

Implementeringsproblem

Om problematiken kring tillämpandet av Lagen om
offentlig upphandling

Abstract

I föreliggande uppsats undersöks implementeringsproblematiken kring Lagen om offentlig upphandling (LOU). Problematiken identifierats och systematiseras, men förklaras också delvis.

De problem som uppvisas berör i första hand de dimensioner av implementeringsstyrning som benämns direkt styrning, indirekt styrning, kontroll, motivation samt externa hinder.

Vissa specifika problem får sin förklaring genom olika teoretiska perspektiv på kontraktsstyrning. En mer övergripande förklaring till problematiken föreslås vara att beslutsfattandet i samband med de offentliga organisationernas upphandlingar i enlighet med LOU, ännu inte är rutiniserat.

Nyckelord: Implementeringsproblem, Lagen om offentlig upphandling, kontraktsstyrning, europeisering

Innehållsförteckning

1	Inledning	4
1.1	Frågeställning och syfte	4
1.2	Metod	5
1.3	Material	7
1.4	Bakgrund	7
1.5	Centrala begrepp	8
2	Teori utifrån tre analysnivåer	9
2.1	Samhällsnivå - europeisering	9
2.2	Systemnivå - implementeringsproblem	10
2.3	Organisationsnivå - kontraktsstyrning och beslutsfattande	10
2.3.1	Kontraktsstyrning	10
2.3.2	Beslutsfattande	12
3	Redovisning av det empiriska materialet	15
3.1	Villkor för en lyckad implementering	15
3.1.1	Den direkta styrningen	15
3.1.2	Den indirekta styrningen	16
3.1.3	Kontroll	16
3.1.4	Motivation	16
3.1.5	Externa hinder	17
3.2	Restpost: Kompletterande frågor och svar	17
4	LOU sedd utifrån...	19
4.1	...ett ekonomiskt institutionellt perspektiv	19
4.1.1	Viktiga element i styrning	19
4.1.2	Förklaringar till mönster i styrstrukturer	20
4.2	...ett interaktionsperspektiv	21
4.2.1	Viktiga element i styrning	21
4.2.2	Förklaringar till mönster i styrstrukturer	23
4.3	...ett sociologiskt institutionellt perspektiv	23
4.3.1	Viktiga element i styrning	23
4.3.2	Förklaringar till mönster i styrstrukturer	24
4.4	...beslutsteori -Vad är det som LOU utmanar?	25
5	Slutsatser	27
5.1	Essensen av analysen	27
5.1.1	Ekonomiskt institutionellt perspektiv - kontroll, kommunikation och olika typer av tjänster	27
5.1.2	Interaktionsperspektiv - personlig kontakt, kontraktets roll, kommunikation, kontroll och marknadssituation	27
5.1.3	Sociologiskt institutionellt perspektiv - institutionell påverkan, undvikande av utvärderingar, auktoritetskonkurrens och standarder	28
5.1.4	Beslutsteori - rutinisering ännu inte genomförd?	29
5.2	Tillbaka till empirin	29
5.2.1	Det specifika som kan förklaras med hjälp av kontraktsstyrningsteori	29
5.2.2	Generella brister utifrån kontraktsstyrningsteori	30
6	Avslutning	31
6.1	Har frågeställningarna besvarats?	31
7	Källförteckning	32

1 Inledning

Mycket tyder på att implementeringen av Lagen om offentlig upphandling (LOU), trots att elva år gått sedan den trädde i kraft, fortfarande är bristfällig och bereder problem för många. Ett axplock från den pågående mediadebatten ger en bild av myndigheter som upplever LOU som för nitiskt formulerad och leverantörer som tycker sig vara bedömda på felaktiga kriterier (jmf Carenholm, 2004; Axdal m fl, 2004). Allt fler offentliga upphandlingar avgörs av förvaltningsdomstolar runt om i landet; kostnaderna står skattebetalarna för. Men många gånger är inte problemet att lagen inte efterlevs, utan att offentliga upphandlingsprocesser helt enkelt blir dåliga. Exempel på detta är otydliga förfrågningsunderlag, felformulerade kriterier samt illa sammanställda och få anbud. Konsekvenserna av detta riskerar att bli att den bästa leverantören för ett visst uppdrag inte antas, att den upphandlande enheten gör en dålig affär, att tilltron till LOU minskar hos alla parter och att ändamålen för vilka LOU skapades hamnar i andra hand.

1.1 Frågeställning och syfte

Den övergripande frågeställningen lyder: *Hur uppstår implementeringsproblemet?* Föreliggande uppsats kommer fokusera LOU, som kan placeras längre ned på abstraktionsstegen, för att bidra till svaret på den stora övergripande frågeställningen. Nästa steg i processen blir att skaffa ett empiriskt material att arbeta med, vilket sker genom att identifiera problem med implementeringen av LOU. Frågeställningen blir således: *Vilka problem med implementeringen av LOU föreligger?* Problemen kommer därefter att behöva spjälkas upp och sorteras för att en meningsfull analys skall kunna genomföras. Nästa frågeställning blir således: *Hur kan problemen systematiseras?* Härmed är manegen krattad för att en vetenskaplig analys skall kunna ske och den slutliga frågan blir: *Hur uppstår implementeringsproblemen kopplade till LOU?* När de tre subfrågeställningarna är besvarade kan vi återgå till den högre abstraktionsnivån och i bästa fall bidra till svaret på den övergripande frågan.

Syftet med föreliggande uppsats är att teckna en bild av tillämpningen av LOU, problemen kopplade därtill, samt föreslå tänkbara orsaker till problemen. Att det finns ett behov av och intresse för utredningar kring LOU råder det ingen tvekan om. Det finns ett tomrum på området, att döma av efterfrågan inom ett flertal sfärer, vilket åtminstone delvis kan tillgodoses med en uppsats av det här slaget. Utifrån en vetenskaplig synvinkel efterfrågas i litteratur från två olika fält, förvaltningsforskning samt kontraktstyrningsforskning, studier angående LOU. I boken *Kontraktstyrning i teori och praktik* skriver Karin Bryntse:

EU-direktiven följs inte alltid på den lokala nivån, vilket indikerar att det finns lokala förhållningssätt till regleringar. Utifrån detta verkar det intressant att studera

organisationers *förhållningssätt* till dominerande regelverk och normsystem, t ex lagstiftningen om offentlig upphandling. (Karin Bryntse, 2000, sid. 103)

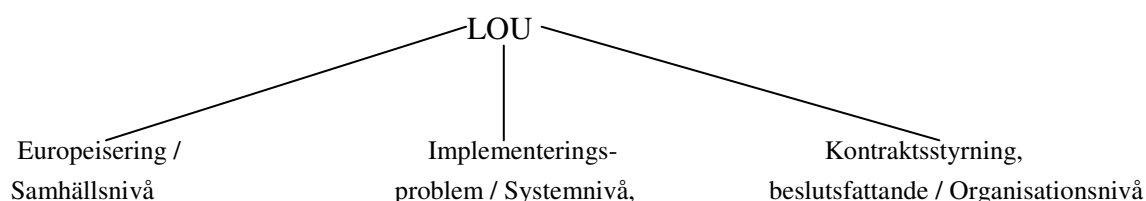
Vad gäller förvaltningsforskningen så hävdar Anders Sannerstedt (Rothstein (red.); 2001; sid. 45) att implementeringsproblem är ett aktuellt och relevant forskningsområde, inte minst sedan det i och med EU hamnat inom ramen för internationell politik. Frågor som rör medlemsländers följande av gemensamma regler har exempelvis hamnat allt mer i fokus.

Även inom näringslivet och där särskilt bland tjänsteföretag törstar man efter kunskap på området; det offentliga utgör en mycket viktig kundgrupp och, som skall visas i uppsatsen, upphandling av tjänster och särskilt intellektuella sådana är avsevärt svårare än varuupphandling att genomföra för såväl upphandlande enhet som leverantör. Givetvis finns även ett stort intresse för den här typen av frågor inom den offentliga sfären, på olika nivåer, men framför allt bland personal som har kontakt med tillämpandet av lagen i fråga.

1.2 Metod

Föreliggande uppsats kan sorteras in under facket fallstudier. För att en fallstudie skall kunna kopplas till ett större sammanhang och möjligheten till generaliseringar skall finnas, bör frågan "Fall av vad?" besvaras. (Esaiasson m fl., 2004). Svaret är, då uppsatsens syfte är att beskriva och förklara implementeringsproblem, ett fall av en reform. En reform kan definieras som idé- och organisationsmässigt skepnadsbyte. Ett fall kan dock alltid studeras utifrån olika perspektiv och många gånger kan detta vara mer fruktbart än att endast använda ett enstaka. Den kanske mest berömda fallstudien är *Essence of Decision. Explaining the Cuban missile crisis* (1971), i vilken George Allison belyser grunderna för de beslut som amerikanerna fattade under Kubakrisen, utifrån tre olika perspektiv.

I denna studie kommer ett flertal teoretiska perspektiv användas, såväl var för sig som tillsammans. De teoretiska perspektiven har valts ut genom att LOU:s implikationer för tre olika analysnivåer har identifierats. De tre analysnivåerna är samhällsnivå, systemnivå samt organisationsnivå. På samhällsnivå betraktar vi tillämpningen av LOU utifrån teorier om europeisering, på systemnivå finns teorier kring implementering av politiska beslut, och på organisationsnivå har kontraktsstyrningsteorier samt beslutsteori valts som teoretiska perspektiv för analysen.



Figur 1.1: LOU:s implikationer för tre analysnivåer.

De teoretiska perspektiven kommer att användas på följande sätt:

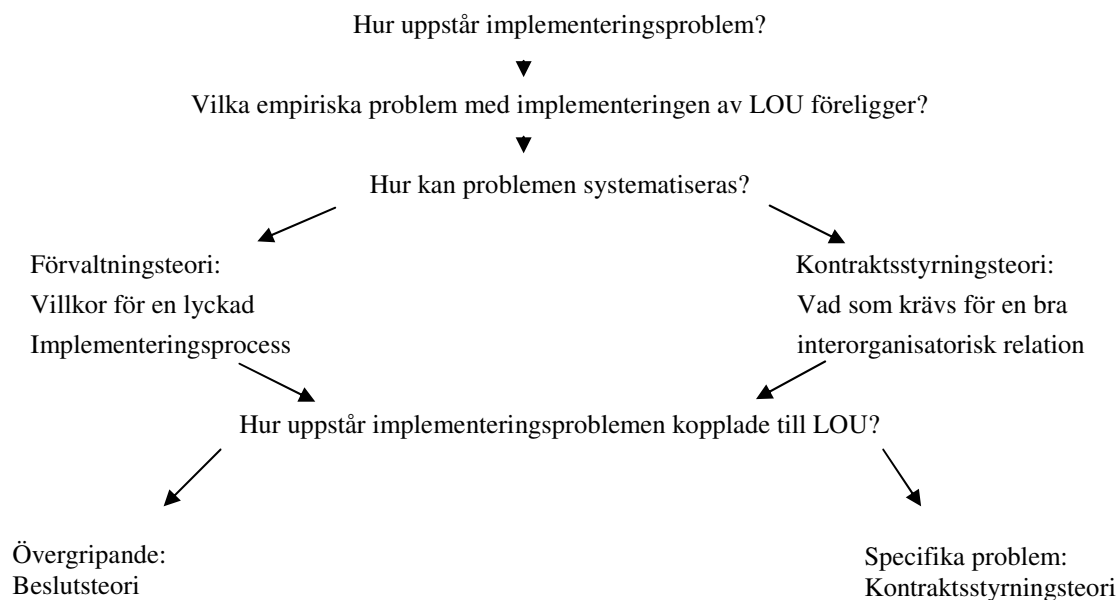
Europeisering kommer i föreliggande uppsats i första hand beröras i teoriavsnittet. Denna dimension av LOU bör ges visst utrymme i en uppsats av detta slag, då den dels är nödvändig för att den bild av LOU som här skall tecknas blir fullständig och dels bidrar till de orsakssamband som föreslås i uppsatsen.

Teorier om implementeringsproblem i allmänhet kommer att användas som hjälpmedel för inhämtande av empiriskt material. Med andra ord kommer med hjälp av dessa teorier tillämpningen av LOU och problem kopplade därtill att systematiskt beskrivas.

Kontraktstyrningsteorier kommer användas för att analysera, i meningen bekräfta, men också systematisera och i viss mån förklara, problematik som påvisas i det empiriska materialet.

Beslutsteori, kommer användas för att presentera tänkbara övergripande förklaringar till de aktuella problemen.

Metoden för denna studie kan åskådliggöras på följande sätt:



Figur 1.2: Frågeställningarna och användandet av de teoretiska perspektiven

Föreliggande fallstudie kan ses som teorikonsumerande i den meningen att ett enskilt fall står i centrum och existerande teori och förklaringsfaktorer används. Skillnaden gentemot en teorikonsumerande studie i traditionell mening är den breda ambitionsnivån, som innebär att förutom tydliggörandet av orsakssamband, ingår även beskrivandet och systematiserandet i det som utgör syftet med studien (Esaiasson m fl., 2004).

Sammanfattningsvis kan således sägas att föreliggande uppsats är en fallstudie av en reform. LOU kommer belysas utifrån alla tre, ovan nämnda, perspektiv. Dock kommer det empiriska materialet i första hand appliceras på system- och organisationsnivå.

1.3 Material

Metoden för inhämtande av det empiriska material som används är framför allt intervjuer. Åtta personer från offentlig sektor som antingen arbetar med upphandling på heltid eller som regelbundet är involverade i upphandlingar har intervjuats. Intervjutekniken har dels varit att ställa på förhand formulerade frågor och dels förändrat av ett informellt samtal. Intervjuerna genomfördes per telefon, vilket är, för den som ställer öppna frågor, ett bra sätt att intervjua i förhållande till exempelvis postenkäter (Esaiasson m fl; 2004). Varje intervju tog i storleksordningen en timme. Målet med intervjuerna var att få svar på de på förhand formulerade frågorna samt att uppnå en förståelse för offentlig upphandling.

Vid den här typen av frågeundersökningar föreligger alltid en risk för intervjuareffekter i form av framförallt omedveten styrning och påverkan från intervjuaren. Det kan röra sig om tonfall på rösten eller betoning av ord, lika väl som selektivt lyssnande. Till dessa intervjuers försvar kan sägas att medvetenhet om dessa risker funnits under arbetets gång och att detta normalt minskar risken för oönskade effekter avsevärt (Esaiasson m fl.; 2004).

Materialet består också utav fjorton stycken förfrågningsunderlag för upphandling av PR-konsulttjänster. Förfrågningsunderlagen har bidragit till förståelse av ämnet. Informanterna som kontaktades har alla på något sätt koppling till de fjorton upphandlingar som avses i förfrågningsunderlagen. Urvalet av upphandlingarna som studerats kommer från PR-konsulternas branschorganisation, PRECIS. Urvalet gjordes med något som kan liknas vid snöbollsteknik och kan betecknas som icke slumpmässigt och strategiskt. Materialet visar god bredd ifråga om variation avseende variabler som värde på upphandlingen, upphandlande enhets geografiska läge, storlek, verksamhet och organisation. Förfrågningsunderlagen visade också stor variation i design och formulering. Variationen i materialet stärker känslan av att den förståelse som uppnåtts, genom studiet av de fjorton förfrågningsunderlagen samt de åtta intervjuerna, är en första anhalt på vägen mot ökad kunskap i ämnet för denna studie (Esaiasson m fl.; 2004).

1.4 Bakgrund

Upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn.
(1:4 § Lag (1992:1528) om offentlig upphandling)

Allt sedan Gustaf Vasas dagar har det funnits regler statsförvaltningens inköp. "Goda anskaffningar" skulle göras, i syfte att sköta rikets finanser på ett bra sätt samt stävja korruption. Inte förrän tidigt 1970-tal började mer explicita regler att ta form för upphandling inom stat och kommun, detta tack vare initiativ tagna av dåvarande finansminister Gunnar Sträng. Syftet med de olika förordningar som blev frukten av Strängs initiativ, förblev emellertid det samma; att goda

anskaffningar skulle göras. Det svenska europasamarbetet kom dock att innebära slutet för denna typ av förordningar. Riksdagsbeslut om införandet av LOU fattades 1992, men på grund av att EES-avtalets ikraftträdande försenades, var det inte förrän 1994 som lagen började gälla.

Det som skiljer LOU från Upphandlingsförordningen (UF) är framför allt dess karaktär av konkurrenslagstiftning. Där UF tvingade upphandlarna att sätta myndighetens bästa i centrum, fokuserar LOU konkurrensen vid varje enskild upphandling. En annan viktig skillnad är de sanktioner som finns kopplade till LOU, något som inte funnits tidigare.¹

Ett konkret (men fiktivt) exempel kan visa på skillnaden mellan UF och LOU: *En myndighet skall upphandla bilar. Den gamla leverantören, som anlitats i många år, anger priset 11 milj. kr för uppdraget. En ny leverantör anger 10 milj. kr som pris för en likvärdig produkt, dock vet myndigheten att den administrativa kostnaden för att ställa om systemet till det nya bilmärkets standarder uppgår till 2 milj. kr. Den nya leverantören blir därmed dyrare än den gamla. Enligt UF kunde myndigheten ta hänsyn till detta faktum vid upphandlingen och den gamla leverantören skulle få ordern. LOU däremot säger att administrativa kostnaderna är ovidkommande; lika behandlingsprincipen gäller och den som ger det bästa anbudet skall få kontraktet. Den nya leverantören får således kontraktet. I EG-rättsliga termer kallas detta, att ingenting annat än det explicita anbudet spelar roll, för *value for money*.*

Införandet av LOU innebar i första hand ett för upphandlare nytt sätt att tänka. I andra hand ett nytt sätt att arbeta, på grund av de specifika alternativ till förfaranden som finns. Arbetsätten skiljer sig dock inte från UF i lika hög utsträckning som syftena med UF respektive LOU.

1.5 Centrala begrepp

Vissa centrala begrepp definieras här, med förhoppningen att även den som inte är bekant med LOU skall finna nöje i läsningen. Att på ett fullständigt sätt redogöra för specifika begrepp skulle innebära en uppsats i sig. Några grundläggande begrepp skall dock redovisas:

Upphandling: Köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggtreprenader eller tjänster (1:5 §, LOU).

Upphandlande enhet: Lyder under LOU och innefattar statliga, kommunala och andra myndigheter samt bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som har inrättats att täcka behov i det allmännas intresse (Förenklad version av det som framkommer i 1:5-6 §§, LOU).

Ramavtal: Avtal som ingås mellan en upphandlande enhet och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa samtliga villkor för avrop som görs under en viss period (1:5 §, LOU).

Förfrågningsunderlag: underlag för anbud, som en upphandlande enhet tillhandahåller en leverantör (1:5 §, LOU).

¹ Källa: Per Cronhult, föredragande jurist vid Konkurrenskommissionen, som är en organisation till vilken företag som upplever att en olaglig upphandling ägt rum kan vända sig. Läs mer på www.dnv.se.

2 Teori utifrån tre analysnivåer

2.1 Samhällsnivå - europeisering

LOU är ett led i strävan efter att strömlinjeforma så mycket som möjligt av EU:s medlemsländers nationella marknader. För att uppnå förståelse för LOU och dess konsekvenser tror jag att en viktig väg är studiet av europeiseringsprocessen, sedd som en effekt av det europeiska samarbetet.

Fenomenet europeisering är ännu relativt nytt, vilket medför att forskningen på området inte har kommit så väldigt långt, men vissa saker kan man ändå fastslå empiriskt. En sådan slutsats, är att förändringen i Sverige i första hand inte berör organisationens formella struktur, utan dess informella struktur (jmf Laegreid m fl). Förändringen märks med andra ord på aktörsnivå. Att tjänstemännen deltar i internationella nätverk är ett exempel på hur en myndighet kan få ett förändrat utseende på ett "mjukt" sätt. Aktören står i fokus. Slutsatsen, som förefaller vara vida accepterad, är en aning paradoxal så tillvida att förändring går hand i hand med institutionell kontinuitet.

Införandet av LOU visar dock på att ovanstående förhållande är hårddraget. LOU i sig innebär förvisso inga krav på hur förvaltning skall organiseras, dock förutsätter en ny sorts process rimligen åtminstone en delvis ny organisation. Att anlita externa upphandlingskonsulter förefaller öka kan ses som ett tecken på strukturell förändring. Tillsynsmyndigheten, Nämnden för offentlig upphandling (NOU), är ett annat exempel. Men varför nämns denna typ av förändring så sällan eller aldrig i litteraturen på området? Kanske är det så att forskare i för hög utsträckning har koncentrerat sig på strukturell förändring i meningen vertikala EU-direktiv (Direkt från EU till regional eller lokal nivå), med följderna att den nationella, regionala och kommunala förvaltningspolitiken som i LOU:s fall ju initieras av EU, inte räknas. Ett annat möjlighet är att eftersom den typ av EU-direktiv som LOU är frukten utav, *Old regulatory policies*, företrädesvis förekommer i det initiala skedet av en nations Europaanslutning och sedan avtar, så hamnar studiet av dessa i skymundan. Plats lämnas åt den större gruppen EU-direktiv, så kallade *soft laws*. I Sveriges fall togs riksdagsbeslut om införandet av LOU så tidigt som 1992, då i samband med EES-avtalet.

Oavsett strukturell förändring är det otvivelaktigt så att aktörer på alla nivåer förändrar och påverkar politikens utformning. I takt med att *old regulatory policies* har fått ge vika för *soft laws* kan man nog säga att europeiseringen av idag, åtminstone den som kan renodlas och identifieras, går via aktörerna. Nätverk, arbetsgrupper och verkställighetskommittéer som tjänstemän ingår i är

kanske den viktigaste arenan för konvergensprocessen, som Laegreid (m fl.) påpekar.

Delar av teorierna kring europeisering kommer användas i jakten på orsakssamband, senare i uppsatsen.

2.2 Systemnivå - implementeringsproblem

Hur definieras ett implementeringsproblem? Anders Sannerstedt (2001) beskriver fenomenet som att politiska beslut inte genomförs så som beslutsfattarna avsett. Då orsakerna till implementeringsproblem ska identifieras används ofta ett antal förutsättningar för att beslutet omsatt i praktiken skall kunna vara det samma som beslutet på pappret:

- Se till att den direkta styrningen är entydig! Den som skall implementera beslutet skall inte kunna missförstå beslutsfattarens intentioner.
- Se till att den indirekta styrningen är lämpligt utformad! Implementeringsstrukturen bör inte vara alltför komplicerad. Det skall vara tydligt var ansvaret ligger. De som skall implementera beslutet bör ha tillräckligt med tid och andra resurser till sitt förfogande.
- Se till att implementeraren gillar beslutet och är motiverad att försöka genomföra det enligt intentionerna! Ovilliga och motsträviga implementerare är en säker indikator på att det kommer att bli brister i styrningsföljningen.
- Se till att implementeringen går att kontrollera! Det är viktigt att beslutsfattaren får information om hur styrningen följs.
- Se till att externa aktörer inte kan försvåra tillämpningen! Andra myndigheter, fackliga organisationer, lokala intressegrupper och andra aktörer kan ha intresse av att påverka implementeringen i annan riktning än beslutsfattaren avsett.

(Sannerstedt 2001, s. 29)

Ovan listade villkor kommer att utgöra en utgångspunkt för denna uppsats, i det att det är utifrån dessa villkor, omformulerade i frågor, som det empiriska materialet kommer samlas in och systematiseras.

2.3 Organisationsnivå - kontraktsstyrning och beslutsteori

2.3.1 Kontraktsstyrning

På organisationsnivå utgörs ett av verktygen som vi kommer använda i analysen av olika teoretiska perspektiv kring kontraktsstyrning. Att sköta en offentlig verksamhet genom att kontraktera ut den är en hundratals år gammal företeelse som under slutet av 1900-talet fick ett stort uppsving. (Bryntse, 2000; Forsell, 1994). För att reglera denna typ av interorganisatoriska relationer, det vill säga mellan offentliga organisationer och leverantörer av den vara eller tjänst som skall upphandlas, finns LOU.

Inom ramen för forskningen kring dessa relationer finns flera modeller framtagna. Man talar om åtminstone tre viktiga perspektiv: Det ekonomiskt institutionella perspektivet, interaktionsperspektivet samt det sociologiskt institutionella perspektivet.. Dessa perspektiv har renodlats till teoretiska idealtyper för att tydliggöra deras respektive implikationer för analysen av kontraktsstyrning. Det bör tilläggas att idealtypernas respektive karaktäristik är hårddragen och att betraktaren i verkligheten ofta kan skönja element från alla tre skolorna. För att nyansera och befästa bilden av den problematik som denna uppsats skall belysa, kommer följaktligen alla tre perspektiv användas i analysen. De viktigaste skillnaderna framgår av Bryntses sammanställning nedan.

Teoretiskt Perspektiv	Ekonomiskt Institutionellt Perspektiv	Interaktions-Perspektiv	Sociologiskt institutionellt perspektiv
Analysobjekt	Styrstrukturer för utbytes-transaktioner	Processer i affärsrelationer och nätverk Organisationer och deras resursstrategier	Relationer mellan makro- och mikrosystem
Grundläggande antaganden	Organisationers agerande styrs av kalkylerat egenintresse	Organisationers agerande styrs av interaktion präglad av förtroende resp. makt	Organisationers agerande styrs av etablerade samhällssystem och föränderliga normsystem
Dominerande styrproblem	Motverka opportunistiskt beteende	Hantera komplexitet och garantera tillgång till knappa resurser	Balansera krav på generell legitimitet och specifika styrbehov
Relationsperspektiv	Konflikt	Samverkan och/eller dominans	Anpassning
Viktiga element i styrning	Kontroll Sanktioner Incitament Konfliktlösningsformer Kommunikation Varaktighet Socialisering Säkerhetsgarantier	Förtroende Val av kontraktspart Kommunikation Varaktighet Kontroll över kritiska resurser Utbytbarhet	Regelföljning Imitering Frikoppling Översättning Strategier för anpassning
Förklaringar till mönster i styrstrukturer	Grad av specificitet Grad av osäkerhet Frekvens av transaktioner Institutionella system	Typ av utbyte Marknadssituation Relativa aktörsegenskaper Nätverksberoenden Utveckling över tid	Lagar Normsystem Spridning av moden Nationella samhällssystem och kulturer

Figur 2.1: Tre teoretiska perspektiv på kontraktsstyrning. (Bryntse, 2000, sid 108)

Enligt det *ekonomiskt institutionella perspektivet* analyseras interorganisatoriska relationer i meningen styrstrukturer för utbytestransaktioner. Det grundläggande antagandet är att organisationers agerande styrs av kalkylerat egenintresse. I centrum för detta perspektiv står följaktligen konflikten, som bör begränsas i största möjliga utsträckning. Det dominerande styrproblemet enligt detta sätt att se på saken är att motverka opportunistiskt beteende. Med detta

menas att endera parten i en utbytestransaktion alltid har ett informationsövertag. Risken är att detta övertag utnyttjas på ett opportunistiskt sätt och att ett framtida samarbete därmed blir en omöjlighet.

Interaktionsperspektivet fokuserar dels processer i affärsrelationer och nätverk, och dels organisationer och deras resursstrategier. I centrum står komplexa relationsmönster, som involverar ett flertal individer. Ett framåtskridande samarbete är beroende av förtroende snarare än utveckling av kontraktsklausuler. Släktskap med ekonomiskt institutionellt perspektiv märks bland annat i de grundläggande antagandena att inte bara samarbete präglar en relation, utan även konflikt. Makt och dominans anses också prägla en relation. Interorganisatoriska relationer präglas av ömsesidigt förtroende, och/eller av maktdominans. Två subperspektiv gömmer sig således under begreppet interaktionsperspektiv; dels ett där nätverket är i fokus, där man understryker det ömsesidiga beroende som ligger till grund för ett samarbete, och där relationer ses som en konkret resurs i vilken man exempelvis kan investera. Dels ett där motstridiga intressen och det faktum att parterna har ojämnt inflytande står i centrum. Sammanfattningsvis kan sägas att relationer utifrån interaktionsperspektivet analyseras i termer av samverkan och/eller dominans.

Komplexiteten i relationer utgör det dominerande styrproblemet, för det första på grund av beroendet som uppstår mellan flera parter i ett nätverk, och för det andra på grund av beroendet av övriga parter för att få tillgång till resurser som ses som begränsade.

Det *sociologiskt institutionella perspektivet* har uppstått som en motpol till det ekonomiskt institutionella perspektivets antagande om människan som kalkylerande nyttomaximerande varelse. Det som bör fokuseras, enligt det sociologiska perspektivet, är människan som lydande under ett samhälls spelregler, det vill säga de institutioner och de normer som bildar en ram för vad som anses accepterat i ett samhälle. Detta medför att interorganisatoriska relationer i första hand styrs av de strömningar som finns i den sociala omgivningen. Således är det viktigt för en organisation att anpassa sig till omgivningen. Sättet på vilket strukturen påverkar aktören står i centrum och forskare menar att omgivningen påverkar aktörer på tre sätt: För det första det regulativa, det vill säga exempelvis lagar. För det andra det normativa, det vill säga det vi mer informellt uppfattar som rätt och fel, och för det tredje det kognitiva sättet, som påverkar genom språk och kultur. Förändring inträffar genom att nya idéer sprids liksom trender. Problem antas uppstå då generella trender och värden skall appliceras på en specifik organisation och verksamhet. Lösningen på problemet utgörs av en översättningsprocess, där de nya idéerna blandas upp med gamla ideal för att fungera i verkligheten. Det är just denna anpassningsprocess som är det kritiska momentet enligt det sociologiskt institutionella perspektivet (Bryntse, 2000).

2.3.2 Beslutsfattande

Förvaltningens tjänstemän besitter makt, inte bara i implementerings- och efterkontrollstadierna av policyprocessen, utan också i initierandet och beredandet av förslag. Bilden av förvaltningstjänstemannen som passivt inväntar förhållningsorder från politikerna är felaktig. Tjänstemannen arbetar aktivt för att styra politiken i en viss riktning på alla fronter som är möjliga och han/hon har en avsevärd handlingsfrihet. Beslut fattas, men på vilka grunder?

Här skall framför allt en dimension av beslutsteori belysas: Graden av rationalitet i beslutsfattande. Teorin kring detta skall beskrivas med hjälp av matrisen nedan.

		Aktörstyp	
		Individ	Kollektiv
Grad av medvetenhet	Medvetenhet	Explicit kalkyl, fullständig rationalitet 1	2
		Rutiner 3	4
	Omedvetenhet	5	6

Figur 2.2: Beslutsmatrisen (Lundquist, 1992, s 168)

Lundquist (1992) identifierar sex olika beslutssituationer, som sannolikt kan uppvisas i varje förvaltningsorganisation:

- (1) Här finner vi individer som antas vara kalkylerande och nyttomaximerande. Varje beslut fattas efter ett rationellt övervägande av de olika alternativen.
- (2) Den rationella individen brukar överföras till kollektiv nivå, då det inte finns några beslutsmodeller för rationella, kollektiva aktörer.
- (3) Rutinbeslut anses mycket vanliga inom förvaltningen och utgår från att aktören vid en beslutssituation vet hur han/hon bör handla, och kan argumentera för detta. Dock känner inte alltid aktören till den verkliga grunden för besluten. Aktören styrs av traditioner, tumregler och redan upptrampade stigar, även om den ursprungliga utformningen av dessa rutiner mycket väl kan bygga på fullständigt rationella grunder.
- (4) Organisationens rutiner, standardprocedurer etc.
- (5) I detta fack hamnar individer som handlar instinktivt och reflexmässigt och utan tanke på vad som vore det rationella att göra.

- (6) Där flera aktörer verkar utan inbördes koordinering kan dessa beslutssituationer uppstå. (Agevall, 1994; Lundquist, 1992)

Normalt studeras beslutsfattande utifrån något av de sex fall som redogörs för med hjälp av beslutsmatrisen (Lundquist, 1992). Här kommer det tredje fallet, rutinbeslut, att användas. Inom den offentliga sektorn skapas kontinuerligt roller, regler och rutiner. Det gör å ena sidan att specifika beslut kan fattas snabbt, men å andra sidan skapas en tröghet i organisationen i det att förändring av rutinerna tar desto längre tid (Agevall; 1994).

3 Redovisning av det empiriska materialet

3.1 Villkor för en lyckad implementering

Nedan redovisas det empiriska underlaget för denna studie utifrån de fem villkoren för en lyckosam implementering av ett beslut, som beskrevs i föregående kapitel. Intervjuerna var till stor del uppbyggda kring frågor som formulerats utifrån denna teoribildning.

3.1.1 Den direkta styrningen

Hur uppfattas den direkta styrningen, det vill säga entydigheten i beslutsfattarens instruktioner? Framgår intentionerna tydligt? Med andra ord, är LOU ändamålsenligt utformad?

Av intervjuerna framgår att beslutsfattarens intentioner är ställda bortom allt rimligt tvivel, dock är inte informanterna helt samstämmiga vad gäller LOU:s ändamålsenlighet. Ett exempel som nämns av flera upphandlare är den höga graden av detaljstyrning. Explicita formkrav kan medföra inskränkningar i affärsmässigheten; den får stå tillbaka för juridiken.

Den upphandlingsansvarige på en mindre statlig myndighet svarar att det blir allt svårare att genomföra upphandlingar, särskilt förenklade sådana, men att det nog är enklare för den som har en riktig upphandlingsavdelning. Andra menar att LOU inte innebär några som helst svårigheter och att tillämpandet av LOU inte skiljer sig nämnvärt från tillämpandet av Upphandlingsförordningen, som var LOU:s föregångare.

Att tjänster och i synnerhet intellektuella tjänster är svårare än varor att upphandla råder det ingen tvekan om. Däremot visar sig inställningen till detta faktum variera bland informanterna. Några menar att LOU är så pass fyrkantig den inte lämpar sig för upphandling av tjänster. Problemet, som vissa ser det, är att de mjuka parametrarna gör det svårt att särskilja anbudsgivarna med avseende på kvalitet, vilket gör att priset får mycket stort genomslag, även om viktningen av priskriteriet är låg. Andra menar att det må vara svårt, men så länge man definierar uppdraget väl samt viktar priset lågt brukar det gå bra. Denna grupp menar att upphandling av social kompetens är svårt och ställer högre krav på kreativitet och kunskap hos upphandlaren, men då får man rätta sig efter det; lagen är lagen.

Någon tyckte att LOU inte är ändamålsenligt utformad, då den ställer orimliga krav på att upphandlaren skall vara "expert på alla områden".

3.1.2 Den indirekta styrningen

Begreppet indirekt styrning kan sägas innebära förutsättningar för en lyckad implementering; finns tiden och resurserna? Finns "infrastrukturen" för att ett beslut skall kunna omsättas i praktiken?

Så gott som alla informanter svarar att tiden är en bristvara, inte minst sedan antalet överprövningar har skjutit i höjden. Delade meningar råder angående huruvida bra verktyg, det vill säga exempelvis mallar för framställande av förfrågningsunderlag, finns att tillgå. Någon efterlyser en nationell databas för annonsering.

Generellt kan sägas att den indirekta styrningen skiljer sig från myndighet till myndighet. Större myndigheter har i regel en välutvecklad upphandlingsapparat, innehållande ett flertal upphandlare, jurister, mallar av typen som nämndes ovan, upphandlingskonsulter med mera. På vissa mindre myndigheter innebär inte upphandlingsarbetet ens en heltidstjänst. Frågan om huruvida ett samband finns mellan storlek på upphandlande enhet och attityd gentemot LOU ställdes till några av informanterna, men svaren varierade.

3.1.3 Kontroll

Frågan som ställdes var: Hur kontrolleras upphandlingsförfarandet? Svaren var mycket varierande. Vanligast var delvis tveksamma svar; kontroll förefaller inte vara något som man funderar på till vardags. Överprövningar nämndes av ett flertal som en sorts kontroll. Intern- och riksrevision nämndes också, om än mer sällan. Ett par uppgav att upphandlarna själva och deras konsulter stod för delar av kontrollen av implementeringen av LOU. Någon menade att kontrollen var obefintlig, med undantag för NOU och överprövningar, dock tyckte någon att överprövningar inte utgör en fullständig kontroll, då det i dessa fall endast är en viss del av en upphandling som sätts under lupp. En annan upphandlare tyckte att även om deras revisorer var aktiva så förekommer problem med otillåtna direktupphandlingar ute i organisationen, vilket "undergräver hela kommunens trovärdighet". En upphandlare menar att transparensen i processen bidrar till kontroll. Vidare sades att konsulter kontrollerar, de har dessutom kvalitetssäkringssystem. En informant svarade att ingen speciell revision förekom och att de hittills inte råkat ut för överprövningar.

3.1.4 Motivation

Frågan som ställdes var: Finns motivation att tillämpa LOU, hos upphandlare samt ute i organisationen? Hur är attityden till LOU?

Det absolut vanligaste svaret är att motivationen och attityden hos upphandlare var god, men att det ute i myndighetens olika verksamheter råder en delvis sval attityd gentemot LOU. Många tycker att LOU innebär krångel. Någon beskrev inställningen hos offentliganställda i allmänhet som tandläkarpatientens; det är bra

när det väl är gjort. En informant menade att det kommer att ta mycket lång tid innan LOU kan åtnjuta full acceptans överallt, samtidigt som vissa upphandlare menade att det inte fanns några som helst problem med motivation och attityd i deras organisationer.

En informant uppgav, liksom de flesta andra, att de som administrerar upphandlingar har en bra inställning, men att det är sämre med cheferna på den aktuella myndigheten. Dessa menar att vid upphandling av väldigt ovanliga tjänster är det onödigt att genomsöka marknaden på jakt efter leverantörer om man ändå vet att endast en eller ett par företag kan leverera; det känns som slöseri.

Bland de som arbetar dagligen med LOU förefaller trenden vara tydlig - lagen är lagen och skall följas. Bland övrig personal sviktar motivationen för att följa LOU.

3.1.5 Externa hinder

Frågan som ställdes var: Upplever du att externa krafter försvårar tillämpningen av LOU?

Några tyckte inte att det fanns någonting externt som försvårade. Andra tog upp problematiken kring användandet av LOU som en plattform för implementerandet av helt andra politiska beslut. Som exempel angavs antidiskriminerings- och miljökrav, hyreslagstiftningen, krav på kollektivavtal samt allmänna förvaltningsregler. Att detta sker är, som en informant hävdade, förståeligt sett ur beslutsfattarnas perspektiv - LOU är ett kraftigt styrinstrument på grund av dess ekonomiska tyngd - men för en tillämpare av LOU upplevs detta som felaktigt sett till LOU:s ursprungliga syften samt ytterligare detaljer att ta hänsyn till. Det generella intrycket är att det inte är några speciella externa aktörer som försvårar, men att krockande lagstiftningar ibland innebär problem.

3.2 Kompletterande frågor och svar

Nedan redogörs för några fristående frågor, som inte direkt ingår i de ovan redovisade Sannerstedtska frågeställningarna, men som likväl kan komplettera dessa. Materialet kommer att kunna användas både för systematisk analys och ökad allmän förståelse.

Frågan om hur en typisk upphandlingsprocess ser ut, sett från upphandlande enhets perspektiv ställdes. Följande kan sägas generellt: Ett behov uppstår någonstans i organisationen. Upphandlingsavdelningen / upphandlingskunnig kontaktas. Projektgrupp bildas, innehållande upphandlare samt representanter från den berörda verksamheten. Behovet specificeras, kriterier formuleras, typ av förfarande väljs och förfrågningsunderlag skrivs. Inbjudan till att lämna anbud annonseras enligt föreskrifter kopplade till vald typ av förfarande. Anbud tas emot. Projektgruppen utvärderar anbudet, informellt beslut fattas. Upphandlare sammanställer resultatet. Formellt beslut fattas av högre tjänsteman enligt delegationsordning. Resultatet distribueras till anbudsgivare. Om ingen formellt

motsätter sig resultatet skrivs kontrakt fjorton dagar efter det att resultatet delgivits anbudsgivarna.

En fråga som ställdes var: Hur införlivas fackkunskap i upphandlingsprocessen? Här var svaren homogena; i regel införlivas fackkunskap genom att representanter för avdelningen som har ett behov av det som skall upphandlas deltar i upphandlingsprocessen. Om representantens och upphandlarens kompetens inte räcker till anlitas ibland externa konsulter, antingen i form av en upphandlingskonsult, eller i form av en oberoende expert på det aktuella området. Av intervjuerna att döma är anlitaandet av externa konsulter relativt ovanligt.

På frågan om inställning till öppenhet i upphandlingsprocessen, med avseende på transparens svarar de flesta att de efter att beslut är fattat eftersträvar total öppenhet. Vissa tillade att det finns de som är restriktiva med utlämnandet av information om upphandlingsprocessen på grund av att man inte vill blotta sig i händelse av en överprövning av upphandlingen.

Frågan om hur upphandlaren resonerar vid val av upphandlingsförfarande ställdes, här var svaren ganska entydiga. Selektiv upphandling respektive urvalsupphandling används nästan uteslutande då man befarar en stor mängd anbud, annars nyttjas öppen upphandling respektive förenklad upphandling. Förklaringen till att man aldrig annars använder selektiv upphandling eller urvalsupphandling är, enligt flera informanter, att en selektiv/urvalsupphandling utvärderas i två steg, vilket kräver mer tid, även om det inte nödvändigtvis behöver vara jobbigare.

I en överväldigande majoritet av de förfrågningsunderlag som studerats framgår att ingen möjlighet till förhandling ges. En anledning härtill är enligt vissa informanter att man vill framtvinga anbudsgivarnas bästa erbjudande direkt och inte ge utrymme för prutmån i anbudet.

Föreligger i regel någon dialog mellan upphandlande enhet och anbudsgivare? Inte alla informanter fick frågan, men svaret är ändå tydligt. Förutom överprövningar och enskilda synpunkter eller spörsmål kopplade till förfrågningsunderlag, finns ingen regelbunden dialog.

4 LOU sedd utifrån...

Nedan appliceras det empiriska materialet på de tre förklaringsmodellerna till interorganisatorisk styrning som redogjordes för i teoriavsnittet. Karin Bryntses Kontraktstyrning i teori och praktik (2000) ligger till grund för detta kapitel. Teorierna gäller styrningsmodeller för redan etablerade affärssamarbeten. För att teorin skall vara kompatibel med det empiriska materialet väljer vi att betrakta upphandlande enheter i allmänhet som den ena parten och företag i en viss bransch som den andra parten i ett samarbete rörande själva upphandlingsprocesserna. Vi väljer med andra ord att betrakta etableringen av ett samarbete på samma sätt som redan etablerade interorganisatoriska relationer. Vidare väljer vi att betrakta LOU som kontraktet.

4.1 ...ett ekonomiskt institutionellt perspektiv

4.1.1 Viktiga element i styrning

Enligt det ekonomiskt institutionella perspektivet är kontroll ett viktigt sätt att förebygga konflikt och opportunism. Kontroll får i kontexten av LOU betydelse för att respektive part skall veta att den andre följer LOU. Risken att motparten utnyttjar en möjlighet till opportunism minskar i och med vetskapen att LOU följs, med trygghet i relationen som konsekvens. I det empiriska materialet framgår att kontrollen av offentliga upphandlingar är bristfällig. Den inbyggda kontrollen i form av möjligheten till överprövning har betydelse, med tanke på att medvetenheten om detta var tydlig hos informanterna, men denna kontroll kan knappast ses som fullständig, på grund av åtminstone två skäl. Dels prövas endast specifika delar av ett upphandlingsförfarande, och dels är det tänkbart att leverantörer drar sig för att anklaga en i många fall så pass viktig potentiell kund som en offentlig myndighet. Ett tredje skäl till överprövningens otillräcklighet skulle kunna vara att de möjliga sanktionerna ofta är förhållandevis milda. Andra delar av den befintliga kontrollapparaten är per definition tveksamma i det att myndigheter kontrollerar sig själva. Internrevision, anlitate konsulter, egen personal är exempel på detta. Riksrevisionen, som nämns av vissa informanter, får anses som en trovärdig kontrollinstans, men systematiken med vilken den arbetar är oklar i det här sammanhanget, med tanke på hur sporadiskt den nämndes i intervjuerna.

Ett aktuellt problem kopplat till LOU, enligt NOU, Konkurrensverket och Konkurrenskommissionen (se www.dnv.se), är förekomsten av otillåtna direktupphandlingar, det vill säga att personal i den offentliga sektorn gör inköp som faller innanför ramen för vad som skall upphandlas enligt LOU:s regler, utan

att ta hänsyn till lagen. Detta stämmer väl överens med det som framkommer i stycke 3.1.4, om motivation; ute i verksamheten är motivationen att tillämpa LOU låg. Sett ur det ekonomiskt institutionella perspektivet kan bristen på kontroll förklara detta; chansen att uppnå det samarbete som eftersträvas minskar då leverantörer får minskat förtroende sin motpart, den offentliga sektorn.

Incitament är ett annat sätt att motverka opportunistiskt beteende och är nära besläktat med kontroll och sanktioner. Belöningar respektive hot spelar enligt en falang av det ekonomiskt institutionella perspektivet stor roll. Att döma av de förfrågningsunderlag som studerats är belöningar utöver det överenskomna priset per timme ovanliga, för att inte säga obefintliga. Möjligheten att säga upp ett samarbete tas dock nästan alltid upp i förfrågningsunderlagen.

Vidare ses kommunikation som en viktig del för ett fungerande samarbete. Anledningen är antagandet att kostnaden för att etablera en relation endast kan täckas om samarbetet blir varaktigt. Genom kommunikation och socialisering lär parterna känna varandra; man skapar en ömsesidig förståelse och bygger upp en strävan efter gemensamma mål. För att förstå detta resonemang i den här uppsatsens kontext kan vi betrakta tillämpandet av LOU som ett långsiktigt samarbete mellan å ena sidan den offentliga sektorn och å andra sidan olika branscher. Av det empiriska materialet framgår att löpande dialoger mellan upphandlande enhet och potentiella leverantörer är sällsynta. I praktiken handlar det i regel om enskilda oklarheter i specifika upphandlingar samt överprövningar. Kontinuerlig kommunikation för att förbättra upphandlingsrutinerna är ovanligt. Intrycket är att varje upphandling ses som en enskild företeelse, och att upphandlande enheter har olika strategier för sin upphandling. Om en grundläggande kommunikation innebär centraliserade samtal mellan alla upphandlande enheter och leverantörer, på samma sätt som exempelvis löneförhandlingar mellan fack och arbetsgivare, så är detta nog att se som omöjligt med tanke på det kommunala självstyret. Ett annat problem är att ett bra upphandlingsförfarande innebär så olika saker för olika branscher.

4.1.2 Förklaringar till mönster i styrstrukturer

Förklaringen som det ekonomiskt institutionella perspektivet ger till att styrstrukturer får olika utseenden handlar i första hand om jakten på lägre transaktionskostnader, detta är i sin tur kopplat till typen av vara eller tjänst som det är fråga om. Transaktionskostnader kan sägas vara de kostnader för planering, anpassning och övervakning som krävs för att ett kontrakterat uppdrag skall utföras. Detta säger oss att man inför ett samarbete måste fatta ett beslut: Antingen sparar man transaktionskostnader i tron på att samarbetet går bra, men riskerar därmed att någonting kan slå slint, eller så garderar man med höga transaktionskostnader och minskar därmed risken för att samarbetet skall bli dåligt. Det som avgör valet är graden av osäkerhet, graden av relationsspecifika investeringar, samt frekvensen av transaktioner. De två förstnämnda variablerna kan enkelt översättas till en upphandlingssituation, den tredje kan sägas vara frekvensen av upphandlingar. Det står klart att typen av tjänst som det är fråga om

spelar roll. I det här sammanhanget kan vi återigen knyta an till det empiriska material och LOU. Ett, som tidigare nämnts, stort problem med tillämpningen av LOU är svårigheten att upphandla intellektuella tjänster. Denna typ av tjänster har en hög grad av inneboende osäkerhet, beroende på att man inte kan förutse utfallet av samarbetet då kontrakt skrivs, eftersom tjänsten ännu inte är utförd. Det handlar också om relationsspecifika tjänster. Intellektuella tjänster produceras ofta i tätt samarbete med beställaren, och om samarbetet skulle spricka innebär det att beställaren får börja om från ruta ett. Informanternas, det vill säga upphandlarnas, åsikt, att denna typ av upphandling är den svåraste, var entydig. Alla parter är överens om att det är svårt att upphandla intellektuella tjänster inom ramen för ungefär samma regelverk som används för upphandling av varor.

Teorin kring ämnet säger också att behovet av socialisering är beroende av graden av svårsmätbarhet av prestationer, vilket också stämmer överens med det allmänna intrycket att det är svårt att mäta en persons sociala kompetens utan att träffa vederbörande.

4.2 ...ett interaktionsperspektiv

4.2.1 Viktiga element i styrning

Att förtroende är oundgängligt i en interorganisatorisk relation är forskarna bakom interaktionsperspektivet överens om, men hur alstras egentligen förtroende och hur står sig LOU i detta sammanhang? Citatet "Nyttan och behovet av personliga kontakter för att skapa förtroende kan inte nog poängteras" (Gadde och Håkansson; 1994 (ur Bryntse, 2000)) tyder på att LOU, utifrån det här sättet att se på saken, inte är optimalt konstruerad. Ett av syftena med lagen är ju att upphandlingars resultat skall vara oberoende av eventuella tidigare kontakter mellan inköpare och leverantör, för att värna konkurrensen och minimera risken för korruption. Enligt Gadde och Håkansson och andra forskare på området bör byggande av förtroende betraktas med hjälp av en tidsdimension; förtroende skapas dels genom tidigare erfarenheter av samarbete och dels av de förväntningar som finns på framtida samarbete. Ett förtroende stärks med tiden, och varaktighet i relationen får därför betydelse. Vissa hävdar dock att förtroende kan skapas på andra sätt.

En diskurs berör betydelsen av formella kontrakt; står förtroende och kontrakt i motsatsförhållande till varandra? Enligt Bryntse menar många att så är fallet. Om en relation innehåller förtroende så är kontrakt överflödiga och kontrakt kan inte avhjälpa brist på förtroende. Vissa går så långt att de menar att kontrakt gör mer skada än nytta, och att affärsmässigheten riskerar att gå förlorad på grund av att uppgörelsen får en juridisk karaktär. Man menar att jurister och revisorer står i vägen för affärskunnande och enklare lösningar som bekräftas med hjälp av handslag. Bilden känns igen från det empiriska materialet, där en av informanterna, en erfaren inköpare, förutspår att det i framtiden kommer efterfrågas jurister snarare än ekonomer som inköpare. Frågan om huruvida LOU

innebär detaljstyrning i för hög grad har dock inget givet svar, för kontraktet som sådant har många fördelar. Det kan exempelvis ses som ett kommunikationsinstrument, och även kontraktskritiker medger att vid komplexa och varaktiga uppgörelser där mycket står på spel har kontraktet en roll att spela. Det handlar dessutom om att tredje part, till exempel banker, skall kunna ta del av uppgörelsen. Det finns även forskare som hävdar att kontrakt kan skapa förtroende, i synnerhet om kontrakten är öppna och vagare i sin utformning.

Angående tjänsteköp är enligt Bryntse den gängse uppfattningen bland forskare att dessa affärsrelationer är mer komplexa än varuköp. Tänkbara problem vid en sådan affärsrelation är svåra att uttrycka och att relatera till enskilda orsaker, och därför kan speciella konstruktioner vad gäller kontraktet bli aktuella. Som framgår i kapitel tre är forskarna inte ensamma om sin uppfattning om kontrakt; så gott som alla informanter hävdade att tjänsteköp är svårt.

Kontraktsdiskussionen ovan säger oss att typen av kontrakt har betydelse för förtroendebyggandet och affärsrelationen i sig. LOU med dess krav av olika slag innebär per definition relativt omfattande kontrakt, och upphandlingsförfarandet formas givetvis därefter. Som illustration till detta kan nämnas ett förfrågningsunderlag på tjugo sidor där det genomsnittliga antalet rubriker per sida uppgår till tolv. Ett sådant dokument blir lätt kantigt och svårhanterligt. Det genomsnittliga antalet rubriker per sida för hela populationen förfrågningsunderlag är mindre, men en tendens kan ändå utläsas av detta.

En annan väg att gå är att upprätta institutionellt förtroende. Lagar, certifieringar och annat kan medföra en god affärsrelation i och med vetskapen om ett institutionellt skyddsnät ifall konflikt skulle uppstå. LOU är onekligen ett exempel på en sådan mekanism och upphandlare har, som framgår av intervjuerna, förtroende för LOU.

Att kunna inleda en affärsrelation genom att ena parten väljer ut en motpart med till synes samma värderingar och som på andra sätt för den första parten ger intryck av att kunna tillhandahålla varan eller tjänsten anses också spela roll för uppbyggandet av förtroende. Detta gäller i synnerhet då det är fråga om tjänsteköp; leverantörens egenskaper och referenser blir viktigare än tjänsten som levereras, då tjänstens innehåll är svårt att på förhand definiera. Denna möjlighet, som finns inom ramen för LOU genom exempelvis förhandlad upphandling, försitts ofta av upphandlande enhet, av intervjuerna att döma. Anledningen förefaller vara att det tar tid med flera steg i en upphandling, på samma sätt som selektiv upphandling ofta ratas på grund av dess tvåstegsförfarande, en annan anledning skulle enligt intervjuerna kunna vara att man inte vill lämna utrymme för prutmån vid inhämtande av anbud.

Enligt interaktionsperspektivet är kommunikation ett viktigt styrelement i affärsrelationer och de gånger affärsrelationen handlar om tjänsteköp betonas detta särskilt. Regelbundna möten föreslås för att möta upp oförutsedda händelser och problematik. Den allmänna kommunikationen mellan upphandlande enheter och leverantörer är, som nämnts tidigare, nästan obefintlig.

Liksom det ekonomiskt institutionella perspektivet innebär interaktionsperspektivet en viss fokus på kontroll, dock inte på grund av risken för opportunistiskt beteende, utan för att underbygga förtroende. Förslagen på hur

styrningen kan bli bättre innefattar bland annat resultatuppföljning, någonting som lyser med sin frånvaro i sammanhanget offentlig upphandling, med tanke på hur viktig utvärdering är inom många verksamheter.

4.2.2 Förklaringar till mönster i styrstrukturer

En förklaring till varför en interorganisatorisk relation ser ut på ett visst sätt, och som får stort utrymme genom interaktionsperspektivet, är typen av marknadssituation. En hög, medelhög eller låg koncentration av företag på marknaden ger olika implikationer för styrförutsättningarna. En låg grad, det vill säga då det finns många små företag på en marknad, leder till stor utbytbarhet och osäkerhet, och formella uppgörelser blir resultatet. En hög grad, det vill säga då marknaden utgörs av ett fåtal stora företag, leder till en stabil maktbalans och ett därmed ett mindre behov av formella kontrakt. Det är således en fråga om förtroende och, ytterst, makt. Vad säger oss detta om den offentliga upphandlingen? Möjligen att olika branscher innebär olika krav på en upphandling.

Förutom marknadssituation nämns bland annat typ av utbytessituation som en förklarande variabel för vilken form relationen tar. Volym av en vara eller tjänst, komplexitet, risk, med flera variabler präglar relationen. Till detta kan knytas diskussionen om parallella ramavtal; utifrån interaktionsperspektivet kan dessa ses som tecken på att upphandlande enheter, genom att göra kontrakterade leverantörer utbytbara, stärker sin maktställning.

4.3 ...ett sociologiskt institutionellt perspektiv

4.3.1 Viktiga element i styrning

Den sociala anpassningen antas vara viktigt vid utformandet av styrning och kontrakt. På vilka sätt kan då en organisation anpassa sig till rådande trender, värderingar och institutionell omgivning? Vanligtvis byggs de nya värderingarna in i olika system inom organisationen, mer eller mindre medvetet. Men det kan också handla om att imitera en annan organisations, företräddelsevis en organisation man är beroende av, anpassning till det nya. Alla offentliga organisationer har via regulativ påverkan fått klart för sig att LOU skall följas, men sätten på vilka anpassning till detta sker varierar, vilket framgår av det empiriska materialet under rubrikerna Den indirekta styrningen samt Motivation. Vissa myndigheter har en väl utvecklad apparat för att uppfylla de krav som ställs medan andra inte har förändrats nämnvärt.

Ett sätt att anpassa organisationer är att använda allmänt vedertagna standardiseringar, vilket vid offentlig upphandling märks i förfrågningsunderlag där upphandlande enheter nästan alltid ställer krav på kvalitetssäkringssystem hos leverantörer. Hos upphandlande enheter är det dock mer sällsynt med formella

standardiseringar; om mallar och ramar för utformande av förfrågningsunderlag finns, så är det endast vid enskilda myndigheter och även om det vid leverantörsinbjudan finns vissa databaser som förefaller användas mer flitigt än andra, så är det inte fråga om någon standardiserad annonsering.

Tillämpningen av LOU utvärderas endast sporadiskt, av det empiriska materialet att döma. Detta kan förklaras utifrån det sociologiskt institutionella perspektivet med att undvikandet av utvärderingar gör det lättare att informellt anpassa verksamheten allteftersom trenderna förändras. På så sätt kan också den formella organisationen få legitimitet, det vill säga utåt visar man en stabil organisation, men inåt är man dynamisk på ett informellt sätt.

Ytterligare ett styrelement som Bryntse omnämner är valet av förhållningssätt till institutionell påverkan. Enligt detta sätt att se på saken föreligger en viss konkurrens mellan de olika sociala krafter som påverkar organisationen; av de krav som kommer i form av lagar, normer, standards och så vidare - vilken eller vilka ska man som aktör i en organisation framförallt rätta sig efter? Av det empiriska materialet framgår, under rubriken Externa hinder, att vissa upphandlare konstaterar att det inte bara är LOU som måste tas i beaktning; ett flertal parallella krav ställs, såsom miljökrav och kollektivavtalskrav. Liksom en informant implicerade, kan det antas att upphandlare är särskilt utsatta för valsituationer av typen som beskrivs ovan, på grund av att det ju till stor del är upphandlarna som bestämmer över den offentliga sektorns penningpung. Härvidlag besitter upphandlarna makt.

4.3.2 Förklaringar till mönster i styrstrukturer

Regulativ påverkan beror givetvis till stor del på nationell tillhörighet. Detta kan antas få betydelse både för utformningen av lagar och förordningar, samt för hur organisationer uppfattar och rangordnar auktoriteten hos olika institutioner. Att motivationen att tillämpa LOU framstår som bristfällig i stora delar av den offentliga verksamheten skulle exempelvis kunna förklaras av detta; andra institutionella auktoriteter anses viktigare att tillgodose än LOU.

Även normativ påverkan kan, åtminstone delvis, förklaras som geografiskt betingade. Det talas till exempel om normsystem, såsom det västerländska samhällssystemet. En annan typ av normativ påverkan kan knytas an till olika typer av auktorisering; utformningen av branschorganisationer och standardiseringar, som nämnts tidigare, förklarar enligt det sociologiskt institutionella perspektivet mönster i styrstrukturer. För upphandlande enheter kan LOU och NOU sägas utgöra sådana standards respektive organisationer, men bland leverantörer antar de ofta mer traditionella former. Det är sannolikt att de bestämmelser som branscherna själva formulerar ligger till grund för kriterier i förfrågningsunderlag vid upphandlingar. Detta framgår dock inte explicit av det empiriska materialet, dock tar upphandlande enhet ibland hjälp av en oberoende fackexpert för formulering av förfrågningsunderlag och utvärdering av anbud. En dylik individ kan antas vara etablerad även enligt en branschorganisations tycke.

Kognitiv påverkan kan förklaras med teorier om organisationers historik, vilka förebilder som använts vid utformningen av kontraktstyrning, för att nämna några. Här kan tänkas, även om inte informanterna nämner detta, att europeiseringen spelar roll, dels i meningen utformandet av lagen och dels förmodade internationella kontakter på tjänstemannanivå.

4.4 ...beslutsteori - vad är det som LOU utmanar?

Med hjälp av kontraktstyrningsteori har mycket av det empiriska materialet satts in i ett vetenskapligt sammanhang och delvis förklarats utifrån ett eller flera perspektiv. En mer övergripande förklaring till de brister i implementeringen som har uppvisats skulle kunna formuleras utifrån beslutsteori, då beslut, i meningen val av åtgärd, utgör ett centralt moment i alla politiska processer (Lundquist; 1992). Som framgår i teoriavsnittet är en stor mängd av de beslut som fattas inom offentlig sektor rutiniserade, det vill säga att i en typisk beslutssituation följs ofta gängse rutin, snarare än att olika alternativs utfall rationellt kalkyleras och jämförs. Detta borgar för handlingskraft, genom att beslut kan fattas snabbt, men innebär också att förändring av en offentlig verksamhet kan ta tid, eftersom rutiner, informella regler och standarder måste göras om och förankras i organisationen. Ett argument mot ansatsen att söka en övergripande förklaring i beslutfattandets rutinisering, är den stora variation som offentliga organisationer uppvisar sinsemellan; kan verkligen en och samma kostym passa så många olika typer? Dessutom har olika myndigheter bemött LOU:s krav på ett skiftande sätt. Denna typ av ifrågasättanden får inte negligeras, men beslutfattandets rutinisering inom den offentliga sektorn kan sägas vara generellt (jmf Lundquist; 1992, Agevall; 1994).

Härmed kan en hypotes formuleras: *En anledning till problematiken kopplad till implementeringen av LOU är att rutiniseringen av beslutfattandet ännu inte är fullständigt genomförd.*

Hur skall då denna hypotes kunna bekräftas eller förkastas? Här bör understrykas att ambitionen är att utforma *förslag* till övergripande förklaring samt uppvisa *tecken* på att förslaget kan ha verklighetsförankring. Det är alltså inte fråga om ett påstående. En traditionell teoriprovande jämförande studie eller mer plats för djupdykning i teorin och verkligheten skulle krävas, vilket inte är möjligt inom ramen för denna uppsats. Däremot skall visas att ett grundläggande villkor för att hypotesen skall vara sann kan uppfyllas: att LOU medfört nya typer av beslutssituationer för den svenska förvaltningen. Nedan exemplifieras detta.

LOU i termer av europeisering: LOU kan sägas vara en svensk översättning av ett EU-direktiv. Då lagen trädde i kraft var den en av de första i sitt slag, men än idag skiljer sig LOU från mängden, i det att den är präglad av direktivets karaktär av old regulatory policy, som framför allt riktar sig till länder som befinner sig i ett tidigt skede av europasamarbetet.

Konkurrens skall gynnas: För organisationer inom den offentliga sektorn är samarbete med helt andra organisationer knappast någonting nytt. Nytt är däremot

det faktum att den egna organisationens nytta skall maximeras samtidigt som konkurrens i den privata sektorn skall gynnas.

Kraftigt styrinstrument: Den offentliga sektorn omsätter årligen cirka 400 miljarder kronor, av vilka en stor andel passerar upphandlares skrivbord. Av detta kan vi förstå att offentlig upphandling inte bara används till att skapa en inre marknad; även andra politiska visioner förverkligas med hjälp av LOU. Dragkampen om upphandlares uppmärksamhet skiljer LOU från mängden.

Gamla regler, nytt syfte: De praktiska formerna för offentlig upphandling är i mångt och mycket de samma i LOU som i den gamla Upphandlingsförordningen, syftet med upphandlingsreglerna har dock ändrats drastiskt sedan LOU:s ikraftträdande, ett förhållande som är att betrakta som ovanligt.

De ovan nämnda attributen är nya i offentlig upphandlingssammanhang, vilket borgar för att man inom offentlig verksamhet varit tvungen att förändra rutiner och tumregler. Frågan om huruvida de nya beslutssituationerna redan är rutiniserade består dock. Förslaget till övergripande förklaring har hur som helst visat sig överleva det första testet.

5 Slutsatser

5.1 Essensen av analysen

5.1.1 Ekonomiskt institutionellt perspektiv - kontroll, kommunikation och olika typer av tjänster

Det ekonomiskt institutionella perspektivet tar bland annat upp kontroll, incitament, sanktioner och kommunikation som viktiga styrelement i affärsrelationer.

Av intervjuerna framgår att kontrollen av offentliga upphandlingar är bristfällig. Anbudsgivares möjlighet till överprövning utgör en inbyggd kontrollmekanism, men den kan knappast ses som fullt tillfredställande. Andra kontrollfunktioner har karaktären av att en myndighet kontrollerar sig själv. Riksrevisionen utgör en trovärdig kontrollinstans, men det verkar som om kontrollen utförs sporadiskt. Den enligt många relativt utbredda företeelsen otillåten direktupphandling skulle enligt den ekonomiskt institutionella teorin kunna förklaras med bristande kontroll.

Incitament är ovanliga i de förfrågningsunderlag som studerats, däremot kan sanktioner skönjas relativt enkelt, vilket får ses som bra enligt teorin.

Kommunikation uppfattas som viktigt enligt teorin, men det empiriska materialet säger oss att kontinuerlig kommunikation för att exempelvis förbättra upphandlingsrutinerna är ovanliga. Central kommunikation ter sig dock svåruppnåelig, bland annat med tanke på det kommunala självstyret.

Det ekonomiskt institutionella perspektivets förklaring till vad som formar en relation grundar sig i transaktionskostnadsteorier. Konstateras kan att olika typer av tjänster får olika implikationer för samarbetet. Informanterna ansåg, i linje med teorin, att intellektuella tjänster är det svåraste att upphandla.

5.1.2 Interaktionsperspektiv - personlig kontakt, kontraktets roll, kommunikation, kontroll och marknadssituation

Interaktionsperspektivet fokuserar förtroende som det viktigaste för att ett samarbete skall lyckas. Förtroende sägs kunna uppnås på flera sätt, varav ett är personliga kontakter, som är något LOU inte främjar. Många interaktionsteoretiker menar också att relationer skadas av kontrakt, en anledning härtill är att affärsmässigheten riskerar att naggas i kanten till förmån för juridik. En informant nämnde just detta som en trend. Kontrakt ses dock även som något positivt,

exempelvis som ett kommunikationsinstrument. Kontraktet kan också ha en roll att spela vid komplexa affärsrelationer. Tjänsteköp anses mer komplexa än varuköp såväl i teorin som empirin. Vi kan sluta oss till att typ av kontrakt har betydelse.

Institutionellt förtroende spelar också roll enligt teorin och undersökningen visar på att förtroende för LOU finns bland informanterna.

Kommunikation anses i teorin vara ett viktigt verktyg för att bygga förtroende. Regelbundna möten föreslås bland annat i litteraturen. Intervjuerna visar dock inga tecken på någon dylik aktivitet.

Även kontroll nämns i interaktionsperspektivet som förtroendefrämjande. Detta, som tidigare nämnts, verkar vara en bristvara i dagens offentliga upphandling. Samma sak gäller för utvärdering av samarbetet.

Den viktigaste förklaringen till varför en interorganisatorisk relation får ett visst utseende är typen av marknadssituation, vilket tolkas som att olika branscher innebär olika krav på en upphandling. Ett samarbete präglas också av den maktbalans som råder mellan parterna. Kanske är det i detta ljus vi skall betrakta det faktum att en upphandlande enhet sluter parallella ramavtal med ett flertal leverantörer; upphandlande enhets möjlighet att enkelt byta ut en leverantör som inte passar innebär en viss maktdominans gentemot motparten.

5.1.3 Sociologiskt institutionellt perspektiv - institutionell påverkan, undvikande av utvärderingar, auktoritetskonkurrens och standarder

Det sociologiskt institutionella perspektivet tar upp social anpassning som det avgörande för hur en interorganisatorisk relation formas. Betraktas LOU utifrån denna synvinkel kan konstateras att alla informanternas organisationer har uppfattat kraven, men man tillgodoser dem på olika vis.

Standardisering är ett sätt att anpassa en organisation, men generella ramar för exempelvis utformning av förfrågningsunderlag är ovanliga.

Undvikande av utvärderingar kan ses som en väg mot social anpassning, detta skulle kunna förklara frånvaron av utvärderingar av upphandlingsprocesser.

Valet av förhållningssätt till institutionell påverkan präglar också anpassningsprocessen, vilket kan kopplas samman med det som vissa upphandlare ser som externa hinder, exempelvis miljökrav. Att upphandlarna har hand om en stor plånbok kan antas göra just denna typ av tjänstemän speciellt utsatta för parallella sociala krav.

Flera variabler nämns som skäl till ett samarbets utformning. Ett är nationell tillhörighet, vilket bland annat präglar hur olika auktoriteter uppfattas i förhållande till varandra. Detta skulle kunna förklara den allmänt bristande motivationen inom myndighetsorganisationer.

Ett annat skäl är enligt teorin utformningen av branschorganisationers värderingar. Dessa får genomslag i empirin bland annat genom de oberoende experter som ibland anlitas för att tillföra fackkunskap i upphandlingar.

De förebilder som används vid anpassning förklarar även de ett samarbets skepnad. Här kommer gissningsvis europeiseringen in i bilden.

5.1.4 Beslutsteori - rutinisering ännu inte genomförd?

Det finns tecken på att problematiken kring LOU skulle kunna ges en övergripande förklaring med hjälp av teorier kring beslutsfattandets rutinisering. Ett första steg i ett sådant försök har tagits i och med uppfyllandet av ett grundläggande villkor för en sådan förklarings giltighet, nämligen att nya beslutssituationer har uppkommit på grund av LOU. Att fullständigt gå till botten med detta uppslag är inte görbart inom ramen för denna uppsats, men hypotesen, att *en anledning till problematiken kopplad till implementeringen av LOU är att rutiniseringen av beslutsfattandet ännu inte är fullständigt genomförd*, utgör fortfarande en intressant utgångspunkt för framtida studier.

5.2 Tillbaka till empirin

5.2.1 Det specifika som kan förklaras med hjälp av kontraktstyrningsteori

Vad har vi egentligen kommit fram till? Om vi utgår från det empiriska materialet och de fem villkoren för en lyckad implementering, så kan åtminstone följande konkreta attribut till eller följd av LOU förklaras med hjälp av kontraktstyrningsteori:

Implementeringsdimension	Ekonomiskt inst. persp.	Interaktionsperspektiv	Sociologiskt inst. persp.
Direkt styrning	Typ av vara el. tjänst får Implikationer för upphandl.	Typ av vara el. tjänst får implikationer för upphandl. Detaljstyrningen	Typ av vara el. tjänst får implikationer för upphandl.
Indirekt styrning			Bristfälliga mallar
Kontroll	Otillåten direktupphandling		
Motivation			Sviktande motivation "ute i organisationen" Otillåtna direktupphandlingar
Externa hinder			Parallella krav motverkar syftet med LOU

Figur 5.1: Konkreta problem som kan förklaras med kontraktstyrningsteori.

Direkt styrning: Med hjälp av alla tre perspektiven på kontraktstyrning kan konstateras och förklaras att typen av vara eller tjänst som är i fråga får konsekvenser för den interorganisatoriska relationen, i det här fallet upphandlingsprocessen.

Interaktionsperspektivet kan förklara konsekvenserna av ett allt mer juridiskt präglat förfarande och ökad detaljstyrning.

Indirekt styrning: Det sociologiskt institutionella perspektivet förklarar bristen på mallar och av en majoritet vedertagna standarder för ett enklare och mer likriktat upphandlingsförfarande

Kontroll: Otillåtna direktupphandlingar kan enligt det ekonomiskt institutionella perspektivet ses som ett resultat av otillräcklig kontroll.

Motivation: Det sociologiskt institutionella perspektivet kan förklara de brister i motivationen som påtalats, ett exempel är otillåtna direktupphandlingar

Externa hinder: Det sociologiskt institutionella perspektivet kan förklara att uppkomsten av parallella institutionella krav gör arbetet svårare för upphandlare.

5.2.2 Generella brister utifrån kontraktstyrningsteori

Efter att ha analyserat det empiriska materialet utifrån kontraktstyrningsteori, kan följande generella brister påvisas i den offentliga upphandlingen. Anledningen till dessa brister är dock oklar.

Implementeringsdimension	Ekonomiskt inst. persp.	Interaktionsperspektiv	Sociologiskt inst. persp.
Direkt styrning			
Indirekt styrning	Kommunikation, socialisering	Personliga kontakter skapar förtroende Kommunikation	
Kontroll	Kontroll	Kontroll Resultatuppföljning	
Motivation			
Externa hinder			

Figur 5.2: Generella brister i offentlig upphandling, enligt kontraktstyrningsteori

De generella brister som upptäcks hamnar inom ramen för implementeringsdimensionerna indirekt styrning samt kontroll. Bristvarorna utgör förutsättningar för ett gott interorganisatoriskt samarbete enligt det ekonomiskt institutionella perspektivet respektive interaktionsperspektivet. Att inga generella brister finns i kolumnen för det sociologiskt institutionella perspektivet kan möjligen förklaras av perspektivets förklarande karaktär i förhållande till de övriga perspektiven.

6 Avslutning

6.1 Har frågeställningarna besvarats?

Den övergripande frågeställningen för denna studie löd: *Hur uppstår implementeringsproblemet?* Är frågan att anse som fullständigt besvarad? Nej, däremot kan nog denna uppsats sägas svara upp till den ambition som klargjordes i inledningen, nämligen att i någon mening bidra till svaret.

Frågeställningarna belägna en bit längre ned på abstraktionsstegen kan däremot ses som mer uttömmande besvarade. Den första av dessa frågor löd: *Vilka problem med implementeringen av LOU föreligger?* Empirin "scannades av" genom att frågor formulerades utifrån villkor för en lyckad implementeringen. Resultatet av det kompletterades med att utifrån kontraktsstyrningsteori identifiera ytterligare problematik gömd i det empiriska materialet. För att göra det långa svaret kort kan sägas att det i och med denna studie kan hävdas att problem finns inom ramen för alla fem implementeringsvillkor som satts upp.

Den andra av de mer konkreta frågorna, *Hur kan problemen systematiseras?*, är sammanlänkad med identifierandet av de olika problemen. Anledningen till detta är att många av de problem som konstaterades kunde systematiseras samtidigt som de för första gången noterades, tack vare att frågor som ställdes i intervjuerna utformades utifrån villkoren för god implementering. Förutom dessa villkor så visade sig kontraktsstyrningsteori väl lämpat för systematisering av problematiken. Frågeställningen får anses besvarad.

Den sista frågeställningen var: *Hur uppstår implementeringsproblemen kopplade till LOU?* Något säkert övergripande svar på frågan har inte kunnat presenteras. Svaret på frågan är tudelat; dels har i denna studie visats att vissa specifika problem kan förklaras med hjälp av kontraktsstyrningsteori, och dels har tecken på att en mer övergripande förklaring till problematiken skulle kunna vara att beslutsfattandet i de offentliga organisationerna ännu inte är rutiniserat.

7 Källförteckning

7.1 Tryckta källor

Att upphandla arkitekt- och teknikkonsulttjänster, 2001; Byggandets kontraktsskommitté, Svensk teknik och design, Arkitektförbundet

Agevall, Lena, 1994; Beslutsfattandets rutinisering; (uppgift om förlag saknas)

Bryntse, Karin, 2000; Kontraktstyrning i teori och praktik; Lund business press, Lund

Dagens industri, 2004-10-14. "Offentlig upphandling måste sluta sila mygg" av Axdal, PG; Lindh, Carl Erik; Lindbom, Berto

Dagens industri, 2004-12-08. "Köper inköparna verkligen de bästa arkitekterna?" av Carenholm, Staffan

Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik; Wängnerud, Lena, 2004; Metodpraktikan, Norstedts juridik AB, Stockholm

Forsell, Anders, 1994; Företagisering av kommuner, i (Jacobsson, Bengt, red.) Organisationsexperiment i kommuner och landsting; Nerenius & Santérus förlag, Stockholm

Journal of Common Market Studies, 2004 volym 42, Nummer 2, sid 347-369. "Europeanization of central government administration in the nordic states" av Laegreid, Per; Smari Steinhórsón, Runolfur; Thorhallsson, Baldur.

Lundquist, Lennart, 1992; Förvaltning, stat och samhälle; Studentlitteratur, Lund

Sannerstedt, Anders, 2001, Implementering, i Rothstein, Bo (red.) Politik som organisation; SNS förlag, Stockholm

Sundbom, Per-Arne, augusti 2004; Offentlig upphandling och konkurrens; Konkurrensverket

