

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen
Handledare: Tomas Bergström

STV102
Ht 2006

Att hitta rätt.

En studie om organisationen kring färdtjänsten i Lund.

Jimmie Andersén
Lina Maria Ellegård

Abstract

Det övergripande syftet med uppsatsen är att förstå varför det förekommit problem med färdtjänsten i Lund sedan seklets början. Vi undersöker dels vad det innebär att styra färdtjänsten med kontrakt och dels beställarkompetensen hos tekniska förvaltningen i Lund. Våra resultat visar på att styrformen i sig inte behöver orsaka problem, men att det troligen spelar in i detta fall eftersom förvaltningen inte haft tillräcklig beställarkompetens för att minska vissa transaktionskostnader av kontraktstyrningen. Det finns även vissa indikationer på att utvecklingen av förtroende mellan aktörerna missgynnats av turbulensen under de första åren på seklet. Förvaltningen rekommenderas utveckla en mer omfattande beställandekompetens genom systematiska utvärderingar.

Nyckelord: kontraktstyrning, färdtjänst, beställarkompetens, kommun, organisatoriskt lärande

Längd: 67 292 tecken

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	1
1.1 Syfte och frågeställningar.....	1
1.2 Avgränsningar.....	2
1.3 Disposition.....	2
1.4 Metod och material.....	3
2 Teori.....	5
2.1 Två teorier om kontraktstyrning.....	5
2.1.1 Transaktionskostnadsteori.....	5
2.1.2 Interaktionsperspektivet.....	6
2.2 Beställarkompetens.....	8
2.2.1 Vad är lärande?.....	8
2.2.2 Vad är kunskap?.....	10
2.2.3 Lärande i kommunal kontraktstyrning.....	10
3 Empiri.....	12
3.1 Entreprenörhistorik.....	12
3.2 Regler för färdtjänsten i Lund.....	13
3.3 Förvaltningens organisation.....	14
3.4 Upphandling.....	15
3.5 Uppföljning och utvärdering.....	16
4 Analys.....	17
4.1 Färdtjänsten och organisationsteorin.....	17
4.1.1 Transaktionskostnader – finns dom?.....	17
4.1.2 Interaktionsperspektiv på 2000-talets färdtjänst.....	19
4.2 Lärande och beställarkompetens.....	20
4.2.1 Att hålla sig à jour med verksamheten.....	20
4.2.2 Att följa upp och utvärdera.....	21
4.2.3 Att överföra information inom förvaltningen.....	23
4.2.4 Övertagandets betydelse för beställarkompetensen.....	23
5 Slutsatser.....	25
6 Källförteckning.....	27
7 Bilaga 1 Frågebatterier.....	30

1 Inledning

En sökning på ”färdtjänst” och ”Lund” i Sydsvenskans artikelarkiv ger lätt intryck av att färdtjänsten är en verksamhet i konstant kris sedan år 2000. En del artiklar berättar om problem med entreprenörerna som sköter färdtjänsten: vid ett tillfälle fick kommunen bryta sitt kontrakt med dåvarande entreprenör p.g.a. dennes kapacitetsbrist (010112) och vid andra tillfällen har problemet varit förare som inte hittar i Lund (060217), som helt uteblir (020926) eller som betar sig olämpligt på andra vis (001204). Andra artiklar berättar om problem som härrör från kommunförvaltningens arbete med färdtjänsten: brukare som klagar på dåligt bemötande av färdtjänsthandläggare (040327), en demonstration mot införandet av ett nytt regelverk för färdtjänst (040527) samt klagomål på kommunens upphandlingsförfarande (050316). Varför har färdtjänsten blivit en följetong i den lokala dagspressen? Är färdtjänsten, som alltid utförts av privata taxibolag, i själva verket en olämplig verksamhet att lägga ut på entreprenad? Rör det sig möjligen om ett organisationsproblem inom förvaltningen? Frågor av denna typ väckte vårt intresse och har lett fram till denna uppsats.

1.1 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med uppsatsen är att förstå varför det förekommit så många problem med färdtjänsten i Lund sedan seklets början. Uppsatsen innehåller två analysobjekt, som båda är intressanta ur organisationssynpunkt. Det första är verksamheten färdtjänst. Den organisationsteoretiska utmaningen, som vi belyser med vår första frågeställning, är att fånga effekterna för kommun, förvaltning och brukare av att organisera färdtjänsten på kontraktbasis. Syftet är att utröna om själva styrformen, kontraktstyrning, kan vara en orsak till att det förekommit problem. Det andra analysobjektet är beställaren av tjänsten, Tekniska förvaltningen i Lund. Med vår andra frågeställning undersöker vi om det går att finna orsaker till färdtjänstens problem i förvaltningens organisation, med avseende på den avdelning som har hand om upphandling av färdtjänsten.

Våra frågeställningar är:

1. Vad kan man utifrån organisationsteori förvänta sig att kontraktstyrning av färdtjänsten innebär?
2. Hur har beställarkompetensen hos de ansvariga för färdtjänsten i Lunds kommun utvecklats under de senaste 7 åren?

1.2 Avgränsningar

Vi har avgränsat oss till perioden 2000-2006 med anledning av att Tekniska förvaltningen vid millennieskiftet tog över ansvaret för färdtjänsten från Socialförvaltningen. Färdtjänsten övergick då från att juridiskt ha setts som en form av socialt bistånd till att ses som en del av kollektivtrafiken. Eftersom både organisationen och synen på tjänsten förändrats sedan 2000 anser vi det vara svårt att jämföra tiden före med tiden efter millennieskiftet (även om tiden före 2000 sannolikt har haft betydelse för dagens situation).

Vi har bara studerat färdtjänsten i Lunds kommun och alltså varken jämfört med samma tjänst i andra kommuner eller med andra kommunala tjänster inom Lund. Detta beror framförallt på tidsbrist: vi känner att vi hade fått ge avkall på djupet till förmån för bredden om vi hade valt en annan utformning än fallstudien.

Förutom de organisationsmässiga aspekterna finns naturligtvis andra möjliga förklaringar till färdtjänstens problem. Vi har inte gjort någon analys av hur väl marknaden för taxi fungerar och kan således inte uttala oss om i vilken utsträckning problemen beror på taxibranschens konkurrenssituation.

En invändning mot vår problembeskrivning kan vara att det är en tacksam vinkel för en journalist att beskriva färdtjänstbrukarna som "offer" för onda entreprenörer och paragrafryttare. Enligt denna invändning kan färdtjänstens problem ha kommit att överdrivas i pressen. Vi har inte djupare undersökt mediernas logik, men vill till vårt försvar framhålla att flera av de problem som nämnts i media spontant kom upp i vår intervju med chefen för kollektivtrafiken. Faktum kvarstår dock: vi känner inte till problemens storlek i förhållande till de färdtjänstresor som förflyter tillfredsställande. Vårt syfte är emellertid inte att kvantifiera de faktiska problemen utan att undersöka om dessa beror på organisationen.

1.3 Disposition

Efter denna inledning följer en diskussion kring metod och material. I kapitel 2 presenterar vi de teorier som vår analys bygger på. Först beskrivs de teorier som används för att analysera vad det kan innebära att styra färdtjänsten med kontrakt. Därpå riktar vi blicken mot den upphandlande organisationen i sig, förvaltningen, då vi presenterar några teorier om organisatoriskt lärande. I kapitel 3 beskriver vi Lunds färdtjänst under den aktuella perioden. I kapitel 4 analyseras materialet och i kapitel 5 drar vi våra slutsatser.

1.4 Metod och material

Vi har samlat in material genom en djupintervju med kollektivtrafikchefen på Tekniska förvaltningen i Lunds kommun och en kortare telefonintervju med tekniska nämndens avgående ordförande. Vi har även kontaktat det kommunala brukarrådet med frågor per e-post, men har tyvärr inte fått svar. Anledningen till att vi endast i det första fallet använde oss av samtalsintervju som metod för materialinsamling var från början att merparten av kunskapen om förvaltningens organisation finns inom förvaltningen, och att denna därför enklast undersöks genom samtalsintervju med kommunala tjänstemän. Vi tänkte att politikernas och brukarnas roll inte var av större betydelse för studiet av förvaltningens organisation, och att frågan om färdtjänstens lämplighet som kontraktstyrd verksamhet kunde benämnas ut med hjälp av ”’eget’ intensivt tänkande”, för att citera Esaiasson et al (2003:285). Efter att vår intervju med kollektivtrafikchefen var avslutad kände vi att politikernas och det kommunala brukarrådets förhållandevis nära samarbete med förvaltningen ändå motiverade en undersökning av deras syn på saken. Emellertid satte julhelgen stopp för möjligheten till samtalsintervjuer, så vi fick nöja oss med mindre resurskrävande alternativ.

Förutom intervjuer har vi även använt oss av uppgifter från Lunds kommuns hemsida, bl.a. det regelverk för färdtjänsten som gäller sedan 2004 och Tekniska förvaltningens årsberättelse för 2005.

Vi har inte intervjuat några representanter från de olika entreprenörerna. Vi menar att frågan om färdtjänstens karaktär som kontraktstyrd verksamhet kan besvaras med hjälp av våra intervjuer med kollektivtrafikchefen och nämndordföranden, även om det onekligen hade varit intressant att höra entreprenörernas åsikt om samarbetet med kommunen. Vi anser inte att en entreprenörsintervju hade haft någon betydelse för vår analys av förvaltningens beställarkompetens eftersom det är en internorganisatorisk fråga.

Sydsvenskans artikelarkiv har, pga. den stora mängden artiklar om färdtjänsten, varit till stor användning för faktakontroll av intervjupersonernas beskrivning av skeendena. Detta var främst en åtgärd för att upptäcka eventuella minnesfel, som ju inte är osannolika när man intervjuar någon om skeenden från mer än ett halvt decennium (Dahmström 2005, s. 94) Vi har resonerat som så att om det intervjupersonerna säger överensstämmer med uppgifter i Sydsvenskan torde deras beskrivningar vara relativt oproblematiska. Framförallt borde icke överensstämmande uppgifter å det starkaste mana oss till ytterligare utredning. Några sådana motsägelser har vi dock inte funnit.

Vår intervju med kollektivtrafikchefen spelades in på band och transkriberades direkt efteråt. Telefonintervjun bandades inte utan dokumenterades med minnesanteckningar. Vi bedömde att inspelning var överflödigt eftersom syftet med denna intervju främst var att få en bild av i vilken mån förvaltningens verklighetsuppfattning överensstämmer med politikernas.

Samtalsintervjun med kollektivtrafikchefen utgick ifrån ett ganska öppet frågebatteri, som framförallt var ämnat att hjälpa oss se till att täcka in alla de

aspekter vi ville undersöka. Vi tillät oss alltså att frånga ordningen på frågorna och i viss mån formulera om dem efter vad som kändes bekvämt i intervjusituationen. Frågeformulären till de övriga informanterna var något kortare eftersom vi inte behövde täcka lika många aspekter i dessa intervjuer. Även under telefonintervjun tillät vi oss en situationsberoende flexibilitet i vilka frågor som ställdes, något som av naturliga skäl inte var fallet i e-postkorrespondensen med brukarrådet. Frågebatterierna finns i bilaga 1.

Som vanligt vid samtalsintervju går det inte att komma ifrån att själva intervjusituationen kan ha en effekt på intervjupersonen. Vi försökte hålla ett neutralt tonfall under intervjusituationen och att undvika ledande frågor. Som Esaiasson et al påpekar är det svårare att förhindra att intervjupersonen själv anpassar sig efter vad han/hon tror förväntas av intervjuarna. Att informanten i all välmening försöker svara även på frågor de aldrig reflekterat över är enligt Esaiasson et al en generell problematik för frågeundersökningar (Esaiasson et al. 2003, s. 62). Vi har av denna anledning i analyskedet försökt hålla oss uppmärksamma på svar som verkat svävande.

2 Teori

2.1 Två teorier om kontraktstyrning

Vår första frågeställning syftar till att analysera färdtjänsten i Lund utifrån en organisationsteoretisk synvinkel. Mer precist vill vi belysa de möjligheter och fallgropar som följer av att kontraktstyra denna verksamhet. I detta avsnitt presenterar vi två teorier som vi sedan kommer att använda för att förstå de villkor under vilka kontraktstyrningen av färdtjänsten sker.

2.1.1 Transaktionskostnadsteori

Transaktionskostnadsteori kan användas för att avgöra om en verksamhet bör organiseras på marknaden eller som en del av hierarkin inom huvudorganisationen. Vilken organisationsform som är överlägsen beror på omfattningen av de transaktionskostnader, ”kostnader för planering, anpassning och övervakning”, som uppstår när en verksamhet läggs ut på entreprenad. Om transaktionskostnaderna är låga kan man enligt denna teori med fördel kontraktera ut verksamheten på marknaden. Omvänt gäller att höga transaktionskostnader innebär att hierarkin är en lämpligare organisationsform. Hierarkin antas undvika transaktionskostnaderna eftersom den innebär ”*auktoritetskopplade roller, en organisatorisk infrastruktur för kommunikation och gemensamma perspektiv och intressen*” (Bryntse 2000, s.77f).

Huruvida en verksamhet ger upphov till höga eller låga transaktionskostnader avgörs bl.a. av två faktorer, information och specificitet. *Informationsfaktorn* är kritisk eftersom transaktionskostnadsteorin utgår från att de kontrakterande parterna är opportunistiska aktörer med delvis motstridiga intressen. Dessa utgångspunkter innebär att det är viktigt att i kontraktet kunna definiera vad som ska utföras, och att alla parter är införstådda med denna definition. En följd av detta är att verksamheter där kvalitet är svårt att mäta ofta lämpar sig att organiseras inom en hierarki, eftersom det är svårt att precisera adekvata kvalitetsdefinitioner i kontrakten (Andersson 2002, s. 24, Bryntse 2000, s. 77).

Opportunismen är en egenskap hos parterna som består även efter att det formella kontraktsskrivandet är färdigt. Man måste därför minimera risken även för andra brister i kontrakten än de som relaterar till hur verksamheten definieras.

Ett exempel på en icke definitionsrelaterad brist kan vara att man inte specificerat en tydlig ansvarsfördelning vid olyckor.

Kommunen kan minimera de informationsrelaterade transaktionskostnaderna genom att utveckla *beställarkompetens*, kunskaper i kontraktsskrivande och kännedom om verksamhetens karaktär (Brown et al 2006, s. 325). Även om man besitter beställarkompetens kan dock transaktionskostnaderna till följd av svårigheter med att definiera verksamheten vara så höga att hierarkin är en lämpligare organisationsform än marknaden.

Sammanfattningsvis ger informationsfaktorn upphov till två frågor som ledning för hur komplicerad kontraktsstyrning man har att förvänta sig:

1. Kan man specificera en godtagbar definition på vad som ska utföras?
2. Har kommunen, eller kan den utveckla, beställarkompetens?

Är svaret ja på båda frågorna är marknadslösningar att föredra, enligt transaktionskostnadsteorin. Är svaret nej på den första är hierarkin att föredra även om beställarkompetens kan utvecklas, eftersom det blir svårt att skriva väldefinierade kontrakt, men om det omvända gäller kan marknadslösningar fungera. Är svaret nej på båda frågorna är hierarkin den bästa organisationsformen

Specificitet åsyftar huruvida produktionsinsatserna enbart kan användas för att utföra den kontrakterade tjänsten, eller om de kan användas på ett annat sätt ifall beställaren säger upp kontraktet med entreprenören. Utkontraktering av verksamheter med hög grad av specificitet innebär två saker. För det första innebär risken att förlora kontraktet i en senare upphandling ett negativt incitament för entreprenören att göra investeringar i verksamheten (Andersson 2002, s. 28f). För det andra minskar sannolikheten för konkurrensrelaterade effektivitetsvinster, eftersom konkurrensen de facto sätts ur spel om bara en eller ett fåtal leverantörer kan komma i fråga. En hög grad av specificitet innebär höga transaktionskostnader, och följaktligen att verksamheten i fråga bör organiseras inom hierarkin snarare än läggas ut på entreprenad (Bryntse 2000, s. 77f).

2.1.2 Interaktionsperspektivet

Inom interaktionsperspektivet studeras samarbete mellan kontraktsparter, något som kan kontrasteras mot transaktionskostnadsteorins fokus på konflikter till följd av parternas opportunistiskhet¹. En grundtanke inom interaktionsperspektivet är att parternas samarbete underlättas om de har förtroende för varandra, eftersom förtroende medför att man är mer benägen att göra sådana anpassningar som inte formellt regleras i kontraktet (Bryntse 2000, s. 80).

Sett utifrån interaktionsperspektivet utvecklas förtroende mellan aktörer framförallt genom att de får erfarenheter av att samarbeta med varandra. Förtroende påverkas av tidigare erfarenheter av samarbete och av framtida

¹ Även om maktobalans kan förekomma också inom interaktionsperspektivet (Bryntse 2000, s. 81f).

förväntningar om utvecklingen, vilket indikerar att avtalsperiodens längd har betydelse för hur relationen mellan parterna utvecklas (Bryntse 2000, s. 83f). Upphandlingslagstiftningen, som avråder förvaltningen från att basera valet av entreprenör på personliga erfarenheter av dessa, kan möjligen ses som ett hinder för utvecklingen av förtroende mellan offentlig förvaltning och entreprenör (Andersson 2002, s. 30).

En annan viktig komponent i förtroendeskapaandet är tät och regelbunden kommunikation mellan parterna. Kommunikationen kan med fördel regleras på förhand, exempelvis genom utformning av kontaktmönster. På så vis vet både beställare och entreprenör att oförutsedda händelser kommer att diskuteras dem emellan (Bryntse 2000, s. 87).

Parternas relation utvecklas över tid genom olika faser. Enligt Dwyer et al undersöker man till en början den andra partens intressen och värderingar och om dessa kan sammanfalla med ens egna (Bryntse 2000, s. 92f). I denna fas är begreppet stigberoende intressant. Det betecknar att de värderingar som utvecklas vid skapandet av en organisation har stor betydelse för hur denna kommer att agera i framtiden (Christensen et al 2005, s. 63). Allteftersom tiden går utvecklas rutiner och gemensamma normer för samarbetet. Successivt utökas beroendet och förtroendet, givet att det finns kontinuitet i kontakten mellan parterna (Bryntse 2000, s. 92f).

Korrelationen mellan kontraktsstyrning och förtroende är omdiskuterad. En del forskare anser att själva förekomsten av kontrakt är en följd av att förtroende saknas, och att kontrakt inte är fullgoda substitut till tillit. Vissa forskare menar t.o.m. att kontrakt kan skada förtroendet mellan kontraktsparter. Andra menar att kontrakt kan bidra till att skapa förtroende, om de lämnar utrymme för anpassning och inte är för detaljerade (Bryntse, s 85f). Återigen torde det inte vara möjligt för den offentliga förvaltningen att i nämnvärd utsträckning förlita sig på icke-kontraktsbaserade överenskommelser med privata företag, och det vore därför önskvärt att få klarlagt om kontrakt hindrar eller främjar förtroende. Detta ligger dock utom ramen för denna uppsats.

Vilken karaktär relationen mellan kontraktsparterna kommer att få avgörs enligt interaktionsperspektivet av två faktorer. Den ena är *beroende*, i vilken grad det finns konkurrerande leverantörer att tillgå och/eller i hur stor utsträckning processen man skall genomföra är kringgärdad av säkerhetskrav. Den andra faktorn är vilken *relativ betydelse* upphandlingen har för organisationens verksamhet. I ett företag syftar den senare dimensionen på vinstförmågan i termer av volym och andel av totala kostnader (Bryntse 2000, s. 90).

2.2 Beställarkompetens

Investeringar i beställarkompetens kan leda till att transaktionskostnaderna för att organisera en verksamhet på marknaden sänks. Transaktionskostnader till följd av oklara definitioner och ovana vid kontraktsformen kan sänkas genom att höja kompetensen inom kontraktskrivande och skaffa ökade kunskaper om tjänsten ifråga. Tjänstens specificitet kan inte i sig påverkas av beställarkompetens, men däremot kan beställaren genom att skaffa sig kunskap om tjänsten göra en mer kvalificerad bedömning av graden av specificitet (Brown et al 2006, passim). Studiet av utveckling av beställarkompetens kräver teorier om hur lärande går till, speciellt i organisationer, och om vad för slags kunskaper som behövs för att kommunen ska kunna skriva lyckade kontrakt.

2.2.1 Vad är lärande?

Enligt ordboksdefinitionen är lärande en process för att ”skaffa sig kunskaper eller färdigheter i ngt, vanl. så att viss kompetens erhålls” (Norstedts svenska ordbok). Kim skiljer på operationellt och konceptuellt lärande, där det första är lärandet om vad man ska göra för att uppnå ett visst mål och det senare är lärandet om varför man ska gå tillväga på just det sättet (Kim 1993, s. 2). Som kontrast mot dessa definitioner, vilka utgår från att det finns en best practice, kan hållas Hubers definition av lärande som ett utökande av antalet möjliga handlingsmöjligheter till följd av informationsbearbetning. Att organisationen har lärt behöver alltså enligt Huber inte innebära att den blir mer effektiv (Huber 1991, s. 89).

Kim beskriver lärandeprocessen i fyra steg. I det första steget *observerar* individen en händelse, varpå han/hon i det andra steget *värderar* händelsens betydelse. I det tredje steget *designar* individen en strategi för att hantera den aktuella situationen. I det fjärde och sista steget *implementerar* individen denna strategi i verkligheten (Kim 1993, s. 2f).

De fyra stegen tas emellertid inte i ett vacuum. All information som en individ tar emot tolkas först i vad Kim kallar individens *mental model*, vilket kan översättas med individens förförståelse. Förförståelsen avgör vilken information som värderas högt och läggs på minnet, och vilken som prioriteras bort. Samtidigt som förförståelsen är ett oundgängligt redskap för att man ska kunna göra meningsfulla tolkningar av världen kan den utgöra ett hinder för lärande, genom att den ibland ger upphov till felaktiga bortprioriteringar (t.ex. pga. fördomar)(Kim 1993, s. 3). Individens förförståelse har enligt Kim sin motsvarighet i organisationens *shared mental models*, de föreställningar om organisationens natur och dess standardprocedurer som delas av de i organisationen ingående medlemmarna (Kim 1993, s. 7).

Förförståelsen är produkten av tidigare erfarenheter från olika kontexter, vilket innebär att den även påverkas av de nya situationer en individ eller organisation stöter på. Kim menar att de fyra stegen måste följas av att individen förankrar resultatet av sin implementation i förförståelsen för att man ska kunna kategorisera processen som lärande. När förankringen i förförståelsen saknas, och individen således inte bär med sig sina erfarenheter för framtida bruk i liknande situationer, talar Kim om *situational learning* (Kim 1993, s. 9).

Det faktum att en eller flera individer i organisationen har lärt sig något behöver inte med nödvändighet medföra organisatoriskt lärande. För det första kan de nya kunskaperna hos individerna vara irrelevanta för organisationen. För det andra måste individerna, enligt Argyris och Schön, aktivt förmedla sina nya lärdomar till organisationen för att man ska kunna tala om organisatoriskt lärande. Det räcker inte med en ytlig förmedling, utan kunskaperna måste inlemmas i organisationsmedlemmarnas gemensamma uppfattning om vad organisationen är (deras *shared mental models*, med Kims beteckningar) (Argyris & Schön 1978, s. 19).

Argyris och Schön skiljer på tre typer av lärande. Den första, som kallas *single-loop learning*, är en form av ytligt lärande där individen/organisationen implementerar givna instruktioner och därefter studerar utfallet. Om man uppnått önskat resultat sker i inget direkt lärande – förutom att man erfar att processen fungerar. Om man däremot misslyckas med att nå sitt mål sker lärande när man analyserar vad som gått fel och därefter försöker handla på något annat sätt för att nå målen. Organisationens normer och övergripande mål ifrågasätts inte inom ramen för single-loop-lärande (Argyris & Schön 1978, s. 18f).

Emellertid kan det vara nödvändigt att modifiera organisationens underliggande normer för att lösa vissa konflikter. Single-loop-lärande är inte tillräckligt för att förbättra resultaten, om den dåliga måluppfyllelsen beror på motsägelser i organisationens normer. Den andra formen av lärande, *double-loop learning*, sker när individen/organisationen identifierar, erkänner och försöker lösa sådana normkonflikter genom att förändra organisationens underliggande normstruktur (Argyris & Schön 1978, s. 20ff).

Den tredje typen av lärande som Argyris och Schön tar upp är *deutero learning*, vilket kan beskrivas som ”lärandet om lärandet”. Individen/organisationen reflekterar här över tidigare lärandesituationer, lyckade eller misslyckade, i syfte att förenkla framtida inläring (Argyris & Schön 1978, s. 27).

Sanderson menar att välfärdstaterna alltsedan New Public Management-skolans intåg uteslutande har hängivit sig åt single-loop-lärande. Man har studerat och utvärderat den instrumentella effektiviteten av olika policies, utan att kritiskt granska ändamålsenligheten i dessa (Sanderson 1996, s. 96f, 2001, s. 297). Sanderson betonar vikten av att man utvärderar själva policyn. I utvärderingen måste ingå såväl reella fördelningseffekter och eventuella oförutsedda sidoeffekter av policyn som brukarnas åsikter om implementeringen av denna. Han menar också att man måste diskutera vilka behov som är möjliga för den offentliga

sektorn att tillfredsställa inom rådande institutionella ramar (Sanderson 1996, s. 101, 2001, s. 297,307ff). T.ex. framhåller han att New Public Management-skolans fokus på att medborgarna först och främst ska ha möjlighet att välja mellan olika producenter av offentlig service skymmer de politiska aspekterna av denna service (att dess utbud och fördelningsmekanismer bestäms i demokratiska forum, för att nämna två sådana aspekter)(Sanderson 1996, s. 97).

Sandersons resonemang påminner om överlappningen mellan politik och förvaltning, något som i sig utgör en begränsning för möjligheten till double-loop-lärande inom den senare: även om förvaltningen har insikt i vilka normkonflikter som finns i organisationens övergripande struktur kan tjänstemännen inte själva åtgärda dessa utan endast påtala dem för politikerna. Politikerna kan sedan vara mer eller mindre motiverade att lösa dessa konflikter. Inkonsistensen kan vara ett resultat av politiskt kompromissande eller att besluten bakom de konflikterande normerna antagits vid olika tillfällen (Christensen et al 2005, s.111).

2.2.2 *Vad är kunskap?*

Frågan om kunskapens karaktär behöver inte bli så filosofisk som rubriken antyder. Nonaka (1991) skiljer mellan *tacit* (här: tyst) och *explicit* kunskap. Tyst kunskap är den erfarenhetsbaserade kunskap som man bär inom sig utan att kunna eller ha försökt artikulera. Explicit kunskap är, till skillnad från tyst kunskap, systematiserad och lätt att nedteckna. Den är därmed lättare att ta del av än den tysta kunskapen, som kräver att man gör egna erfarenheter (Nonaka 1991, s. 3). Genom att explicitgöra tidigare tyst kunskap och föra ut denna i organisationen, menar Nonaka att en organisation kan bli effektivare och mer innovationsrik.

Man kan ha kunskap utan att med nödvändighet ha förstått orsaken till att processen ifråga fungerar – kopplat till Kims lärandebegrepp kan man säga att den tysta såväl som den explicita kunskapen alltid är operationell men att den inte behöver vara konceptuell.

2.2.3 *Lärande i kommunal kontraktstyrning*

En kompetent beställare har enligt Brown et al kunskap om verksamhetens karaktär, om hur uppföljning och utvärdering ska ske och om teknikaliteter kring kontraktsskrivning. Därtill krävs förhandlingsförmåga (Brown et al 2006, s. 325). Att få tag på kunskap om verksamhetens karaktär kan vara problematiskt, då kommunen genom att tillämpa kontraktstyrning ju inte har någon direktkontakt med verksamheten. Man kan skilja på två fall av sådana informationsproblem.

I *det första fallet* går kommunen från att producera en tjänst själv till att lägga ut den på entreprenad. Vid första upphandlingstillfället har man intern kompetens

på området, vilket innebär goda möjligheter att skriva välspecifierade kontrakt eftersom kommunen känner till vilka fallgropar som finns (se Van Slyke (2003)). På sikt riskerar man dock att förlora dessa insikter i verksamhetens karaktär eftersom produktionen nu sker utanför kommunens organisation. Kommunens möjligheter att skriva adekvata kontrakt och följa upp desamma kringskärs då av kompetensförlusten. Vet kontraktsskrivaren inte om att en viss situation kan uppstå är det inte troligt att han/hon i kontraktet skriver in riktlinjer för hur entreprenören ska hantera denna situation. Utmaningen för kommunen är i denna situation att behålla och överföra sin initiala kunskap inom organisationen allteftersom nya upphandlare anställs. Det är fråga om att göra tyst kunskap explicit och föra ut denna i organisationens gemensamma förförståelse.

Det andra fallet av informationsproblem uppstår till följd av att verksamheten genomgår utveckling (teknologisk och/eller organisatorisk). Utvecklingen innebär att kommunen, för att kunna behålla sin beställarkompetens, kontinuerligt måste hålla sig à jour med verksamhetens karaktär och i vilket sammanhang den bedrivs (Huber 1991, s. 97f). Som Österberg menar i sin artikel *Contracting out Public Services* kan uppdelningen mellan upphandlande och producerande enheter medföra kommunikationssvårigheter. Dessa kommunikationssvårigheter kan i sin tur medföra att idéer och innovationer rörande verksamheten förloras på vägen (Österberg, s. 7). Detta berör såväl kommuner som aldrig tidigare producerat tjänsten själv som kommuner med erfarenhet från egenproduktion. Även i detta fall består utmaningen i att explicitgöra tyst kunskap och förankra den i kommunen. Emellertid finns den tysta kunskapen i det här fallet inte inom kommunen utan hos entreprenören. Grimshaw och Miozzo (2006) menar att det krävs institutioner (t.ex. samrådsmöten) för att beställare och producenter ska kunna samverka på ett effektivt sätt. De betonar också att sådana institutioner i samband med personalomsättning kan ta tillvara på erfarenheter som annars skulle ha försvunnit med avgående anställda (Grimshaw & Miozzo 2006, s. 1229).

3 Empiri

På Lunds kommuns hemsida kan man läsa att samhällets målet för den allmänna kollektivtrafiken (stadsbussarna) är att den ska vara så tillgänglig att så stor del som möjligt av befolkningen ska kunna nyttja den. Sveriges kommuner är enligt Lag om färdtjänst 1997:736 skyldiga att tillhandhålla färdtjänst till personer med varaktiga funktionshinder som hindrar dem från att åka med den allmänna kollektivtrafiken (http://www.lund.se/templates/Page_35036.aspx).

I Lunds kommun bor cirka 2600 personer som är berättigade till färdtjänst. 4 av 5 färdtjänstbrukare är över 65 år och ungefär 70% är kvinnor. Under år 2005 genomfördes 127 000 resor med färdtjänst, d.v.s. nästan 49 resor per färdtjänstberättigad person och kostnaden per resa var i snitt 133 kr (Tekniska förvaltningens årsberättelse 2005, s. 25).

3.1 Entreprenörhistorik

I Lund har tekniska förvaltningen ansvaret för kollektivtrafiken. Till kollektivtrafiken räknas stadsbusstrafiken, servicelinjerna och färdtjänsten. Färdtjänsten sågs tidigare som en form av socialt bistånd och låg då under socialförvaltningen. Ansvaret för färdtjänsten kom att flyttas över till tekniska förvaltningen i samband med en omorganisering i kommunen och en lagändring som hade innebörden att färdtjänsten ska ses som en del av kollektivtrafiken. Omorganiseringen trädde i kraft 1 januari år 2000 (intervju RK² 18/12 2006).

Kommunens grundkrav på en färdtjänstentreprenör är att denna ska ha en beställarcentral dit brukarna ringer för att boka resor och tillgång till tillräckligt med fordon³. När tekniska förvaltningen tog över ansvaret för färdtjänsten hade ett nytt kontrakt, med Dalby Taxi som entreprenör, just trätt i kraft. Efter ett tag visade det sig att Dalby Taxi inte hade kapacitet nog att utföra hela uppdraget p.g.a. resursbrister både gällande biltrafiken och bokningssystemet. Följden av att Dalby Taxi inte klarade det uppdrag de åtagit sig blev att kontraktet mellan dem och kommunen revs och att Taxi Skåne fick ta över personbilstjänsten inom Lunds tätort i juli år 2001. Därefter har färdtjänsten varit uppdelad upp i tre olika uppdrag: färdtjänst med personbil inom Lunds tätort, färdtjänst med personbil

² RK = Ronnie Kalén, kollektivtrafikchef Lunds kommun

³ Entreprenören måste inte äga bilarna själv utan kan i sin tur ha kontrakt med andra taxibolag.

utom Lunds tätort samt färdtjänst med specialfordon för dem som inte kan färdas i en vanlig personbil. De tre uppdragen som utgör färdtjänsten är i nuläget uppdelade på två olika entreprenörer. Samres har kontrakt på resor inom Lunds tätort med personbil, medan Taxi Skåne har ansvar för de övriga två uppdragen. Därtill har Dalby Taxi ansvar för att administrera beställningar av tåg- och flygbiljetter inom ramen för riksfärdtjänsten samt att utföra eventuella anslutningsresor i samband med dessa resor (intervju RK 18/12 2006).

Uppdelningen ses inte som skriven i sten, enligt kollektivtrafikchefen. Från kommunens håll är målet att alla de tre uppdragen ska skötas av samma entreprenör, eftersom det underlättar för alla inblandade parter; brukare, entreprenör och kommunen. Uppdelningen på flera entreprenörer innebär en komplicerande faktor för brukare av tjänsten, eftersom de måste hålla reda på olika telefonnummer beroende på vilken sorts resa de ska göra. Kollektivtrafikchefen menar också att färdtjänstmarknaden i t.ex. Lunds tätort är för liten för att det ska vara "lönsamt" att ha en så snäv uppdelning. Dessutom underlättar det för kommunen att bara ha kontrakt med en entreprenör. När de nu gällande kontrakten för de tre delarna av färdtjänsten har löpt ut kommer man att vara i fas och den nu pågående upphandlingen ska resultera i att en entreprenör utför alla tre uppdragen från oktober år 2007 (intervju RK).

Samres övertog verksamheten med personbil inom Lunds tätort från Taxi Skåne juli 2005. Under detta år återkom rapporter om olika brister i utförandet av uppdraget (Tekniska förvaltningens årsberättelse 2005, s. 25). Exempel på problem var att beställda bilar inte dykt upp eller varit försenade och att förarna inte hittat rätt. I början av 2006 krävde kommunen Samres på böter p.g.a. problemen (Sydsvenskan 17/2 2006). Klagomål av denna art har, som nämndes i inledningen av uppsatsen, förekommit mer eller mindre under hela 2000-talet. Kollektivtrafikchefen tror att en del av klagomålen från brukare beror på att de till följd av sina funktionsnedsättningar ställer extra höga krav på service och trygghet, jämfört med exempelvis den genomsnittlige stadsbusresenären (intervju RK).

3.2 Regler för färdtjänsten i Lund

På grund av att synen på färdtjänsten förändrades juridiskt från en social fråga till en trafikfråga fick tekniska förvaltningen förändra kraven för behovsbedömning och reglerna för brukarna av tjänsten. P.g.a. problemen med Dalby Taxi dröjde utarbetandet av detta nya regelverk, och det trädde i kraft år 2004. Beslutet om regelverket föregicks av brukarprotester som bl.a. tog sig i yttring i en demonstration (intervju RK, Sydsvenskan 27/5 2004). Framställningen nedan bygger på det nya regelverket (<http://www.lund.se/upload/3282/Ftj0603.doc>).

Rätt till färdtjänst har personer som har "väsentliga svårigheter" att förflytta sig själva och/eller svårigheter med att åka med den allmänna kollektivtrafiken, till följd av något slags funktionshinder. Beslut om rätt till färdtjänst grundas endast

på basis av funktionshindret, det måste finnas ett samband mellan en persons funktionshinder och dennes svårighet att ta sig fram. Färdtjänst beviljas under en tidsbegränsad period, vilket innebär att en person som vill behålla rätten till denna service måste göra en ny ansökan med jämna mellanrum.

Färdtjänsten får endast användas vid privata resor. Detta innebär att tjänsten inte är avsedd att användas som sjuktransport, skolskjuts, värnpliktsresa eller andra resor som bekostas av det allmänna.

Vid resa kan det förekomma att flera brukare samåka i ett fordon. Detta medför att det inte alltid är så att man som brukare får åka kortaste möjliga resväg. Innan det nya regelverket sjösattes hade färdtjänstbrukarna rätt att vägra att samåka (intervju RK).

I regelverket från 2004 anges också bl.a. brukarnas möjligheter att ta med sig medpassagerare, ledsagare, hjälpmedel och bagage på resan, samt möjligheten att få hjälp av chauffören att ta sig till och från fordonet.

3.3 Förvaltningens organisation

I detta avsnitt ger vi en överblick över organisatoriska strukturen inom den del av förvaltningen som sysslar med färdtjänst. Som redan nämnts ligger färdtjänsten sedan 2000 inom tekniska förvaltningens verksamhetsområde. När tekniska nämnden tog över ansvaret för färdtjänsten var man tvungen att bygga upp en organisation för att administrera denna. Detta kan inte enbart ses som en nackdel: skillnaderna i lagar före och efter överflyttningen gjorde att det ändå inte gick att föra över de rutiner som fanns från den tid då färdtjänsten låg under socialtjänstens ansvarsområde. Endast en av de personer som nu arbetar med färdtjänsten hade jobbat med den i den förra organisationen (intervju RK).

Politiskt sett är tekniska nämnden den ansvariga instansen, medan tekniska förvaltningen har det administrativa ansvaret för att omsätta nämndens beslut i praktisk handling. Kollektivtrafikkontoret, som har ansvar för färdtjänsten, är således underställt både tekniska nämnden och tekniska förvaltningen. På kollektivtrafikkontoret jobbar 4 färdtjänst- och riksfärdtjänsthandläggare. Dessa personer bedömer och gör utredningar angående de ansökningar som kommunen får in gällande tillstånd att nyttja färdtjänst, samt övrigt arbete med anknytning till färdtjänsten. Detta sker i samråd med kollektivtrafikchefen. De övriga personerna på kollektivtrafikkontoret arbetar med den allmänna kollektivtrafiken (stadsbussarna). Själva upphandlingen av färdtjänsten sköts av kollektivtrafikchefen, efter de riktlinjer som tekniska nämnden fastlagt (se vidare nedan)(intervju RK).

3.4 Upphandling

Bland kommunens partier råder konsensus om att färdtjänsten skall ligga på entreprenad. Det närmaste en avvikande åsikt man kan komma är en vänsterpartist som nyligen lade fram förslaget att färdtjänstbrukarna ska få beställa resor från vilket taxibolag som helst och inte behöva gå genom beställarcentralen (intervju RK, Sydsvenskan 2/9 2006).

I Lunds kommun är det samma person, kollektivtrafikchefen, som har skött all upphandling av färdtjänsten sedan ansvaret för denna tjänst fördes över till tekniska förvaltningen år 2000. Han sköter även upphandlingen av stadsbusstrafiken och har så gjort även tiden innan färdtjänsten överfördes till Tekniska förvaltningen. Han har alltså haft erfarenhet av kontraktsskrivande under hela den period som färdtjänsten legat under kollektivtrafikkontoret (intervju RK).

Både nämndordföranden och kollektivtrafikchefen menar att upphandlingslagstiftningen styr upphandlingen väldigt hårt. Kollektivtrafikkontoret har inte utarbetat något dokument för vidare styrning av processen som komplement till den lagstiftning som finns. Om ytterligare vägledning behövs diskuterar kollektivtrafikchefen med kollegorna och med de kommunala pensionärs- och handikappråden, som representerar brukarna av tjänsten. Vidare finns det mallar och exempel på Kommun- och landstingsförbundets hemsida som man också kan få hjälp av (intervju RK).

Upphandlingen sker i ett samspel mellan förvaltningen och politikerna i tekniska nämndens presidium. Politikerna ger synpunkter på och godkänner det underlag som upphandlingen görs på. Tjänstemännen ger politikerna i nämndens styrelse ett förslag till beslutsunderlag, varpå politikerna ger förslag till förbättringar och kompletteringar. I fallet med färdtjänsten går kommunen ut med prekvalificeringskrav, vilka entreprenörerna måste uppfylla för att kunna få vara med i budgivningen. Dessa krav gäller beställningscentralen, utbildning, bemötande, språkkunskaper m.m.. Politikerna är med och gör bedömningar av de bud som ges och det är nämnden som tar det formella beslutet om vilket anbud som ska vinna (intervju med SEP⁴).

Beslutsförfarandet vid upphandling av färdtjänsten har förändrats över tid. Under de tidigare upphandlingarna lät man priset avgöra ca 65% av vikten i ett bud, medan kvalitet och andra ”mjuka parametrar” sades avgöra ca 35%. Det anbud som fick högst sammanvägt betyg vann upphandlingen. I fortsättningen kommer man att besluta enbart utifrån priset som budgivarna ger. Anledningen till detta är de överklaganden, med påföljande rättprocesser, som ofelbart inkommit efter tidigare upphandlingar. Om man ska bedöma ett bud efter andra variabler än pris finns alltid risken att upphandling kritiseras på punkter där det är svårt att påvisa att ett företag är bättre än andra, t.ex. i fråga om kvalitet. En överklagan på ett beslut där bedömningen har skett efter pris är dock svårare att få igenom, något som kommunen hoppas ska avskräcka från överklaganden. Att

⁴ SEP = Solveig Ekström-Persson (s), tekniska nämndens ordförande t.o.m. 2006

kommunen ställer tydliga kvalitetskrav på tjänsten redan i första anbudsannonsen blir extra viktigt när man övergår till att fatta beslut på detta sätt. En följd av detta är att man förlorar möjligheter att ta vara på kvalitetssäkringsidéer som finns i entreprenörernas företag, men som kommunen inte känner till (intervju RK).

3.5 Uppföljning och utvärdering

Kollektivtrafikkontoret håller sig uppdaterade om verksamheten via de dagliga kontakterna med entreprenörerna och genom kontakt med brukargrupperna. Kontakt mellan entreprenörerna och kommunen sker nästan dagligen, ofta via telefon. Intensiteten på dessa kontakter är beroende av ”vad som dyker upp” i verksamheten – ibland kontaktar man varandra flera gånger per dag. Man har också mer strukturerade möten med entreprenörerna minst en gång i månaden. Dessa möten har man för att planera och diskutera mer långsiktigt samt diskutera större problem som förekommit (intervju RK).

Tidigare har man gjort kvalitetsmätningar på färdtjänsten via enkäter till brukarna, med frågor om bl.a. bemötandet hos beställarcentralen, bilens skick samt förarens uppträdande och körsätt. Det var nu ”ett tag sedan” man skickade ut enkäter enligt kollektivtrafikchefen. I nuläget sker endast systematisk uppföljning genom månatliga mätningar av svarstiden i telefonväxeln och bilarnas punktlighet. Man gör emellanåt stickprov genom egna, spontana observationer på stan. Fokus ligger då på bilens skick. Den feedback som kommunen får är när brukare hör av sig med klagomål gällande tjänsten, och eftersom hälsan tiger still fångas inte det som fungerar bra upp. Kollektivtrafikchefen skulle önska att man gjorde mer uppföljning, men tids- och personalbrist förhindrar detta (intervju RK).

Inför varje ny upphandling försöker man enligt kollektivtrafikchefen dra lärdomar av den gångna kontraktperioden för att se vad som kan förtydligas i nästa kontrakt. Det finns dock inget forum där förvaltningstjänstemännen *dokumenterar* sina erfarenheter på ett systematiskt sätt, inga tjänstestamenten eller liknande. Kollektivtrafikchefen upplever att det är svårt att få tid till att skapa sådana kanaler inom organisationen eftersom det ständigt finns något akut att ta itu med.

De tjänstemän som jobbar med färdtjänst håller sig uppdaterade om forskning och utveckling inom färdtjänsten genom några olika organisationer som kommunen är medlem i. Sveriges kommun- och landstingsförbunds färdtjänstdagar (<http://www.skl.se>), Färdtjänstföreningen (<http://www.fardtjanst.nu>) och Svenska Lokaltrafikföreningen (<http://www.sltof.se>) är exempel på fora där man diskuterar, har föreläsningar, byter erfarenheter med varandra etc. Alla som jobbar med färdtjänst i Lund är med på dessa aktiviteter (intervju RK).

4 Analys

I detta kapitel analyseras empirin utifrån de teorier som presenterades i teorikapitlet. Först diskuterar vi färdtjänsten utifrån transaktionskostnads- och interaktionsperspektiv för att ge en uppfattning om det sammanhang i vilket upphandlingarna sker och för att identifiera bakomliggande faktorer till de problem som uppstått de senaste 7 åren. Därefter analyserar vi om och isåfall hur tekniska förvaltningens arbete med upphandlingen av färdtjänst genererar beställarkompetens.

4.1 Färdtjänsten och organisationsteorin

4.1.1 Transaktionskostnader – finns dom?

Som nämndes i teorikapitlet avgörs transaktionskostnadernas storlek av hur svårt det är att skapa adekvata definitioner av vad entreprenören ska utföra, av beställarens möjligheter att skaffa sig beställarkompetens⁵ och av tjänstens specificitet. Syftet är att utreda om höga transaktionskostnader vara en orsak till att Lunds kommun erfarit problem med färdtjänsten under de senaste åren.

Tekniska förvaltningens beställarkompetens analyseras framförallt i avsnitt 4.2, men redan här kan sägas att tekniska förvaltningen hade ett gott utgångsläge då de tog över ansvaret för färdtjänsten från socialförvaltningen, eftersom kollektivtrafikchefen redan hade erfarenhet av upphandlingar av stadsbusstrafiken. Samtidigt innebär nystarten att man var tvungen att bygga upp kunskap om själva färdtjänsten från grunden, vilket sannolikt innebar att de informationsrelaterade transaktionskostnaderna inte kunde dämpas av beställarkompetens från början.

En enkel analys av hur färdtjänsten kan definieras säger oss att definitionsstadiet inte borde innebära någon större transaktionskostnad. Det handlar om att på ett säkert sätt transportera en person från en punkt till en annan vid en viss tidpunkt. Problemet som eventuellt kan uppstå beror på att brukaren ska uppleva en trygg resa med gott bemötande. Detta bygger på brukarens

⁵ Som i sig kan vara en förutsättning för att skapa en lyckad definition av tjänsten i kontraktet

subjektiva tolkning av den givna situationen och är därför omöjligt att definiera i ett kontrakt. Samtidigt får man sätta detta i sitt juridiska sammanhang, där färdtjänsten först och främst är en del av kollektivtrafiken. Att ställa alltför höga krav på beteendevetenskaplig kompetens hos förarna är kanske orimligt.

Att i kontraktet specificera en definition av tjänsten verkar inte upplevas som ett stort problem av kollektivtrafikchefen i Lund. I vår intervju framkom att han i varje ny upphandling försöker förtydliga kontrakten genom att använda erfarenheterna från tidigare avtalsperioder. Föga oväntat är det de kvalitetsrelaterade definitionerna som kollektivtrafikchefen tar upp som problematiska. Att han delvis förklarar klagomålen från brukare med att de till följd av sina funktionsnedsättningar ställer extra höga krav på service och trygghet indikerar att åtminstone dessa aspekter kan vara svåra att kontraktera om explicit. I enlighet med resonemanget om den ändrade synen på färdtjänst (från bistånd till kollektivtrafik) borde dessa definitionsrelaterade svårigheter emellertid ha *minskat* sedan tekniska förvaltningen tog över ansvaret från socialförvaltningen. Dagens klagomål borde alltså inte kunna förklaras av detta.

Graden av specificitet i tjänsten är kritisk eftersom kommunen inte själv kan påverka denna, till skillnad från de informationsrelaterade transaktionskostnaderna som kan dämpas med hjälp av kunskap. Färdtjänsten präglas av både hög och låg specificitet, beroende på vilken del av verksamheten man studerar. Verksamheten är uppdelad i de två komponenterna förmedling och transport. Förmedlingen sker via telefoncentraler där brukaren bokar tid och får reda på pris varpå förmedlaren beställer en transport från ett taxibolag. Varken förmedlingen eller transporten kan, så länge brukaren kan färdas i personbil, anses vara verksamheter med hög specificitet (även om förmedlingen kräver något mer specifika investeringar i form av telefonväxlar). Enligt transaktionskostnadsteorin borde alltså färdtjänsten ur denna synvinkel lämpligen organiseras på kontraktbasis. Emellertid ökar specificiteten då graden av funktionsnedsättning hos passageraren ökar, eftersom större krav på anpassning av fordonet då aktualiseras. I Lund strävar man efter en ”kollektivtrafik för alla”, där förhoppningen är att en handikappanpassning av den allmänna kollektivtrafiken (stadsbussar, servicelinjer) ska minska behovet av färdtjänst. I takt med att den allmänna kollektivtrafiken blir tillgänglig för fler ökar emellertid specificiteten hos färdtjänsten. Då de personer med relativt lindriga funktionsnedsättningar, som idag åker med vanliga personbilar inom färdtjänsten, istället använder sig av stadstrafiken minskar gruppen färdtjänstbrukare i storlek samtidigt som den genomsnittliga brukarens funktionsnedsättning ökar i komplexitet. Transaktionskostnaderna per person ökar alltså.

Sammanfattningsvis kan man säga att de transaktionskostnader som uppstår vid utkontraktering av färdtjänst har både informations- och specificitetsrelaterade orsaker. Informationsrelaterade är de kostnader som uppkommer av svårigheterna att definiera kvalitet inom tjänsten och att skapa/bibehålla kunskap om tjänsten utan att själv producera den. Sedan färdtjänsten övergick till att ses som en del av kollektivtrafiken kan dessa kostnader mycket väl anses vara låga för färdtjänsten,

inte minst över tid eftersom ökad beställarkompetens i viss utsträckning minskar dessa kostnader (den kunskapsrelaterade kostnaden definitionsmässigt).

Graden av specificitet i färdtjänsten beror mycket på om brukaren kan färdas i en vanlig personbil eller måste ha specialfordon. I det förra fallet kan man knappast prata om hög specificitet medan det är berättigat i det senare fallet. Man kan alltså tänka sig att specialfordonen kan rendera så höga transaktionskostnader att de borde skötas av kommunen. Den del av färdtjänsten som utförs med personbil lämpar sig specificitetsmässigt väl för att levereras av privata entreprenörer.

4.1.2 Interaktionsperspektiv på 2000-talets färdtjänst

Interaktionsperspektivet kan användas som ett komplement till transaktionskostnadsteorin för att belysa färdtjänsten och de villkor den utförs under. Här ligger fokus på kvaliteten i relationerna mellan de olika aktörerna, eftersom relationerna kan tänkas ha betydelse för hur man upplever problemen med färdtjänsten.

Enligt interaktionsperspektivet är tidsaspekten viktig, eftersom förtroende är något som skapas och förändras över tid. Här avgränsar vi oss till förtroendena mellan brukare och förvaltning och mellan förvaltning och entreprenör, eftersom dessa relationer är av störst betydelse för våra frågeställningar. För alla parter som berörts av kontraktsstyrningen av färdtjänsten i Lund har de senaste 7 åren varit en turbulent tid. När ansvaret för färdtjänsten år 2000 överfördes från socialnämnden till tekniska nämnden fick kontakter och förtroende som tidigare fanns mer utspritt i organisationen byggas upp på nytt inom den nya, mer centraliserade kollektivtrafikavdelningen. En utgångspunkt är alltså att de olika parterna vid 2000-talets början befann sig i den första fasen av förtroendeutveckling som Dwyer et al talar om (Bryntse 2000, s. 92f). I detta läge undersöker parterna om deras respektive mål är kompatibla och vilka intressen de andra har. Kopplat till begreppet stigberoende utgör de värderingar som utvecklas i denna fas en stor påverkan på hur aktörerna i framtiden kommer att uppleva och interagera med varandra. Att den initiala perioden präglades av turbulens kan alltså tänkas ha långtgående konsekvenser för parternas fortsatta förtroende för varandra.

Övergången från socialnämnden till tekniska nämnden hängde samman med att färdtjänsten på riksplanet gick från att betraktas som en del av socialtjänsten, lydande under Socialtjänstlagen, till att ses som en del av kollektivtrafiken. Detta medförde också ändrade bedömningsgrunder för rätten till färdtjänst. Det nya regelverket för Lunds färdtjänst, antaget 2004, innehöll en del faktiska försämringar för de färdtjänstberättigade (t.ex. samåkningskravet), något som ur ett interaktionsperspektiv knappast kan ha varit en gynnsam grogrund för de färdtjänstberättigades förtroende för tekniska förvaltningen. Både

kollektivtrafikchefen och tekniska nämndens ordförande nämner också att införandet av de nya reglerna genererade negativa brukarreaktioner, exempelvis en demonstration.

Interaktionsperspektivet utgår från att samarbete skapar förtroende, som sedan leder till bättre samarbete. Den turbulenta situationen kring sekelskiftet och därefter har inneburit att kommunen haft kontrakt med flera entreprenörer samtidigt. Å ena sidan innebär detta att kommunen skapat erfarenhet av samarbete med flera möjliga entreprenörer, vilket kan förbättra konkurrenssituationen i upphandlingen (*flera* entreprenörer erfar möjligheten att gynnas av kommunens förtroende). Å andra sidan kan turbulensen i sig varit ett ogynnsamt utgångsläge för förtroendeskapande, både från kommunens sida gentemot entreprenörerna och vice versa.

Kommunikationen spelar en viktig roll för förtroendeskapandet mellan beställare och utförare. Grimshaw och Miozzo (2006) menar att institutionaliserade samrådsmöten är en förutsättning för god samverkan. Lunds kommunförvaltning har daglig kontakt och månatliga möten med entreprenörerna och uppfyller således denna förutsättning för förtroendeskapande.

4.2 Lärande och beställarkompetens

Eftersom beställarkompetens kan minska informationsrelaterade transaktionskostnader ger resultatet av följande analys en fingervisning om möjligheterna till minskade problem inom färdtjänsten framöver.

Kollektivtrafikchefen i Lund har, genom sin erfarenhet från upphandlingen av stadsbusstrafiken, kunskaper kring de tekniska bitarna av kontraktsskrivande. Förutom detta innefattar beställarkompetens enligt Brown et al kunskap om verksamhetens karaktär, kunskap om hur uppföljning och utvärdering ska ske samt förhandlingsförmåga (Brown et al 2006, s. 325). I detta avsnitt analyserar vi kollektivtrafikchefens beställarkompetens med avseende på dessa övriga egenskaper, undantaget förhandlingsförmågan som vi inte anser oss kunna bedöma utifrån en enskild intervju med honom. Därefter resonerar vi kring huruvida kollektivtrafikchefens beställarkompetens också kan sägas vara kommunens.

4.2.1 Att hålla sig à jour med verksamheten

Som nämndes i teorikapitlet måste kommunen, när den inte producerar en tjänst själv, se till att den håller sig uppdaterad om verksamhetens karaktär, vilka speciella problem den stöter på, forskning och utveckling inom fältet etc. Sådan

information kan användas vid nästa upphandling, för att förbättra kontraktets utformning och därigenom minska informationsrelaterade transaktionskostnader.

I Lund har man ingen systematisk plan för inhämtande av information kring den dagliga verksamheten. Enligt kollektivtrafikchefen håller man, som ovan nämnts, daglig kontakt med entreprenören och har dessutom månatliga möten för större frågor. Därutöver får man in synpunkter från resenärerna och gör egna stickprov, som utgörs av spontana observationer på stan. Det är oklart om detta sätt att hålla sig à jour med verksamheten leder till att kommunen lär sig och utvecklar beställarkompetens. Kopplat till interaktionsperspektivet är det beroende av förvaltningens kommunikation med entreprenören. Å ena sidan lär deras täta kontakter sannolikt leda till att förvaltningen får en viss kännedom om entreprenörens situation. Å andra sidan är risken för vad Kim kallar *situational learning*, att man inte förankrar sina erfarenheter i förförståelsen och därför inte kan dra nytta av dem i ett senare skede, betydande då man inte dokumenterar sina erfarenheter och intryck.

Övergripande frågor rörande färdtjänsten behandlas i ett antal olika fora och föreningar för landets färdtjänstupphandlare. Deltagande i dessa forum kan minska de kommunikationssvårigheter som Österberg talar om, där nya idéer försvinner på vägen mellan beställare och entreprenör. Kommunen blir, genom att hålla sig uppdaterad inom färdtjänstsektorn, en beställare med större förståelse för vilka problem som kan dyka upp inom tjänstens ramar. Genom att utbyta erfarenheter med kollegor i andra svenska kommuner gör sig färdtjänstupphandlaren i Lund också mindre beroende av den aktuella entreprenörens bild av verkligheten, vilket kan främja konkurrensen i de framtida upphandlingarna.

4.2.2 Att följa upp och utvärdera

Förutom att allmänt hålla sig à jour med verksamheten, måste beställaren följa upp och utvärdera att de tjänster som preciserades i avtalet verkligen blir utförda. Skillnaden mellan att hålla sig à jour och att uppfölja/utvärdera är att man i det första fallet besvarar frågan ”Vad händer?” medan man i det andra fallet besvarar frågan ”Händer det som *ska* hända?”. Uppföljning och utvärdering tjänar inte bara som tillsyn av verksamheten, utan kan även ge idéer på förändringar inför nästkommande upphandlingsprocess.

I Lund görs för tillfället få systematiska uppföljningar av själva färdtjänstkontraktets implementering. Generellt saknas tid och resurser för uppföljning och utvärdering, enligt kollektivtrafikchefen. Tidigare har färdtjänsten utvärderats genom enkäter till resenärerna, men enligt kollektivtrafikchefen sker nu den mesta uppföljningen genom ”stickprov”, dels på fordonens skick men också i form av reaktioner på klagomål från enskilda resenärer. Denna process karaktäriseras av single-loop-lärande: förvaltningen reagerar på de problem som

artikuleras och försöker åtgärda dessa genom att göra ännu tydligare preciseringar i nästkommande kontrakt. Att man inte alls har tid att kartlägga och reflektera över underliggande normkonflikter innebär att grunden för double-loop-lärande saknas. Med kollektivtrafikchefens ord kan det som löser de långsiktiga problemen också vara det som löser de mer akuta problemen (intervju RK).

Både kollektivtrafikchefen och nämndens ordförande talar om att ”hälsan tiger still” vad gäller de delar av verksamheten som fungerar bra (intervju RK och SEP). Att man inte aktivt försöker identifiera dessa delar innebär att kommunen riskerar att gå miste om preciseringar av dessa goda insatser, preciseringar som i framtida kontrakt skulle kunna användas som garantier för bevarande av viss kvalitet.

Förutom att utvärdera entreprenörens verksamhet kan förvaltningen utveckla sin beställarkompetens genom att granska sitt eget arbete. Ett exempel på när förvaltningen lärt sig av sitt tidigare handlande är efterspelet till kontraktet med Dalby taxi. Problemen efter denna upphandling, som berodde på att entreprenören hade för låg kapacitet, hanterades genom en uppdelning av färdtjänsten i tre delar där olika entreprenörer stod för de olika delarna. Uppdelningen får närmast ses som en pragmatisk ad hoc-lösning, där tekniska förvaltningen (som just tagit över ansvaret för färdtjänsten) utan grundligare utredning sökte lösa det akuta problemet. Vid den upphandling som startar i år är de tre delarnas kontraktperioder i fas, och man har bestämt att slå ihop de tre igen och ge hela uppdraget till en enda entreprenör. Skälen härtill uppges av upphandlaren vara att öka kundvänligheten, skapa en tillräckligt stor marknad för en entreprenör och förenkla sina egna kontakter med entreprenören. Förvaltningen har alltså identifierat ett par problem med tingens nuvarande ordning, och med anledning härav ändrar de på de förutsättningar som skapar problemet.

Ett annat exempel på lärande inom förvaltningen är beslutet att inte längre väga in mjuka aspekter i valet av entreprenör, utan att kort och gott välja den entreprenör som uppfyller de på förhand ställda kraven till lägst pris. Förvaltningen reagerar här på de institutionella omgivningarna. Genom att fatta det formella beslutet utifrån en påvisbar parameter hoppas man minska antalet överklaganden till länsrätten. Kollektivtrafikchefen är dock medveten om att man, genom att på förhand specificera kraven väldigt tydligt i anbudsannonsen, kan gå miste om entreprenörernas egna förslag på lösningar på exempelvis kvalitetsproblem. Kollektivtrafikchefen funderar i vår intervju kring att det ”kanske [är] för lätt att överklaga” kommunens beslut. Här kan man ana spår av double-loop-lärande – upphandlaren har insett att det finns en normkonflikt mellan upphandlingslagstiftningen krav på möjlighet till överprövning och de berörda parternas önskan om flexibilitet i upphandlingen. Förvaltningen har dock inte befogenhet att lösa denna konflikt, varför man nöjer sig med single-loop-lärande – att ta beslut enbart utifrån pris. Detta är ingen märklig problematik ur en förvaltningssynpunkt – att det är politikerna och inte tjänstemännen som bestämmer prioriteringarna hör till demokratins natur. Chansen att överhuvudtaget få till stånd double-loop-lärande i politiskt styrda organisationer är därmed

beroende av tjänstemännens inflytande över politikerna. Kommunens tjänstemän och nämndpolitiker arbetar nära varandra, och kan således i stort antas dela samma *mental model* vad gäller färdtjänsten. Tjänstemännens möjligheter att påverka den lagstiftning som ger upphov till överklagandena är emellertid små, eftersom lagstiftandet sker på en högre nivå.

4.2.3 Att överföra information inom förvaltningen

Informationsöverföring handlar om att föra ut information och förankra den i hela organisationens *mental model*. Att information förs ut och blir en del av organisationens *shared mental model* kan sägas vara en förutsättning för att man ska kunna säga att hela kollektivtrafikkontoret har beställarkompetens (Kim 1993 sid.7). Det finns inte några fasta strukturer för hur sådan informationsöverföring ska ske inom kollektivtrafikkontoret. Kollektivtrafikchefen har inte nedtecknat någon typ av ”testamente” som kan vägleda en efterträdare eller kollega. Eftersom det berör så få personer inom kommunen är det tämligen svårt att motivera upprättandet av sådana strukturer. Inför en generationsväxling får det dock ses som viktigt att mer strukturerad överföring sker (Grimshaw & Miozzo 2006:1229).

Vad gäller den information som kommer ifrån de fora där man samverkar med andra organisationer, såsom föreläsningarna på SKL:s färdtjänstdagar och Färdtjänstföreningens kurser, finns det skäl att anta att denna faktiskt sprids inom organisationen. Detta dels på grund av att alla de som jobbar med färdtjänsten är med i sådana fora vid olika tillfällen, dels på grund av att det rör sig om få personer som jobbar med färdtjänsten specifikt. Bristerna som kan tänkas föreligga i denna process skulle i så fall återigen vara avsaknaden av en klar struktur för överföring.

De tekniska kunskaperna kring upphandlingsförfarandet uppges av både upphandlaren och tekniska nämndens avgående ordförande vara väl dokumenterade och ganska hårt styrda. Den goda dokumentationen och den reglerade styrningen gör att man med fog kan anse att det i organisationen finns en gedigen struktur kring upphandlingen. Detta innebär i sin tur att det blir lättare att överföra information, eftersom det inte kan råda tveksamheter på samma sätt som om reglerna varit mindre hårt strukturerade.

4.2.4 Övertagandets betydelse för beställarkompetensen

Enligt teorin underlättar det för beställaren om den tidigare varit producent av tjänsten, eftersom man då har insikt i vad verksamheten innebär (Van Slyke 2003). Det har aldrig varit aktuellt för kommunen att själv producera färdtjänsten,

så denna för beställarkompetensen gynnande faktor har överhuvudtaget inte funnits på kartan.

När tekniska förvaltningen tog över ansvaret för färdtjänsten från socialförvaltningen fick de bygga upp verksamheten från noll. En anledning till detta var att den tidigare organisationen var ganska fragmentiserad. Informationsöverföringen från det gamla till det nya systemet var minimal, enligt kollektivtrafikchefen. Det följde dock med en medarbetare från den gamla organisationen som idag jobbar som färdtjänsthandläggare. Omorganisationen av verksamheten innebar givetvis att det uppstod vissa trögheter inom förvaltningen i det initiala skedet, speciellt som man fick överta det redan framförhandlade kontraktet med Dalby Taxi. Man kan dock anta att den ringa informationsöverföringen förhindrade att negativa sidor av den *mental model* som medarbetarna på socialtjänsten kan ha burit med sig gick i arv till den nya organisationen (Kim 1993, sid. 3).

Eftersom ansvarsöverföringen skedde i anslutning till en lagförändring av färdtjänsten är det svårt att göra några mer långtgående analyser av de förändringar som skett med färdtjänsten efter år 2000. Vad man kan notera angående lagförändringen är att tekniska förvaltningen inte bara behövde skaffa sig kunskap om färdtjänsten, de var också tvungna att skapa sådan kunskap själva p.g.a. den nya synen på färdtjänst som en del av kollektivtrafiken. Detta torde innebära en förlängning av tiden som krävs för förvärvande av beställarkompetens.

5 Slutsatser

Transaktionskostnaderna behöver inte vara så höga för färdtjänst. Specificiteten i tjänsten är generellt sett låg, varför det ur denna synvinkel är oproblemiskt att lägga färdtjänsten på entreprenad. Enligt teorin är det möjligt att sänka de informationsrelaterade transaktionskostnaderna för färdtjänst till den grad att dessa inte utgör något hinder för att lägga verksamheten på entreprenad. Hur väl man lyckas beror på hur mycket beställarkompetens man utvecklar inom den upphandlande organisationen.

Vår bedömning av beställarkompetensen inom administrationen av Lunds färdtjänst grundar sig på hur de skaffar kunskaper om den dagliga verksamheten, hur de håller sig uppdaterade om forskning och utveckling inom färdtjänsten och om hur följer upp och utvärderar hur väl kontraktet efterlevs.

De regelbundna mötena med entreprenörerna indikerar rak kommunikation. Dessa möten och de kunskaper tjänstemännen får från olika externa fora gör att vi anser att det finns en bra grogrund för denna aspekt av beställarkompetens.

Avsaknaden av strukturer för uppföljning och utvärdering gör att det blir svårt att systematiskt ta vara på erfarenheter och intryck. Utvärdering via enkäter sker sällan, så man förlitar sig mest på ad hoc-mässiga uppföljningar (impulser om problem gör att man reagerar). Detta utgör ingen god grund för utveckling av en uttömmande beställandekompetens.

Informationsöverföring från den enskilda tjänstemannen till organisationen sker inte heller denna systematiskt. Problemet är dock relativt litet, eftersom det är så få som jobbar med administrationen av upphandlingen. Det är inte så uppseendeväckande att kollektivtrafikchefen, som är den som sköter upphandlingen, inte delger all information till de andra eftersom de inte är lika inblandade. Vid generationsväxling är det i alla händelser viktigt att se till att erfarenheter dokumenteras.

Eftersom kommunen aldrig har producerat tjänsten själv finns det inga beställarkompetensmässiga vinster att göra utifrån producenterfarenheter. Här är det värt att notera att tekniska förvaltningen i stor utsträckning själva fått skapa kunskap om verksamheten, eftersom definitionen av färdtjänst ändrats i lagen.

Generellt kan man säga att tekniska förvaltningens beställarkompetens i början av seklet var låg eftersom man inte kände till färdtjänsten sedan tidigare och alltså fick lära sig efterhand. Detta är naturligtvis en ofrånkomlig följd av att ta över ansvaret från någon annan, men accentueras dessutom av att tjänsten omdefinierades i lag. Utvecklingen av beställarkompetens skett ad hoc: man reagerar på uppkomna problem. Processen karaktäriseras därmed av single-loop-

lärande, vilket gör att man inte tar tillvara det som fungerar bra, såsom Argyris & Schön förutspår. Därtill kan man se att organisationen kring färdtjänsten i viss mån förhindrar tjänstemännen från att vidta sådana åtgärder som skulle präglas av double-loop-lärande. Detta eftersom en del normkonflikter inte ligger på förvaltningens bord, utan på den politiska nivån.

Förvaltningen bör öka explicitgörandet av tyst information genom att genomföra fler systematiska uppföljningar av hur verksamheten fungerar. Detta främjar beställarkompetensen genom att skapa en helhetssyn. Samtidigt gäller det att inse begränsningarna även i systematiska uppföljningar och bibehålla en viss flexibilitet.

En del av orsakerna till färdtjänstens problem går sannolikt att finna i relationerna mellan de olika inblandade aktörerna. Efter att tekniska förvaltningen tog över ansvaret har man fått bygga upp förtroendet från början, och den turbulens som präglade verksamheten i det viktiga inledande skedet kan ha inverkat menligt på förtroendeskapandet, både mellan förvaltning och entreprenör och mellan förvaltning och brukare. Dessutom kan det nya regelverket ha medfört en försämring av relationen mellan förvaltningen och brukarna. Brukarna har inte alltid varit medvetna om vilka lagmässiga förändringar omorganisationen förde med sig, det är också tänkbart att vissa brukare inte accepterar det de anser är hårdare regler.

Så vad beror då problemen inom färdtjänsten på? De transaktionskostnader som kan inverka negativt på möjligheten till lyckad kontraktsstyrning kan i mångt och mycket sänkas av förvaltningen själv genom beställarkompetens. Således är inte kontraktsformen i sig en förklaring. Snarare beror problemen på att Lunds kommun inte förvärvat nog med beställarkompetens för att minska dessa transaktionskostnader, beställarkompetens har endast utvecklats inom de områden där problem *har* uppstått. Det finns en medvetenhet inom förvaltningen kring att utvärderingsbiten borde utökas. I slutändan är det dock beroende av politikernas tilldelning av resurser.

Den initiala turbulensen vid tekniska förvaltningens övertagande av ansvaret för tjänsten utgjorde inte en optimal grund för goda relationer mellan de olika aktörerna. Detta kan tänkas haft en viss inverkan på antalet klagomålen i pressen.

Vår undersökning är dock långt ifrån uttömmande och vi föreslår att man vidare undersöker taximarknaden och kontraktsformens inverkan på förtroende mellan parterna.

6 Källförteckning

Intervjuer

Intervju med Lunds kommuns kollektivtrafikchef, Ronnie Kalén, utförd den 18 december 2006. Kompletteringar gjorda per e-mail den 3 januari 2007.

Intervju med f.d. ordföranden i tekniska nämnden Solveig Ekström-Persson, utförd 20 december 2006.

Artiklar

Brown, Trevor L.; Potoski, Matthew; Van Slyke, David M. (2006): "Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets", *Public Administration Review*, 66:3, sid. 323-331

Dwyer F. R.; Schurr, P. H.; Oh, S. (1987): "Developing Buyer-Seller Relationships", *Journal of Marketing*, 14:4, sid. 532-550

Grimshaw, Damian; Miozzo, Marcela (2006): "Institutional Effects on the IT Outsourcing Market: ANalysing Clients, Suppliers and Staff Transfer in Germany and the UK", *Organization Studies* 29 (9) år 2006, sid. 1229-1259, Sage Publications, London

Huber, George P. (1991): "Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures", *Organization Science* 2:1 Special issue: Organizational Learning: Papers in Honor of (and by) James G. March, sid. 88-115

Kim, Daniel H. (1993): "The Link Between Individual and Organizational Learning", *Sloan Management Review*, 1993:35, sid. 37-51

Nonaka, Ikujiro (1991): "The Knowledge-creating Company", *Harvard Business Review*, 69:6, sid. 96-105

Sanderson, Ian (1996): "Evaluation, learning and the effectiveness of public services – Towards a quality of public service model", *International Journal of Public Sector Management*, 1996:9, sid. 90-108, MCB University Press

Sanderson, Ian, (2001): "Performance Management , Evaluation and Learning in "Modern" Local Government", *Public Administration* 79:2, sid. 297-313, Blackwell Publishers Ltd. 2001

Van Slyke, David M.; Hammonds, Charles A. (2003): "The Privatization Decision: Do Public Managers Make a Difference?", American Review of Public Administration 33:2, sid. 146-163

Österberg, Richard (2003), Contracting out Public Services, KTH Infrastruktur

Böcker

Andersson, Fredrik (2002): Konkurrens på kommunala villkor. Om konkurrensutsättning om gränsen mellan marknad och byråkrati, Svenska kommunförbundet

Argyris, Chris, Schön, Donald A. (1978), Organizational learning: A Theory of Action Perspective, Addison-Wesley Publishing

Bryntse, Karin (2000): Kontraktstyrning i teori och praktik, Lund Business Press

Christensen, Tom; Lægroid, Per; Roness, Paul G.; Røvik, Kjell Arne (2005): Organisationsteori för offentlig sektor, 1:a upplagan, Liber

Dahmström, Karin (2005): Från datainsamling till rapport - att göra en statistisk undersökning, 4:e upplagan, Studentlitteratur

Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik; Wägnerud, Lena (2004) Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad, 2:a upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm, Sverige, Tryck: Elanders Gotab, Stockholm 2005

Norstedts svenska ordbok, 1999, 2:a upplagan, Språkdata och Norstedts Ordbok

Lagtext

Lag om färdtjänst 1997:736

Tidningsartiklar

"V vill ha fritt val i färdtjänsten", Sydsvenskan 2/9

"Lund kräver Samres på böter", Sydsvenskan 17/2 2006

"Reseavtal väcker handikappades ilska", Sydsvenskan 16/3 2005

"Politiker backar om färdtjänst", Sydsvenskan 27/5 2004

"Färdtjänstberoende känner sig kränkta", Sydsvenskan 27/3 2004

"Kommer för sent på grund av färdtjänsten", Sydsvenskan 26/9 2002

”Dalby Taxi tvingas sluta köra färdtjänst”, Sydsvenskan 12/1 2001

”Färdtjänsten lämnade rullstolsburna i korridor”, Sydsvenskan 4/12 2000

Elektroniska källor

”Färdtjänst”, broschyr i word-filformat, Lunds kommuns hemsida,
<http://www.lund.se/upload/3282/Ftj0603.doc>, 13/12 2006.

Sammanträdesprotokoll från tekniska nämnden i Lunds kommun,
http://www.lund.se/templates/DocumentList____26560.aspx, 18/10 2006.

Sammanträdesprotokoll från tekniska nämnden i Lunds kommun, arbetsutskottet,
http://www.lund.se/templates/DocumentList____26560.aspx, 1/11 2006.

Årsberättelse 2005 Tekniska förvaltningen, pdf-fil, från Lunds kommuns hemsida,
<http://www.lund.se/upload/3346/vb04web.pdf>, 13/12 2006.

Informationssida om färdtjänst på Lunds kommuns hemsida,
http://www.lund.se/templates/Page____35036.aspx, 13/12 2006

Färdtjänstföreningens hemsida: <http://www.fardtjanst.nu>

Sveriges kommuner och landsting: <http://www.skl.se>

Svenska Lokaltrafikföreningen: <http://www.sltf.se>

7 Bilaga 1 Frågebatterier

Frågor till kollektivtrafikchefen

Inledande frågor

- Hur länge har ni kontrakterat ut färdtjänsten?
- Vilka entreprenörer har haft kontrakten?
- Har Samres egna chaufförer?
- Finns det någon formell mall för hur man genomför upphandlingen, eller har kontraktsskrivarna fått lära sig genom erfarenhet? (*finns "formell" contract management capacity?*)
- Hur ser enheten för upphandling ut (*strukturen i förvaltningen*)
- Har samma personer inom förvaltningen varit ansvariga för kontraktsskrivningen hela tiden?

Färdtjänstens karaktär, erfarenheter/problem av utkontraktering och lärande av detta

- Färdtjänst är persontransport mellan två punkter. Det låter okomplicerat, men genererar många klagomål i pressen. Är det något speciellt med att kontraktera ut färdtjänst? Varför är det så svårt att kontraktera ut denna skenbart enkla verksamhet? (*transaktionskostnader till följd av information eller specificitetsproblem*)
- Har ni stött på några återkommande problem? Isåfall vilka? (*tänk över om denna fråga behöver ställas*)
- Vilka erfarenheter har ni fått från de olika kontraktperioderna? Hur har ni konkret tagit vara på dessa? (*lär man, och används isåfall lärandet?*)
- Vad skiljer de olika periodernas kontrakt åt (*har det skett utveckling?*)? Kan man spåra era erfarenheter från tidigare perioder i dessa skillnader? (*lär man, och används isåfall lärandet?*)
- Hur övervakar ni kontraktets implementering under kontraktperioden? (*sker övervakning systematiskt eller ad hoc?*) Vilka performance-indikatorer används?
- Det har redan bestämts att inte förlänga kontraktet med Samres och Taxi Skåne (*1 nov 06 tekn. nämnden*). Varför? (*pga dåliga erfarenheter av dem*)

Informationsproblemet pga att kommunen inte producera tjänsten själv

- Hur håller ni er à jour med den dagliga verksamheten (då ni inte producerar själva)? (*Lär man av verksamheten? Förlorar kommunen information över tid? Finns strukturer för kommunikation med entreprenörerna?*)

- Hur håller ni er uppdaterade om FoU inom färdtjänsten när ni inte producerar tjänsten själv?
- Utbyter ni information och råd med andra kommuner?
- Hur tar ni reda på brukarnas synpunkter?
- Har den feedback ni får från brukarna någon inverkan på er uppföljning och påföljande kontraktsskrivning?

Överföring av information inom förvaltningen

- Hur överförs information mellan tjänstemän? Hur går man tillväga när personal slutar?
- Har ni utarbetat strukturer för överföring (t.ex. testamenten)? (*tacit-tacit eller tacit-explicit?*)

(Politiska) hinder för att använda sig av lärdomar

- Upplever ni några hinder för att använda de lärdomar som ni dragit av tidigare erfarenheter? (*om politiska hinder nämns -> intervjua politiker, i mån av tid*)
- Lunds politiska majoritet skiftar i princip vid varje val. Har det rätt konsensus kring att färdtjänsten ska ligga på entreprenad oavsett politisk majoritet? Konsensus kring utformningen av kontraktet? (*samma motiv som frågan ovan*)
- Relationen mellan färdtjänst och ordinär kollektivtrafik: Samhällets mål för resande är att den allmänna kollektivtrafiken skall vara tillgänglig för alla. På Lunds hemsida presenteras färdtjänsten som en ”skyldighet” för kommunen att tillhandahålla. Hur tillgänglig vill man göra färdtjänsten mot denna bakgrund? (*motsättning nöjda brukare – liten färdtjänst. Syftet med färdtjänst har inte varit detsamma över tid.*)

Avslutande frågor

- Har du några övriga reflektioner som du vill dela med dig av?
- Kan vi kontakta dig senare i uppsatsarbetet om fler frågor dyker upp?

Kompletterande frågor den 3/1 2007

- Vilka personer från förvaltningen medverkar i de fora Ni deltar i, såsom färdtjänstdagarna, färdtjänstföreningen o.s.v.?
- Vad har Ni för indikatorer på utförande när Ni gör stickprov och enkäter? (vad mäter ni, vad frågar ni om)

Frågor till tekniska nämndens ordförande

- Vad är politikernas roll i upphandlingen av färdtjänst?
- Hur mycket insyn har ni politiker i det löpande uppföljningsarbetet?
- Hur samarbetar politikerna med brukarrådet?
- Hur anser du att det fungerade när ni tog över ansvaret för färdtjänsten från socialnämnden?

Frågor till brukarrådet

- Anser ni att ni har något inflytande över den process som styr utkontrakteringen av färdtjänsten? (konkreta exempel på där så varit fallet/inte varit fallet)
- Vilka skillnader upplever ni att det finns mellan hur tekniska förvaltningen/tekniska nämnden sköter färdtjänsten, jämfört med hur den tidigare sköttes av socialnämnden/socialtjänsten?
- Ändringen av regelsystemet som färdtjänsten genomgått, vilken b.la innebar att samåkning blev standardförfarande, hur ställer ni er till det regelverk som finns efter den ändringen?
- Enligt Lunds kollektivtrafikchef Ronnie Kalén så går man nu på 100% pris när olika anbud jämförs. Detta förfaringssätt är en följd av att andra parametrar i ett kontrakt är svåra att jämföra och att bedömningar på sådana parametrar (ex. kvalitet, bemötande m.m.) alltid överklagas. Detta innebär att de krav som ställs på entreprenören måste formuleras innan annonsering m.m.. Känner ni att ni som brukare har blivit informerade på ett bra sätt om detta nya förfarande?
- Har ni inflytande på de krav som ställs i kontrakten mellan kommunen och deras entreprenör?