

# Offentlig upphandling i demokratins tjänst

Teori och praktik i fallet Skånetrafiken

Robin Holmberg  
Annette Linander

# Abstract

Vart fjärde år väljer vi de politiker vi anser bäst kan tillgodose våra behov och önskemål. Politikerna antar mål för den offentliga verksamheten som förhoppningsvis motsvarar det väljarna förväntar sig. Men vad händer sedan?

Arbetet behandlar hur väl implementeringen av politiskt antagna styrdokument fungerar, från politikerna, via tjänstemännen och ut till privata entreprenörer.

Vi har valt att använda oss av flera av Lennart Lundquists teorier, dock modifierade så de mer harmonierar med den verklighet vi ser.

Vi formulerar en normativ teori om vilka värden som bör genomsyra verksamheten när man väljer att använda privata entreprenörer för utförandet av offentlig service. Det fall vi valt är Skånetrafiken och upphandlingen av Öresundstrafiken.

Vi förväntade oss att hitta diskrepanser mellan vad politikerna pekat ut som viktigt och underlaget till entreprenörer vid upphandlingen, som författats av tjänstemän. Förvånande nog fann vi mycket få områden där implementeringen inte fungerat. Likabehandling och information om medborgarnas rättigheter är de stora förbättringsområdena.

*Nyckelord:* implementeringsprocess, Skånetrafiken, offentlig upphandling

*Antal ord:* 7 666

# Innehållsförteckning

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 Inledning.....</b>   | <b>1</b>  |
| 1.1 Bakgrund.....   | 1         |
| 1.2 Syfte och avgränsning.....                                  | 1         |
| 1.3 Problemformulering.....                                     | 2         |
| 1.4 Metodologi.....   | 2         |
| 1.4.1 Tillvägagångssätt.....                                    | 2         |
| 1.4.2 Uppsatsens uppbyggnad.....                                | 3         |
| 1.4.3 Vetenskapsteori.....                                      | 3         |
| <b>2 Lundquists modell för implementeringsstyrning .....</b>    | <b>4</b>  |
| 2.1 Modellen.....   | 4         |
| 2.2 Modellen i fallet Skånetrafiken .....                       | 7         |
| <b>3 Värden i offentlig verksamhet .....</b>                    | <b>8</b>  |
| 3.1 Lundquists offentliga etos.....                             | 8         |
| 3.2 Viktiga värden .....  | 9         |
| 3.2.1 Demokrati.....  | 9         |
| 3.2.2 Rättssäkerhet.....  | 10        |
| 3.2.3 Etik.....   | 10        |
| 3.2.4 Målstyrd rationalitet .....                               | 10        |
| 3.2.5 Effektivitet.....   | 11        |
| 3.2.6 Produktivitet .....                                       | 11        |
| 3.2.7 Öppenhet.....   | 12        |
| <b>4 Skånetrafiken .....</b>                                    | <b>13</b> |
| 4.1 Material.....   | 13        |
| 4.2 Privata entreprenörer som utförare av kollektivtrafik ..... | 14        |
| 4.3 Förvaltningsstyrning.....                                   | 14        |
| 4.3.1 Demokrati.....  | 14        |
| 4.3.2 Rättssäkerhet.....  | 15        |
| 4.3.3 Etik.....   | 15        |
| 4.3.4 Målstyrd rationalitet .....                               | 16        |
| 4.3.5 Effektivitet.....   | 16        |
| 4.3.6 Produktivitet .....                                       | 16        |
| 4.3.7 Öppenhet.....   | 17        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 4.4      | Organisationsstyrning.....                    | 17        |
| 4.4.1    | Demokrati.....                                | 17        |
| 4.4.2    | Rättssäkerhet.....                            | 18        |
| 4.4.3    | Etik.....                                     | 18        |
| 4.4.4    | Målstyrd rationalitet.....                    | 18        |
| 4.4.5    | Effektivitet.....                             | 19        |
| 4.4.6    | Produktivitet.....                            | 19        |
| 4.4.7    | Öppenhet.....                                 | 19        |
| <b>5</b> | <b>Upphandlingen av Öresundstrafiken.....</b> | <b>20</b> |
| 5.1      | Upphandlingen som princip.....                | 20        |
| 5.2      | Lagar om offentlig upphandling.....           | 21        |
| 5.3      | Upphandlingshandlingarna.....                 | 21        |
| 5.4      | Entreprenörsstyrning.....                     | 22        |
| 5.4.1    | Demokrati.....                                | 22        |
| 5.4.2    | Rättssäkerhet.....                            | 22        |
| 5.4.3    | Etik.....                                     | 23        |
| 5.4.4    | Målstyrd rationalitet.....                    | 23        |
| 5.4.5    | Effektivitet.....                             | 23        |
| 5.4.6    | Produktivitet.....                            | 24        |
| 5.4.7    | Öppenhet.....                                 | 24        |
| <b>6</b> | <b>Resultat.....</b>                          | <b>25</b> |
| 6.1      | Sammanfattning.....                           | 25        |
| 6.2      | Avslutning och analys.....                    | 26        |
| <b>7</b> | <b>Referenser.....</b>                        | <b>28</b> |

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Den 19 februari 2007 lämnade danska DSB (Danske Statsbaner) tillsammans med sin partner, brittiska First Group, åtta kartonger fyllda med papper på Trafikstyrelsens kontor i Köpenhamn. Kartongerna innehöll det anbud på Öresundstrafiken som senare skulle antas av både den danska och den svenska huvudmannen i Öresundsregionen. Det förfrågningsunderlag som gick ut till entreprenörer gäller 2009-2015 och beskrivs av SJ:s VD på följande vis: "det är en våra viktigaste upphandlingar genom tiderna" (Sydsvenskan, 2007a). Flera stora entreprenörer var inblandade i processen: franska Veolia, brittiska Arriva, tyska Deutsche Bahn, svenska SJ/MTR och danska DSB/First Group som lämnade det vinnande anbudet. Man vann genom att man under nio år innan upphandlingen drivit den bästa och billigaste trafiken i Danmark. DSB:s generaldirektör Søren Eriksen sa i samband med att upphandlingsresultatet presenterades följande: "vi ska halvera antalet förseningar" (Sydsvenskan, 2007b).

När den nya Öresundstrafiken startades upp i januari 2009 upplevde många passagerare på den svenska sidan att tågtrafiken råkade ut för många förseningar. Under mars månad kom endast 87 procent av alla tåg fram med mindre än tre minuters försening (Sydsvenskan, 2009). Skälet sades vara att spåren på den danska sidan av Öresundsbron inte räckte till. Lars-Ingvar Ljungman (M), ordförande i Region Skånes kollektivtrafiknämnd mindes i Sydsvenskan: "DSBFirst stack ut hakan rätt ordentligt om att trafiken skulle bli punktlig när de sökte entreprenaden" (ibid.)

## 1.2 Syfte och avgränsning

Syftet med denna uppsats är att belysa några intressanta fenomen i det gemensamma offentliga: privata tjänsteutförare, upphandling och dess effekter på styrningen. Vi tror att vi genom vårt intresse kan få ökad och ny kunskap på området och belysa den paradox det innebär att en offentlig förvaltning helt förlitar sig på privata entreprenörer för utförande av offentlig service. Vår förhoppning är att detta kan vara till hjälp för framtida studier på området.

Vi har valt att avgränsa oss till att undersöka ett lokalt länstrafikbolag: Skånetrafiken som drivs av Region Skåne. Vi tror att detta gör våra resonemang mer greppbara, men även mer reella och inte fullt så abstrakta och teoretiska.

## 1.3 Problemformulering

Vi avser undersöka hur styrningen av Skånetrafiken ser ut och om politikernas beslut efterlevs i hela implementeringskedjan: från politik till utförare. Skånetrafikens säregna uppbyggnad med entreprenörer som utförare av de offentliga tjänsterna gör att styrningsmöjligheterna än intressantare och än viktigare för den slutliga upplevelsen av kollektivtrafiken bland Skånes medborgare. Upphandlingen är därför en viktig del i styrningskedjan för att få denna att fungera. Politikerna kan skapa en ram för hur man vill att kollektivtrafiken ska fungera. Men på vägen från tjänstemännens bord, via upphandlingsunderlaget, till det slutgiltiga anbudet kan mycket hända och det är inte säkert att upphandlingen i slutet faller ut på det sätt som den politiska ledningen avsett. Det är detta vi avser undersöka och vi använder oss av upphandlingen av Öresundstrafiken för att studera hur styrningsprocessen fungerar.

Vår frågeställning blir således:

- Fungerar implementeringen av styrningen för Skånetrafikens verksamhet så väl att det som når medborgarna är det som politikerna avsett vid beslutsfattandet, trots att man använder privata entreprenörer?

## 1.4 Metodologi

### 1.4.1 Tillvägagångssätt

Vi har använt oss av Lennart Lundquists modell för implementeringsstyrning för att undersöka Skånetrafiken. Vi har vidareutvecklat och gjort förändringar för att den ska passa in i Skånetrafikens säregna organisation. Vi kommer också att undersöka upphandlingen och dess viktiga roll i det som vi kallar entreprenörsstyrning.

Då vi finner att det inte finns någon tillfredsställande teori, med innehåll från statsvetenskapen och de ekonomiska disciplinerna, har vi valt att utveckla en egen normativ teori för vilka värden som bör följa med i implementeringen av politiska beslut. Vi har inspirerats av existerande teorier som vi dock inte finner helt applicerbara, vi utvecklar och sammanjämkar därför till någonting nytt. Vår normativa bild avser vi testa på vårt fall. Detta operationaliseras genom att vi

identifierar ett antal ord som vi kommer att leta efter i de dokument som vi fått tillgång till. För att pröva vår teori på Skånetrafiken avser vi använda textanalys av styrdokument och andra dokument som styr verksamheten.

Efter att ha skapat våra modeller och analyserat dokumenten går vi igenom tre nivåer: *förvaltningsstyrning*, *organisationsstyrning* och *entreprenörsstyrning*, där vi skapat den tredje nivån själv. Vi undersöker hur väl våra ord finns representerade för att på så sätt följa hur väl implementeringskedjan fungerar. Vi lämnar samhällsstyrningen därhän då trafiken inte varit igång så länge. Vi tror med andra ord inte att det finns underlag än för att undersöka hur medborgarna påverkats av upphandlingen av Öresundstrafiken.

#### 1.4.2 Uppsatsens uppbyggnad

Vår uppsats består av flera delar där vi först presenterar Lennart Lundquist modell för implementeringsstyrning och sedan vår modifierade modell för detta. Vi presenterar sedan vår normativa bild av vilka värden som bör tas hänsyn till. Nästa steg blir att undersöka hur dessa värden är representerade i de dokument som styr Skånetrafikens verksamhet och sen undersöka hur detta tar sig uttryck i den stora upphandling om Öresundstrafiken som nyligen avslutades. Slutligen presenteras vårt resultat.

#### 1.4.3 Vetenskapsteori

Då vi inte anser att det finns en sanning och den verklighet vi ser kan skilja sig från vad andra med till exempel annan politisk grundsyn ser sällar vi oss till dem som förespråkar en relativistisk ontologi och en interaktiv subjektivistisk epistemologi (Lundquist, 1993:67f). Verkligheten ter sig annorlunda beroende på vilka "glasögon" betraktaren har, glasögon som bland annat består i de värderingar vi har med oss sedan barndomen, det vi lärt oss under vår levnad och de politiska ställningstaganden vi gör. Det finns därför inte en sann verklighet utan flera. Vår verklighet som färgar vår bild av hur en offentlig förvaltning bör vara samt hur vi ser på Skånetrafiken präglas till en del av våra borgerliga politiska värderingar. Resultatet av vår studie skulle säkert bli annorlunda med andra värderingsglasögon, inte minst eftersom man kanske skulle använda annat material för att få fram ett annat resultat. Vi tror inte på fullständig objektivitet, inte att det går och inte heller att det är önskvärt, men vi har gjort vårt bästa för att redovisa våra ställningstaganden för att göra det möjligt att testa vår studie.

## 2 Lundquists modell för implementeringsstyrning

### 2.1 Modellen

Implementeringen av politiska beslut är ofta en lång och krokig väg som kanske inte alltid slutar just där politiker tänkt sig. Förvaltningsstyrningen är ett stort och omfattande fenomen. Lennart Lundquist har utarbetat två analysmetoder för att kunna analysera detta. Den första av dessa är "förvaltningen i den politiska styrningskedjan" (Lundquist, 1992:70). Denna består av fyra kategorier av aktörer. Den första är *politikerna* som fattar övergripande beslut som minst en majoritet av befolkningen stödjer och uppfattar som bindande. Politikerna finns på alla nivåer i samhället, från kommun till riksdag, men även i Region Skåne som i vårt fall.

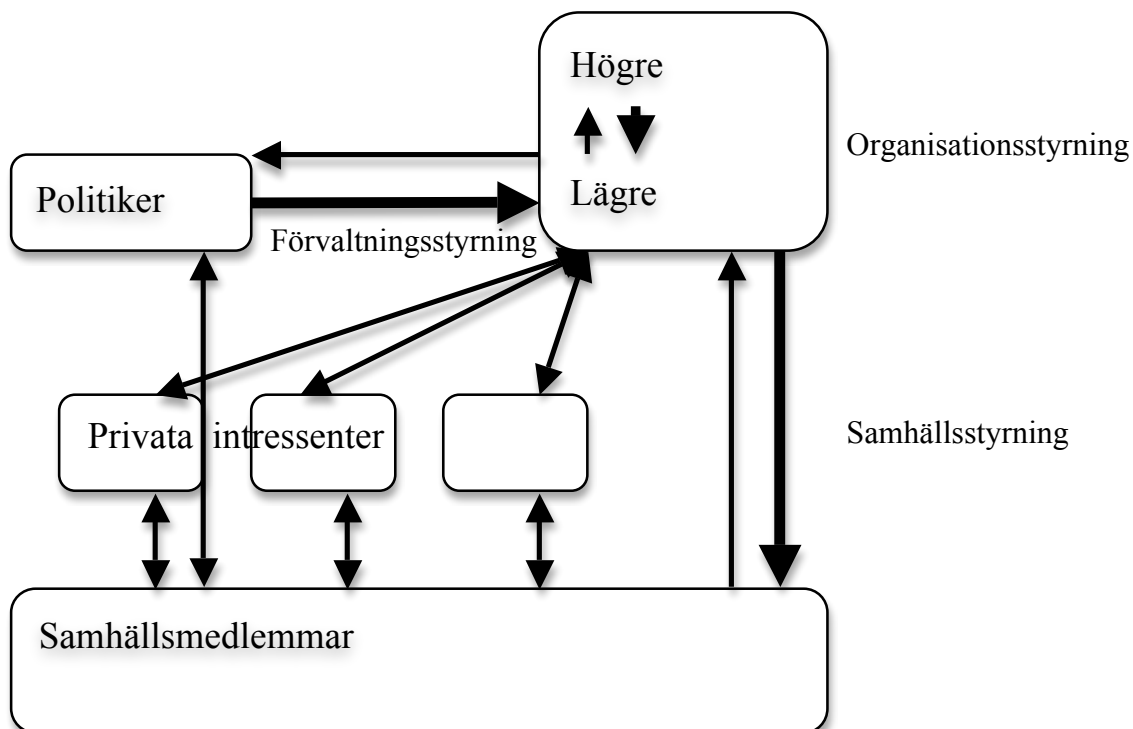
Den andra typen av aktör är de som av Lundquist kallas *förvaltningsverksamma*. Det är tjänstemän som arbetar med att genomföra de beslut som politikerna fattat. Dock finns även andra typer av människor här inom denna aktörsgrupp, t.ex. kommunalpolitiker, nämndspolitiker och representanter för olika intressen.

Lundquists tredje aktör är *intressenter*. Detta är människor som har olika intressen att bevaka vid olika beslutsprocesser. Det kan vara politiska partier, intressegrupper, enskilda medborgare och massmedia för att nämna några exempel.

Den sista kategorin aktörer kallas samhällsmedlemmar. Den innefattar alla som verkar i samhället och som på något sätt påverkas av det. Även om *alla* i någon mening tillhör denna aktörskategori kan man dela upp den i olika undergrupper som till exempel elever, patienter, kunder o.s.v. (Lundquist, 1992:70).

För att förstå hur de olika aktörsgrupperna hänger ihop och fungerar tillsammans kan man titta på följande modell:





**Figur 1: Förvaltningen i den parlamentariska styrningskedjan (Lundquist, 1992:71)**

De lite grövre pilarna i figuren visar vad Lundquist kallar "implementeringsstyrning". Figuren visar också förvaltningens centrala roll i implementeringsprocessen (Lundquist, 1992:71).

Låt oss gå närmare in på gränssnittet mellan de olika aktörerna:

*Förvaltningsstyrning* innebär att politikerna styr förvaltningen för att i längden åstadkomma samhällsstyrning.

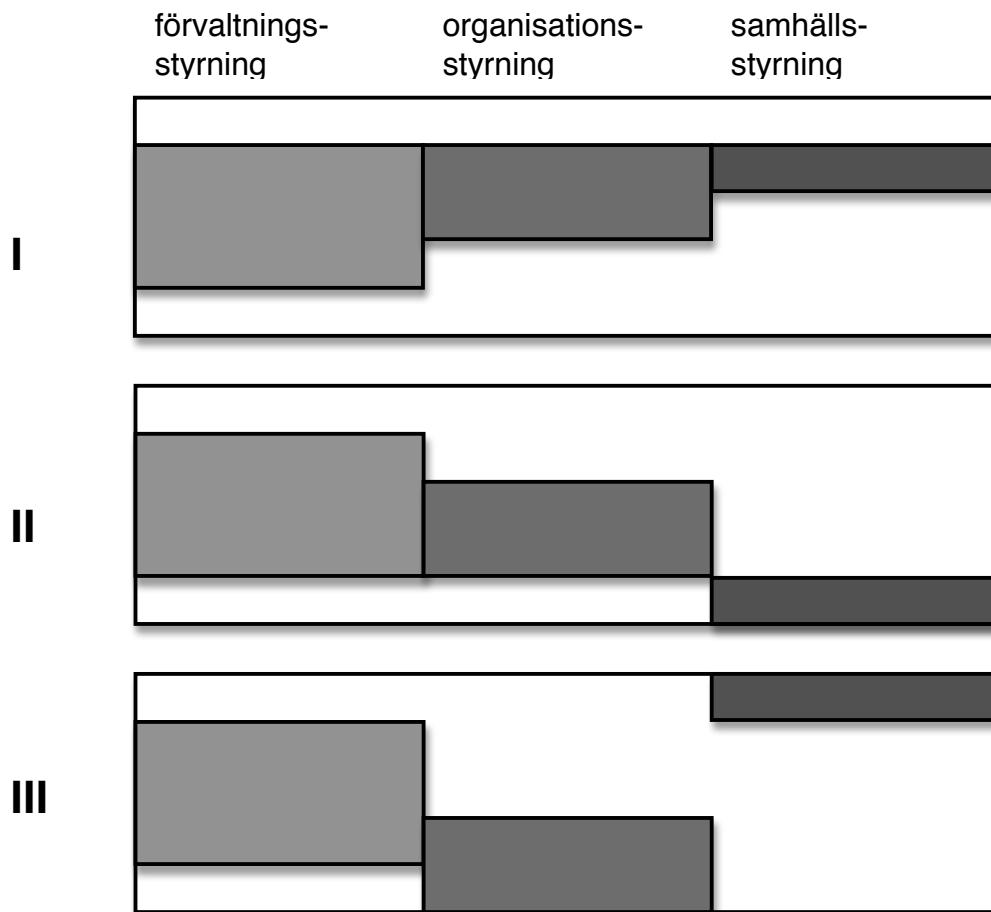
*Organisationsstyrning* är den styrning som sker inom en förvaltning. Det kan till exempel finnas interna organisationsformer för de högre tjänstemännen att styra den lägre nivån.

*Samhällsstyrning* innebär att förvaltningen styr samhällets medlemmar. Viss styrning sker direkt från politiker till samhällsmedborgare. Då är det istället förvaltningens uppgift att kontrollera att styrningen efterlevs. (ibid.)

Lundquist menar (1992:72) att det inte direkt går att avgöra i vilken del av styrningskedjan som makten ligger. Det kan mycket väl vara så att tjänstemännens expertkunskap kan göra att de får en väldigt stark och dominerande ställning: "[ä]mbetsmannens position erbjuder ett besvärligt dilemma. Den innebär nämligen att ämbetsmannakåren på en gång utgör både en fara och en tillgång för demokratin. Vad som oftast diskuterats är faran för expert- och byråkrativälde." (Lundquist, 1998:16). Var den egentliga makten ligger får istället vara en empirisk fråga som får undersökas från fall till fall.

Hur bör då det här fungera? Lennart Lundquist fastslår att det inte råder någon tvekan kring detta (1992:72). Normen är en smidig process som börjar i statsmakten och fortsätter ner i förvaltningen som sedan styr samhället enligt de premisser som politikerna fastslagit. Frågan är då om det alltid blir denna

följsamma process eller om det kan bli fel vid implementeringen av politikernas beslut? Detta kan variera beroende på ett antal variabler. För det första måste en tjänsteman tolka de instruktioner denne fått. Detta tror vi kan få den konsekvensen att olika tjänstemän kan tolka samma instruktioner på olika sätt. När tolkningen väl är gjord måste denna appliceras på en verklighet som kan skilja sig lika mycket från fall till fall som mellan olika individer i det tidigare steget. Det vore således inte så konstigt om förvaltningen kommer fram till en annan samhällsstyrning än den förvaltningsstyrning som politikerna tog fram (Lundquist, 1992:72).



**Figur 2: Länkarna i styrningskedjan (Lundquist, 1992:73)**

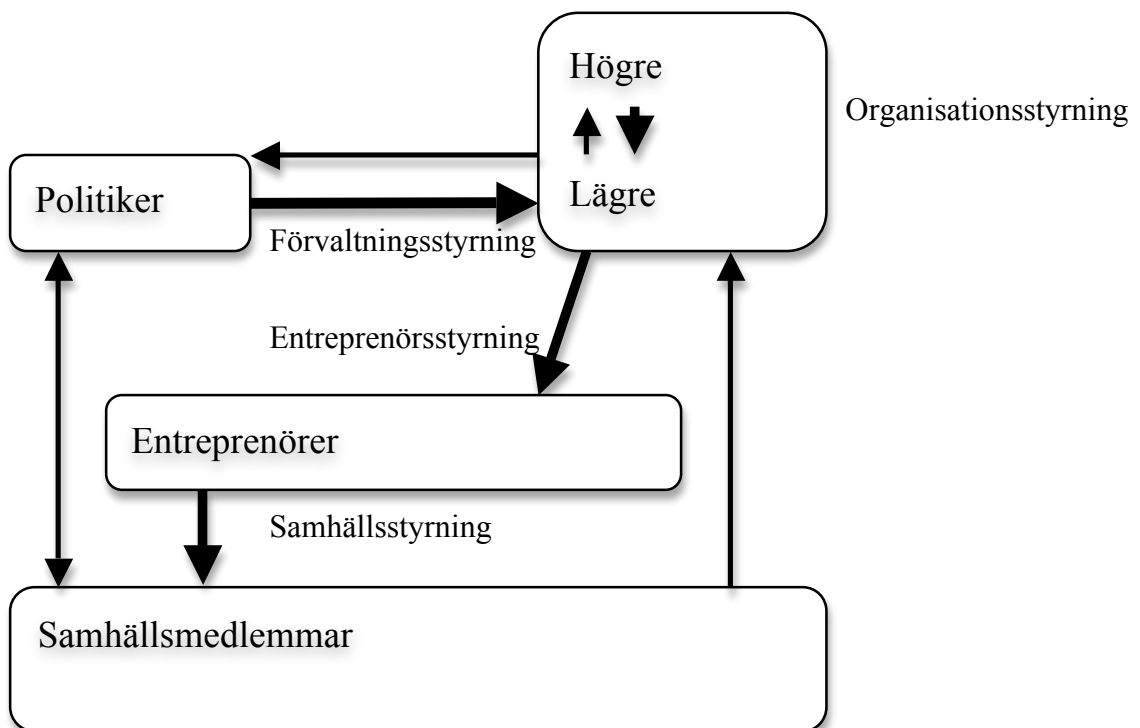
Lundquists andra analysmetod behandlar länkarna i styrningskedjan. Han tänker sig tre olika fall som kan belysa problematiken med implementeringen. Han tänker sig också att styrningen blir allt mer precis ju närmare samhällsstyrning implementeringsfasen kommer.

Det första fallet är det smidiga och följsamma som innebär att politikerna uppnår den samhällsstyrning de vill, så som normen anger. Det andra fallet innebär en "gradvis förändring av innehållet i styrningen" (Lundquist, 1992:73). Samhällsstyrningen avviker från politikernas ursprungliga tanke men har ändå ett tydligt samband med organisationsstyrningen. Den ursprungliga avvikelserna skedde vid organisationsstyrningens utformning i den högre förvaltningen och

fortsatte sedan vid implementeringen, med andra ord samhällsstyrningen. Det tredje fallet är något av ett skräckexempel där den slutliga samhällsstyrningen inte alls är i linje med det som politikerna bestämt. Avvikelse har skett på alla nivåer. Politikerna och de högre tjänstemännen har förlorat all kontroll över samhällsstyrningens utformning.

## 2.2 Modellen i fallet Skånetrafiken

Vår bild av Lundquists modell är att den i mångt och mycket kan appliceras på Skånetrafiken. Dock inser vi också att den inte är heltäckande. I modellen går kontakten direkt från förvaltningen till samhällsmedlemmarna. Då Skånetrafiken driver sin verksamhet med hjälp av entreprenörer som står för det dagliga mötet med kunderna (nyttjarna av trafiken) vill vi föra in en nivå till i figuren. Mellan tjänstemannaorganisationen och samhällsmedlemmarna för vi in "entreprenörer" som ett led i samhällsstyrningen. Det är dessa som utför och möter samhällsmedlemmarna, men får sitt uppdrag av tjänstemännen som i sin tur fått detta av politikerna. Vi tror också att detta kan öka risken för den problematik som Lundquist tar upp som innebär att det kan bli fel i implementeringsprocessen (Lundquist, 1992:74). Det känns rimligt att fler steg i denna process ökar risken för att något ska bli fel. Vi presenterar här en modifierad modell.



**Figur 3: Vår modifierade modell**

## 3 Värderna i offentlig verksamhet

### 3.1 Lundquists offentliga etos

Med utgångspunkt i Lennart Lundquists teori om vilka värden offentliga organisationer bör värna och i konkurrenslagstiftningen har vi byggt en modell för vilka värden som bör beaktas i implementeringskedjan. Då Lundquist har sin utgångspunkt i hur offentligt anställda bör agera har vi fått vidareutveckla hans modell. Precis som Lundquist anser vi det vara ytterst viktigt att samtliga värden beaktas, i vissa sammanhang kan tonvikten läggas olika på dessa, men man kan aldrig helt bortse från något av dessa värden. (Lundquist 1998:63)

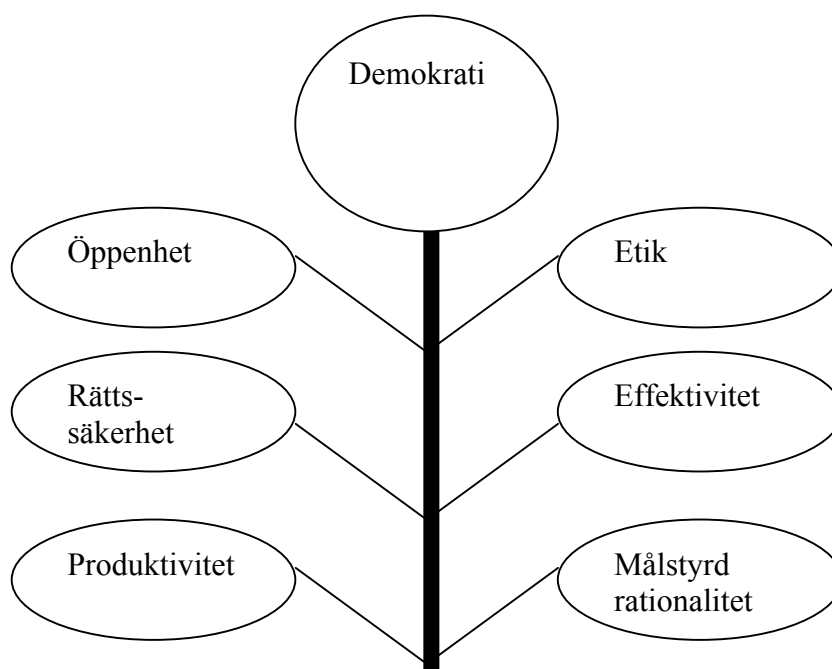
| <b>Lundquists offentliga etos</b> |                          |
|-----------------------------------|--------------------------|
| <b>Demokrativärden</b>            | <b>Ekonomivärden</b>     |
| Politisk demokrati                | Funktionell rationalitet |
| Rättssäkerhet                     | Kostnadseffektivitet     |
| Offentlig etik                    | Produktivitet            |

**Figur 4: Vårt offentliga etos (Lundquist 1998:63)**

Med vårt offentliga etos menar Lundquist normen för hur vårt samhälle bör styras vilket inkluderar verklighetsuppfattningar, värden och hur dessa värden ska tillgodoses. Han argumenterar att samma värden kan hittas i alla liberala demokratier och är i princip fasta över tid. Källorna till vårt offentliga etos är flera t.ex. lagar och konventioner, från historisk tid fram till våra dagar, där man på olika sätt reglerar hur den offentliga makten ska förhålla sig till medborgarna. (1998:53ff). Politisk demokrati kan man till exempel hitta i regeringsformen där det slås fast att all offentlig makt utgår från folket via allmän och lika rösträtt. De sex värden redovisade i tabellen består i sin tur av ett antal delvärden. Då vi utan undantag använder oss av samma värden som i Lundquists modell, dock med lite andra benämningar och i vissa fall också annat innehåll kommer dessa att beskrivas närmare i nästa stycke.

## 3.2 Viktiga värden

Uppdelningen mellan demokrativärden och ekonomivärden anser vi vara ofruktbar varför vår modell avser visa att dessa två grupper av värden fungerar bäst genom att samverka. Demokrati är för offentlig förvaltning det absolut viktigaste och sätts i vår modell över de övriga.



**Figur 5: Vår modell över viktiga värden att ta hänsyn till i en offentlig förvaltning**

### 3.2.1 Demokrati

Demokrati är övergripande och bör genomsyra all verksamhet i en offentlig förvaltning. I demokratibegreppet finner vi organisationsfrihet, yttrandefrihet, rösträtt, fri press, fria och rättvisa val m.m. Men dessa är på sätt och vis givna i en liberal demokrati såsom Sverige varför vi måste ta begreppet till en annan abstraktionsnivå. I vårt fall Skånetrafiken och dess upphandling av Öresundstrafiken menar vi med *demokrati*:

- Ledningen ska vara parlamentariskt vald av folket.
- Mål och verksamhetsbudget skall behandlas och antas av en folkvald församling genom majoritetsbeslut.

- Ledningen skall granskas av revisorer i enlighet med det regelverk som beslutas av staten.
- Information skall ges i tillräcklig omfattning för att ge medborgarna möjlighet att hävda sina rättigheter.

### 3.2.2 Rättssäkerhet

En offentlig förvaltning har att säkerställa att alla medborgare behandlas lika, att servicen är förutsebar och att beslut i förvaltningen som rör enskilda är möjliga att överklaga. Lundquist uttrycker det som att "medborgaren har garanti för verkliga rättigheter och mot verkliga rättskränkningar" (1998:102).

I den offentliga förvaltningen ska det finnas procedurer för hur man säkrar att alla medborgare behandlas lika, och hur man hanterar de fall där det trots allt inte blir likabehandling eller där enskilda medborgare överklagar förvaltningsbeslut. Medborgarna ska kunna ta del av information om vilken service man kan förvänta sig och med vilken kvalitet denna service ska utföras.

**Ord: likabehandling, överklaganderätt, medborgarens rättigheter, servicedeklaration, långsiktighet**

### 3.2.3 Etik

Lundquist ger en bred definition av *etik*, synonymt med moral, som handlar om vad som är gott/ont och rätt/fel. Det handlar om skyldigheter och plikter och tillämpas på handlingar och effekter av handlingar. I etiken ingår värdeomdömen om hur vi bör handla (Lundquist, 1998:92).

I vår modell ser vi etik som avsaknad av bedrägeri, maktövertagande, korruption, diskriminering och felaktig hantering av persondata dvs. att följa lagarna men också att uppmärksamma när man inte följer lagarna och agera utifrån det. Vi menar att någon form av Lex Maria bör finnas även inom kollektivtrafiken. Lex Maria är 6 kap. 4 § i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område som innebär en skyldighet för vårdgivare att anmäla om en patient som varit i kontakt med sjukvården drabbats av eller har varit utsatt för risk att drabbas av allvarlig skada eller sjukdom (Nationalencyklopedin). Etik innefattar också att förvaltningens åtgärder inte får medföra orättvisor eller vara kränkande.

**Ord: lagbundenhet, diskriminering, kränkande/kränkning**

### 3.2.4 Målstyrd rationalitet

Med funktionell rationalitet menar Lundquist att man väljer åtgärder som leder till de uppsatta målen (1998:64). Vi menar att detta gäller oavsett om målet är av

ekonomisk art eller med syfte att värna demokratin. Förvaltningen har att agera i enlighet med de av en demokratiskt vald styrelse uppsatta målen för verksamheten. I arbetet med att sätta verksamhetens mål bör experterna på förvaltningen vara delaktiga som rådgivare och utredare till politikerna för att försäkra sig om att de mål som är beslutade inte i något avseende motsäger varandra eller bryter mot lagar och förordningar. När beslut om mål för verksamheten är fattat har förvaltningens professionella ledning ansvar för att dessa i alla avseende beaktas.

**Ord: målstyrning, lagbundenhet, verksamhetsmål, uppföljning, ändamålsenlig**

### 3.2.5 Effektivitet

Det något snävare begreppet kostnadseffektivitet som Lundquist använder i sin modell (1998:63) innefattar bara att utgifterna ska vara så låga som möjligt. Detta är en stor del av det vi menar med effektivitet men vi vill lägga till andra resurser förutom pengar. Det är viktigt att använda förvaltningens humankapital på ett effektivt sätt, likaså att på ett effektivt sätt nå ut till kunder och medarbetare. Måttet på effektivitet är i vår modell måluppfyllelse/insatta resurser oavsett om det primärt är monetära resurser eller annat.

Enligt en enkät som Öresundsinstitutet genomförde i slutet av 2008 var endast 10 % av Öresundstrafikens resande nöjda med punktligheten, enkäten visar också att man haft problem med information till resenärerna och att tågen inte haft kapacitet att ta hand om alla resande (Öresundsregionens analyseinstitut, 2008).

**Ord: punktlighet, informationsspridning, kostnadskontroll, personalvård**

### 3.2.6 Produktivitet

Målet med förvaltningens verksamhet är oftast att producera service till medborgarna och med produktivitet menar vi liksom Lundquist (1998:64) antalet producerade enheter per insatta medel. Hur mycket verksamhet får man ut av den fastslagna budgeten?

Då vi tror att man i verksamheten är mer intresserad av att producera service till lägre kostnad då man har ett bonussystem av något slag väljer vi att titta på om något sådan existerar.

**Ord: belöning, incitament, sporrar, stimulanser, drivkrafter, uppföljning, kapacitet**

### 3.2.7 Öppenhet

All offentlig verksamhet i Sverige lyder under offentlighetsprincipen vilket betyder att all kommunikation ska diarieföras och vara tillgänglig för medborgarna (se t.ex. SFS 1949:105 Tryckfrihetsförordningen 2:1). Media och allmänhet har rätt att begära ut information om verksamheten. Vi menar också att en förvaltning som Skånetrafiken även utan uppmaning bör ha information om verksamheten öppen för sina brukare.

Med öppenhet i fallet Skånetrafiken menar vi också möjligheten för brukarna att lämna synpunkter och förslag på verksamheten. Skånetrafikens verksamhet har inget egenvärde ifall inte medborgarna i Skåne län är intresserade av att använda servicen. Därför är det av yttersta vikt att processer finns för att ta hand om de medborgare som har åsikter.

**Ord: synpunktshantering, kundpanel, information till medborgare, offentlighetsprincipen**



## 4 Skånetrafiken

Region Skåne är huvudman för den lokala och regionala kollektivtrafiken i Skåne vilket grundar sig på lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik SFS 1997:734 och avtal mellan Region Skåne och samtliga kommuner i Skåne. Detta innebär att Region Skåne har det politiska och ekonomiska ansvaret samt att planerings- och budgetprocessen är integrerad i övrig verksamhet inom Region Skåne. (Skånetrafiken, 2009a:7)

Region Skånes högst beslutande organ är Regionfullmäktige som består av 149 folkvalda politiker, dess styrelse ("regering") är Regionstyrelsen. Under Regionfullmäktige finns Kollektivtrafiknämnden som har ansvar för att de mål som Regionfullmäktige sätter upp för verksamheten uppnås. Kollektivtrafiknämnden ansvarar för planering och genomförande av lokal och regional linjetrafik för persontransport i Region Skåne (Region Skåne, 2007).

Regionfullmäktige styr verksamheten via mål och riktlinjer, ekonomiskt bidrag samt beslut i strategiskt viktiga frågor såsom stora investeringar eller förändringar i Skånetrafikens trafikansvar.

Skånetrafikens verksamhet är till mindre än 40 % finansierad via skattemedel, övriga kostnader täcks genom intäkter från resenärer. (Skånetrafiken, 2009a:7)

Kollektivtrafiknämndens uppdrag är att planera och genomföra trafiken med utgångspunkt från de förutsättningar Regionfullmäktige gett med hänsyn till:

- trafikens marknadsmässiga, tekniska och ekonomiska förutsättningar
- konkurrenssituationen
- krav och förväntningar från olika intressenter

(Skånetrafiken, 2009a:8)

### 4.1 Material

Det material vi valt att koncentrera oss på är de dokument som antagits för att styra verksamheten. Vi har inte undersökt i detalj hur de enskilda tjänstemännen i den dagliga verksamheten följer styrdokumentet varför verkligheten kan skilja sig från den bild vi fått av verksamheten.

## 4.2 Privata entreprenörer som utförare av kollektivtrafik

För att få en bra bild av hur Skånetrafiken fungerar och hur organisationen utformar sina dokument och beslut är det viktigt att veta hur den är uppbyggd. Nästan all verksamhet inom Skånetrafiken utförs av privata entreprenörer som väljs ut genom upphandling. På så sätt menar man att man kan hålla kostnaderna nere och nyttja resurserna effektivare (Skånetrafiken, 2009a:18). Busstrafiken körs av över nio entreprenörer och tågtrafiken av två. Man har även valt att upphandla den tjänst som kunden möter när denne ringer för att beställa till exempel färdtjänst (Skånetrafiken).

## 4.3 Förvaltningsstyrning

### **Budget och verksamhetsplan 2009**

Budgeten ska ses som ett medel att uppfylla det demokratiska uppdraget givet av medborgarna och är det viktigaste styrdokumentet för alla verksamheter (Region Skåne, 2008:7).

### **Trafikförsörjningsplan 2009**

Trafikförsörjningsplanen är kollektivtrafiknämndens redovisning av regionfullmäktiges uppdrag till nämnden. Den ligger till grund för diskussion och beslut i regionfullmäktige och är tillsammans med budgeten det viktigaste styrdokumentet för kollektivtrafiken i Skåne. Ansvarig för utarbetandet har varit utvecklingschef Gunnar Davidsson (Skånetrafiken, 2009a:3).

### 4.3.1 Demokrati

Demokrati finns nämnt i budgetdokumenten där man redovisar hur Region Skåne strävar efter att få mer makt decentraliserad från staten. Inom det område där Skånetrafiken är verksam gäller det bland annat makten över infrastruktursatsningar i Skåne (Region Skåne, 2008:5). Man beskriver det demokratiska uppdraget Region Skåne har fått från medborgarna vilket ska genomsyra all verksamhet och konstaterar att Region Skåne ska upplevas som en demokratisk och öppen organisation (ibid.:17). Man konstaterar också att intern kontroll och revision enligt svensk lagstiftning är en viktig demokratifråga (ibid.:21) Genomgående i dokumenten använder man benämningen medborgare för att beskriva de som servicen är till för.

Tillsammans med den ingående beskrivningen om hur förvaltningen är uppbyggd som en nämnd under Regionfullmäktige anser vi att kravet på styrning av värdet *demokrati* är uppfyllt i förvaltningsstyrningen.

#### 4.3.2 Rättssäkerhet

Långsiktighet är nödvändig både för Skånetrafiken och för resenärerna. Investeringar i infrastruktur och trafik kräver långsiktighet liksom att det finns en långsiktig trafikplanering så att medborgare kan planera sitt dagliga liv och kunna räkna med att kollektivtrafiken fungerar ungefär likadant från år till år (Skånetrafiken, 2009a:9). Långsiktighet och kontinuitet är viktiga för att verksamheten ska bedrivas på ett rättssäkert sätt.

Likabehandling har fått ett eget stycke i Region Skånes budget där man slår fast att likabehandlingsperspektivet ska finnas med i all planering och i alla beslut samt i styrande dokument (Region Skåne, 2008:22) trots detta finner vi väldigt lite information om likabehandling i Trafikförsörjningsplanen där man istället koncentrerar sig på att göra kollektivtrafiken tillgänglig för alla (t.ex. sidan 11 och sidan 12) vilket vi inte riktigt ser är samma sak. Huruvida människor bemöts på lika sätt ute i verksamheten är ingenting vi hittar information om i de styrdokument vi undersökt.

Det vi saknar i styrdokumenterna är vilka rättigheter medborgaren har och vad medborgaren kan förvänta sig av servicen. Och kanske framförallt hur medborgaren kan hävda dessa rättigheter och kräva den servicenivå som man kan förvänta sig. Om en medborgare känner sig felbehandlad av Skånetrafiken vilka beslut är möjliga att överklaga och hur går man tillväga? Denna information hittar vi inte i något av de styrdokument som finns tillgängliga för allmänheten.

#### 4.3.3 Etik

Att verksamheten styrs av lagar och regler finns implicit med i de dokument vi studerat men ingenstans utvecklar man resonemanget om vilka skyldigheter Skånetrafiken har gentemot medborgarna. Vi förutsätter att Skånetrafiken liksom övrig offentlig verksamhet lyder under diskrimineringslagstiftningen men vi finner inte i dokumenten specifika instruktioner om hur man ska undvika diskriminering eller kränkande behandling av annat slag. I budgeten kan vi dock hitta att medborgaren ska bemötas med respekt samt att utgångspunkten för Region Skånes verksamheter är att alla människor har lika värde (Region Skåne, 2008:17).

#### 4.3.4 Målstyrd rationalitet

I budgeten hittar man väldigt många olika mål som visar riktningen för verksamheten. Det finns en verksamhetsidé, en värdegrund, en vision och 7 strategiska mål, det finns också specifika mål för 2009 och planperioden (Region Skåne, 2008:7f). Alla dessa ska genomsyra verksamheten och man förväntas välja åtgärder som går i riktning mot målen.

För budgetåret 2009 finns ett rationaliseringskrav på 10 miljoner för Skånetrafiken varför man kan förstå att det är av högsta vikt för verksamheten att hela tiden jobba med att ta rätt beslut för att nå måluppfyllelse med så lite resursförbrukning som möjligt (Region Skåne, 2008:42). Ett av Region Skånes strategiska mål är att verksamheten ska bedrivas ändamålsenligt (ibid.:7).

#### 4.3.5 Effektivitet

Effektivitetsmålet är väldigt tydligt i alla de styrdokument vi undersökt. I Budgeten hittar man många referenser till vikten av att bedriva verksamheten kostnadseffektivt men även andra viktiga delar i begreppet effektivitet enligt vår modell står att finna såsom vikten av information och att vidareutveckla och ta hand om personalresursen. Då effektivitet finns nämnt i så många olika skepnader i styrdokumenterna sluter vi oss till att detta värde är väldigt viktigt för den politiska ledningen.

Att trafiken ska vara punktlig poängteras i Trafikförsörjningsplanen som en förutsättning för att kollektivtrafiken ska vara attraktiv och konkurrenskraftig (Skånetrafiken, 2009a:16). Även vikten av att ha kommunikation med resenärerna sägs vara en framgångsfaktor för att nå upp till kravet på en effektiv verksamhet.

#### 4.3.6 Produktivitet

I Region Skånes budget slås det fast att incitament i form av belöning ska vara kopplat till de resultat som uppnås (Region Skåne, 2008:36). I Trafikförsörjningsplanen finns dessutom uttalat att även entreprenörerna ska ges incitament att medverka till ökat resande och hög kvalitet. Man vårdar konkurrensen mellan entreprenörerna med målet att ha låga kostnader för trafiken (ibid.:18).

Trafikförsörjningsplanen ger en god överblick över vilka uppföljningar som redovisas regelbundet. Bland annat följer man upp ett mått på samhällsnytta och redovisar resultatet från en årlig "nöjd-kund-enkät" (ibid.:13). Att man har tillräcklig kapacitet för alla medborgare som vill nyttja servicen har enligt Trafikförsörjningsplanen hög prioritet (ibid.:41).

### 4.3.7 Öppenhet

Region Skåne har en ambition att uppfattas som en öppen organisation där man ger medborgarna god insyn i verksamheten genom att se till att kunskap och information är lättillgänglig (Region Skåne, 2008:17).

Tillgänglighet är en av framgångsfaktorerna för att utveckla Skåne till en attraktiv, hållbar och konkurrenskraftig region (ibid.:8) och tas upp på flertalet ställen i styrdokumentet.

Budgetdokumentet tar också upp vikten av att ta hand om medborgares synpunkter på olika sätt, inte minst genom hemsidan (ibid.).

## 4.4 Organisationsstyrning

Verksamhetsplanen är Skånetrafikens kortsiktiga planering och avsiktsförklaring. Planen spänner över fyra år, 2009 till 2012, med extra starkt fokus på 2009. Vi tolkar verksamhetsplanen som ett uttryck för organisationsstyrning. Även om syftet med planen verkar vara av extern karaktär, jämfört med trafikförsörjningsplanen, tror vi att den lika mycket är ett medel för att sprida nämndspolitikernas och de högre tjänstemännens visioner och mål till de lägre tjänstemännen. Således kan man läsa om de visioner och långtgående målsättningar som finns inom organisationen. Region Skånes verksamhetsidé som inbegriper Skånetrafiken är att främja "hälsa, utveckling och tillväxt. Region Skåne erbjuder vård, resande och upplevelser av hög klass i Skåne." (Skånetrafiken, 2009b:13).

Förvaltningen styrs via regionfullmäktige genom "mål, riktlinjer, strategier och ekonomiska ramar" (ibid.:12). Samma stycke fastslår också att Region Skåne är en kundorienterad, engagerad, ansvarstagande och kompetent organisation. Hur tar dessa "visioner" sitt uttryck specifikt i Skånetrafiken?

### 4.4.1 Demokrati

Ordet demokrati finns inte explicit nämnt i verksamhetsplanen. Dock framgår det tydligt att det demokratiska styrelseskicket är närvarande i organisationen. Kopplingen mellan regionfullmäktige, nämnden för kollektivtrafik, förvaltningen och kunderna är något som refereras till flitigt i dokumentet. Man skriver också om att man vill utveckla samarbetet med andra demokratiska institutioner som till exempel riksdag, departement, universitet och högskolor.

Kontrollfunktionen med revision som vi satt upp som ett "demokratikrav" nämns inte heller. Man talar istället om andra verktyg för att kontrollera att verksamheten sköts i enlighet med de mål som finns uppställda. Ledningen har fått ett tydligt mandat som bland annat innebär ett uppföljningsuppdrag (Skånetrafiken, 2009b:61). Uppföljning med hjälp av nyckeltal och mål görs varje månad (ibid.:39).

I dokumentet finns vad man kallar sitt nya kundlöfte. Detta formuleras som "vi är på din sida" (ibid.:28). I praktiken innebär detta att man vill fortsätta utvecklas och att resenärerna ska känna det i sin kontakt med Skånetrafiken, men: "[d]et är inte heller så att den enskilde kunden alltid får sin vilja fram eftersom det vi strävar efter är att göra det som är bäst för flest." (ibid.). Skånetrafiken ska lyssna på både positiv och negativ kritik i syfte att utveckla sina tjänster och erbjudanden. Informationsspridningen till kunderna är en viktig del i kollektivtrafiknämndens prioriteringar (ibid.:14).

#### 4.4.2 Rättssäkerhet

I verksamhetsplanen finns inget skrivet om hur man arbetar med att ge medborgarna information om att det finns möjlighet att överklaga beslut, en viktig aspekt av rättssäkerhet. Det finns dock mer i begreppet rättssäkerhet. Vad man som kund eller medborgare kan förvänta sig är också en viktig del av detta. Detta tycker vi genomsyrar hela dokumentet, det är tydligt vad man som kund hos Skånetrafiken kan förvänta sig men också vad man vill ska finnas med i servicen i framtiden. Det gör att vi tycker att den långsiktighet som bör finnas i offentlig verksamhet är uppfylld.

#### 4.4.3 Etik

Då Skånetrafiken är en offentlig förvaltning under Region Skånes organisation utgår vi från att lagar följs. Detta är revisorernas uppgift att se till, men som vi tidigare sett finns inte deras funktion med i dokumentet. Inte heller rutiner för att uppmärksamma missförhållanden i verksamheten finns med. Vi förstår att detta kanske inte är något man vill ta upp i en extern skrift men det hade ändå gett en bild av vilket klimat som bör råda inom Skånetrafiken. Däremot finns det beskrivet hur man ska arbeta med att ge alla möjlighet att ta del av kollektivtrafiken, även om man till exempel har ett funktionshandikapp (Skånetrafiken, 2009b:55)

#### 4.4.4 Målstyrd rationalitet

Målstyrningen är en tydlig del av Skånetrafiken. Verksamhetsplanen innehåller många mål och olika mätpunkter för att kunna kontrollera om verksamheten lever upp till den politiska ledningens förväntningar. Man arbetar också med handlingsprogram som med olika projektgrupper med delansvarsområden kan verka för att förändra saker i organisationen och driva prioriterade projekt (Skånetrafiken, 2009b:54-59)

#### 4.4.5 Effektivitet

"Vi ska ständigt öka våra intäkter och vi ska motsvara våra ägares krav på en balanserad ekonomi." (Skånetrafiken, 2009b:50). De ekonomiska målen mäts genom uppföljning av kostnader och graden av självförsörjning. För att öka effektiviteten, och på så sätt undvika en höjning av biljettpriset har Skånetrafiken initierat en utredning för en effektivare resursanvändning. För att lyckas med de ekonomiska målen är det viktigt att man tillämpar sträng budgetdisciplin och stark intern kontroll. Men man måste också se över personalanvändning m.m. för att kunna pressa kostnaderna. Självklart nämns även upphandlingarna. Att upphandla och driva trafiken i "fungerande konkurrens" ses som en förutsättning för att de ekonomiska målen uppnås (ibid.).

#### 4.4.6 Produktivitet

Verksamhetsplanen innehåller inga belöningsystem, bonus eller annat för den entreprenör eller anställd på förvaltningen som kan anses gjort något extraordinärt. Det är kanske inte så konstigt med tanke på att det är dokument som inte i detalj går in på förhållandet mellan Skånetrafiken och dess entreprenörer.

#### 4.4.7 Öppenhet

"Vi ska vara tydliga, öppna och söka enkelhet i allt vi gör. Våra prioriteringar ska vara tydliga och vi respekterar varandra. Man ska kunna lita på oss" (Skånetrafiken, 2009b:26). Detta gäller enligt verksamhetsplanen både för Skånetrafiken självt, men även dess entreprenörer. I övrigt nämns inget i planen för hur detta ska gå till. Dock är Skånetrafiken en offentlig förvaltning där man kan begära ut beslutsunderlag, protokoll etc. då offentlighetsprincipen gäller.

I övrigt arbetar man med att informationen ska bli bättre gällande avgångar och inställda tåg. Bland annat vill man införa realtidsuppdaterade skyltar för att lättare sprida information.

## 5 Upphandlingen av Öresundstrafiken

Upphandlingen av Öresundstrafiken gjorde Skånetrafiken tillsammans med Blekingetrafiken AB, Kalmar Läns Trafik AB, Länstrafiken Kronoberg, Hallandstrafiken AB och Västtrafik AB. Upphandlingen avslutades 2007 och trafiken startade upp 11 januari 2009.

För att kunna följa styrningskedjan från förvaltningen till entreprenörerna måste vi förstå upphandlingen dels som princip men också som ett reellt verktyg för att få till en viss styrning. Vi tror att upphandlingen och framförallt preciseringen av denna i underlagen kan vara en viktig del (om inte helt avgörande) i att skapa bra förutsättningar för att samhällsstyrningen ska bli sådan som politiker och förvaltning avsett.

### 5.1 Upphandlingen som princip

Det finns flera olika former för privatisering av offentliga tjänster. Dessa sägs genom upphandlingsförfarandet ge upphov till ökad valfrihet bland välfärdstjänsterna. Då kritik växte fram mot välfärdsstaten under 1970- och 80-talen, främst bland liberala tänkare, skapades förutsättningar för nya former för utförandet av de offentliga välfärdstjänsterna (Rothstein & Blomqvist, 2000:44-51). Konkurrenten mellan olika utförare ska enligt förespråkarna ge upphov till positiva effekter så som ökad effektivitet, höjd kvalitet och i längden lägre kostnader för medborgarna (ibid.:54f).

I vårt fall är Skånetrafiken en förvaltning som själv inte bedriver den verksamhet man är ålagda att utföra, detta åligger upphandlade entreprenörer (Skånetrafiken 2009a). Förhållandet mellan utföraren och beställaren kallas av Rothstein och Blomqvist för *kontraktsförfarande* (2000:53). Detta går ut på att beställaren och utföraren reglerar sin relation genom ett avtal, ett kontrakt. Det gör att beställaren, Skånetrafiken, kan säga vad man vill ha utfört och sedan få detta gjort i enlighet med de krav man ställt upp i kontraktet. Intresserade företag får sedan kämpa om att utföra uppgifterna till lägsta kostnad, högsta servicegrad, personaltäthet o.s.v.



## 5.2 Lagar om offentlig upphandling

Den offentliga upphandlingen i Sverige regleras genom två lagar: lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Lagarna trädde i kraft den 1 januari 2008 och bygger på EG-direktiv. Tillsammans har de ersatt den gamla lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. (Konkurrensverket) Föremålen för lagarna benämns ”upphandlande myndigheter” (LOU 1:2) och innefattar kommunala och statliga myndigheter, men även bolag ägda till mer än hälften av kommuner eller staten.

Syftet med reglerna för upphandling sägs i Konkurrensverkets rapport (Konkurrensverket, 2008) vara att ”upphandlande myndigheter på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga upphandlingar, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad”. Men det handlar lika mycket om att ge leverantörerna möjlighet att konkurrera på lika villkor i alla upphandlingsprocesser. (ibid.:6)

Lagtexten stipulerar flera principer. Två av dessa principer är att leverantörerna ska behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt av myndigheten som upphandlar. Det står också att ”[v]id upphandlingar skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.” (LOU 1:9). Proportionalitetsprincipen innebär att den kravspecifikation som finns för upphandlingen måste stå i rimlig proportion till det som ska upphandlas. Det betyder att kraven måste vara ”lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.” (Konkurrensverket, 2008:10). Ömsesidigt erkännande betyder å andra sidan att intyg och certifikat som utfärdats i ett EU-land även ska gälla i övriga medlems- och EES-stater. Således kan företag från hela EU vara med i en upphandling på samma villkor som svenska företag (ibid.:11).

## 5.3 Upphandlingshandlingarna

Vi har för vår analys haft tillgång till förfrågningsunderlaget samt ett anbud av dem som kom in. Det finns 4 övergripande målsättningar i underlaget:

- Hög kvalitet
- Främja integrationen i Öresundsregionen
- Vidmakthålla och utveckla en miljövänlig och hållbar transportform
- Låg omkostnadsnivå

(Skånetrafiken, 2006a:1)

## 5.4 Entreprenörsstyrning

### 5.4.1 Demokrati

I förfrågningsunderlaget görs det klart för intresserade entreprenörer att Skånetrafiken är en förvaltning under Region Skåne och att regionfullmäktige är det högsta folkvalda organet (Skånetrafiken, 2006g).

Man arbetar för en politisk organisation och informationen i förfrågningsunderlaget är det som gäller fram tills dess att det fattats nya politiska beslut (Skånetrafiken, 2006c:6).

Nu används inte termen medborgare längre utan man pratar om kunder eller resenärer, detta förmodligen för att den tjänst som entreprenören tillhandahåller är mer specifik än det uppdrag Skånetrafiken har. I underlaget finns ingenting nämnt om att Region Skånes revisorer ska ha möjlighet att kontrollera verksamheten, det ställs alltså inget krav på att de folkvalda ska ha en kontrollfunktion för tjänsten ut mot medborgare.

Man har ett väldigt öppet mandat gentemot entreprenören när man säger att den som får entreprenaden ska ta hänsyn till Skånetrafikens gällande styrdokument. Dock bara i tillämpliga delar och man behöver bara ta vederbörlig hänsyn (Skånetrafiken, 2006f:14).

### 5.4.2 Rättssäkerhet

I förvaltningsstyrningen var det tydligt att likabehandling var ett väldigt viktigt mål för verksamheten därför är det förvånande att detta inte alls tas upp i förfrågningsunderlaget. Entreprenören är den som faktiskt möter medborgarna och kan rent praktiskt se till att alla blir behandlade lika.

Till en del kan man misstänka att kravet på likabehandling återfinns i punkten att entreprenörens tågvärdar har skyldighet att anmäla fel och brister (Skånetrafiken, 2006c:19) men det är möjligt att det är en välvillig tolkning.

Vad som är klart är att entreprenören ska ersätta Skånetrafiken ifall förvaltningen haft kostnader i samband med att medborgare skadats på något sätt eller om en resenär fått ersättning i samband med att resegarantin lösts ut (Skånetrafiken, 2006f:22f).

Entreprenören har att följa alla lagar och myndighetskrav som gäller persontrafik och järnvägstrafik i Sverige och Danmark. Om man bryter mot lagar eller föreskrifter är det grund för uppsägning av avtalet (Skånetrafiken, 2006c:9).

Kravet på långsiktighet och information om servicen faller på Skånetrafiken varför det är naturligt att detta inte finns med i underlaget.

### 5.4.3 Etik

Entreprenörens personal har en skyldighet att anmäla missförhållanden både vad gäller trafiken och fordonen men även problem i planeringen eller i tjänsten mot medborgare (Skånetrafiken, 2006c:19). Det framgår dock inte hur denna anmälan ska göras och hur och av vem den tas emot men en rutin ska arbetas in gemensamt av entreprenören och beställaren. Det framgår inte heller vad som är rätt förhållande så de anställda vet när det är missförhållanden men vi förutsätter att svensk lagstiftning är lägsta möjliga nivå. På flertalet ställen i dokumenten finns krav på entreprenörens personal att de ska ge hög service till kunderna, detta innebär, hoppas vi, att man undviker diskriminering och annan kränkande behandling.

Enligt underlaget åligger det entreprenören att delta i det arbete Skånetrafiken bedriver att göra trafiken tillgänglig för alla (Skånetrafiken, 2006c:27).

### 5.4.4 Målstyrd rationalitet

Målet för entreprenören är att bedriva verksamheten i enlighet med det avtal man har med Skånetrafiken där kvalitet och pris är viktiga faktorer. Kvalitet och pris kan härledas från Region Skånes strategiska mål, liksom kravet att bedriva verksamheten på ett miljömässigt hållbart sätt.

Eftersom brister i kvalitet kan innebära mindre ersättning från Skånetrafiken bör detta vara ett incitament att jobba med ständiga förbättringar och välja de bästa lösningarna. Krav på uppföljningar finns väldigt tydligt utskrivet i underlaget.

### 5.4.5 Effektivitet

Detta är det värde som är tydligast uttryckt i upphandlingsunderlaget, krav på effektivitet finns med på de flesta sidor.

Man talar väldigt mycket om vikten av god kvalitet och att det är ett arbete där entreprenören och beställaren ska jobba tillsammans. Man har definierat fem kvalitetsområden:

- Punktlighet – hårt reglerat
- Tågpersonal – ska vara serviceminded och utvecklas ständigt
- Information – entreprenören deltar, beställaren tillhandahåller och ansvarar för
- Fordon – ägs av Skånetrafiken men entreprenören ansvarar för drift och underhåll
- Ersättningstrafik – delat ansvar beroende på orsak till behovet (Skånetrafiken, 2006e:4)

Hög punktlighet och god information är viktiga kvalitetsindikatorer som ska följas upp månatligen (Skånetrafiken, 2006f:14). Målet med det gemensamma kvalitetsarbetet är att utveckla tågdriften för ökad kostnadseffektivitet och kundnöjdhet (Skånetrafiken, 2006b:2).

Man trycker också särskilt på vikten att ha bra personal som genom sitt uppträdande inger resenärerna en känsla av trygghet, säkerhet och trivsel. Man har i förfrågningsunderlaget en speciell bilaga som behandlar kraven på utbildning och rekrytering av personal (Skånetrafiken, 2006d).

#### 5.4.6 Produktivitet

Förfrågningsunderlaget skissar på ett incitamentssystem som premierar kundupplevd kvalitet och objektiv punktlighetsmätning. Uppföljning ska ske varje månad och kan betyda bonus om man får bra resultat och avdrag i ersättningen från Skånetrafiken om man får dåligt resultat (Skånetrafiken, 2006f:14ff). Om man vid två på varandra följande mätning av upplevd kundkvalitet ligger under avtalad kvalitetsnivå är det grund för att avtalet kan sägas upp (Skånetrafiken, 2006f:21).

Entreprenören har att utföra det som Skånetrafiken beställt varför det inte talas så mycket om kapacitet.

#### 5.4.7 Öppenhet

Ingenstans i förfrågningsunderlaget står det nämnt huruvida offentlighetsprincipen gäller för dokument hos entreprenören som rör servicen Skånetrafiken erbjuder medborgarna. Om Region Skåne valt att själv, via Skånetrafiken, köra tågen hade mer information funnits tillgängligt för medborgare. Kommunikationen mellan Skånetrafiken och entreprenören kan man följa eftersom Skånetrafiken diarieför sin inkommande post.

Entreprenören har att använda det kundärendesystem som Skånetrafiken använder för hantering av synpunkter, frågor och reklamationer. Skånetrafiken har ansvaret för kontakten med kunden men i ganska många fall så remitteras utredningsansvaret till entreprenören. I vissa fall, då Skånetrafiken gett tillåtelse, kan entreprenören ha direktkontakt med kunden (Skånetrafiken, 2006c:14f).

Man hittar flera referenser i dokumentet på hur viktigt det är med information ut till kunderna men det står inte hur detta ska ske. Tydligt är dock att alla information ska gå via Skånetrafiken eller den hemsida som Skånetrafiken driver tillsammans med övriga huvudmän.

## 6 Resultat

### 6.1 Sammanfattning

Demokrati anser vi genomsyrar alla steg i styrprocessen. Det framgår klart och tydligt för alla inblandade att Skånetrafiken är en förvaltning som svarar inför en folkvald församling och att politiska beslut kan komma att ändra inriktning varpå verksamheten måste anpassa sig.

Mål- och budgetbeslut fattas av regionfullmäktige och ska vara styrande för all verksamhet.

Den del av verksamheten som bedrivs av Skånetrafiken omfattas av revisionen som är offentlig i samband med bokslut. Revisorerna har dock inte insyn i de faktiska verksamhetsbeslut som fattas av entreprenörer utan kan bara kontrollera att avtal följs och att de uppföljningar som är avtalade är gjorda med tillfredsställande resultat.

Information om medborgarens rättigheter finner vi bristfällig i den del som handlar om vilken möjlighet man har att bestrida beslut. Information om vilken service man kan förvänta sig finns men inte vad man kan göra ifall verkligheten inte stämmer med det förväntade. Vi får dock anta att när beslut som drabbar enskilda medborgare fattas skickas det ut tillräcklig information till berörda för att de ska veta vilka möjligheter de har att överklaga beslutet.

Skånetrafikens verksamhet präglas av en långsiktighet som är en bra grund för rättssäkerhetsaspekten. Politikerna har slagit fast att likabehandling är viktigt och ska genomsyra all verksamhet men då det inte nämns i organisationsstyrning eller entreprenörsstyrning måste vi dra slutsatsen att implementeringen av detta viktiga mål inte fungerar till fullo.

Etik är det värde som diskuteras minst i de dokument vi tagit del av. Då det inte finns med i styrdokumentet från politikerna är det inte förvånande att det inte heller tas upp i organisations – och entreprenörstyrningen. Vi förväntade oss mer i alla led men då styrningen inte finns på förvaltningsnivå kan man ändå säga att implementeringen fungerar.

Det står klart att Skånetrafiken är en målstyrd organisation som är duktig på att bryta ner de politiska målen till verksamhetsmål och mål för entreprenörer. Man styr mot målen genom ständiga uppföljningar av den egna verksamheten samt av verksamhet som bedrivs av entreprenörer.

Att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt med så lite resursanvändning som möjligt är det viktigaste i styrningsprocessen på alla nivåer. Glädjande nog är

det inte bara pengar man diskuterar utan stort utrymme ges till krav på punktlighet och kundupplevd kvalitet samt till vikten av bra och motiverad personal.

Det finns i styrdokumenterna från politikerna uttalat vikten av att motivera produktiviteten genom ett incitamentssystem och implementeringen av detta är tydlig ner i entreprenörsstyrningen där man dessutom dragit åt tumskruvarna ytterligare. Belöningar eller bestraffningar är kopplade till ständiga uppföljningar av resultatet och avvikelser från den avtalade kvalitetsnivån kan vara grund för uppsägning av avtal med entreprenörer. Det finns dock inte några sanktioner eller bonusar för Skånetrafikens egen personal ifall de inte möter kraven på produktivitet och god kvalitet.

Politikerna har tydligt visat att det är viktigt att Skånetrafikens verksamhet är öppen och tillgänglig likväl att information om verksamheten ska finnas lättillgänglig. Enligt vår bedömning finns det en hel del kvar att göra runt detta inte minst då man inte ännu har rutinen kring informationsflödet mellan DSB First och Skånetrafiken färdig ännu. Det är dock tydligt att kravet på öppenhet finns med i alla nivåer i styrprocessen men valet att använda entreprenörer för kärnverksamhet gör att öppenheten försvåras.

## 6.2 Avslutning och analys

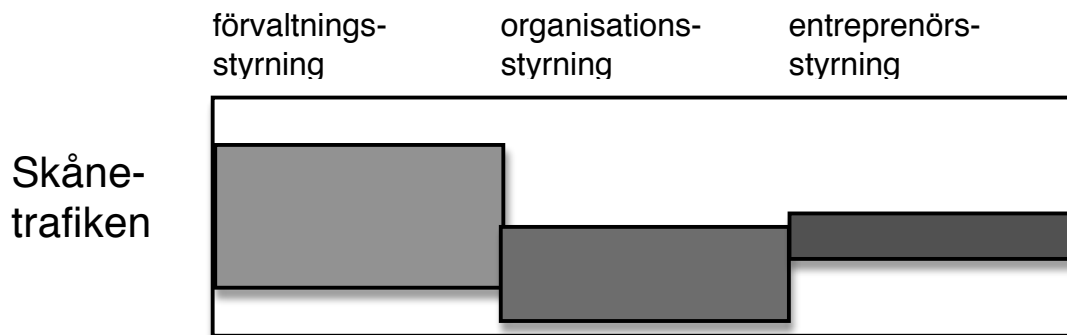
Det som först intresserade oss när vi valde ämne för vår uppsats var huruvida man tar tillräcklig hänsyn till de av politiker antagna värden som finns i styrdokumenterna för den offentliga verksamheten när man väljer att handla upp kärnverksamhet. Under arbetets gång har vi kunnat konstatera att vi saknar en del värden i de styrdokument antagna av Regionfullmäktige vi har jobbat med, vissa finns med men behandlas styvmoderligt vilket vi tycker är olyckligt. Vi kan dock konstatera att de värden som faktiskt finns nämnda även i stora delar finns med i de dokument som styr den interna organisationens arbete och i nästa steg ut till möjliga privata utförare. En del värden har annan tyngd i olika delar av implementeringsprocessen men det är inte förvånande.

Vad som dock har förvånat oss är att man inte på alla tre nivåer diskuterar likabehandling som är en viktig målsättning i förvaltningsstyrningen. Man har i organisationsstyrningen och från förvaltningen till entreprenören förminskat värdet genom att enbart tala om tillgänglighet för alla. Detta talar för att likabehandling behöver förklaras bättre för att undvika att olika tolkningar förfelar den politiska målsättningen.

Ytterligare ett område har vi funnit brister i nämligen information till medborgarna om vilka rättigheter man har. Det är ett område som inte behandlas särskilt mycket i förvaltningsstyrningen men det blir sedan mindre och mindre för varje steg i implementeringsprocessen.

Den modell för styrningskedjan som vi presenterat i uppsatsen är fortfarande relevant. Vi tror oss dock ha funnit ett fjärde fall, utöver de tre Lundquist presenterar (Lundquist, 1992:73). Entreprenörsstyrningen är ett positivt led i kedjan för att nå den samhällsstyrning politikerna strävar efter. Men det är snarare

så att det är entreprenörens eget arbete och egna vilja att vinna en upphandling genom att lova de saker vi letat efter som gör att man fyller den lucka som tjänstemännen skapar genom att inte nämna några av de saker vi tagit upp.



**Figur 6: Vårt resultat**

Vi gick in i detta arbete i tron att vi skulle hitta fler diskrepanser mellan det politikerna uttryckt i styrdokument och det entreprenören säger sig vilja genomföra genom att lägga ett anbud på, i vårt fall Öresundstrafiken. Vi är som skåningar nöjda med att ha funnit ganska lite områden där förbättringar behövs. Men vi kan konstatera när man väljer att inte utföra tjänsten själv utan använder privata entreprenörer har man åstadkommit att medborgarna har mindre insyn och den öppenheten vi kommit att förvänta oss i en offentlig förvaltning förminskas.

## 7 Referenser

- Konkurrensverket. (2008). *Upphandling - en introduktion*. (K. Reise, Red.) Stockholm.
- Konkurrensverket. (u.d.). *Upphandlingsprocessen LOU*. Hämtat från Konkurrensverket: [http://www.konkurrensverket.se/t/Process\\_\\_\\_2119.aspx](http://www.konkurrensverket.se/t/Process___2119.aspx) den 4 maj 2009
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1993). *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Nationalencyklopedin. (u.d.). *lex Maria*. Hämtat från Nationalencyklopedin: <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/lang/lex-maria> den 30 april 2009
- Region Skåne. (2008). Budget och verksamhetsplan 2009.
- Region Skåne. (den 12 januari 2007). *Kollektivtrafiknämnden*. Hämtat från Region Skåne: <http://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=33312> den 11 maj 2009
- Rothstein, Bo, & Blomqvist, Paula (2000). *Välfärdsstatens nya ansikte*. Stockholm: Agora.
- SFS 1949:105 Tryckfrihetsförordningen
- SFS 2007:1091 Lag om offentlig upphandling
- SFS 2007:1092 Lag om offentlig upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster
- Skånetrafiken. (2006a). Del 1, Huvudtext. i *Upphandling av Öresundstågstrafiken: Förfrågningsunderlag*.
- Skånetrafiken. (2006b). Bilaga 1. Definitioner. i *Upphandling av Öresundstågstrafiken: Förfrågningsunderlag*.
- Skånetrafiken. (2006c). Bilaga 2. Tågdrift. i *Upphandling av Öresundstågstrafiken: Förfrågningsunderlag*.
- Skånetrafiken. (2006d). Bilaga 6. Personal. i *Upphandling av Öresundstågstrafiken: Förfrågningsunderlag*.
- Skånetrafiken. (2006e). Bilaga 8. Kvalitet och incitament. i *Upphandling av Öresundstågstrafiken: Förfrågningsunderlag*.
- Skånetrafiken. (2006f). Avtalsmodell. i *Upphandling av Öresundstågstrafiken: Förfrågningsunderlag*.
- Skånetrafiken. (2006g). Appendix 12. Organisation. i *Upphandling av Öresundstågstrafiken: Förfrågningsunderlag*.
- Skånetrafiken. *Entreprenörer*. Hämtat från Skånetrafiken: <http://www.skanetrafiken.se/templates/InformationPage.aspx?id=3516&epslanguage=SV> den 4 maj 2009



- Skånetrafiken. (2009a). *Trafikförsörjningsplan 2009*.
- Skånetrafiken. (2009b). *Verksamhetsplan 2009-2012*.
- Sydsvenskan. (den 21 april 2009). *Danska spår bakom sena Öresundståg*. Hämtat från Sydsvenskan.se: <http://sydsvenskan.se/skane/article427611/Danska-spar-bakom-sena-Oresundstag.html> den 22 maj 2009
- Sydsvenskan. (den 27 juni 2007b). *DSB fick Brotrafiken*. Hämtat från Sydsvenskan.se: <http://sydsvenskan.se/skane/article248105.ece> den 22 maj 2009
- Sydsvenskan. (den 19 februari 2007a). *Tunga anbud på Öresundstrafiken*. Hämtat från Sydsvenskan.se: <http://sydsvenskan.se/skane/article219054/Tunga-anbud-pa-Oresundstrafiken.html> den 22 maj 2009
- Øresundsregionens analyseinstitut. (den 15 december 2008). *Ny enkät ger Öresundstågtrafiken underkänt: Nio av tio resenärer är missnöjda med punktligheten*. Hämtat från [http://www.oresundsinstittet.org/index.php?l=press\\_med&m1=4&m2=30&i d=60](http://www.oresundsinstittet.org/index.php?l=press_med&m1=4&m2=30&i d=60) den 15 maj 2009