



# GÖTEBORGS UNIVERSITET

## HANDELSHÖGSKOLAN

### Kommuners samarbete med IT-konsulter

En studie om att begränsa opportunist

Kandidatuppsats i Industriell och  
finansiell ekonomi

Handelshögskolan vid Göteborgs  
Universitet

Vårterminen 2016

Handledare: Gert Sandahl

Författare:

Fredrik Danielsson

880421-

Patrick Kullberg

900215-

## **Sammanfattning**

I denna studie beskriver vi hur sex stycken kommuner/kommunala bolag hanterar kunskapsasymmetrin när de anlitar konsulter för IT-tjänster. Vi undersöker även hur lagen om offentlig upphandling påverkar kommunens situation vid avtalsskrivning och under det löpande samarbetet. Vi har i studien valt att ha en kvalitativ metodansats där vi intervjuar en person från respektive kommun. Vi tar avstamp i klassisk agentteori, som fokuserar på övervakandet av agenter som ska agera i en ägares intresse, för att sedan gå vidare till ägare-expert perspektivet som handlar om när en extern expert anlitas. Resultatet av studien visar att kommunerna, i enlighet med existerande teori, är väl medvetna om problematiken som uppstår när en organisation anlitar någon med expertkompetens. De försöker därför främst undvika denna problematik genom att ha likvärdig expertkompetens som beställare. Studien beskriver även att en form av opportunism som drabbar tredje part möjliggörs på grund av lagen om offentlig upphandling. De framkommer också i studien att lagen om offentlig upphandling påverkar kommunernas möjlighet att göra sig av med konsulter.

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning</b> .....	<b>3</b>
1.1 Problemdiskussion.....	3
1.2 Syfte .....	7
1.3 Forskningsfrågor.....	7
<b>2 Metod</b> .....	<b>8</b>
2.1 Metodansats .....	8
2.2 Val av respondenter och studiens avgränsning.....	8
2.3 Intervjumetod .....	9
2.4 Intervjuguide .....	11
2.5 Datahantering .....	12
2.6 Metodkritik .....	13
<b>3 Teori</b> .....	<b>13</b>
3.1 Agentteorin .....	14
3.2 Ägare-expert.....	16
3.3 Reglering av opportunistisk med ägare-expert .....	16
3.4 Konsulter.....	18
3.5 Informationssystemkonsulter och staten .....	18
3.6 Svensk kontext.....	20
3.7 Sammanfattning av teori .....	20
<b>4 Empiri</b> .....	<b>21</b>
4.1 Om de är bakbundna på grund av att de är en kommun .....	22
4.2 Övervakning och möjlighet att motverka opportunistisk .....	26
4.3 Specificering i kontraktet.....	27
4.4 Vilken av parterna som har ett övertag.....	27
4.5 Opportunistisk .....	29
<b>5 Analys</b> .....	<b>31</b>
5.1 Hur empirin stämmer överens med empirin.....	31
5.1.1 Specification.....	33
5.2 Kommunens begränsade handlingsfrihet .....	34
5.3 Hur kommunen agerar opportunistisk .....	35
<b>6 Slutsats</b> .....	<b>37</b>
6.1 Förslag på framtida forskning.....	39
<b>7 Referenser</b> .....	<b>40</b>

# 1 Inledning

Konsultmarknaden fortsätter att öka sin omsättning. År 2014 omsatte den svenska managementkonsultmarknaden strax under 800 miljoner Euro och den växte totalt med 5,5 %, den förväntas ha ökat även under 2015 (Consultancy.uk, 2015). Detta är inga förvånande siffror med tanke på att världen blir allt mer komplex och tekniken utvecklas i allt snabbare takt. För att företag ska kunna hänga med i denna utveckling så är konsulter ett alternativ då företag inte alltid har tillgång till adekvat kompetens internt för att tackla de problem som kan tänkas uppstå.

Det är dock inte enbart privata företag som utnyttjar konsulter tjänster, även kommuner och statliga bolag anlitar konsulter när det inte finns tillräcklig intern kompetens eller flexibilitet. I Sverige tillämpas lagen om offentlig upphandling för statliga och kommunala instanser, vilket möjligtvis både kan komplicera och förenkla förutsättningarna när konsulter anlitas. Göteborgs stads kostnader för konsulter uppgick till 800 miljoner kronor år 2013, denna summa var så hög att stadsrevisionen i Göteborg gjorde en granskning av Göteborgs stads användande av konsulter (Stadsrevisionen Göteborgs Stad, 2015). I denna granskning kom det fram att merparten av de kommunala bolagen i Göteborg som granskades hade ett effektivt resursutnyttjande vid konsultanvändning. Det är dock inte alltid det går bra. Sedan 2013 har till exempel arbetsförmedlingen försökt att med hjälp av konsulter utveckla en ny hemsida med tillhörande tjänster, detta har inte lett till något resultat överhuvudtaget och den totala kostnaden är nu uppe i 100 miljoner kronor och kommer att öka enligt TT (2016). Det finns exempel på kommuner som går ihop flera stycken vid upphandling av IT-tjänster för att förbättra sitt förhandlingsläge (Malmqvist, 2016). Det finns även exempel där vissa företag har gått ner till konsultarvoden på en krona i timmen för vissa tjänster i kontraktförslag, detta för att försöka vinna budgivningen och sedan tjäna pengar på de andra tjänsterna i kontraktet (Zirn, 2013). Denna rapport kommer belysa vad ett antal kommuner gör för att förhindra att dessa IT-relaterade situationer uppstår.

## 1.1 Problemdiskussion

Oavsett vilken bransch ett företag befinner sig i så kommer det alltid att finnas risker, de mest välstuderade av dessa är de externa riskerna som exempelvis olyckor eller konkurrens från andra företag. Det vanligaste sättet för företag att minimera risk är att köpa

försäkringar (Berk & Demarzo, 2014). Det finns dock andra risker som företag utsätts för som försäkringar nödvändigtvis inte täcker och det är de interna riskerna, en del av dessa behandlas i agentteori som grundar sig i att agenter (människor i ledande positioner i företaget) har andra intressen än företagets kontrollorgan (t.ex. styrelsen som ser till aktieägarnas intressen) (Berk & Demarzo, 2014).

När världen blir mer komplex så ställs företag inför mer komplexa problem och det finns inte alltid resurser i form av kunskapskapital inom företaget för att lösa dem. Detta har skapat ett behov av att ta in extern kompetens som kan hjälpa företag att lösa de problem de står inför, vilket företagen kan göra genom att anlita konsulter. När ett företag anlitar extern kompetens för att lösa problem inom organisationen så medför detta risker i form av att konsulterna exempelvis får ta del av information som människor utanför företaget vanligtvis ej får ta del av. Det bör dock påpekas att konsulterna också, samt även konsultföretaget de är anställda av, utsätts för risk när dom åtar sig nya uppdrag (Dawson, Watson & Boudreau, 2011). Ett exempel på de risker som konsulter utsätts för är framförallt att deras rykte står på spel när dom tar sig an nya uppdrag utifall de skulle komma fram till otillfredsställande resultat för kunden. När företag tar in extern kompetens för att lösa problem som ej går att lösa inom företaget så kan företaget hamna i en maktobalans på grund av att kunskapsasymmetri kan uppstå (Dawson et al. 2011). Konsulten har ofta spetskompetens och har då ett kunskapsövertag gentemot det anställande företaget, detta kan exempelvis medföra att företag genomför förändringar som dom inte behöver, köper onödiga tjänster eller betalar för mycket för något dom tror är komplicerat, men som i själva verket bara kräver grundläggande kunskaper. Företaget som anlitar konsulten kan även frånhålla information om hur stor tillgång konsulten har till företagets resurser. De kan till exempel låta bli att berätta hur positivt inställda anställda är till förändringen som konsultfirman behöver hjälp med eller hur mycket tillgång till anställdas tid de har (Dawson et al. 2011). Givetvis kan det finnas branschspecifika problem, men i grunden sker liknande risktagande vid anlitan av konsulter oavsett bransch. Denna rapport fokuserar på denna relation mellan två parter, kommuner och IT-konsulter. När kommunen ska anlita en IT-konsult så kan den försöka minska informations- eller kunskapsasymmetrin som kan uppstå i denna relation. Om inte kommunen lyckas minska denna asymmetri så finns det möjligheter för konsulten att agera opportunistiskt, d.v.s. utnyttja möjligheter att agera för egen vinning på bekostnad av kommunen. Kommunen kan förutom att försöka minska asymmetrin även t.ex. försöka skriva ett

detaljerat kontrakt eller visa sig vara beredda att ge IT-konsulten dåligt rykte för att reglera konsultens beteende.

Det som skiljer den offentliga sektorn från den privata när konsulttjänster ska köpas är att kommuner måste förhålla sig till lagen om offentlig upphandling (hädanefter betecknad som "LOU"). Grundprincipen för offentlig upphandling står i första kapitlet nionde paragrafen i LOU och lyder:

*9 § Upphandlande myndigheter skall behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.  
(SFS 2007:1091)*

Detta innebär att offentliga verksamheter inte kan favorisera specifika företag utan alla företag som lägger anbud vid upphandling måste behandlas likvärdigt. Vidare så skall den offentliga verksamheten antingen välja det lägsta priset eller det ekonomiskt mest fördelaktiga. Det är vanligast att offentliga verksamheter väljer det lägsta priset snarare än det ekonomiskt mest fördelaktiga enligt en rapport av konkurrensverket (Lukkarinen & Jönsson, 2014). Av konkurrensverkets rapport så framgår det ej vilket tilldelningskriterium som genererar högst kvalitet. En offentlig upphandling går till enligt följande:

Verksamheten som ska upphandla något utformar ett förfrågningsunderlag om vad de söker, exempelvis en specifik IT-tjänst. De specificerar vilka krav och villkor som finns för att kunna få leverera tjänsten. Detta förfrågningsunderlag används i en offentlig annons som tillgängliggörs för anbudsgivare, som sedan kan lämna anbud på förfrågan (Stockholms Stad, 2016). Verksamheten väljer antingen det lägsta anbudet eller det anbud som är mest ekonomiskt fördelaktigt, vilket inte nödvändigtvis leder till att bästa möjliga produkt levereras. Ofta upphandlar offentliga verksamheter ramavtal som de måste förhålla sig till. Ett ramavtal är ett avtal som en verksamhet gör med en leverantör, i avtalet finns villkor och "ramar" om vad som skall levereras. Vid ramavtal så kan verksamheter göra avrop på exempelvis IT-tjänster, d.v.s. tilldela kontrakt utifrån ramavtalet, utan att ett helt nytt upphandlingsavtal måste skrivas (Konkurrensverket, 2014).

Allt detta innebär att offentliga verksamheter inte har samma valfrihet som de privata, utan måste förhålla sig till de lagar och föreskrifter som berör upphandling. Detta kan försvåra införskaffandet av korrekt kompetens och är något som vi kommer ta upp i denna studie. Denna rapport tar upp problematiken för kommunala bolag att hitta rätt IT-kompetens med tanke på att LOU gör att de inte kan välja samarbetspartners fritt på marknaden.

Det är svårare att övervaka de som utför uppgifter som kräver en hög specialiserad kompetens, då vad som behöver utföras då inte alltid är tydligt. Ett grundläggande tillvägagångssätt för att förhindra opportunistiskt beteende hos konsulter är att skriva kontrakt, men graden av strikthet i kontrakten är något som företagen måste ta hänsyn till. Om man författar alldeles för strikta kontrakt kan man råka binda konsultens händer vilket gör att projekt kanske inte kan genomföras på ett tillfredsställande vis. Ett alldeles för icke-formellt kontrakt kan å andra sidan ha motsatt effekt så att konsulten tar sig för stora friheter som kan gå emot företagets långsiktiga strategi eller andra mål. Det kan även vara svårt att överhuvudtaget formulera ett kontrakt för vissa processer då kunskapen som behövs inte är tillräckligt konkret. Ett annat problem kan vara att det är väldigt tidskrävande och därför dyrt att skriva specifika kontrakt. Om man ska formulera varje sak en specialiserad konsultfirma ska göra över ett helt år, som parterna ska vara överens om, så kan kostnaden och tiden det tar anses för stor. Dawson et al. (2011) tar i sin rapport upp att en firma hade spenderat månader på att formulera och gå igenom olika aspekter av ett kontrakt. Det är givetvis kostsamt både i form av tid och pengar.

Som nämnts tidigare så är offentliga verksamheter tvungna att följa LOU och de regler det innebär. Detta samt formella svårigheter associerade med offentlig upphandling kan göra det komplicerat för mindre eller oerfarna bolag att skriva kontrakt och därmed svårt för offentliga verksamheter att hitta rätt kompetens. I en rapport på uppdrag av tillväxtverket så framkom det att enbart 14,2 % av företag med en till nio anställda lämnade anbud under 2014 (Eriksson, 2015). Den vanligaste anledningen var att det var för komplicerat samt tidskrävande att lämna anbud. I och med att mindre bolag undviker att ge sig in i offentliga upphandlingar kan man anta att kompetens går förlorad. I ett försök att lösa detta tillåts upphandlandet av så kallade ”konsultmäklare”. Konkurrensverket har valt att kalla upphandlingen av konsultmäklare som upphandling av ”mellanhänder” och definieras på följande vis:

*”Det vill säga en leverantör som på uppdrag av en upphandlande myndighet köper in eller gör urval av varor och tjänster utan att dessa anskaffningar konkurrensutsätts enligt upphandlingslagstiftningen”.*

(Konkurrensverket, 2015)

Möjligheten till nyttjande av konsultmäklare möjliggör en kringgång runt LOU då man i teorin kan anlita specifika personer gång på gång eller hitta den spetskompetens som krävs för ett specifikt projekt. Detta skulle kunna ses som en möjlighet för opportunistisk från den anställande verksamhetens sida, vilket skiljer sig från klassisk agentteori där enbart agenten anses kunna agera opportunistiskt.

## **1.2 Syfte**

Denna studies syfte är att beskriva hur ett antal kommuner/kommunala bolag hanterar kunskapsasymmetrin när de anlitar konsulter för IT-tjänster. Vi vill även ge exempel på hur lagen om offentlig upphandling påverkar kommunens situation vid avtalsskrivning och under det löpande samarbetet. Därigenom hoppas vi få en djupare förståelse för hur opportunistisk förhindras i principal-expert förhållandet när en bransch med en hög utvecklingstakt ställs mot en byråkratisk och trögare organisation som har mycket begränsningar.

## **1.3 Forskningsfrågor**

- Hur hanterar och minimerar kommunerna kunskapsasymmetrin när de upphandlar IT-konsulttjänster?
- Hur påverkar LOU kommunernas och konsulternas agerande och möjligheter?
- Vilka verktyg använder kommunerna för att förhindra opportunistisk hos IT-konsulter?



## 2 Metod

*I detta avsnitt presenteras studiens metodansats, val av respondenter och avgränsning, intervjumetod, intervjuguide och metodkritik.*

### 2.1 Metodansats

Vi anser att en kvalitativ studie bestående av samtalsintervjuer ger mest tillfredsställande resultat för denna typ av studie. En kvalitativ studie består av insamlad data baserad på ord och berättelser till skillnad från en kvantitativ studie som lägger större fokus på siffror och tal (Blumberg, Cooper & Schindler, 2008). Vi har valt detta tillvägagångssätt då vi anser att ämnet vi undersöker är svårt att kvantifiera utan att vi sen tidigare har en tydlig ram för vilka olika ageranden som är möjliga i de situationer kommuner befinner sig i. Därför anser vi att en kvalitativ ansats är att föredra då vi till stor del vill beskriva "hur" något går till.

Vid kvalitativa studier så är det svårt att kunna generalisera kring forskningsområdet eftersom man oftast inte har avsikten att samla in en stor mängd data som vid kvantitativa studier, detta utgör dock inte ett problem eftersom det inte är tanken att vi skall kunna dra generella slutsatser i den här studien.

Vid genomförandet av empiriska studier så används framförallt induktiva och deduktiva ansatser (Bryman & Bell 2011). I denna studie anser vi att en induktiv ansats är mest förenlig med vårt syfte då vi vill förstå den insamlade empirin och inte utgår från några hypoteser som ska bevisas eller falsifieras.

### 2.2 Val av respondenter och studiens avgränsning

När vi valde ut respondenter prioriterade vi nedanstående kriterier, med punkt 1 som första val. Detta för att få en så bra bild som möjligt av hela händelseförloppet när kommunen anlitar IT-konsulter:

1. Respondenten innehar en ledande position relaterad till IT i en kommun.  
*Exempelvis IT-chef, ansvarig IT-upphandlare, Utveckling och förvaltningsansvarig o.s.v.*
2. Respondenten är involverad vid upphandling av konsulter för kommuner.  
*Exempelvis i form av beställare, kompetensgivare, upphandlare o.s.v.*

Valet av kommuner och upphandling av konsulttjänster relaterade till IT grundar sig i att vi ansåg att vi skulle få mest relevant data om vi använde oss av två extremer. IT är en mycket snabbt utvecklande bransch som kan förändras från dag till dag, kommuner å andra sidan är ofta väldigt byråkratiska och har regelverk så som LOU som de måste följa. Detta beslut ledde till att den offentliga sektorn ställdes mot den privata vilket vi anser bidra med ytterligare en intressant aspekt. Givetvis hade det varit av intresse att intervjua även konsulterna som arbetar med kommuner, det är dock inte denna studies syfte då vi fokuserar på kommunens upplevelser.

För att få en bredd i arbetet valde vi att intervjua personer från olika kommuner, detta för att inte bara få perspektivet från hur det fungerar i en enskild kommun. Vi hade stora problem med att boka in intervjuer trots att man kan tro att kommuner ska vara öppna och tillmötesgående med tanke på att alla deras handlingar är offentliga och att de är politiskt styrda. Vi tog kontakt med potentiella respondenter med hjälp av mail, vi skickade ut över 70 mail med förfrågningar och lyckades till slut genomföra sex stycken intervjuer. Detta ger oss en svarsfrekvens på endast 8,6 %, vilket är mycket lägre än vad vi förväntade oss i början av arbetet med denna studie. Detta resulterade i att vi var tvungna att även genomföra telefonintervjuer trots att den ursprungliga tanken var att genomföra alla intervjuer på plats. Vi fick dock till slut intervjua personer med de titlar och den kunskap som vi ansåg mest troligt skulle besvara våra frågor. Därmed anser vi inte att den låga svarsfrekvensen har påverkat rapporten negativt.

### **2.3 Intervjumetod**

Vi valde att i denna studie genomföra samtalsintervjuer vid insamlandet av det empiriska materialet. Alla intervjuer varade i ca 45 minuter, utom en telefonintervju som varade i ca 25 minuter p.g.a. tidsbrist. Valet av samtalsintervjuer grundar sig i att man då får tillgång till ett större urval av data eftersom man för ett samtal med respondenten. Vi försökte i största möjliga mån att genomföra intervjuerna på plats för att på så vis kunna fånga upp reaktioner och även få en känsla av respondenten. Som nämnts tidigare så stötte vi dock på problem vid försök att boka in intervjuer på plats så för att få in mer empiriskt material så valde vi att, förutom de fyra intervjuerna på plats, även genomföra två telefonintervjuer. Vår upplevelse är dock att kvalitén på det insamlade materialet inte skiljde sig nämnvärt

beroende på om vi var fysiskt närvarande eller genomförde intervjun över telefon. Detta kan dock bero på att den första respondenten vi intervjuade gav oss relativt mycket information om möjliga situationer och problem jämfört med de andra respondenterna. Om vi startat med en telefonintervju med någon som var lite svårare att intervju så tror vi att det möjligtvis påverkat den intervjun och efterföljande negativt eftersom vi då inte fört ett samtal ansikte mot ansikte och kunnat läsa av respondenten bättre. Alla intervjuer spelades in, vilket alla respondenter valde att tillåta. Vi valde även att anonymisera alla respondenter och övriga aktörer så att de kunde tala obehindrat utan att tänka på efterföljande konsekvenser. De intervjuade personernas arbetsuppgifter presenteras nedan tillsammans med hur intervjun gick till.

- IT-chef i en mindre kommun. Intervjun genomfördes via telefon.
- IT-controller i en mellanstor kommun. Intervjun genomfördes på plats.
- Kommunikationschef i en mindre kommun, intervju genomfördes via telefon
- IT-chef i en mindre kommun. Intervjun genomfördes på plats.
- Enhetschef för IT i en mellanstor kommun. Intervjun genomfördes på plats.
- Upphandlare på en stor kommun. Intervjun genomfördes på plats.

Genom att spela in intervjuerna och transkribera det inspelade materialet så minimeras risken att värdefull data går förlorad (Bryman & Bell, 2011). Transkribering må vara tidsödande, dock överväger nyttan detta eftersom man säkerställer att man inte enbart nyttjar det som man minns utan man istället utnyttjar allt insamlat material, det vill säga allt som verkligen sades (Heritage, 1984).

Vi valde att inte delge respondenterna frågematerialet före intervjun eftersom vi ville att deras svar skulle vara spontana och i största mån ärliga. Man kan argumentera för att det hade varit givande att delge frågematerialet före intervjun eftersom respondenterna då skulle ha kunnat förbereda svar och minnas relevanta anekdoter. Vi ansåg dock att detta kunde hämma studiens syfte då en del känsliga saker diskuteras och förberedda svar riskerar att bli mer tillrättalagda än vad som önskas.

Alla intervjuer som genomfördes var semistrukturerade vilket innebär att vi ställde förutbestämda frågor till respondenter men samtidigt lämnade utrymme för oplanerade

följdfrågor. Eftersom vi var ute efter respondenters egna erfarenheter så är utrymme för följdfrågor och möjlighet för respondenten att resonera själv kring ämnet av intresse för vår studie. Alla respondenter fick inte exakt likadana frågor utan dom anpassades efter deras roll i organisationen.

## 2.4 Intervjuguide

Alla intervjuer inleddes med övergripande frågor om respondentens organisation, befattning och tidigare erfarenheter. Detta gjorde vi för att få en bild av hur respondentens vardag och interaktion med konsulter ser ut. Under intervjuerna så utgick vi från en tidigare sammanställd intervjuguide. Intervjuguiden består av sju punkter som baseras på den här studiens frågeställning och syfte. Dessa punkter tog vi fram efter att vi försökt skaffat oss en bild av hur kommuner och kommunala bolag anlitar konsulter och framförallt IT-konsulter genom informationssökning på internet. Detta genom tidningsartiklar, statliga och kommunala rapporter samt kommunens hemsidor. Vi läste även på om relevant teori för att få en bred uppfattning om olika problem som kan uppstå vid samarbeten likt dessa och därmed försökte minska risken att missa att ta upp potentiellt relevanta perspektiv under intervjuerna. När detta var gjort så sammanställde vi en intervjuguide med de områden som vi ansåg behövdes diskuteras under intervjuerna för att kunna tillfredsställa studiens syfte. Alla intervjuerna utgick från de här sju punkterna som alla hade frågor anpassade efter respondentens befattning.

Nedan följer intervjuguidens sju punkter med exempelfrågor i kursiv text angivna under respektive punkt.

- **Om de är bakbundna på grund av att det är en kommun**  
*Upplever ni att lagen om offentlig upphandling förhindrar er att anlita de konsulter ni anser er behöva eller verkligen vill ha?*
- **Övervakning och möjlighet att motverka opportunism**  
*Vad har ni för verktyg för övervakning av konsulter?*
- **Specifisering i kontraktet**  
*Är kontrakten mer eller mindre specificerade beroende på uppdragets storlek?*
- **Rykten och koll på marknaden**  
*Spelar konsultfirmans rykte in vid upphandlingen eller samarbetet?*

- **Vad som är viktigast för kommunen och vad som påverkar konsulter agerande mest**

*Vad hos konsulternas organisation påverkar kontraktsskrivningen? Exempelvis deras firmas storlek, ifall ni arbetat med dom tidigare eller projektets storlek.*

- **Övertag**

*Anser ni att ni själva eller konsulten har ett övertag vid de initiala förhandlingarna?*

- **Opportunism**

*Upplever ni att konsulter exempelvis avrundar uppåt när de rapporterar sina arbetade timmar? Vilka möjligheter har ni själva att utnyttja saker som inte kan ha missats vid kontraktsskrivningen?*

Denna intervjuguide fungerade även som en mall för oss själva när vi sammanställde empirin efter att alla intervjuer var genomförda. Vi utformar dock inte rapporten enligt denna mall, hur detta görs går vi igenom nedan.

## 2.5 Datahantering

I empiridelen så kommer en sammanställning av intervjuerna presenteras, där alla delar som vi ansåg väsentliga har valts ut. Detta innebär att respondenternas fullständiga svar ej kommer att presenteras, vi valde att göra på detta vis för att underlätta för läsaren och för att tydligare kunna visa på samband mellan olika respondenters svar. I studiens analysdel så ställde vi det insamlade empiriska materialet mot huvudpoängerna i teoridelen. Vi gör även egna observationer och kommer med funderingar om de saker vi tyckte var mest relevanta i empirin, det vill säga de saker som frångår teorin tydligast eller skapar intressanta situationer relaterade till LOU och syftet med rapporten. Till sist så tas de viktigaste poängerna upp i slutsatsen. På detta sätt har vi startat med en intervjuguide, som sedan smalnar av när de mindre relevanta delarna med hänsyn till syftet sorteras bort i empirin, analys och slutsats, allteftersom vi kommer längre i rapporten.

I studiens förstadie studerades teoretiska artiklar relaterade till agentteorin och statlig anlitning av konsulter. Artiklar eftersöktes främst i databaserna ”Business source premier” och Göteborgs universitets ”Supersök”. vilket författarna fick åtkomst till via Göteborgs universitetsbibliotek. För att söka efter artiklar användes sökord som ”agency theory”, ”principal agent problem”, och ”pricipal agent consult”.

## 2.6 Metodkritik

Den största kritiken mot kvalitativa studier är att materialet ofta är väldigt subjektivt eftersom det är de som utför studien som väljer ut det som de anser vara viktigast. Vid kvalitativa studier samlas inte lika mycket data in som vid kvantitativa vilket kan försvåra möjligheten att skapa en generell bild av forskningsområdet (Bryman & Bell, 2011). Att kunna göra en generalisering av forskningsområdet är dock inte tanken med denna studie. Vi vill också nämna att vi i vissa fall diskuterar frågor som kan anses vara känsliga för respondenterna då upphandling av tjänster emellanåt uppmärksammas på ett negativt sätt i media. Detta gör att respondenterna inte alltid kan eller vill ge raka och tydliga svar inom vissa områden. Då vi inte haft någon större kunskap om ämnet sedan tidigare utöver teoristudierna så har intervjuerna, framför allt de första, gett oss information om hur saker och ting i denna bransch går till mer ingående. Detta har gjort att vi vid de senare intervjuerna kunde ställa frågor som vi inte kunnat göra under intervjuerna i början. Det finns då en möjlighet att vi kommit in på områden som tidigare respondenter pratat mycket om, även om den respondenten vi intervjuade för tillfället inte tyckte detta var lika relevant. Vi har försökt att vara uppmärksamma på detta och försökte i den mån det gick att inte ställa ledande frågor men risken att detta påverkat finns alltid. Det finns även en möjlighet att vi vid de tillfällen vi genomförde telefonintervjuer har begränsats då det vid telefonintervjuer inte är lika lätt att fånga upp reaktioner hos respondenten som vid intervjuer genomförda ansikte mot ansikte. Till sist vill vi också påpeka att det inte är optimalt att endast intervjua ena parten när en undersökning av samarbetet mellan två parter sker. Vi ansåg dock att vi på grund av tidsbrist ej hade möjlighet att intervjua konsulterna med, framförallt med tanke på hur svårt det var att få till intervjuer.

## 3 Teori

*Det här avsnittet tar upp studiens teoretiska ramverk och tidigare forskningsresultat inom det fält som vår undersökning rör sig inom. Först beskriver vi kort agentteori ur forskningsfältets huvudsakliga perspektiv inom företagsekonomi, vilket är ägare-agent. Därefter tar vi upp perspektivet ägare-expert för att sedan diskutera områden inom agentteorin som är mer anpassade till situationer där företag anlitar konsulter utanför firman.*

### 3.1 Agentteorin

Det finns olika teorier angående människans vilja att agera opportunistiskt, Joslin och Muller (2016) tar bland annat upp stewardship-teorin, som ifrågasätter agentteorins antagande att agenten måste regleras för att inte agera opportunistiskt. Detta bland annat för att agenten har ett längre perspektiv än att på kort sikt maximera värde. Vi väljer i denna teoridel att utgå från agentteorins antagande om att agenten kommer att agera opportunistiskt oreglerad, för att sedan nyansera detta påstående allt eftersom.

Agentteorin förklarar relationer mellan en uppdragsgivare och en uppdragstagare.

Problemet som teorin berör är när de olika parterna har olika intressen, information eller ser olika på risk (Sharma, 1997). Inom företagsekonomisk litteratur används ofta teorin för att beskriva relationen mellan ägare av ett företag och den högsta ledningen för företaget när detta inte är samma person (Joslin & Muller, 2016). Detta brukar beskrivas i termerna principal-agent, av oss översatt till ägare-agent. Ägaren är då styrelsen som representerar aktieägarna och agenten är en högt uppsatt manager i företaget.

I praktiken så kan begreppet användas för att beskriva omständigheter där ägare försöker minimera antalet situationer där en agents intressen skiljer sig från ägarens (Jensen & Meckling, 1976). Detta görs vanligtvis genom att ge agenten personliga incitament för att det ska gå bra för ägaren i form av kontraktsskrivning som innebär bonusar (Joslin & Muller, 2016; Sharma, 1997). Kontraktet kan till exempel ge managern bonusar eller aktier i företaget. Det är dock inte säkert att agenten vill ta del av risk som hon till stor del inte kan kontrollera själv, då en manager oftast inte kan kontrollera hela företaget efter sitt tycke. Agenten antas delvis därför oftast vara risk averse (Sharma, 1997). Om agenten är risk averse, så kommer därmed agenten inte att vilja bära risken för vad som kan hända företaget (Shavell, 1979).

Förutom att försöka minska antalet situationer där ägare och managers intressen skiljer sig åt, så finns även möjlighet att investera i övervakning (Joslin & Muller 2016; Sharma, 1997; Dawson et al. 2011). Managern antas ha ett informationsövertag då hon är mer inblandad i den dagliga verksamheten än ägaren (Sharma, 1997). Det är detta som gör att möjligheten att agera opportunistiskt överhuvudtaget existerar. Ägaren kan då försöka minska managerens informationsövertag med övervakning. Det finns även möjligheter att begränsa handlingsutrymmet för managern, till exempel att begränsa de kassaflödena hon

har tillgång till. Fördelar och nackdelar mellan olika tillvägagångsätt vägs mot varandra för att försöka hitta den optimala lösningen. Det kostar till exempel att övervaka agenten och att hålla sig kontinuerligt uppdaterad med stora informationsflöden. En övervakad manager kanske också presterar sämre än någon som får agera efter eget bevåg, så länge personen bara behöver visa positiva resultat. En alltför hårt kontrollerad manager kanske inte har handlingsutrymme att ta lönsamma beslut. Det kan också vara dyrt för ägaren att betala bonusar eller ge ut aktier i företaget.

Detta synsätt förutsätter att det är ägaren som står för kostnaderna för att försäkra sig om att saker blir gjorda i hennes intresse (Sharma, 1997). Det är dock ägaren som har den främsta makten då det är hon som ställer krav och utformar kontraktet efter sina intressen (Walsh & Seward, 1990; Bergen, Dutta & Walker, 1992). Det förutsätter också att det endast är agenten som har möjlighet att ha ett informationsövertag och därmed möjlighet att agera opportunistiskt (Sharma 1997; Dawson et al. 2011). Det måste också finnas en möjlighet för ägaren att övervaka vad agenten gör. Om ägaren inte kan få tag i informationen till ett överkomligt pris eller helt enkelt inte har kunskap nog att förstå informationen så uppstår nya problem.

I detta avsnitt gjorde vi ett antal antaganden som går att läsa i tabell 1 nedan.

**Tabell 1:** *Antaganden i agentteorin*

1. Det är agenten som har informationsövertag och därmed kan agera opportunistiskt.
2. Agenten är risk avers och vill därmed inte bära så mycket risk.
3. Ägaren har möjlighet att övervaka agenten.
4. Att övervakning och kontraktsskrivning har någon effekt.

I nästa stycke så beskriver vi vad teorin säger när dessa antaganden nyanseras eller inte längre håller.



### **3.2 Ägare-expert**

Principal-professional perspektivet, översatt av oss till ägare-expert perspektivet, kan beskrivas i sitt mest tydliga exempel som att en patient (ägare) anlitar en läkare (expert) (Sharma, 1996; Dawson et al. 2011). Intuitivt så skiljer sig detta förhållande från vad vi beskrivit ovan där ägare för ett företag anlitar en manager som ska agera i ägarens intresse. Situationen är dock jämförbar då det är en person (patienten) som anlitar någon (läkaren) som ska agera i dennes intresse. Det som skiljer sig här är att patienten som anlitar läkaren inte har möjlighet att övervaka läkaren, då patienten inte har den expertisen som läkaren besitter. För att kontrollera att läkaren arbetar i patientens intresse så skulle patienten troligtvis behöva anlita en andra läkare. Det skulle troligtvis vara till samma kostnad som den första läkaren och priset för tjänsten skulle därmed omedelbart fördubblas. Även om patienten har råd att betala dubbelt pris så har inte patienten möjlighet att själv observera läkarens arbete utan kan endast lita på andra läkares ord. Det är givetvis skillnad på att som patient gå till en läkare jämfört med att som styrelse ha anlitat en manager, men exemplet illustrerar informationsasymmetrin som kan uppstå mellan två parter. Den ena partens möjlighet att reglera och övervaka den andra parten är relaterat till nivån på expertisen som tjänsten kräver.

### **3.3 Reglering av opportunist med ägare-expert**

Det är svårt att avgöra vad, hur och hur mycket som ska göras och agenten får därför mer makt när den är en expert (Sharma, 1997). De vanliga övervakningsmetoderna och kontrakten som ska reglera opportunist räckar inte till (Dawson et al. 2011). Om ägaren inte förstår produkten eller servicen som experten tillgodoser så är det svårt att skriva ett kontrakt som reglerar experten. Ett prestationsbaserat kontrakt kommer troligtvis inte bli rättvist om ena parten inte förstår hur mycket tid eller vilken svårighetsgrad som krävs för att uppnå det som står i kontraktet. Antagande 3 och 4 i tabell 1; att övervakning och kontraktsskrivning alltid kan reglera opportunist, gäller därmed inte alltid längre enligt Dawson et al. (2011) och Sharma (1997). Sharma (1997) argumenterar för att när uppgiften är tillräckligt komplicerad för att inte kunna förstå fullt ut, så sker övervakningen bäst genom kontroller av experter inom samma område och bransch. Detta kan till exempel innebära heders-kodex, licenser, samt internövervakning i firman och från institutioner som har liknande expertis. Vidare antog Sharma (1997) att experter inte längre var risk averse utan neutrala inför risk om de anställdes som experter utifrån firman. Om en externt

anställd eller egenföretagande expert arbetar för företaget så finns troligtvis inte samma rädsla att förlora jobbet. Antagande 2 i tabell 1; att agenten är risk averse, gäller därför inte längre alltid när experter och konsulter anlitas.

Eftersom det nu är svårare att reglera opportunistik när agenten har en expertis som är svår att förstå så har Sharma (1997) tagit fram en modell där han försöker beskriva vad som håller tillbaka experter från att agera opportunistiskt:

- Självbehärskning – De flesta människor har i olika grad någon form av självbehärskning att inte exploatera varje tillfälle som ges att vara opportunistisk.
- Byråkratisk kontroll – Att det till exempelvis finns en uppförandekod i företaget som agenten arbetar för ska följas. En expert har ofta en annan expert som överordnad som ser till att arbetet görs enligt den gällande uppförandekoden.
- Klientens kontroll (d.v.s. ägarens kontroll) – De verktyg som klienten har att övervaka och reglera trots sin brist på expertis. Detta kan ske genom att t.ex. dela upp en uppgift till två olika agenter.
- Branschkontroll – Att det ryktesvägen skadar agenten om hon agerar opportunistiskt genom social kontroll. Framtida klienter eller andra experter inom samma område kan då vara tveksamma till att anlita agenten. Det krävs även ibland licenser för att tillhöra samfund inom ett visst område med lagar och föreskrifter som reglerar yrkesutövandet.

Sharma (1997) menar att det är fyra saker som håller tillbaks experten, men att det som tidigare nämnts är branschkontrollen och byråkratisk kontroll av experter inom firman som effektivast reglerar opportunistik. När det i fortsättningen av rapporten hänvisas till social kontroll så inkluderar det icke lagförande regleringar inom punkterna byråkratisk kontroll och branschkontroll. Antagandet att agenten måste regleras för att inte agera opportunistiskt nyanseras lite av Sharmas fyra punkter. Agenten reglerar sig själv genom punkten självbehärskning, men även genom att tänka långsiktigt på sitt framtida rykte och framtida karriärmöjligheter. Detta skiljer sig från att agenten i alla lägen måste övervakas eller ha ett kontrakt som gynnar henne när företaget går bra.

### **3.4 Konsulter**

Dawson et al. (2011) bygger vidare på Sharma's (1997) idéer men hävdar att opportunistik kan finnas hos båda parter i ägare-expert perspektivet. När en ägare anlitar en konsult så kan ägaren också undanhålla information från konsulten. Ägaren har till exempel möjlighet att inte vara helt ärlig med hur stor tillgång konsulten har till företagets resurser som den behöver för att utföra uppgiften. Experten kan i sin tur signalera att den har högre expertis än vad den egentligen har eller att uppgiften är större än vad den egentligen är (Dawson et al. 2011). Detta gör att antagande 1 i tabell 1; att det bara är agenten som har informationsövertag och kan agera opportunistiskt, inte längre alltid gäller.

Den part som nu inte har ett informationsövertag kan undersöka området närmare för att balansera kunskapen (Dawson et al. 2011). Det konstateras också i artikeln att inom konsultbranschen för informationssystem så finns det inte lika stark branschkontroll för att reglera oärliga utövare som det finns för t.ex. läkare. Det är skillnad på vilka möjligheter en informationskonsultsfirmas kan bestraffas jämfört med hur sjukhusstyrelser, licenser och lagar kan bestraffa en läkare. Denna skillnad gäller inte bara för företag som arbetar med informationssystem utan gäller även ett flertal andra branscher. Detta gör att det som Sharma (1997) la störst vikt vid, att de sociala regleringar experter inom samma bransch reglerar experter inom ägare-expert perspektivet, inte nödvändigtvis har samma effekt.

För att sammanfatta så gäller inte de fyra antagandena vi gjorde i tabell 1 i samma utsträckning när en ägare anlitar en utomstående expert. Sharma's (1997) argumentation för att andra experter effektivt reglerar är också i viss mån satt ur spel när det kommer till konsulter i vissa branscher.

### **3.5 Informationssystemkonsulter och staten**

Dawson et al. (2011) intervjuade 15 personer som antingen arbetade statligt med att anlita informationssystemkonsulter eller var informationssystemskonsulter själva (många hade även arbetat på båda sidor). De intervjuade gav samstämmade svar som fastslog att opportunistik inom branschen var ett problem. De flesta svaren de fick ansåg att konsulterna oftast agerade opportunistiskt, om än i olika grad. I varje enskilt svar där detta hade skett så var ett informationsövertag till konsulternas fördel nödvändigt. Det var även en del av de intervjuade som sa att det förekom opportunistik från ägarens sida frekvent. Det skedde

genom att ägaren kunde undanhålla konsulterna information om vissa problem eller att de hotade med olika sanktioner om vissa saker inte löstes.

Då båda parterna kunde vara opportunistiska så svarade respondenterna i Dawsons et al. (2011) undersökning att båda parterna undersökte varandra. Båda parterna försökte också signalera vissa fördelaktiga egenskaper. Detta skiljer sig från den vanliga agentteorin och ägare-expert perspektivet. Där behöver båda parterna oftast inte vara lika aktiva innan själva samarbetet startat, då det bara är en part som har ett informationsövertag. Dawson et al. (2011) kom också fram till att både sociala och kontraktuella metoder med fördel användes effektivt för att reglera opportunistisk. De sociala reglerna som Sharma (1997) argumenterade för att vara effektivast att använda i ägare-expert perspektivet, samt reglering i form av kontraktsskrivning som används i agentteorin, kombinerades nu beroende på specifika situationer.

Vissa kunskaper och processer är svåra att skriva ner på papper då de kan vila på kunskap som har med erfarenhet att göra. Därför är det ibland svårt att specificera vad som faktiskt ska ingå i ett kontrakt. Enligt Dawson et al. (2011) så används kontrakt eller sociala reglering främst, beroende på hur enkelt och till vilken kostnad det går att formulera ett kontrakt för processen och slutmålet. När ägaren hade informationsövertag så förlitade sig ägaren främst på ett standard-kontrakt och de sociala reglerna som finns i ägare-expert perspektivet. Konsulterna föredrog då ett mer specificerat kontrakt, samt ägarens sociala regleringar. När konsulterna hade ett informationsövertag så försöker ägaren att ha ett specificerat kontrakt, i vissa fall med möjlighet att utfärda böter i olika slag mot konsulterna om vissa krav i kontraktet inte uppfylls.

Dawson et al. (2011) tar även upp att det finns ägare som tar in en tredje part som är expert på området för att överse projektet. Konsulterna förlitar sig i detta fall mestadels på ett standardkontrakt och mindre på de sociala reglerna. Dawson et al. (2011) föreslår senare i artikeln att det finns en relation mellan vilken typ av reglering man använder och hur specificerat kontraktet är. När det på grund av kostnader eller svårdefinierade tillvägagångssätt inte går att skriva ett specificerat kontrakt så ökar användandet av sociala regleringar. När kontraktet är mer specificerat så fungerar det omvänt och de lagliga regleringarna ökar.

### **3.6 Svensk kontext och stat**

I svensk kontext så har Kadefors (2008) undersökt kontrakt och tillit mellan olika parter i fastighetsförvaltning. Kadefors (2008) tar i sin rapport upp att man inte tar tillvara på den externa partens expertis när man specificerar exakt hur arbetet ska gå till. Hon kommer också fram till att det troligtvis är bättre att ha formell kontroll över konsulten när det är hög specifikation i kontraktet och att tillit spelar större roll när det är låg specifikation. Det är även viktigare med formella procedurer under samarbetet när uppgiften inte är speciellt viktig för den som vill ha den utförd. Detta för att beställaren inte är lika uppmärksam vid dessa tillfällen.

Dewulf och Kadefors (2012) har även i en rapport undersökt hur offentlig verksamhets restriktioner påverkar när de ska ingå i byggprojekt. Detta genom att undersöka två utländska fall och ett svenskt. Där påpekas att risken är mycket större för offentliga verksamheter än för privata. Detta på grund av att de offentliga verksamheterna inte kan välja samarbetspartners efter vilka erfarenheter de har av tidigare samarbeten. Risken ökar även på grund av att parterna lär känna varandra först efter kontraktet är skrivet när staten är inblandad. I den privata sektorn så kan läroprocessen om varandra starta när man skriver kontraktet, då man utvecklar det tillsammans. I offentlig verksamhet så skriver den offentliga organisationen kontraktet först, som någon sedan accepterar. Kadefors (2005) påpekar också, i en annan rapport om byggbranschen, att risken skulle minska för den som anlitar konsulter om konsulterna agerade mer likvärdigt. När de inte gör det så är svårigheten att bedöma risken större.

### **3.7 Sammanfattning av teori**

I teoridelen så har vi utvecklat ursprungsproblematiken för agentteorin genom att främst använda oss av Sharma (1997) och Dawson et al. (2011). Detta resulterade i att vi adderade två saker för hur agentteorin vanligtvis betraktas, dessa är punkt 1 och 2 i tabell 2 nedan. Vi tog även upp två saker som Kadefors (2008) och Dewulf och Kadefors (2012) beskrivit, vilka är beskrivna i punkt 3 och 4 i tabell 2 nedan.

**Tabell 2: Sammanfattning av teori**

1. Möjligheterna att motverka opportunistisk ändras när det är en expert som är agent. Detta på grund av att det är svårt att både övervaka och skriva kontrakt när uppgiften inte förstås av ägaren fullt ut.
2. Det finns även möjlighet för ägaren att agera opportunistiskt och inte bara agenten.
3. När man specificerar hur en uppgift ska genomföras väldigt noggrant i kontraktet så tar man inte vara på konsultens kompetens. Detta är väldigt aktuellt när arbeten med hög nivå av kompetens krävs för utförandet.
4. När kommuner ingår i samarbeten med privata företag så skiljer det sig från hur det fungerar när två privata aktörer samarbetar. De kan inte välja sina samarbetspartners på samma sätt som privata aktörer kan. Kontraktet tas inte heller fram gemensamt i samma utsträckning. Detta gör att samarbetet ofta startar när kontraktet redan är påskrivet och att risken ökar.

## 4 Empiri

*I denna del beskriver vi först några generella saker och synpunkter som respondenterna beskrev under intervjuerna. Vi går sedan igenom vad de svarade på våra frågor som vi hade inom en rad olika områden.*

Respondenterna hade överlag samma uppfattning om vilka situationer som kan uppstå och problemen som olika situationer medför. Om vi berättade om något problem en tidigare intervjuad påstått sig ha, så skedde det i princip aldrig att de hade en helt annan uppfattning. Det var i så fall att de inte upplevde att det problemet var lika stort eller att de haft detta problem men att de kommit underfund med hur de ska lösa det.

Respondenterna uppgav att deras organisationer använde konsulter på främst två olika sätt. Det ena sättet var att de använde sig av kontinuerliga tjänster eller resurstjänster, som verkade inom den dagliga driften. Detta kunde vara att de hade konsulter som fungerade mer eller mindre som anställda, med enda skillnaden att de var anlitade som konsulter. Det kunde också vara att de tillfälligt tog in konsulter när de behövde extra bemanning på grund

av stor arbetsbörda eller när någonting i den dagliga driften behövde justeras som de ansåg att de inte hade kompetens nog att klara av. Dessa tjänster togs främst in genom redan framförhandlade ramavtal.

Det andra sättet de tog in konsulter på var när de skulle genomföra specifika projekt. Det kan handla om att de ska skapa ett nytt system som ökar arbetsbördan så mycket att de behöver ta in flertalet konsulter för att genomföra uppgiften. Det kan också vara projekt som kräver väldigt hög eller specifik kompetens som gör att de tar in konsulter. Dessa tjänster togs in både via ramavtal och genom nya upphandlingar som genomförts för detta specifika projekt.

Samtliga respondenter påstod att opportunistik existerade i olika grader, ingen av dem uppgav dock att de hade stora problem med det. De uppgav också att de till olika grad inte hade möjlighet att agera på det vis de egentligen skulle vilja göra p.g.a. de tillhör offentliga verksamheter och är tvungna att förhålla sig till de regleringar det innebär. Alla intervjuade uppgav att en viktig del av samarbetet med konsulter var beställarkompetensen. Detta återkom de ständigt till oavsett vilket område vi diskuterade eller vilken fråga vi ställde. Nedan så går vi igenom vad de intervjuade hade för erfarenheter, synpunkter och vad för åtgärder de hade som verktyg gällande olika situationer och områden. Vissa av sektionerna går in i varandra till viss del då både vi som författare och de intervjuade hade svårt att separera olika områden då de påverkar varandra ömsesidigt.

#### **4.1 Om de är bakbundna på grund av att de är en kommun**

Många av svaren gällande hur bakbundna de var berodde på hur mycket de kunde kringgå det relativt stela upphandlingsreglerna som LOU innebär, eller hur mycket de utnyttjade de möjligheter till flexibilitet som finns inom dess ramar. Därför var det många gånger svårt att få raka svar på om det verkligen var bakbundna gällande ett visst område eller inte. På en rak fråga om de var bakbundna kunde de svara nej, samtidigt som det indirekt kom fram att det var bakbundna inom samma område när de beskrev önskvärt handlande i vissa situationer. Alla förutom en påstod att de var bakbundna i olika grader på grund av att de var en kommun.

En sak alla utom en av respondenterna angav att de hade problem med var att de mindre bolagen inte har tillräcklig kompetens för att klara av den komplicerade processen de måste

genomgå för att skriva kontrakt med kommunala bolag. Den av respondenterna som inte hade ett problem med detta uppgav dock att de inte hade ett behov av den typen av konsulttjänster som de mindre nischade bolagen ofta erbjöd. De andra respondenterna menade att kommunerna var tvungna att gå genom de stora bolagen eller konsultmäklare som redan hade ramavtal, för att sedan låta dem i sin tur anlita de mindre bolagen. Till vilken grad de ansåg sig bakbundna skiljde sig. En IT-chef på en mindre kommun var den som tydligast uttryckte att detta var ett problem. Han sa till exempel angående att det var svårare att förhandla priser på grund av att de var en kommunal verksamhet.

*”Det är min uppfattning att det är mycket svårare att få till det, att hitta dom här nischade företagen och gå direkt på dom och kunna göra en upphandling utav dom. Sen kan man säkert göra en direktupphandling. Men oftast så är det så att när man tar in en sådan här konsult så är det snabba ryck. Men vet inte alltid hur långt uppdraget blir heller”*

Han menade att de därför var tvungna att gå genom de stora bolagen p.g.a. av begränsningarna i LOU. Detta gjorde att de fick betala mer än vad de egentligen skulle för dessa tjänster då de stora bolagen också skulle ha betalt, trots att de egentligen inte utförde uppdraget. Den intervjuade gjorde en bedömning att detta kunde kosta 200 till 300 kronor extra i timmen.

En IT-controller på en medelstor kommun påstod att samma problem existerade, även om han inte upplevde att det var ett lika stort. De hade dock ibland problem att få tag i viss specifik kompetens på grund av att de stora bolagen satt på ramavtalen.

En avdelningschef i en större kommun uppgav att de i utgångsläget hade samma problem, att de hade svårigheter att anlita mindre nischade företag. Det hade dock blivit lite lättare på senare år att anlita den kompetens de behöver då de använde sig av konsultmäklare. Konsultmäklaren sitter då på ett ramavtal och har en större frihet att i sin tur ta in just den konsulten som efterfrågas. På detta sätt kunde de komma åt just de kompetenser de behövde i större utsträckning.



Samtliga respondenter ansåg även att de var bakbundna i viss mån på grund av att de inte har samma möjligheter att avbryta samarbeten som ett privat bolag har. Konsultfirmorna kan luta sig åt att de t.ex. har ett ramavtal som är svårt att bryta. En IT-controller i en medelstor kommun förklarade att det finns en hel del saker man kan sköta dåligt, utan att för den sakens skull begå avtalsbrott. I dessa situationer så var de dock tvungna att fortsätta samarbetet med konsulten, även om de varit missnöjda med saker 5-6 gånger. En annan av de intervjuade hade likadana erfarenheter, han påstod också att det fanns situationer då det absolut bästa hade varit att bryta samarbetet men att de varit tvungna att fortsätta samarbetet. Samma respondent gav ett exempel på hur det kunde resoneras från kommunens sida när han försökte stoppa en affär som det var för högt pris på.

*”Skjuter vi på det här så kanske vi behöver ny upphandling och det kan ta upp till ett år. Det har jag råkat ut för själv, jag stoppade en affär som jag tyckte det var fel priser på, då drog det ut på tiden som satan.”*

En annan av de intervjuade påstod att de hade samma problem, om än inte i samma utsträckning. Han tillade att en annan sak som gjorde att de hade svårt att avbryta samarbeten med konsulter var att det ibland var så mycket som skulle bytas ut om de ändrade något.

*”Det är svårt att komma ur avtalen om det inte funkar så bra i det kommunala. Om vi ska byta något så måste vi byta så mycket eftersom vi har så stor verksamhet. Äldreboenden, skola med mera måste ju bytas allihopa så ett byte är inte enkelt.”*

En person upplevde dock inte denna situation som ett problem så länge de var noggranna när de skrev kontraktet.

Samtliga intervjuade medgav att de ”får vad de betalar för” med tanke på att de ofta är bundna till att acceptera priser i de lägre kategorierna. De hade olika synpunkter på hur mycket detta påverkade. Två av de intervjuade påstod att de skulle ta in bättre tjänster om de inte redan var bundna till skrivna avtal där de varit tvungna att acceptera låga priser. En IT-chef på en mindre kommun menade att det påverkade på följande vis.

*”Man kan betala 400 kronor i timmen för någon som tar dubbelt så lång tid på sig jämfört med någon som kostar 500 kronor i timmen och som genomför arbetet snabbare”.*

Detta var ett problem för kommunen då det är svårt att få med sådana aspekter i en upphandling. En IT-chef för en relativt stor kommun påstod likt de andra att de får vad de betalar för, men att det inte var något större problem då de brukar få med allt som ska vara med i kontraktet.

Tre av de intervjuade uttryckte att det var problematiskt när de som kommun skrev längre avtal. Branschen utvecklas så snabbt att det som gällde för 3 år sedan inte behöver gälla längre. Då spelade det ibland inte någon roll om de gjort allting korrekt när de skrivit kontraktet vid första tillfället, eftersom kontraktets innehåll inte var anpassat till den nya standarden i branschen. Detta kunde ibland motverkas genom att de skrev ett kontrakt på t.ex. 2+1+1 år. Det var dock inte på grund av detta de kunde göra så utan för att de som kommun ska vara rättvisa mot resten av marknaden. En av respondenterna påpekade också att de kunde ha problem med det långa avtalet på grund av att företag de skrivit längre kontrakt med blivit av med den kompetensen som de hade när avtalet skrevs.

Det var ingen av respondenterna som uppgav att de hade någon form av prestationsbaserade kontrakt. Dock framkom det att om de arbetat i den privata sektorn så skulle de flesta överväga det. Två personer uttryckte en tydlig önskan om att de skulle vilja ha prestationsbaserade kontrakt. En av dem, som enbart arbetade med upphandling, påstod att de på detta vis lättare skulle kunna få tag i kompetens. De skulle då även undvika att projekten både översteg tiden och därmed beroende på kontrakt, ibland kostade mer. Samma person påstod också att de på grund av att det var en kommun var så decentraliserade och därmed hade problem med återkoppling, vilket enligt respondenten innebär att de inte får reda på kvalitén på konsultens arbete. De andra intervjuade som arbetade både med kontraktsskrivningen och implementeringen uppgav dock att de inte hade detta problem.

## 4.2 Övervakning och möjlighet att motverka opportunist

De verktyg de använde för att reglera konsulternas agerande var väldigt lika. Samtliga gick ofta tillbaks till att titta på kontraktet när det rådde meningsskiljaktigheter. De hävdade att det var kontraktet som främst var det som reglerade eventuell opportunist. Att vara en kompetent beställare som visste vilka typer av kryphål som kunde uppstå var viktigt för samtliga. Samtliga uppgav också att de kontrollerade antal timmar konsulter arbetade väldigt strikt. En kommun hade en timbank för vissa tjänster där de kunde kontrollera varje gång konsulten varit inne och arbetat. En annan kommun var vid många projekt med och arbetade nära konsulten hela tiden, dels för att få möjlighet att lära sig men också för att se till så att allt går rätt till.

De flesta hade månadsvisa avstämningar med resurskonsulter och stämde av någon gång i veckan med konsulter som arbetade på projekt. I vissa fall när komplexiteten var stor och kommunerna inte hade kompetens att följa hur arbetet gick till, så var övervakningen inte speciellt stor. Vid dessa tillfällen var dock kontraktet ofta utformat enligt ett fast pris för en specifik produkt. En IT-controller i en medelstor kommun nämnde ett exempel där de hade haft stora problem när de inte hade ett fast pris på ett uppdrag de inte hade kompetensen att bedöma antalet timmar arbetet bör ta. Han beskrev hur övervakning kunde fungera på beställda produkter med fast pris som kräver kompetens de inte har.

*”Fungerar det så fungerar det, vi har inte den tekniska kompetensen inom t.ex. nät att se hur de bygger saker. Men vi ser om det fungerar eller inte. Sen om de debiterar 2 eller 3 timmar det är svårare. Det är ganska vanligt att vi ifrågasätter timmar.”*

Något som samtliga av de som arbetade med endast IT påpekade var att det dock krävdes kompetens inom IT för att ha möjlighet att se om allt fungerade eller inte, även om de inte alltid hade kompetensen på kodningsnivå.

Alla uppgav att de hade bra kunskap om de olika bolagen på marknaden, de flesta var till och med uppdaterade på vilken firma vissa kompetenta personer flyttar till. De uppgav att konsulterna i sin tur var medvetna om detta och att detta reglerade deras beteende. Det var ingen som ville tala i termer om svartlistade företag men de hade en uppfattning om vissa

företag de helst inte arbetade med. De flesta använde sig av andra kommuners erfarenheter för att komma åt kompetenser på ett enklare vis.

En av de intervjuade, som enbart arbetade med upphandling, motsade sig dock att ryktet företaget har spelar någon roll. Personen menade att det endast är reglerna för hur upphandling fungerar som påverkar.

### **4.3 Specificering i kontraktet**

Det var ingen som påstod att företaget de samarbetade med påverkade processen när det skulle skriva kontrakt. Kontraktets utformning påverkades heller inte av varken storleken på konsultfirman eller tidigare samarbeten med kommunen. Storlek på uppgiften och typ av uppdrag, samt komplexiteten påverkade dock. Om det var ett kontrakt för en resurskonsult så var kontrakten ofta utformade enligt en standardmall. Om det var en produkt eller komplex tjänst som skulle köpas in så skiljde sig kontrakten beroende hur komplex tjänsten var. En av de intervjuade berättade att de vid komplexa tjänster inte gick in i detalj vad som skulle göras.

*”Säg att man är duktig på en specifik app, då skriver vi att det ska bli gjort men inte hur det ska göras. Och som sagt så handlar det oftast om att dom skall förse oss med kompetens är tanken.”*

En annan av respondenterna gav ett exempel som instämde i ovanstående.

*”Våra politiker kör ju t.ex en app för papperslösa sammanträden. Tidigare så skickade man ju ut alla handlingar per post till alla förtroendevalda. Nu får man det istället i en app. När vi gjorde den upphandlingen så hade vi mer de här sakerna vill vi ska vara möjliga. Och sen hur det sköts i bakkant har vi kanske inte så mycket synpunkter på.”*

Samtliga av de intervjuade som arbetade direkt med IT uppgav att de inte alltid hade den specifika kompetensen, och därför inte alltid hade möjlighet att ha en helt klar bild av exakt hur det ska gå till. Då försökte samtliga respondenter skriva kontrakt som specificerade vad som skulle fungera och lämnade ansvaret för hur det skulle ske till konsulten. I flera av

dessa fallen så handlade det om att kommunen t.ex. vill ha en applikation som ska kunna utföra vissa saker. De specificerade då ofta vad produkten ska göra och låter sedan företag lägga förslag på priser. Några av de intervjuade påstod dock att det inte var enkelt att skriva sådana kontrakt bara för att de inte var så detaljerade i form av hur uppgiften ska utföras. Det kunde ofta bli diskussioner vid komplexa tjänster. En av de intervjuade sa dessutom att det har hänt att uppdrag har utförts korrekt enligt kontraktet. Men att produkten ändå inte fungerar då de inte varit tillräckligt tydliga hur den nya produkten ska interagera med redan existerande system.

#### **4.4 Vilken av parterna som har ett övertag**

Samtliga respondenter påstod att de troligtvis skulle ha ett övertag i kontraktsförhandlingen om de skrev avtal med mindre bolag, men att detta inte sker så ofta att de skriver kontrakt med dem. Det berodde som nämnts tidigare på att de mindre bolagen har svårt att komma in på ramavtalen då man förbinder sig till väldigt stora uppdrag och att de oftast inte hade kompetensen som krävs för att skriva kontrakt med kommunen. Det eventuella övertaget berodde alltså inte på att de små bolagen nödvändigtvis saknade IT-kompetens eller hög kompetens i form av att de är duktiga på att skriva IT-avtal, utan på att processen för upphandling är komplicerad och kräver att man binder upp sig för stora uppdrag.

När de gällde de avtal som oftast skrevs, det vill säga med de stora bolagen så angav två stycken att kommunerna hade ett övertag, en förutsättning för detta var att de hade god beställarkompetens. Om de inte skulle ha en hög kompetens gällande avtalsskrivande så skulle situationen varit omvänd. En av dessa personer påstod att det delvis också berodde på att kommunen var en attraktiv organisation att arbeta för då konsulterna vet att de har pengar och alltid kan betala. En annan av respondenterna sa också att de helt berodde på beställarkompetensen, men att de inte alltid lyckades ha en person med den kompetensen vid avtalsskrivandet. De gånger de inte hade det så hade problem uppstått de flesta gångerna. Samma person påstod också att konsulterna hade ett övertag då de kunde utnyttja att de var en kommunal organisation som var den andra parten. Detta var som vi nämnde tidigare på grund av att de hade möjlighet att utnyttja kommunens svårighet att göra sig av med konsulter. Detta kunde dock ofta undvikas om man varit tydlig när man skrivit kontraktet.

Samtliga av de intervjuade svarade att det till stor del beror på beställarkompetensen om de har övertag eller inte. En av de intervjuade förklarade vad det var som påverkade när de hade haft en tvist med ett företag.

*”Det går tillbaka till beställarkompetenser, hade man inte haft beställarkompetens och kompetens att pressa leverantören. Då kan jag tänka mig att det tidigare har släppts igenom sådana saker. Detta beror helt och hållet på kompetensen som sitter på kommunens sida.”*

Ovanstående citat kunde mer eller mindre komma från vem som helst av de intervjuade. De återkom om och om igen i sina svar till vikten av hur skicklig beställaren är, även när frågan inte gällde just det ämnet från början. Samtliga påstod att de flesta problem och övertag till konsulternas fördel kunde undvikas bara man var kunnig och tydlig från början när man skrev kontraktet. Det var inte endast så att det som påverkade var större specifik kunskap om just det IT-området än konsulten för att ha ett övertag. Det berodde också på erfarenheten av att skriva kontrakt och att man i alla fall hade tillräcklig kompetens inom området för att förstå problem som kan uppstå längre fram i processen.

En av de intervjuade som endast arbetade med upphandling och i en större kommun påstod att konsulterna hade ett övertag eftersom kommunen hade svårt att få återkoppling på grund av att de var så decentraliserade. De fick inte reda på ifall vissa företag misskött sig eller inte och hade därför inte samma möjlighet att lära av sina misstag som konsulterna hade och att konsulterna därför kunde komma till nästa förhandling mer förberedda. Detta gav då konsulterna ett övertag i framtida förhandlingar.

## **4.5 Opportunism**

De flesta av respondenterna hade svårt att ge ett rakt svar på om de upplever att konsulternas agerande ofta är opportunistiskt eller inte. Några upplevde det var svårt att ge ett rakt svar på grund av att de ansåg att de redan reglerade konsulternas agerande så hårt när de skrev kontrakten. De hade också svårt att bedöma i vilken utsträckning konsulterna skulle agera opportunistiskt om dem inte var så pass noggranna i kontraktet. De återkom ofta som tidigare nämnts till betydelsen av beställarkompetensen när de skulle svara på om konsulterna agerade opportunistiskt. Om kontraktet skrivits ordentligt så påstod samtliga att

det inte brukar vara några problem. Ingen trodde dock att en oerfarna beställare som saknade kunskap om IT inte skulle ha problem med att få produkten de ville ha till rätt pris, utan tilläggskostnader eller brister i funktionerna.

Alla förutom en påstod dock att det alltid bara fick det som var avtalat och inget mer, oavsett typ av uppdrag eller bolag. Den personen som avvek i sitt svar var den som i övrigt var tydligast med att han tyckte att de stora bolagen agerade opportunistiskt, men att de små bolagen var mer måna om kunden och inte nödvändigtvis var lika strikta med att endast leverera det som stod i kontraktet och inget mer. Det han tyckte de stora bolagen främst gjorde som var opportunistiskt var, som nämnts tidigare, att de utnyttjade att de satt på ramavtalen och tog provision för att i sin tur anlita mindre bolag när den kompetensen behövdes. Han berättade vidare att konsulterna utnyttjade när kommunen inte hade tillräcklig beställarkompetens.

*”Då folk inte vet hur de här sakerna och leverantörerna fungerar riktigt så är det svårt. De gånger jag inte suttit med [i förhandlingarna] kan jag säga att konsultfirmorna utnyttjat detta. Då får man göra tillägg för att få igenom hela projektet eftersom det inte vart med från början i kontraktet.”*

Respondenterna svarade att de i olika grad upplever att konsulterna lägger på extra timmar när de genomför uppdrag som är betalt per timma. De som hade testat att ha helt löpande kontrakt sa att detta absolut inte fungerade. Samtliga av de intervjuade medgav att antal timmar var ett problem och att de var tvungna att vara uppmärksamma för att inte antal fakturerade timmar skulle rinna iväg.

En av de intervjuade påstod också att de ibland hade problem med att företag skrev ramavtal där vissa tjänster kunde kosta alldeles för lite för vad som egentligen är möjligt. Detta för att få ta del av andra delar av avtalet där de kan fakturera till ett, ur deras perspektiv bättre pris. När kommunen sen skulle anlita konsultfirman för några av de billiga tjänsterna så var det inte alltid att de ställde upp, detta utan att någon form av direkt straff tillämpas. Samma person sa också att det kunde ske att konsulter ibland inte försåg kommunen med anställda även om priset på kontraktet inte var lågt. Detta för att den privata marknaden för tillfället erbjöd högre priser.

De flesta av de intervjuade påstod också att eventuell opportunistik berodde väldigt mycket på person och inte nödvändigtvis på företaget. Möjlighet till att ha en god dialog med konsulten påverkar hur väl uppgiften ska bli genomförd och om det ska bli tvister på grund av att någon inte agerar helt korrekt. Överlag så tyckte de flesta att konsulterna de arbetade med var okej som personer och skulle inte beskrivas som oärliga. Ingen av respondenterna medgav att de själva agerade opportunistiskt.

## 5 Analys

*I denna del så går vi först igenom hur väl teorin stämde överens med empirin och vad det kan bero på där det inte stämde överens. Vi går sen vidare genom att släppa teorin lite mer för att diskutera egna funderingar gällande kommunens begränsningar och på vilket vis kommunen kan agera opportunistiskt.*

### 5.1 Hur empirin stämmer överens med teorin

Vi upprepar här förkortat de fyra punkterna vi avslutade teoridelen med i en tabell.

**Tabell 3:** Förkortad version av sammanfattning av teori

1. Vi tog upp att möjligheterna att motverka opportunistik ändras när det är en expert som är agent.
2. Vi adderade möjligheten att även ägaren kan agera opportunistiskt och inte bara agenten.
3. När man specificerar hur en uppgift ska genomföras väldigt noggrant i kontraktet så tar man inte tillvara på konsultens kompetens.
4. När kommuner ingår i samarbeten med privata företag så tas kontraktet inte fram gemensamt i samma utsträckning som i den privata sektorn. Detta gör att samarbetet ofta startar när kontraktet redan är påskrivet.

Det som vi främst uppmärksammade under intervjuerna var hur väl respondenternas svar överensstämde med de analysmodeller och problemformuleringar som de två första punkterna ovan innebär. Utan att vi nämnde dessa perspektiv under intervjuerna så beskrev



respondenterna deras situation på liknande vis. Sharma (1997) och Dawson et al. (2011) påstår i punkt 1 i tabell 3 att inom komplicerade branscher där tröskeln för att kunna förstå uppgiften som ska utföras är hög, så är det nödvändigt med en expert på området som övervakar och i förlängningen, inom vårt undersökningsområde, också skriver kontrakt med den andra experten. Sharma (1997) och Dawson et al. (2011) påstår också att ryktet i branschen fungerar bra som regleringsmekanism. Att dessa två saker var viktiga konstaterade respondenterna om och om igen, speciellt hur viktigt kompetensen hos beställaren var. Deras svar förstärkte föreställningen om att situationen skiljer sig från det vanliga agentproblemet när en ägare anlitar en expert. Detta hade samtliga kommuner försökt att lösa genom att ha en så hög IT-kompetens som möjligt på beställarpositionen. Om de hade problem med detta berodde inte på att de ej var medvetna om att det behövdes hög kompetens för att kunna reglera konsulternas opportunist, utan det berodde på hur väl de lyckades ha den kompetensen på den positionen.

I respondenternas svar framkom även att punkt 2 i tabell 3 kunde förekomma; att kommunen kunde agera opportunistiskt. De medgav dock inte detta genom att ge ett rakt svar på en fråga angående detta. Sättet som de kunde agera opportunistiskt på skiljde sig också från vad som vanligtvis beskrivs inom agentteorin. I detta fall så drabbade det en tredje part, det företag som inte fick kontraktet p.g.a. att kommunen använde sig av konsultmäklare. Detta återkommer vi till i ett avsnitt längre ner, där vi går igenom hur kommunen kan agera opportunistiskt. Punkt 3 och 4 i tabell 3 var respondenterna också väl bekanta med. Speciellt punkt 3 som syftar till att ta tillvara på kompetens som kommunen inte själva besitter. Detta då det är starkt relaterat till vilka handlingsalternativ som finns när samarbeten som kräver en hög nivå av expertis inleds. De var bekanta med problematiken som punkt 4 tar upp; att de på grund av att de är en kommun inte känner till den de samarbetar med innan arbetet startat. De försökte undvika detta problem genom att på olika vis lära känna klienten innan arbetet startade. Detta återkommer vi också till längre ner.

De områden där respondenternas synpunkter och erfarenheter avvek från Sharmas (1997) och Dawson et al. (2011) analyser, det vill säga punkt 1 och 2, var oftast då förhållandena skiljde sig på grund av att de arbetade för en kommun. Det fanns dock situationer där de höll med teoretiskt, men att det inte var möjligt att agera i enlighet med teorin. Detta utan att det var på grund av deras roll som kommun. Nedan går vi igenom två situationer där de

beskrivit hur de ville agera, varav de i en situation inte hade möjlighet att agera som de ville även om de inte berodde på att de arbetade för en kommun.

### **5.1.1 Specifikation**

Dawson et al. (2011) beskrev att det vid situationer där ägaren hade ett informationsövertag inte behövdes ett kontrakt med hög specifikation från ägarens sida. Detta stämmer överens med vad respondenterna i vår rapport uppgett. Vid kontrakt för t.ex. resurskonsulter, där kommunerna har större kunskap om vad som ska göras än vid situationer när det anlitar någon för ett komplext projekt, så var kontraktet oftast utformat efter en standardiserad modell.

Dawson et al. (2011) beskrev också att när konsulterna hade ett informationsövertag så föredrog ägaren ett kontrakt med hög specifikation. Detta stämmer överens med vad respondenterna i vår rapport beskrivit. Det var dock inte alltid möjligt att genomföra för kommunerna i den utsträckning som de ville. Om man inte har kunskapen att specificera hur något ska utföras så är det inte möjligt att skriva ner det i ett kontrakt. I de situationer där IT-kompetensen för uppgiften inte var på samma nivå på kommunens sida som hos konsulten, så försökte man dämpa denna problematik genom att vara en skicklig kontraktsskrivare. Respondenterna gick i dessa situationer inte ner på kodnivå och var specifika på det viset. De försökte istället vara väldigt specifika med vad som ska fungera när uppgiften är slutförd. Det här återkopplar även till punkt 3 i tabell 3; att kommunerna inte tar tillvara på konsulternas expertis om de specificeras hur uppgiften ska utföras. Att kommunen har svårt att förstå hur en uppgift ska utföras gör att de har problem med att övervaka antalet timmar konsulterna lägger på uppgiften. De försöker ibland att lösa detta genom att ha ett fast pris, men när detta inte skedde så uppstod ofta diskussioner om hur många timmar en uppgift skulle ta. Respondenterna höll alltså i detta avseende med Dawson et al. (2011) teoretiskt när de ville skriva ett kontrakt med hög specifikation, men var tvungna att i många fall agera på motsatt vis på grund av vad som var möjligt att göra. Detta problem var inte kopplat till att de var en kommun, utan samma situation skulle uppstå även i den privata sektorn. Vad som är intressant här är att när de var tvungna att frångå teorin, så uppstod problem.

Ett annat sätt att se det på är att kommunerna slutar vara experter, enligt perspektivet ägare-expert, när kompetensnivån blir tillräckligt hög eller nischad. Då är de inte längre i samma

utsträckning en expert som anlitar en annan expert. Några av de andra regleringsmekanismerna måste då fungera för att konsulterna inte ska ha fri möjlighet att agera opportunistiskt. Kommunerna blir här till stor del utlämnade till de sociala regleringarna som ryktesspridning till andra experter i branschen eller konsulternas egen företagskultur.

## **5.2 Kommunens begränsade handlingsfrihet**

En intressant aspekt som respondenterna nämnde var att det inte endast var IT-kompetensen som var betydelsefull för vilket företag de ska arbeta med och åt vems fördel förutsättningarna lutar. Detta på grund av den komplicerade proceduren som offentlig upphandling medförde. Det gör att situationen skiljer sig från de saker som vanligtvis påverkar vem som har ett övertag mellan parterna. Mindre bolag med hög IT-kompetens kunde därför vara i underläge då de inte hade kompetens eller erfarenhet av att skriva kontrakt med kommunen. Det sker därför inte så ofta att de små bolagen skriver avtal med kommunen och respondenterna blir därmed låsta till att skriva kontrakt med de stora bolagen. De stora bolagen var också de som hade störst möjlighet att komma in på ramavtalen på grund av den bredd på tjänster företag som är med där ofta måste kunna leverera. Det skapade i vissa fall ett övertag till de stora bolagens fördel. Kommunen har inte möjlighet att välja fritt på marknaden och tvingas välja alternativ som inte är de bästa för den specifika tjänsten de är ute efter. De stora bolagen har här möjlighet att agera opportunistiskt då de kan erbjuda sina tjänster inom områden de inte egentligen bör vara starka kandidater för. Kommunen i sin tur är låsta till att acceptera dessa bud då kontrakten är så stora och täcker flera olika tjänster att endast de stora bolagen kan konkurrera om avtalen.

Det gör att konsulterna kan erbjuda priser som inte är realistiska på vissa tjänster, som de sedan dessutom inte ställer upp på att leverera när de skulle utföra tjänsterna. Samma möjlighet gällde när de hade långa avtal med kommunen. Då hade de möjlighet att inte ställa upp om den privata marknaden hade bättre priser. Här är det den offentliga upphandlingen som förändrar potentiellt agerande och möjligheter till opportunistik. Kommunens förmåga till att minska dessa möjligheter för storföretagen var begränsade. Expertkompetensen hos beställaren kan inte göra så mycket för att förhindra detta. Återigen så får kommunen förlita sig på att hotet om ett dåligt rykte reglerar konsulternas opportunistik.

Att kommunerna var fast i längre kontrakt med konsulter hade ytterligare konsekvenser. Respondenterna upplevde ofta att de inte har samma möjlighet som privata företag att bryta avtalen. Det gav företagen ett övertag då de är svåra att göra av sig med, vilket de ibland utnyttjade. Kommunerna verkade här inte ha några direkta motdrag utan konstaterade mer att det var så det låg till och var tvungna att anpassa sig därefter. Den byråkratiska kontrollen där företagets egen uppförande kod skulle motverka opportunistisk verksamhet verkar inte alltid fungera avseende detta. Det går att tycka att branschkontrollen via ryktesspridning skulle kunna lösa detta också, men det verkar inte som att den fungerar så bra som kommunerna önskar. Det är möjligt att konsulterna inte är lika måna om sitt rykte som respondenterna uppgett. Det vore logiskt om de inte var lika måna om sitt rykte hos kommunerna som de är gentemot andra företag. Även om kommunerna trots allt inte strikt anlitar konsulter efter vad konsulterna erbjuder på papper så begränsar ändå offentlig upphandling kommunerna. De har inte samma möjlighet att svartlista eller neka företag på samma sätt som andra företag kan göra med varandra. Hur mycket konsulterna medvetet utnyttjar detta kan vi dock inte ge en bra uppskattning på då vi endast intervjuat kommunens representanter.

### **5.3 Hur kommunen agerar opportunistiskt**

Det uppstår ytterligare en speciell situation på grund av att kommunen måste följa vissa regler enligt LOU. Kommunen får här möjlighet att agera opportunistiskt på ett sätt som skiljer sig från hur agentteorin vanligtvis beskriver opportunistisk verksamhet. Opportunistisk verksamhet sker oftast på den andra parten i avtalets bekostnad. I detta fall blir situationen något annorlunda. Om kommunen kringgår reglerna för offentlig upphandling för att få skriva kontrakt med en specifik konsult så är det inte den konsulten som ingår i samarbetet som drabbas. Det är heller inte nödvändigtvis opportunistiskt mot kommunens egna ägare, d.v.s. människorna som bor i kommunen. Detta är dock förutsatt att de kringgår eller böjer reglerna på grund av att de vill ha det bästa resultatet och inte på grund av eventuella vänskapsband.

Den part som i detta fall drabbas av kommunens opportunistiska verksamhet är de företag som inte får kontraktet. De drabbas dock inte enligt den fria marknadens regler, då skulle de troligtvis ändå inte fått kontraktet. Utan de drabbas bara om man prioriterar reglerna för offentlig upphandling främst, före den fria marknadens regler. Hur ofta detta sker var, som nämndes i empirin, olika från kommun till kommun. Det är även svårt att svart på vitt konstatera vad

som egentligen frångick den offentliga upphandlingen, vad som befann sig i gråzonen, och vad som är accepterat inom reglerna, även om det frångår offentlig upphandlings ursprungliga syfte. För att undersöka detta ytterligare krävs en djupare juridisk expertis än vad författarna har. Vi har inte möjlighet att bedöma om det är ett opportunistiskt agerande ifall en kommun anlitar samma person om och om igen genom konsultmäklare för en rad olika uppgifter. Trots att det kan vara enligt regelverk som kommunen måste förhålla sig till. Det skulle även troligtvis behöva undersökas separata fall var för sig för att finna någon klarhet i detta.

Detta område är svårt att undersöka då det är känsliga uppgifter att dela med sig av för de inblandade. Istället för att försöka tolka vad vissa av respondenterna ibland egentligen menade, försöka uppskatta hur mycket den intervjuade personligen ville dela med sig, eller försöka lägga ihop och tyda mönster efter vad respondenterna sagt när de svarat på andra frågor, lämnar vi detta ämne med att konstatera att denna typ av opportunism teoretiskt existerar. I vilken utsträckning det sker i de kommuner vi undersökt och exakt hur det går till när det sker kan vi inte svara på.

Om kommunen på några andra sätt agerar opportunistiskt eller använder några metoder för att få till en fördelaktig position på den andra partens bekostnad framgick inte av intervjuerna. Detta kan delvis förklaras av punkt 4 i tabell 3; att kommunerna till viss grad är bakbundna av att de inte förhandlar fram kontraktet gemensamt med den andra parten. De specificerar vad de vill ha utfört, efter det så accepterar de något av de buden som kommer in. Det minskar möjligheten att agera opportunistiskt från kommunens sida. De har svårare att medvetet under kontraktsförhandlingarna försöka få konsulterna att gå med på saker som de egentligen inte borde. För sin egen del så försökte kommunerna minska detta glapp genom att ha så bra uppfattning som möjligt om vilka som befann sig på marknaden. Detta trots att det egentligen inte ska spela någon roll vad för rykte konsulterna hade. Vissa kommuner kunde också undvika detta när de anlidade konsulter genom konsultmäklare. Då kunde de få större utrymme att anlita konsulter de kände till sen innan eller vet har bra rykte. Samarbetet startar här till viss del innan kontraktet är påskrivet och uppgiften ska utföras.

## 7 Slutsats

Forskningsfrågorna för denna studie presenteras nedan med efterföljande beskrivning av vad studien kommit fram till.

- Hur hanterar och minimerar kommunerna kunskapsasymmetrin när de upphandlar IT-konsulttjänster?

I vår studie kan man se att de flesta kommunerna försökte minimera kunskapsasymmetrin genom att i första hand vara lika goda experter som konsulterna är själva. De försöker så gott det går undvika att hamna i förhållandet ägare-expert, utan försöker istället vara en expert som anlitar en annan expert. De gånger de lyckas med detta så har de större möjligheter att skriva kontrakt som är till deras fördel. De har även större möjligheter att övervaka konsulten när konsulterna inte har ett informationsövertag. När de inte lyckas undvika ägare-expert förhållandet så försöker de att skriva kontrakt som endast specificerar resultat och inte tillvägagångssätt. Detta gör att de inte specificerar kontrakten lika mycket när det är komplexa tjänster jämfört med mindre komplexa. Möjligheten att övervaka antal timmar konsulten bör lägga på komplexa uppgifter jämfört med hur många timmar det faktureras för var vid dessa tillfällen svårare att övervaka. De försökte ibland lösa detta genom att ha ett fast pris på uppgiften som skulle utföras. När de inte har möjlighet att förstå uppgiften som ska bli gjord fullt ut så är kommunerna mer sårbara för att råka ut för opportunist och utlämnade till att sociala regleringar fungerar. Det går att beskriva detta som att kommunerna hamnade i problem när de inte lyckades undvika ägare-expert förhållandet.

- Hur påverkar LOU kommunernas och konsulternas agerande och möjligheter?

Studien visar också att kommunerna försöker minimera kunskapsasymmetrin genom att vara pålästa om konsulterna och i den mån det var möjligt välja samarbetspartners efter konsulter de hade större anledning än andra att lita på. Detta gjorde de genom att använda sig av referenser från andra kommuner och genom att generellt försöka ha kunskap om företag på marknaden. Det som komplicerar detta är att LOU inte tillåter dem att välja fritt bland företagen på marknaden efter vilken konsult de tror kan utföra uppdraget på bästa sätt tidsmässigt, kostnadsmässigt och kvalitetsmässigt. Kommunerna har heller inte samma

möjlighet som den privata sektorn att lära känna konsulten under kontraktsskrivningen och på det viset minska kunskapsasymmetrin innan arbetet för uppgiften tar vid. Regelverket för LOU ger på grund av ovanstående kommunerna incitament och möjlighet att agera opportunistiskt där det ur ett perspektiv är en tredje part som drabbas i form av de företagen som inte får kontraktet.

Det framkom att vissa kommuner genom användandet av konsultmäklare kan anlita redan kända konsulter gång på gång. Detta är en intressant aspekt som inkluderar flera olika aktörer. Den här studiens belyser det komplicerade förhållande som existerar mellan kommunen, konsultmäklare, konsulten som utför uppdraget och kommunens invånare när konsultmäklare används. På grund av de flera olika aktörerna och deras olika intressen anser vi att den vanliga agentteorin inte räcker till när detta ska studeras. Som nämndes i analysen anser vi inte att vi har kunskapen att konstatera om det är ett opportunistiskt beteende från kommunens sida. Vad vi kan konstatera är att det är en aktör som inte är inblandad i uppgiften som drabbas på ett negativt vis, d.v.s. det företaget som skulle vunnit en vanlig upphandling. Detta sätter den vanliga agentteorin ut spel. Ytterligare en aspekt är huruvida kommunen agerar opportunistiskt gentemot invånarna som äger kommunen. Ska kommunen agera i invånarnas intresse och göra de den anser är kostnadseffektivast, eller ska den följa de lagar som invånarna indirekt röstat fram genom demokratiska val. I den här studien väljer vi att inte dra några slutsatser kring problematiken angående konsultmäklare utan vi belyser ett intressant forskningsområde. Vi konstaterar också att introduktionen av konsultmäklare gör att kommunen kan agera mer likt den privata marknaden än utan konsultmäklare.

LOU påverkade förutom ovanstående dessutom möjligheten kommunerna har att bryta avtal och gav därmed konsulterna möjlighet att utnyttja detta då de har fler chanser att inte prestera på önskad nivå.

- Vilka verktyg använder kommunerna för att förhindra opportunistisk hos IT-konsulter?

De verktyg kommunerna använder för att förhindra opportunistiskt beteende var främst genom att försöka minska möjligheten till att agera opportunistiskt, då de försökte vara så goda beställare att alternativet inte fanns. De försökte även ha bra kontroll över antal

timmar konsulterna lägger ner på uppgiften. Kommunerna behövde dock ofta diskutera timmar med konsulterna, men upplever inte att de är lika opportunistiska som t.ex. Dawson et al. (2011) påpekar. Båda parterna återgick också ofta till att titta på kontraktet när det blev diskussioner om vad som skulle ingå i uppgiften. Respondenterna uppgav att de till viss del hade en god uppfattning om aktörerna på marknaden. Om de kunde reglera konsulternas beteende genom detta var svårt att bedöma. Det borde spela mindre roll i kommunala sammanhang än i den privata sektorn p.g.a. LOU. Vissa av svaren tyder på detta. Dock så uppgav respondenterna att de ofta anlidade efter referenser och rykten, samtidigt som de angav att konsulterna hade vetskap om detta.

## **7.1 Förslag på framtida forskning**

Vår studies resultat stämmer väl in på Sharmas (1997) och Dawsons et al. (2011) teorier och problemformuleringar om ägare-expert perspektivet. Det som komplicerar det hela är LOU och kommunens övriga begränsningar. Vi tycker därför det skulle vara intressant att se ytterligare studier om hur statliga organs begränsningar påverkar förhållandet mellan ägare, agent och andra direkta och indirekta aktörer, samt vad det har implikationer för teorin. Utöver detta rekommenderar vi studier som undersöker konsulternas perspektiv och hur begränsningarna att använda sociala regleringar från kommunens sida påverkar deras agerande.



## Referenser

Bergen, M. Dutta, S. & Walker Jr. O.C. (1992). Agency Relationships in Marketing: A Review of the Implications and Applications of Agency and Related. *Journal of Marketing*. 56(3), ss. 1-24. DOI: 10.2307/1252293

Berk, J. & DeMarzo, P. (2014). *Corporate Finance, third edition*, Pearson Educational, Inc.

Blumberg, B., Copper, D.R. & Schindler, P.S. (2008). *Business Research Methods, Third European Edition*, New York: McGraw-Hill Education.

Bryman, A. & Bell, E. (2011) *Business Research Methods, Third Edition*. Oxford: Oxford Univ. Press

Consultancy.uk. (2015). *Swedish consulting market grows to 800 million euro*. Hämtad 2016-04-04, från <http://www.consultancy.uk/news/2417/swedish-consulting-market-grows-to-800-million-euro>

Dawson, G.S. Watson, R.T. & Boudreau, M-C. (2010). Information Asymmetry in Information Systems Consulting: Toward a Theory of Relationship Constraints. *Journal of Management Information Systems*. 27(3), ss. 143-178. DOI: 10.2753/MIS0742-1222270306

Dewulf, G. & Kadefors, A. (2012). Collaboration in public construction—contractual incentives, partnering schemes and trust, *Engineering Project Organization Journal*, 2(4), ss. 240-250, DOI: 10.1080/21573727.2012.684876

Eriksson, J. (2015, 27 november). Upphandling - Inget för småföretag. *Inköpsrådet*. Hämtad 2016-05-16, från <http://inkopsradet.se/statistik/upphandling-infor-smaforetag/>

Heritage, J. (1984). *Garfinkel and ethnomethodology*. Cambridge: Polity.

Jensen, M.C. & Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*. 2(4), ss. 305-360, DOI: 10.1016/0304-405X(76)90026-X

Joslin, R & Müller, R. (2016). The relationship between project governance and project success. *International Journal of Project Management*. 34(4), ss. 613-626. DOI: 10.1016/j.ijproman.2016.01.008

Kadefors, A. (2008). Contracting in FM: collaboration, coordination and control, *Journal of Facilities Management*, 6(3) ss. 178 - 188. DOI: <http://dx.doi.org.ezproxy.ub.gu.se/10.1108/14725960810885943>

Kadefors, A. (2005.) Fairness in interorganizational project relations: norms and strategies. *Construction Management and Economics*, 23(8), ss. 871-878, DOI: 10.1080/01446190500184238

Konkurrensverket. (2014). *Vad är ett ramavtal?* Hämtad 2016-05-16, från <http://www.konkurrensverket.se/fragor-och-svar/vad-ar-ett-ramavtal/>

Konkurrensverket. (2015). *Trendspaning: mellanhänder i upphandling*. Hämtad 2016-05-18, från <http://www.konkurrensverket.se/nyhetsbrevsartiklar/konkurrensverket-trendspanar/>

Lukkarinen, J & Jönsson, S. (2014). *Siffror och fakta om offentlig upphandling: statistik om upphandlingar som genomförst under 2013* (Rapport, 2012:1). Stockholm: Konkurrensverket.

Malmqvist, M. (2016, 4 februari). Så pressar små kommuner de stora it-leverantörerna. *Computer Sweden*. Hämtad 2016-05-06, från <http://computersweden.idg.se/2.2683/1.649207/kommuner-pressar-it>

SFS 2007:1091 *Lag om offentlig upphandling* Stockholm: Finansdepartementet UR

Sharma, A. (1997). Professional as Agent: Knowledge Asymmetry in Agency Exchange. *The Academy of Management Review* , 22(3), ss. 758-798. DOI: 10.5465/AMR.1997.9708210725

Shavell S. (1979) Risk Sharing and Incentives in the Principal and Agent Relationship. *The Bell Journal of Economics*. 10(1), ss. 55-73. DOI: 10.2307/3003319

Stadsrevisionen Göteborgs Stad. (2015). *Konsultanvändning i Göteborgs Stad - granskning av effektiv och ändamålsenlig konsultanvändning*. Göteborg: Stadsrevisionen Göteborgs Stad

Stockholms Stad. (2016). *Upphandlingsverktyg*. Hämtad 2016-05-23, från <http://www.stockholm.se/Flash/Upphandlingsverktyg/index.html>

TT (2016, 16 mars). Af bröt mot upphandlingslagen. *Göteborgs-Posten*  
Hämtad 2016-04-06, från <http://www.gp.se/nyheter/sverige/af-br%C3%B6t-mot-upphandlingslagen-1.36136>

Walsh, J.P. and Seward, J.K. (1990). On the efficiency of internal and external corporate control mechanisms. *Academy of Management Review*. 15(3), ss. 421-458. DOI: 10.5465/AMR.1990.4308826

Zirn, T. (2013). Vinner upphandlingen med enkronaskonsulter. *Upphandling 24*. 19 september. <http://upphandling24.se/vinner-upphandlingen-med-enkronaskonsulter/>