel inte involverade i projektorganisationen, förutom i de fall då det uppstår trätemål ³⁰ .
Projektledare- beställare	Beställare	Företräder beställaren, ansvarig för övergripande uppföljning och att utföraren levererar i enlighet med kontraktskraven. Har även en delegering för hur mycket denne kan spendera på ÄTA ³¹ .
Upphandlare	Beställare	Ansvarar för själva upphandlingen och framställandet av förfrågningsunderlaget. Agerar stöd åt projektledaren i kontraktsfrågor i mån av behov.
Byggläda- beställare	Beställare	Ansvarar i regel för tekniska och praktiska detaljer på beställarsidan. Är i vissa fall samma person som har fyllt funktionen som sakkunnig vid framställandet av förfrågningsunderlaget. Oftast en inhyrd teknisk konsult.
Projektledare- utförare	Utförare	Företräder utföraren, ansvarig för det faktiska genomförandet och uppfyllandet av kontraktskraven.
Tekniskt stöd, utförare	Utförare	Kan kallas olika saker i olika projekt. Fyller ofta en funktion motsvarande beställarens byggläda. Är ofta anställd i utförarorganisationen, men det händer att personen antingen är en teknisk konsult, eller en representant för en underleverantör. Det sista fallet är vanligast i fall av mer komplexa kontrakt där utföraren saknar viss specialkompetens.
Oberoende Besiktningsman ³²	Konsult	Kontrollerar att regler för givna nyinstallationer efterlevs (ex. elsäkerhet), i första hand enligt de regelverk som styr de expertområden som ligger inom ramarna för själva besiktningen, i andra hand i enlighet med förfrågningsunderlaget. Välj och bekostas i regel vid första tillfället av beställare, medan eventuell ombesiktning bekostas av utförare.

Rollernas förekomst tenderar att variera i viss mån beroende på kontraktets komplexitet och omfång. I regel förekommer alltid upphandlaren, de båda projektledarna och ombuden i ett projekt. Det händer dock även att ombud och projektledare är samma person, åtminstone på beställarsidan

³⁰ Ombuden kommer i regel in när en eventuell tvist inte kan lösas inom projektorganisationen och riskerar att gå vidare till domstol.

³¹ Ändringsarbeten, Tilläggsarbeten och Avgående arbeten. Beräkning enligt utsago ger vid handen att detta motsvarar ca 3-5% av beräknad totalbudget.

³² Termen i sig syftar till en inom området vedertagen benämning av den specifika rollen och innebär därför inte en automatisk genus- eller könsbestämning.

om det rör sig om mindre projekt. Är det fråga om nyanläggning³³ ingår alltid en besiktningsman vilken i mån av behov också kan ha en eller flera underbesiktningsmän till sin hjälp. I fallet bygglidare och andra sakkunniga på beställarsidan kan antalet variera från ingen alls i små projekt till hela team av tekniska konsulter i mer komplexa kontrakt. I fallet tekniskt stöd och sakkunniga på utförarsidan kan antalet på samma sätt variera från inga alls i enklare kontrakt till ett flertal representanter från såväl leverantören som från underleverantörer med olika organisationstillhörigheter i mer komplexa kontrakt.

Arbetet under genomförandet inleds i regel med ett uppstartsmöte. Efter detta följer den faktiska arbetsdelen, med löpande möte i formen av så kallade byggmöten. Byggmötena sker en gång i månaden och fungerar som kontrollpunkter och tillfällen att diskutera metoder för arbetssätt. Det är även vanligt att mötena används som avstämning för uppföljning av volym och pris. Medverkande på byggmötena är i regel projektledare på båda sidorna, eventuellt tillsammans med respektive bygglidningspersonal beroende på projektets storlek och komplexitet. Efter att arbetsdelen av processen är avslutad följer en besiktning och i många fall följer sedan ett avslutande uppföljningsmöte³⁴.

Intervjupersonerna nämner även att det är relativt vanligt att som person ha arbetat åt två eller flera olika typer av organisatoriska aktörer inom området. Som exempel kan nämnas att samtliga intervjupersoner någon gång i sitt liv har arbetat inom en utförarorganisation. Det nämns också att bytet från beställarorganisation till utförare, eller konsult inte är helt ovanligt tidigt i karriären. En annan nämnvärd detalj är att det verkar finnas ett tämligen begränsat antal personer som arbetar inom projektledare- och expertisroller (exempelvis bygglidare, besiktningsman eller tekniskt stöd), vilket innebär att projektgruppernas medlemmar ofta antingen känner, eller känner till varandra sedan tidigare.

Fyra personer har intervjuats inom det aktuella caset, något som beskrivs mer ingående i det kommande underkapitlet. Intervjupersonerna, definierade i enlighet med beskrivningen ovan faller inom ramarna för: projektledare- beställare, projektledare- utförare, upphandlare och teknisk konsult. I fallet teknisk konsult arbetar intervjupersonen i regel inom rollerna projektledare- beställare och bygglidare- beställare.

Intervjupersoner

Casets fyra intervjupersoner summeras nedan i matrisform i syfte att skapa en överblick. Tabellkategorin definition avser hur personen ifråga kommer att benämnas, medan funktion behandlar inom vilka områden personen arbetar och vad denna gör. Organisationstyp beskriver vilken typ av organisatorisk aktör som personen arbetar åt, medan mål/motiv utgör intervjupersonens explicita, eller implicita målsättningar inom sin yrkesroll.

³³ Ett ny byggnation till skillnad från ex. drift där befintlig byggnation underhålls.

³⁴ Mer om detta under Intervjupersoner, Projektledare- Beställare

Definition	Funktion	Organisationstyp	Mål/Motiv
Upphandlare	Upphandlare	Beställande	Troligen göra det bästa tänkbara kontraktet.
Projektledare – Beställare	Projektledare, bl.a. kraft, belysning och pumpstationer i komplexa anläggningar	Beställande	Mervärde för egna organisationen, smidigt kontraktsgenomförande
Projektledare – Utförare	Projektledare, framförallt inom el och belysning	Utförande företag	Tjäna pengar åt företaget
Teknisk Konsult	Teknisk konsult, beställarsida	Konsultföretag	Hjälpa beställaren

Som nästa steg kommer intervjupersonerna att presenteras nedan i följd. De punkter som kommer att behandlas mer ingående är dels intervjupersonens roll och funktion – både i ovan nämnda projektorganisation samt dennes roll i den egna organisationen, i fall då detta är relevant för uppsatsens syfte. Den andra och kanske mest relevanta punkten som kommer att beskrivas är intervjupersonens roll, delaktighet och uppfattningar kring det kontraktbaserade uppföljningsarbetet.

Upphandlare

Upphandlarens arbetsuppgifter innefattar främst entreprenadupphandlingar inom drift och underhåll av bland annat infrasytem och el-tekniska anläggningar. Inom intervjupersonens organisation finns det totalt ca 120st upphandlare anställda, varav tjugo stycken arbetar inom upphandlarens geografiska enhet. Totalt utför organisationen ungefär 1400 objektspecifika upphandlingar per år och är en av Sveriges tre största upphandlare.

Under de senaste sex åren har den aktuella organisationen varit föremål för en stor mängd omorganiseringar, vilket har lett till en relativt instabil organisationsmiljö. Bland annat nämner intervjupersonen att denne har haft sex olika chefer på ungefär lika många år och att den bland annat har fått söka sitt eget arbete.

Upphandlaren har ingen direkt roll i uppföljningen av själva kontraktskraven gentemot utförare – något som ligger inom projektledarens ansvarsområde, men har å andra sidan i uppgift att följa upp själva kontraktets innehåll. Detta medför bland annat att i fall då kontraktskraven inte följs upp bör upphandlaren ombesörja att de aktuella kraven antingen ändras eller tas bort i framtida iterationer av kontraktet. Detta sker i syfte att undvika snedvriden konkurrens, vilket kan uppstå genom att utförare som sedan tidigare vet vad som följs upp på så sätt kan ge lägre anbud än sina konkurrenter³⁵. Dock måste alltid krav som kommer uppifrån, exempelvis från regeringen, eller annat styrande organ alltid inkluderas oavsett graden av uppföljning, eller för den delen: möjligheten till uppföljning.

³⁵ Vilket även i viss mån tas upp av den tekniska konsulten nedan.

I frågan om anledningen till att uppföljning genomförs nämner upphandlaren att anledningen till att följa upp ett krav bör vara samma anledning som ledde till att kravet från första början ställdes. Ett ytterligare skäl som nämns är poängen med att undvika ett osunt priskrig av den typ som omnämns i föregående stycke. Åsikten är alltså att uppföljning bör ske och att de krav som ställs måste kunna följas upp, vilket kan exemplifieras med citatet:

"...antingen får man då via något system ändra så de höjer sig till 95% kanske genom ökade kontroller, eller så skall vi ju sänka kravet till 80."

Upphandlaren tar även upp att uppföljning i sig och särskilt en strukturerad sådan kan vara tämligen problematiskt i och med att projektens innehåll ofta varierar, att det finns för många krav och att många krav är kvalitativa vilket är svårt att arbeta med systematiskt. Kvalitativa krav återkommer särskilt i fallet med direktiv uppifrån. För att åter igen citera:

"Jag vet att det är svårt att följa upp... Jag vet att vi har försökt under hela den tiden som jag har varit här att hitta system för att följa upp på ett systematiskt sätt. Det är till och med svårt att hantera hårda värden...."

Uttalandet bör sättas i relation till att upphandlaren tillhör en organisation som av andra intervjupersoner, både inom case ett och två har omnämns som väldigt erfaren inom både upphandling och uppföljning. Det finns dock en förhoppning om att en ökad digitalisering skall förenkla framtida uppföljning och på så sätt göra den mer genomförbar.

Över lag verkar alltså inte uppföljningsmöjligheterna i enlighet med intervjupersonens utsago stå i relation till den existerande kravbild, vilket kan leda till att organisationen kan tänkas försöka anpassa inköpen till saker som är lätta att följa upp och på så sätt inte motsvarar verkligheten:

"Det jag är lite skraj för är att de metoder vi använder för att följa upp blir styrande för vad vi köper..."

Projektledare- beställare

Intervjupersonen arbetar som projektledare inom samma organisation som den ovan presenterade upphandlaren och har ansvaret för projektering inom bland annat kraft, belysning och pumpstationer i komplexa anläggningar. Projektledarna inom organisationen arbetar i enlighet med fördelning av ansvarsområden på en geografisk basis. Den lokala enheten, vilken intervjupersonen ingår i består av ca 54 personer, vilka arbetar med teknik, infrastruktur och underhåll.

Enligt intervjupersonen är organisationens roll främst att skriva regelverk, medan andra delar av processen utförs av andra. Med andra ord är organisationens roll i ett givet projekt att reglera kontraktet –både uppdrags- och uppföljningsmässigt. Detta kan exemplifieras med citatet:

"...vi skall vara duktiga på att skriva regelverk. Och sen skall andra människor göra det de är duktiga på, det är att konstruera, utförare, och vi kontrollerar att vi fått det vi har tänkt oss."

Organisationen har i egenskap av offentlig verksamhet även tillsynsmyndigheter, vilka kan variera något från projekt till projekt, beroende på projektets geografiska lokalisering och uppdrag. Förutom dessa finns en intern revisionsenhet som kontrollerar projekten, eller interna enheter på en för intervjupersonen okänd urvalsbasis:

”så har vi ju en revisionsenhet, de kan ju poppa upp när fan... när man minst anar det, hehe.”

Relationen mellan beställaren och utföraren på kontraktbasis struktureras till stor del utifrån två regelböcker: Allmänna bestämmelser (AB) och Allmänna Bestämmelser Totalentreprenad (ABT)), vilka revideras på en tio-års basis och inkluderar: säkerhetsföreskrifter, leveranskrav, parternas rättigheter, kontraktsmässiga maktmedel och värdering av projekthandlingars vikt. Det senare avser vilka delar av de handlingar som ingår i projektet som skall ha företräde vid tolkning. I regel gäller principen att rena kontraktshandlingar går först, sedan tekniska beskrivningar och sist övriga handlingar som inte faller inom det första två kategorierna.

Projektledaren inom beställarorganisationen har det slutgiltiga ansvaret för uppföljningen inom de projekt som denne ansvarar för och ansvarar även i regel för ett flertal projekt samtidigt. Hur själva uppföljningen utformas rent praktiskt i formerna av vad som följs upp och till vilken grad så sker är till stor del upp till projektledaren och kan variera från projektledare till projektledare. Till detta bör tilläggas att en formell uppföljningsplan inte existerar. Det är dock vanligt med ett utvärderingsmöte vid slutet av varje projekt där parterna går igenom bland annat vad som var bra, vad som var dåligt, vilka fel som förekom och om resultatet blev som förväntat. En ekonomisk uppföljning sker även kvartalsvis, eller oftare om den ekonomiska kalkylen för projektet förändras. Variationen mellan projektledare kan exemplifieras genom ett uttryck som enligt intervjupersonen brukar användas lite skämtsamt inom området:

”Det går ju anekdoter som går så här: Jag gör det jobbet för tiotusen men om du skall ha han som kontrollant då vill jag ha tolv.”

I intervjupersonens fall fyller de ovan beskrivna byggmötena en central roll, då detta används som forum för att meddela och bokföra, eller protokollföra eventuella underrättelser och avvikelser. Avvikelserna uppdagas i regel genom den löpande uppföljningen som baseras på en kombination av egenkontroller och stickprov. Egenkontrollerna sköts och rapporteras av utföraren, medan stickproven görs av beställaren. Om stickproven uppvisar avvikelser ökas kontrollen tills man med säkerhet kan säga att fel inte förekommer:

”Och är det så att man märker att det här var ju inte bra: ja då blir det ju inga stickprov utan då blir det ju millimeterkontroll...”

Intervjupersonens övergripande åsikt verkar vara att uppföljningen i formen av kontroll av anläggningar, dvs. att rätt produkt eller tjänst levereras och har rätt kvalitet är fullt tillräcklig. Vidare menar denne att det kan bli problematiskt att skapa generella uppföljningsplaner, då projektens innehåll vanligtvis varierar i hög grad. Överlag får organisationen vad den beställer och en ökad kontroll skulle troligtvis inte öka kontraktsuppfyllelsen i relation till de pengar som i så fall måste investeras i sagda kontroll.

Projektledare- utförare

Intervjupersonen arbetar som projektledare i en utförarorganisation i huvudsak med arbetsuppgifter inom drift och underhåll av belysning. Under sig har denne i regel fem till sex montörer, vilket kan variera något från projekt till projekt, medan den inte har särskilt stor kontakt med chefer, eller andra personer uppåt i organisationen. Det enda egentliga trycket uppifrån verkar vara att tjäna pengar åt företaget och så länge detta sker är man som projektledare fri att agera efter eget tycke.

Intervjupersonen menar att trots att projektledaren inte har ett formellt chefsansvar så finns det bland projektledarna ett relativt utbrett informellt ledarskap över sina medarbetare, vilket i praktiken innebär att projektledare i gemen ofta får agera chef vid sidan av sina ordinarie arbetsuppgifter.

I rollen som projektledare på utförarsidan ingår en relativt hög grad av kontakt med beställaren och särskilt dennes projektledare, alternativt byggledare. Merparten av den formella kommunikationen sker via byggmötena, vilka även är de möten där extra utgifter och så kallade tilläggsjobb kan godkännas. Tilläggsjobben är i praktiken en annan definition på ovan nämnda ÄTA-arbeten, vilka ligger utanför kontraktets egentliga ram och kan i många kontrakt utgöra en av de viktigaste inkomstkällorna för utföraren. För att citera:

"Men ja, tilläggsjobb är a och o för att överleva iallafall."

Fenomenet tilläggsjobb får även en extra dimension i och med att det enligt intervjupersonen blir enklare för beställaren om denne helt enkelt har god tillgång till en leverantör som den kan lita på. Principen går ut på att det helt enkelt är väldigt praktiskt att kunna ringa ett samtal till en pålitlig leverantör som löser problemen. En leverantör som beställaren inte litar på kan helt enkelt inte förutsättas lösa ens problem. Det är alltså lättare att tjäna pengar via tilläggsjobb om beställarens representanter litar på utförarens projektledare:

"så gäller det att bygga upp ett förtroende hos beställaren, har du ett förtroende hos beställaren.. så får du... alltså förtroende är a o för att tjäna pengar och göra ett bra jobb... det hör ihop lite grann."

eller konkret om tilläggsjobb:

"...de skall upphandlas egentligen, i lagen om offentlig upphandling, men det kan de nog förbise många gånger genom att de har en entreprenör som de kan lita på."

I uppföljningsfrågan är intervjupersonens uppfattning att uppföljningen i sig oftast sker under-, eller i anslutning till- byggmötena, men även till stor del i formen av inspektioner på stickprovsbasis. Intervjupersonen menar dock att denne personligen aldrig har drabbats av negativa konsekvenser av stickproven, då den alltid ser till att leverera vad denne har lovat. Huruvida beställaren är nogräknad eller inte i uppföljningssammanhang verkar variera beroende på vem som är ansvarig på beställarsidan. Detta kan bero på ett samförstånd med projektledaren på beställarsidan, eller att personen ifråga ogillar pappersarbete, är en osäker beställare eller är mer av en administratörstyp (vilket brukar skapa mer pappersarbete). För att citera:

"Jo som sagt var, den som vill ha mycket dokumentation, är den som har dålig praktisk kunskap, det finns alla sorters beställare precis som det finns alla sorters entreprenörer."

Oavsett den personliga uppfattningen om en given projektledare på beställarsidan verkar det dock vara genomgående att intervjupersonen upplever det som mycket viktigt att leverera det som efterfrågas:

"en beställare som inte vill ha nåt, han får inget, den beställare som vill ha mycket han får mycket..."

och

”beställaren vet att om jag beställer någonting så kostar det pengar och om någon frågar mig vad kostar det.. så talar jag om hur mycket pengar jag vill ha och då... då får... han får ju vad han beställer och jag tjänar pengar... ett tecken på en bra affär det är ju när båda är nöjda..”

Utifrån intervjupersonens utsago består rollen som projektledare på utförarsidan i första hand av att tjäna pengar åt sitt företag. Detta underlättas av att ha en god relation med beställaren, vilket i sin förlängning innebär att man bland annat alltid bör följa beställarens önskemål och uppföljningskrav, särskilt i fall detta innebär extra intäkter eller ökad goodwill. I vissa fall, så som när ett projekt överskrider budget kan det även hända att en projektledare på beställarsidan som normalt sett tycker att dokumentation är onödigt kräver sådan i och med påtryckningar uppifrån:

”vad fan, du kan la skriva nåt, sa han. Jajemän det fixar vi sa ja, så skrev jag nåt, så var han görnöjd, han va rädd att de skulle komma uppifrån då va..”

De centrala funktionerna för att utförarorganisationerna inom området skall ha möjlighet att tjäna pengar, trots den relativt brutala konkurrenssituationen, verkar vara tilläggsjobb. Just tilläggsjobb verkar enligt intervjupersonen vara något som medvetet, eller omedvetet, används av vissa beställarorganisationer som en typ av morot för att säkerställa ett bättre fungerande samarbete³⁶. I syfte att återigen visa på den av intervjupersonen upplevda konkurrenssituationen på den aktuella marknaden kan ett ytterligare citat vara på sin plats:

”...den som har lägsta budet.. den tjänar inga pengar... den måste ha tilläggsjobb. Eller en jävligt bra organisation och projektledare som kan tjäna pengar.”

Teknisk konsult

Intervjupersonen arbetar som teknisk konsult, uteslutande med uppdragsgivare på beställarsidan. Organisatoriskt är personen gruppchef för en grupp bestående av tretton personer, vilka arbetar med så kallade tidigare och senare skeden. Tidigare skeden innebär förstudier och rådgivning kopplat till upphandling, medan senare skeden innebär deltagande i projekt i formen av bygglidare, projektledare eller rådgivare. Gruppen arbetar som ovan nämnts uteslutande på beställarsidan, till stor del på grund av att det upplevs som viktigt att inte befinna sig i en position där de kan upplevas som jäviga:

”...för skulle jag börja jobba på andra sidan bordet också, då blir jag otydlig och då kommer många av de på beställarsidan inte att våga anlita mig med risken för jäv.”

och

”...det ska inte vara någon tveksamhet var våran lojalitet är någonstans.”

Intervjupersonen upplever gruppen i sig som i hög grad självgående, vilket innebär att denne även kan vara direkt involverad operativt vid sidan av sina i sammanhanget relativt få ledande uppgifter.

I relationen med uppdragsgivare agerar intervjupersonen uteslutande i enlighet med sagda uppdragsgivares intressen, vilket även i viss mån främjar relationer. Personen nämner att i fall då

³⁶ Det nämndes även av två intervjupersoner utanför den formella intervjun att beställare ibland hotar budgivare som kommer in med orimligt låga anbud med att undanhålla tilläggsjobb om inte anbudet återtogs. Detta verkar dock inte höra till normen och händer främst när det gäller utförare som under tidigare avtalsperioder har misskött sig.

denne tidigare har samarbetat med en beställare är det ofta så att en typ av samförstånd uppstår och parterna kan agera relativt autonomt. Det är dock normalt att avstämningar mellan konsult och beställare sker löpande och särskilt vid händelser av "väsentlig karaktär", som påverkar tid, kostnad, eller funktion. Samförståndsaspekten kan exemplifieras med följande citat:

"...så säger de såhär att: jamen du, du får hantera det. Jag vet att du vet ju hur jag vill ha det."

Det kan även vara meningsfullt att i sammanhanget citera projektledaren på beställarsidan rörande dennes relation med tekniska konsulter och särskilt bygglidare:

"...vi blir ju ett team som jävlas ihop kan man säga..."

Projektmässigt nämner intervjupersonen att de inhyrda konsulterna ofta är mer involverade i de praktiska delarna av projekten än vad beställarna själva är. Personen menar även att projektledarrollen i den form och inom den organisation som den intervjuade projektledaren tillhör är mer av en projektchefsroll, vilken kan liknas vid rollen som en styrgrupp ofta har inom andra organisationer. Den stora anledningen till åsikten i fråga verkar vara det faktum att den typen av projektledare sällan har tid eller möjlighet att direkt involvera sig i det dagliga arbetet med projektet i och med det relativt stora antal projekt som denne ansvarar för³⁷. Detta innebär alltså att den så kallade bygglidaren i vissa projektsammanhang i själva verket kan definieras som en projektledare i enlighet med den tekniske konsultens definitioner.

I frågan om uppföljning nämner intervjupersonen att uppföljning och validering³⁸ rent praktiskt ofta hamnar inom bygglidarens ansvarsområde, även om projektledaren har det formella ansvaret. Denne poängterar även att uppföljning kan möta en hel del motstånd från utförarsidan som ofta får uppfattningen att det mest bara innebär problem och extraarbete, men menar att skapandet av problem absolut inte är avsikten. Tvärtom ekar intervjupersonen till viss del upphandlarens åsikt i frågan, det vill säga att kraven måste uppfyllas eftersom man annars slår ut organisationer som inte har stor erfarenhet av branschen och därför inte kan priskonkurrera, eller inte kan klara kontraktet på grund av just det specifika kravet. Enligt intervjupersonen händer det även till viss del att vissa krav så att säga "prutas bort av ren hygglighet", vilket är något som personen själv är väldigt noga med att undvika.

Rent praktiskt kan även kontraktskrav vara mer eller mindre komplicerade att följa upp, där fysiska installationer som kan specificeras ned i minsta detalj är lätta, medan mjukvara eller andra områden där det inte finns en tydlig standard att följa är betydligt svårare. De krav som ställs i det senare fallet blir väldigt lätt föremål för tolkning och diskussion. Detta gäller även funktionellt ställda kravspecifikationer överlag, vilka ofta medför en ökad möjlighet för varierade tolkningar av specifikationens innebörd. I kvalitetshänseende sker uppföljning ofta i formen av så kallade "goodwillkrav", vilka kopplas till att en enhet skall uppfylla de gällande miljökraven i den miljö den skall placeras i, vilket bäst exemplifieras genom ett citat:

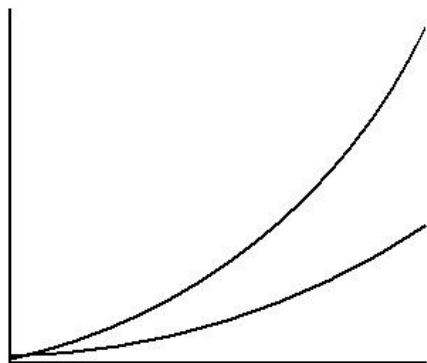
³⁷ Åsikten verkar stämma relativt väl överens med projektledare- beställares uppfattning, då denne hävdar att den för det mesta är involverad i fler projekt än den, eller de bygglidare som den samverkar med.

³⁸ Validering innebär i allmänhet validering av produkten i sig, samt validering av produkten på plats. Bland annat att: det inte är farligt, att det är uppsatt enligt alla regler och föreskrifter och att produkten fyller sin funktion.

"...den skulle faktiskt vara tillverkad för att kunna sitta i den här miljön och det är den ju uppenbarligen inte: se här, det var det här vi krävde."

I frågan om att en fullständig uppföljning kanske inte alltid sker använde sig intervjupersonen av en gestik, som bäst kan beskrivas med ett diagram enligt följande:

*Bild 8. Krav i relation till uppföljningsbarhet enligt Teknisk Konsult
Övre linje avser krav, medan lägre linje avser uppföljning.*



Kraven från beställare som inte får vad de vill ha tenderar att öka, vilket blir problematiskt i och med att uppföljningen av sagda krav inte ökar i samma takt. Detta skapar en typ av tomrum, där det finns vissa krav som alltid är med, men som aldrig följs upp. Effekterna blir då likartade med de ovan nämnda, det vill säga:

- Att utförare lägger sina bud utifrån kraven, men bara genomför de krav som följs upp, vilket leder till att beställaren betalar extra för ingenting.
- Eller att utförare lägger anbud baserade på vad som följs upp och på så sätt eliminerar de konkurrenter som inte känner till vilka krav som kommer att bli uppföljda.

Kort sagt: om ett krav inte följs upp kommer detta att gå ut över antingen beställaren eller marknaden, vilket är ofrånkomligt om krav införs i en högre takt än möjligheterna att följa upp dem uppstår. Intervjupersonen understryker vikten av att förenkla uppföljningsprocessen, vilket bäst kan beskrivas med ett avslutande citat:

"Jag tror att man måste lägga mycket mer tid.. och modeller för att kunna förenkla uppföljningsarbetet, alltså att kunna... För det är jobbigt.. Och svårt och det är svårt även om man kämpar som en idiot för att vara objektiv att, så att... Det är inte svartvitt, utan du hamnar i en massa diskussioner när du uppfyller de kontrakten. Att kunna förenkla det arbetet, att hitta - hitta nya modeller för hur man redan från början gör upphandlingen på ett sådant sätt att uppföljningen blir enkel. Det tror jag är jätteviktigt."

Fall 2 – Ramavtal inom mediatjänster

Fall två tar upp ramavtal kopplade till media-relaterade tjänster, vilka kan exemplifieras med områden så som annonsering, reklam eller mediekonsultation. Aktörer inom området består i regel av beställande organisationer och utförande organisationer. Till skillnad från fall ett är i allmänhet ett flertal beställande organisationer eller enheter inblandade i det faktiska avtalet, vilka i sammanhanget utgörs av en inköpscentral och ett antal offentliga organisationer som exempelvis kan vara stadsdelskontor, förvaltningar, offentligt ägda bolag, kommuner, län eller regioner. Utförarsidan av marknaden består i fallet av organisationer som levererar, eller förmedlar, rena medietjänster, konsultation inom media, eller en kombination av de båda.

Upphandling inom det aktuella området har förändrats relativt kraftigt under de senaste åren, till stor del på grund av en ökad och mer komplicerad reglering inom området med den nya SFS 2010:571. Ändringen av LOU har inledningsvis lett till uppkomsten av centraliserade upphandlingsenheter i formen av inköpscentraler och fortsättningsvis medfört att fler och fler upphandlingar förläggs på dessa centraler. För att citera en upphandlare inom området:

”Lagen ställer mer och mer krav och det blir mer tjänst att vara upphandlare... Förut var det mer att alla satt och gjorde upphandling...”

Marknaden i sig framstår enligt intervjuerna som relativt liten och det är i princip alltid samma utförare som ger anbud på en given upphandling. En uttalad ambition från beställarsidan är dock att försöka ombesörja skapandet och bibehållandet av en så väl fungerande marknad som möjligt, vilket i detta fall särskilt innebär försök att säkerställa likvärdiga konkurrensmöjligheter enligt förfrågningsunderlag och på så sätt skapa en större mängd leverantörer på marknaden. För att återigen citera samma upphandlare:

”För att om vi får en marknad som inte fungerar, det vinner ju inte vi på i längden. Vi behöver ju en marknad där det finns många företag...”

De aktuella ramavtalen inom området följer de huvuddrag beskrivna i början av det empiriska kapitlet och varar i maximalt fyra år, med ett minimum av ett år för påbörjan av ny upphandling. Det är dock vanligt att ett kontrakt i grund varar i ett år, med möjlighet till förlängning i upp till två år. I regel uteblir förlängning i fall då utföraren anses ha misskött sig. Avtalens storlek kan i sammanhanget variera – med allt från mindre avtal som bara innefattar en enskild offentlig enhet eller aktör med bara ett fåtal avropare³⁹ - till större avtal som kan inkludera ett flertal offentliga enheter eller aktörer med mellan fem- till sjuttiotusen avropare.

Det händer, men är relativt ovanligt att upphandlande organisation tar hjälp från sakkunniga utifrån för framställande av förfrågningsunderlag. I dessa fall gäller i regel att aktörer som är delaktiga i att framställa förfrågningsunderlaget inte skall kunna lämna anbud på sagda förfrågningsunderlag - vilket inte helt och hållet gäller i alla branscher, särskilt byggsektorn. Generellt är ambitionen att upphandlande organisation skall ha så lite hjälp utifrån som möjligt i syfte att undvika jävsituationer. I någon mån händer det även att aktörer som först arbetar som expertis vid framställan av

³⁹ Avropare avser här personer som får beställa varor eller tjänster inom avtalets ramar. Mängden inom en given enhet kan variera från fall till fall.

förfrågningsunderlaget och sedan bidrar med expertis under genomförandet, precis som i den första fallstudien.

Det är inte heller helt ovanligt med överklaganden av upphandlingens resultat, vilket i regel leder till en viss tröghet i upphandlingsprocesserna och i värsta fall att en offentlig aktör eller enhet står utan avtal under en period – något som regleringen egentligen inte tillåter och kan medföra böter.

Sammanhanget kan exemplifieras med ett citat från en kontaktperson på beställarsidan:

”Ja, det (överklaganden) är hemskt är det. Det innebär att man kan vara kontraktslös eller avtalslös i upp till år, va. Innan det händer nånting.”

Till skillnad från fallstudie ett verkar ingen centraliserad inter-organisatorisk projektorganisation förekomma – istället sker kontakten mellan parter dels på avtalsnivå och dels på leveransnivå. Funktioner för hantering av de båda nivåerna finns på både beställar- och utförarsidan, vilka listas i tabellen nedan. Kombinationen av dessa funktioner kommer fortsättningsvis att definieras som upphandlingsorganisation.

Benämning	Aktör	Funktion
Upphandlare	Beställare	Ansvarar för upphandling och avtal, agerar stöd åt avtalsgruppen vid kontraktsfrågor och har det övergripande ansvaret för uppföljning av kontraktskraven. Upphandlaren har sällan detaljkunskap rörande upphandlad artikel ⁴⁰ .
Avtalsgrupp	Beställare	Agerar som en form av länk mellan avtals- och leveransnivåerna. Består av representanter från avroparna och bidrar dels med detaljkunskap om en given artikel vid framställande av förfrågningsunderlag och är även delaktig i att ombesörja att uppföljning sker.
Kontaktperson	Beställare	Kontaktpersonen är den medlem, eller de medlemmar i avtalsgruppen som har kontakt med avropare, upphandlare och utförarens avtalskontakt. I det fall som har studerats sköts detta av en person, men det kan inte förutsättas att så alltid är fallet.
Avropare	Beställare	De personer som gör inköp inom ramarna för avtalet. Är i regel bara involverade i inköp och leverans, men rapporterar avvikelser till kontaktpersonen.
Avtalskontakt ⁴¹	Utförare	Den person i utförarorganisationen som agerar kontaktperson i avtalsfrågor.

⁴⁰ Artikel avser här ett samlingsnamn för en vara eller tjänst.

⁴¹ Benämningen är inte en term som normalt används av personer inom fallstudien, utan fungerar i detta fall som en generaliserad definition skapad för att definiera en återkommande roll.

Leverantör ⁴²	Utförare	Den eller de personer i utförarorganisationen som tar emot beställningar och ombesörjer leverans av artikel.
--------------------------	----------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Funktionerna är i regel alltid de samma på beställarsidan inom ett givet avtal, förutom antal personer inom avtalsgrupp och antal avropare, medan de på utförarsidan kan variera från avtal till avtal, både i formen av antal utförare och i formen av rollbesättning. Ett givet avtal, beroende på dess utformning kan innehålla en eller flera utförare, vilka fortsättningsvis kan ha en eller flera personer inom rollerna som avtalskontakt och leverantör. Avtalskontakten är i regel alltid en person, medan leverantörsrollen kan vara en person, flera personer eller samma person som avtalskontakten. I vissa fall fungerar även avtalskontakten som beställarens enda egentliga kontaktyta, vilket innebär att alla beställningar går via funktionen i fråga. I det senare fallet kan leverantören i vissa fall vara en del av avtalskontaktens egen organisation, eller en ren underleverantör.

Avtalsgrupp och kontaktperson sköter i allmänhet sina funktioner utöver sitt vanliga arbete – vilket för det mesta utgörs av arbetsuppgifter relaterade till de artiklar som är föremål för en given upphandling. En person som arbetar inom en specialiststab i en offentlig verksamhet skulle exempelvis kunna vara medlem av avtalsgruppen för en upphandling inom dennes specialistområde utöver sitt dagliga arbete. I de andra fallen ingår i regel den upphandlingsrelaterade funktionen som en del i det dagliga arbetet.

Intervjupersoner

Fallstudiens tre intervjupersoner definieras nedan i enlighet med samma princip som användes i fallstudie ett, med tillägget att de definieras i enlighet med benämningarna listade i tabellen från förra kapitlet, då vissa personers – och då särskilt kontaktpersonens vanliga arbetsuppgifter skiljer sig från rollen som del i en upphandlingsorganisation.

Definition	Funktion	Organisationstyp	Mål/Motiv
Upphandlare	Upphandlare (upphandlingsledare), inköpscentral	Beställande	”Jag är ju bolaget”
Kontaktperson	Planeringsledare, kontaktperson i avtalsgrupp.	Beställande	Man ska alltid se till att man får det man har beställt.
Avtalskontakt	Account director, kundansvarig	Utförare	Kundnöjdhet och intern ”accountability”

Precis som i fallstudie ett kommer intervjupersonerna att presenteras mer ingående nedan, dels i formen av roll och funktion inom den egna, samt i upphandlingsorganisationen och dels dessas roll, delaktighet och uppfattningar relaterade till det kontraktbaserade uppföljningsarbetet.

Upphandlare

Den aktuella upphandlaren arbetar åt en inköpscentral, med arbetsuppgifter främst inom tjänsteupphandlingar enligt ramavtal – tjänsterna i fråga kan variera i någon mån, med rör sig oftast om tjänster inom media, exempelvis marknadsfria opinionsundersökningar, litteratur,

⁴² Se föregående fotnot.

prenumerations-tjänster och utbildningstjänster. Utöver detta agerar intervjupersonen som en form av IT-stöd, mestadels med kopplingar till det upphandlingssystem⁴³ som används som stöd för den lokala upphandlingsverksamheten. Erfarenhetsmässigt har intervjupersonen tidigare arbetat med upphandling. Personen har sammantaget arbetat med avtal inom LOU i cirka elva år. Som svar på frågan om huruvida intervjupersonens mål eller motiv skiljer sig från dess organisations svarar denne:

”Jag är ju bolaget. Jag förstår liksom inte skillnaden utan här är ett tjänstebolag och det jag gör, är det bolaget gör.”

Organisationen som upphandlaren arbetar åt upphandlar åt cirka åttio stycken enheter, varav cirka fyrtiofem till sextio stycken är offentliga bolag. I gemen upphandlar organisationen centrala ramavtal, men kan även upphandla åt en enskild offentlig organisation vilket i de fallen sker på konsultbasis. Konsultarbetet sker dock primärt åt organisationer som är en del av det geografiska närområdet och innebär då nödvändigtvis upphandlingar inom ramavtal.

På senare tid har organisationens tjänster efterfrågats allt mer, vilket har lett till att den har fått ett utökat uppdrag – något som har medfört en relativt stor verksamhetsexpansion. Bland annat har detta inneburit en ökning av antalet tjänster och en ökad grad av specialisering. Detta har i sin tur inneburit en ökad mängd stödfunktioner: något som bland annat innefattar den så kallade analys- och specialistavdelningen som uteslutande arbetar med marknadsanalys och statistik - vilket var något som den enskilde upphandlaren arbetade med tidigare. Samma gäller i avseendet kundkontakt, vilket nu sköts av så kallade kundansvariga. För att citera:

”Nu är det så pass svårt att många har blivit lite rädda, lite oroliga och har alltså inte kunskapen om hur man gör. Därför så köps det mycket mer tjänster... Så det poppar upp nya områden hela tiden då. Så vi utökar jättemycket nu då.”

Avtalsmässigt hävdar intervjupersonen att det är viktigt att göra avtal som innebär en kvalitativ produkt till ett bra pris i enlighet med lagen. Avtalen innehåller även ett antal kvalitativa krav beslutade politiskt, så som miljökrav, ekologiska produkter, fairtrade och social hänsyn, vilka en upphandlare måste känna till, någonting som avtalsgruppen sällan gör. Alla krav tenderar att vara kostnadsdrivande, så det är viktigt att se över om kraven är meningsfulla, för att inte tala om tillåtna. I vissa fall händer det att avtalsgruppen, politiska entiteter, eller andra typer av avropare vill tillföra krav som är oekonomiska, eller rent illegala, vilket kan exemplifieras med följande citat:

”Som man säger: man får ändra frågeställningen och det gör man ju enligt vad lagen tillåter.”

Uppföljningen av kontraktsskrav kan variera från område till område - inom vissa områden behövs relativt noggrann kontroll av leverantörerna, där särskilt färdtjänst nämns som ett exempel, på grund av kravet på miljöbilar. Många områden tenderar dock att vara helt oproblematiska i fråga om kontraktsuppfyllande: just medieområdet framstår som ett sådant.

Metoderna för uppföljning beslutas i allmänhet lokalt inom inköpscentralen och den faktiska uppföljningsprocessen kan variera något beroende på avtal och behov, men ett antal huvudpunkter tenderar att återkomma. I första hand skall upphandlaren träffa leverantören minst en gång per år

⁴³ System avser här ett mjukvarusystem.

och avtalsgruppen minst två gånger per år. I fall då allt fungerar sker färre möten och i fall av återkommande avvikelser eller liknande sker möten betydligt oftare. Fortsättningsvis kontrollerar avroparna⁴⁴ att leverans har skett enligt avtal och rapporterar eventuella avvikelser via upphandlingssystemet.

Upprepade avvikelser innebär att upphandlaren kontaktar avtalskontakten för att ge muntlig varning, vilket även kan resultera i vite. Formellt behöver upphandlaren först godkännande från sin teamchef, för att sedan kontakta organisationens upphandlingsjurister innan denne kan ge ovan nämnda varning. Efter den muntliga varningen sker en skriftlig sådan om korrigerig uteblir och avtalet kan om korrigerig återigen uteblir bli föremål för hävning. Utföraren kan även återkomma med åtgärdsplaner som svar på varningar, vilket då utföraren ofta anlitar egna jurister kan leda till en ganska omfattande korrespondens i avvikelse- och hävningsfrågor. Vitet, som tidigare omnämnts kan bli aktuellt vid varje dokumenterad avvikelse – något som intervjupersonen upplever som en åtgärd som inte används i tillräckligt stor utsträckning.

I frågan om meningen med uppföljningen påpekar upphandlaren att den upplever aktiviteten som väldigt viktig för att få leverantörerna att faktiskt leverera en fullgod produkt. Dock skulle den kunna ske i större utsträckning, vilket den inte gör då uppföljningen tenderar att vara den lägst prioriterade delen av upphandlings- och avtalsprocessen, eftersom den inte är reglerad och de reglerade delarna av upphandlingsprocessen alltid kommer först i praktiken.

”För att det kommer nya upphandlingar hela tiden, överprövningar som går före, där man har deadlines på några dagar att svara - ofta skjuts allting framåt. Rent och skärt, att det inte finns personal, det finns inte tid. Fanns det skulle man nog jobba mycket mer med uppföljning.”

Kontaktperson

Intervjupersonens huvudsakliga arbetsuppgifter innefattar rekrytering, rekryteringsfrågor och omställningsfrågor gentemot organisationens förvaltningar och bolag. I rollen som delaktig i en upphandlingsorganisation har kontaktpersonen ingått i avtalsgrupper vid fyra olika upphandlingar sedan 2008. I avtalsgrupperna har denne agerat som rådgörande och sakkunnig utöver uppgifterna som kontaktperson i de fall då kontaktpersonskapet har varit aktuellt. Två exempel⁴⁵ på avtal som intervjupersonen har varit delaktig i är: annonsering av lediga tjänster - avtalad med fyra leverantörer och medierådgivning - avtalad med en leverantör.

Den organisation som intervjupersonen ingår i levererar stabstjänster i formen av beslutsunderlag och utbildningar till andra förvaltningar och offentligt ägda bolag. I övrigt levererar även organisationen beslutsunderlag till politiker i vissa frågor. Organisationen operativt består av en fast stab som står direkt under politiken och en specialiststab som bidrar med underlag och dylikt till den fasta staben. Staberna är vidare uppdelade i enlighet med funktionsmässiga områden, exempelvis utbildningsområdet och HR-området där intervjupersonen ingår i ett av dessa områden.

Kontaktpersonens roll i upphandlingsorganisationen är att först medverka i att ta fram förfrågningsunderlag och avtal. Under genomförandet är dennes roll att ta emot underlag från

⁴⁴ Det kan förutsättas att rapporteringen i regel sker via kontaktpersonen, eller avtalsgruppen – något som bättre motsvarar den intervjuade kontaktpersonens utsago.

⁴⁵ Avser även de två senaste avtalen.

leverantörerna som visar statistik på utförd tjänst⁴⁶, vilket sedan stäms av med köpare för att exempelvis kontrollera träffsäkerhet gentemot yrkesgrupper vid rekryteringsannonser. Informationen används enligt utsago sedan vid framtida val av leverantör inom ramavtalet. Utöver detta agerar intervjupersonen som kontaktyta mellan avropare, avtalsgrupp och upphandlare, samt har i någon utsträckning kontakt med avtalskontakten på utförarsidan, särskilt i avseendet statistik.

Avtalen är oftast formulerade kring ett standardpris per artikel och hela organisationen är i regel avtalsägare, men i fall då det rör sig om mer specifika avtal är den givna instans, eller de instanser som använder sig av avtalet den eller de som står som ägare. I ren kravställning är avtalen ofta utformade utifrån kvantitativa avtalskrav för att reglera kvalitet, vilket intervjupersonen menar beror på att det är svårt att avtalsreglera kvalitet på tjänster. Varor eller produkter verkar i allmänhet upplevas som mindre problematiskt, men även dessa kan medföra oönskade konsekvenser, vilket personen exemplifierar med en relativt omskriven problematik rörande ett inköp av undermåliga spårvagnar i Göteborg.

I frågan om uppföljning menar intervjupersonen att det inte finns någon formell plan, eller några formella rutiner – något som denne anser bero på att behovet av sådant är relativt litet. Dock möts avtalsgruppen i regel var tredje till var fjärde vecka för att följa upp avtalet. I vissa avtal sker heller ingen central uppföljning, utan det är varje enskild avropares uppgift att ombesörja att den levererade tjänsten är vad som efterfrågats. Arbetsmetoden i de fallen kan variera relativt mycket, då kommunen en stor mängd beställare som ingår i avtalen. Överlag verkar uppfattningen vara att behovet av systematisk uppföljning inom medieområdet inte är särskilt stort och att den som sker i dagsläget är fullt tillräcklig.

Det slutgiltiga ansvaret för uppföljning av avtalen ligger primärt på den inköpscentral där upphandlaren ingår, vilket bland annat innebär att underlag och statistik kopplat till aktuella artiklar sänds till sagda central. Intervjupersonens roll som dels avropare, dels medlem av avtalsgrupp innebär även att denne utför en viss direkt uppföljning rörande kvalitet och dylikt. Korrekt innehåll i levererad artikel och att kontakt mellan beställare och leverantör fungerar upplevs av intervjupersonen som viktigt.

I fall av avvikelser kontaktar antingen avropare kontaktpersonen, som i sin tur kontaktar upphandlaren, eller så kan upphandlaren ha fått rapporter om avvikelser, vilket leder till att denne kontaktar kontaktpersonen, som i sin tur kontaktar avropare och sedan rapporterar tillbaka till upphandlaren. Det framstår även som att viss kommunikation rörande eventuella avvikelser sker med utföraren på samtliga nivåer.

Rörande anledning till att uppföljning genomförs är Intervjupersonens erfarenhet av uppföljning att dess effekt är att avvikelser korrigeras, vilket även har kvalitetspåverkande effekter. I stort sett kan anledningen sammanfattas med att det är viktigt att få vad som beställts, vilket uppföljning kan bidra med. I frågan rörande varför uppföljning överlag kan upplevas som bristfällig menar intervjupersonen att: volymen för en offentlig verksamhets inköp är enorm, vilket innebär ökad komplexitet då väldigt mycket av inköpen måste upphandlas. Detta resulterar i bland annat en ganska stor tröghet i organisationerna, vilket även späs på av en väldigt stor andel upphandlingar överprövas.

⁴⁶ Innehållet i den omnämnda statistiken kommer att förtydligas ytterligare i presentationen av avtalskontakten.

Upphandlingsdelen av verksamheten har blivit väldigt juridisk och om det inte finns en långsiktig planering för att motverka trögheten kan processerna bli ännu mer segdragna. Själva uppföljningsarbetet innebär att ännu mer tid än den som redan går åt behöver läggas ner, vilket kan skapa anledningar till att det arbetet nedprioriteras.

Avtalskontakt

Intervjupersonen arbetar som account director, vilket innebär kontaktpersonskap gentemot de kundkonton som denne ansvarar för kombinerat med projektledarskap och kundansvar. Som stöd har personen ett team av mediaspecialister, vilka fyller en typ av stabs-roll utifrån en matrisliknande modell och utför uppdrag åt olika account directors utifrån kundbehov. Över sig har intervjupersonen en kontorschef, som är ekonomiskt ansvarig för den lokala verksamheten. Rörande erfarenhet av upphandlingar har intervjupersonen arbetat med kontrakt inom LOU i cirka två år, men har även arbetat och arbetar med kunder inom privat sektor parallellt.

Utförarorganisationen som intervjupersonen är en del av är en mediebyrå, vars verksamhet baseras på att förmedla olika medietjänster till privat och offentlig sektor – av vilket verksamheten inriktad mot offentlig sektor framstår som ett förhållandevis nytt tillskott. I övrigt tillhör organisationen en internationell koncern med 65 företag i ett antal olika länder. Det aktuella företaget har kontor i två städer i Sverige, varav ett är huvudkontor och ett är lokalkontor. Det lokalkontor där intervjupersonen arbetar bemannas mestadels av projektledare och specialister inom olika medieslag.

Som del av upphandlingsorganisationen agerar avtalskontakten och dennes organisation mellanhand åt beställaren för köp av medietjänster samt bidrar med andra, mer konsultationsbetonade tjänster - exempelvis utvecklande av mediestrategi. I fallet mellanhand sker inköp för beställarens räkning genom att intervjupersonen skickar en inköpsplan, innehållande pris, media och datum via e-post till beställaren, vilket skall godkännas av beställaren innan avtalskontakten skickar beställning till underleverantör. All korrespondens inom avtalen sparas och kan göras tillgänglig i händelse av revision eller andra typer av förfrågningar. I fallet mediestrategi sker detta enligt avtalat pris – ofta timpris, vilket i form totalpris och tänkt resultat även meddelas och godkänns i förväg. Kortfattat framstår utföraren i detta fall väldigt mån om alla köp skall ha ett skriftligt godkännande från beställaren, samt att bevis på att så har skett skall finnas tillgängligt.

Rörande skillnaden mellan att arbeta åt en offentlig eller privat beställare nämner intervjupersonen att privata beställare ofta har ett specifikt mål, så som försäljningsökning i en given butik, medan offentlig mer arbetar efter avtalsstipulerade faktorer. I och med detta tenderar offentliga beställare att i betydligt högre grad vara intresserade kontraktsuppfyllelse vilket innebär ett större krav på statistik. I övrigt är arbetssättet i regel det samma och intervjupersonen menar att det i praktiken handlar om att skapa kundnöjdhet, oavsett typen av beställare:

”Att optimera kundens budget, så bra det bara går. Att ha en bra relation med kunden... för att vi ska tjäna pengar och de ska tjäna pengar på det hela. Jag ser det som ett samarbete, jag ser det inte som att vi levererar någonting till någon annan, utan tillsammans ska vi uppnå de mål som vi har satt upp.”

och

”Vi pratar om kundnytta, det är a och o för oss. Kundnytta – att leverera det vi ska göra. Skapa kundnytta, det är det, det är så vi tänker, det är så vi jobbar.”

Avtalsmässigt är intervjupersonen delaktig i att svara på förfrågningsunderlag. Det rör sig ofta om relativt stora underlag - vilka kräver att företaget uppger en stor mängd information, bland annat data rörande kompetenser, organisationsstruktur och vissa kvalitativa krav så som miljöcertifiering. En större upphandling kan ta flera veckor att framställa material till, vilka tenderar att återkomma med en frekvens på ungefär två till fyra år.

I frågan om hur förfrågningsunderlagen framställs antar intervjupersonen att underlagen troligtvis inte enbart framställs av upphandlare, då dessa sällan har tillräcklig branschkunnskap – något som denne förutsätter bör innebära ett visst behov av konsulter inom området. Det händer dock i viss utsträckning att förfrågningsunderlagen blir mer eller mindre oförståeliga, då branschkunnskap uteblir, vilket innebär att underlagen i de fallen behöver kompletteras för att överhuvudtaget kunna vara applicerbara. Detta har även lett till att det inte är helt ovanligt att intervjupersonen eller dennes kollegor underrättar upphandlande myndighet om problem i underlaget i de fall då det upplevs som att förfrågningsunderlaget inte motsvarar verkligheten.

Uppföljningsmässigt nämner intervjupersonen först och främst att den egna organisationen har en ganska omfattande intern ekonomisk redovisningsplikt, med en egen internrevision som skickas ut med jämna mellanrum för att granska bland annat bokföringen. Det kan också hända att en beställare vill kontrollera sina leverantörer och hyr in en revisionsfirma för att göra detta – något som exempelvis har skett under ett avtal med kammarkollegiet.

Uppföljning rörande volym och pris sker i regel genom att utföraren levererar statistisk data till beställaren, vilken format- och frekvensmässigt kan varieras något beroende på den aktuella tjänsten. Innehållet berör oftast vilken media, vilken beställare, vilken typ av media och när tjänsten skall utföras, eller har utförts. Utöver detta är det vanligt att vissa garantisiffror ingår för särskilda moment: exempelvis att en kampanj skall generera ett visst antal klick på en annons. Uppföljningen i dessa fall sker genom att utföraren uppvisar momentets kvantitativa resultat för beställaren. Övrig uppföljning: exempelvis att leverans motsvarar avtal har intervjupersonen aldrig själv noterat, men förutsätter att sådan uppföljning sker internt i beställarens organisation och bara blir aktuell när misskötsel förekommer.

Analys

Detta kapitel inleds med en teorilös analys av det empiriska materialet i relation till problemställningen och där SOU:ns resultat. Kapitlets huvuddel består sedan av analysen av de empiriska resultaten utifrån nätverksteori i syntes med Williamsson och Bryntse. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av analysens huvudpoänger.

Inledande Analys

Då uppsatsens material i relation till dess problemställningar i någon mån kan anses tala för sig självt har det upplevts som meningsfullt att först skapa en rudimentär analys baserad uteslutande på materialet. Materialet kommer därför i detta underkapitel inte att ställas i relation till den valda teorin, utan kommer enbart att ställas i relation till uppsatsens två problemställningar och i någon mån SOU:ns resultat.

Detta kapitel är strukturerat i enlighet med premissen att som första steg besvara den första problemställningen genom materialet presenterat i denna uppsats empiridel. Som andra steg kommer sedan en sammanställning av material som har bedömts relevant för en vidare analys i enlighet med den andra problemställningen att presenteras.

Problemställning Ett – Hur fungerar uppföljning av ställda kontraktskrav vid inköp av tjänster och entreprenader inom lagen om offentlig upphandling?

I den första fallstudien är funktionerna upphandling och genomförande uppdelade mellan olika delar av beställarorganisationen. Genomförandedelen av uppföljningsprocessen hanterar uteslutande säkerställandet av att levererad vara, tjänst, eller anläggning motsvarar stipulerade krav på pris och kvalitet och sker inom den projektorganisation som uppstår i anslutning till genomförandet.

Relationen mellan beställare och utförare är reglerad genom två regelböcker⁴⁷ och omfattar särskilt säkerhetsföreskrifter, leveranskrav, parternas rättigheter, kontraktsmässiga maktmedel och värdering av projektshandlingars vikt.

Rent praktiskt består uppföljningen till största delen av två typer av huvudaktiviteter: kontroller och rapporter. Dessa behandlas och protokollförs på så kallade byggmöten och involverar i någon mån samtliga parter som är en del av projektorganisationen. Rapporterna berör i allmänhet egenkontroller som utförs av utföraren, medan kontrollerna mestadels avser stickprover, vilka utförs av beställaren. Stickproven i sin tur utökas till mer noggranna granskningar om avvikelser påträffas. Vid nybyggnationer genomförs även kontroll genom besiktning, vilken utförs av en oberoende besiktningsman. Beställarsidans projektledare har det slutliga ansvaret för utförandet av den uppföljning som inte behandlar besiktning. En formell uppföljningsplan existerar inte i någon egentlig mening vilket stämmer väl med SOU:n resultat. En konsekvens av detta, som dock inte berörts i SOU:n, är att frekvens och noggrannhet gällande uppföljningar därmed kan variera beroende på:

- vilken typ av projekt som utförs
- vem som är beställarens projektledare (ambitionsnivå, prioriteringar)
- övriga parter i projektorganisationen (ambitionsnivå, prioriteringar)

⁴⁷ Allmänna Bestämmelser och Allmänna Bestämmelser Totalentreprenad

- i vilken mån sagda projektledare upplever sig kunna lita på utföraren.

Den första punkten kan anses oproblematisk och till och med önskvärd i och med att prioriteringar av resurser alltid måste göras. Dock saknas en strukturerad bedömning av vilka projekt som är av strategisk vikt att följa upp, vilket också är något som efterfrågas i SOU:n. En sådan uppföljning verkar dock ske mer på en ad-hoc-basis. De övriga punkterna är dock mer känsliga och pekar på en mängd informella och individ-beroende faktorer som kan vara såväl problematiska som gynnsamma. En vidare diskussion om detta förs i avslutande analys och slutsats.

Det är även värt att notera att beställaren och dess projekt granskas både på regel- och oregelbunden basis av diverse tillsynsmyndigheter och sin egen internrevision, vilket stämmer väl med resultaten i SOU:n. Intressant att poängtera är att majoritetsuppfattningen bland intervjupersoner är att nuvarande nivå av kontroll och uppföljning är tillräcklig för att uppnå sitt syfte – ett resultat som inte är överensstämmande med SOU:n och dess förslag.

Överlag är fallstudie två något annorlunda i relation till fallstudie ett: dels är avtalsformen annorlunda - vilket bland annat innebär att flera utförare kan verka inom samma avtal, dels ingår en stor mängd avropare i varje avtal och dels omfattar avtalen i regel en stor mängd mindre inköp som sker på en löpande behovsbasis. Vidare sker kontakt mellan beställare och utförare i regel på avtalsnivå och leveransnivå - vilket är en ytterligare skillnad gentemot det andra fallet, då ingen interorganisatorisk projektorganisation som inkluderar utföraren verkar förekomma.

Uppföljningsmässigt är det samma person – i detta fall upphandlaren som ansvarar för både upphandling och avtalsvård. Uppföljningen är även här i någon mån ostrukturerad men verkar innehålla två huvudelement: avvikelsekontroll vid leverans och effektivitetsrelaterad statistik. I det första fallet rapporterar avropare vidare till avtalsgruppen när leveransen inte har upplevts motsvara beställningen – medan avtalsgruppen i sin tur rapporterar till ansvarig upphandlare, som i sin tur levererar tillsägelser och ombesörjer att eventuella juridiska processer påbörjas. Statistiken – som primärt avser måluppfyllelse kopplad till en given beställning sammanställs av utföraren och verkar primärt behandlas av avtalsgruppen. Sagda statistiks relevans för bedömning av utförarens arbete verkar mest vara kopplad till huruvida utföraren har kunnat uppnå vissa fördefinierade kravmässiga miniminivåer av effektivitet – exempelvis att en reklamkampanj skall generera ett visst antal musklick på en given länk.

Det bör även noteras att andra typer av uppföljning kan förekomma, vilka i så fall tenderar att utföras av avtalsgruppen på något av en ad-hoc basis och därför i hög grad kan variera utifrån upphandlare, avtalsgrupp och utförare. Vidare förekommer det att utförare till olika grad söker bekräftelser rörande pris och andra faktorer. Detta kan även jämföras med de informella och individ-beroende faktorer som diskuterats i fallstudie ett ovan och tas upp vidare i avslutande analys och slutsats. Dessutom nämner en intervjuperson på utförarsidan att de alltid söker en prisbekräftelse från beställaren innan köp genomförs och att vissa beställare utöver detta kan kräva att utförare skall granskas av revisorer kontrakterade av sagda beställare: en revision som primärt framstår som en rent redovisningsmässig sådan. Överlag upplever intervjupersonerna i fallstudie två – precis som intervjupersonerna i fallstudie ett - att den existerande uppföljningen är fullt tillräcklig.

Sammantaget kan första problemställningen förenklat besvaras med följande:

- Uppföljning inom de studerade fallen är baserad på ett antal återkommande aktiviteter, vilka varierar i form och frekvens beroende på: fall, beställarorganisation, utförarorganisation och uppföljningsansvariga inom sagda organisationer.
- De faktorer som i sammanhangen följs upp verkar uteslutande vara kopplade till kvalitet och säkerhet. I det första fallet kan det hävdas att även priser följs upp som en naturlig del av en enskild beställning, medan vilket också sker i det andra fallet rörande avtalsreglerade artikelpriser. Artiklar utan avtalsreglerade priser, samt artikelkvantitet⁴⁸ upplevs som svårbedömt och följs därför upp i lägre grad.
- Uppföljning av kvantifierbara kontraktskrav förekommer i båda fallen och sker då med relativt hög grad av strukturering. Icke kvantifierbara kontraktskrav följs också upp i viss mån i fall två, men då bara på en fall-till-fall basis med låg grad av strukturering.
- Uppföljningen upplevs generellt som tillräcklig för att nå sitt syfte, något som i hög grad skiljer från SOU:ns slutsats.

Problemställning Två - Vilka möjliga anledningar finns till att så låg andel av kontrakt följs upp på ett strukturerat sätt?

I det första fallet har den aktuella upphandlingsmarknaden funnits under relativt lång tid och består på beställarsidan av en mycket stor statlig myndighet, samtidigt som utförarsidan är tämligen begränsad i antal konkurrenter – trots en uttalat hård konkurrenssituation. Vidare framgår att förhållandevis få personer på marknaden totalt arbetar inom de tidigare definierade rollerna, samtidigt som det förekommer att en person byter arbete, men inte bransch. Exempelvis kan en person ha arbetat såväl som byggleddare, upphandlare och projektledare på utförarsidan, vilket medför att det är väldigt vanligt att personerna i en given projektorganisation känner eller känner till varandra sedan tidigare, både från nuvarande och tidigare roller.

Unikt för det första fallet är även att det verkar råda en viss konsensus parterna emellan rörande arbetsmetoder och kontrakt. Som exempel kan nämnas de återkommande projektorganisationerna och det faktum att ingen av intervjupersonerna nämner överklaganden av upphandlingar.

Det andra fallet behandlar å andra sidan en relativt ny och snabbt växande marknad med många nya upphandlingsorienterade tjänster, både på beställar- och utförarsidan. Beställarorganisationen är även i detta fall relativt stor, samtidigt som utförarorganisationerna återigen är relativt få – där det senare kan tänkas bero på marknadens relativa nyhet. En stor skillnad verkar dock vara det relativt stora antalet överklaganden inom fallstudie två, något som har skapat en form av sidomarknad för jurister som arbetar åt utförarorganisationer.

⁴⁸ exempelvis antal timmar

Ett antal faktorer relaterade till den andra problemställningen återkommer i de båda fallstudierna, vilka förenklat kan presenteras i enlighet med följande:

- Marknaderna är relativt små, sett i antal utförare, vilket i fall ett har att göra med höga inträdesbarriärer och i fall två verkar bero på marknadens relativa nyhet. I båda fallen kan det även tänkas att det finns en form av övre gräns för hur många bolag som kan överleva på de existerande kontrakten. Detta kan dock gälla fall två i mindre grad, då utförare inom den aktuella marknaden i stor mån även säljer tjänster till privat sektor - något som endast i undantagsfall förekommer i det första fallet.
- Krav kan i båda fallen komma från regering eller annat styrande organ som måste inkluderas i upphandling, oavsett om det kan följas upp eller inte.
- Beställarsidan i båda fallen tenderar att i första hand prioritera pris, reglering och kvalitet, medan den i andra hand prioriterar en fungerande marknad. Pris och reglering framstår dock som viktigast i själva uppföljningen.
- Förtroende mellan Beställare och utförare upplevs som väldigt viktigt i båda fallen.
 - Primärt verkar detta utgå från beställarsidans prioritering av pris och kvalitet.
 - Utförarna har motiv att få återkommande beställningar och att i så stor utsträckning som möjligt ingå i löpande kontrakt - vilket i allmänhet sker genom anpassning till beställaren.
 - Möten är en stor del av uppföljningen, möten i sin form kan anses förtroendefrämjande samtidigt som muntlig rapportering sällan innefattar reella beviskrav.

Intervjupersonerna själva tar även upp ett antal anledningar till att uppföljning i någon mån kan vara eftersatt, samt varför den i många fall är- eller kan vara tämligen ostrukturerad.

- I fall två nämner upphandlaren att uppföljningen tenderar att vara den lägst prioriterade delen av upphandlings- och avtalsprocessen, eftersom den inte är reglerad och de reglerade delarna av upphandlingsprocessen alltid kommer först i praktiken. Det upplevs helt enkelt inte finnas tid.
- Upphandlaren i fall ett tar även upp att uppföljning i sig och särskilt en strukturerad sådan kan vara tämligen problematiskt i och med att projektens innehåll ofta varierar, att det finns för många krav och att många krav är kvalitativa vilket är svårt att arbeta med systematiskt.
- Den tekniska konsulten i fall ett nämner fortsättningsvis att kravställningen ständigt ökar, vilket uppföljningen inte hinner med att göra i samma takt. Personen i fråga efterfrågar samtidigt upphandlingar som till större grad tar hänsyn till att kraven måste kunna följas upp samt bättre modeller och metoder för det faktiska uppföljningsarbetet.

Ett antal resultat har framkommit som kommer diskuteras vidare i senare delen av analysen samt i slutsatsen. Det mest uppseendeväckande kan tyckas vara den höga graden av individ-beroende kring hur uppföljningen genomförs samt att sagda uppföljning tycks upplevas som eftersatt, samtidigt som den upplevs som fullt tillräcklig.

Sett till SOU:n tar denna upp vissa förslag som redan används i ett eller av flera av fallen, exempelvis elektroniska verktyg och avstämningar med leverantören under- och efter projektet eller aktiviteten. Vidare visar fallstudie två på en relativt hög grad av formaliserad uppföljning – något som SOU:n också efterfrågar – vilket kan ställas i relation till fallstudie etts relativt ostrukturerade sådana. Inget av fallen följer dock en uttalad uppföljningsplan och det sker enligt intervjupersonerna ingen anpassning till nationella procedurer för uppföljning.

Kommentarer utifrån Williamson och Bryntse

Inom det teoretiska området som berör inköp på en generell nivå har tidigare tagits upp Williamson och Bryntse som pekar på vikten att 1) fatta ett genomtänkt beslut huruvida varan alternativt tjänsten skall köpas in eller produceras internt samt 2) att, oavsett vilken strategi som krävs i punkt 1, måste kontinuerlig styrning och uppföljning genomföras i alla delar av ”produktionen”.

Kort sagt kan SOU:n handla mycket om just vikten av punkt 2, även om SOU istället benämner detta strategisk upphandling. Intressant är dock att punkt 1- beslutet huruvida något alls skall upphandlas inte berörs – möjligen av ideologiska skäl - då utfallet av punkt 1 tycks vara lika präglad av praktiska anledningar som av ideologiska. Dock bör vikten av att arbeta strategisk redan vid valet om varan eller tjänsten skall köpas in eller produceras internt inte förminskas.

Till stor del tycks SOU:n vara inspirerad av just kontraktstyrning, vilket i någon mån är intressant då Bryntses avhandling idag har över ett decennium på nacken och gjordes i en tid när LOU inte såg ut som den gör idag. Vidare, som tidigare poängterats, har både Bryntse och SOU'n ett tydligt fokus på Beställarsidans roll i upphandlingar och inköp. Föreställningen att korrekt styrning av den interna verksamheten kommer leda till önskvärda resultat från de externa utförarna är i båda fallen genomgående.

Om å andra sidan denna studie skall ställas i relation till Bryntse särskilt Williamson kan särskilt två fenomen sägas vara i hög grad relevanta, nämligen opportunt beteende och small numbers. Just small numbers verkar vara i hög grad applicerbart i båda fallen, då marknaderna uttalat har väldigt få utförare. I den första fallstudien verkar själva opportunismen vara en grundförutsättning för att överhuvudtaget kunna konkurrera i egenskap av utförare på den lokala marknaden – något som beställaren verkar vara fullt införstådd i - och i viss mån till och med understödjer. I det andra fallet verkar opportunt beteende i första hand ske på det juridiska planet, medan den faktiska tjänsteleveransen i hög grad verkar vara fokuserad på kundnytta. Detta trots att en hög grad av informationsasymmetri förekommer, något som i det första fallet motverkas genom extern konsultation. Det kan däremot mycket väl tänkas att utföraren helt enkelt inte har börjat kapitalisera på small numbers och informationsasymmetrin på grund av marknadens relativa nyhet i det andra fallet.

En ytterligare faktor som kan vara värd att betänka är det faktum att upphandlingarna har sitt primära fokus på pris framför allt annat. Detta kan mycket väl leda till marknader där icke-opportunism helt enkelt inte är långsiktigt lönsamt.

SOU:ns förslag att i högre grad strukturera- och förenkla uppföljningen, samtidigt som företädare för principalen vidareutbildas kan tänkas ha effekt på opportunismen, dock är frågan hur small numbers skall motverkas – vilket åtminstone enligt Williamson - bör föranleda en utredning om huruvida transaktionskostnaderna skulle bli lägre om tjänsterna producerades hierarkiskt istället för att köpas på marknaden.

Nätverksanalys

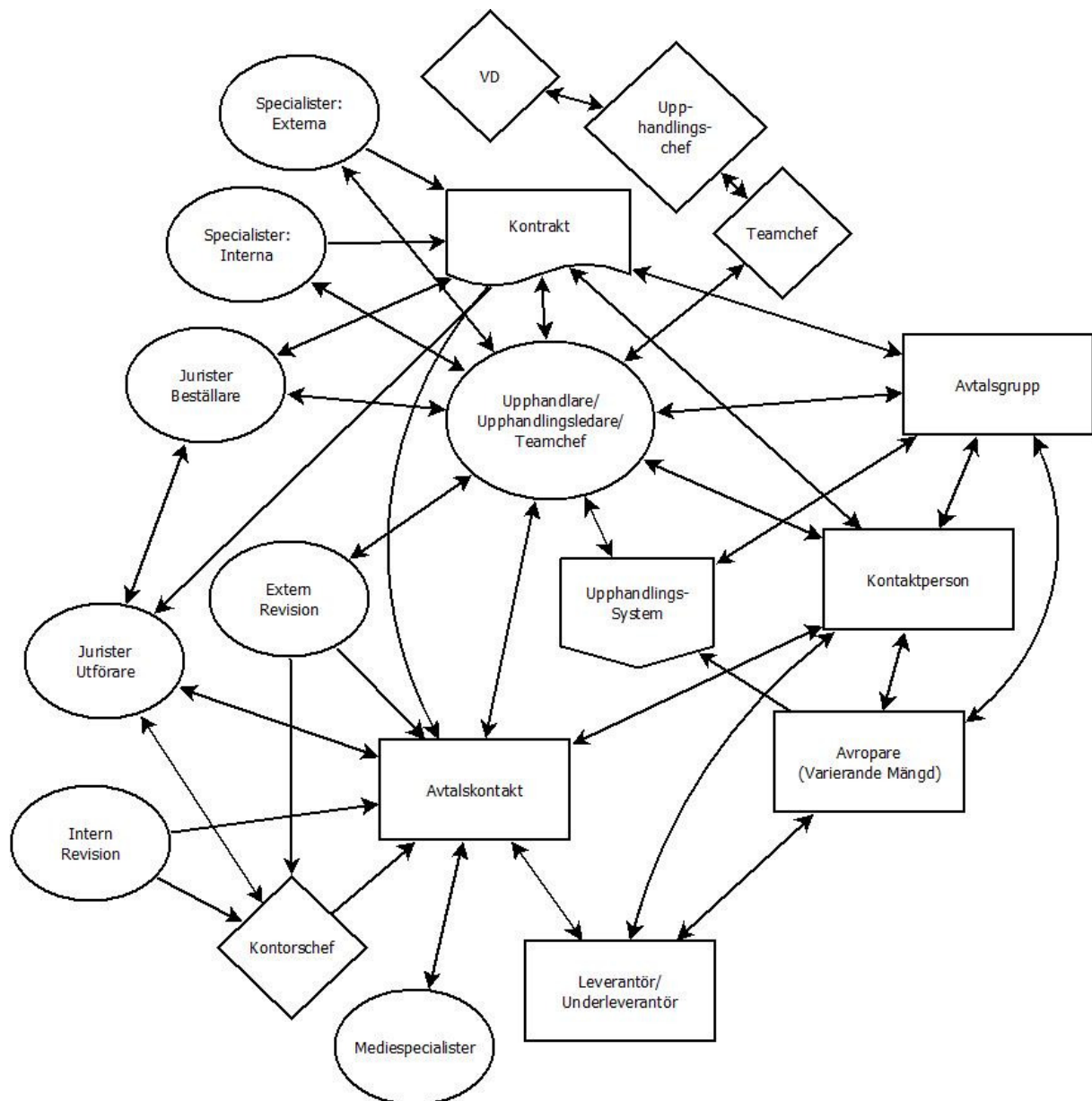
I enlighet med teorin presenterad i kapitlet Teoretiska Analysverktyg följer här en delanalys i enlighet med de mer rudimentära varianterna av nätverksteori. Analysen kommer i detta fall primärt att utgå från de i empirikapitlet presenterade rollernas relationer till varandra och sin omgivning.

Grundanalys

De nedan presenterade nätverken är tänkta att representera de kopplingar mellan roller som uppstår i anslutning till ett avtals löptid och då särskilt kopplingar relevanta för uppföljning av kontraktsvillkor. Två avvikelser kommer dock att förekomma i de grafiska presentationerna, vilken i dessa fall utgörs av funktionen "kontrakt" i båda fallen och funktionen "Upphandlingssystem" i fallstudie två. Dessa är mestadels inkluderade för att visa på vilka roller som kan påverka och kan påverkas av det löpande avtalet. In- och utlänkar kommer att presenteras i formen av pilar, där dubbelriktade pilar representerar både en in- och en utlänk.

Värt att notera är att vissa roller kan innefatta ett flertal personer och är då i regel benämnda i plural. Särskilt rollerna "Operativa Funktioner" i Fallstudie ett och "Leverantör/Underleverantör" i Fallstudie två kan kategoriskt förutsättas innehålla ett flertal roller med egna interna kopplingar. Vidare kan nämnas att bilderna enbart tar upp mellan vilka roller som kopplingar förekommer, medan de utesluter med vilken frekvens sagda kopplingar sker. Det kan även vara meningsfullt att påpeka att vissa roller inte alltid förekommer, utan varierar från avtal till avtal, vilket beskrivs mer ingående i kapitlet primärkällor i denna uppsats empiridel.

Bild 10. Nätverk: Fallstudie Två



I detta fall, som i jämförelse med fall ett, utgörs av en mindre formaliserad interorganisatorisk organisation försöker bilden visa på hur kopplingarna mellan roller tenderar att vara utformade under ett ramavtals löptid.

I båda de beskrivna fallen utgörs bilderna av en sammanställning av de roller som de olika intervjupersonerna har beskrivit och det kan vara värt poängtera det faktum att intervjupersonernas uttalade syn på det omgivande nätverket tenderar att variera från person till person. Se bilaga 4 för bilder på individbaserade nätverk.

Graden av länkning mellan de i sammanhanget definierade noderna kan beskrivas med hjälp av följande diagram.

Bild 11 .Gradfördelning: Fallstudie Ett

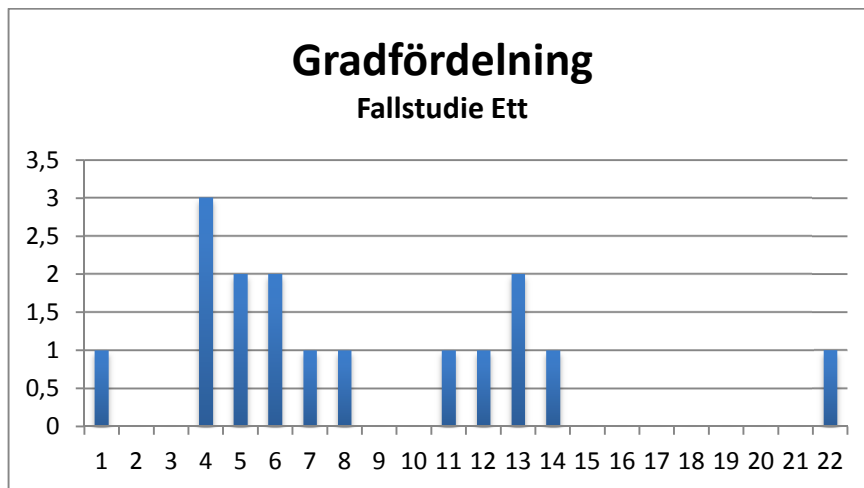
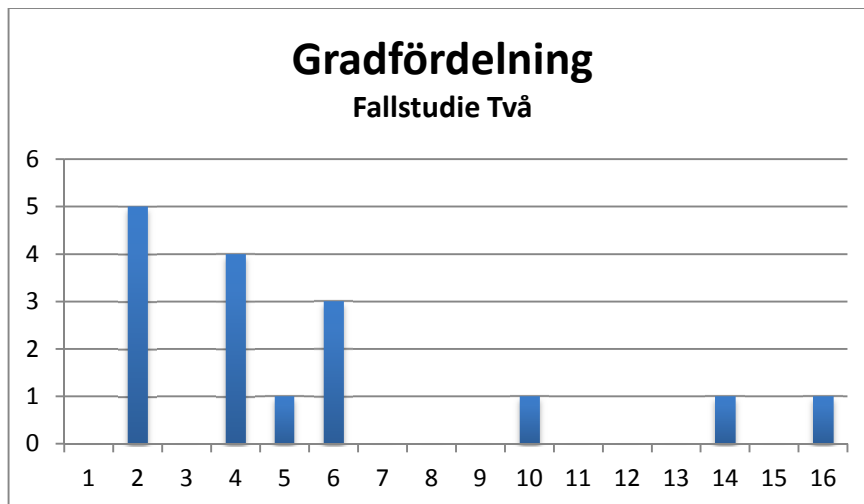


Bild 12. Gradfördelning: Fallstudie Två



Sett till graden av länkning kan det framgå relativt tydligt att vissa roller i båda fallet tjänstgör som en form av hub:ar för det lokala nätverket, vilka i Fallstudie ett utgörs av "Projektledare/Bygglidare – Beställare" med 22 länkningsar i första hand och "Projektchef/Projektledare –Beställare", "Besiktningsman", "Underbesiktningsman" samt "Bygglidare/Bygglidning" – Beställare", "Projektledare –Utförare" med 14, 13, 13, 12 respektive 11 länkningsar vardera. I fallstudie två kan samma fenomen observeras och där utgörs de aktuella rollerna av "Upphandlare/Upphandlingsledare/Teamchef" med 16 kopplingar, "Avtalskontakt" med 14 kopplingar och "Kontaktperson" med 10 kopplingar.

Rörande typer av nätverk kan det med viss försiktighet hävdas att båda nätverken och då särskilt nätverket för fallstudie två uppvisar en gradfördelning som till stor del är indikativ för small-world-nätverk. Detta betraktat utifrån perspektivet att nätverken utgörs av människor – och att människor är benägna att interagera i enlighet med small-world -modell kan då även tänkas vara en rimlig slutsats i sammanhanget. Vidare kan det enligt samma premiss förutsättas att ett antal small-world-orienterade nätverk formade ur social interaktion omger de ovan beskrivna nätverken. De senare

mer informella sådana kan förutsättas bestå av kollegor, vänner och särskilt i fallstudie ett: individer som arbetar inom samma bransch – både på beställar- och utförarsidan.

Sammanfattningsvis kan alltså en grundläggande applikation av nätverksteori ge vid handen att:

- En hög grad av interaktion sker mellan roller över formella organisationsgränser.
- Interaktion inom de givna nätverken kan framstå som relativt komplex, även när sagda interaktion är gravt förenklad.
- Vissa roller verkar fungera som en form av hub:ar i nätverken.
- De interorganisatoriska nätverkskonstellationer som uppstår under ett avtals löptid har attribut som indikerar att de fungerar i enlighet med small-world –modell.

Den grundläggande nätverksanalysen uppvisar relativt tydligt att en mängd aktörer från spridda organisatoriska entiteter är involverade i avtals- och uppföljningsaktiviteter - vilket står i viss disparitet till SOU:ns förslag att kategoriskt utföra insatser i beställarorganisationen – och på så sätt förbättra uppföljningen. Detta kan bli särskilt problematiskt då ett flertal av de förekommande hub:arna inte finns i den formella beställarorganisationen, utan kan vara delar av dels utförarorganisationer och dels konsulterande organisationer. Vidare bör det betäckas att även om beställarorganisationen förenklat framstår som en enskild entitet är denna i själva verket i större avtal en konstellation av ett stort antal geografiskt och funktionellt uppdelade organisationer eller enheter med vitt skilda motiv och behov. Ett centralt dilemma i relation till SOU:ns ambition kring individuell kompetensutveckling kan i detta fall sägas vara vilka av dessa tusentals individer som skall kompetensutvecklas. Vidare bör det betäckas hur nätverk på den här skalan med en så stor variation och komplexitet i sina inköpsaktiviteter skall kunna förväntas följa en standardiserad uppföljningsplan.

Fördjupad Analys och Summering

Som ett vidare steg i analysen kan det anses rimligt att sätta nätverksperspektivet, transaktionskostnadsteori och kontraktsstyrning i relation till föranalysen och på så sätt utröna om alternativa förklaringar till de uppvisade fenomenen kan urskiljas.

Om de båda nätverken skall ställas i relation till varandra framgår en ganska tydlig skillnad i antalet höggradiga noder, samt vilka roller som kan anses utgöra sådana. Det kan förutsättas att dessa utgör hub:ar i sammanhanget, vilket innebär att de med sin högre länkningsgrad har större möjligheter att påverka vad som följs upp och hur sagda uppföljning sker. I och med detta kan det antas att de aktuella rollernas relation till- och uppfattning om- uppföljning som företeelse antas vara relevant.

Om sedan övrig analys i stort tas i beaktande framstår det som att den högre graden av automatisering och i någon mån systematiserad rapportering i fallstudie två kan ha ett ursprung i – samtidigt som det kan vara en orsak till - det lägre antalet hub:ar. Detta särskilt om hänsyn tas till att själva uppföljningen i fallet tenderar att vara bland de lägst prioriterade upphandlingsaktiviteterna i fråga om personalresurser. Fallstudie etts något större antal hub:ar kan i sammanhanget också påverkas av de för verksamheten relativt relevanta säkerhetsaspekterna, vilket föranleder roller som primärt verkar som kvalitetssäkring och samtidigt har en hög länkningsgrad.

Det kan alltså tänkas att det finns vissa paralleller mellan valen av uppföljningsaktiviteter – även om sagda aktiviteter inte alltid upplevs som sådana - och nätverkens utformning. Ett sådant samband

kan spela in på den tidigare diskuterade dikotomin mellan upplevelserna att uppföljningen både är bristfällig och samtidigt fullt tillräcklig för verksamhetens syften: att nätverkets struktur bidrar till att skapa förutsättningar för viss typ av inofficiellt uppföljningsarbete.

I syfte att utveckla resonemanget kan det vara rimligt att beakta de olika parternas motiv: huvudmålet för beställaren framstår kategoriskt som en ambition att leveransen skall motsvara den upplevda beställningen, medan utförarens primära motiv är att generera vinst.

Hur detta tar sig uttryck skiljer sig i de båda fallen: i första fallet, där utförarna uteslutande levererar till offentlig sektor, till stor del är beroende av kontrakt från den i fallet studerade beställaren och samtidigt befinner sig i en relativt hård konkurrenssituation befinner sig beställaren i en relativt stark maktposition. Detta kombinerat med komplexa och varierande beställningar verkar ha givit upphov till en situation där beställaren säkrar fullgod leverans i princip uteslutande med hjälp av informella person- och tillitsbaserade metoder, medan utföraren säkrar sin inkomst genom kontraktssluckor och förtroendeskapande.

De roll- och personbaserade nätverk som uppstår inom ramen för fallstudie ett kan utifrån detta perspektiv antas vara fokuserade på att naturligt säkerställa leverans, ge indikationer på nödvändiga åtgärder och tillåta avvikelser genom att i första hand sprida information om specifika personer.

I den andra fallstudien befinner sig inte utförarsidan i samma beroendeställning som i den första, då denna även genererar inkomst från privat sektor. Dock verkar detta ha medfört att sagda beställare – möjligtvis på grund av redan etablerade rutiner - även här i hög grad arbetar med förtroendeskapande. Beställaren å sin sida verkar inte arbeta för att främja relationer, utan arbetar snarare med att bemöta avvikelser i den mån dessa uppstår.

Informella person-baserade nätverk framstår med andra ord inte som en vanlighet i den andra fallstudien, samtidigt som det roll-baserade nätverket i hög grad framstår som formaliserat – trots utförarsidans försök till förtroendeskapande.

Sammanfattningsvis kan hävdas att skillnaderna mellan de båda fallens nätverk är att:

- Fallstudie ett uppvisar starka tendenser åt personbaserade nätverk, där beställarsidan i hög grad framstår som proaktiv, medan utförarsidan framstår som reaktiv.
- Fallstudie två uppvisar starka tendenser åt formaliserade nätverk, där utförarsidan framstår som proaktiv, medan beställarsidan framstår som reaktiv.

Med andra ord: i det första fallet anpassar beställaren sina uppföljningsaktiviteter efter vilka personer som är involverade i projektet, medan uppföljningsaktiviteterna i det andra fallet alltid är likartade och utförs beroende på utförarens handlande. Detta kan även översättas till uppföljningsmetoder, vilket medför att formaliserad uppföljning av nödvändighet är reaktiv.

Sett till helheten förekommer alltså uppenbar och allmänt erkänd opportunist i det första fallet samt small numbers i båda fallen. Om det sedan skall betänkas att beställaren hanterar de enorma nätverkskonstellationer som beskrivs i nätverksanalysen, samtidigt som den skall försöka arbeta för en fungerande marknad och utöver detta sköta de faktiska inköpen – medan utföraren i praktiken bara behöver leverera en tjänst som denne är specialiserad på att leverera framstår informationsasymmetrin som enorm. Detta är särskilt aktuellt i fallstudie två där färre roller hanterar

fler aktiviteter och större nätverk samtidigt som utföraren har betydligt bättre kunskap om den beställda tjänsten.

Om uppföljningen skall tänkas syfta till att stävja opportunist där denna förekommer visar fallstudierna på att detta svårligen kan åstadkommas med hjälp av formaliserade metoder vid komplexa inköp. I stället verkar den bäst fungerande metoden – så som det framstår i fallstudie ett – vara att tvinga utföraren till att arbeta med förtroendeskapande. Om opportunist däremot inte förekommer – så som visas i fallstudie två – kan möjligtvis en formalisering av uppföljningsmetoderna åtminstone tillfälligt fungera för att stävja uppkomsten av opportunisten i fråga. När opportunisten däremot uppstår – vilket sett till verksamhetens komplexitet, small numbers, marknadens fokus på pris konkurrens och en enorm informationsasymmetri bara är en tidsfråga – kan den högre formaliseringsgraden leda till en markant ökning i transaktionskostnader.

För att summera:

- Beställaren har sällan eller aldrig en formaliserad uppföljningsplan, dels på grund av upplevelsen att detta inte är nödvändigt och dels på grund av att verksamhetens, nätverkens och tjänsternas komplexitet motverkar formalisering.
- Uppföljning generellt är i regel situationell, individberoende och i hög grad problematisk i fall av mer komplicerade inköp, samtidigt som den är en av de lägst prioriterade upphandlingsaktiviteterna.
- Utföraren har väldigt starka motiv att agera opportunt.
- Beställaren och utföraren har i grund olika målsättningar, vilket medför att ett opportunt beteende har potentialen att bli högproblemiskt.
- Förtroendeskapande tenderar att mitigera eller kanalisera opportunisten på ett sätt som gör att samtliga parter i någon mån kan uppnå sina målsättningar.

Sammanfattningsvis kan det alltså sägas att utföraren av nödvändighet utvecklar opportunist och att beställaren inte kan- eller har svårigheter att genomföra en formaliserad uppföljning. Detta leder till en situation där förtroendeskapande i praktiken blir ett uppföljningssubstitut.

Slutsats

I detta kapitel dras slutsatser i från det analyserade materialet. Därefter ges förslag på framtida forskningsområden.

Som inledning till denna slutsats finns en viss rimlighet i att återknyta till studiens syfte, nämligen: att belysa hur uppföljning av kontraktsskrav kan fungera i praktiken, men också att ge möjliga förklaringar till varför så låg andel kontrakt som tecknas inom LOU faktiskt följs upp. En möjlighet skulle eventuellt kunna vara det faktum att uppföljning inte alltid är nödvändigt, då fullgod leverans i regel sker utan behov av kontroller. Så verkar dock inte vara fallet i och med de olika parternas skilda målsättningar, kombinerat med att utföraren har väldigt starka anledningar till att bete sig opportunt. Det kan alltså förutsättas att undermålig leverans förekommer i någon utsträckning och den stora frågan blir därför hur detta motverkas utan att för den skull utföra en särskilt hög grad av uppföljning.

Intervjupersonerna själva besvarar frågan om varför uppföljning och särskilt strukturerad sådan stundtals är eftersatt med att: den tenderar att vara lågprioriterad i jämförelse med andra aktiviteter - delvis på grund av tidsbrist, delvis på grund av att andra aktiviteter är reglerade och därför tvingande. Ett annat svar är att vissa krav är av sådan natur att de är svåra eller rent av omöjliga att följa upp på ett strukturerat sätt, vilket problematiseras ytterligare av att kravställningen uppifrån ökar i högre takt än möjligheterna att följa upp sagda kravställning.

Trots de beskrivna problemen existerar en genomgående uppfattning, så väl från beställar- som utförarsidan att uppföljningen så som den ser ut i nuläget är fullt tillräcklig. Särskilt beställarsidan upplever att leverans tenderar att motsvara beställning – något som är ett uttryckt huvudmål för uppföljningsarbetet. Därmed kan fastslås att uppföljning görs och kan anses tillfredställande i sin nuvarande form. Denna, enligt intervjupersonerna, mycket effektiva uppföljning märks inte i den statistik och undersökningar som SOU:n tagit fram – där undersökningarna letat efter just formaliserad och strukturerad uppföljning. Denna studie har däremot funnit få belägg för att uppföljningen genomförs på ett strukturerat sätt och inte heller att den dokumenteras i någon större utsträckning - trots uppföljningens upplevda tillräcklighet.

Ovanstående resonemang utmynnar i att: trots upplevelsen av att uppföljning i sig är viktig behöver inte alltid en strukturerad sådan vara önskvärd, eller ens genomförbar inom tjänsteinköp. Detta problematiserar argumentet för att genomföra strukturerad uppföljning i linje med SOU:ns förslag, vilket möjligen skulle kunna genomföras genom att reglera själva uppföljningsprocessen. En sådan reglering torde dock inte bli särskilt populär, varken bland beställare eller utförare då dagens regleringar i LOU redan upplevs som tillräckligt obstruktiva.

LOU:s själva grundprincip är en formalisering och avpersonifiering av relationer och kontakter för att inte riskera korruption. Detta innebär att en strukturerad och objektiv uppföljning så som SOU:n har beskrivit i teorin är eftersträvansvärd, men kan också mycket väl innebära att säkerställandet av fullgod leverans kan bli eftersatt. De nuvarande metoderna har visat sig fungera till hög grad, men är samtidigt beroende av personliga relationer och kontakter, vilket kan anses vara korruptionsfrämjande.

Den största anledningen till att så låg andel kontrakt följs upp på ett strukturerat sätt är i detta fall att det helt enkelt är mer effektivt att utföra en ostrukturerad uppföljning, även om denna medför en ökad korruptionsrisk. Den stora frågan blir alltså vad som är viktigast: en god affär eller motverkandet av korruption. Om målet med upphandlingen är att både motverka korruption och att göra en god affär kan det rent krasst konstateras att tjänster av den typ som har behandlats i denna uppsats helt enkelt inte bör upphandlas.

Förslag på vidare studier

Med utgångspunkt i den avslutande frågan ovan – vågskålsförhållandet mellan effektivitet och korruption - torde en utveckling av Williamssons och Bryntses teoribildning med fokus på LOU vara värdefullt. Utifrån Williamsson skulle det kunna hävdas att de områden där förtroendet är av stor vikt istället bör organiseras internt, dvs genom eget utförande, något som historiskt också varit fallet med exempelvis väg och järnvägsbyggnad och underhåll. Produktionen av vissa varor eller tjänster kanske helt enkelt kräver så stora delar av förtroende och tillit att de aldrig på ett effektivt sätt kan upphandlas externt inom ramen för LOU. Studier för bevisa, eller motbevis, det påståendet vore av allmängiltigt intresse - även om det självklart finns såväl praktiska som ideologiska skäl till valet att upphandla externt.

En frågeställning som författarna själva gärna arbetat vidare med avser de resultat nätverksanalysen presenterade kring gradfördelningen – nämligen att flertal personer i nätverket kring uppföljning kan definieras som hub:ar. Detta resultat skulle i relation till SOU:ns förslag på strategisk och mer strukturerad uppföljning ge vissa konsekvenser – om en strukturerad uppföljning genomförs bör information och utbildning kring denna i första hand ges till de individer som agerar som hub:ar i nätverket, det vill säga individer på såväl den beställande som utförande sidan. Att belysa denna fråga ytterligare och hur det kunde se ut i praktiken, skulle ge ett värdefullt bidrag till fältet.

Avslutningsvis bör poängteras att vikten av att studera flera aktörers perspektiv inte nog kan understrykas då fältet idag till stor del består av teoribildning kring beställarorganisationer och dess möjligheter att påverka utfallet av sina inköp. Studier av enbart utförare inom LOU, såväl med avseende på generella arbetsmetoder vid arbeten inom LOU som kring uppföljning och dess konsekvenser, torde tillföra fältet nya perspektiv kring såväl LOU som uppföljning.

Referenser

Böcker

- Bryntse, K. (2000) *Kontraktstyrning i teori och praktik*. Lund: Lund Business Press.
- Eriksson, L. T., Wiedersheim-Paul, F. (2006) *Att utreda, forska och rapportera*. Malmö: Liber AB.
- Gillham, B. (2008). *Forskningsintervjun – Tekniker och Genomförande*. Malmö: Studentlitteratur.
- Lantz, A. (2007) *Intervjumethodik*. Lund: Studentlitteratur.
- May, T. (2013) *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.
- McIntyre, L. J. (2005) *Need to Know – Social Science Research Methods*. New York: McGraw-Hill.
- Mitchell, M. (2009) *Complexity: a guided tour*. New York: Oxford University Press.
- Silverman, D. (2001) *Interpreting qualitative data : methods for analyzing talk, text and interaction* London: Sage.
- Sundstrand, A. (2010) *Offentlig Upphandling – LOU och LUF*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Teorell, J., Svensson, T. (2007) *Att fråga och att svara – Samhällsvetenskaplig Metod*. Malmö: Liber AB.
- Yin, R. K. (2009) *Case study research : design and methods*. London: Sage.
- Werling, P. (2012) *Offentlig upphandling från A till Ö*. Malmö: Liber.
- Williamson, O. E. (1975) *Market and Hierachies*. New York: Collier Macmillan Canada.

Artiklar

- Behn, R-D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, Volume 63, Number 5, September/October 2003, Pages 586–606
- Barabási, AL., Albert, R. (1999) Emergence of scaling in random networks. *Science*, Volume 286, Number 5439, October 1999, pages 509-512
- Braun, D., Guston D.H. (2003) Principal–agent theory and research policy: an introduction. *Science and Public Policy*, Volume 30, Number 5, October 2003, Pages 302–308
- Brignall, S., Modell, S. (2000) An institutional perspective on performance measurement and management in the ‘new public sector’. *Management Accounting Research*, Volume 11, Issue 3, September 2000, Pages 281–306
- Coase, R. H. (1937) The Nature of the Firm. *Economica*. Volume 4, Issue 16, November 1937, pages 386–405
- Eccles, R.G. The performance measurement manifesto. *Harvard Business Review*, Volume 69, Issue 1, January-February 1991, 131 pages.

Kelman, S. (2002) Remaking the Federal Procurement. *Public Contract Law Journal*, Volume 31, Issue 4, Summer 2002, Pages 581-622

Powell, W. W. (1990) Neither Market nor Hierarchy: Network forms of Organizations. *Research on Organizational Behavior*, Volume 12, Pages 296-336 (reprinted)

Rendon, R. (2008) Procurement process maturity key to performance measurement. *Journal of public procurement*, Volume 8, Issue 2, May 2008, Pages 200- 214

Thai, K. V. (2001) Public Procurement Re-examined. *Journal of Public Procurement*, Volume 1, Issue 1, January 2001, Pages 9-50

Tilbury, C. (2004) The influence of performance measurement on child welfare policy and practice. *British Journal of Social Work*, Volume 34, Issue 2, March 2004, Pages 225–241

Watts, D.J., Strogatz, S. (1998) Collective dynamics of 'Small World Networks'. *Nature*, Volume 393, Number 6684, June 1998, pages 440-442

Zheng, J., Knight, L., Harland, C., Humby, S., James, K. (2007) An analysis of research into the future of purchasing and supply management. *Journal of Purchasing & Supply Management* Volume 13, Issue 1, January 2007, Pages 69–83

Skrifter

På jakt efter den goda affären - analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen
Socialdepartementet, Delbetänkande Upphandlingsutredningen 2010, Statens offentliga utredningar
SOU 2011:73. 21 november 2011.

Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling. Socialdepartementet, Slutbetänkande
Upphandlingsutredningen 2010, Statens offentliga utredningar SOU 2013:12. 5 mars 2013.

Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning, Vetenskapsrådet.
Elanders Gotab. 2009.

Att följa upp verksamhet. Sveriges Kommuner och Landsting. LTAB. 2012.

Kort om kontraktsuppföljning – LOU, LOV. Kammarkollegiet. Upphandlingsstödet. Senast reviderad
2013-03-07.

Kontraktsuppföljning – säkerställ goda affärer genom att följa upp – LOU, LOV. Kammarkollegiet.
Upphandlingsstödet. Publicerad 2011-11-17. Senast reviderad 2013-02-19.

Tillkännagivande (2011:1575) av tröskelvärden vid offentlig upphandling. Socialdepartementet.
Regeringskansliets rättsdatabaser. 2011.

Hemsidor

<http://www.regeringen.se/sb/d/16941/a/210399>, Goda Affärer – en strategi för hållbar offentlig
upphandling. Sammanfattning. Hämtad 2013-04-29.

Intervjuguide

Bakgrundsinformation

- Vad arbetar du med?
 - o Vilken arbetsplats
 - o Vilken roll
 - o Hur ser organisationsstrukturen kring dig ut? (Varifrån kommer direktiv? Vem rapporterar du till? Har du någon, några underställda? Någon/några likställda?)
 - o Hur länge har du arbetat med kontrakt inom LOU?
 - o Ge några exempel på specifika kontrakt du har ansvarat för (ta ev del av förfrågningsunderlaget?)

Frågor till beställare/upphandlare

- Vem gör uppföljningen av kontraktskraven i de projekt du ansvarar för?
- Hur upplever du uppföljning av kontraktskraven i dina projekt?
 - o Är det olika i olika projekt?
 - o Isf varför?
 - o Tillräcklig / otillräcklig
 - o Uppfyller chefernas krav?
 - o Säkerställer kvalitén
- Finns en uppföljningsplan?
- Om inte, finns rutiner för uppföljning?
- Kan du ge konkreta exempel på hur uppföljning görs?
 - o Av kvalificeringskrav
 - o Av volym och pris
 - o Kvalitetsmässigt (även leveranstider)
 - o Av övriga kontraktskrav (ex krav på UE,)

-
- Har ni tagit del av några vägledningar ex skrifter från kammarkollergiet för att sköta uppföljning?
 - Hur rapporteras eventuella avvikelser?
 - Hur bemöts rapporter om avvikelser?
 - o Hur följs de upp?
 - o Får ni respons från chefer?
 - Är den som skrivit förfrågningsunderlaget på något sätt aktiv i själva kontraktsuppföljningen?
 - Finns det andra aktörer i projektet, ex. konsulter som är delaktiga i uppföljningen?
 - o Isf, på vilket sätt är de delaktiga?
 - Kan du ge konkreta exempel på några konsekvenser som uppföljning gett?
 - Påverkar det relationen med utförare, isf positivt eller negativt
 - Påverkar det kostnader, ökar el minskar de
 - Påverkar det kvalitén
 - Varför, i din mening, görs uppföljning av kontraktskrav?
 - För att man skall / kravställs?
 - Syfte?
 - Finns det forum där uppföljningsfrågor diskuteras där ni lär av varandra?

Tillslut, fråga om omgivningen;

- Hur upplever du miljön som din organisation verkar i, är det mycket förändringar?

AKTÖRER OCH DERAS MOTIV! Uttalade och agerade

ORGANISATIONER OCH DERAS MOTIV! Uttalade och agerade

Frågor till utförare/leverantör

- Vem gör uppföljningen av kontraktskraven i de projekt du ansvarar för?
 - o Finns det andra du har kontakt med vad gäller uppföljning av kontraktskrav?
 - Kan du ge konkreta exempel på hur uppföljning görs?
 - o Av kvalificeringskrav
 - o Av volym och pris
 - o Kvalitetsmässigt
 - o Av övriga kontraktskrav (ex krav på UE, leveranstider)
-

- Hur upplever du att uppföljning av kontraktskraven i dina projekt görs?
 - o Noggrannt / inte alls
 - o Pliktskyldigt?
 - o Säkerställer kvalitén?
 - o Vad verkar syftet med uppföljningen vara?
- Är det beroende på motparten hur uppföljning görs, ex vilken organisation som är beställare eller vilken person som ansvarar på motpartens sida?
- Finns det andra aktörer i projektet, ex konsulter som är delaktiga i uppföljningen?
 - o Isf, på vilket sätt är de delaktiga?
- Kan du ge konkreta exempel på några konsekvenser som uppföljning gett?
 - o Påverkar det relationen med beställare, isf positivt eller negativt
 - o Påverkar det kostnader, ökar el minskar de
 - o Påverkar det intäkter, ökar el minskar de
 - o Påverkar det kvalitén
- Tycker du att beställarens uppföljning är av godo eller inte?
- Är den som skrivit förfrågningsunderlaget på något sätt aktiv i själva kontraktsuppföljningen?

Tillslut, fråga om omgivningen;

- Hur upplever du miljön som din organisation verkar i, är det mycket förändringar?

Avslut

- Lämna kontaktuppgifter
- Fråga om vi kan nå personen och hur för ev. Kompletterande frågor.
- Fråga om personen vill ha sin transkriberade intervju?
- Fråga om de vill ha del av resultatet – ta i sf email adress. Skall vara klart 7:e juni 2013
- TACKA

Information om deltagande i studie

Om studien

Du har valt att delta i en studie om uppföljning av kontraktsskrav inom Lagen om offentlig upphandling. Studien går ut på att beskriva några fall av hur uppföljnings görs av kontrakt som tecknats inom ramen för offentlig upphandling samt att problematisera detta. Studieresultaten kommer presenteras och problematiseras i uppsatsform.

Vi som genomför studien heter Jonas Billing och Katarina Kristiansson och är studenter på magisternivå på företagsekonomiska institutionen, Handelshögskolan Göteborg. Vår handledare för uppsatsen heter Lars Norén och är lektor på Handelshögskolan.

Omfattning

Studien omfattar 15hp, en halv termin, för oss vardera. Intervjuer kommer genomföras under april och maj. Totalt kommer 6-8 personliga intervjuer att göras med personer aktiva inom offentlig upphandling. Då intervjuerna är relativt fokuserade räknar vi med ca 45min för varje intervju. Dessa kommer eventuellt kompletteras med telefonintervjuer av ytterligare personer.

Uppsatsen resultat

Konfidentialitet – Vi kommer transkribera intervjuerna och lägga som bilgor till uppsatsen, dina svar kommer därmed finnas i fulltext som bilaga till uppsatsen. Om du vill ha en kopia på dina transkriberade svar, vänligen meddela oss.

Anonymitet – Generellt använder vi ett fingerat namn (ex. Mats G.) och specificerar i vilket typ av roll och i vilken typ av organisation du arbetar, ex. en leverantör av entrémattor. Om annan typ av anonymitet önskas, vänligen meddela oss.

Publicering – Uppsatsen kommer efter godkänt resultat vara tillgänglig på Göteborgs Universitets bibliotek samt på hemsidan uppsatser.se. Om du vill ha en digital kopia av den färdigställda uppsatsen, vänligen meddela oss via e-post med den e-post du vill ha den skickad till.

Kontaktuppgifter

Jonas Billing, magisterstudent
Författare
Företagsekonomiska institutionen
Mejerigatan 2B, sgsnr 1124, 412 76 Göteborg
tel. 0707-747833
schnidaaah@hotmail.com

Katarina Kristiansson, magisterstudent
Författare
Företagsekonomiska institutionen
Grönkullavägen 7, 43833 Landvetter
tel. 0732-641608
cattakristiansson@hotmail.com

Lars Norén, Universitetslektor
Handledare
Företagsekonomiska institutionen
Övre Fogelbergsgatan 6, Göteborg
Tel. 031 786 1548
Lars.noren@handels.gu.se

Strategiskt upphandlingsarbete, AffärsConcept i Stockholm AB

AffärsConcept utredning fokuserar på Strategiskt uppföljningsarbete generellt – varför det är viktigt och hur det kan genomföras samt kommer med förslag på möjliga åtgärder. AffärsConcept utredning är strukturerad enligt principen att varje frågeområde är uppdelat i ett antal kriterier som efter resultatet markeras i färgerna grönt, gult eller rött, där färgerna beskriver antal av de undersökta organisationerna som uppfyller kriteriet (grönt – i princip alla; gult – flertalet; rött – ingen eller få). Ett frågeområde är ”uppföljning och utvärdering” och här finns ett antal kriterier som rör just uppföljning. Nämnas bör också att frågeområdet ”uppföljning och utvärdering” är det område med flest röda kriterier – något som i inledningen kommenteras med:

”En av de mest betydelsefulla aspekterna för att kunna säkerställa den goda affären är att tillräcklig utvärdering och uppföljning genomförs” sid. 7

Generellt verkar de resultat som AffärsConcept presenterar vara väl överensstämmande med de resultat våra fallstudier ger vid handen. De viktigaste resultaten, som är kopplade till just uppföljning av kontraktsskrav, är:

- Generellt god systematisk/dokumenterad årlig internkontroll, kan utföras antingen internt eller externt (ex. Riksrevisionen). Gult kriterie.
- Generellt eftersatt utvärderings- och uppföljningsarbete, främst på grund av resursbrist. Prioritering av uppföljning och utvärdering enbart vid tydliga avsteg från upphandlingskontrakten. Rött kriterie.
- Generellt eftersatt dokumenterade processer och rutiner för uppföljning och utvärdering. Systemstöd för detta saknas i de flesta fall. Rött kriterie.
- Generellt eftersatt uppföljning av kontraktsskrav i tecknade avtal. Flera organisationer har dialog med avtalsleverantörer men i begränsad utsträckning och enbart i mån av tid. Rött kriterie.
- Generellt god uppföljning av mål i kontrakten då dessa är av strategisk vikt för verksamheten. Dock saknas dokumentation av uppfyllandegrad och resultaten mäts sällan. Gult kriterie.
- Generellt en avtalsansvarig för tecknade kontrakt. Vid ramavtal är dock denna person samma som den som gör upphandling vilket ofta leder till avtalsuppföljning bortprioriteras. Gult kriterie.

AffärsConcept sammanfattar att bristerna i kontroll av leveranser kan vara

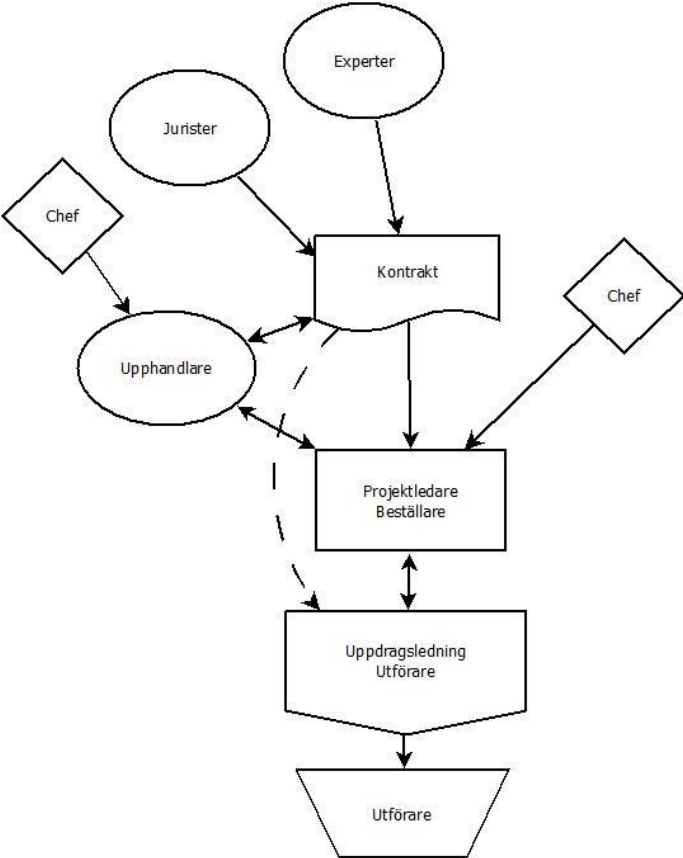
- bristfällig kunskap/kompetens om/inom upphandlingsfrågor
- oklara ansvarsroller
- hög arbetsbelastning
- felprioriteringar, vilket i vissa fall kan detta förklaras genom:
vad som i huvudsak får anses vara en felbedömning, att verksamhet som läggs ut innebär att man ”frånhänder sig arbetsbörda” sid X
- avsaknad av stödverktyg och processer som möjliggör sådant arbete.

Kartläggning av kvalitetskriterier, SIQ – Institutet för Kvalitetsutveckling

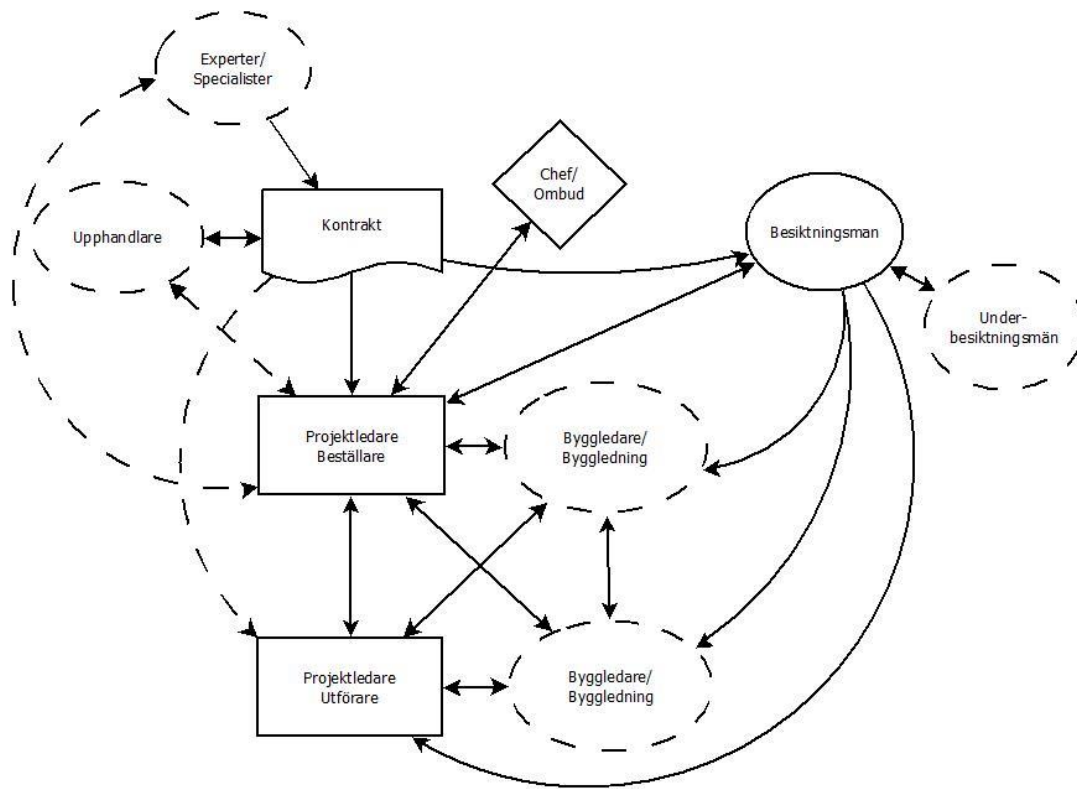
Gälldin undersöker främst sex delar av upphandling och av hur kvalitet beaktas i dessa respektive skeden. Ett av skedena är just uppföljning av kontraktsskrav. Gälldin visar på tio exempel hur uppföljning i praktiken genomförs. Tre av dessa är mer relevanta för denna uppsats då de innefattar just upphandling av tjänster (de andra kommer inte tas upp här, de innefattar inköp av varor eller alternativ vårdtjänster). Nedan följer en kort sammanfattning av hur uppföljning görs i Gälldins tre exempel. Viktigt att notera är att Gälldin valt fall med det specifika syftet att visa på goda exempel.

1. Upphandling av kollektivtrafik Tvåstadstrafiken - Västtrafik. Västtrafik framhålls som ett föredöme för upphandlingsprocessen generellt. Löpande uppföljning. Kontroll av samtliga kvalitetskriterier efter ca 1 år. Om de inte hålls skall en plan genomföras för att uppnå dem som skall godkännas av Västtrafik.
2. Upphandling av Företagshälsovård – Halmstad kommun. Måntaliga uppföljningsmöten och statistik samt signaler om något inte visar sig fungera.
3. Upphandling av Städttjänster – Norrbottens läns landsting, central upphandling. Behovet för varje rum som skall städas fastställs i förfrågningsunderlaget. Vid uppföljningen finns nivåer för hur väl städningen av varje rum görs som kontrolleras 4 ggr/år. Entreprenören genomför egenkontroller däremellan. Undermålig städning förläggs med vite medan städning som överstiger en given lägstanivå premieras genom ett bonussystem. Medlen skall användas till personlens kompetensutveckling

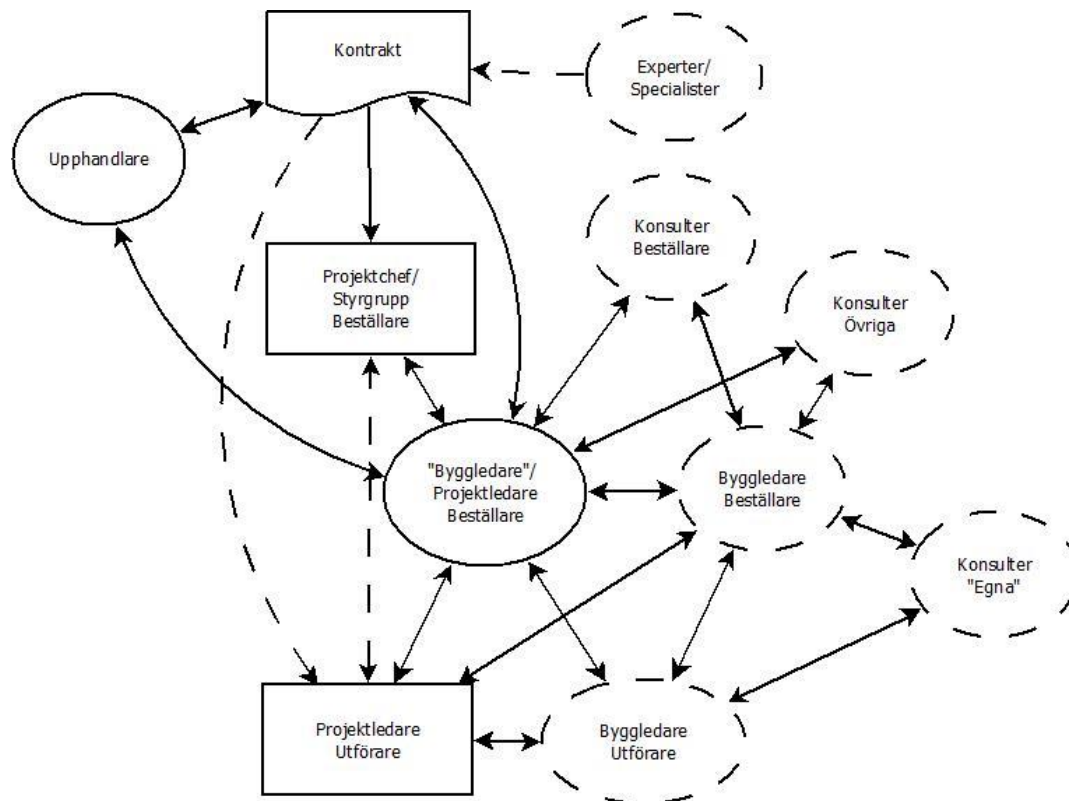
Fall Ett: Upphandlare



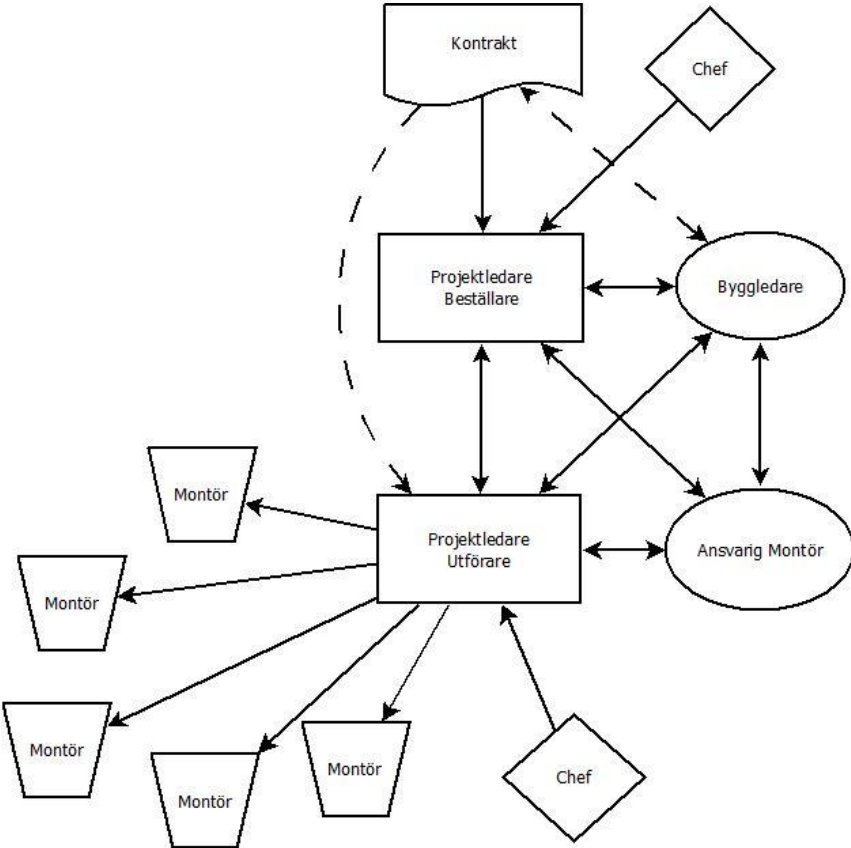
Fall Ett: Projektledare – Beställare



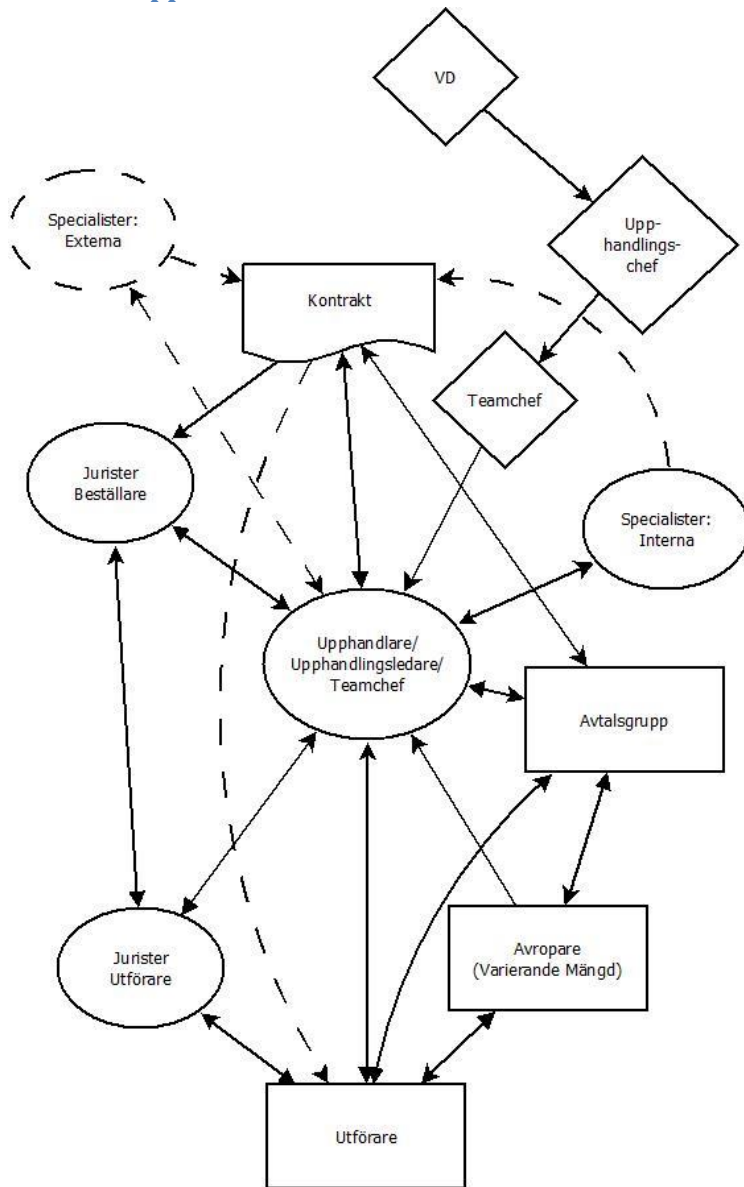
Fall Ett: Teknisk Konsult



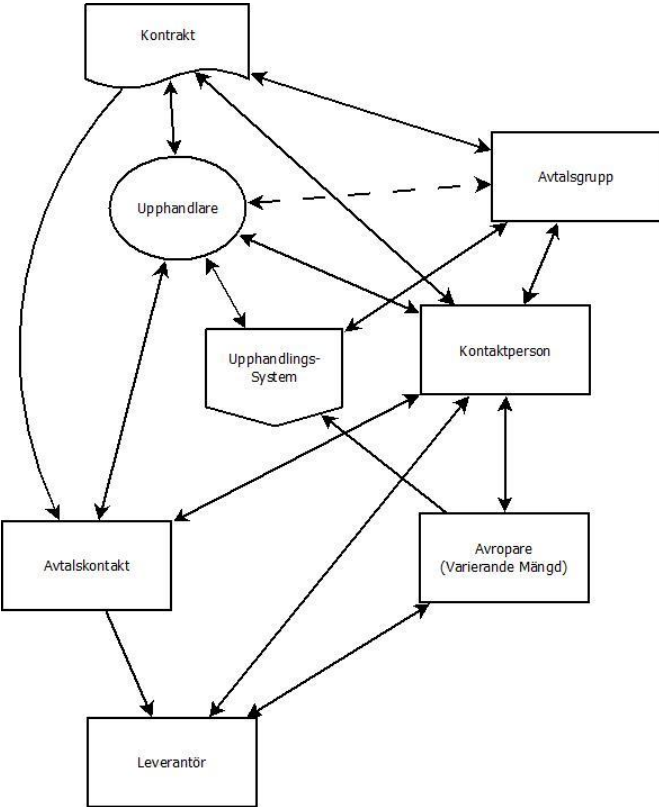
Fall Ett: Projektledare - Utförare



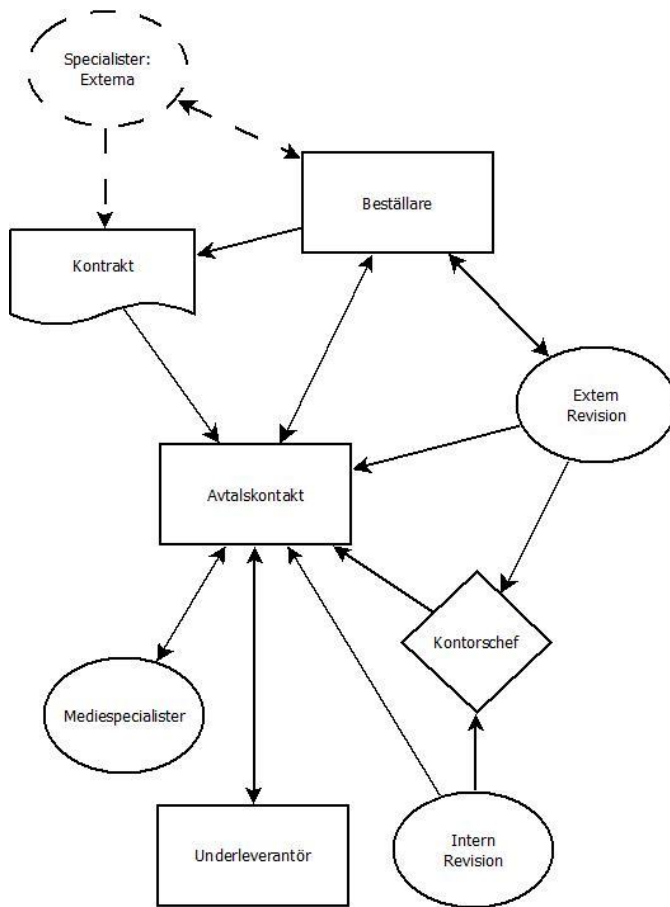
Fall Två: Upphandlare



Fall Två: Kontaktperson



Fall Två: Avtalskontakt



Alternativ Synteser

Fall Ett

