

# **Roller, organisation och politik i kommunal byggupphandling**

**En pågående studie av upphandlingsfunktioner i svenska kommuner**

Mikael Granberg och Andreas Öjehag-Pettersson,  
Karlstads universitet (statsvetenskap)



# Bakgrund: kommunal utveckling och reformering

- Kommunen och det kommunala självstyret är en central del av den svenska offentliga modellen ("den lokala välfärdsstaten")
- Från 1970-talet och framåt har den kommunala organisation genomgått vågor av reformer
- I princip samtliga inriktade på att öka effektiviteten genom marknadsinspirerade reformer (New Public Management (NPM))
- Dessa reformer innefattar konkurrensutsättning, privatisering och involvering av externa utförare av offentlig service
- Upphandling växer fram som en central del av denna utveckling
- EU-direktiv och svensk lagstiftning växer fram som reglering av upphandling



# Vårt fokus på kommunal upphandling

- Offentlig upphandling syftar till att nå den kommunala organisationens mål
- Offentlig upphandling är en komponent i den politiska och demokratiska styrningen av kommunen
- Vi anlägger ett bredare systemperspektiv där vi undersöker hur upphandling är organiserat i relation till den bredare kommunala organisationen och hur detta relaterar till möjligheten till politisk/demokratisk styrning



# Studiens upplägg och teman (1)

Fallstudier i fem kommuner från norr till söder: Göteborg, Stockholm, Malmö, Karlstad och Luleå

Teman:

1. Utveckling och organisation av upphandlingsfunktionen
2. Politisk styrning av upphandling med fokus på hållbar utveckling
3. Upphandling och byggande: organisation, arbetsfördelning och arbetssätt

Samt en avslutande fråga:

4. Centrala problem/utmaningar för kommunal upphandling?



# Studiens upplägg och teman (2)

Sexton Intervjuer med tjänstepersoner, konsulter och politiker kopplade till kommunernas upphandlingsfunktioner.

- Inkluderar personer på ledande positioner och de som är mer direkt involverade i upphandlingspraktiker
- Spridning också i bemärkelsen att de representerar olika enheter inom organisationerna.
- Centrala upphandlingsenheter, kommunala bostadsbolag och tekniska förvaltningar



# Preliminära resultat

I ett första skede är vi intresserade av att beskriva och tolka övergripande teman som framkommit i våra intervjuer:

1. Expanderande upphandling
2. Organisatorisk förändring och centralisering
3. Upphandlaren – en ny byråkrat?



# Expanderande upphandling

- Upphandling expanderar i flera bemärkelser:
- Mest uppenbart: Mängden personer involverade. Intensiv förändring enbart de senaste åren
- Monetärt och sektoriellt i betydelsen att upphandling idag berör fler delar av den kommunala verksamheten
- Expanderande i avseendet att upphandling idag förväntas bidra till fler mål än effektiv användning av offentliga medel.
  - Hållbarhetskrav



# Organisatorisk förändring

- En återkommande del i våra intervjuer har varit att fråga om den organisatoriska ”ordningen” för upphandling
  - Vart finns expertisen?
  - Vilka är involverade?
  - Hur har verksamheten förändrats organisatoriskt över tid?
- Centralisering av funktionerna (endera i hela organisationen eller på förvaltningarna)
- Kommunala bolag och tekniska förvaltningar sköter fortfarande mycket av den egna upphandlingen
- Dåligt med kommunikation och koordination mellan enheterna (och mellan kommuner)





# Upphandlaren som byråkrat (1)

- Återkommande tema i intervjuer berör själva upphandlaren:
  - Vilka kvaliteter bör upphandlaren ha?
  - Utbildning, bakgrund osv.
  - Vilka roller förväntas upphandlaren fylla?
- En byråkrat med särskilt fokus: ”Den goda affären”
- Vanlig bakgrund: privat sektor och/eller juridiskt fokus
- Mobil och rörlig mellan privat/offentlig sektor
- Konsulter vs fast anställda



# Upphandlaren som byråkrat (2)

- Vissa skillnader i förhållande till Weberianska ideal för byråkrater:
  - Byråkrater tydligt inplacerade i hierarkisk ordning
  - Klart angivna funktioner som ska följas
  - Tillsatta på grundval av kontrakt och meritokrati (exempel: examina)
  - Lön efter position i hierarkin
  - Tjänsten är deras huvudsakliga sysselsättning
  - Bestämda och tydliga karriärvägar i vilka befordran sker



# Tack för er uppmärksamhet!

