

Utkontraktering av offentliga tjänster och dess påverkan på privata utförare -

ur ett samhällsplanerings- och bevakningsbranschperspektiv

Philip Brink
Isabelle Öberg

Civilekonomuppsats, IKE

Höstterminen 2012

Handledare: Olle Högberg, Roland Almqvist och Niklas Wällstedt

English title: Outsourcing of public services and its effects on private providers- from the aspects of community planning- and the security industry.



Stockholms
universitet

Företagsekonomiska institutionen

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	2
ABSTRACT	3
1. INLEDNING	4
1.1 BAKGRUND	4
1.1.1 Offentlig sektor	4
1.1.2 Förändringsreform- New Public Management	4
1.1.3 Konkurrensutsättning och kontrakt.....	5
1.1.4 Relationen mellan den offentliga- och den privata sektor.....	5
1.2 PROBLEMFORMULERING	6
1.2.1 Problemdiskussion	6
1.3 FORSKNINGSPRÅGOR	9
1.4 SYFTE.....	9
1.5 DISPOSITION.....	10
2. LITTERATURSTUDIE	11
2.1 NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	11
2.1.1 Bakgrunden till uppkomsten av New Public Management.....	11
2.1.2 Utfall av förändringsreformen	12
2.1.3 Beställar- och utförarmodellen - effekter på privat sektor.....	12
2.2 BAKGRUND TILL KONKURRENSUTSÄTTNINGEN.....	13
2.3 GENERELL KRITIK MED HÄRLEDNING TILL REFORMERNAS UTFALL	13
2.4 POSITIVA EFFEKTER.....	14
2.5 KONTRAKTSUTFORMNING	14
2.5.1 Utkontrakteringens legitimitetssvårigheter	16
2.5.2 Regleringar och ansvarsroller	17
2.5.3 Samhällsperspektiv och fastprisuppdrag	17
3. TEORETISKT PERSPEKTIV	20
3.1 Principal-agentteorin.....	20
3.2 Beställar- och utförarmodellen.....	21
3.3 Frihet- och fastprismodellen	22
4. KONKLUSION	23
5. FORSKNINGSAKSATS	26
5.1 INTRODUKTION OCH TILLVÄGAGÅNGSÄTT	26
5.1.1 Epistemologi.....	27
5.1.2 Positivism	27
5.1.3 Hermeneutik.....	27
5.2 TEORI OCH PRAKTIK	28
5.2.1 Induktion och Deduktion.....	28
5.2.3 Abduktion.....	28
5.3 FORSKNINGSMETOD OCH STRATEGI.....	28
5.4 METOD OCH DATA	29

5.5 VALIDITET, RELIABILITET OCH KÄLLKRITIK.....	29
5.6 KVANTITATIVA INSAMLINGSMETODER	30
5.7 KVALITATIVA INSAMLINGSMETODER	31
5.8 ETISKA ASPEKTER	31
6. EMPIRI	32
6.1 SEMI-STRUKTERADE INTERVJUER MED SAMHÄLLSPLANERINGS- OCH BEVAKNINGSBRANSCHEN	32
6.1.1 Respondent 1 – Affärsområdeschef Bevakning.....	32
6.1.2 Respondent 2 – Koncernekonomichef Bevakning	33
6.1.3 Respondent 3 – Avdelningschef Samhällsbyggnad.....	34
6.1.4 Respondent 4 – Erfaren uppdragsledare Samhällsbyggnad.....	35
6.1.5 Respondent 5 – Regionchef/affärsområdeschef Samhällsbyggnad.....	36
6.1.6 Respondent 6 – Verkställande Direktör Samhällsbyggnad	38
6.2 DOKUMENTSTUDIE.....	38
7. ANALYS	39
7.1 TOLKNING AV INTERVJUERNA.....	39
7.1.1 Offentliga sektorn som kund.....	39
7.1.2 Konkurrenssituation och upphandling.....	41
7.1.3 Effektivisering.....	41
7.1.4 Risk och kvalitet.....	43
7.2 TOLKNING AV DOKUMENTSTUDIE	43
8. SLUTSATS.....	44
8.1 SLUTSATS.....	44
8.2 FÖRSLAG PÅ VIDARE FORSKNING.....	45
9. KÄLLFÖRTECKNING.....	45
BILAGOR	48
BILAGA 1 LITTERATURSTUDIE.....	48
2.1.2 Utfall av förändringsreformen	48
BILAGA 2 LAGEN OM OFFENTLIG UPPHANDLING.....	48
BILAGA 3 EMPIRI.....	50
6.1.1 Respondent 1 – Affärsområdeschef Bevakning	50
6.1.2 Respondent 2 – Koncernekonomichef Bevakning	52
6.1.3 Respondent 3 – Avdelningschef Samhällsbyggnad.....	53
6.1.4 Respondent 4 – Erfaren uppdragsledare Samhällsbyggnad.....	55
6.1.5 Respondent 5 – Regionchef/affärsområdeschef Samhällsbyggnad.....	57
6.1.6 Respondent 6 – Verkställande Direktör Samhällsbyggnad	59
BILAGA 4 INTERVJUGUIDE	62

Sammanfattning

Utkontrakteringen utav offentliga tjänster på privata utförare kan ses som ett steg av New Public Management-reformen, som syftade till att effektivisera den offentliga sektorn. Offentlig sektor anammade strategier och styrsätt ifrån den privata sektorn, i syfte för att uppnå dess mål. Detta effektiviseringssteg ifrån privat sektor till offentlig sektor har väckt funderingar om det kan vara så att offentlig sektor även påverkar den privata sektorn, i form av olika effekter och om dessa bidrar till att i sin tur effektivisera de privata utförarna. Tidigare forskning fokuserar inte så mycket på detta område, vilket gör att det finns ett kunskapsgap.

Uppsatsen fokuserar på beställar- och utförarmodellen, vars huvudsyfte var att skapa marknadsincitament och öka effektiviteten av offentlig sektor, och genom kontrakt reglera detta. Vidare ligger intresset på att försöka skildra denna aspekt utifrån kontraktrelationerna inom principal- och agentteorin.

Sex semi-strukturerade intervjuer av personer med ledande befattningar inom samhällsplaneringsbranschen och bevakningsbranschen utfördes, tillsammans med en mindre dokumentstudie avseende avropsavtal inom samhällsplaneringsbranschen. Gemensamt för dessa branscher är att de har offentliga beställare, kännetecknas av en hård konkurrenssituation som är baserad på lägsta-priskriterier, samt använder sig utav löpande räkning.

Slutsatserna indikerar på att en stor frihet i kontrakten mellan beställare och utförare skulle medverka till att privata utförare kan utföra tjänsterna utifrån ett effektivt och anpassat sätt, än att vara styrt utifrån kontrakt. Fastprisuppdrag lyfts också fram som en åtgärd som skulle göra att utförare kan ta betalt för mervärdet i uppdrag. Därav skulle det göra att utförarna erhåller större incitament till att utföra effektiviseringsåtgärder inom sin egen verksamhet, samt utrymme för innovationer. Slutligen lyfts det fram att offentliga beställare bör sätta kvalitetsaspekten i ett större fokus och öka dess kompetens och branschkunskaper inom upphandlingar och kontrakt.

Nyckelord

Privata utförare, effektivisering, beställare- och utförare, fastpris, kontrakt, offentlig sektor, New Public Management

Abstract

Outsourcing out public services to private providers can be seen as a step of the New Public Management reform, which aimed to streamline the public sector. Public sector embraced strategies and control options from the private sector, in order to achieve its objectives. This streamlining move from the private sector to the public sector has attracted interest if it can be that the public sector will also affect the private sector, regarding different effects and whether these contribute to improve the efficiency of private providers. Previous research does not focus so much on this area, which means that there is a knowledge gap.

The paper focuses on the purchaser- and provider split model, whose main objective was to create market incentives and increase efficiency of public sector, and combined with a contractual agreement it would also be manageable. Furthermore the interest of trying to portray this aspect from contract relations can be described from the principal and agent theory.

Six semi-structured interviews of individuals with senior positions in community planning industry and the security industry was conducted, along with a smaller document study on blank purchase agreements in the community planning industry. Common to these industries is that they have public clients, is characterized by fierce competition that is based on the lowest price criteria, and the usage of time and material contract.

The findings indicate that a great deal of freedom in the contracts between purchasers and providers would enable private providers to perform services by an efficient and adapted manner, than to be governed by contracts. Fixed-price contracts (lump sum contracts) are also highlighted as a measure that would allow providers to charge for value added in the mission. Hence, it would mean that providers would receive greater incentives to perform efficiency measures within their own operations, as well as space for innovation. Finally, it is depicted that public clients should put the quality aspect of a wider focus and enhance its expertise and industry knowledge in procurement and contracts.

Keywords

Private providers, effectiveness, purchaser- and provider split model, fixed-price contracts, contracts, public sector, New Public Management

1. Inledning

Kapitlet inleds med en introduktion om de ämnen studien kommer att behandla. Detta innefattar en kort beskrivning av den offentliga sektorn, samt övergripande information om den förändring som har kommit att ske under New Public Management-reformen. Det som förknippas med denna förändringsreform är kontraktsutformning, en beställar- och utförarrelation mellan offentlig sektor och näringslivet, och slutligen konkurrensutsättning. Denna introduktion leder till problematisering och en diskussion. Frågeställning, syfte och disposition avslutar kapitlet.

1.1 Bakgrund

1.1.1 Offentlig sektor

Den offentliga sektorn finansieras i stort sett uteslutande av skatter; en enorm summa motsvarande halva Sveriges BNP (ekonomifakta, 2012). Av den sammanlagda sysselsättningen i Sverige är närmare 37 procent anställda inom den offentliga sektorn (ekonomifakta, 2012). I det demokratiska Sverige där medborgarna finansierar stor del av den offentliga sektorn, är intresset för att förvaltningen sker på ett önskvärt sätt. Ett önskvärt sätt är dock en definitionsfråga samt individuellt baserad, vilket har resulterat i diskussioner och meningsskiljaktigheter inom många av de områden politiker beslutar om, rörande hantering av resurser inom den offentliga sektorn.

1.1.2 Förändringsreform- New Public Management

Under de tre senaste decennierna har den offentliga sektorn stått inför stora förändringar vad beträffar hantering av de offentliga resurserna (Almqvist, 2006). Förändringen kom under tidigt 1990-tal att myntas av Christopher Hood under ett samlingsbegrepp känt som "New Public Management" (NPM) (Lapsley, 2008). Detta är ett begrepp där innebörden har definierats på flera olika sätt. Hood (1995) har bland annat förklarat innebörden med att skillnader mellan den offentliga- och den privata sektorn allt mer suddas ut och fokusering flyttas från styrningar av processer till ett större ansvar över målformulering, samt uppföljning av måluppfyllelse. Almqvist (2006) anger NPM som att bestå av många skilda idéer och teorier hämtade från det privata näringslivet, vilket även beskrivs av Hood (1995). Från tidigare forskning har det påpekats att NPM har två ideal; ett företagsorienterat och ett marknadsorienterat ideal (Almqvist, 2006). Det förstnämnda är när det privata företaget är förebilden, och det senare då marknaden är förebilden med dess många aktörer (Almqvist, 2006). Trots olika definitioner av NPM går det att beskriva denna reform som att innefatta effektivitetsåtgärder, med fokus på klara och tydliga mål med hjälp av influenser från det privata (Almqvist, 2006). Helheten av NPM är därmed en rad utav olika förändringar som skett, ekonomiska och administrativa, med syfte att skapa effektivitet i form av en explicit kostnads- och kvalitetsinriktning.

1.1.3 Konkurrensutsättning och kontrakt

NPM som effektiviseringsreform ställde stora krav på offentlig sektor, där konkurrensutsättning och kontraktstyrning var delar som syftade till att hantera och effektivisera den. Huvudfokus riktades på att utkontraktera delar utav offentlig verksamhet på privata aktörer, vilket resulterade i större uppmärksamhet på kontraktutförningen (Mulgan, 2006; Butler, 2003). Innan ett kontrakt upprättas mellan parterna skapas ett förfrågningsunderlag som läggs ut och oftast resulterar i att en konkurrensituation uppstår mellan potentiella utförare. Konkurrensutsättning kan förklaras ur ett företagsekonomiskt perspektiv som det främsta sättet att få mest värde för pengarna, och att verksamheten på så sätt blir kostnadseffektiv (Boyne, 1998; Bailey, 1999, Almqvist, 2006, s. 39). Andrews och Moynihan (2002) tillägger att konkurrensutsättningen är en utav de främsta styrmedel som bidrag till de största effektiviseringarna.

1.1.4 Relationen mellan den offentliga- och den privata sektor

En vanlig modell inom den offentliga sektorn för relationsskapandet mellan beställare och utförare är den så kallade beställar-utförarmodellen (BUM) (Kastberg och Siverbo, 2008). Modellen används tillsammans med det kontrakt som utformas enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) (se bilaga 2 för mer information), för att reglera respektive aktörs ansvar, men även för att sammanlänka dess intressen och skapa harmoni med syfte att uppnå olika mål (Gauld, 2007). Modellen innebär i sin helhet att man skiljer på beställaren och utförarens roller för att på så sätt uppnå bästa möjliga effektivitet. Beställarens uppgift är att formulera klara och tydliga mål samt följa upp dessa som utföraren sedan skall rätta sig efter och se till att uppnå (Almqvist, 2006). Dock förespråkas den privata utförarens egna valda metoder för hur uppdragen skall genomföras (Almqvist, 2006), vilket kan te sig problematiskt utifrån ett beställarperspektiv, med hänsyn till kontroll och risktagande.

Utifrån beställar-utförarmodellen tycks den offentliga sektorn ha en viss övervakande roll, där tydliga definitioner uppställs, vilket den privata aktören skall efterfölja för att kunna leverera tjänsten på ett sätt som om den offentliga sektorn hade utfört det själv. Huvudfokus ligger på att utföra tjänsten till medborgarna med största möjliga kvalitet och lägsta kostnad. Tanken bakom NPM kan definieras utifrån att den privata aktören skall stå som förebild för den offentliga sektorn, trots hänsynen till de särpräglade vinstkraven och strategierna. För den privata sektorn är vinstkraven drivande, medan det primära inom det offentliga är värde för medborgarna. Därav finns det en problematik som hänförs till relationen mellan beställare och utförare, men även hur privat sektor skall kunna upprätthålla sin roll som förebild. Utifrån denna aspekt ligger beställar- och utförarmodellen till grund för denna uppsats och det empiriska material som insamlats.

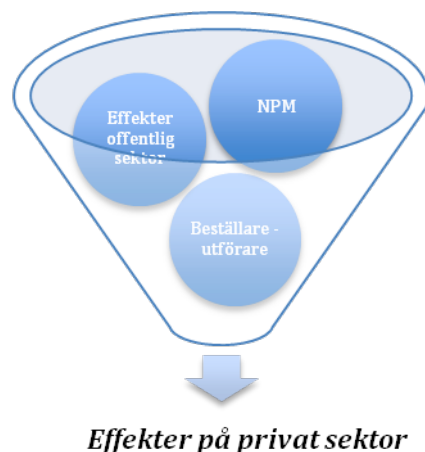
1.2 Problemformulering

1.2.1 Problemdiskussion

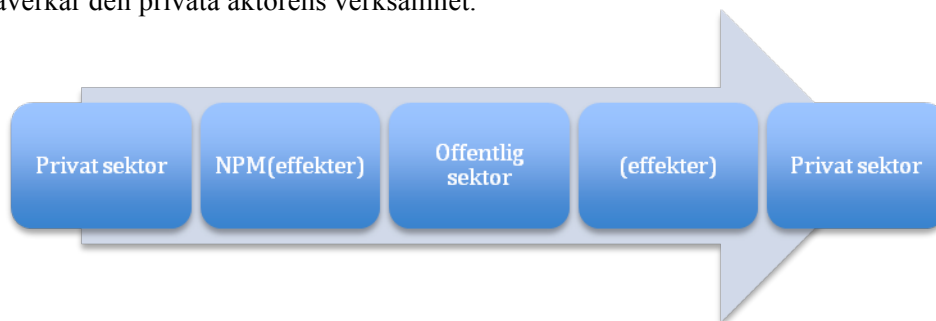
1.2.1.1 NPM – tidigare forskning

Konkurrensutsättning och kontraktsstyrning har erhållit stor uppmärksamhet genom NPM-reformens intågande (Hood, 1995; Diefenbach, 2009), där syftet var att skapa ”värde för pengarna” inom offentlig sektor, vilket gjort att privata utförare har fått en större roll i utförandet av tjänster till medborgarna. Tidigare forskning har lagt stor vikt till att skildra denna relation och effektiviseringsåtgärder utifrån branscher som skola och sjukvård. Dessa branscher kan kännetecknas av att vara komplexa med hänsyn till etiska aspekter (van Thiel och Leeuw, 2002), där Kastberg och Siverbo (2008) beskriver hur kostnads- och effektiviseringsåtgärder varit svåra att genomföra inom sjukvården, där utfallen har utmynnats i bortprioriterade patienter och minskad legitimitet gentemot medborgarna. Siverbo (2004) och Mulgan (2006) beskriver också att det finns brister i kontraktens utformning och regleringar, där det förekommit kompetensbrister vid upphandlingsprocessen och informella kontraktsbeskrivningar som resulterat i svårigheter för den privata utföraren att utföra tjänsten. Vinstsyftet inom privata organisationer har även uppkommit som ett problem när den offentliga sektorn lägger ut offentliga tjänster på den privata sektorn; Sims (1992) visar i sin forskning att privata organisationer ofta belönar beteenden som går emot etiska normer och standarder för att kunna göra vinst. Diefenbach (2009) förklarar detta beteende genom att påpeka att privata organisationer inte besitter samma etiska beteende som finns inom den offentliga sektorn. Offentliga organisationer är mer baserade i relation till sociala normer av etik och icke vinstdrivande karaktär (Diefenbach, 2009).

Tidigare forskning inom NPM omfattar bland annat problematiken med att implementera ett företagsekonomiskt förhållningssätt inom skola och sjukvård, i synnerhet inom den offentliga sektorn. De forskningsbidrag som finns lägger stor vikt på att skildra hur dessa effektiviseringsåtgärder resulterat i olika effekter på beställaren men än mindre på effekterna på privat sektor som utförare.



Effekter på privata utförare med offentlig sektor som kund förekommer främst genom konkurrensutsättning men det intressant är att kunna förstå och belysa vilka andra effekter som sker. Det går att göra ett antagande om att privat sektor påverkar offentlig sektor som i sin tur påverkar privat sektor. Diefenbach (2009) skildrar hur privata utförare var tvungna att effektivisera sin verksamhet för att möta anbudskonkurrensen som den offentliga sektorn utsätter privata aktörer för, som i slutändan kunde resultera i att båda parter kunde nå en effektiv och hållbar förändring. Om Diefenbach (2009) har rätt i att den privata utförarens verksamhet kommer att behöva förändras genom effektivisering, kan ett antagande göras om att den offentliga sektorn har en viss överordnad roll i relationsskapet med privata aktörer. Antagandet görs på grund av att offentlig sektor styr den privata sektorn till någon form av förändring. Att samtidigt beakta att NPM från början var en förändringsreform för- och inom den offentliga sektorn, med inspiration från det privata näringslivet, verkar det nu ha gått ett steg längre till att offentlig sektor påverkar den privata aktörens verksamhet.



Med hänsyn till tidigare forskningsbidrag avseende inverkan på offentlig sektor utav NPM, går det att tyda ett kunskapsgap för de effekter som sker på privat sektor. Detta kunskapsgap är utifrån NPM-debatten väl värd att belysa, främst för att skildra en bransch som inte behandlar skola och sjukvård. Langford, Kennedy, Conlin och McKenzie (2003) skildrade hur graden av fastpris och frihet i kontrakten kunde resultera i positiva effekter för privata utförare, i samband med projektering och konstruktionen av en motorväg. Dessa två centrala delar i kontraktet gjorde att den privata utföraren kunde utföra tjänsten 11 % mer kostnadseffektivt än om det hade utförts i offentlig regi. Gradens av frihet i kontrakten och fastpris tenderar att vara av stor vikt vid hur beställar- och utförarmodellen skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt, men även för de effekter de har på de privata utförarna. Antagandet utifrån studien av Langford et al. (2003) skulle därför betyda att mindre styrning från offentlig sektor och större del fastprisuppdrag skulle öka effektiviteten och ge större innovationsutrymme för privata utförare. Detta antagande stöter stundvis på en viss kritik utifrån agentteorin som skildrar förhållandet mellan principalen och agenten i ett kontraktsförhållande, och beskriver riskerna med att utkontraktera en verksamhet och rädslan att utforma kontrakten på ett felaktigt sätt (Gauld, 2007). Ur denna aspekt går det ytterligare att tydliggöra kunskapsgapet som finns inom tidigare forskning, och dess relevans för denna uppsats.

1.2.1.2 Effekter utav offentlig upphandling

Informationsasymmetrin mellan privat och offentlig sektor förstås genom beställar- och utförarmodellen (Kastberg och Siverbo, 2008), och tillsammans med LOU skall den utförare som matchar anbud med förfrågningsunderlaget bäst få utföra tjänsten (Konkurrensverket, 2012). Relationsskapet har som vi nämner ovan har framför allt upplevts problematiskt inom skola och sjukvård. En stor del utav den tidigare av forskningen har därav behandlat dessa relativt svårsmätbara branscher. Med härledning till detta är det intressant för uppsatsen att belysa utfallen av effektiviseringsåtgärderna i mindre subjektivt komplexa branscher. Med mindre komplex definieras det att kvalitetssäkringar och bedömningar är något så när standardiserade, och behandlar fasta materiella ting. För att fylla ut det rådande kunskapsgap som finns avseende tidigare forskning har det till uppsatsens intresse valts att skildra effekterna på privata utförare utifrån samhällsplaneringsbranschen och bevakningsbranschen.

Samhällsplanering och stadsplaneringstjänster är ett område som väldigt ofta är konkurrensutsatt och utlagd av den offentliga sektorn. Projekt, finansierade av skattemedel ligger i medborgarnas intresse att utföras på ett friktionsfritt- och kostnadseffektivt sätt som möjligt. LOU styr denna relation, med fokus på beställar- och utförarmodellen, vilken har inte fullt nämnts i tidigare teori avseende samhällsplaneringsbranschen. Denna bransch är även hårt kontraktstyrd utifrån offentliga beställare, samt att projekten oftast sker på löpande räkning. Bevakningsbranschen är även en bransch som även är hårt konkurrensutsatt och kännetecknas utifrån en låg prisbild med timarvoden. Detta förefaller därför som intressanta branscher att belysa och se hur beställar- och utförarmodellen fungerar, samt vilka effekter som sker på de privata utförarna utifrån ovannämnd problematik.

1.2.1.3 Den privata utförarens verksamhet i förändring?

Langfort et al. (2003) talar om vissa svagheter som den offentliga sektorn innehar vid utläggning av offentliga tjänster på den privata sektorn; ur en riskaspekt menar Langford et al. (2003) att offentlig sektor lägger mindre vikt på att bedöma de risker som finns med att lägga ut verksamheten på privata utförare. Bland annat krävs det att kontraktens utformning måste innehålla noggranna regleringar om hur tjänsten skall utföras (Mulgan, 2006), där privata utförares vinstkrav inte bör inverka på utförandet av tjänsten. Ormsby (1998) hävdar dessutom att olika branscher karaktäriseras som mer eller mindre lämpade för utkontraktering, där sjukvården inte får påverkas utav explicita kostnadsfokuseringar som går ut över kvalitén. Kompetensen på de som upphandlar en tjänst och utformar kontrakten kan därför ifrågasättas utifrån vem som har störst kunskap om tjänsteutövandet (Kastberg och Siverbo, 2008).

1.3 Forskningsfrågor

- *Hur påverkas privata utförare av utkontrakteringen utav offentliga tjänster, och hur kan det bidra till en gynnsam relation?*
- *Hur skall kontrakten vara utformade för att privata utförare skall kunna sköta sin verksamhet effektivare?*

1.4 Syfte

Syftet med denna uppsats är att belysa och skildra det kunskapsgap som finns avseende tidigare forskning om hur privata utförare påverkas av att ha offentlig sektor som kund. Uppsatsen syftar även till att kunna förstå hur kontrakten skall vara utformade för att samarbetet mellan beställare och utförare kan ske på ett friktionsfritt sätt. Intresset ligger även på att utav de kontraktsmässiga regleringar som finns, erhålla en ökad förståelse hur konkurrensutsättningsåtgärderna inom NPM-reformen har fungerat och vad det fått för påverkan hos utförare i dess olika branschtillhörigheter.

1.5 Disposition

Avsnitt	Beskrivning
1. Introduktion	Avsnittet innehåller introduktion, bakgrund, problemformulering, forskningsfrågor och syfte.
2. Litteraturstudie	Avsnittet presenterar tidigare studier och forskning inom ämnet.
3. Teoretiskt perspektiv	Avsnittet behandlar vilket teoretiskt ramverk som är av intresse.
4. Konklusion	Avsnittet behandlar den analysmodell som används utifrån det teoretiska ramverket.
5. Forskningsansats	Avsnittet behandlar val av metod, vetenskapligt förhållningssätt, forskningsmetodik och källkritik.
6. Empiri	Avsnittet presenterar insamlat empiriskt datamaterial.
7. Analys	Avsnittet behandlar tillämpningen av analysmodellen på insamlat empiriskt datamaterial, samt diskussion av analysens resultat.
8. Slutsats	Avsnittet presenterar slutsatserna utifrån analysen, samt förslag på vidare forskning.
9. Källförteckning	Avsnittet presenterar vilka källor som använts i uppsatsen.
10. Bilagor	Kompletterande bilagor för utvalda avsnitt i uppsatsen; litteraturstudie, LOU, empiri och intervjuguide.

2. Litteraturstudie

I detta kapitel redogör vi för den teoretiska litteratur vi använt oss utav i vår studie. Inledningsvis börjar vi med att presentera huvudämnet som är bakgrunden till uppkomsten av forskning inom området, nämligen NPM. Vidare följer en genomgång av den tidigare forskning som gjorts inom området för konkurrensutsättning, kritik mot förändringsreformen, positiva aspekter av organisationsförändring, innebörden- samt utfall av kontraktsutformning, och även effekter ur ett samhällsperspektiv.

2.1 New Public Management

2.1.1 Bakgrunden till uppkomsten av New Public Management

"Removing differences between the public and the private sector and shifting the emphasis from process accountability towards a greater element of accountability in terms of result" (Hood, 1995, s.95).

Citatet är en av många försök att beskriva den förändring som kom att ske inom den offentliga sektorn under 1980-talet, och som än idag genomsyrar den. Trots avsaknaden av en strikt definition för innebörden av förändringen benämns samlingsbegreppet som NPM. Många av forskarna torde dock vara överens om att förändringen kom att ske med influenser från näringslivet; Hood (1995) och Almqvist (2006) anger att förändringen består av många skilda idéer och teorier hämtade från den privata sektorn. Adcroft och Willis (2005) kom även att skildra NPM-reformens intågande som influenser och användandet utav olika metoder, som skulle verka till förändring.

Huvudargumenten till behovet av förändring har beskrivit den offentliga sektorn som trögriktig och svårhanterlig, och olika delar utav den har blivit mer utsatta för effektivitetsåtgärder, till exempel sjukvården (Rich, 2005; Minelli et al., 2008). Större behov och en omfattande resursplanering har bidragit till att resultatmått och ett bredare redovisningsansvar har legat till grund för de styrsystem (Management Control Systems, MCS) som offentlig sektor har infört. Verbeeten (2010) menar på att effektiviseringsåtgärderna är starkt kopplade och hämtade från den privata sektorns organisationskultur. Tillsammans med Bunce et al. (1995; Malmi och Brown, 2009) beskriver Verbeeten (2010) att signifikant för de flesta styrsystem har budgetstyrning legat till grund för organisationsutformningen. Hood (1995) instämmer och beskriver budgetstyrning som ett naturligt steg i beslutsfattandet, och stödjer begreppskonceptet "ekonomisk rationalism".

2.1.2 Utfall av förändringsreformen

Utfallet av NPM-reformen avseende effekterna på offentlig sektor beskrivs i bilaga 1, och kan med fördel läsas för att erhålla en djupare förståelse. Detta kan motiveras med att effekterna på offentlig sektor inte står i fokus för uppsatsens syfte.

2.1.3 Beställar- och utförarmodellen - effekter på privat sektor

Hood (1995) framhäver att NPM inte har implementerats på det sätt som en gång var tanken; omstruktureringar och strävan mot effektivitetsmål och kostnadseffektiva lösningar har lett till att NPM-fenomenet karaktäriseras av en konkurrensutsatt, fragmenterad organisation, styrt efter prestation. Beställar- och utförarmodellen har legat till grund för en stor omstrukturering i offentlig sektor, där sjukvården erhållit stor uppmärksamhet av dess implementering (Diefenbach, 2009). Adcroft och Willis (2005) och Minelli et al. (2008) menar på att två tredjedelar av alla beslutsfattare inom vård och skola tillämpar någon form av resultatmåt i verksamheten, vilket kan förklaras utifrån varför dessa branscher uppmärksammas och varför beställar- och utförarmodellen har fått fäste inom dessa. Siverbo (2004) skildrar modellens implementering, både i Sverige och Storbritannien, som bidragande till en större förståelse om effektiviteten i organisationen; i Storbritannien skulle beställar- och utförarmodellen bidra till att lyfta fram och skapa marknadsincitament och effektivisera sättet att utföra arbetsmomenten på. Huvudargumenten i fokus var effektivitetsmålen, och genom kontraktsstyrning skulle dessa mål styras och hanteras. Offentlig sektor skulle nu utkontraktera sin verksamhet på privata utförare, och genom olika övervakande säkerhetsfunktioner, kontrollera att det utfördes korrekt.

Siverbo (2004) lyfter fram problematiseringen angående kopplingen till medborgarnas intresse, som ibland blir lidande utav kompetensbrister i kontraktutförningen, vilket även delas av Minelli et al. (2008). Kompetensbristerna påverkar därför kontraktutförningen, vilket leder till att privata utförare ibland tvingas tolka uppdragen, och att kontraktet i viss mån styr hur det skall utföras, vilket inte alltid är effektivt för utföraren (Minelli et al. 2008).

Osäkerheten kring införandet av NPM-reformerna beskrivs av Kastberg och Siverbo (2008) och Hood (1995). NPM-reformerna kan karaktäriseras som fragmenterade och termen "kvasi" kan ses som en indikator för något som utskiljer sig. Med härledning till den offentliga sektorns styrsätt bör dessa kvasi-marknader styras och kontrolleras genom specifik lagstiftning som stöds och kontrolleras för att motverka osäkerhet. Kastberg och Siverbo (2008) menar dock att detta inte sker naturligt, utan snarare måste skapas och underhållas (kontrakt, och regleringar så som LOU).

2.2 Bakgrund till konkurrensutsättningen

Andrews och Moynihan (2002) har skildrat att konkurrensutsättningsaspekten som en utav de mest effektiva av olika effektiviseringsreformer. Konkurrensutsättning kan beskrivas som utkontrakteringen av en verksamhetsgren till lägsta pris eller bästa helhetslösningen, med influenser från näringslivet. Genom ett förfrågningsunderlag erbjuds privata utförare att inkomma med anbud, som sedan bedöms och behandlas. Van Theil och Leeuw (2002) beskriver denna beställar- och utförarmodell som tämligen effektiv, och varför den offentliga sektorns reform var nödvändig skildras genom ett citat från Jim Flanagan, statsrevisor i Phoenix:

”No reporting process, auditing procedure, or budget procedure has ever gotten a public organization to put anywhere near the energy into improvement that competition has”
(Andrews och Moynihan, 2002, s.284).

Sett till offentlig sektors effektiviseringar i bland annat kontrakten har också nya krav ställts på att de privata utförarna skall kunna uppfylla dem (Siverbo, 2004, Minelli et al., 2008, van Theil och Leeuw, 2002). Kontraktstyrning är en utav de styrmedel eller övervakande funktioner som offentlig sektor använder sig utav, vilket bör innehålla de prestationskrav som bör efterföljas och utförda av utföraren (övervakande funktionen).

2.3 Generell kritik med härledning till reformernas utfall

NPM-reformerna i offentlig sektor har påverkat den i flera olika led, vilket har resulterat i en rad omstruktureringar i organisationen. Beställar- och utförarmodellen har bidragit till en variant av effektiviseringsåtgärd som krävt stora resurser angående kontraktutförningen och kontrolluppföljning. Implementeringen och utfallet av denna effektiviseringsåtgärd kan diskuteras utifrån flera aspekter, där modellen beskrivs som mer eller mindre väl anpassad. Ormsby (1998) menar på att införandet av beställar- och utförarmodellen inte kan kritiseras bara för att den offentliga sektorn inte har implementerat modellen på rätt sätt, vidare menar artikelförfattaren att modellen är bättre anpassad inom vissa enklare verksamheter, exempelvis industriella, där det inte finns samma subjektiva mätning på exempelvis kvalitet samt inte är en klar parallell till den privata sektorn. En utav problemen som uppkommer kan bland annat vara att det görs för tidiga bedömningar utifrån om modellen har bidragit till de specifika utfallet som var önskat.

Med hänsyn till utfallen av den offentliga sektorns tillvaratagande av privata organisationsstrategier, bör det ifrågasättas om detta styrsätt verkligen är bäst lämpat för offentlig sektor. Lärdom av misstag och prövning nya taktiker är troligtvis det enda tillvägagångssättet för att komma fram till en hållbar styrstrategi, och genom att experimentera med dessa kan man tillhandahålla mest kvalitet i relation till pris (Ormsby, 1998). En utav de interna svagheter med modellen som också bör tas i beaktning är

bristen på empiriskt material som belägger dess funktion. Beställar- och utförarmodellen kan ses som bäst implementerad när en fungerande marknad försöks efterliknas. När hänsyn måste tas till etiska aspekter och legitimitet, krävs ett större regelverk samt kontroll för att tillvarata medborgarnas intressen. Ur denna synvinkel finns det ett kunskapsgap som alltså måste belysas.

2.4 Positiva effekter

Siverbo (2004) skildrar problematiken med beställar- och utförarmodellen, och att den faktiskt har resulterat i en rad förbättringar på flera områden. I termer av effektivitet och kostnadsbesparande åtgärder har modellen påvisat minskade kostnader inom sjukvården. Siverbo (2004) argumenterar dock att verksamhet- och styrningskostnader kan öka till följd, och att i Storbritannien resulterade inte modellen i de utfall man eftersträvade även om de inte föreföll helt bristande heller.

I enighet med Ormsby (1998) menar Siverbo (2004) att det finns en stor skillnad mellan teori och praktik: mer empiriska belegg behövs för att utvärdera modellen, och om den är bättre än andra alternativ som finns tillgängliga. Likväl ligger det ett fokus på att inte förkasta modellens prestationsresultat, utan snarare på grund utav en ny och överlägsen modell. Beställar- och utförarmodellen bör heller inte bli kritiserad för de brister som ligger till följd av att användarna inte följer modellens principer, men om dessa skulle vara orealistiska bör de tas i beaktning. Siverbo (2004) belägger att till grund av att det saknas tillräcklig empirisk forskning avseende modellens effektivitetspåverkan, är det oklart till vilka förändringar som skett. Slutsatsvis belägger Siverbo (2004) att det resulterat i en demokratisk förbättring, bland annat inom svensk sjukvård.

2.5 Kontraktutformning

Kostnadsmedvetenheten har inte alltid stått som första fokus sett från den offentliga sektorn som beställare, utan beställar-utförarmodellen har påvisat konkurrenshämmande brister; privata utförare har ibland på grund av dess kompetens och erfarenhet blivit återvalda som utförare på mer eller mindre vinklade förfrågningsunderlagsgrunder (Langford et al., 2003). Kastberg och Siverbo (2008) som beskriver även svårigheterna med att redogöra för omfattningen i kontraktutformningen, då utförarna ville veta omfattningen på det som skall utföras, vilket beställarna inte alltid själva kunde veta. LOU, som beskriver det regelverk avseende beställar- och utförarmodellen har fått stark kritik för dess ineffektivitet och tidsåtgång, vilket medför att parterna inte alltid följer lagen.

Med härledning till LOU beskriver Kastberg och Siverbo (2008) situationen med ett citat:

”The financial situation has been uncertain which makes it difficult. When the money finally arrives there is a great hurry and competitive tendering takes too long.” (Kastberg och Siverbo, 2008, s. 71)

Mulgan (2006) nämner en viss svårighet med kontraktsskrivningen i relation till den privata sektorn, där aktörernas ansvar måste specificeras på bästa möjliga sätt, för att staten skall kunna stå till svars för den service som de finansierar. En av svårigheterna som beskrivs är att de etik- och moralaspekter som finns inom offentlig verksamhet även måste översättas till den privata utförarens organisation. Mulgan (2006) skildrar i sin artikel de komplikationer i kontraktutformningen när arbetsförmedlingen (Job Network), som privat utförare skulle leverera offentliga tjänster;

”contractors are required to follow a code of conduct that incorporates public service values relevant to service delivery, such as the obligation to treat members of the public ‘with fairness and respect’ and ‘to consider their individual circumstances and backgrounds. Every attempt is being made to encourage private providers to act with the same degree of professionalism as that expected from public servants.” (Mulgan, 2006, s. 56).

Ur en liknande aspekt benämner Diefenbach (2009) problematiken med att den privata aktören inte besitter samma värderingar och etiskt beteende som den offentliga sektorn gör, mestadels på grund av att den offentliga sektorn är mer uppbyggd av etiska normer rörande medborgarintressen, än vinstmaximering. För uppsatsens syfte är denna problematik adekvat att belysa i relationen mellan beställare och utförare, i och med att olika värderingar möjligtvis kan leda till att den offentliga sektorn framför allt fokuserar på att styra mot sina egna mål och värderingar, vilken kan komma att missgynna samarbetet med den privata utföraren.

Med hänsyn till agentteorin följer det att kontraktutformningen är väl implementerad och anpassad för att reglera och kontrollera de olika parternas intressen. Ormsby (1998) nämner att separationen av uppgifter och konkurrensutsättning har sina fördelar; den offentliga sektorn kan med lätt jämföra sina resultatmål och öka sin förståelse för kostnaderna av utförandet av varor och tjänster, vilket kan medverka till bättre bedömningar av medborgarnas skattemedel. Dock kan standardiseringen i jämförbarhet påverka anbuden från privata aktörer och hämma deras konkurrensfördelar.

Siverbo (2004) beskriver att den kritik som observerats inom hälsovården har kännetecknats av informella kontrakt, vilka saknar viktiga regleringar. Kontrakten inom sjukvården skulle specificera vad som krävdes utav utföraren. Kontrakt som baserades på förtroende kom att bli mer viktigt, vilket även speglade följder som att konkurrensutsättningsmarknaden försämrades genom att beställare oftast valde samma utförare till nästa uppdrag. Siverbo (2004) visualiserar även kritiken utifrån ett decentraliserat perspektiv. Den offentliga sektorn skall representera medborgarnas intressen och besitta den kompetens som krävs för att genomföra detta. Genom kontrakt skall det regleras, men i termer av decentralisering i den organisatoriska strukturen är det inte självklart att lokala beslutsfattare inom offentlig sektor klarar av det. Kastberg och Siverbo (2008) menar också på att beställaren måste ta hänsyn till båda parternas

intressen och problem då de implementeras i samma organisation, vilket kan få följder. Om beställarna förhandlar till sig förmånligare kontrakt från utförarna, kan det misslyckas genom att beställarna måste ta hand om konsekvenserna i utförarnas organisation, då kvalitet och pris sällan korrelerar. Till sist fastställer artikelförfattarna att beställare och utförare som styrs ifrån samma regleringar, på lika villkor, resulterar i att beställar- och utförarmodellen aldrig fungerar fullt ut. Sett till förhållandet i olika branscher ställer det krav på beställarna att förstå de privata utförarnas bransch- och konkurrenssituation. Adams och Balfour (2010) och Kastberg och Siverbo (2008) beskriver utfallet av denna process som ett resultat utav nya övervakningsroller, men som dessvärre kan försämra övervakningen utav verksamheten ifall beställaren går in och kontraktstyr ett uppdrag som de inte har full kompetens inom.

2.5.1 Utkontrakteringens legitimitetssvårigheter

Privata utförare eftersträvar att kunna utföra uppdragen så friktionsfritt som möjligt, och enligt de föreskrifter som kontraktet behandlar. Dock så utmynnar delvis den kritik som framkommit i och med NPM, som bristen på hänsyn av de etiska aspekterna i kontraktsstyrning. Ormsby (1998) hävdar att olika branscher är mer eller mindre utsatta för denna komplikation. Sjukvården är oftast förknippad med att vara komplex, där det är svårt att mäta och definiera upplevd kvalitet och resultat, främst på grund utav att den genomsyras av etiska aspekter (van Thiel och Leeuw, 2002; Siverbo, 2004). Sjukvården ställer därför större krav på kontraktens utformning, och med hänsyn till detta bör beställar- och utförarmodellen bidra till att klargöra mål, generera entusiasm, samt förbättra konsumenternas valbarhet; vilket är viktigt för att förbättra offentlig sektors styrning och legitimitetsskapande. Adams och Balfour (2010) beskriver vikten av den etiska problematiken skildrat i en studie om utförare åt den amerikanska försvarsmakten. Artikelförfattarna nämner att en utav de större integritetsriskerna härstammar från att ideologin av privatiseringen inte har samma förankrade skyddsnätsfunktion som den offentliga har, vilket gör att det förekommer en asymmetri angående hänsynen till det etiska. Adams och Balfour (2010) skildrar att Bush-administrationen öppnade dörrarna för utkontrakteringens intågande, där ökad tilltro till kontrakt och global konkurrens spås ha drivit denna utveckling. Därav har förespråkandet för en liten decentraliserad offentlig organisationen med förväntade effektivitetsförbättringar fått större uppmärksamhet än regelstyrda organisationer.

Adams och Balfour (2010) har i sin studie belyst hur situationen ser ut när försvarsmakten i förenta staterna anlitar en privat aktör. Blackwater kan beskrivas som säkerhets/militärföretag som blev kända under Bush-administrationen för dess kompromisslösa brist av etiskt hänsynstagande i sina uppdrag. Kritiken ansågs bland annat komma från brister i kontraktens utformning. Adams och Balfour (2010) styrker detta med att konkludera hur svår kontraktsutformning är mellan olika verksamhetsgrenar och att brister i dessa kan vara dess svaghet. Detta ställer därför stora krav på offentlig sektors kontraktsutformning för att de inte ska förlora legitimitet.

2.5.2 Regleringar och ansvarsroller

Saner (2002) beskriver kritiken om mer omfattande regleringar som befogad; fler offentliga organisationer konfronteras med konkurrensutsättning och strävan efter effektivare styrsätt genomsyrar den ledande diskussionen. Dock så har de positiva resultaten under de senaste 10 åren varit betydligt färre än väntat. Saner (2002) menar att ett för stort fokus har riktats på att kontrollera och styra externa utförare, att den interna kontrollen har reducerats. Vidare påpekar även artikelförfattaren att ingen överenskommen definition av en gemensam kvalitetssäkring existerar. I samförstånd med Demirag och Kahdarro (2008) beskriver Saner (2002) och Adams och Balfour (2010) att den offentliga sektorn har fått en ny övervakande roll, samt att nya standarder behövs för att reglera detta. En utav de mest kända kvalitetsstandarder är bland annat ISO 9000:2000 (reglerar hur väl organisationer kvalitetssäkrar att olika intressenter tillfredsställs utifrån regleringarna), men som tyvärr ibland anses som byråkratisk, där redovisningen oftast blir långdragen och kostsam (Saner, 2002). Kvalitetsuppföljning och styrsystem fokuserar på att tillfredsställa alla inblandande parter, men vilket visar sig i praktiken vara svårt att uppfylla. Saner (2002) menar även på att det bör finnas ett standardiserat system för olika intressenter, vilka bör kontrolleras av revisorer, utan koppling till NPM eller offentlig sektor. Ett styrsystem som kontinuerligt uppdateras och förbättras kan ses som ett konsensusbildande instrument, vilket kan leda till effektiviseringsförbättringar, uteslutet av politiska och subjektiva åsikter som istället styrs av kvalitetsstandardiseringar.

Ward (2007) beskriver att en del utav den kritik som slagit hårt mot beställar- och utförarmodellen är delvis motiverad. I sin studie skildras problematiken utifrån en principal- och agentteoretisk aspekt där resultaten utfallit olika. I enlighet med Saner (2002) och Adams och Balfour (2010) påvisas att det finns en asymmetri angående vilka mål som är primära och hur utförandet av uppgiften skall gå till:

“As for criticisms that NPM hollows out government and undermines democratic principles, the data from the case studies can neither directly affirm nor directly disprove such assertions” (Ward, 2007, s. 646)

Principal- och agentteorin skildrar bland annat den ekonomiska kostnaden för kontrakt, och vikten av att agenten arbetar för principalens intressen. Ormsby (1998) beskriver att konkurrensutsättning har både genererat vinnare och förlorare, vilket kan förstås utav Demirag och Kahdarro (2008) som visar att agentteorin i huvudsak fokuserar på externa processer, vilken genom omfattande kontraktsstyrning även lägger fokus på flera intressenter samtidigt.

2.5.3 Samhällsperspektiv och fastprisuppdrag

Tillsammans med de nya ansvarsrollerna och fokuseringen på kontrakt och konkurrens i medborgarnas ekonomiska syfte finns det en till aspekt som är väl värd att belysa. Genom konkurrensutsättning utav offentlig verksamhet minskas även den inneboende risk som finns i projekt, vilket kan vara viktigt att ta i beaktning, i och med att den läggs på de privata utförarna (Langford et al., 2003). Vidare beskriver artikelförfattaren riskanalysen som en viktig del i beställar- och utförarmodellen, där offentlig sektor oftast inte tar detta

i beaktande när de lägger ut verksamheten. Värde för pengarna genomsyrar beställarutförarmodellen, vilket gör att andra strategier riskerar att hamna i skymundan. Genom ett citat med koppling till samhällsplanering kan denna problematik belysas ytterligare;

“For example, a contractor considering the risk of delay and additional cost due to excavation through rock would include in the assessment any special knowledge of the geology of the area (and consequently the risk of there being rock to hit) and any specialist expertise, rock-cutting equipment, etc. the contractor has developed, which places it in a superior state of readiness to deal with rock. In such situations risks, over which the contractor has a superior knowledge base, provide opportunities for competitive advantage.” (Langford et al., 2003, s. 832)

Langford et al. (2003) beskriver i sin studie att genom en omfattande undersökning om konkurrensutsättning inom vägkonstruktion så har man kunnat påvisa stora förändringar i kostnader och effektivitet. Konstruktionskostnaden för en kilometer väg var ungefär 11 % billigare när man använder sig utav fastprisuppdrag. Tillsammans med en större grad av frihet i kontrakten krävs det betydligt mindre styrning utav beställarna, samtidigt som risken även distribueras. Langford et al. (2003) påvisar att utförare har nytta av tidigare gjorde uppdrag, även om uppdragen skiljer sig åt i förhållande till geografiska och tekniska komplikationer. Fastprisuppdrag och frihet i kontrakten kan ge utförare incitament till att se över sin organisation och ständigt förbättra sina prestationer, utan att offentlig sektor kontraktsstyr verksamheten. Till följd av de stora kostnader som man lyckats minimera med dessa styrsätt och konkurrensutsättningen blev beställar- och utförarmodellen snabbt implementerad. En utav förklaringarna till de stora kostnadsreduktionerna kan komma från att utförarna fick en större frihet påverka uppdragen och projekten utifrån deras organisationsklimat (Langford et al., 2003). Därigenom kan man tyda sambandet hur offentlig sektors anammande av ett marknadsekonomiskt synsätt och NPM:s effektivisering med utkontraktering speglas i upphandlingarna, och resulterar i effektivisering för de privata aktörerna. Langford et al. (2003) skildrar med hänsyn till riskaspekten att trots friheten i utförandet, finns det en osäkerhet kring ansvarsrollerna bland utförare och beställare. Den traditionella metoden av beställar- och utförarmodellen fungerar bäst när risken är belägen på beställaren, dock så kommer projekt som innebär stor risk alltid bli svåra att konkurrensutsetta på grund utav dess natur.

Riskhanteringen i offentlig sektor har även beskrivits av Lapsley (2009) som menar att det har resulterat i en rad problem för både användare och beslutsfattare. Grunden till detta perspektiv kan förstås av hur NPM i teorin skulle implementeras in i verksamheten, och vad den syftade till att påverka. På senare tid har stor uppmärksamhet lagts på offentlig sektors övervakningsroll, till vilken kan förstås som ett resultat av konkurrensutsättning.

“Within local government in England and Wales, concerns have also been expressed over the volume and scale of oversight bodies. Over 90 per cent of local authorities in a survey considered that local government had too many inspections and that inspections should focus more on strategic issues.” (Lapsley, 2009, s. 14)

Den nya övervakningsrollen har dock mött kritik mot att allt fler administrativa resurser läggs på andra uppgifter än de huvudsakliga, vilket även nämns av Adams och Balfour (2010) och Kastberg och Siverbo (2008). Sedan nya ansvarsområden följer nya roller, har även uppmärksamhet lagts på skildra hur riskhantering styrs utifrån ett övervakningsperspektiv. Lapsley (2009) menar att implementeringen av riskhanteringen från den privata sektorn, var en utav många handlingar som påverkade offentlig sektors styrning på ett negativt sätt. NPM-reformens förändringar kan i många termer ses som komplexa och omfattande, vilket Lapsley (2009) menar på att det både formar och främjar ett riskfyllt beteende. Beslutsfattare inom offentlig sektor kan därför försöka tillämpa ett riskbeteende i verksamheten, vilket ibland inte står i linje för det sociala entreprenörskap som den skall upprätthålla. I kontrast till den privata sektorns organisationsstyrning, där riskhanteringen är något som genomsyrar beslutsfattandet, står inte offentlig sektor i samma linje. I och med att offentlig sektor verkar inom en politisk verksamhet, läggs fokus på att kontrollera ”fel”, och toleransnivån kan ses som extremt låg, vilket påverkar hur förfrågningsunderlag i offentliga upphandlingar ser ut. Behn (1998) menar att denna låga tolerans mot fel i verksamheten påverkar styrningen, övervakningen och kontraktutformningens formalia på ett specifikt sätt.

”Indeed, in government, it does not much matter if you get it right 99 percent of the time because the focus will be on the one percent of the time you get it wrong. That is why The Ten Commandments of Government are: ”Thou shalt not make a mistake. Thou shalt not make a mistake . . . Thou shalt not make a mistake” (Behn, 1998, s. 149).

Att institutionalisera övervakningsrollen inom en organisation kan troligtvis leda till att ett icke önskvärt beteende uppmärksammas tidigare. Med härledning till NPM-reformen så har trovärdighet belysts som något som bör finnas mellan beställare och utförare. Dessvärre är det svårt att uppnå, och med en övervakande roll är det lättare att därför identifiera och kontrollera riskbenägna och oönskade beteenden. Rädslan för misstag är påtaglig för båda parterna, vilket också speglas tillbaka till övervakningsrollen för offentlig sektor (Lapsley, 2009). För de privata utförarna bidrar detta till att relationen ständigt granskas till följd av offentlig sektors prestationskrav och omstruktureringar. Likväl som offentlig sektor övervakar hur privata utförare sköter sina uppdrag, vill det till att båda delar samma synsätt på hur utförandet skall ske, vilket kan bidra till att offentlig sektor inte alltid har kompetens eller erfarenhet vid utformningen utav förfrågningsunderlaget vid upphandling. Båda parter är därför beroende av varandras prestation och granskning; offentlig sektor vill öka legitimiteten gentemot medborgarna och hantera skattemedel på ett ekonomiskt sätt. Likväl behöver privata utförare legitimera sig mot offentlig sektor, men också finna lönsamhet och inte drivas utifrån ett offentligt ekonomiskt perspektiv. Beskrivningen av Behn (1998) om rädslan för att göra fel i kontrakten förflyttas därför genom konkurrensutsättningen ut på privata utförare, där standardiserade jämförelser hindrar privata utförare att utvecklas och visa på individuella konkurrensfördelar gentemot andra konkurrenter.

3. Teoretiskt perspektiv

Här presenterar vi den aktuella teoretiska referensramen som ligger till grund för vår studie. Vi börjar med att inledningsvis skildra principal-agentteorin och beställar- och utförarmodellen. Vidare ligger fokus på att presentera Frihet- och fastprismodellen. Lagen om offentlig upphandling (LOU) skildras i bilaga 2, vilket är en utav de styrunderlag som berörs i studien.

3.1 Principal-agentteorin

Den offentliga sektorn har som tidigare nämnts utvecklats under de senaste decennierna från att ha orienterat sig på resurshantering (exempelvis budgethantering) till att fokusera på vad som skall uppnås på längre sikt. Det innefattar bland annat begrepp som mål, mätning och uppföljning – fokus har gått från ett ”input-perspektiv” till ett ”output-perspektiv” (Almqvist, 2006) eller som Sköldberg och Grönlund (2003) uttrycker det: övergång till en så kallad resultatorienterad styrning.

De tidigare inbyggda problem som antogs finnas inom den offentliga sektorn försöktes lösas; lösningen fann man genom att en ökad tilltro skapades till så kallade ”kvasimarknader”, konkurrens och privaträttsliga avtal (Sköldberg och Grönlund, 2003). Detta skulle lösa den tidigare ineffektiva verksamheten i statsförvaltningen (Sköldberg och Grönlund, 2003). Anledningen till ineffektivitet var bland annat de olika intressen som fanns mellan principalen och agenten (beställaren och utföraren). Gauld (2007) menar att principal-agentteorin grundar sig i två antaganden; det första är att motivationen hos individen samt organisationen härstammar från självintresset. Gauld (2007) förklarar innebörden av detta med att individen och parterna försöker gynna sina egna intressen genom att få avkastning på sin egen insats, precis som ett privat företag skulle göra i strävan efter att uppnå vinst. Gauld (2007) ger vidare en konkretisering av antagandet och dess utfall; om statstjänstemän är på jakt efter budgetutökningar, politiker av röster, och intressegrupper som strävar efter att endast tillgodogöra sina egna syften, skulle detta innebära att en allt för stor statsmakt skapas, en politik där fokuseringen är att gå medborgarna till viljes för att vinna röster, och en snedvriden ekonomi till förmån för vissa utvalda intressenter. Det andra antagandet som Gauld (2007) beskriver är att allt i livet och även inom det offentliga, privata och inom organisationer, kan förklaras av relationer mellan olika parter. De olika intressena kan omvandlas till ett gemensamt intresse med hjälp av kontrakt, där kontraktet fastställer parternas intressen genom deras förväntningar av varandra, samt mål och ansvarsskyldighet (Gauld, 2007).

Även om problematiken går att generalisera i större perspektiv, är det ändå intressant att belysa principal- och agentteorins särdrag. Mellan principalen och agenten åligger dem ett kontraktsförhållande som baserar sig på risker och styrning. En större styrning reglerat i kontraktet gör att offentlig sektor minskar riskerna med utkontrakteringen av en verksamhet, vilket även speglas av att kontrakten utformas till att minimera riskerna; rädslan att göra fel i kontrakten gör att styrningen maximeras och minskar friheten för de

privata utförarna att utföra tjänsten på sitt sätt (Behn, 1998, Langford et al., 2003). Principal- och agentteorin belyser även problematiken med att sammanföra två aktörers olika intressen, samt regleringen av dessa (Gauld, 2007). Den privata sektorn drivs oftast med ett explicit vinstintresse, när offentlig sektor verkar för att tillvarata medborgarnas intressen beträffande ”värde på pengarna”. Utifrån denna problematik är det intressant för uppsatsens syfte att skildra denna problematik utifrån beställare och utförare. I denna forskning kommer maktförhållandet att fokusera på förhållandet av det kontrakt som skapas mellan offentlig sektor som principalen och ett konsultföretag inom samhällsbyggnad, samt ett bevakningsföretag som agenterna.

3.2 Beställar- och utförarmodellen

Den svenska kontraktmodellen för att reglera förhållandet, bygger på en maktrelation och styrning, mellan en uppdragsgivare och en uppdragstagare där aktörerna har motsättningar sinsemellan (Sköldberg och Grönlund, 2003). Modellen bygger på att olika klara separerade roller skapas, men där intressena regleras för att skapa harmoni genom kontraktet som sammanställs med mål, förväntningar och ansvar (jmf. Gauld, 2007).

Vi benämner NPM som ett samlingsbegrepp för vad som egentligen består av allt från idéer tagna från näringslivet samt de privata företagens metoder för att styra organisationen (Almqvist, 2006). Vidare förklarar Almqvist (2006) med referens till Bäck och Larsson (2006) att det är den marknadsorienterade-sidan av NPM som tidigt kom att användas inom de svenska kommunerna.

Offentlig sektor använder sig utav så kallade *kvasimarknader* där många aktörer konkurrerar med varandra genom anbud av sina tjänster/produkter till kommunen, där de sedan väljer den mest lämpade utföraren (Vidare förklaring av detta tillvägagångssätt konkretiseras i avsnittet om lagen om offentlig upphandling, bilaga 2). *Kvasimarknaden* kan beskrivas bestå av en beställare med flera potentiella utförare, som genom förfrågningsunderlag konkurrerar om uppdragen. Beställar-utförarmodellen används främst för att skapa ett kontraktsförhållande mellan aktörerna på marknaden och reglera dessa genom kontrakt för att reducera risktagandet för beställaren. Beställar- och utförarmodellen skildrar även upphandlingsprocessen vilket är tämligen intressant för uppsatsens syfte; att belysa och förstå hur kontrakten skall vara utformade för att privata utförare skall kunna gynnas utav samarbetet. Vidare är det även intressant att se vilka konsekvenser och effekter upphandlingsprocesserna och konkurrensutsättningen får på utförarna, vilket motiverar till att använda detta ramverk för att besvara uppsatsens frågor.

Konkurrensutsättning har som syfte att höja kvalitén, pressa prisbilden och bredda utbudet av varor och tjänster. Denna utsättning kan beskrivas som gynnande för både konsument och offentlig sektors handhavande med medborgarnas skattemedel. Enligt Andrews och Moynihan (2002) skapar konkurrensutsättning ett nytt organisatoriskt tankesätt gällande brukandet med de resurser som finns. Huvudsyftet med offentlig upphandling är att garantera rörlighet på den inre marknaden inom EU, samt att

upphandlande myndigheter skall genom ett transparent tillhandahållningssätt kunna nyttiggöra konkurrensen och tillvarata offentliga medel på bästa sätt.

3.3 Frihet- och fastprismodellen

Enligt Langford et al. (2003) tenderar grad av frihet och grad av rörligt eller fast pris i kontrakten utgöra en betydelsefull roll huruvida privata utförare ges incitament till att utföra effektiviseringar och innovationer i sin egen organisation. Denna matris-schematisering vi själva utformat och döpt ligger därav till grund för att kunna besvara uppsatsens frågeställning och syfte. Se konklusionskapitlet för en djupare redogörelse av modellen.

		Pris	
		<i>Fast</i>	<i>Rörligt</i>
Frihet	<i>Hög</i>		
	<i>Låg</i>		

(Schematisering utav Langford et al. (2003), där frihet i kontrakten och fastpris är relevanta parametrar i kontrakten för den privata utföraren. Bild: Egen)

4. Konklusion

I detta avsnitt beskrivs uppsatsens förhållningssätt utifrån det teoretiska ramverket som är relevant för uppsatsens syfte. Här beskrivs även det perspektiv utifrån det teoretiska bidraget om det aktuella kunskapsläget som är aktuellt för vårt forskningsområde. Vidare leder detta fram till en analysmodell av den problematik kring områden, brister och utforskade aspekter som därmed lägger grunden för våra forskningsfrågor.

Hood (1995) beskriver NPM:s utveckling som svårimplementerad, vilket bland annat lett till en fragmentiserad konkurrensutsättning. Siverbo (2004) belyser att ur ett beställar- och utförarperspektiv så finns det stora kompetensbrister vid kontraktsumformningarna och upphandlingarna för offentlig sektor, vilket delvis skulle kunna förklara varför NPM inte resulterat i de önskade utfallen för båda parter. Kastberg och Siverbo (2008) beskriver även att detta slår tillbaka till de privata utförarna som påverkas av att oklara direktiv, korrelerat med brister i uppföljningen hos offentlig sektor. Dock hävdar Siverbo (2004) att NPM-reformerna, med fokus på konkurrensutsättning bidrar till en ökad förståelse och effektivitet i båda parternas organisation (Saner, 2002; Demirag och Kahdaroo, 2008). Andrews och Moynihan (2002) skildrar även sambandet med att konkurrensutsättningen ökar effektiviteten i offentlig sektor, vilket ger effekten av att större vikt läggs på att erhålla lönsamhet i organisationen, eftersom priserna pressas, men med bibehållen kvalitet måste avspeglas för att konkurrensen skall anses som gynnsam. I termer av konkurrensutsättning är det relevant för uppsatsen att skildra situationen, främst till kopplingen med beställar- och utförarmodellen, men även vad konkurrensutsättningen får för effekter på utförarna. Kompetensbrister från beställarna kan förstås som ett mestadels subjektivt påstående från utförarsidan, men dock så speglar det en intressant del i hur kontrakten bör vara utformade för att beställare- och utförarmodellen skall fungera på ett tillfredsställande sätt. Därav är dessa perspektiv av intresse för uppsatsens syfte och frågeställning.

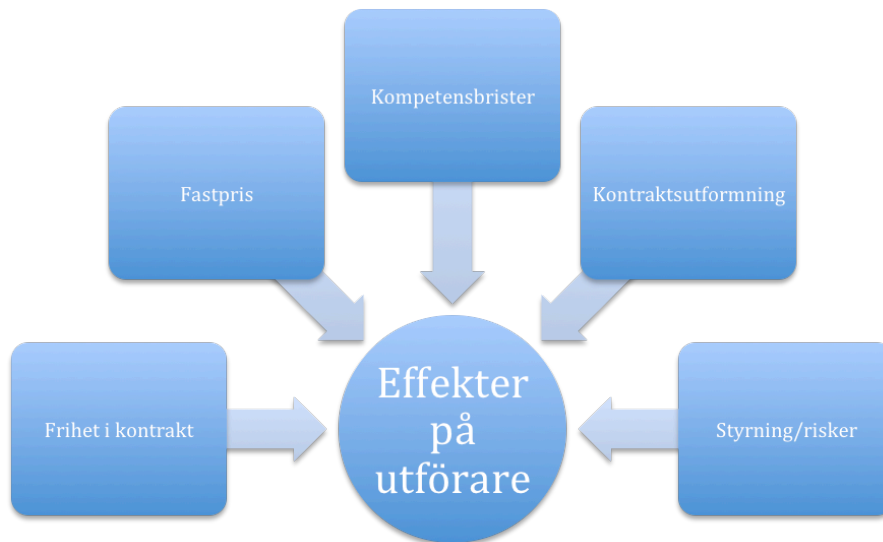
Den generella kritiken mot konkurrensutsättningen i offentlig sektor, beskrivs av Ormsby (1998) som att fel beslutsfattare har missförstått implementeringen av strategierna, samt adopterat dem i en icke marknadsekonomisk kontext. Däremot menar Diefenbach (2009) att effektivitet och kostnadsfokus var en utav hörnstenarna för NPM, vilket belägger den nya marknadsorienterade inriktningen. Van Thiel och Leeuw (2002) skildrar dock att politiker bör i största mån fokusera på dess kärnverksamhet, istället för att fatta beslut inom semi-privatägda organisationer, vilket antyder att det istället bör finnas en större frihet i kontrakten för privata utförare. Ormsby (1998) visar även att kontraktstyrningen och konkurrensutsättningen är enklare att implementera i vissa mer kvalitetsstandardiserade branscher, till exempel samhällsplaneringsbranschen (Langford et al, 2003), vilken inte är lika etisk komplex som exempelvis skola och sjukvård (Minelli et al., 2008; Siverbo, 2004 ;van Thiel och Leeuw, 2002). Enda sättet att förbättra reformerna menar Ormsby (1998) på att förändring och experimenterade måste ständigt ske för att på så sätt uppnå de bästa styrstrategierna, vilket ställer stora krav i kontraktens utformning att kunna bidra till större utrymme för innovationer hos utförarna. Kritik har

påvisats när det gäller sjukvården, då mycket forskning behandlat de komplikationer som uppstår när man effektiviserar verksamheter med privata utförare. Siverbo (2004) beskriver att man inom sjukvården kortade ned patientkön, med att utesluta lågt prioriterade patienter från kön, vilket resulterade i en bristande legitimitet och syn på sjukvården.

Beställar- och utförarmodellen har bidragit till en form av effektiviseringsåtgärd som krävt stora resurser angående kontrolluppföljning och kontraktutformning. Med hänsyn till de uttalade kompetensbrister som skildras (Siverbo, 2004), så finns det fall där konkurrensutsättningen utmynnat i ett positivt utfall. Langford et al (2003) beskriver fastprisuppdrag och frihet i kontrakten som något positivt för den privata utföraren, där den kan utifrån ett visst pris lägga upp tillvägagångssättet själv för utförandet av tjänsten. Tidskrävande kontrolluppföljning och dolda kostnader sågs som en utav den kritik som beställar- och utförarmodellen har erhållit, vilket Demirag och Kahdaroo (2008) och Saner (2002) menar på att standardiserade regleringar och uppföljningar måste skapas och underhållas (Kastberg och Siverbo, 2008).

LOU har kritiserats för att vara tidsineffektiv, vilket medfört att parterna inte alltid följer lagen, där beställarna gärna såg att man använde sig utav samma tidigare utförare, med hänsyn till dess kompetens och tidigare erfarenhet. Ward (2007) skildrar hur problematiken utifrån principal- och agentteorin, där enlighet med Saner (2002) och Adams och Balfour (2010) finns en asymmetri angående vilka mål som är primära och hur utförandet skall ske. Denna problematik är intressant att belysa då den utmynnar i svårigheterna i kontraktens utformning.

Ur en riskaspekt har offentlig sektor fått en mer utpräglad övervakningsroll, där svårigheten ligger i uppföljningen av de tjänster som konkurrensutsätts. Lapsley (2009) beskriver denna problematik som att fler administrativa resurser läggs på andra uppgifter än de huvudsakliga. Riskbenägna beteenden hos beslutsfattare står inte i linje med offentlig sektors sociala entreprenörskap, och rädslan för att göra fel beskrivs av Behn (1998) vilket påverkar båda parterna, utförare som beställare.



(Schematisering utav uppsatsens huvudperspektiv som understödjer forskningsfrågorna och uppsatsens problemdiskussion. Bild: Egen)

Tidigare forskning har framför allt skildrat utfallet av NPM inom sjukvård och skola, vilket beskrivits av tidigare forskning som komplex och etiskt svårbedömd (van Thiel och Leeuw, 2002). Därav är det intressant att belysa andra branscher som inte har lika omfattande tidigare forskning. Langford et al. (2003) påvisade stora positiva förändringar och effektiviseringar inom samhällsplaneringsbranschen där privata utförare med fastprisuppdrag och stor grad av frihet i kontrakten var hela 11% mer kostnadseffektiva vid konstruktion av motorväg, än om offentlig sektor hade utfört samma tjänst. Detta skildrar ett intressant perspektiv om hur offentlig sektor kan använda sig utav konkurrensutsättning där beställar- och utförarmodellen bemöter mindre kritik än i andra branscher. Fokus på uppsatsen lägger därav fokus på att uppmärksamma hur den offentliga sektorn kan påverka den privata sektorns arbetsätt, utifrån hur kontrakten bör vara utformade för att denna påverkan skall resultera i en effektivisering för utförarna.

Pris

		<i>Fast</i>	<i>Rörligt</i>
Frihet	<i>Hög</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mer effektivitet • Utrymme för innovationer 	<ul style="list-style-type: none"> • Mindre effektivitet • Litet utrymme för innovationer
	<i>Låg</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mindre effektivitet • Mer styrt 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen effektivitet • Inget utrymme för innovationer

(Schematisering utav Langford et al. (2003), där frihet i kontrakten och fastpris är relevanta parametrar i kontrakten för den privata utföraren. Bild: Egen)

Utifrån Langford et al. (2003) skulle deras studie kunna visualiseras utifrån ovanstående matris, som förklarar påverkan på den privata utföraren utifrån graden av frihet i kontrakten, kopplat till graden utav fastpris i uppdragen. Det fasta priset skulle kunna göra att det går att ta betalt för utförandet av en viss tjänst istället för att beställaren köper in tjänsten per timme. Detta menar Langford et al. (2003) skulle leda till att utrymmet för att effektivisera verksamheten och utrymmet för innovationer ökar hos den privata utföraren då de har ett incitament till att utföra tjänsten snabbare och utifrån deras egna metoder. Med koppling till vårt teoretiska ramverk förefaller denna modell ett utmärkt analysverktyg för att skildra och koppla uppsatsens frågeställning till det empiriska materialet utifrån denna aspekt.

5. Forskningsansats

I detta kapitel beskriver vi tillvägagångssätt, forskningsmetodologi och det vetenskapliga förhållningssätt vi har använt oss utav i vår studie. Vi beskriver även metod och strategi, insamling utav datamaterial, samt går igenom anledning till val av metod. Vidare skildrar vi även de komplikationer som kan uppstå med vald metod och går igenom de etiska aspekterna som måste tas i beaktning.

5.1 Introduktion och tillvägagångssätt

I företagsekonomisk forskning läggs huvudfokus på att skildra företagsforskningen i en samhällsvetenskaplig kontext där sociologi, antropologi, psykologi och ekonomi beskriver forskningen och dess specifika forskningsområden. Det finns två viktiga delar som relaterar till den företagsekonomiska forskningen; metoder som behandlar hur organisationen skildras, och metoder som relaterar till hur samhällsvetare uppfattar olika faktorer i dess sociala verklighet (Bryman och Bell, 2011).

För att besvara uppsatsens forskningsfrågor har fokus lagts på att förstå och skildra de privata utförarnas sociala verklighet, vilket motiverar tillämpningen av en kvalitativ metodik.

- *Hur påverkas privata utförare av utkontrakteringen utav offentliga tjänster, och hur kan det bidra till en gynnsam relation?*
- *Hur skall kontrakten vara utformade för att privata utförare skall kunna sköta sin verksamhet effektivare?*

För att besvara frågorna intervjuades sex stycken personer med ledande befattningar inom samhällsplanerings- och bevakningsbranschen. Intervjuerna varade i mellan 30-60 minuter och spelades in och transkriberades i sin helhet. Forskningsfrågan analyserades utifrån det teoretiska ramverk och analysmodell där befintliga teorier prövades mot

empiriska resultat, och växelvis med att det empiriska resultatet bidrog till reviderade teorier. Därav beskrivs uppsatsens förhållningsätt som abduktivt. Med hänsyn till kontraktens utformning och för en djupare förståelse utfördes även en mindre dokumentstudie på 19 slumpmässigt utvalda observationer avseende avropsavtal (en vanlig form utav ramavtal/beställningsorder).

5.1.1 Epistemologi

Den epistemologiska grunden för denna uppsats är interpretivistisk, vilket skildrar att människor ser världen utifrån en personlig subjektiv aspekt, och tillskriver mening till olika fakta och händelser (Bryman och Bell, 2011).

Detta synsätt har två kärnpunkter att belysa. För det första skall den fokusera på hur NPM-reformerna, med hänsyn till beställar- och utförarmodellens förhållningsätt påverkat utförarnas organisation och hur utförarna ser på situationen utifrån deras ögon och förstår kontexten de är inom, även kallad ”tät-beskrivning” (Bryman och Bell, 2011). För det andra så måste det tas i beaktning att interpretationen är gjord utifrån uppsatsförfattarnas perspektiv, vilket i sin tur kan bidra till eventuella misstolkningar utav det empiriska resultatet.

5.1.2 Positivism

Bryman och Bell (2011) beskriver positivismen som ett epistemologisk ställningstagande, vilken förespråkar tillämpandet av naturvetenskapliga metoder för att studera social verklighet i dess skepnader. Positivismen används vanligtvis inom kvantitativ forskning, som verkar till att fragmentisera verkligheten utifrån ting och undersöka samband och förhållanden, och på ett rationellt sätt genom logik skapa säkra (positiv) kunskap. Ett deduktivt angreppssätt kan därför passa in med positivismen.

Utifrån vårt teoretiska ramverk kan agentteorin förklaras som väl förankrad inom positivismen, vilket kan verka problematiskt med hänsyn till att vår undersökning är av fenomenologisk karaktär. Agentteorin kan trots sin positivistiska karaktär berika vår förståelse för att förstå olika fenomen, än att tolka och förklara dem. Utifrån vårt teoretiska ramverk och analysmodell kopplas även agentteorin till att beskriva kontraktsförhållandet (risker och styrning) mellan principalen och agenten, vilket belyses i vår analys utav det empiriska materialet. Dokumentstudien i denna uppsats kan även förstås utifrån ett positivistiskt antagande, dock föreligger det främst att generellt förstå dessa, än att erhålla positiv kunskap.

5.1.3 Hermeneutik

Hermeneutiken kan skildras som positivismens motsats, där den kan beskrivas som en tolkningslära till att undersöka social verklighet och förstå dess samband och faktorer, till vilka härstammar från teologin. Motsatsvis till positivismen ligger fokus för hermeneutiken att fokusera på helheten i den sociala verkligheten än att fragmenteras för att erhålla kunskap kring delar utav den. Eftersom vi kommer studera och försöka förstå

helheten med de olika faktorernas samband i det forskningsämne vi valt att använda oss utav ett hermeneutiskt synsätt.

5.2 Teori och praktik

Det finns tre förhållningssätt till att angripa förhållandet mellan teori och praktik i en uppsats. Bryman och Bell (2011) beskriver de två främsta förhållningssätten som induktion och deduktion, där Patel och Davidsson (2003) tillägger ett tredje; abduktion. Dessa skiljer sig åt i hur man använder teori och samlar in empiriskt datamaterial.

5.2.1 Induktion och Deduktion

Induktion beskrivs som att samla in empiriskt data först och sedan formulera en teori av observationerna. Teorin är därför ett resultat av empirin (Bryman och Bell, 2011). Utifrån uppsatsens kvalitativa metodik anses ett induktivt förhållningssätt kunna spegla uppsatsens karaktär väl. Utifrån det teoretiska ramverk som varit till hjälp för att formulera forskningsfrågan har därav en befintlig teori legat till grund, vilket polariserar uppsatsens metodiska tillvägagångssätt.

Bryman och Bell (2011) beskriver ett deduktivt förhållningssätt till att beskriva förhållandet mellan teori och empiri genom att formulera en teori först, och sedan samla in empiri för att undersöka dess samband. Det deduktiva förhållningssättet skulle utifrån forskningsfrågan inte kunna bidra de hermeneutiska och epistemologiska antaganden som uppsatsen syftar till att beskriva utifrån den insamlade empirin. Utifrån det anti-positivistiska förhållningssättet i denna uppsats, valdes inte deduktion.

5.2.3 Abduktion

Patel och Davidsson (2003) beskriver den abduktiva ansatsen till att beskriva teori från redan existerande forskning, för att sedan med nytt empiriskt datamaterial utveckla den existerande teorin med nya bidrag. Uppsatsen utgår ifrån en teoretisk grund som sedan kopplas till det empiriska insamlade materialet, och ur denna koppling försöker vi besvara forskningsfrågan, vilket motiverar användningen utav ett abduktivt förhållningssätt. Abduktion kan förklaras som en medelväg mellan induktion och deduktion, vilket var tillämpligt på denna uppsats då vi fann att existerande teorier inte, på ett tillfredsställande sätt, kunde ge den empiriska omfattning vi sökte inom valt forskningsområde.

5.3 Forskningsmetod och strategi

Denna uppsats är i primärt syfte gjord med en kvalitativ ansats, med grund i hermeneutiken. Detta med tonvikt på förståelseaspekten i problemformuleringen och forskningsfrågorna, samt den interpretivistiska epistemologin. Bryman och Bell (2011) beskriver den kvalitativa ansatsen som en strategi som besitter ett induktivt

förhållningssätt, vilket kan beskrivas som ett anti-positivistiskt förhållningssätt. För att förstå hur privata utförare påverkas av utkontraktering utav offentliga tjänster och dess sociala verklighet och omvärld som samtidigt är i ständig förändring är ett induktivt förhållningssätt relevant. Rent praktiskt tar denna forskningsmetod hänsyn till mänskliga företeelser och visualiserar den utifrån en subjektiv aspekt där sociala handlingar står i fokus (Bryman och Bell, 2011) Detta gör att forskningsmetoden är mer kopplad till fenomenologi än en strikt induktiv förankrad teori(Bryman och Bell, 2011). Det finns inget explicit uttalat teoretiskt mål, utan snarare belysa och förstå dess tolkningar utifrån koncepten av våra respondenter.

5.4 Metod och data

Metoden som kommer att tillämpas är semi-strukturerade intervjuer (Bryman och Bell, 2011). Intervjuerna kommer följa en intervjuguide och behandlar frågor som står i relation till tidigare teori och kärnfrågor om relevanta aspekter med hänsyn till problemformuleringen. Öppna frågor kommer utgöra en utav grunderna, då uppsatsen syftar till att erhålla en naturlig och omfattande analys, även om det blir på bekostnad av en genomgripande kodning.

Sex respondenter har valts genom ett ändamålsenligt snöbolls- och bekvämlighetsurval. Snöbollsurval beskrivs av Bryman och Bell (2011) som ett icke slumpmässigt urval där författarna lotsas fram till nya personer ifrån en redan vald person. I de avseendet erhöles lämpliga personer att intervjuas. Bekvämlighetsurvalet syftar till att beskriva bakgrunden till valt urval utifrån att kontakter kunde erhållas utifrån dessa branscher. Respondenterna valdes utifrån att inneha ledande befattningar inom valt företag och bransch, samt ha övergripande kännedom om det ämne forskningsfrågan syftade till att undersöka.

För att kunna besvara uppsatsens forskningsfråga har en mindre dokumentstudie på 19 slumpmässigt utvalda observationer gjorts, avseende avropsavtal inom samhällsplaneringsbranschen med fokus på mark- och anläggningsområdet. Dessa avropsavtal behandlar både offentliga och privata beställare, där syftet med dokumentstudien består utav flera delar: observera strukturen, användningen av fastpris eller löpande räkning, timpriser, skillnader mellan privata och offentliga beställare, samt hur utförlig specifikationen är av avropad produkt eller tjänst. Fokus för dokumentstudien är inte i huvudsak avsedd för att kunna dra några generaliserbara slutsatser, utan för att nyansera och bidra till en ökad empirisk förståelse. Utifrån en trianguleringsmetod har observationerna från dokumentstudien kunna säkerhetsställas och tolkats utifrån frågor till relevant person med kompetens och erfarenhet inom området.

5.5 Validitet, reliabilitet och källkritik

En hög intern validitet uppnås genom att mäta vad som är relevant i sammanhanget, och kan uppnås genom flera tekniker (Bryman och Bell, 2011). Genom öppna frågor i de semi-strukturerade intervjuerna kan respondenterna diskutera utifrån aktuell diskurs deras perspektiv, och således minimera risken för att uppsatsförfattarna implementerar egna

tolkningar i datamaterialet. Utifrån en respondentvalidering tas det färdiga materialet tillbaks till respondenten för dennes tankar och kommentarer, vilket minskar riskerna för eventuella misstolkningar av intervjumaterialet.

Den externa validiteten relaterar till huruvida ansatsen går att generalisera, och eftersom den är primärt kvalitativ är det upp till läsaren att avgöra generaliserbarheten. En kvalitativ ansats är inte generaliserbar på samma sätt som en kvantitativ analys, till vilken utförs ur en slumpmässig datainsamling. För att uppnå hög extern validitet syftar analysen till att vara väl förankrad i den aktuella teorin med fokus på principal- och agentteorin, beställar- och utförarmodellen, samt genom en tät-beskrivning till vilken läsaren får avgöra till vilken kontext resultaten är applicerbara till (Bryman och Bell, 2011).

Intervjuerna har spelats in elektroniskt, transkriberats i sin helhet och kodats utifrån båda uppsatsförfattarna. Detta gör att en hög intern reliabilitet och en intern konsistens uppnås (Bryman och Bell, 2011). En fallstudie är en undersökningsstrategi som går ut på att göra en detaljerad och uttömmande analys av ett enda fall. Eftersom rena fallstudier är sällsynta kommer uppsatsförfattarna att göra fallstudier utifrån olika enhetsnivåer, för att kunna jämföra och matcha dessa med varandra. Med hänsyn till att en fallstudie som är specifikt förankrad inom en viss social kontext under en specifik tid, kommer inte extern reliabilitet vara ett högt prioriterat mål. Respondenterna kommer även att vara anonyma i vår studie (se avsnitt 5.8), och på grund av vissa etiska aspekter kommer studien inte kunna återskapas.

Dokumentstudiens avropsavtal bedöms som trovärdiga och meningsfulla, samt vara förankrade i uppsatsens kontext (Bryman och Bell, 2011). I hänsyn till det låga antalet observationer besitter dokumentstudien en låg extern validitet, eftersom det primära syftet var förståelseaspekten.

Ur ett källkritiskt perspektiv är alla artiklar som används som referens vetenskapligt accepterade (peer-review). Den främsta tidigare forskningen är från tidiga till senare delen utav 2000-talet, vilket framhäver att forskningen kan anses som aktuell, och därmed resultatet utav dem. Dock föreligger det att förstå att de valda artiklarna som ligger till grund för vår uppsats valts utifrån vad vi anser vara relevant för vårt forskningsområde och dess kontext. Tillvägagångssättet för att söka artiklar utfördes utifrån Stockholms Universitets biblioteksdatabas, www.sub.su.se, där de mest frekventa sökorden som användes var: *Purchaser- and provider split model, New Public Management, Procurement, tendering initiative, contractual arrangements, private and public sector.*

5.6 Kvantitativa insamlingsmetoder

Den kvantitativa strategin beskrivs som att ha utmynna ur det naturvetenskapliga perspektivet, med en positivistisk influens där säker kunskap erhålls genom kvantifierbara data (Bryman och Bell, 2011). Den kvantitativa metoden fokuserar mer på siffror, analys, specifika variabler, där forskarens roll är neutral för att påvisa samband.

Ur ett kritiskt perspektiv är det svårt att med en kvantitativ metod förstå helheten och tolka den sociala verkligheten, samt att designen på forskningen kan förstås som förutbestämd (Bryman och Bell, 2011). Med härledning till detta kommer ett kvantitativt tillvägagångssätt inte vara av huvudfokus, med hänsyn till att vi vill förstå kontraktsrelationerna och hur dessa påverkas utifrån respondenternas verklighet. Däremot kan den mindre dokumentstudien ses som en kvantitativ insamlingsmetod, dock ligger inte syftet på att påvisa samband, utan mer på förståelseaspekten för avropsavtalens funktion och struktur inom uppsatsens forskningskontext.

5.7 Kvalitativa insamlingsmetoder

Kvalitativ forskning kan beskrivas som en metod som fokuserar mer på observationer och analyser av ord, än på siffror. Avsikten med den kvalitativa ansatsen är att utvinna en mer beskrivande och djup kunskap utifrån det empiriska materialet för att spegla respondenternas verklighet, än att skildra det genom samband från fragmentiserad data (Bryman och Bell, 2011). Uppsatsförfattarnas subjektiva värderingar kan däremot påverka materialet där intervjufrågor kan vara partiskt utformade (Bryman och Bell, 2011). Uppsatsen grundas i att använda en kvalitativ insamlingsmetod med fokus på både primär data (information man själv kommer i kontakt med) och sekundärdata (tidigare forskning etcetera). Det abduktiva förhållningssätt speglas därför i forskningsfrågorna och bidrar till att skaffa en djupare hermeneutisk verklighetsförståelse.

5.8 Etiska aspekter

Alla respondenterna har i förväg blivit informerade om studiens syfte, och har godkänt att låta sig intervjuas och delta i studien. För att skydda respondenterna och försäkra sig om att de återger en korrekt och naturlig bild av det som sägs kommer deras identiteter vara skyddade. Respondenterna har som nämnts tidigare även fått möjlighet att återkoppla och svara på de färdiga transkriberingarna, för att minimera eventuella fel och snedvridningar.

6. Empiri

Detta avsnitt behandlar resultatet utav våra semi-strukturerade intervjuer och den mindre dokumentstudien. Vi börjar med att presentera intervjuunderlaget. Vidare skildrar vi på vilka sätt offentlig sektor har bidragit till att påverka privata utförare, samt vad det fått för effekter. För en mer omfattande och nyanserad bild av empirin hänvisar vi till bilaga 3.

6.1 Semi-strukturerade intervjuer med samhällsplanerings- och bevakningsbranschen

Vi har intervjuat medarbetare inom samhällsplanerings-och bevakningsbranschen med ledande befattningar, där alla har någon form av kontakt och uppfattning av relationen till offentlig sektor som kund. Rollerna innefattar stor insyn över vilka faktorer som är viktiga inom branscherna för att skapa framgång. Relationen till offentlig sektor blir i hänsyn till framgång och utveckling viktig utifrån aspekter som upphandlingsprocessen kring offentliga tjänster, prisbild på marknaden, frihet i kontrakten, fastprisuppsdrag samt graden av effektivisering och innovationer.

6.1.1 Respondent 1 – Affärsområdeschef Bevakning

Introduktion

Respondent 1 är affärsområdeschef på ett medelstort bevakningsföretag i Stockholm, med huvudfokus på kundhantering och säkerhetslösningar. Den hårda konkurrensen beskrivs som den stora utmaningen på kort och lång sikt, och respondenten förklarar att det gäller att vara effektiv.

Offentliga sektorn som kund

Offentlig sektor som kund beskrivs som negativt, vilket lett till att bevakningsföretaget successivt väljer bort kunden. Respondenten beskriver att urvalskriterierna fokuserar på lägsta pris, vilket medför svårigheter i upphandlingarna då bevakningsföretagets varumärke inte fokuserar på pris utan kvalitet. Respondenten berättar även att det är svårt att effektivisera sig när tjänsten hyrs ut på timme.

Respondent 1 beskriver att volymen är viktig för lönsamheten med offentlig sektor som kund, då fokus ligger på lägsta pris. Vidare förklaras det att det finns komplikationer avseende kompetensbrister och branschkunnskap hos upphandlarna;

”Man kan inte tjänsten själv oftast, eller förstår, och förstår inte marknaden och hur den ser ut.”

Konkurrens och upphandling

Respondent 1 berättar att det är viktigt att veta vad man handlar upp, då slutresultatet kan spegla sig i bristande kvalitet och samhällspåverkan. LOU beskrivs som dysfunktionell med hänsyn till kompetensbrister och det administrativa extrajobbet före och under upphandling. Att som utförare lämna förslag till förbättringsåtgärder fungerar inte till offentliga beställare då kontrakten är väldigt styrda och friheten beskrivs av respondenten som mycket liten.

Effektivisering

Respondenten beskriver att både privat och offentliga beställare kan bidra till utveckling och effektivisering hos utföraren, men att det är personrelaterat och beror på hur driven upphandlaren är. Privata beställare beskrivs som mer mottagliga för förändringar än för offentlig sektor som styrs utifrån kontrakt och upphandlingsregler. Respondent 1 påtalar att konkurrensutsättningen och förfrågningsunderlaget driver en organisatorisk utveckling för utföraren, men från bevakningsbranschen går denna utveckling långsamt. Respondenten menar att offentliga beställare sällan efterfrågar några förändringar och har svårt att se nyttan med tjänsten.

6.1.2 Respondent 2 – Koncernekonomichef Bevakning

Introduktion

Respondent 2 är ekonomichef inom koncernen på ett medelstort bevakningsföretag i Stockholm, med bakgrund inom revisionsbranschen, där huvudsakliga uppgifterna är att ta hand om ekonomin och se över lönsamheten. Konkurrensen med en låg prisbild beskriver respondent 2 som stor svårighet.

Offentliga sektorn som kund

Relationen till offentlig sektor beskrivs som god, men respondenten beskriver att de har svårt att komma in på upphandling, då de inte kan konkurrera på lägsta pris utan på kvalitet. Med härledningen till detta kommer därför den offentliga sektorn att väljas bort som kund;

”Det är ju inte bara så att de tittar på pris, men fokus på när man väl skall bestämma sig blir ju bara pris, tyvärr”.

Sett till LOU förklarar respondenten att administrativa kostnader och kompetensbrister, i form av liten branschkunnskap i förfrågningsunderlagen är också en bidragande faktor till att offentlig sektor väljs bort;

”Att ta in specialistkompetens när man själv inte känner av vad man skall handla upp så tror jag det underlättar lite grann”.

Konkurrens och upphandling

LOU beskrivs som strikt med hänsyn till de formella kraven vid anbud, dessutom menar respondenten att kontrakten är väldigt specifika och strikta, vilket gör att det är svårt för privata utförare att komma med alternativa kostnadsförbättrings- och effektiviseringsförslag mot kunden;

”Det är lite grann att skjuta sig i foten faktiskt med lagen om offentlig upphandling.”

Ökad kompetens hos upphandlarna beskriver respondent 2 som en åtgärd som skulle effektivisera upphandlingarna.

Effektivisering

För att ha den offentliga sektorn som kund beskrivs det av respondenten som viktigt att bli kunnig att finna lönsamhet i uppdragen. Konkurrens beskrivs som något positivt, så länge det inte går till ytterligheter. Respondent 2 beskriver att kostnader alltid står i fokus, och med offentlig sektor får man räkna mycket mer på anbuden för att finnas lönsamhet. Ur ett tekniskt perspektiv beskriver respondenten att båda sektorerna efterfrågar kostnadsmedvetna lösningar, men det svåra är att kunderna har svårt att se nyttan med bevakningen som erbjuds idag.

6.1.3 Respondent 3 – Avdelningschef Samhällsbyggnad

Introduktion

Respondent 3 är avdelningschef på ett ledande teknikonsultföretag inom samhällsbyggnad- och planering, vars huvudansvar ligger på samordning av avdelningens kompetens, ekonomi och uppdrag. Kort och lång sikt kännetecknas av personal- och kvalitetsökning.

Offentliga sektorn som kund

Respondenten beskriver att det är kvalitet som får styra verksamheten, och med rätt efterfrågad kvalitet till kunden. Offentlig sektor ger en stabilitet berättar respondent 3, och beskriver Trafikverket som en mycket bra beställare. Respondenten berättar att den kunden går mer mot användningen av fastpris än löpande räkning, vilket ger incitament till att arbeta med effektiviseringsåtgärder i uppdragen.

Konkurrens och upphandling

Respondent 3 beskriver förfrågningsunderlagen som väl genomarbetade men framhäver att det finns kompetensbrister hos upphandlarna, samt att det kan leda till missförstånd. LOU beskrivs som svår och komplicerad. LOU beskrivs även som väldigt styrd, vilket motverkar incitament och nytänkande. Respondenten visar även på att den finns en rädsla för upphandlarna att göra fel, och tillsammans med bristen på kontakter och snabba svar blir dialogen påfrestad;

”...nu ska vi kalla det krångel på den kommunala sidan – vad gäller underlag, kontakter, snabba svar på frågor och sådana saker. Det har förekommit och det har påverkat vår lönsamhet negativt och leverans också.”

Effektivare sätt att upphandla föreslås som samarbetsgrupper och användningen utav fastpris i uppdragen.

Effektivisering

Respondent 3 framhäver att konkurrensutsättning och förfrågningsunderlag inte driver en omfattande organisatorisk förändring, men att det handlar om att skapa standardlösningar och sätta fokus på kvalitet istället för pris. Detta är huvudsaken till varför man utför effektiviseringsåtgärder.

6.1.4 Respondent 4 – Erfaren uppdragsledare Samhällsbyggnad

Introduktion

Respondent 4 är en erfaren projekt- och uppdragsledare på ett ledande teknikonsultföretag inom samhällsbyggnad- och planering. Rollen innefattar främst projektstyrning och riskanalys. Respondent 4 beskriver offentlig sektor som väldigt strikta med anbuden, där priset oftast blir avgörande;

”man är alltid lite för rädd för att formulera förfrågningsunderlaget lite mer öppet eftersom det är risk att man får överklagande. Det blir att man kanske tar det som är billigast, vilket är svårt att överklaga trots allt. Man skulle kunna tycka att man skulle överväga kompetens, erfarenhet, lite mer än vad man gör. Det finns ju men i slutändan brukar det bli priset som slår igenom. ”

Respondenten framhäver också att det är mer rätt efterfrågad kvalitet som uppdragen skall utföras med, men påtalar att en dålig efterfrågad kvalitet kan skada den privata utförarens varumärke.

Offentliga sektorn som kund

Främsta anledningen till varför de väljer att ha offentlig sektor som kund beror på att det är där de stora uppdragen finns. Dock poängteras det att det finns en rädsla att göra fel hos upphandlarna;

”Våra kunder där följer vi ofta väldigt strikt, ibland för strikt kanske till och med, vilket innebär att priset blir alltid väldigt avgörande... vilket det inte behöver blir men man är alltid lite rädd för att formulera förfrågningsunderlaget lite mer öppet eftersom det är risk att man får överklagande. Det blir att man kanske tar det som är billigast, vilket är svårt att överklaga trots allt”.

Konkurrens och upphandling

Konkurrenssituationen beskrivs av respondenten som förskräcklig, med låg prisbild istället för kompetens som fokus. LOU skildras som problematiskt, matematiskt och kostnadsineffektivt, där vissa skalkrav måste vara uppfyllda, vilket kan missgynna teknikonsultföretaget;

”...vi har till exempel en väldigt duktig vägprojektör; kanske en av de bästa i Stockholm men han är inte civilingenjör! Då ställer man krav att man måste ha högskoleutbildning, och då faller han bort! Fast han passar bättre än alla våra civilingenjörer”

Effektivisering

Respondent 4 skildrar att kontrakten kan vara dåliga, vilket kan bero på kompetensbrister. Frihet i kontrakten, med fastprisuppdrag menar respondenten att de skulle öka incitamenten till effektiviseringsåtgärder, med härledning att de inte jobbar på timarvoden. Respondenten beskriver att de måste anpassa sig till de högt ställda krav som bland annat kommer utav förfrågningsunderlagen hos offentlig sektor.

6.1.5 Respondent 5 – Regionchef/affärsområdeschef Samhällsbyggnad

Introduktion

Respondent 5 är biträdande regionchef/affärsområdeschef för mark och anläggning, på ett ledande teknikonsultföretag inom samhällsbyggnad- och planering. Fokus ligger på en samordnande roll, anbudssamordning, och samordning av kompetenserna mot beställaren. Respondenten beskriver även att de går mer mot att jobba mot totalentreprenörer, och diskuterar om man kan dela risk med dem, och även dela vinst. Upphandlingen av konsulter på timarvoden beskrivs som en problematik;

”Tidigare har man alltid handlat konsulter på timarvoden, det är ju rätt dumt, vårt incitament borde vara att lägga ned så mycket tid som möjligt, och kunden vill att vi skall lägga ned så lite tid som möjligt.”

Fastprisuppdrag ses därför som positivt, eftersom det ger incitament till att effektivisera sin verksamhet, och man ser direkt resultat av det, förklarar respondenten.

Offentliga sektorn som kund

Problematiken uppkommer i upphandlingsammanhang för den offentliga, där de lever strikt under sina upphandlingsregler och skapar en stark rädsla för att göra fel.

”Väldigt mycket kraft läggs på att inte göra fel istället för att lägga lika mycket kraft på att göra rätt”.

Respondenten fortsätter att beskriva att det inte alltid finns ett samband mellan dem som upphandlar och de som faktiskt skall ha tjänsten. Noggranna preciseringar framgår inte alltid i förfrågningsunderlaget och resulterar i tolkningar, vilket kan delvis förstås utav kompetensbrister i form utav minskad erfarenhet. Offentlig sektor anses dock ge stora stimulerande uppdrag, vilket utvecklar organisationen och medarbetare.

Konkurrenssituation och upphandling

Enligt respondent 5 anses konkurrensen vara för hård inom branschen. Konkurrensen borde leda till effektivisering, men det gör den inte enligt respondenten, vilket kan förklaras av timprisarvoden, och inte fastprisarvoden. LOU kännetecknas av dialogsvårigheter och strikt administrativ formalia vilket beskrivs som tidsineffektivt. Effektivare sätt beskriver respondenten som att ha seminarier där man bjuder in utförarna till en dialog.

Skillnaderna mellan privat och offentlig sektor beskrivs av respondenten som att privat sektor är mer flexibel, medan offentlig sektor är allt för definierade;

”Allt för ofta är det Copy Paste från föregående upphandling, utan att fundera på om det var särskilt smart, fick vi det vi ville?”

Effektivisering

En effektivisering utav offentlig sektor beskriver respondenten som tveksam, då de inte upphandlas på fastprisuppdrag.

”...jag skulle snarare koppla det mot fasträkning kontra löpande räkning, eftersom fasta arvoden är kopplade till privata, får man nästan koppla det till den sektorn, Men det är ju där du har drivkraften, har du 10 miljoner för att göra något kan du göra det för 8 och stoppa 2 i fickan och utveckla något nytt smart system, för att tjäna ännu mer pengar. Jobbar du på löpande räkning vill du ju inte jobba 8, utan du vill ju få 10, det skapar ingen drivkraft till att utveckla något överhuvudtaget, snarare tvärs om: vi sätter in ineffektiva personer som verkligen behöver använda all den här tiden och inte jobbar för fort, och vad ni än gör, jobba inte för fort. Det är ju jätteknäppt, och lägst pris med lägst kompetens vinner.”

6.1.6 Respondent 6 – Verkställande Direktör Samhällsbyggnad

Introduktion

Respondent 6 är verkställande direktör på ett ledande teknikkonsultföretag inom samhällsbyggnad- och planering. Fokus ligger på att utveckla företaget på den strategiska nivån, med nyckeltal och ekonomisk uppföljning. Respondenten påtalar att de har en lite dålig affärsmodell, då det inte uppmuntrar till produktivitet utan det mesta handlar om tid. Fastprisuppdrag hade gynnat produktivitet och effektivitet, men branschen måste ändra sig och efterfråga helhetslösningar och inte specifikt antal timmar.

”Vi hittar ju på tilläggen till kund för att sälja mer på kund; alltså det är ju inget konstigt det gör ju alla branscher, alla verksamheter. Jag menar, kommer du in och ska köpa en tv så säger försäljaren: ”skall du inte ha det här, och vi har de här grejerna och det här stativet”, så du går ju sällan ut med bara tv:n. Så fungerar det i vår värld också, men det är inte bra. Det är inte ens säkert att det blir en bra produkt i slutändan trots att vi har sålt det... så det här är... det här tror jag alla börjar inse att det inte är bra för vår värld. Och framför allt inte bra för samhället i stort.”

Offentliga sektorn som kund

Offentliga sektorn beskrivs som att ha väl genomarbetade anbudsunderlag, främst till jämförbarheten till LOU. Fördelen med LOU beskrivs som att man alltid får lämna anbud men beställaren borde ha mer fokus på vad den beställer, ibland känns det som upphandlingsenheterna driver sin egen rationalitet.

Effektivisering

Effektivare sätt att upphandla skulle kunna vara att inte styra mot procentdelar som skall vara uppfyllda för att kvalitetssäkra upphandlingen. Fastprisuppdrag skulle även kunna hjälpa privata utförare att få incitament för att vidta effektiviseringsåtgärder. Konkurrenssituationen beskrivas av respondenten som hård, men gynnsamt, för utan konkurrens blir man inte effektiv.

6.2 Dokumentstudie

Det empiriska datamaterialet utifrån dokumentstudien avseende avropsavtalen gav en ökad förståelse för dess funktion mellan beställare och utförare. Av totalt 19 slumpmässigt utvalda observationer kunde det tydas att sju stycken beställare, varav sex stycken var offentliga hade *tydliga* preciseringar om uppdragets karaktär, budgetmål och timpriser, samt tidsåtgång per person. Av de avropsavtal som stod för *relativt* preciserade uppdragsbenämningar kom dessa avropsavtal från sex privata beställare av åtta totala observationer, utifrån det kriteriet. Lika många privata som offentliga beställare hade *otydliga* preciseringar av uppdragets karaktär, och saknade i viss mån specificerat budgettak eller timpriser.

7. Analys

I följande avsnitt analyserar vi insamlad empiri med hjälp av våra teorier inom vår teoretiska referensram. Inledningsvis tolkar vi intervjuerna utifrån våra övergripande frågeställningar för uppsatsen. Därefter analyserar och diskuterar vi detta mer ingående och avslutar med en analys över empirin från dokumentstudien.

7.1 Tolkning av intervjuerna

Det som framför allt lyftes fram under intervjuerna var hur offentlig sektor hanterar upphandlingarna, men även uppmärksamhet riktades mot; fastprisuppdrag, frihet i kontrakten, kompetensbrister, kvalitetssäkringar, effektiviseringsåtgärder, konkurrenssituationen med låg prisbild, samt förslag till förbättringar i relationen mellan utförare och beställare.

7.1.1 Offentliga sektorn som kund

Respondenterna 1 och 2 från bevakningsbranschen har valt att successivt gå ifrån att ha offentlig sektor som kund, med lägstapriskriteriet som huvudsakligt skäl, men även till utformningen av förfrågningsunderlaget och upphandlingsprocessen som inte sätter kvalité i främsta fokus.

Diefenbach (2009) skriver att ett problem uppstår när den privata aktören inte besitter samma värderingar och etiska beteende som den offentliga sektorn gör, där fokus för den privata aktören kännetecknas av ett vinstintresse medan offentlig sektor strävar efter att gynna medborgarna. Dessa värderingar och etiska beteende kan kopplas till vad som ursprungligen var offentliga sektorns fokus; hög kvalité till lågt pris.

Konkurrensetsättning var en utav huvudargumenten vid implementeringen av NPM-reformen (Hood, 1995; Diefenbach, 2009), vilket syftade till att lägsta pris och hög kvalité skulle utmynna naturligt ur konkurrensetsättningen. Enligt bevakningsföretagens respondenter (1 och 2) verkar dock kvalitetsfokuseringen av detta mål ha hamnat i skymundan. Kastberg och Siverbo (2008) beskriver även att lågt pris och hög kvalité oftast inte samspelar, vilket kan beläggas utifrån det empiriska materialet från bevakningsbranschrespondenterna.

Respondenterna 1 och 2 från bevakningsbranschen menar att anledningen till varför de har avslutat större delen av samarbetet med offentlig sektor är på grund av att de inte kan konkurrera på lägsta pris. Detta kan delvis förklaras av att ett medelstort bevakningsföretaget inte innehar samma förutsättningar i att finna skalfördelar som ett stort företag har. Hade kontrakten utformats till att ta mer hänsyn till kvalité hade troligtvis det medelstora bevakningsföretaget vunnit fler upphandlingar. Detta exempel visar på att ett problem tycks uppstå. En generalisering av att små till medelstora företag konkurreras ut kan vara svår att göra utifrån ovanstående exempel, men det är dock värt

att ta i beaktning att detta kan beskrivas som utfallet utav konkurrensutsättningen med fokus på lägsta pris. Utifrån kontraktens utformning är denna problematik en viktig aspekt att belysa, vilket har skildrats av Kastberg och Siverbo (2008), Langford et al. (2003) och Mulgan (2006) som beskriver att det finns svårigheter att utforma kontrakten. Denna problematik tydliggörs utifrån vad som beskrivs av respondenterna i bevakningsbranschen, när kontrakten tenderar att utformas utifrån beställarens egna lägstaprisintressen. Därav får det effekter på konkurrenssituationen där privata utförare inte längre har kvalité som en konkurrensfördel.

Kvalitetsaspekten av tjänsterna tas upp av samhällsplaneringsrespondenterna, där det diskuteras om vad för sorts kvalité den offentliga sektorn efterfrågar. I kontrakten efterfrågas kvalitén på ett mycket specifikt sätt, där det snarare är *rätt* kvalité som efterfrågas än *högsta*. Ur ett längre perspektiv är detta kanske inte ekonomiskt försvarbart, då tjänsten måste göras om eller repareras. Detta kan därför möjligtvis tolkas som ett onödigt slöseri med medborgarnas skattemedel. Respondent 4 beskriver att en låg utförd och efterfrågad kvalité kan skada utförarens egna ryckte, vilket också kan ses som en konsekvens av kontraktutformningen.

Respondenterna 3,4,5 och 6 från samhällsplaneringsbranschen beskriver att deras organisation är uppbyggd mot offentlig sektor, men gemensamt för alla respondenter är att de ser vissa kompetensbrister hos upphandlarna. Alla respondenter anger dock att relationen till offentlig sektor ändå är god och att de är en stabil kund med god betalningsförmåga. Respondenterna 1,4 och 5 påtalar explicit hur offentliga sektorns förfrågningsunderlag ibland måste tolkas, och det är inte säkert att det är just den som upphandlar är den som egentligen skall ha tjänsten eller produkten. Denna problematik har även skildrats av Kastberg och Siverbo (2008), som beskriver att beställaren inte alltid vet omfattningen på det som skall upphandlas, vilket kan förstås utifrån Siverbo (2004) och Langford et al. (2003) som visar på oklarheten om vad skall upphandlas, vilket förstås som ett resultat av kompetensbrister och bristande branschkunskap. Sett till kompetensen hos upphandlarna, kan det ifrågasättas om det verkligen gynnar branscherna att offentlig sektor får ökad kunskap om dem. Detta skulle möjligtvis kunna leda till att privata utförare inte kan trissa upp prisbilden på vissa uppdrag, utan att offentlig sektor har full insikt i vad uppdraget kostar och på så sätt pressar ned prisbilden. Utifrån denna aspekt skulle det kanske påverka de automatiska marknadskrafterna, och konkurrensen skulle möjligtvis inte fungera fullt ut. Fördelarna med stor branschinsikt är dock att privata utförare kan motivera vissa dyrare lösningar som kan tidseffektivisera uppdragen eller på något annat sätt bidra till att uppdragen slutförs med bibehållen och ibland förbättrad kvalité.

Tolkningarna utav kontrakten för de privata utförarna kan få konsekvenser i form av att tjänsten utförs på ett felaktigt sätt. Saner (2002) beskrev hur utföraren Blackwater tolkade kontrakten på ett sätt som fick etiska konsekvenser, vilket slog tillbaka till beställaren. Tolkningen av kontrakten och respondenternas uppfattning om offentliga beställares ovilja att föra en dialog kring vad som efterfrågas resulterar i misstolkningar i vad som utförs. Resultatet blir därefter att man lämnar ett anbud på en tjänst som kan vara feltolkad, och därav kan kastas ut ur upphandlingen. I hänsyn till beställar- och

utförarmodellen och LOU kan detta ses som problematiskt; jämförbarheten i kontrakten blir för generell och feltolkningar kastar ut potentiella utförare, vilket inte direkt står i paritet till modellens grundsyfte. Kopplat till principal och agentteorin kan denna problematik förstås, då beställare och utförare besitter olika intressen. Dock måste relationen regleras och utifrån ett riskperspektiv reduceras (Langford et al., 2003).

Respondenterna beskriver att förfrågningsunderlagen utformas på ett så jämförbart sätt som möjligt för att underlätta hanteringen utav de inkomna anbuden. Respondent 6 menar på att upphandlarna i viss mån driver sin egen rationalitet, vilket kan förklaras utifrån Ormsby (1998) som menar på att standardiseringen i jämförbarhet kan påverka anbuden från utförarna och hämma deras konkurrensfördelar. Förfrågningsunderlagens jämförbarhet går i hand med offentliga sektorns övervakande styrningsroll som delvis beskrivs av Langford et al. (2003), där kontraktens specificeras utifrån aspekter som anses kvalitetssäkrande. Respondent 4 beskriver hur det i kontraktet angavs att en viss högskolekompetens efterfrågades för uppdraget. Trots att utföraren hade en bättre lämpad person utan högskoleutbildning fanns det inte möjlighet att använda sig utav den bättre lämpade personen. Resultatet utav detta kan tyckas vara att den offentliga sektorns jämförbarhet i upphandlingarna begränsar kompetensen i uppdragen, samt möjligheterna till effektivisering och innovation hos de privata utförarna.

Alla respondenter menar dessutom att det finns en överhängande rädsla hos upphandlarna att göra fel, därav kan förfrågningsunderlaget utformas till att bli allt för strikt och detaljerad. Denna aspekt belyses av Behn (1998) som beskriver att det finns en rädsla att göra fel hos beställarna, och förklarar detta från bristerna i kontraktens utformning.

7.1.2 Konkurrenssituation och upphandling

Alla respondenter beskriver konkurrenssituationen vid upphandlingarna som mycket besvärliga och hårda. Respondent 6 menar även att det är ett resultat av en ökande globaliseringen där utländska företag med andra förutsättningar är med och konkurrerar. Bevakningsbranschens respondenter menar på att upphandlingskriterierna oftast går på lägsta pris, vilket gör att andra faktorer än kvalité premieras. Sett till LOU beskrivs den av alla respondenter som för stringent och tidsineffektiv. I termer av effektivisering och kontraktens tolkningsproblematik menar respondenterna 4 och 5 att beställaren skulle kunna ha seminarium för alla potentiella utförare. Detta tillvägagångssätt skulle kanske i viss mån förta konkurrensen, men däremot skulle transparensen öka både mellan utförarna om eventuellt samarbete, och om vad beställaren egentligen efterfrågar när de går ut till upphandling. En ökad transparens mellan beställare och utförare bör därför kunna resultera i ett lägre risktagande och en ökad förståelse mellan parternas intressen (Langford et al., 2003).

7.1.3 Effektivisering

Alla respondenter beskriver att en effektivisering av att ha offentlig sektor som kund sker i viss mån, sett till konkurrenssituationen och kriterier på lägsta pris, även om den inte är direkt gynnsam. Respondenterna ifrån bevakningsbranschen påtalar att frihet i kontrakten resulterar i att de kan lägga upp bevakningen efter vad kunden egentligen behöver och

inte vad de tror de behöver. Detta skulle kunna öka effektiviteten och incitamenten till innovationer för utförarna (Langford et al., 2003, Van Thiel och Leeuw (2002). Respondenterna 3,4,5 och 6 beskriver att fastprisuppdrag skulle ge incitament till att göra förbättringar inom produktivitet och effektivitet, istället för att jobba utifrån löpande räkning, vilket även beskrivs utav Langford et al. (2003). Sett till löpande räkning framhäver respondent 6 att för att bibehålla lönsamheten tvingas man hitta olika tillägg, vilket troligtvis inte är särskilt bra för varken beställare eller medborgarnas skattemedel.

Pris

Frihet

	<i>Fast</i>	<i>Rörlig</i>
<i>Hög</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Effektivitet • Innovationer • Risk på privat och offentlig sektor 	<ul style="list-style-type: none"> • Lägre effektivitet • Innovationer • Risk på offentlig sektor
<i>Låg</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Styrt • Kostnadskontroll • Risk på privat sektor 	<ul style="list-style-type: none"> • Styrt • Lägre effektivitet • Risk på privat och offentlig sektor

(Schematisering utav Langford et al. (2003), utifrån det empiriska resultatet. Bild: Egen)

Utifrån det teoretiska ramverket (3.3) definierades en tolkning utifrån vad Langford et al. (2003) beskrev, där en grad av frihet i kontrakten och grad av fast eller rörligt pris var påverkande faktorer på hur väl privata utförare kunde effektivisera sin verksamhet. Utifrån uppsatsens empiriska material går det således att tolka respondenternas svar utifrån modellen. En hög grad av frihet i kontrakten, där möjlighet gavs till utföraren att inverka på hur tjänsten skulle utföras gör att standardmoduler kan appliceras på liknande projekt och därav kunna effektivisera verksamheten. En hög grad av fastpris i uppdragen gör att utföraren kan ta betalt för mervärdet, samt att det ger incitament till att utföra arbetet på ett effektivare sätt. Detta samband kan även illustreras av att det finns mer rum för innovationer om att effektivisera och driva en utveckling inom utförandet av tjänsten. En ökad risk kan uppkomma när man går mer mot fastprisuppdrag, både sett till ökad vinst men även risken att räkna bort sig. Ur en riskaspekt skulle offentlig sektors motvilja till fastprisuppdrag kunna förstås av att vissa uppdrag skulle kunna bli för dyra om risktagandet lades över på utförarna. Emellertid skulle det i viss mån ligga i beställarens intresse att komma bort från risktagandet, men som Lapsley (2009) beskriver bär oftast offentlig sektor som beställare ansvaret om en privat utförare gör missbedömningar.

7.1.4 Risk och kvalitet

Ur ett riskperspektiv finns det alltid en risk för båda parter, men det är viktigt att ta i beaktning att vissa typer utav uppdrag inte alltid lämpar sig för fastpris. Komplicerade grävarbeten och vatten- och avloppsuppdrag tenderar att helst utföras ifrån en budget med löpande räkning. Detta beror främst på komplexiteten i uppdragen, samt att riskerna blir betydande om utföraren skulle räkna bort sig. Langford et al. (2003) diskuterar även hur vissa projekt med hänsyn till dess storlek kan te sig för stora för att konkurrensutsätta och därmed utspridningen av risken på utförare. Ur detta perspektiv torde vikten på väl utformade kontrakt vara av stor betydelse, och inte bara förstås genom ett val mellan fastpris och löpande räkning.

Utifrån det som respondenterna beskriver om fastprisuppdrag uppkommer våra egna tankar om kvalitén. Det kan diskuteras om det finns en kvalitetsrisk i att anamma fastprisuppdrag; under ett fastpris-uppdrag finns det rum för vinstmaximering om man utför uppdraget fortare och effektivare, vilket kan innebära att risken finns att den tidsmässiga besparingen leder till oaktsamhet i uppdragen och försämrar kvalitén. Samtidigt nämner dock respondent 5 att man under löpande räkning gärna väljer lägre kompetent personal, som tar längre tid på sig för att utföra uppdragen än vad en högre kompetent medarbetare skulle göra. Detta för att man skall kunna ta mer betalt för uppdraget, vilket även kan antydast utifrån dokumentstudien. Det är därav intressant huruvida fastpris leder till att kompetentare personal väljs som är mer tidseffektiv. Utifrån vår dokumentstudie indikerar det att kompetentare personal har en betydligt högre debiteringsgrad än de med lägre erfarenhet, av vilket användandet skulle vara starkt kopplat till vilken lönsamhet man har på respektive personer. I och med att fastpris-uppdrag än så länge inte används i stor utsträckning är detta en intressant frågeställning som tiden får utvisa. Respondenterna inom samhällsplaneringsbranschen är dock eniga om att fastprisuppdrag är den rätta vägen att gå till att lösa eventuella effektivitetsbrister i samarbetet med offentlig sektor.

Ur ett konkurrensperspektiv går det dock att diskutera huruvida situationen kommer förändras utifrån ett större användande av fastprisuppdrag. Konkurrensen kommer troligtvis alltid att finnas, men privata utförare kan enklare vinstmaximera sina uppdrag, vilket kan utfälla i kostnadseffektivare uppdrag och incitament till innovationer.

7.2 Tolkning av dokumentstudie

Syftet med dokumentstudien har tidigare nämnts, och ligger inte på generaliserbarheten utan på en förståelseaspekt. Utifrån det empiriska materialet går det att tyda att offentliga beställare utifrån observationerna utformar avropsavtalen med större precision på ett mer detaljerat sätt än för de privata beställarna. Det går därför att diskutera om detta samband skulle kunna indikera på att offentliga beställare styr kontrakten på ett striktare sätt än för privata beställare, vilket kan förstås utifrån den övervakande rollen (Lapsley, 2009) och riskmedvetenheten (Langford et al., 2003, Van Theil och Leeuw, 2002). Detta skulle även kunna kopplas till intervjurespondenternas resonemang om att det är en låg frihet i

kontrakten. Huruvida avropsavtalen förhåller sig till att vara tydliga och inte kunna misstolkas kan ingen indikering göras då branschkännedomen hos uppsatsförfattarna utifrån vad som preciseras i avtalen är för låg. Ur ett löpande-räkningsperspektiv indikerar avropsavtalen från samtliga beställare att användningen utav billigare personal med lägre timpriser sker i stor utsträckning, där dyrare och mer erfaren personal används få timmar. Detta kan förstås genom kostnadseffektivitet; en billigare person tar oftast fler timmar i anspråk vilket gör att utföraren kan tillvarata hela budgettaget, samt att marginalen troligtvis mellan timpris ut och lön är större. Denna indikation skulle därför belägga påståendet som bland annat respondent 5 beskriver att man tillsätter långsamma personer som tar mer tid i anspråk.

8. Slutsats

I följande avsnitt presenteras slutsatserna på ett kortfattat sätt utifrån vad vi kommit fram av i vår empiri och analys. Fortsättningsvis kommer vi med förslag på vidare forskning inom området.

8.1 Slutsats

Lägstapriskriteriet är ett problem vilket gör att vissa branscher tvingas gå ifrån offentliga upphandlingar, eftersom kvalitetsaspekten inte sätts i främsta fokus. Lägstapriskriteriet påverkar även konkurrenssituationen som upplevs som hård och fragmenterad. Ett större fokus på kvalitet än pris beskrivs som en viktig del för att konkurrensen skall vara gynnsam för både beställare och utförare.

Kontrakten tenderar att vara styrda och strikt reglerade, främst med härledning till kontraktsförhållandet mellan parterna, vilket påverkar att de privata utförarna inte själva kan utföra tjänsten på det mest effektiva sättet. Skälen lyfts fram som kompetensbrist och dålig branschkännedom. Detta speglar sig även i upphandlingarna som beskrivs som tidskrävande och te sig enkla i syftet att vara jämförbara. Anledningen beskrivs som att det finns en rädsla hos upphandlarna att göra fel.

Fastprisuppdragen beskrivs som en modell som gör att privata utförare erhåller incitament till att effektivisera sin verksamhet, samt ökar motivationen till innovationer. Frihet i kontrakten skulle också kunna bidra starkt till innovationer och att privata utförare kan utföra tjänsten på ett effektivare sätt. För att kunna erhålla en ännu bättre relation mellan beställare och utförare föreslås ett förbättringsförslag om att seminarier skall hållas för inbjudna utförare, vilket skulle säkerhetsställa att kontrakten tolkas på rätt sätt, samt att beställarna får höra branschens åsikter. Det går slutsatsvis att tyda att privat sektor påverkas utav att ha offentlig sektor som kund, men tyvärr inte i den utveckling eller hastighet som privata utförare själva skulle vilja.

8.2 Förslag på vidare forskning

Omfattande försök gjordes med att få kontakt med beställarsidan, vilket tyvärr skett utan framgång. Därav skulle det för framtida forskning inom området te sig adekvat att höra beställarsidans resonemang, vilket kan användas för en bredare förståelse och jämförbarhet. Vidare skulle det vara intressant att belysa hur väl frihet i kontrakten och fastprisuppdrag ter sig i praktiken att fungera och effektivisera privata utförare, jämfört med löpande räkning och styrda kontrakt. Ur en konkurrensaspekt sett till LOU är det vidare relevant att fortsätta belysa fördelarna och nackdelarna med lägsta-priskriteriet och dess påverkan utförare.

9. Källförteckning

Adams, G., B., and Balfour, D., L. 2010. *'Market-Based Government and the Decline of Organizational Ethics'*. Administration & Society. Vol. 42 Issue 6, pp. 615-637.

Adcroft, A., and Willis, R. 2005. *'The (un)intended outcome of public sector performance measurement'*. International Journal of Public Sector Management. Vol. 18, pp. 386-400.

Almqvist, R. 2006. *'New public management-om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll'*. Malmö: Liber

Andrews, M., and Moynihan, D. P. 2002. *'Why Reforms Do Not Always Have to "Work" to Succeed: A Tale of Two Managed Competition Initiatives'*. Public Performance & Management Review. pp. 282-297.

Behn, R. 1998. *'The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability'*, International Public Management Journal, Vol. 1, No. 2. pp. 131-164.

Bryman, A., & Bell, E. 2011. *'Business Research Methods'*. New York: Oxford University Press.

Butler, M. 2003. *'Managing from the inside out: drawing on 'receptivity' to explain variation in strategy implementation'*. British Journal of Management. Vol. 14, pp. 47-60.

Demirag, I., and Khadaroo, I. 2008. *'Accountability and value for money in private finance initiative contracts'*. Financial Accountability & Management. Vol. 24 Issue 4, pp. 455-478.

Diefenbach, T. 2009. *'New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment''*. Public Administration. pp. 892-909.

Ekonomifakta. 2012. <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Offentlig-ekonomi/>
<http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Offentlig-ekonomi/> (Hämtad 2012-10-01)

Gauld, R. 2007. *'Principal-agent theory and organisational change'*. Lessons from New Zealand health information management. Policy Studies. Vol. 28, pp. 17-34.

- Hood, C. 1995. *'The "new public management" in the 1980s: variation on a theme'*. Accounting, Organizations and Society. pp. 93-109.
- Kastberg, G., Siverbo, S. 2008. *'The Impossible Split? A Study of the Creation of a Market Actor'*. International Advances in Economic Research, Vol. 14 Issue 1, pp. 65-75.
- Konkurrensverket. http://kkv.se/t/SectionStartPage_____6605.aspx (Hämtad 2012-10-01)
- Langford, D. A., Kennedy, P., Conlin, J., and McKenzie, N. 2003. *'Comparison of construction costs on motorway projects using measure and value and alternative tendering initiative contractual arrangements'*. Construction Management & Economics, Vol. 21 Issue 8, pp. 831-840.
- Lapsley, I. 2008. *'The NPM agenda: back to the future'*. Financial Accountability & Management'. Vol. 24, pp. 77-96.
- Lapsley, I. 2009. *'New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit?'*. Abacus, Vol. 45 Issue 1, pp. 1-21.
- Malmi, T., and Brown, D. 2008. *'Management control systems as a package: Opportunities, challenges and research directions'*. Management Accounting Research. Vol. 19, pp. 287-300.
- Minelli, E., Rebora, G., and Turri, M. 2008. *'The risk of failure of controls and levers of change: an examination of two Italian public sectors'*. Journal of Accounting & Organizational Change. Vol. 4, pp. 5-26.
- Mulgan, R. 2006. *'Government accountability for outsourced services'*. Australian Journal of Public Administration. Vol. 65, pp.48-58.
- Ormsby, M., J. 1998. *'The Provider/Purchaser Split: A Report from New Zealand'*. Governance. Vol. 11 Issue 3, pp. 357-388.
- Patel, R. Davidsson, B. 2003. *'Forskningsmetodikens grunder'*. Lund: Studentlitteratur, 3:e uppl.
- Rich, G. 2005. *'From purchaser provider split to managed competition: I wonder what the future holds'*. Clinician in Management. Vol. 13 Issue 2, pp. 61-63.
- Saner, R. 2002. *'Quality Assurance for Public Administration: A Consensus Building Vehicle'*. Public Organization Review. Vol. 2 Issue 4, pp. 407-414.
- Sims, R. 1992. *'The Challenge of Ethical Behavior in Organisations'*. Journal of Business Ethics (11), pp. 505-513.
- Siverbo, S. 2004. *'The Purchaser-provider Split in Principle and Practice: Experiences from Sweden'*. Financial Accountability & Management. Vol. 20 Issue 4, pp. 401-420.
- Skölberg, K., Grönlund, A. 2003. *'Forskningsprogram. Statlig verksamhet i omvandlingstyrning, effektivitet och medborgarinnesse'*. Akademin för ekonomistyrning i staten. pp. 1-17.

Try, D., and Radnor, Z. 2007. *'Developing an understanding of result-based management through public value theory'*. International Journal of Public Sector Management. Vol 20, pp. 655-673.

Van Thiel, S., and Leeuw, F. L. 2002. *'The Performance Paradox in the Public Sector'*. Public Performance & Management Review. pp.267-281.

Verbeeten, F. H.M. 2010. *'Public sector cost management practices in The Netherlands'*. International Journal of Public Sector Management. Vol 24, pp. 492-506.

Ward, R., C. 2007. *'The Outsourcing of public library management: An Analysis of the Application of New Public Management Theories From the Principal-Agent Perspective'*. Administration & Society. Vol. 38 Issue 6, pp. 627-648.

Bilagor

Här presenteras de bilagor som till uppsatsen anses bidra till en djupare förståelse. Bilagorna presenterar en djupare insikt i litteraturavsnittet och funktionen utav LOU. Vidare framgår även en utförligare empiribeskrivning ifrån intervjurespondenterna, samt den intervjuguide som användes för intervjuerna.

Bilaga 1 Litteraturstudie

2.1.2 Utfall av förändringsreformen

Hood (1995) skildrar NPM som en reform som antog olika utfall och förändringar, och Minelli et al. (2008) beskriver att utfallet resulterade i ett ändrat organisationsbeteende. Den offentliga sektorn påvisade brister mellan strategiska planeringsbeslut och en förhastad anpassning av privata sektorns organisationsklimat. Try och Radnor (2007) beskriver liknande problematisering av införandet av resultatbaserade styrmått i offentlig sektor från privat sektor, där bristen på klara direktiv gjorde att anpassningen till styrmåtten blev diffus på grund av den offentliga sektorns organisationsstruktur. Genom en explicit fokusering på resultatbaserade styrmedel premieras oftast kortsiktiga strategier, vilket ibland kan ge en snabb ökad prestation och förbättrad effektivitet (Rich, 2005). Ormsby (1998) beskriver därav att kortsiktigheten fick företräde för de långsiktiga strategierna, något som senare kom att ses som ett grundläggande problem för den offentliga sektorn;

“The public servants involved may well feel that what they are doing is of great long-term value to the community, and occasionally they might be right, but such capture of funding compromises government control of expenditure. It diverts funding and distorts the accounts and so limits government’s ability to account for the use of public resources.” (Ormsby, 1998, s. 360-361).

Bilaga 2 Lagen om offentlig upphandling

Denna bilaga beskriver och ger en introduktion till hur LOU fungerar i Sverige.

Lagen om offentlig upphandling – en introduktion

Lagen om offentlig upphandling i Sverige har påverkat tiotusentals av offentliga myndigheter, i dess strävan genom utkontraktering av verksamheten och uppnå ekonomiskt rationella effektiviseringsmöjligheter. Värdet av detta uppgås till runt 450-535 miljarder kronor på år (www.kkv.se).

LOU kan beskrivas utifrån grundläggande principer, som står till grund för att verka effektivt och rationellt utifrån etiska och ekonomiska aspekter. Principen om icke-diskriminering innebär att det är förbjudet att diskriminera, direkt eller indirekt en leverantör på grund utav nationalitet. Denna princip ställer också krav på att myndigheten skall utforma förfrågningsunderlaget internationellt, så att fler utförare kan delta i upphandlingen. Likväl ställs även krav på att man inte får ge en leverantör företräde genom dess geografiska läge. Principen om likabehandling förespråkar att alla leverantörer skall ges lika förutsättningar, om till exempel informationsdelgivning. Principen om ömsesidigt erkännande behandlar giltigheten hos de certifikat och intyg som utfärdats av myndigheten, även skall gälla i andra EU/EES-länder. Proportionalitetsprincipen hanterar de kravspecifikationer som leverantörerna skall uppfylla. Dessa bör även stå i rimlig proportion till det som upphandlas, samt det alternativ som är minst påfrestande för leverantörerna skall väljas. Principen om transparens skildrar den skyldighet en upphandlande myndighet har genom att vara öppen med informationsutgivningen. Förfrågningsunderlaget skall vara tydligt, samt innehålla klara direktiv om vad som upphandlas.



(www.kkv.se, hämtad 2012-10-01)

När anbudsprocessen är färdig sker en så kallad utvärderingsgrund, denna utvärdering tar hänsyn till anbudet och förfrågningsunderlaget. Beslut tas i aktning till att antingen vara det mest ekonomiskt fördelaktigaste anbudet för beställaren eller det med lägst pris. En upphandlande myndighet får inte acceptera ett anbud som inte uppfyller de krav som finns i förfrågningsunderlaget. Ett erbjudande som inte har efterfrågats i förfrågningsunderlaget får heller inte vägas in i leverantörsvalet.

Utvärderingskriterierna sker via viktning där kvalitet och pris kan stå i fokus och kan exempelvis bestämmas till 70 procent, respektive 30 procent. Detta ger en möjlighet till att se till andra aspekter som kan inverka och förbättra anbudet, och det eventuella mervärde som en leverantör kan bidra till. En leverantör kan även åberopa ett annat företags resurser denne disponerar över i fall denne inte har kapacitet att uppfylla den upphandlande myndighetens kravspecifikation.

Bilaga 3 Empiri

Här presenteras en utförligare beskrivning utifrån det empiriska insamlade datamaterialet och intervjurespondenternas svar i avsnitt 6.1. Vidare kan dessa mer uttömmande respondentsvar bidra till en djupare och nyanserad förståelse utav analysen i avsnitt 7.1.

6.1.1 Respondent 1 – Affärsområdeschef Bevakning

Introduktion

Respondent 1 är affärsområdeschef på ett medelstort bevakningsföretag i Stockholm. Respondenten har stor erfarenhet inom bevakningsbranschen och har varit verksam i de flesta olika chefsbefattningar. Rollen innefattar styrning i form av att uppnå bolagets utsatta mål, att se till att verksamheten utvecklas och att bolaget besitter rätt kompetens. Som affärsområdeschef ligger även ansvar för kunderna, där fokusering sker kring uppföljningsmöten och förbättringsförslag som kan leda till kostnadsbesparingar eller förbättrade säkerhetslösningar.

Utmaningar på kort och lång sikt kännetecknas av att möta den hårda konkurrensen inom bevakningsbranschen och nå företagets omsättningsmål. Det gäller att vara så effektiv som möjligt vid producerandet av tjänster.

Offentliga sektorn som kund

Att ha den offentliga sektorn som kund ses som negativt, där respondent 1 förklarar att man har valt bort att arbeta med offentlig sektor som kund, med härledning till att urvalskriterierna mestadels styrs på pris. Respondent 1 påtalar även att deras varumärke inte förknippas med pris, och enda sättet för dem att komma in på upphandling är när kriterierna går på en större procentuell andel kvalitet. Relationen till offentlig sektor med den kund som bolaget främst jobbar med beskrivs som väldigt bra. Att kraven finns på att upphandling sker på nytt med jämna mellanrum beskrivs dock som krävande.

Respondent 1 beskriver att kvalitet är det viktigaste för bolagets tjänster. Eftersom företaget är relativt litet måste man profilera sig och kunna leverera en bättre lösning till kunden i form av kvalitet. Vad gäller effektivisering ligger fokus på att effektivisera overhead-kostnader och beläggningsgrad Respondent 1 anger att det är svårt att vara effektiva, då tjänsten hyrs ut per timme;

”En timma är alltid en timma, oavsett hur du gör. Våra största kostnader är ju lönekostnaderna, det går ju inte att konkurrera. Det är ju vad det är”.

Det går att finna lönsamhet om man hittar en volym i offentlig sektor, men problemet är att lägsta pris nästan alltid vinner. Oavsett hur bra jobb man gör kommer det komma en upphandling som oftast överklagas, vilket leder till ökade administrativa kostnader.

Respondent 1 förklarar att komplikationerna i upphandlingen delvis beror på den hårda konkurrensen, sett till lönsamhetsaspekten, men även till de stora kompetensbrister upphandlarna har;

”Man kan inte tjänsten själv oftast, eller förstår, och förstår inte marknaden och hur den ser ut.”

”Jag ser inga fördelar med att vara med, man måste kunna tjäna pengar. Kan man gå in och få ett pris så att man själv kan tjäna någonting så, men jag har vårt att se det idag.”

”...om man handlar upp med fel bolag får man en otroligt dålig kvalité.”

Konkurrens och upphandling

Respondent 1 talar även om vikten att veta vad man skall handla upp, då slutresultatet kan bli bristande kvalité som i sin tur påverkar samhället. LOU fungerar inte med hänsyn till kompetensbrister i upphandlingarna och de administrativa följderna som sker före och under upphandlingen. Med privata kunder kan man ge förslag till förbättringsåtgärder, denna ”frihet” finns inte i relationen till de offentliga kunderna – kontrakten med en offentlig kund är väldigt strikta. Friheten i kontrakten leder till tidsbesparing och incitament till effektiviseringsåtgärder, för båda parter. Med hänsyn till konkurrensaspekten är konkurrens gynnsamt, men det krävs en förståelse för att man måste kunna ta ut ett visst pris som inte är för lågt, för att ett företag skall kunna överleva på det.

Effektivisering

Respondent 1 beskriver att man kan låta beställaren styra förfrågningsunderlaget till en utförarens fördel med skalkrav etcetera, men det är svårt i praktiken. Både privat och offentlig sektor kan ses bidra till utveckling och effektivisering hos utföraren, men det är väldigt personrelaterat och beror mer på hur driven upphandlaren är. Respondent 1 skildrar även att det inte är så stor skillnad mellan sektorerna men privata beställare har en annan kostnadsmedvetenhet och lönsamhetsfokus, vilket gör att de är lättare mottagliga för förändringar än offentlig sektor som styrs av upphandlingsregler.

Respondent 1 beskriver att konkurrensutsättning och förfrågningsunderlaget driver en organisatorisk utveckling, men på bevakningssidan sker utvecklingen relativt långsamt, vilket beskrivs genom att beställaren inte direkt ser nyttan utav bevakningen. Denna orsak beskrivs mestadels genom att kunden inte efterfrågar några större förändringar, jämfört med exempelvis städning där man direkt ser resultatet av tjänsten. Ekonomi, effektivisering internt och externt, samt skapa mervärde för kunden via förbättringsförslag beskrivs av respondent 1 som att ligga till grund till varför man försöker effektivisera sin verksamhet.

6.1.2 Respondent 2 – Koncernekonomichef Bevakning

Introduktion

Respondent 2 är ekonomichef inom koncernen på ett medelstort bevakningsföretag i Stockholm, med bakgrund inom revisionsbranschen. Respondenten har som huvuduppgift att ta hand om ekonomin, och jobba med lönsamhetsförbättringar, för att nå företagets strategiska mål. Sett till kunderna har fokus legat på att finna lönsamhet inom kundkretsen för offentliga miljöer och handelsplatser. Respondent 2 beskriver bevakningsbranschen som svår, med stora krav på att differentiera sig. Priskonkurrensen är hård och det gäller att leverera vad man lovar till kund; vissa uppdrag ligger på runt 260kr/timmen, inkluderat både väktare och bil, vilket inte går ihop ekonomiskt för att balansera både kvalitet och effektivitet.

Offentliga sektorn som kund

Relationen till offentlig sektor är god, men respondenten förklarar att storleken på företaget gör att de inte är prioriterade att komma in på upphandling. Respondenten ser också både positivt och negativt med att ha offentlig sektor som kund. De är en säker betalare, men den stora prispressen och regleringarna i upphandlingarna resulterar i en viss avsaknad av kvalitet. Tillsammans med lågt pris är det svårt för kundnyttan att hålla bra kvalitet. På lång sikt menar respondenten på att man kommer välja bort offentlig sektor som kund, med härledning till prissättningen;

”Det är ju inte bara så att de tittar på pris, men fokus på när man väl skall bestämma sig blir ju bara pris, tyvärr”.

Även administrativa kostnader som förknippas med den tid ett anbud tar att genomföra är en bidragande faktor till att man väljer att vända sig till andra kunder än den offentliga sektorn. Sett till kompetensbrister i förfrågningsunderlagen vid anbud, menar respondenten att det beror på avsaknad av kunskap inom branschen;

”Att ta in specialistkompetens när man själv inte känner av vad man skall handla upp så tror jag det underlättar lite grann”.

Respondent 2 ger vidare förklaring till att det är självklart att kompetensbrist uppstår vid avsaknad av kunskap, genom att ge ett exempel på när företaget skall handla upp ett växelsystem till sin verksamhet. Respondent 2 förklarar att respondenten själv inte kan handla upp växelsystemet på grund av för lite kunskap om växelsystem;

”Jag har tagit in en konsult istället, som jag vet har 20-års gedigen erfarenhet kring växlar och ber honom hjälpa mig och handla upp det”.

Bättre kompetens inom det upphandlande området sett från den offentliga sektorn skulle kunna leda till ett bättre kvalitetsperspektiv, då beställaren vet vad dem vill ha.

Konkurrens och upphandling

LOU beskrivs av respondenten som starkt fokuserad på pris, och kostsamt i och med den tid det tar på grund av alla formella krav som måste vara uppfyllda vid anbud.

Respondent 2 anger vidare att LOU med dess regleringar till att hela tiden specifikt leverera det som efterfrågas i kontrakten, gör att det är svårt för privata utförare att komma med alternativa kostnadsförbättrings- och effektiviseringsförslag mot kunden.

”Det är lite grann att skjuta sig i foten faktiskt med lagen om offentlig upphandling.”

Ökad kompetens hos upphandlarna är en förbättringsåtgärd som respondent 2 anser att den offentliga sektorn borde ta till sig, för att på så sätt göra upphandlingarna mer effektiva. Respondent 2 beskriver att det är lättare att ge förbättringsförslag till en privat kund, då de värdesätter kvalité även om det är på bekostnad av pris.

Effektivisering

Att ha den offentliga sektorn som kund kräver att effektivisering sker i form av att bli kunnig i att finna lönsamhet i de uppdrag bolaget tar från den offentliga sektorn. Om konkurrensen i branschen menar respondenten, utifrån en effektiviseringsaspekt, att konkurrens är bra så länge den inte går till ytterligheter. Respondent 2 beskriver också att kostnader alltid står i fokus, men även vinstkrav och effektiviseringar för kunden är minst lika viktiga. Respondenten påtalar att man får räkna mycket mer på anbudet till offentlig sektor än till privat sektor för att finna lönsamhet. Ur ett tekniskt perspektiv efterfrågar båda sektorerna kostnadsmedvetna lösningar med en upplevd och bibehållen kvalité, så som kameraövervakning.

Det gäller att hitta nya bevakningslösningar då kunder har svårt att se nyttan med bevakningen som erbjuds idag. Strategiska mål, tekniska lösningar och kompetens är något som beskrivs av respondent 2 som huvudsakerna till varför man försöker effektivisera sin verksamhet.

6.1.3 Respondent 3 – Avdelningschef Samhällsbyggnad

Introduktion

Respondent 3 är avdelningschef på ett ledande teknikkonsultföretag inom samhällsbyggnad- och planering. Fokus ligger på att vara samordnande med avdelningens kompetens, men med övergripande ansvar för personal, kvalitet, uppdrag och ekonomi. Sett till kunderna ligger fokus på att upprätthålla löpande kontakt, uppföljning, samt definiera kunduppdraget. Utmaningar på kort och lång sikt kännetecknas av att öka personalstyrkan och kvalitén, samt implementeringen av BIM (Building Information Modelling), som är ett virtuellt verktyg bygg- och anläggningsprojektering.

Offentliga sektorn som kund

Respondenten beskriver att det är kvalitet som får styra verksamheten, men att det nödvändigtvis inte behöver betyda högsta möjliga, utan det är rätt kvalitet till kunden. Att ha offentliga sektorn som kund beskriver respondenten som att vara förenat med en stabilitet och ser positivt på det. Respondenten framställer Trafikverket som en mycket kompetent beställare, som även går mer mot fastpris istället för löpande räkning vilket ger incitament till att arbeta med effektiviseringsåtgärder i uppdragen. Med löpande räkning per timme, ger det snarare motsatt effekt och man vill jobba så långsamt som möjligt.

Konkurrens och upphandling

Respondent 3 beskriver att offentlig sektor oftast har väl genomarbetade förfrågningsunderlag, men ser kompetensbrister hos de upphandlande kommunerna. Respondenten beskriver att den tekniska avdelningen ibland inte kan styra sin upphandling på sitt sätt, vilket kan leda till missförstånd. Respondent 3 menar på att LOU kännetecknas av byråkratiskt krångel och oftast är en långdragen process. Numera har man även gått mot privata beställare i form utav totalentreprenörer, som offentlig sektor handlar upp med. Respondenten ser positivt till totalentreprenörer, då de värdesätter kvalitet och kompetens framför enbart pris. Problemet med LOU är att det inte finns stora möjligheter att improvisera, vilket motverkar incitament och nytänkande. Rädslan att göra fel hos upphandlarna kan förklara den administrativa omfattningen då stora uppdrag överklagas av aktörer på formaliagrundande faktorer. Respondenten menar på att eftersom situationen ser ut som den gör, finns denna rädsla att göra fel. Relationen till offentlig sektor beskrivs som god, men i kommunala uppdrag kan det vara svårt att motivera varför ett uppdrag har lett till fördyringar på grund utav att underlaget var undermåligt utformat. Tillsammans med bristen på kontakter och snabba svar, blir dialogen påfrestad.

”...nu ska vi kalla det krångel på den kommunala sidan – vad gäller underlag, kontakter, snabba svar på frågor och sådana saker. Det har förekommit och det har påverkat vår lönsamhet negativt och leverans också.”

Effektivare sätt att upphandla skulle kunna lösas med att det fanns arbetsgrupper mellan Trafikverket och upphandlande konsulter. Fastprisuppdrag kan också vara positivt för att öka risken, vilket gör bidrar till att skapa incitament att effektivisera sitt arbete.

Effektivisering

Respondent 3 beskriver att man får vara flexibel, men i och med fler fastprisuppdrag bidrar det till att man utför effektiviseringsåtgärder. Respondenten menar på att konkurrensutsättning och förfrågningsunderlaget inte driver en omfattande organisatorisk förändring, men det handlar alltid om att skapa rutiner, arbeta effektivare och skapa plattformar - standardlösningar. Att bli branschledande inom samhällsplanering, med fokus på kvalitet och inte bara pris, menar respondenten är huvudsaken till varför man utför effektiviseringsåtgärder.

6.1.4 Respondent 4 – Erfaren uppdragsledare Samhällsbyggnad

Introduktion

Respondent 4 är en erfaren projekt- och uppdragsledare på ett ledande teknikkonsultföretag inom samhällsbyggnad- och planering. Rollen handlar främst om projektstyrning, där riskanalys ingår. Mycket att projektstyrning handlar om organisera sig (att till exempel alla har samma målbild), samt att hålla tidsplanen och budgeten. Respondenten beskriver att kompetens och en korrekt målbild över projektets omfattning är viktiga aspekter att ta i beaktandet.

”Man måste engagera sig i hela uppdraget om det ska fungera bra. Det går inte att säga; att det här gick åt helvete, men det är inte mitt fel för jag sysslar ju bara med det här. Organisation är viktig!”

Respondent 4 beskriver offentlig sektor som kund som lite väl strikta med anbudet, vilket oftast resulterar att priset blir den avgörande faktorn.

”man är alltid lite för rädd för att formulera förfrågningsunderlaget lite mer öppet eftersom det är risk att man får överklagande. Det blir att man kanske tar det som är billigast, vilket är svårt att överklaga trots allt. Man skulle kunna tycka att man skulle överväga kompetens, erfarenhet, lite mer än vad man gör. Det finns ju men i slutändan brukar det bli priset som slår igenom.”

Respondenten beskriver att det måste vara rätt efterfrågad kvalitet som uppdragen skall utföras med, inte högsta. Det blir ett problem om kunden efterfrågar hög kvalitet men inte har pengar, vilket kan ses som ett resultat av att offentlig sektor blivit mer affärsmässig. Man måste även ta uppdrag av rätt storlek, så det går att bemanna hela organisationen med rätt kompetens. En dålig efterfrågad kvalitet menar respondenten kan påverka varumärket, som utförare.

Offentliga sektorn som kund

Respondent 4 anger att samarbetet med den offentliga sektorn som kund kan variera, men respondentens egen erfarenhet av samarbetet är framför allt med Trafikverket. Trafikverket beskrivs som en mycket kompetent beställare, och har erfarna upphandlare som gör dem en stark diskussionspartner.

Främsta anledning till att arbeta med offentlig sektor som kund anges vara på grund av att det är där de stora projekten finns, och därav en mycket viktig beställare. Sättet att arbeta med offentlig sektor som kund anges vara styrt av strikta regleringar och rädslan för att göra fel uppkommer till följd av detta;

”Våra kunder där följer vi ofta väldigt strikt, ibland för strikt kanske till och med, vilket innebär att priset blir alltid väldigt avgörande... vilket det inte behöver bli men man är alltid lite rädd för att formulera förfrågningsunderlaget lite mer öppet eftersom det är

risk att man får överklagande. Det blir att man kanske tar det som är billigast, vilket är svårt att överklaga trots allt”.

När det gäller skillnader mellan privat och offentlig sektor, så finns det oftast luckor i förfrågningsunderlagen hos den offentliga vilket man ibland får utnyttja och vara taktisk vid prissättning för att få maximal utdelning. Hos privata beställare är nyttan viktigare, där respondenten menar att de kan betala ett lite högre pris. Fördelarna med offentlig sektor beskrivs som att det är där jobben finns, stabilitet genom konjunkturer, men det finns kompetensbrister. Ibland sätts det väldigt låga krav på förfrågningsunderlagen, vilket verkar härstamma från en förenklingsåtgärd från upphandlaren. Detta resulterar att timpriset slår igenom vid val av utförare, vilket i sin tur bidrar till att ett lågt pris inte attraherar de bästa konsulterna vilket kan få en påverkan på samhället.

Konkurrens och upphandling

Respondenten menar att konkurrenssituationen är förskräcklig med väldigt låga priser. Dock beskrivs konkurrensen som bra, men att det borde vara andra faktorer som kompetens än låga priser som borde konkurreras med. Respondenten skildrar upphandlingarna som att de styrs mer mot totalentreprenader, men att en del av jobben kan försvinna i och med detta, då entreprenörerna har mycket av projektledningens kompetens internt.

LOU beskrivs som problematiskt och för matematiskt. Det sätts vissa skallkrav som måste vara uppfyllda för att få vara utförare för ett projekt, vilka kan vara missgynnande för teknikonsultföretaget. Exempel på skallkrav kan vara att företaget måste ha en civilingenjör. Ett problem kan därför uppkomma då teknikonsultföretaget har en bättre lämpad person för uppdraget men som inte innehar en civilingenjörsexamen;

”...vi har till exempel en väldigt duktig vägprojektör; kanske en av de bästa i Stockholm men han är inte civilingenjör! Då ställer man krav att man måste ha högskoleutbildning, och då faller han bort! Fast han passar bättre än alla våra civilingenjörer”:

Mycket tid läggs också på att göra anbuden, vilket respondenten menar är onödigt och kostnadsineffektivt.

”Det läggs ner alldeles för mycket tid på anbudet i branschen överhuvudtaget. Ett sådant anbud, vi håller på med den på heltid i 2-3 veckor. Det är ett antal 100 000 tusen där. ”

Effektivisering

Effektivare sätt att upphandla beskriver respondent 4 som att utförarna kan komma och beskriva vad de kan erbjuda, sedan kan offentliga beställare bestämma vilken de vill ha. Respondenten beskriver att de ibland får väldigt dåliga kontrakt, med anledning till att det oftast antingen förutbestämt vem som skall utföra uppdraget, alternativt rena kompetensbrister. Frihet i kontrakten, med fastprisuppdrag menar respondenten att de skulle öka incitamenten till effektiviseringsåtgärder, med härledning att de inte jobbar på

timarvoden. Relationen till offentlig sektor anses som god, och att tvister oftast uppkommer mer mot de privata kunderna.

Respondenten beskriver att de måste anpassa sig till de högt ställda krav som bland annat kommer utav förfrågningsunderlagen hos offentlig sektor. Nya krav på 3D projektering (BIM) är ett resultat på en teknisk utveckling, men generellt sett beskrivs det att det inte är så stor skillnad på vilka sektorer som påverkar mest. Att tjäna pengar, utveckla standardiserade plattformslösningar för liknande uppdrag bidrar till att man gör effektiviseringsåtgärder, menar respondenten. Ur en anbudsaspekt är det bra att vara med på upphandlingarna så man kan marknadsföra sig, tillägger respondenten.

6.1.5 Respondent 5 – Regionchef/affärsområdeschef Samhällsbyggnad

Introduktion

Respondent 5 är biträdande regionchef/affärsområdeschef för mark och anläggning, på ett ledande teknikkonsultföretag inom samhällsbyggnad- och planering. Fokus ligger på att ha en samordnande roll och mycket hamnar i anbudssamordningen, för att samordna kompetenserna mot beställaren. Respondenten beskriver att de har en väldigt stor kund: Trafikverket, men även kommuner. Mer uppdrag läggs på totalentreprenader, vilket respondenten ser positivt på, då privata entreprenörer värderar kvalitet och kompetens, samt ur prishänseende inte lika bundna till lägsta pris. Förbättringsförslag gynnas mot totalentreprenörer då de uppskattar lönsamhetsförbättringar som resulterar i en vinst för båda parter. Respondenten diskuterar även om de kan dela vinst med entreprenören om de också är med och delar på riskerna.

Entreprenören ställer stora krav, förklarar respondenten, vilket resulterar i större risk att behålla kunden, samt nya tekniska redovisningssystem som BIM. Balans och kvalitet är svårt beskriver respondenten, då effektivitet mäts i tid. Idag är det snarare produktivitet än effektivitet som fokus ligger på, och prioritering måste ligga i planeringsfasen. Oftast handlar man upp på konsulter på timarvoden vilket skapar en problematik:

”Tidigare har man alltid handlat konsulter på timarvoden, det är ju rätt dumt, vårt incitament borde vara att lägga ned så mycket tid som möjligt, och kunden vill att vi skall lägga ned så lite tid som möjligt.”

Fastprisuppdrag ses därför som positivt, eftersom det ger incitament till att effektivisera sin verksamhet, och man ser direkt resultat av det, förklarar respondenten.

Offentliga sektorn som kund

Att ha offentliga sektorn som kund beskriver respondenten som nödvändigt;

”Inom just mitt område så lever vi på den offentliga sektorn, där är den privata sektorn en krydda. Den offentliga sektorn är en ganska säker betalare, de betalar ju för sig. Det gör dem. Sedan i upphandlingskedet kan man se det som problematiskt”.

Problematiken uppkommer i upphandlingsmanhang för den offentliga, där de lever strikt under sina upphandlingsregler och skapar en stark rädsla för att göra fel.

”Väldigt mycket kraft läggs på att inte göra fel istället för att lägga lika mycket kraft på att göra rätt”.

Respondenten fortsätter att beskriva att det inte alltid finns ett samband mellan dem som upphandlar och de som faktiskt skall ha tjänsten. Noggranna preciseringar framgår inte alltid i förfrågningsunderlaget och resulterar i tolkningar, vilket kan delvis förstås utav kompetensbrister i form utav minskad erfarenhet. Offentlig sektor anses dock ge stora stimulerande uppdrag, vilket utvecklar organisationen och medarbetare.

Konkurrenssituation och upphandling

Enligt respondent 5 anses konkurrensen vara för hård inom branschen. Det finns fler konkurrenter men inte medarbetare, vilket gör att lönerna trissas upp och inget företag blir riktigt starkt. Konkurrensen borde leda till effektivisering, men det gör den inte enligt respondenten, vilket kan förklaras med timprisarvoden, och inte fastprisarvoden.

”Vi slåss om samma medarbetare- det höjer lönerna, och någonstans kommer det här inte att gå ihop, och det gör det inte”.

Respondenten anger att konkurrens leder till att man blir tvungen att skära ner på olika delar av verksamheten för att behålla en lönsamhet. Vidare anger respondenten att bolaget under denna konkurrenssituation dock har klarat sig bättre än många andra, och de har haft fördelen att kunna anställa nya unga medarbetare och även nya högt kompetenta medarbetare.

I avseende till LOU ställs det krav på organisationen att börja direkt med uppdraget, trots överklagandeperioden om 10 dagar. Dialogsvårigheter och administrativ formalia gör att det blir tidsineffektivt. Effektivare sätt beskriver respondenten som att genomföra samordnade genomgångar att det man skall upphandla, och bjuda in utförarna till en dialog. Respondenten beskriver att de skulle kunna komma med tips, och eftersom man vet vilka konkurrenterna är skulle de kunna samarbeta med konkurrenterna i olika konstellationer vilket offentlig sektor anser skulle förta konkurrensen. Respondenten berättar att Forsmark bjöd in till upphandling, 12 utförare, men förväntade sig inte 12 olika anbud, utan några få som skulle bidra till en perfekt helhetslösning. Att veta vilka konkurrenterna var underlättade, menar respondenten.

”Ja, jag tror det kan fungera i alla typer av upphandlingar, på den privata sidan kan jag tänka mig att man redan gör så, för dem är inte bundna, det är ju den här oron om att man bryter mot dem här fem grundreglerna i offentlig upphandling och det skall vara likabehandling, tänk om vi missar att bjuda in ett företag, då är det inte likabehandling. Bara det kan vara en skäl, då är det inte oron om att vi skall se varandra, då är det oron om att man har missat att bjuda in någon som inte blir lika behandlad. Det bygger väldigt mycket på oron om att göra fel, ”vi gör inte rätt för att vi är rädda att göra fel”, vi optimerar inte för att vi kan göra fel.”

Skillnaderna mellan privat och offentlig sektor beskrivs av respondenten som att privat sektor är mer flexibel, medan offentlig sektor är allt för definierade;

”Allt för ofta är det Copy Paste från föregående upphandling, utan att fundera på om det var särskilt smart, fick vi det vi ville?”

Relationen med offentlig sektor beskrivs som mycket bra, gentemot Trafikverket. Respondenten berättar att de bjuder in till seminarium för att höra branschen, vilket kommunerna inte gör.

Effektivisering

En effektivisering utav offentlig sektor beskriver respondenten som tveksam, då de inte upphandlas på fastprisuppdrag.

”...jag skulle snarare koppla det mot fasträkning kontra löpande räkning, eftersom fasta arvoden är kopplade till privata, får man nästan koppla det till den sektorn, Men det är ju där du har drivkraften, har du 10 miljoner för att göra något kan du göra det för 8 och stoppa 2 i fickan och utveckla något nytt smart system, för att tjäna ännu mer pengar. Jobbar du på löpande räkning vill du ju inte jobba 8, utan du vill ju få 10, det skapar ingen drivkraft till att utveckla något överhuvudtaget, snarare tvärs om: vi sätter in ineffektiva personer som verkligen behöver använda all den här tiden och inte jobbar för fort, och vad ni än gör, jobba inte för fort. Det är ju jätteknäppt, och lägst pris med lägst kompetens vinner.”

Respondenten beskriver att man först vinner uppdragen och sedan finner lönsamhet i dem, och det är oftast på tilläggen man tjänar pengar. Fasta arvoden, tjäna pengar och hitta plattformslösningar är bidragande till varför man utför effektiviseringsåtgärder, med fokus på att kunna jobba snabbare och ta betalt för mervärdet.

6.1.6 Respondent 6 – Verkställande Direktör Samhällsbyggnad

Introduktion

Respondent 6 är verkställande direktör på ett ledande teknikkonsultföretag inom samhällsbyggnad- och planering. Fokus ligger på att utveckla företaget på den strategiska

nivån, med nyckeltal och ekonomisk uppföljning. Likviditetsuppföljning är den absolut viktigaste punkten av dem alla, berättar respondenten, då bolag kan gå i konkurs med jättevinst om de inte har något i kassan. Med kunderna har man kontinuerliga kundträffar där man bjuder in och presenterar företagets verksamhet.

Respondenten beskriver att man måste visa framfötterna i anbudsunderlagen mot offentlig sektor. På kort och lång sikt är det konkurrensen som står i fokus, bland annat konkurrens runt om i världen där de har andra förutsättningar, både lönemässigt och kostnadsmässigt.

Ur en balans- och kvalitetsaspekt måste man vara flexibel och kunna skala upp och ned, beskriver respondenten. Sett till löpande räkning är försäljning utav mer tid bättre för bolaget eftersom detta innebär mer intäkter. Respondenten påtalar att de har en lite dålig affärsmodell, då det inte uppmuntrar till produktivitet utan det mesta handlar om tid. Fastprisuppdrag hade gynnat produktivitet och effektivitet, men branschen måste ändra sig och efterfråga helhetslösningar och inte specifikt antal timmar.

”Vi hittar ju på tilläggen till kund för att sälja mer på kund; alltså det är ju inget konstigt det gör ju alla branscher, alla verksamheter. Jag menar, kommer du in och ska köpa en tv så säger försäljaren: ”skall du inte ha det här, och vi har de här grejerna och det här stativet”, så du går ju sällan ut med bara tv:n. Så fungerar det i vår värld också, men det är inte bra. Det är inte ens säkert att det blir en bra produkt i slutändan trots att vi har sålt det... så det här är... det här tror jag alla börjar inse att det inte är bra för vår värld. Och framför allt inte bra för samhället i stort.”

Offentliga sektorn som kund

Respondenten beskriver att offentlig sektor som kund har sina fördelar och nackdelar. Offentliga sektorn har oftast genomarbetade anbudsunderlag, för att vara jämförbara vid upphandling enligt LOU. Problemet beskriver respondenten som att de har utvecklat en knasigt beteende där man har väldigt många upphandlingsbolag, och inte tar hänsyn till de kvalitativa processerna. Sett till kompetensen hos de som upphandlar är det lite olika, berättar respondenten, och oftast får man rycka ut på kort varsel och lösa olika problem. Relationen med offentlig sektor beskrivs som god, där man respekterar offentlig sektors ställning, vilket gör att vid till exempel öppet hus håller mat och dryck på en acceptabel kostnadsnivå.

Konkurrens och upphandling

Respondenten beskriver att konkurrenssituationen är mycket hård och att man tillskillnad mot förr inte känner av att en lågkonjunktur är på väg, utan numera kommer den i princip utan förvarning. Kriser kommer idag på ett annat sätt, kriser som uppstår i ett land kan ekonomiskt slå igenom i ett annat land oerhört snabbt. Respondenten påpekar dock att konkurrens är mycket bra;

”Ja alltså konkurrens är alltid bra för det innebär att man springer lite fortare och håller sig på tå. Man kan aldrig säga att konkurrens är dåligt på något sätt.”

Fördelen med LOU anges vara att man alltid kan få lämna in anbud, vilket möjligheten hos privata beställare inte alltid finns. Dock genomsyras offentlig sektor av att man har en överdriven tilltro till att man jämställer företag på bästa sätt, med förklaringen till att det finns en rädsla för att göra fel i upphandlingen. Respondenten beskriver vidare att beställaren borde ha mer fokus på vad den beställer, då det ibland känns som upphandlingsenheterna driver sin egen rationalitet.

Respondent 6 beskriver att man går mer mot totalentreprenörer, vilket kan vara en fördel för offentlig sektor som ser framför sig att konsulter inte kommer att upphandlas enligt LOU, utan att det blir entreprenörens problem. Förhoppningen med detta är att upphandlingen fokuseras på kvalitet, berättar respondenten, samt beskriver att det är en fördel om det är samma personer som slutför hela projektet. Upphandlar man hela projektet får man högsta kvalitet, och när man går in och gör smådelar i projekt är det inte säkert att en annan konsult kan ta vid där vi slutade, beskriver respondenten.

Effektivisering

Effektivare sätt att upphandla skulle kunna vara att inte styra mot procentdelar som skall vara uppfyllda för att kvalitetssäkra upphandlingen. Fastprisuppdrag skulle även kunna hjälpa privata utförare att få incitament för att vidta effektiviseringsåtgärder. Konkurrenssituationen beskrivas av respondenten som hård, men gynnsam, för utan konkurrens blir man inte effektiv.

Respondenten berättar att kunderna är ganska konservativa, vilket hämnar till viss del någon organisatorisk utveckling, där offentliga sektorn beskrivs som mer rädd än den privata. Men skallkraven i upphandlingarna ställer krav på att organisationen har rätt kompetens, annars får man inte lämna anbud, berättar respondenten. Att tjäna pengar tillsammans med konkurrenstrycket beskrivs som de uteslutande orsakerna till varför man utför effektiviseringsåtgärder, men huvudfokus ligger alltid på att göra vinst.

Bilaga 4 Intervjuguide

Här presenteras den intervjuguide som var vägledande vid intervjuerna av respondenterna.

Personliga frågor

- Berätta om din bakgrund
- Hur ser din roll ut?
- Vilka är dina kärnfrågor vad beträffar styrning av verksamheten?

Om organisationen

- Hur arbetar ni med kunderna?
- Vilka är de stora utmaningar som ni ställs inför? Kort och lång sikt?

NPM

- Hur styr ni er enhet/organisation?
- Hur balanserar ni kvalitet och effektivitet?
- Hur ser ni på att ha den offentliga sektorn som kund?
- Varför väljer ni att jobba med offentlig sektor?

Konkurrensutsättning

- Hur ser ni på anbudsförhandlingarna?
- Vilka regleringar och avtal arbetar ni ifrån?
- Lagen om offentlig upphandling, hur använder ni er utav den?
- Finns det effektivare sätt att upphandla på?
- Hur ser ni på konkurrensen inom branschen?
- Vilka för- och nackdelar ser du med konkurrensen?
- Hur ser ni på konkurrensutsättning utifrån en effektiviseringsaspekt?
- Vilka aspekter är viktiga att belysa vid anbudsförhandlingarna?

Agentteori

- Hur upplever ni relationen mellan er och den offentliga sektorn som beställare?
- Finns det några skillnader mellan offentliga och privata kunder?
- Fordelar och nackdelar med att jobba med offentlig sektor?

Syntes

- Har ni ändrat ert sätt att styra och jobba inom organisationen med hänsyn till offentlig sektor som kund?
- Driver konkurrensutsättningen och förfrågningsunderlaget en organisatorisk utveckling?
- Vad bidrar till att ni utför effektiviseringsåtgärder och förändrar ert sätt att jobba inom organisationen?

Stockholm University School of Business
106 91 Stockholm
Telephone: +46 (0)8 16 20 00
www.fek.su.se

Företagsekonomiska institutionen



**Stockholms
universitet**