

**Kandidatuppsats i offentlig förvaltning [VT16]**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Mariette Wolf

Michal Oniško-Wolny

Handledare: Emma Ek-Österberg

Examinator: Gustaf Kastberg

# **Dialog – avgörande för en fungerande kontraktsuppföljning?**



GÖTEBORGS UNIVERSITET

## Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	2
1. Inledning .....	3
1.1. Problemformulering .....	4
1.2. Syfte .....	5
1.3. Forskningsfråga.....	5
1.3.1. Frågeställningar .....	5
1.4. Avgränsning .....	6
1.4.1. IT-tjänster som undersökningsområde .....	6
2. Litteraturgenomgång .....	7
2.1. Lagen om offentlig upphandling (LOU) (2007:1091) .....	7
2.2. Begrepp.....	9
2.2.1. Uppföljning och utvärdering.....	9
2.2.2. Vad är en tjänst?.....	9
2.3. Teorier .....	10
2.3.1. Transaktionskostnadsteorin .....	10
2.3.2. Agent - principalteorin .....	12
2.3.3. Kontraktsteori.....	13
2.3.4. Förtroende, kommunikation och relationer .....	14
2.4. Sammanfattning teorier .....	15
3. Metod.....	16
4. Empiri.....	18
4.1. Kommun A.....	18
4.1.1. Sammanfattning på kommun A .....	21
4.2. Kommun B.....	21
4.2.1. Inköpare Kommun B .....	22
4.2.2. Sammanfattning på kommun B .....	23
4.3. Kommun C .....	24
4.3.1. Sammanfattning på kommun C .....	25
4.4. Kommun D .....	26
4.4.1. Sammanfattning av kommun D .....	26
4.5. Sammanfattning av resultat .....	27
4.5.1. Analys och diskussion .....	28
5. Slutsats .....	33
5.1. Egna reflektioner och förslag på fortsatta studier .....	33
KÄLLFÖRTECKNING .....	35
Bilaga 1 .....	39

# Sammanfattning

Den offentliga upphandlingen omsätter mycket pengar som är begränsade och därför bör hanteras med stor försiktighet och respekt. För att användandet av de offentliga resurserna ska kontrolleras på bästa sätt krävs uppföljning på de inköp offentlig sektor genomför. Många undersökningar visar att uppföljningen av inköpsavtalen är bristfälliga.

Syftet med den här uppsatsen är att undersöka hur kommunal offentlig sektor arbetar med uppföljning av komplexa IT-tjänster och vilka svårigheter som finns angående uppföljningen.

Metoden som använts består av kvalitativa halvstrukturerade intervjuer vid fyra västsvenska kommuner. Respondenterna som medverkade i intervjuerna var fyra IT-chefer, en IT-controller och en inköpare. Med hjälp av den valda metoden kunde vi bilda oss en uppfattning om hur uppföljningsprocessen fungerar, hur den skiljer sig åt och hur de löser problem när tjänsten inte lever upp till de förväntningar som beställaren har.

Resultatet i vår undersökning var att dialog användes ofta som uppföljningsstrategi. Komplexa IT-tjänster är svåra att beskriva och om parterna inte har samma målbild måste de reda ut oklarheter genom samtal. Det är genom samtal problemlösningen sker, sällan användes kontraktets juridiska eller ekonomiska incitament för förlikning eller möjlighet till konfliktlösning.

# 1. Inledning

Offentliga upphandlingar uppskattas till 550 till 600 miljarder kronor varje år, vilket motsvarar ca en femtedel av Sveriges årliga BNP<sup>1</sup> (SOU 2013:12, s.71). Svenskt näringsliv uppger att bara Sveriges kommuner handlar för 300 miljarder, 2015, och då är inte de kommunala bolagens inköp inkluderade i den siffran. (Svenskt näringsliv, 2015) De personer inom offentlig sektor som sitter med upphandlingar och inköp har därför en central roll när det gäller att påverka den svenska ekonomin genom att göra bra affärsmässiga upphandlingar. Svensk offentlig upphandling styrs av lagen om offentlig upphandling (LOU) och grundar sig på de EU-rättsliga principerna<sup>2</sup>. Syftet med LOU:s upphandlingsregler är att myndigheterna ska på bästa sätt använda de offentliga medlen genom att utnyttja den fria konkurrensen på marknaden och ge leverantörerna samma möjlighet att tävla om kontrakten, men lagens syfte är också att motverka korruption (Konkurrensverket, 2016).

Inköpen i offentlig sektor har utvecklats genom åren inte minst på grund av New Public Management (NPM). Utvecklingen kan summeras till att den offentliga sektorn i allt större utsträckning tar efter den privata sektorns metoder, genom att agera mer företagslikt (Hood, 1991, s.3f).

På senare tid har också upphandlingens möjlighet att användas som ett politiskt styrmedel för att ställa ekonomiska, sociala och miljömässiga krav i upphandlingen uppmärksammas (Konkurrensverket, 2014). Det finns enligt Upphandlingsutredningen (SOU 2013:12, s.20), en stor potential till betydande effektivisering och ökad samhällspåverkan genom att offentliga sektorn utvecklar ett mer strategiskt förhållningssätt i upphandlingarna. Upphandlingarna i offentlig sektor är således viktiga ur många synvinklar.

Den här uppsatsen kommer att handla om uppföljningar av kontrakt gällande komplexa IT-tjänster inom kommunal offentlig sektor. I statens Upphandlingsutredning, SOU 2013:12, har det framkommit att uppföljningar av kontrakt i regel är undermåliga och att de krav som är ställda i upphandlingarna sällan följs upp. En följd av detta är att det blir svårt att veta om verksamheten betalat för mycket eller fått den tjänst som beställts. Följs inte kontrakten upp är det även risk för att verksamheten inte lär sig av sina misstag från tidigare upphandlingar. (SOU 2013:12, s.18) Att det finns brister i uppföljnings- och utvärderingsarbetet är en fråga om resurser och det beror

---

<sup>1</sup> Bruttonationalprodukt: värdet på alla varor och tjänster som produceras inom ett land under en viss tidsperiod (vanligtvis ett år). (Nationalencyklopedin)

<sup>2</sup> Vid sidan av EU:s fördrag och lagar finns det ett antal principer som utmärker EU-rätten. (Nationalencyklopedin)

bland annat på att en bristande förståelse för den offentliga upphandlingens strategiska betydelse för de offentliga verksamheterna (SOU 2011:73, s.150). Leverantörerna uppskattar generellt också att det sker uppföljningar, inte minst för att de noggranna leverantörerna ibland har avstått från att lägga bud på grund av svåra krav som kanske saknar relevans och då även inte följs upp (SOU 2013:12, s.18).

## 1.1. Problemformulering

Uppföljningen av kontrakten är generellt otillräckliga och studier visar att endast 25 procent av de upphandlande myndigheterna och enheterna följer upp sina kontrakt regelbundet, vilket då betyder att 75 procent inte följs upp. (SOU 2013:12:55) Offentliga upphandlingar regleras i lagen om offentlig upphandling (LOU), som huvudsakligen har till syfte, att motverka korrupktion och diskriminering och att se till att offentlig sektor hushåller med sina skattemedel (Konkurrensverket, 2016).

Uppföljningar och utvärderingar görs för att säkerställa att kommunerna använder våra gemensamma begränsade resurser på det mest effektiva sättet och att verksamheten får det enheten har beställt. (Furusten 2015, s.13f) Uppföljning bidrar till att leverantörerna ständigt vill förbättra och därmed öka möjligheten till att bli utvalda till nästa upphandling, detta förutsätter en aktiv dialog mellan beställare och utförare så att de får en djupare förståelse för varandras synvinkel men gynnar samtidigt beställaren som genom den öppna konkurrensen kan hitta nya innovativa lösningar (Lam, Gale 2015, s.704f).

Uppföljningar har inte prioriterats och det beror på att uppföljning kräver resurser i tid, pengar och personal. Ledningen har inte insett betydelsen av uppföljningen av kontrakten och slutligen har verksamheten saknat kunskap om hur de ska gå tillväga för att följa upp kontrakten på ett effektivt sätt. I upphandlingsutredningen, SOU 2013:12, har utredarna velat belysa vikten av att förbättra dialogen mellan upphandlare och leverantörer även i uppföljnings- och utvärderingsskedet. Kvalitativt upphandlingsarbete är beroende av uppföljning och utvärdering. (SOU 2013:12, s.157) Verksamheter upplever många gånger att uppföljning är överflödigt om upplevs fungera utan problem. Det finns olika systemstöd som kan underlätta informationsinhämtning, men ofta är det vanligt att det är manuellt, traditionellt arbete som krävs (Löwstedt, Lundell, Bergström 2015, s. 157).

Både offentlig sektor och branschorganisationer är angelägna om att affärerna dem emellan ska fungera bättre, IT och telekombranschen har skrivit en rapport 2013, "*Bättre offentliga IT-affärer*

–10 förslag till förbättrad offentlig upphandling”, där tar de upp avsaknaden av dialog mellan köpare och säljare. Den bristande dialogen bidrar till att bevara befintligt arbetssätt och att motverka förnyelse. Om kraven i upphandlingarna inte följs upp under avtalsperioden upplever leverantörerna att det bara blir fokus på att vinna avtalen och inte på att göra ett bra jobb. Uppföljning och utvärdering motverkar att orimliga eller irrelevanta krav ställts i kommande upphandlingar (Fransson 2013, s. 6ff).

Att upphandla tjänster kan vara svårt i sig för en tjänst är ett komplicerat fenomen som är svårt att beskriva. (Grönroos 2015, s.52) När en upphandlare kommunal offentlig sektor försöker beskriva en tjänst i upphandlingens förfrågningsunderlag kan den tolkas på ett annat sätt av leverantören än som var avsett. Hur kan kommunen då följa upp tjänster om båda parter kan ha olika uppfattningar om vad som upphandlats/beställts?

## 1.2. Syfte

Syftet för den här uppsatsen är att studera uppföljningen av komplexa IT-tjänster vid inköpstillfället och under kontraktets löptid samt att ta reda på vem inom den kommunala offentliga verksamheten som utför uppföljningen.

Tidigare studier har visat att både leverantörer och beställare ser uppföljning som ett viktigt verktyg för att se till att upphandlingsförfarandet sker på ett korrekt sätt. Vi ämnar undersöka hur fyra västsvenska kommuner arbetar med inköp av komplexa tjänster och uppföljning där vårt fall är att undersöka inköp av IT-tjänster. Vår ambition med föreliggande studie är att utveckla kunskapen kring uppföljningsprocessen.

## 1.3. Forskningsfråga

*Hur organiseras uppföljningsarbetet avseende inköp av komplexa IT-tjänster inom kommunal offentlig sektor?*

### 1.3.1. Frågeställningar

1. Vilka svårigheter finns vid uppföljning av kontrakt?
2. Hur sker uppföljningen av leveransen?
3. Hur gör kommunerna om de inte är nöjda med leveransen av tjänsten?

## 1.4. Avgränsning

Uppföljning av inköp kan ses från tre olika perspektiv, nyttan för ett inköp kan följas upp, hur själva inköpsprocessen har gått till kan följas upp, och själva affären/kontraktet kan följas upp. I denna uppsats har vi begränsat oss till att undersöka hur kontraktsuppföljningen sker på kommunal nivå. Vi har även begränsat oss till att studera 4 kommuner med avseende på den tid som är tillgänglig.

### 1.4.1. IT-tjänster som undersökningsområde

I december 2014 beslutade regeringen att satsa 80 miljarder kronor årligen fram till 2018 för att stärka och stimulera digitaliseringen och IT-användningen inom offentlig sektor (Näringsdepartementet 2015). Avsikten med satsningen var att göra Sverige bäst i världen på att använda de digitaliserade möjligheterna inom den offentliga sektorn, uppger digitaliseringskommissionen i sin utredning. (SOU 2015:28, s.19) Därför är det intressant att studera detta upphandlingsområde som kommer öka i omfattning de kommande åren och som förhoppningsvis kommer förbättra de offentliga tjänsterna för medborgaren.

Enligt Dagens Samhälles beräkningar 2012 köper den offentliga sektorn varor och tjänster från IT- och telekombranschen för över 50 miljarder kronor per år. Det är även troligt att upphandlingsvolymen inom denna bransch kommer att öka ytterligare (IT&Telekomföretagens rapport 2013, s. 6). Varför vi väljer uppföljningar av IT-tjänster är för att det är en komplex tjänst och ett strategiskt verktyg som har stor betydelse för kvaliteten och produktiviteten i offentlig sektor. Genom att utnyttja dessa tjänster kan tillgängligheten och servicen för medborgaren öka på olika sätt och utvecklingen samt möjligheterna går snabbt framåt. Den offentliga förvaltningen utvecklas genom modern informations- och kommunikationsteknologi vilket ger möjligheterna till stora resursbesparingar, effektivare förvaltning och praktiska medborgartjänster (IT &Telekomföretagen).

Ett IT-avtal kan beskrivas som en överenskommelse mellan en leverantör av ett paket av varor och tjänster av olika slag. IT-avtalet kan omfatta underhåll, service, uppgraderingar och nyttjanderätt av datorprogram eller hårdvara samt överförande av kunskap eller endast utbildningsinsatser (Wessman 2013, s 14).

## 2. Litteraturgenomgång

Nedanstående litteraturgenomgång har som syfte beskriva den kontexten vilket uppföljningen har att rätta sig efter. Vi beskriver i korthet hur lagen styr inköpsprocessen i offentlig sektor sedan definierar vi begreppen uppföljning och utvärdering. Därefter följer en beskrivning vad en komplex tjänst är samt hur en lämplig nivå på kraven för uppföljning kan bedömas beroende på vilken tjänst det avser. Syftet med de teorier vi valt ut är att analysera empirin och belysa olika aspekter inom resultatet samt framhäva några av de möjliga anledningarna bakom utformningen av uppföljningsarbetet av upphandlade komplexa IT-tjänster inom kommunal offentlig verksamhet. Agent-principalteorin och transaktionskostnadsteorin används för att analysera samarbete och koordinationen av ekonomiska verksamheter och vi kompletterar den med kontraktsteorin som tar upp kontraktet och förtroende som en del av lösningen på opportunistiska beteenden som de två första teorierna lägger stor vikt vid.

### 2.1. Lagen om offentlig upphandling (LOU) (2007:1091)

Inköpsprocessen styrs av lagen om offentlig upphandling, (LOU), det är utifrån kraven som ställs i upphandlingen som sedan uppföljningen ska ske. Om vi ska beskriva hur uppföljningen av komplexa tjänster organiserats är det på sin plats att ge en kort beskrivning om hur upphandlingsprocessen går till. LOU bygger på EU-direktiv och är i stort sätt samma i hela EU och grundar sig i objektivitet och öppenhet. Syftet med EU-samarbetet har varit att skapa en gemensam inre marknad med gränsöverskridande handel. Syftet med LOU är att förhindra att offentliga medel, dvs medborgarnas skattepengar, används på ett otillbörligt sätt. Lagen ska bidra till att förhindra diskriminering och favorisering av leverantörer, skapandet av handelshinder och korruption. Den fria rörligheten på den inre marknaden är tänkt att leda till sund konkurrens och att upphandlande myndigheter, enheter och konsumenter får tillgång till varor med hög kvalitet till förmånliga priser (Pedersen 2013, s.15f).

Upphandlingsprocessen enligt LOU kan gå till på lite olika sätt men vi redovisar här en enkel modell av upphandlingsförfarandet. Upphandlingsprocessen kan ses som en ”cirkel” som startar med att verksamheten har ett behov att täcka och utifrån det gör en behovsanalys vilken används som utgångspunkt när förfrågningsunderlaget senare skapas. I förfrågningsunderlaget formuleras de krav på tjänsten/varan som leverantören behöver uppfylla gällande det som upphandlas. Det är i förfrågningsunderlaget som utvärderingskriterierna anges och det är utifrån dem som leverantörernas offerter bedöms. Utvärderingskriterierna ligger till grund för de krav som sedan kontraktet följer upp (Bergman M, Indén T, Lundberg S, Mandell T 2011, s. 15).



Utvärderingsgrunden som anges i 12 kap 1§ LOU visar att leverantören ska väljas utifrån kriterierna lägsta pris eller det anbud som är det mest ekonomiskt fördelaktigt. I det senare fallet krävs en utvärderingsmodell och tydliga utvärderingskriterier. Utvärderingskriterierna ska inte vara diskriminerande, tydligt vara kopplade till kontraktsföremålet och de ska kunna kontrolleras. Att i efterhand kunna kontrollera pris och kvalitet är avgörande för uppföljningen, det ska också finnas klausuler i avtalet som kan reglera sanktioner om inte leverantören uppfyller åtaganden men även en handlingsplan vad som ska ske om leverantören brister i kontraktet (Bergman M, Indén T, Lundberg S, Mandell T 2011, s.80f).

När kommunen utvärderar anbudet mot lägsta pris ska de utvärdera priset mot skall-kraven i förfrågningsunderlaget och i ”det ekonomiskt mest fördelaktiga priset” utgår kommunen från utvärderingskriterierna i förfrågningsunderlaget och inte enbart till priset. Exempel på utvärderingskriterier kan vara leveranstid, genomförandetid, driftskostnader, kvalitet, kostnadseffektivitet, service och tekniskt stöd. Båda urvalskriterierna ska utgå från LOU:s grundprinciper<sup>3</sup> (Pedersen 2013, s.19ff).

Utvärderingskriterierna behöver inte vara enbart av ekonomisk art; etiska-, miljö-, och sociala aspekter kan också vägas in. Det är därför viktigt att kunna formulera mål och politiska viljeyttringar i krav och även formulera vilken insyn som beställaren ska ha i verksamheten (Asplind 2012, s9).

Efter att förfrågningsunderlaget är färdigställt annonseras upphandlingen, lite olika beroende på vilken upphandlingsform som råder. De leverantörer som väljer att lägga ett anbud bedöms sedan utifrån de ställda kraven och leverantörens lämplighet granskas utifrån de krav som ställs i förfrågningsunderlaget (Bergman M, Indén T, Lundberg S, Mandell T 2011, s. 16f).

Efter att den upphandlande myndigheten tilldelat en eller fler leverantörer kontraktet utifrån de krav som angivits i förfrågningsunderlaget fattar den upphandlande myndigheten ett tilldelningsbeslut som samtliga anbudsgivare får ta del av. Därefter startar avtalsspärren vilket innebär en 10-dagars frist där potentiella leverantörer har chans att överklaga, att göra en så kallad överprövning. Efter avtalsspärren löpt ut kan den upphandlande myndigheten teckna avtalet med den utvalda leverantören. Det är under avtalsperioden som uppföljningen och avstämningen börjar (Bergman M, Indén T, Lundberg S, Mandell T 2011, s.18).

---

<sup>3</sup> Principen om icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande.

Hela upphandlingsprocessen är sammanlänkad och hur kommunen sköter upphandlingen i början får stor inverkan på vilka möjligheter verksamheten har att följa upp avtalet när kontraktet är tecknat. Lagen om offentlig upphandling reglerar inte direkt uppföljning eller utvärdering av kontrakt, däremot nämner likabehandlingsprincipen att myndigheter och enheter har skyldighet att kontrollera att krav som ställs i upphandlingen följs upp (SOU 2011:73, s. 147).

## 2.2. Begrepp

### 2.2.1. Uppföljning och utvärdering

Med uppföljning är den process där verksamheten följer upp kontrakt och kontrakterade leverantörer under löpande avtalsperiod. Med utvärdering avses en systematisk bedömning i efterhand gällande utfallet av den aktuella upphandlingen. Uppföljning riktar in sig på det aktuella upphandlingskontraktet medan utvärdering tar sikte på att utveckla framtida upphandlingars kontrakt (SOU 2011:73, s.147).

### 2.2.2. Vad är en tjänst?

För att få en förståelse för uppföljningsarbetet av tjänster och även komplexa sådana så ska vi definiera vad en tjänst är. Vi kan konstatera att en produkt är oftast lättare att definiera än en tjänst då den inte existerar vid inköpstillfället. Ett särdrag hos en tjänst är att det är en process, Grönroos definierar en tjänst som *“en process som består av en serie aktiviteter - som producerats och konsumeras samtidigt”* det är därför tjänsten är svår att kontrollera i efterhand. Vad den ena parten förväntar sig av en tjänst kanske inte stämmer överens med hur den andra partnern uppfattar tjänsten. Att sedan kunna specificera vad som menas med en tjänst i ett kontrakt är således komplicerat (Grönroos 2015, s. 55, 62).

Grönroos har en vidare definiering om vad en tjänst är *”en tjänst är en process som består av en serie mer eller mindre påtaglig aktiviteter som vanligtvis, men inte nödvändigtvis alltid, äger rum i interaktion mellan kunden och servicepersonal och eller fysiska tillgångar och/eller varor och/eller tjänsteleverantörens system, och som tillhandahålls som en lösning på kundens problem”*. Författaren menar att det inte alltid är kunden och utföraren som möts vid tjänsteutbytet, tex kan hantverkaren utföra tjänster medan du inte är hemma och inte sällan sköts tjänsterna via en sida på internet, t ex när bankens internetjänster används (Grönroos 2015, s.53).

Det är också svårt att räkna, mäta, testa eller inventera en tjänst för att säkerställa kvalitén på den (Fitzsimmons, Noh, Thies 1998, s.371f). Frizsimmons m.fl. skriver vidare att tjänsters ogripbarhet gör att inköp av tjänster blir väldigt komplexa. Men det finns forskare (Lovelock 1983, s.10) som menar att vissa tjänster visst går att mäta, exempel på detta är till exempel ett lyckat kirurgiingrepp, gräsklippning och transporter. Kommunen skulle också kunna beskriva en tjänst genom att sätta upp tydliga mål och vad de vill uppnå, men det finns alltid risk att parterna tolkar målen på olika sätt (Hofstede 1981, s.195). Hofstede menar vidare att styrning, vilket uppföljning är, kräver att verksamheten kan mäta resultat och kunna jämföra med uppsatta mål.

Tjänster producerats samtidigt som de konsumeras och det finns därför ett stort utrymme för tjänsteleverantören att anpassa tjänsten till den aktuella kunden. Kontrollen av tjänstens kvalitet och utförande ligger hos leverantören av tjänsten och det är inte ovanligt att varken kunden eller leverantören vet vad utfallet av tjänsten kommer att bli (Lovelock 1983).

Olika tjänster har olika behov av uppföljning, genom att identifiera vilken risk och påverkan tjänsten har på verksamheten och ställa det i relation till vilket ekonomiskt värde tjänsten har kan en bedömning göras av vilken grad tjänsten bör uppföljas. Att utvärdera en tjänst av en fruktleverans kräver inte lika mycket uppföljning som en komplicerad IT-tjänst (Kammarkollegiet 2011, s. 34ff, 48f).

## 2.3. Teorier

### 2.3.1. Transaktionskostnadsteorin

I transaktionskostnadsteorin (TCE) beskrivs för- och nackdelar med att köpa varor och/eller tjänster eller om verksamheten ska producera dem själv. Teorin förklarar framväxten av företag, har enheten en hög transaktionskostnad genom att utföra/tillverka en tjänst/vara själv mot att köpa in tjänsten/varan är det effektivare att köpa den från en utomstående aktör. Vilket alternativ blir det mest fördelaktiga? Ska upphandlaren använda sig av marknaden? (Williamsson 1985, s.15). Om kostnaden för att samla in underlag, skriva kontrakt och följa upp kontrakten blir för stor kan det vara lönsamt att integrera transaktionerna i ett företag. (Pruth, 2002, s. 174f) Williamsson beskriver teorin som två antaganden, där ett är när aktören är opportunistisk (Pruth 2002, s.175; Williamsson 1985, s. 47). För att eliminera riskerna måste aktörerna uppföra ett kontrakt som skapar ramarna för samarbetet. (Pruth, 2002, s. 241) Det finns kritik mot TCE:n när det gäller Williamssons antagande om opportunistisk och forskare menar att samarbete mellan företag minskar opportunistisk (Heide & John, 1988 s. 33f).

Transaktioner mellan olika parter fastslås genom kontrakt och avtal där TCE förklarar två typer av kostnader som uppstår vid transaktionen men som inte ingår i det fastställda avtalet parterna emellan. Dessa två kostnadstyper benämns som *ex ante* och *ex post*. Den första, *ex ante*, avser de kostnader som uppstår innan ett kontrakt eller avtal fastställs parterna emellan och vid en offentlig upphandling blir det kostnaden för behovsanalysen, förfrågningsunderlaget, genomförandet av budgivningen samt formandet av kontraktet.

Den andra kostnadstypen, *ex post* handlar om kostnader som uppstår vid oönskad målförskjutning där parterna har olika tolkningar om vad som ska levereras och de kostnader som är knutna till att få en gemensam syn gällande den efterfrågade produkten. Även kostnader gällande konflikter gällande leveransen hamnar under kategorin *ex post* (Ibid:21).

Uppskattningen av *ex ante* och *ex post* kostnader är ofta svåra just på grund av att de är beroende på den produkt som ska levereras samt den relation som parterna har. Samtidigt finns det möjligheter att skapa en uppfattning genom tidigare upphandlingar och kontrakt av liknande slag vilka kan användas för att uppskatta de potentiella transaktionskostnader som kan uppstå (Ibid, s.21f).

Kontraktets utformning har stor betydelse för den framtida relationen parterna emellan där det finns två typer av kontrakt enligt Williamson. Den första typen har hög komplexitet där alla möjliga händelser är specificerade och varje händelse har en handlingsplan som ska följas som är med i avtalet. Den andra typen av kontrakt har lägre komplexitet och har ett mer öppet förfarande där avtalet fastslår att vid en händelse ska parterna gemensamt hitta en effektiv lösning (Williamson 1985:20).

Williamson beskriver flera beteendemönster i samband med de olika stadier som upphandlingsprocessen och genomförandet av kontraktet ger upphov till. Ett av beteendemönsterna är opportunistiskt där aktörerna använder sig utav olika medel för att uppnå en fördel i upphandlingen samt kontraktet för att gynna egenintresset. Den generella definitionen för opportunistiskt är att använda sig av bristande eller potentiellt missvisande information med avsikt till att införskaffa sig en fördel vid den aktuella upphandlingen. Det kan exemplifieras med olika anbudsstrategier där aktören tar ut ett lågt pris för en produkt som snart utgår och leverantören då anser att de kan sätta ett högre pris för ersättaren (Ibid, s. 30,47f).

Ett antal kritiker har framhåvt att ingen hänsyn tas till förtroendet mellan parterna enligt Williamsons teori. I ett senare verk medger Williamson däremot att ett högt förtroende mellan

parterna kan minska förekomsten av opportunistiskt beteende och på så vis sänka transaktionskostnaderna (Pruth 2002, s.171f).

Williamson (1985) menar att utgångspunkten för TCE är transaktionen i sig men att de organisationerna som transaktionen påverkar måste också beaktas. Det leder till att TCE som teori är tämligen avgränsad och bör användas som komplement med andra teorier som förklarar andra aspekter av det valda fallet. En transaktionskostnad beskrivs ofta som friktion eller motstånd inom det ekonomiska systemet och det bortses ifrån i många teorier. Det innebär att TCE kompletterar andra teorier och ger en förklaring samt en uppskattning för vilka kostnader som uppkommer via olika problem eller hinder inom det ekonomiska systemet (Williamson 1985:17ff).

### 2.3.2. Agent - principalteorin

Denna teori grundar sig i mikroekonomi och fokuserar på de roller som beställaren och utföraren har i sin relation sinsemellan. Beställaren benämns som *principalen*, dvs parten som har tillgång till en resurs vilken genom motparten, *agenten* via en handling kan transformera till en ny resurs som kan möta ett nytt behov (Coletta 2013, s.308).

Teorin utgår från att det finns en skillnad i kompetensen mellan principalen och agenten där agenten har ett informationsövertag gällande hur det beställda resultatet kan uppnås med de tillgängliga resurserna. Den skillnaden i kompetens benämns ofta som informationsassymetri där agenten kan använda sitt övertag gällande de aktuella förutsättningarna till att förhandla sig till fördelar och ytterligare resurser som gynnar egenintresset (Coletta 2013, s.309f).

Principalens roll i den situation som informationsassymetrien skapar är att de kontrollerar de tillgängliga resurserna och möjligheten att skapa krav på hur de tilldelade resurserna används. Ofta ställs effektivitetskrav i samband med tilldelningen av resurserna eller andra typer av krav där det bestäms att ett visst antal handlingar ska utföras med de tillgängliga resurserna innan nya resurser tilldelas såvida inga yttre omständigheter behöver tas hänsyn till (Ibid s.310f).

Agent-principalteorins problematik är att utforma ett kontrakt som kan reglera den transaktionskostnad som uppstår när principalen låter agenten utföra arbetet och samtidigt reglera den risk som tas om agenten gör ett dåligt arbete samt inte gör sitt bästa för att principalen ska få önskad avkastning för sina pengar. Agent -principalteorin vill fördela riskerna mellan aktörerna genom utformning på kontrakt (Pruth 2002, s.189).

För att principalen ska kunna kompensera sin brist på kunskap om den komplexa tjänsten, bör uppföljningen ske löpande och enligt en genomtänkt plan, det ger effekten av att beställaren har kontroll på verksamheten och har möjlighet till att stämma av att de fått den leverans som de beställt.

### 2.3.3. Kontraktsteori

Kontraktsteori är en teori som används i samband med inköp men även för uppföljning av inköp, det kallas kontraktstyrning. Bryntse (2000:29) definierar kontraktstyrning som styrning av verksamhet som utförs av enheter som antingen är externa entreprenörer eller interna utförarenheter där relationen mellan parterna är kontraktbaserad. Kontraktet skapar en relation där utföraren förbinder sig till att utföra aktiviteter som har en definition i kontraktet och att det finns fastställda konsekvenser om en av parternas ansvar inte uppfylls.

En viktig aspekt som underlättar för båda parter till att följa kontraktet och överkomma den problematik som kan uppstå med olika tolkningar om vad som ska utföras sker genom att kontraktet innehåller detaljerade specifikationer av resultat, resurser och aktiviteter. Den största fördelen med tydliga specifikationer för resurser och aktiviteter anses vara att det underlättar för leverantörerna att beräkna kostnadsunderlagen samt att beställarens möjlighet att kontrollera att leveransen följer kontraktet ökar. Den omfattande specifikationen som kontraktet kräver gällande leveransen ökar komplexiteten av kontraktet samt *ex ante* kostnaderna för beställaren men samtidigt minskar risken för konflikter och eventuella oförutsedda kostnader av *ex post* slag. (Bryntse 2000, s.159f) Ett kontrakt är inte bara ett sätt att minska parternas incitament att bete sig opportunistiskt, det fungerar också som en ram för samordning.

Beroende på tjänstens art och affärens finansiella storlek varierar behovet av kontraktstyrning. (Ibid, s.301) Kontrollen av kontrakten delas denna upp i två dimensioner den ekonomiska kontrollen och verksamhetskontrollen. Den ekonomiska dimensionen undersöker att utbetalningarna till leverantören sker i enlighet med kontraktets definitioner samt att det följer de ekonomiska ramar som beställaren satt för verksamheten. Verksamhetskontrollen är den dimension som undersöker att leverantören tillhandahåller det som avtalats om och att leveransen uppfyller alla de krav som är specificerade i kontraktet (Ibid, s.179f).

Det förekommer ofta att en stor del av den löpande uppföljningen sker av leverantörerna själva som sedan presenterar resultaten av dessa till beställaren utifrån modeller som överenskommit samt specificerats i kontrakten. Vid system som har stor kontakt med allmänheten framgick det även att medborgarnas klagomål över den tillhandahållna tjänsten användes som en

kompletterande uppföljning, även olika standardiserade förfaranden användes där oberoende aktörer fick som uppgift att kontrollera att verksamheten följde avtalet (Ibid, s.180f).

Kontinuerlig uppföljning och styrning som följer de överenskomna rutinerna krävs under hela kontraktperioden. Syftet bör dock inte vara att kontrollera att alla klausuler inom kontraktet följs utan vara en metod för parterna att informera varandra om rådande förhållanden gällande verksamheten (Ibid, s.292).

Det finns svårigheter med uppföljning av kontrakt för när ett kontrakt utformas kan parterna inte förutse alla tänkbara scenarier. Avsikten med att ha ett kontrakt är att tydligt kommunicera vad varje part har förpliktat sig att göra samt reducera risk och osäkerhet i relationen. För att ett kontrakt ska fungera som styrmedel bör kontraktet omfatta en balans mellan tre olika incitament, det juridiska-, ekonomiska- och utvecklingsincitamentet. Det juridiska incitamentet är ett sätt för parterna att skaffa sig en skyddsmekanism och minska risken för opportunistiskt beteende samt skydda sina egna intressen och hantera störningar som skulle kunna leda till förödande konsekvenser. Det ekonomiska incitamentet är ett sätt för kunden att höja motivationen hos leverantören för att skapa en bättre prestation samt att kunna utforma sanktion om det förkommer misskötsel av kontraktsvillkoren. Slutligen har vi utvecklingsincitamentet där parterna investerar i samarbete för att skapa framtida värden (Pruth 2002, s.243ff).

#### 2.3.4. Förtroende, kommunikation och relationer

För att skapa en fungerande relation med sin leverantör, särskilt när det gäller komplexa tjänster är det viktigt att formell (kontraktet) och informell styrning (relationen) kombineras. Ett kontrakt kan inte innehålla detaljer för alla kommande händelser vilket medför att förtroende på en viss nivå är nödvändigt för ett framgångsrikt samarbete (Pruth 2002, s.248). Förtroende innebär en positiv attityd om andras motiv, det handlar om att tro på att andra kommer att utföra vad som är bäst för dig, även i avsaknad av kontroll. (Das & Teng, 1998, s. 495) Kontraktets formella funktion som styrmedel sker parallellt med utvecklingen av förtroendet mellan parterna. Det finns undersökningar som visar att detaljstyrda kontrakt och brist på förtroende mellan parterna fungerar dåligt men att gemensamma normer och värderingar hjälper till att göra kontraktet till en effektiv styrform. (Cannon, Achrol, Gundlac, 2002, s.180ff) Ett högt förtroende för en aktör innebär samtidigt en risk då det ger utrymme för opportunistiskt beteende vilket kan ge den utnyttjande aktören en ökad vinst på kort sikt men kan få kostsamma konsekvenser på lång sikt (Pruth 2002, s. 249).

Många hävdar att personliga relationer förbättrar eller rent av är nödvändiga för en lyckad affärsrelation, andra röster är mer kritiska och menar att allt för personliga band berövar det omdömet och tar bort objektiviteten från affären, det gäller att hitta en balans gällande vad som är rimligt i varje affärsrelation (Ertzgaard, 2004, s. 39).

Kommunikation är central i fråga om styrning, samordning och kontroll inom och mellan organisationer. Frånvaro av kommunikation leder till dåligt samarbete som i sin tur leder till minskad motivation och frustration hos aktörerna. Om uppdraget är av komplex natur är dialog att föredra då missuppfattningar och feltolkningar kan redas ut under samtalets gång (Jacobsen & Thorsvik 2008, s. 298f).

## 2.4. Sammanfattning teorier

Transaktionskostnadsteori, (TCE) förklarar bland annat kostnaden för verksamheten att organisera utförandet av en tjänst, både om tjänsten köps in eller om tjänsten utförs i egen regi så uppstår kostnader för att organisera och kontrollera tjänsten. TCE används också för att belysa vikten av parternas relation, det med avseende på de kostnader som kan uppstå av *ex post* karaktär vid problem (Williamson 1985, s. 18ff).

Stor vikt läggs för att skapa goda relationer med entreprenörerna då det finns studier som visar på att högt förtroende leder till ökad effektivitet, samtidigt finns data som visar att ansträngda relationer som kan vara ett resultat av opportunistisk ökar kostnaderna för beställaren. (Cannon, Achrol, Grundlac, 2002, s.180ff) TCE framhåller de kostnader som uppstår vid problem, vilket för en offentlig aktör i värsta fall kan handla om genomförandet av en ny upphandling och de kostnader som det innebär samtidigt som verksamheten har ett behov som behöver täckas (Williamson 1987, s. 21f).

Vidare används agent-principalteori för att visa på den relation som parterna i avtalet har och hur informationsasymmetrin påverkar vilka möjligheter som blir tillgängliga genom uppföljning. Den kontinuerliga uppföljningen blir här ett viktigt verktyg för att balansera de kunskapskillnader som finns mellan parterna samt ger möjligheter till att lösa eventuella konflikter innan de blossar upp (Coletta 2013, s.309ff).

Agent-principalteorin belyser agentens kunskapsövertag, ett övertag som kan få agenten att bete sig opportunistiskt, vilket principalen genom kontroller och styrverktyg försöker avväga. Uppföljningar som beställaren utför leder till en högre kontroll över att leveransen motsvarar verksamhetens behov samt även en möjlighet att justera tjänsten under kontraktstiden. Problem



som uppstått och hur parterna gemensamt kan hitta lösningar där alla involverade parter blir nöjda kan uppnås med hjälp av samverkan (Lam, Gale 2015, s.704f).

Förutsättningarna för beställarens kontroll av tjänsten regleras i kontraktet som parterna ingått och är grunderna för uppföljningen. Bryntses kontraktsteori används i den här studien för att lyfta fram hur parterna avtalat om vilka metoder som ska användas för uppföljningen under tiden avtalet löper. Uppföljningen är ett viktigt verktyg för verksamheten vilken används till att påverka *ex post* kostnaderna så de inte skjuter i höjden genom oförutsedda händelser som går att undvika. *Ex ante* kostnaderna motsvaras av de resurser som läggs ner i arbetet med att ta fram de kriterier samt rutiner som uppföljningen ska följa. (Bryntse 2000, s. 159) Kriterierna som uppföljningen utgår från tas enbart fram av beställaren då de skall ingå i förfrågningsunderlaget men vissa rutiner kring hur uppföljningen praktiskt skall fungera kan lösas gemensamt med leverantören, ofta genom en samverkansmodell. Problematiken framhävs vid den beställda tjänstens komplexitet där beställaren måste göra en avvägning mellan säkerheten som ett mer detaljerat kontrakt medför eller de risker som ett mer öppet kontrakt genererar (Bergman M, Indén T, Lundberg S, Mandell T, 2011, s. 15; Bryntse, 2000, s. 159f).

### 3. Metod

Syftet med den här uppsatsen är att utföra en kvalitativ undersökning gällande hur kommunerna organiserar sitt uppföljningsarbete vid komplexa IT-tjänster och vilka svårigheter som detta innebär. För att uppnå syftet valdes fallstudien som grundläggande metodik där ett fåtal objekt undersöks för att senare försöka dra generella slutsatser. Fördelen med fallstudien är att vanliga människor studeras i deras vardagliga miljö och resultatet speglar verkligheten (Eriksson, Wiederheim 2014, s. 133,135).

För att undersöka hur uppföljningen av komplexa IT-tjänster går till har vi studerat fyra kommuner som låg inom två mils radie från Göteborg, detta gjorde vi för att det skulle vara möjligt för oss att ta oss till kommunerna för att genomföra personliga intervjuer. En personlig intervju ger en chans för interaktion och samverkan mellan oss som intervjuar och våra respondenter. (Esaiasson et.al 2014, s. 251) Vi bestämde oss för att intervjua IT-cheferna i respektive kommun. IT-cheferna har den bästa kunskapen om vad som ska köpas in och även hur kontraktet brukar följas upp gällande komplexa IT-tjänster. Vid en fallstudie som riktar in sig till specifika personer och deras perspektiv passar intervjuer bra (Kvale & Brinkman 2009, s. 133).

Vi skickade e-mail till olika tänkbara kommuner, då resultatet blev att endast en kommun återkom med svar den vägen bestämde vi oss för att ringa direkt till IT-cheferna. Genom att ringa fick vi tag på ytterligare tre kommuner som ville delta. I en av kommunerna föreslog IT-chefen själv att IT-controllern skulle sitta med vid intervjun, vilket vi bara såg som positivt. Vi tyckte det var positivt eftersom respondenterna kan bygga vidare på och komplettera varandras svar och resonemang och det har möjligheten att föra fram hur de tänker runt en viss företeelse (Esaïasson et.al 2012, s. 319). Intervjuerna genomfördes på respektive respondents kontor eftersom det blir lättast för dem att delta på det sättet och vi uppehåller inte deras tid mer än nödvändigt. Intervjuerna tog i snitt ca 40 minuter styck. För att själva kunna delta i samtalet frågade vi om det gick bra om vi spelade in våra samtal. Detta accepterades utan invändningar av samtliga respondenter.

För insamling av empiriskt material har vi bedömt att kvalitativa halvstrukturerade intervjuer var den metod som lämpade sig bäst för att få en kvalitativ djupgående kunskap om inköpsprocessen kopplat till uppföljningen. Den halvstrukturerade intervjun ligger någonstans mellan ett samtal och ett frågeformulär (Kvale, Brinkman 2009, s. 39f). Vårt mål var att intervjun skall likna ett alldagligt samtal som styrs av några på förväg förberedda frågor. I den halvstrukturerade intervjun ställdes åtta huvudfrågor (se bilaga 1). Vi lämnade även utrymme för den flexibilitet som med följdfrågor utgör grunden för ett gott samtal. Efter de utförda intervjuerna transkriberades inspelningarna.

För att ytterligare få en förståelse för inköpsprocessen som har en stor betydelse för uppföljningen deltog vi i ett offentligt möte som lägligt infann sig i en av de fyra kommunerna. Mötet bestod av en inköpare och en person från Visma, som visade upphandlingssystemet Tendsign. Utöver organisatörerna deltog ett antal leverantörer vilka uppmanades till att ställa frågor under och efter mötet. Mötet var intressant och gav en bredare kunskap om inköp och uppföljning. Från mötestillfället fördes endast skriftliga anteckningar då det hade varit oetiskt att spela in när så många människor var närvarande och vi inte var den organiserande parten samt att det är stor risk att de närvarande skulle känna sig obekväma. (Ekegren & Hinnfors 2014, s. 113) Efter själva föredragen passade vi på att ställa frågor om uppföljning till inköparen.

Efter mötet förstod vi att det även hade varit värdefullt att intervjua en person som jobbade på inköpsavdelningen eftersom uppföljningsarbetet visade sig vara uppdelat mellan IT-avdelningen och inköpsavdelningen. Namnet på lämplig person för ändamålet fick vi av en av föreläsarna på det offentliga mötet. Varför det blev den aktuella inköparen var att han tidigare arbetade med just

inköp av IT och var väl insatt i den varu- och tjänstekategorin. Intervjun som gjordes någon dag senare och tog cirka 45 minuter, spelades in och transkriberades liksom de intervjuer vi hade med IT-cheferna. För att bekräfta att uppföljningen fungerade på samma sätt på de övriga tre kommunerna, ringde vi kortare telefonsamtal till de andra kommunernas inköpschefer för att säkerställa vår information.

Vi har valt att i korthet redogöra intervjuerna kommun för kommun, där vi valt att lägga in en del citat för att på bästa sätt försöka förmedla intervjuens innehåll och det personliga samspelet i samtalen (Kvale, Brinkman 2009, s 299).

## 4. Empiri

I studien genomfördes intervjuer med fyra kommuner i Västra Götaland om hur de organiserade sitt uppföljningsarbete av komplexa IT-tjänster, det visade sig att två av kommunerna hade sin drift och underhållet av IT-verksamheten outsourcad<sup>4</sup> och två av kommunerna hade sin IT-verksamhet i egen regi. Följden av detta blev att det skiljde sig en del i hur kommunerna arbetade med sin uppföljning. Nedan redovisas intervjumaterialet och sammanfattningar kommun för kommun för att sedan sammanfattas tillsammans.

### 4.1. Kommun A

Inköpschefen börjar med att berätta att IT-verksamheten varit outsourcad sedan 2006 och det vanliga är att kommunen upphandlar de stora driftsavtalen på 3 plus 2 år. Kommunen upphandlar under tiden även andra avtal om de till exempel ska ny-utveckla något projekt eller om behovet för att köpa in ny teknik uppstår. De har gått från outsourcing till multisourcing, vilket innebär att det inte bara är en leverantör som får ett stort åtagande utan det är flera leverantörer som delar på uppdraget och ansvarar för var sin del av det totala behovet.

IT-chefen berättar att det händer hela tiden att leverantörerna inte lever upp till de krav som ställts i upphandlingen, han berättar då att det viktigaste när det händer är att de har en bra dialog med leverantören. I upphandlingen har parterna avtalat om en samverkansmodell, i samverkansmodellen har de beskrivit vilka mötesformer som parterna ska ha under avtalets gång och på vilka olika nivåer de ska träffas och diskutera. I avtalet finns specificerat hur avvikelser, kvalitetsmätningar och uppföljningar ska gå till. När parterna träffas på mötena kan de problem

---

<sup>4</sup> Outsourcing är ett ord från engelskan och betyder att företag, eller kommunen i det här fallet, tar hjälp av en annan leverantör för att underlätta sin verksamhet. Anledningen till detta kan vara tidsbrist, kunskapsbrist eller att enheten vill fokusera på sin kärnverksamhet. (Nationalencyklopedin)

som alltid finns ventileras och diskuteras på olika sätt. Han säger att det finns alltid olika tolkningar av vad som står i förfrågningsunderlaget, och vad beställaren har tolkat på ett sätt det har leverantören tolkat på ett annat sätt. Lösningen på olika tolkningar får bli att parterna samtalar om det och så får de jämka. Vissa krav är lätta att följa upp, men om det gäller mer komplexa frågor som att arbeta proaktivt för att förbättra ett system ett visst antal procent, då är det svårt säger han. För att systemet ska kunna förbättras kan det behöva göras ny-investeringar som inte är inskrivna i avtalet och därför inte genomförs.

IT- chefen fortsätter – *”Det viktigaste är att man har en dialog och försöker ha en bra relation med sin leverantör, de ska hanteras professionellt, för att skriva ”jätte-tykna” mail eller om mailen är anklagande, det påverkar samarbetet snabbt.”* – *”Man kan förstöra en relation väldigt snabbt.”* Han berättar att de själva inte har personal som jobbar aktivt med uppföljningen utan de skickar delar av kravställningen till leverantören så de får sköta uppföljningen och redovisa den till kommunen.

Vi undrar hur de märker om de inte gör uppföljningen på ett bra sätt. Han svarar - *”Det märker man, det märker man ganska snabbt, man märker att de inte är 100 procent ärliga då får man borra i det då, men vi utgår alltid ifrån att folk är ärliga.”* När vi påpekar att uppföljningsarbetet är generellt bristfälligt i offentlig sektor säger han; - *”Nä, men så är det ju, det klart att man ska kunna ta och följa upp mycket mer men till vilken nytta?”* – *”Jag tänker mer så här att det är självklart bra att veta att vi får det vi betalar för och det måste vi ju följa upp.”* Han beskriver att leverantören levererar statistik och rapporter samt att de har en samverkansmodell, där parterna i olika forum kan visa att vissa aktiviteter har utförts så som att de mottagit ett visst antal samtal till servicedesk, gjort säkerhetskopieringar eller utfört katastrofövningar månadsvis osv och det är genom dessa metoder de gör uppföljningar. De har regelbundna möten med leverantören. När det gäller formaliakraven så ansvarar inköpsavdelningen för det vid kommunens upphandlingar.

Han beskriver vidare; - *”Ja, sen ska man ju veta det att när det gäller de stora komplexa tjänsterna så kommer man alltid ha olika uppfattningar om vad som ska genereras, det är alltid så att man tolkar saker på olika sätt, å det ska jättemycket till för att man ska gå så långt som till att bryta upp avtalen, att bryta avtalen med en av våra stora leverantörer skulle kosta en miljon och då är det kanske till och med lågt räknat.”* Kommunen förutsätter att de har bra leverantörer, och om det får en indikation om att något är fel så får enheterna följa upp det. Det finns också en

del nätverk kommunerna deltar i och genom dessa nätverk får de reda på om de ska vara vaksamma på någon specifik leverantör.

#### 4.1.1. Sammanfattning på kommun A

Leverantören följer själv upp många krav som finns i förfrågningsunderlaget. IT-avdelningen följer i sin tur upp kraven genom möten och samtal med leverantören där de redovisar uppföljningsresultatet.

IT-chefen säger att svårigheten att följa upp komplexa tjänster är att kraven på tjänsteutförandet nästan alltid har utrymme för tolkningar. Tolkningarna måste lösas med jämkning och dialog. Att vårda relationen med leverantören är viktigt.

Att bryta ett kontrakt då kraven inte uppfylls medför en alldeles för hög kostnad, att följa upp i större utsträckning skulle medföra en högre personalkostnad. Därför är det inte ekonomiskt försvarbart att göra uppföljningen för detaljerad.

Inköpsavdelningen följer upp leverantören i form av formaliakontroll, de kontrollerar referenser, CV:n, miljökrav och andra certifieringar, försäkringar, att skatter och sociala avgifter är inbetalda och att leverantören inte finns hos kronofogden. Inköpsavdelningen kontrollerar formalia på de ramavtal och upphandlingar som kommunen gör själva, de ramavtal tecknade av Upphandlingsbolaget, Kammarkollegiet eller annan följs upp av respektive organisation.

#### 4.2. Kommun B

Här får vi prata med både en IT-chef och en IT-controller, i den här kommunen är IT-verksamheten outsourcad sedan 2005 och IT-avdelningen är en ren beställarorganisation. De använder sig en del av ramavtal<sup>5</sup> som Upphandlingsbolaget i Göteborg har gjort, Kammarkollegiet och Statens kommuner och landsting (SKL). Det är IT-controllern som både tecknar avtalen eller gör avrop på ramavtalen, han berättar att han följer upp det mesta som kan följas upp så som tekniska-, funktionella- och säkerhetsmässiga krav och säker inloggning och hur uppgifter hanteras enligt personuppgiftslagen (PUL). Sedan följer de upp avtalen genom driftsmöten, då ventilerar parterna det som är problematiskt eller som inte fungerar eller kan bli bättre. Det är även under dessa möten som leverantören presenterar sin statistik över utförda tjänster. Ibland behövs uppföljning ofta och ibland inte så ofta, men när det gäller kritiska saker kan mötesfrekvensen bli högre.

---

<sup>5</sup> Ett ramavtal är ett avtal mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer för att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod. Om den upphandlande myndigheten har tecknat ett ramavtal för en specifik vara eller tjänst, så behöver myndigheten inte gå ut i en ny upphandling varje gång den har behov av varan eller tjänsten, utan kan avropa (tilldela kontrakt) från ramavtalet. (LOU 2 kap. 15§)

IT köps in som en funktion och då beskrivs behovet i upphandlingen men lösningen förklaras inte i detalj leverantören har någorlunda fria händer gällande lösningens utformning, därför sköts uppföljning genom möten på olika nivåer. Ibland blir det täta möten för att sätta tryck på leverantörerna. - *“Det gör vi ofta, det är inte alltid det blir glada miner men det är ju vårt jobb”* säger IT-controllern. *“Uppföljning kan man ju göra och lite stickprov gör man ju alltid, vi får ju en känsla och vi märker ju om det inte funkar”* fortsätter han.

När vi frågar om de har avbrutit ett pågående kontrakt svarar de att de har de inte gjort, men när det gäller tjänsteleveranser är det väldigt viktigt med personkemi. Vid några tillfällen har de varit med om leverantörer som det inte har fungerat med och de inte fått det som de avtalat om. Kommunen har då velat avbryta avtalet men försöker ändå lösa problemen efter hand för det tar så mycket tid med en upphandling. *“fungerar det inte är man nog inte jätteintresserad att göra en helt ny upphandling det tar så mycket tid. Då vill man nog istället få den befintliga affären att verkligen fungera.”* säger IT-chefen.

#### 4.2.1. Inköpare Kommun B

Inköparen som vi intervjuar förklarar problemet med att köpa in IT-konsulttjänster med att beställare har inte den kompetensen om hur lång tid ett uppdrag ska ta eller vad det ska kosta. *“du sitter i IT-konsulternas händer, helt enkelt, med en målare kan du göra en ungefärlig uppskattning och du vet att han kom klockan 13 och gick klockan 15, men en IT-konsult vet du ju inte när han började tänka, så det är jättesvårt att köpa IT-konsulter på timmar.”* Det som inköparna kan göra innan de tecknar ett avtal är att kräva referenser. Referenser som de sedan kan kontakta, då brukar de ställa 6 - 10 frågor om leverantören. *“och referenserna får man hoppas är så hederliga, men det är ju en känsla, det är ju bara en känsla en tidigare kund har haft”* säger inköparen.

Inköpsavdelningen kontrollerar referenserna och kollar företagets CV, att de har försäkringar, att skatter och sociala avgifter är betalda och att de inte har skulder hos kronofogden. De kontrollerar även certifieringarna, men de litar på de utfärdade dokumenten. *“är det så att man misstänker något, då kan man kontrollera, men de som säljer till kommuner är nästan undantagslöst seriösa företag, det finns inga andra liksom. Normalt kör vi på 3-4 års avtal, det är ju inga snabba affärer.”* säger inköparen

Inköparen berättar att de kollar upp att leverantörerna betalar skatter och avgifter och att de inte finns hos kronofogden varje år, vissa företag kontrolleras varje kvartal. För att kontrollera att inte priset på fakturan ska skena iväg har beställaren regelbundna avstämningar med leverantören.

När vi frågar om han tycker att det brister i uppföljningen så svarar han *“ja, i grunden så har vi ju väldigt lite tid för uppföljningar, och vi har jättesvårt att följa upp när det gäller konsultinsatser, får vi en leverans med datorer, då är det ju lätt att följa upp men just när det gäller tjänster är det jättesvårt. På konsulttjänstbasis kan ju tjänsten vara bra men den blir alldeles för dyr”* säger inköparen.

Han förklarar också att enhetschefer tex på en skola då har ju hen fullt upp med att ta ansvar att barnen får undervisning och det finns inte någon tid för att kontrollera hur en konsult utför sitt uppdrag eller om en hantverkare varit där en viss tid. Om beställaren inte är nöjd med ett avtal och vill bryta det så krävs en riktigt bra anledning, det går inte att skylla på dålig personkemi, däremot händer det att möjligheten finns till att skriva in en klausul om rätten att byta kontaktperson.

Vi frågar om vad som händer om en konsult anlitas för ett uppdrag och om de inte löser uppdraget, hur gör de då? *“ja, då får man väl i så fall visa att den personen inte hade kompetensen, då blir det en diskussion med företaget som offererat dig, då får man säga att - Du hon klarade inte detta, du får skicka hit en annan gubbe som rättar till det”* säger inköparen. Det är bara när de går i klinch med varandra som inköpsavdelningen blir inkopplad och då främst upphandlingsjuristen, hen får då gå in och läsa avtalet och se vad som gäller. *“ofta löser det sig med dialog, leverantören vill ju också ha kvar avtalet”* säger inköparen

#### 4.2.2. Sammanfattning på kommun B

IT-controllern följer tillsammans med leverantören upp kravspecifiseringen i förfrågningsunderlaget.

IT-avdelningen följer upp avtalen med leverantören genom regelbundna samtal på olika nivåer. Hur ofta parterna behöver möten bestäms utifrån behovet av uppföljning. Uppfattas misstanke om fusk görs stickkontroller.

IT-chefen beskriver att vid upphandlingar tolkar beställaren och leverantören kraven på tjänster olika och så kommer det alltid att vara, motsättningarna kommer alltid att förekomma och de måste lösas genom dialog. Att vårda relationen med leverantören är viktigt då en ny upphandling är för tidsödande och kostar för mycket.

Inköpsavdelningen följer upp leverantören i form av formaliakontroll, de kontrollerar referenser, CV:n, miljökrav och andra certifieringar, försäkringar, att skatter och sociala avgifter är inbetalda och att leverantören inte finns hos kronofogden. De kontrollerar formalia på de



ramavtal och upphandlingar som kommunen gör själva. Ramavtal tecknade av Upphandlingsbolaget, Kammarkollegiet eller annan yttre aktör följs upp av respektive organisation.

Inköparen beskriver problematiken med opportunism med att de "sitter i IT-konsultens händer", det är exempelvis svårt att bedöma tidsåtgången för det utförda arbetet. För att i preventivt syfte minska risken att råka ut för opportunistiskt beteende kontrollerar inköpsavdelningen konsultens referenser innan avtalet tecknas. Ett annat verktyg som används för att motverka opportunism är att regelbundet kontrollera formaliakraven i kontrakten med en högre frekvens. Inköparen anser att det finns bristande tillgängliga resurser till uppföljningen av kontrakten och att det hade varit önskvärt att göra uppföljning grundligare, han håller också med om att det är svårt att kontrollera tjänster.

Inköparen konstaterar att det krävs en ordentlig anledning för att bryta ett kontrakt, bristande personkemi är inte en godtagbar anledning. Kommer inte uppdragsgivaren och leverantören överens blir inköpsavdelningen inkopplad som kontrollerar de juridiska klausulerna i avtalet, men oftast löser de problemet genom dialog. Leverantören är ju angelägen om att ha kvar kunden och vill också lösa problem som uppstår.

### 4.3. Kommun C

Kommun C sköter IT-tjänsterna i egen regi och IT-avdelningen som sköter all support, drift och underhåll. IT-chefen har driftsansvaret och det strategiska ansvaret för verksamheten. Hon berättar att kommunen växer och de gör mycket inköp. Även ifall de sköter drift och underhåll själva köper de in en hel del tjänster. Det är främst när de ska uppgradera något som de behöver köpa in den spetskompetens och den utbildning som krävs då de vill ha kunskap om det senaste.

Det som köps in är konsulter, strategiska konsulter och strategisk rådgivning. IT-chefen berättar att när hon ska kravställa ett nytt verksamhetssystem och behöver metodstöd för inköpsarbetet, då köper hon in de tjänsterna. *"jag hinner inte heller med att göra det själv. De hjälper mig att skriva kraven och vad för system de ska stödja och så, Nu håller vi ju på att gå upp i molntjänster, då köper jag en projektledare, som är med och samordnar och koordinerar personalen"*. Hur mycket är inköpsavdelningen inblandad frågar vi och får svaret att de är med och sätter ihop och följer upp så att underlaget stämmer mot LOU och de upphandlings- och inköpsregler som finns. *"vi använder oss ofta av samma konsulter och hon känner de på*

*inköpsavdelningen och så och vet vilka regelverk som ska följas och vad inköpsavdelningen kräver.”*

IT-chefen berättar att de gör egna upphandlingar och har egentligen bara ett ramavtal med Upphandlingsbolaget där de köper in IT-konsulter genom en konsultmäklare. Vi frågar henne om hon tycker att det är svårt att beskriva de tjänster hon vill köpa och att sedan följa upp dem? Då svarar hon. *“Nej, jag har nog ganska klart för mig vad för person jag behöver, ibland säger jag till konsultmäklaren att hon ska konkurrensutsätta men att jag vill ha Maria, det kan hon förstås inte lova men då kan Maria ändå bli billigast och så matchar hon den profilen som jag vill ha”*. Hon säger att när enheten köper en tjänst så köper de kompetens, och sen finns det ju möjlighet att forma det under avtalstiden. *“Sen när vi följer upp då och det gör jag ju på varje faktura då att vi fått det vi beställt och de specificar de ju då på fakturan”* säger IT-chefen.

När det gäller uppföljning av formalia i ramavtalet är det Upphandlingsbolaget som sköter det, när det gäller uppföljningen av formalia i egna upphandlingar är det Inköpsavdelningen som sköter det. IT-avdelningen sköter uppföljningen av funktionen av tjänsten. Vi frågar om det har brutit avtalet någon gång när det inte har fungerat? Då svarar IT-chefen *“Nä, inte att vi har sagt upp avtalet, däremot har det nog hänt någon gång att vi har sagt att vi vill byta kontaktperson. Vi har en klausul i avtalet som ger oss rätt att kräva att välja person det har vi med i vår kravspec.”* Men hon tillägger att när de köpt stora system med långa avtalstider sitter de fast med dem motparter har. Det är dålig konkurrens med få leverantörer så om de sätter specifika skallkrav så har de inget att sätta emot för det finns ingen att byta till.

När vi frågar om hon är nöjd med de uppföljningar som görs säger hon *“Ja det får man väl säga, man lär känna dessa människor, de här säljarna man vet vem man ska prata med och leveranserna håller ju inte alltid och då talar man ju om det för dem. Ja, ibland fungerade det bra och ibland fungerar det dåligt så är det ju. Försöker man få ner priset så får man ju äta det på kvaliteten. det får man ju vara medveten om”*.

#### 4.3.1. Sammanfattning på kommun C

IT-chefen följer själv upp genom att göra fakturakontroll. Hon kontrollerar om priset och antal timmar stämmer överens mot de som levererats.

IT-chefen tycker inte att det behövs mer uppföljning. Fungerar det inte med relationen till konsulttjänsten, vill hon i första hand byta person, är det större byten av system där det finns få leverantörer får verksamheten försöka lösa motsättningar genom kommunikation och dialog.

Inköpsavdelningen följer upp formalia i avtalet så som referenser, CV, miljökrav, certifieringar, försäkringar och att skatter och att sociala avgifter är betalda samt att leverantören inte finns hos kronofogden.

Kommunen gör i möjligaste mån egna upphandlingar utom när det gäller IT-konsulter som de köper genom ramavtal genom Upphandlingsbolaget.

## 4.4. Kommun D

Kommunen D har en enhet som sköter kommunens IT-drift och telefoni. IT-chefen beskriver det som att det finns pengar att tjäna genom att de följer upp. Kommun D använder sig nästan uteslutande av ramavtal från Upphandlingsbolaget och då slipper kommunens egen inköpsavdelning göra uppföljningen av formalia.

De IT-konsulttjänster som de behöver handlar de genom Upphandlingsbolagets ramavtal med konsultmäklare. Där har de möjlighet att önska den konsult de vill ha, hon säger *“det är mycket sällan vi beställer en konsult vi inte vet vem det är”*. När det gäller inköp av verksamhetssystem (vara och tjänst) är det beställaren i verksamheten som ansvarar för upphandlingen och uppföljningen, IT-avdelningen sitter med som rådgivare med verksamheten och de hjälps åt att skriva upphandlingen, men det blir beställarens ansvar att följa upp kontraktet.

Ibland säger hon att det förekommer att leverantörer uppger att de uppfyller skall-kraven i upphandlingen men det stämmer inte *“vad vi gör då är att inte betala fullpris, det finns ju vitesklausuler, att har de inte löst det inom en viss tid så då kostar de dem pengar helt enkelt, det är det vi kan sätta emot”*. Det som är svårt i uppföljningen är just att följa upp när tjänster debiteras på timmar och IT-konsulten jobbar oftast på distans, *“det är svårt att kontrollera, jättesvårt, man kan nog salta på några timmar utan vi märker det, men är det extremt mycket timmar få man ju kolla det”* säger hon.

Vi pratar vidare om upphandlingar och IT-chefen konstaterar att det är oerhört kostsamt och tidskrävande att upphandla enligt LOU och att det kan ta upp till ett år att ta fram förfrågningsunderlaget, därför avbryter kommunen inte ett kontrakt utan försöker istället lösa motsättningarna genom dialog än att göra en ny upphandling.

### 4.4.1. Sammanfattning av kommun D

Beställarna i verksamheten följer själva upp kravspecificeringen i förfrågningsunderlaget genom dialoger och fakturakontroll.

IT-chefen tycker uppföljning är viktigt men de upplever inget större problem med fusk tycker hon. Hon pratar också om att de kan få en känsla av att något inte fungerar och då görs stickkontroller.

Konsulttjänster köps in på korta kontrakt, trivs de inte väljs en annan leverantör vid nästa tillfälle.

Är det större byten av system där det finns få leverantörer får parterna försöka lösa problem genom kommunikation och dialog. Att göra en ny upphandling är krångligt och kostsamt och bör undvikas.

Inköpsavdelningen sköter formalia runt kontraktet, men då de nästan uteslutande köper IT-tjänster via ramavtal från Upphandlingsbolaget sköts uppföljningen av formalia av Upphandlingsbolaget.

## 4.5. Sammanfattning av resultat

Uppföljning avses att vara den kontroll av att det som levererats stämmer överens med avtalet, samt kontroll att den kontrakterade leverantören uppfyller kraven som fanns i förfrågningsunderlaget. När det gäller att följa upp avtalet för inköp av komplexa IT-tjänster är uppföljningen kantad av svårigheter. Att kommunen behöver ett väl fungerande IT-system /verksamhetssystem tordes ingen orda om i denna numera mycket digitaliserade värld. Det finns ett behov att köpa in IT-tjänster regelbundet för att systemen ska kunna fungera och vara uppdaterade. Vi kan i vår undersökning konstatera att de skiljer i behovet av uppföljning i kommunerna som hade sin IT-verksamhet outsourcad och de kommuner som hade IT-verksamheten i egen drift.

I kommunerna A och B, som har outsourcat sin IT-verksamhet konstatera att de IT-tjänsterna har större behov av uppföljning av både kvalitet och produktivitet då det gäller omfattande kontrakt, det är stora resurser som investeras och om inte outsourcing-tjänsterna fungerar finns en hög risk att verksamheten påverkas negativt.

I de kommuner som har sin IT-verksamhet i egen regi köper de oftast bara in extra kompetens i form av en IT-konsulttjänst. Här är det inte lika stora resurser som satsas från kommunen och risken för kommunen vid utebliven eller dålig leverans av tjänsten är inte lika stor som i kommun A och B.

I kommun A och B är det IT-chefen, eller annan person på IT-avdelningen, som ansvarar för och följer upp själva leveransen av tjänsten och kvaliteten av tjänsten. Leverantörerna själva har också en del i arbetet med uppföljningen, i kontraktet förbinder de sig att regelbundet redovisa statistik och data till IT-avdelningen. Statistiken och datan används på de regelbundna uppföljningsmötena som leverantören och IT-avdelningen har. Priset på tjänsten kontrolleras genom fakturakontroll av IT-chefen eller annan på IT-avdelningen. Inköpsavdelningen kontrollerar att leverantören lever upp till de krav som ställs i avtalet, i de fall då kontrakten är skrivna utifrån avrop på ett ramavtal skrivet av annan än kommunen görs kontrollen av leverantören av den samma.

I kommun C och D utförs uppföljningen av leveransen av tjänsten och kvalitet av tjänsten av beställaren, då det inte alltid är IT-avdelningen som beställer tjänsten. IT-verksamheten sker i egen regi i de här kommunerna, kommun C och D tecknar i regel endast kontrakt av kortare karaktär, därför sker inte uppföljningen i samma utsträckning av dessa kontrakt. Fakturakontroll görs på priset av beställaren eller IT-chefen. Inköpsavdelningen kontrollerar att leverantören lever upp till de krav som ställs i avtalet, men nästan alltid görs avrop på ramavtal tecknad av annan än kommunen själva och då sker uppföljningen av den samma.

#### 4.5.1. Analys och diskussion

Det finns svårigheter när det gäller uppföljning av kontrakt av komplexa IT-tjänster. Svårigheterna är att beskriva tjänsten som beställaren vill ha och vidare svårt för leverantören att tolka hur beställaren önskar få tjänsten utförd. Vi var intresserade av att få reda på hur kommunen går tillväga när verksamheten följer upp IT-tjänsten och faktiskt inte är nöjda med utförandet, när målbilderna går isär hur gör kommunerna då? Hur organiseras uppföljningsarbetet och hur sker uppföljningen av leveransen av tjänster.

Som vi tog upp i teoriavsnittet om TCE:n är transaktionskostnad den summa pengar som det kostar kommunen att köpa in en tjänst samt organisera och kontrollera den. Teorin delar upp kostnaderna i *ex-ante* och *ex-post* kostnader. Kostnaderna som upphandlingsprocessen innebär identifieras som *ex-antekostnader*, en kostnad som ingår i processen från början men står utanför kontraktet. *Ex- post* kostnaderna, de oförutsedda, som uppkommer efter kontraktet är undertecknat i form av styrning och kontroll samt oförutsedda händelser.

Kommunerna A och B, som i stor utsträckning tecknar långa outsourcingkontrakt, väljer att kontrollera och följa upp genom samverkansmodeller, vilket innebär att parterna har regelbundna möten för att klargöra problem och oklarheter som uppkommer. Är enheten inte nöjd med den

komplexa IT-tjänstens kvalitet sker uppföljningsmötena oftare och på olika nivåer i organisationen. Löser parterna inte den eventuella tvisten genom dialog så är en ny upphandling det absolut sista alternativet, på grund av att transaktionskostnaden är så hög. Alternativet blir istället att parterna jämkar och kompromissar. Både kommun A och B betonar relationen betydelse i affärsuppgörelsen. Även ifall jämkning, kompromisser och samtal också är en transaktionskostnad av *ex-post* karaktär är det betydligt billigare än att göra en ny upphandling.

Då TCE:n inte ska användas ensamt när ekonomiskt samband analyseras resultatet tillsammans med kontraktteori för att belysa ytterligare aspekter. Ett kontrakt kan inte förutse alla eventuella händelser därför är dialog och samarbete en viktig ingrediens om ett kontrakt ska fungera. Williamson, (1985) för resonemanget om två olika slags kontrakt vilket den mer öppna kontraktstypen är att föredra när det gäller inköp av komplexa tjänster. När kontraktet är mindre detaljerat ger det fler möjligheter för parternas att lösa oförutsedda problem genom att resonera sig fram till en lösning. Kommunikationen blir ett viktigt verktyg för att gemensamt hitta en effektiv lösning.

Kontraktet ska fungera som ett styrmedel och ska helst omfatta en balans av tre olika incitament, det juridiska-, det ekonomiska- och utvecklingsincitamentet skriver Pruth (2002) i sin doktorsavhandling. Det juridiska perspektivet ska fungera som skyddsmekanism, bland annat som en möjlighet att avbryta ett avtal om anledning finns. Här kan vi konstatera att transaktionskostnaden för att avbryta ett avtal hindrar kommun A och B från att göra det, även ifall de har den möjligheten. Både tiden och kostnaden för att göra en ny upphandling är omfattande därför väljer kommunerna som har sin IT-verksamhet outsourcad att lösa eventuella motsättningar under kontraktstiden genom dialog och jämkning.

Kommunerna C och D med IT-verksamheten i egen regi, som gör mycket avrop på ramavtal tecknade av annan än kommunen, överväger i högre grad att utnyttja de juridiska möjligheterna att avbryta avtalen för att göra ett nytt avrop om de inte är nöjda med tjänsteutföraren. Transaktionskostnaden för att göra ett nytt avrop är inte så hög och ses därför som ett alternativ. Dock är det ändå en transaktionskostnad och bör undvikas även i kommun C och D i möjligaste mån.

Det ekonomiska incitamentet i kontaktsteorin kan användas genom möjligheten att justera priset efter ofullständig leverans, eller utmäta vite om det skulle behövas, det ekonomiska incitamentet kan även användas genom att ge en bonus om leverantören till exempel löser ett problem snabbt. Incitamenten finns men används inte av kommun A och B, men i kommun C och D ligger det

mer naturligt som ett handlingsalternativ, då de inte i samma utsträckning behöver vårda sin relation med leverantören. Utvecklingsincitamentet syftar mot anpassning och utveckling över tid vilket är mer aktuellt för kommun A och B där samarbete för att nå en hög verksamhetsnytta är av stort intresse och kontrakten sker över längre tid. Kommun C och D tillämpar sig i större utsträckning av korta kontrakt och använder sig inte av utvecklingsincitamentet.

Vi tänker också analysera uppföljning av komplexa tjänster genom Agent - principalsteorins glasögon. Vid tecknandet av ett kontrakt för komplexa IT-tjänster har agenten, (leverantören) ett kunskapsövertag över principalen, (kommunen) denna informationsasymmetri fortlöper under kontraktstiden. Under uppföljningen kommer agenten fortsättningsvis också ha ett kunskapsövertag. Det finns också risk att agenten beter sig opportunistiskt. Det är svårt för kommun A och B att kontrollera att den uppföljning som leverantören gör själv och redovisar till kommunen är korrekt. Genom kontraktet kan kommunen begränsa en del av den risken verksamheten tar att inte agenten kommer att utföra tjänsten efter bästa förmåga.

Det är problematiskt för principalen att bedöma hur mycket en tjänst ska kosta och hur lång tid en tjänst ska ta att utföra samt ibland är det även svårt att bedöma om tjänsten ens är utförd. Det sistnämnda nämner IT-chefen i kommun A i ett exempel, där de skrivit in i kontraktet att leverantören ska arbeta proaktivt för att förhindra driftstörningar, hur ska beställaren då kunna veta att leverantören gjort det? IT-chefen fortsätter resonera att det är lättare att kontrollera när någon funktion i ett system har reparerats, då det faktiskt blir mätbart. IT-tjänsterna utförs främst på distans och verksamheten möter inte den person som utför tjänsten därför är det svårt att veta vad den personen har gjort och hur lång tid den personen har jobbat med uppdraget.

Det problemet tar agent - principalsteorins upp, genom informationsasymmetri kan agenten bete sig opportunistiskt, genom att säga att tjänster som är svåra att kontrollera är gjorda och "krydda" på fakturans timantal. Inköparen som vi intervjuade personligen beskrev tydligt detta dilemma, han jämförde hur det är lättare att ha en uppfattning hur lång tid det tar att måla ett rum, men vi har ingen kunskap hur lång tid det tar att åtgärda en driftstörning, då sitter vi i händerna på leverantören menar han. I alla kommunerna oavsett om IT-verksamheten är outsourcad eller i egen regi var detta ett dilemma.

De vi intervjuade uttryckte svårigheten med att kontrollera hur lång tid ett uppdrag ska ta och hur mycket det borde kosta, särskilt när uppdrag går på löpande räkning så finns det risk att leverantören beter sig opportunistiskt. Lösningen för kommunerna blir att de genomför stickkontroller och helt enkelt får lita på den känsla de får för leverantören, det förekommer

också att kommunernas tjänstemän får in tips från andra kommuner om något inte står rätt till. Dock poängterar både IT-chefer och inköpare att de förutsätter att de har bra leverantörer som är ärliga. Leverantörerna kontrolleras regelbundet genom inköpsavdelningens formaliakontroll, där de ska visa att de har sina papper och certifikat i ordning och att de betalat sina skatter och sociala avgifter. Inköparen medgav att det hade varit önskvärt med en utförligare kontroll av formaliauppgifterna, då några av dem bygger på leverantörens egna uppgifter, att företaget innehar en miljöcertifiering behöver inte innebära att de uppfyller alla miljökrav i verkligheten till exempel.

Att det finns svårigheter med att följa upp tjänster har vi tidigare nämnt, utmaningar med att räkna, mäta och säkerställa kvalitén med en tjänst tas upp av Fritzimmon, Noh och Thies (1998). Lovelock (2000) resonerar däremot att vissa tjänster visst går att mäta och att kontrollen av tjänstens kvalitet och utförande ligger hos leverantören. Vidare skriver han att det inte är sällan som utfallet av den beställda tjänsten är okänd både för beställaren och utföraren. Tjänsterna som köps in måste anpassas till den aktuella kommunen, det kan vara en anledning till att leverantörerna följer upp många av sina kontraktskrav själva, uppgifter som de sedan presenterar för beställaren på kommunen och andra krav passar bättre för kommunen att följa upp själva. Uppföljningen måste anpassas efter möjligheterna som finns för hur kraven i avtalen kan följas upp. Både kommun A och B skrev in i sina avtal att leverantören själva skulle följa upp delar av avtalet. Då kommun C och D som oftast köpte in kortare IT-konsulttjänsteuppdrag, kontrollerade sina tjänsteinköp främst genom fakturakontroll.

Hofstede (1981) skriver att en tjänst kan beskrivas genom att sätta upp tydliga mål om vad leverantören ska täcka för behov. Det är så IT-avdelningarna i Kommun A och B arbetar då deras drift är outsourcad, de beskriver i avtalet vilken funktion som de vill att tjänsten ska uppfylla men går inte in på detaljer. Kommunerna köper en funktion och de är angelägna om att ha en bra relation med leverantörerna. Även IT-cheferna i kommun C och D använder sig av Hofstede's definition där de främst nyttjar den möjligheten av att beskriva det behov som tjänsten ska täcka, det handlar främst om kompetensutvecklande insatser eller om behovet av spetskompetens inom ett specifikt område.

Att ha för detaljstyrda kontrakt och om förtroendet mellan parterna är lågt kan det leda till ansträngda relationer. Vår studie visar att IT-cheferna på kommun A och B anser att kommunikation är ett viktigt verktyg för att styra, samordna och kontrollera sina avtal. Det är också genom dialogen de kan lösa problem och avvärja feltolkningar av beskrivningarna av de



komplexa IT-tjänsterna samt göra direkt återkoppling på problem, delvis det som Jacobsen och Thorsvik beskriver i sin bok, *”Hur moderna organisationer fungerar”* (2008). Respondenterna från kommun C och D påpekar däremot att för de här kommunerna är dialog inte lika viktigt, kontrakten är ofta av mindre omfattning och uppfyller inte en konsult skullkraven så gör verksamheten ett nytt avrop eller väljer en annan leverantör vid nästa tillfälle.

Kontrakt består också av mer konkreta krav som är lättare att följa upp. Det kan vara prestanda på IT-systemen, säker inloggning och lagring, att brandväggarna fungerar som de ska eller att personuppgiftslagen, (PUL) följs till exempel. En del av dessa krav följer leverantörerna själva upp eller tillsammans med IT-avdelningen eller den berörda enheten inom kommunen.

Enligt respondenterna hanteras upphandlingsformalian så som CV, referenser, miljöcertifieringskrav, arbetsmiljökrav, jämställdhetskrav, skulder hos kronofogden och att skatter och sociala avgifter är betalda av inköpsavdelningen. Det är uppgifter som ska kontrolleras regelbundet och sker genom manuellt arbete. Det manuella arbetet är både resurskrävande och tidskrävande och ibland följs inte kraven upp då beställaren tycker att avtalen fungerar bra, detta fenomen beskriver även Löwstedt, Lundell och Berström i sin bok *”Tio principer för en framgångsrik upphandling”* (2015).

Enligt intervju med inköparen vid kommun B ansvarar Upphandlingsbolaget och andra större ramavtalstecknare för formaliauppföljningen av sina respektive ramavtal. Det resulterar i att kommunens egna inköpare befrias från de arbetsuppgifterna samt sparar resurser när avrop genom ramavtal nyttjas. Kostnaden för uppföljningen av formaliakraven kan då minskas när flera aktörer använder sig av samma ramavtal och endast en aktör har ansvaret för kontrollen som underlättas i vissa fall genom automatiserade elektroniska system.

Resultatet visar att avtalskrav följs delvis upp kontinuerligt, men inköparen vi pratat med på kommun B håller med om att uppföljningen kunde vara mer omfattande vid de avtal som kommunen själv upphandlar, men det skulle samtidigt öka ex-post kostnaderna. De litar i stor utsträckning på att leverantören redovisar äkta dokument till inköpsavdelningen. Inköpsavdelningarna förutsätter att leverantörerna är ärliga, som Das & Teng (1998) skriver handlar förtroende om en tro på att andra kommer att utföra vad som är bäst för dig, även i avsaknad av kontroll.

## 5. Slutsats

Hur kontraktsuppföljningen ska göras för varje enskilt kontrakt beror på vilka typer av tjänster som kontraktet gäller. Kontrakt som är långa och innehåller komplexa tjänster kräver i regel mer uppföljning än kontrakt som innehåller enklare tjänster för kortare tidsperiod. Det är en utmaningen att hitta ”rätt nivå” på uppföljningen och att ”rätt saker” att följs upp. Det är också olika lätt att följa upp olika delar av kontraktet. Olika krav följs upp av olika aktörer, beställare, IT-chefen, inköpare, eller leverantören själv beroende vilken del av avtalet det gäller. Inköpsavdelningen följer upp avtalet genom att kontrollera CV, certifieringar, försäkringar, skatte- och sociala skulder samt att leverantören inte har skulder hos kronofogden. Beställaren av tjänsten följer upp utförandet av tjänstens kvalitet genom dialog och kommunikation och priset följs upp genom fakturakontroll. Leverantören hjälper till i uppföljningsarbetet genom att redovisa statistik och data till beställaren.

Slutligen vill vi nog ändå påstå att de kommuner som vi undersökt utför en bra uppföljning, vissa delar av avtalet är svårt att följa upp, men att de skulle göra en bättre uppföljning skulle vara kostsamt och påfrestande för affärsrelationen. Trots allt vill leverantören fortsätta att göra affärer för offentlig sektor och då får kommunen anta att leverantörerna inte försöker lura beställaren. Då det trots allt förekommer en risk att leverantörerna överfakturerar får kommunen avväga det mot att det blir en mindre kostnad än den utökade uppföljningen skulle generera.

### 5.1. Egna reflektioner och förslag på fortsatta studier

Studien har varit av kvalitativ karaktär, genom att intervjua IT-cheferna på fyra olika kommuner och pratat med olika inköpare har vi försökt att beskriva hur uppföljningsarbetet i praktiken fungerar för komplexa tjänster i kommunerna. Vi hoppas att vi har bidragit med en bredare förståelse om vem som utför och hur uppföljningsarbetet fungerar samt vilka svårigheter det innebär med uppföljning av kontrakt. Då kommunerna A och B hade sin IT-verksamhet outsourcad och kommunerna C och D hade sin IT-verksamhet i egen regi, präglades vår undersöknings resultat av hur de här kommunerna valt att organisera sin IT-verksamhet och hur uppföljningen påverkades då kommunerna inte köper in samma typ av tjänster. Vidare skulle inköp av tjänster av ett helt annat slag varit lättare att beskriva, då IT-tjänster är av en mer svårdefinierad karaktär, det hade varit lättare att undersöka inköp av städning eller målning för att kunna undersöka en mer likvärdig tjänst kommunerna emellan.

Då vi lärt oss mycket under arbetets gång upptäckte vi en intressant företeelse som främst användes av de kommuner som hade sin IT-verksamhet i egen regi. De använde sig av ett ramavtal tecknat av Upphandlingsbolaget. Ramavtalet bestod av avtal med en konsultmäklare som förmedlade IT-konsulttjänster. Både kommun C och D använde sig mycket av detta ramavtal. I ramavtalets karaktär visade sig vara möjligt för kommunen att utan konkurrensutsättning välja i princip fritt utifrån de IT-konsultmäklare som omfattades i ramavtalet. Det skulle vara intressant att undersöka om inte detta strider emot konkurrensreglerna och LOU:s grundprincip om likabehandling?

# KÄLLFÖRTECKNING

Asplind, A. (2012). Förutsättningar för uppföljning. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting. <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-797-9.pdf?issuusl=ignore> (Hämtad 2016-05-13)

Bergman, M. Indén, T. Lundberg, S. Mandell, T. (2011). Offentlig upphandling på rätt sätt och till rätt pris, Lund: Studentlitteratur AB

Bryntse, K. (2000). Kontraktstyrning i teori och praktik. Lund, Business Press

Cannon, J., Achrol, R., Gundlac, G., (2000). Contracts, Norms, and Plural Form Governace. Journal of Academy of Marketing Science, vol 28:2 ss. 180-194.

Coletta, D. (2013). "Principal-agent theory in complex operations", Small Wars and Insurgencies, vol. 24, no. 2, ss. 306-321.

Das, T., Teng, B-s., (1998). Between Trust and Control: Developing Confidence in Partner Cooperation in Alliances, Academy of Management Review, vol 23:3, ss. 491-512.

Ekegren, A-M. Hinnfors, J. (2014). Uppsatshandbok - Hur du lyckas med din uppsats, Lund: Studentlitteratur AB

Eriksson, L. Wiedersheim-Paul, F. (2014). Att utreda, forska och rapportera, Stockholm: Liber AB

Ertzgaard, S. (2004). Affärsrelationer - om att skapa förtroende och värde i affärslivet, Halmstad: Konsultföretaget, Uppsala publishing house

Esaiasson, P. Gilljam, M. Oscarsson, H. Wängnerud, Lena, (2012). Metodpraktikan. Vällingby: Nordstedts Juridik AB

Fransson A-M, (2013). Bättre offentliga IT-affärer. Tio förslag till förbättrad offentlig upphandling. IT&Telekomföretagen inom Almega

[https://www.itotelekomforetagen.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive\\_FileID=4047c683-1190-407e-843f-40ff4b62200e&FileName=B%c3%a4ttre\\_offentliga\\_IT\\_aff%c3%a4rer\\_B.pdf](https://www.itotelekomforetagen.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=4047c683-1190-407e-843f-40ff4b62200e&FileName=B%c3%a4ttre_offentliga_IT_aff%c3%a4rer_B.pdf)

(Hämtad 2016-05-10)

Fritzsimmmons, J.A., Noh, J., Thies, E., (1998). Purchasing business service, Journal of Business and Industrial Market, Vol 13 Number 4/5, ss. 370-380.

Gelderman.C., Van Weele, A., (2005). Purchasing portfolio Models: A Critique and Update, Journal of Supply Chain Management, Vol 41, ss. 19-28.

Grönroos, C. (2015). Service management och marknadsföring, kundorienterat ledarskap i servicekonkurrensen. – Stockholm: Liber AB

Heide, J., John, G., (1988). The Role of Dependence Balanceing in safeguarding Transaction Specific Assets in Conventional Channels, Journal of marketing, vol 52: Jan , ss. 20-35.

Hofstede, G. (1981). Management Control of Public and not-for-profit Activities, Accounting, Organisations and Society, Vol. 6 Number 3, ss. 193-211.

Hood, C. (1991). "A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS?", Public Administration, vol. 69, no. 1, ss.. 3-19.

Jacobsen, D. I., Thorsvik, J. (2008). Hur moderna organisationer fungerar, Lund: Studentlitteratur

Kammarkollegiet, (2011). Kontraktsuppföljning -säkerställ goda affärer genom att följa upp. (kammarkollegiet R 2011:8). Stockholm

[http://www.su.se/polopoly\\_fs/1.62322.1322827155!/menu/standard/file/Kontraktsuppfoljning\\_u\\_pphandlingsstodet.pdf](http://www.su.se/polopoly_fs/1.62322.1322827155!/menu/standard/file/Kontraktsuppfoljning_u_pphandlingsstodet.pdf) (Hämtad 2016-05-06)

Konkurrensverket, (2016). Om offentlig upphandling

<http://www.konkurrensverket.se/upphandling/om-upphandlingsreglerna> (Hämtad 2016-05-19)

Konkurrensverket, (2014). Hållbarhetskriterier vid offentlig upphandling-riktlinjer från konkurrensverket.

[http://www.konkurrensverket.se/globalassets/upphandling/hallbarhet/riktlinjer\\_hallbarhetskriterier\\_webb.pdf](http://www.konkurrensverket.se/globalassets/upphandling/hallbarhet/riktlinjer_hallbarhetskriterier_webb.pdf) (Hämtad 2016-05-19)

Kvale, S. Brinkman, S. (2009). Den kvantitativa forskningsintervjun, Lund: Studentlitteratur

Lam, T., & Gale, K., (2015;2014). "Framework procurement for highways maintenance in the UK: can it offer value for money for public-sector clients?", Structure and Infrastructure Engineering, vol. 11, no. 5, ss..

Lindgren, L. (2014). Utvärderingsmonstret- Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn, Lund: Studentlitteratur

Lundvall, K. Pedersen, K. (2011). Osund strategisk upphandling i offentlig sektor. (Uppdragsforskningsrapport 2011:1) Stockholm: Konkurrensverket.

[http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/uppdrafsforskning/forsk\\_rap\\_2011-1.pdf](http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/uppdrafsforskning/forsk_rap_2011-1.pdf) (Hämtad 2016-05-01)

Lovelock, C. (1983). Classifying Services to gain Strategic marketing Insights, Journal of Marketing, Vol. 47 Summer, ss. 9-20.

Löwstedt Lundell, E-L. Bergström, B. (2015). Tio principer för en framgångsrik upphandling, Stockholm: Författarna och Liber AB

McCrudden, C. (2007). Bying social justice: equality, government procerment, and legal change, University Press, Oxford

Nationalencyklopedin, bruttonationalprodukt.

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/bruttonationalprodukt> (hämtad 2016-05-24)

Nationalencyklopedin, EU-rätt. [http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/eu-rätt](http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/eu-ratt) (hämtad 2016-05-24)

Nationalencyklopedin, outsourcing.

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/outsourcing> (hämtad 2016-05-20)

Näringsdepartementet. (2015). Gör Sverige i framtiden - digital kompetens SOU 2015:28. Stockholm: Näringsdepartementet

Pruth, M. (2002) Kontraktet som styrmedel I TPL samarbeten- Existerande Funktioner och Utveckling Av Nya Principer, Diss., Göteborg: Intellecta Docusys

Skandevall, Lina. (2015). Så ska upphandlingen bli bättre. Svenskt Näringsliv, 16juni [http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/sa-ska-upphandling-bli-battare\\_620445.html](http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/sa-ska-upphandling-bli-battare_620445.html) (hämtad 2016-05-19)

Upphandlingsutredningen. (2011). På jakt efter den goda affären” – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen SOU 2011:73. Stockholm: Socialdepartementet

Upphandlingsutredningen. (2013). Goda Affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling (SOU2013:12). Stockholm: Socialdepartementet

Wessman, R. (2013). Upphandling av IT- inlåsningseffekter och möjligheter, (Uppdragsforskningsrapport 2013:2). Stockholm: Konkurrensverket.

[http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/uppdragsforskning/forsk\\_rap\\_2013-2.pdf](http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/uppdragsforskning/forsk_rap_2013-2.pdf) (Hämtad 2016-05-15)

Williamson, O. (1985). The economic Institutions of Capitalism, London:  
Collier Macmillan Publisher

# Bilaga 1

Nedan följer frågorna som vi resonerade omkring i våra intervjuer med de fyra intervjuade IT-cheferna och inköparen.

1. Vem hos Er sköter uppföljningen av IT-tjänster?
2. Hur upplevde du att avtalsuppföljning fungerar?
3. Vilka rutiner finns för uppföljning?
4. Hur kontrolleras de olika typer av kraven som finns i avtalen så som volym, pris, kvalitet och tex miljökrav?
5. Hur gör kommunen om de inte kommer överens med leverantören?
6. Vad finns det för svårigheter med uppföljningarna?
7. Uppfattar Ni att det förekommer fusk under avtalets gång? T ex på kvaliteten, priset, leveranstiderna eller om det förekommer osund strategisk upphandling?
8. Är ni nöjda med den uppföljningen som ni utför?