



EFI, EKONOMISKA FORSKNING SINSTITUTET
VID HANDELSHÖGSKOLAN I STOCKHOLM

SSE/EFI Working Paper Series in Business Administration No. 2004:2

Tillväxtområde E-tjänster i offentlig verksamhet –företagsperspektivet

Rapport från Handelshögskolan i Stockholm

Marknadsområdet (D-sektionen)

Christoffer Holmberg

Daniel Grenblad

Kontaktinformation

Christoffer Holmberg, M.Sc.

christoffer.holmberg#hhs.se

Telefon: 08-736 95 38 alternativt 0708 - 770 775

Daniel Grenblad, M.Sc.

daniel.grenblad#hhs.se

Telefon: 08-736 95 48

OBS: # byts ut mot @ vid skickande av e-post!

Inledning

I denna rapport, som gjorts på uppdrag av VINNOVA, kommer de i studien ingående it-företagens syn på e-tjänster i offentlig verksamhet att behandlas. Till grund för rapporten ligger 120 enkätsvar. Enkäterna skickades ut till IT-företagens medlemmar och innehöll både kvantitativa och kvalitativa frågor. De svar som har använts i den här rapporten är dock mestadels de kvalitativa. Enkätsvaren utgjorde sedan en grund för sex stycken djupintervjuer. Intervjuerna har genomförts med fem företag i Stockholmsregionen och ett företag ute i landet.

Rapporten baserar sig på en analys av det som framkommit i intervjuer och enkäter och görs tillgänglig som ett working-paper från Ekonomiska forskningsinstitutet, EFI vid Handelshögskolan i Stockholm. Den är städad från modeller och teoretiska resonemang och klargör på ett enkelt sätt det aktörerna själva förmedlat. Fokus ligger på hur läget ser ut idag för företagen, ur ett leverantörsperspektiv. Samtidigt kommer detta att matchas mot en målbild av hur företagen skulle vilja att det såg ut 2013 och vad detta skulle innebära för Sverige.

Den analys som gjorts riktar in sig på att sortera och finna mönster i enkätsvar och intervjuer med hjälp av främst NVivo, som är ett program för analys av kvalitativ data, men också med hjälp av SPSS som är ett program för analys av kvantitativ data. Vi vill särskilt framhålla att det empiriska material som ligger till grund för slutrapporten är insamlat specifikt för denna. Rapporten utgör således inte en syntes av tidigare forskning på området.

Christoffer Holmberg och Daniel Grenblad i november 2003¹

¹ Christoffer Holmberg är huvudförfattare till slutrapporten och står därför omnämnd först.

Innehållsförteckning

1.	Nuläge –Så här ligger det till	6
1.1.	Den offentliga upphandlingen.....	6
1.2.	Kommunikationen mellan köpare och säljare.....	8
1.3.	Den politiska viljan	9
1.4.	Köparens beteende	10
2.	Målbild 2013 –Vart vill vi komma?.....	12
2.1.	Lyft IT-frågor till en högre nivå inom den offentliga verksamheten!	12
2.2.	Skapa plattformar för kommunikation mellan köpare och säljare!	12
2.3.	Förändra Lagen om offentlig upphandling!	13
3.	SWOT –Styrkor, svagheter, möjligheter och hot?.....	15
3.1.	Styrkor.....	15
3.2.	Svagheter.....	15
3.3.	Möjligheter.....	15
3.4.	Hot.....	16
4.	Kritiska faktorer –Hur ska vi nå framgång?	17
4.1.	Medborgaren	17
4.2.	Offentlig verksamhet	17
4.3.	Företagen.....	17
4.4.	Forskningsvärlden.....	18
5.	Kort analys –Vad är det vi har sett?.....	19
5.1.	B2B jämfört med transaktioner –LOU igen.....	19
5.2.	Den temporala aspekten –tiden räknas	20
5.3.	Öppna den svarta lådan –gör det nu.....	21
5.4.	Slutsats –nå?.....	22
6.	Bilaga 1 –Redovisning av enkätdata.....	23
7.	Bilaga 2 –Redovisning av djupintervjuer	27
7.1.	Intervju 1 –”Konsulten”	27
7.1.1.	Köparens krav och LOU	27
7.1.2.	Varför vissa köpare är bättre än andra	28
7.1.3.	Bättre behovsanalyser	29
7.1.4.	Marknadspotentialen.....	30
7.2.	Intervju 2 –”Säljaren”	30

7.2.1.	Det handlar om verksamhetsförändringar.....	30
7.2.2.	Pilotprojekt måste möjliggöras	31
7.2.3.	Den offentliga verksamhetens problematik	32
7.2.4.	Marknadspotentialen.....	33
7.3.	Intervju 3 –”VDn”.....	33
7.3.1.	Utvecklingen de senaste åren.....	33
7.3.2.	Det handlar inte om teknik.....	34
7.3.3.	LOUs problematik och tröghet i systemet	35
7.3.4.	Kundsamverkan och offentlig verksamhets fördelar	37
7.3.5.	Vad forskningsvärlden kan göra	37
7.4.	Intervju 4 –”Den seniore rådgivaren och medarbetaren”	38
7.4.1.	Standarder behövs.....	38
7.4.2.	Revir och upphandlingsproblematik	38
7.4.3.	Statskontoret tar inte steget fullt ut	39
7.4.4.	LOU och upphandlingskompetens.....	39
7.4.5.	Finansieringsproblematik och marknadspenetration	41
7.4.6.	Marknadspotentialen.....	42
8.	Referenser	43

1. Nuläge –Så här ligger det till

Det finns ett antal faktorer som en analys av den insamlade datan ger för handen. Den första av dem rör offentlig upphandling, eller Lagen om offentlig upphandling. Den andra rör kommunikationen mellan köpare och säljare, medan de tredje och fjärde faktorerna rör den politiska viljan och köparens beteende. Nuläget kommer alltså att målas upp utifrån ett antal problem.

Nulägesbilden är inte en ren empirisk redogörelse, utan mer ett ”distillat” av den data som samlats in. Det är alltså frågan om en empirianalys. Ren empiri återfinns i bilaga ett och två där vi redovisar fyra stycken djupintervjuer och ger en kort bild av enkätdata.

1.1. Den offentliga upphandlingen

Det problem som aktörerna tar upp när det gäller den offentliga upphandlingen rör framförallt att den upplevs som krånglig och svårhanterlig. Flera av företagen gav uttryck för en viss uppgivenhet i sina svar på frågor kring offentlig upphandling. Många tog också självmant upp offentlig upphandling som ett svåröverkomligt hinder när det gäller att få sälja till offentlig verksamhet. Framförallt gäller detta de mindre företagen som inte har ork, tid, eller ekonomiska resurser att ta sig igenom den process som lagen stipulerar. Man vet ingenting förrän den upphandlande parten säger ja, eller nej, samtidigt som man är tvungen att lägga enorma resurser på själva upphandlingsförfarandet.

Det är omöjligt för en relativt liten okänd aktör att sälja in sig via en tjock bibba papper som tar lång tid att sammanställa.

Denna kritik får dock sägas vara logisk och orsaksbunden. Företagen som gav uttryck för den ger i samma sats uttryck för en önskan om att den offentliga upphandlingen ska gå annorlunda till. Andra företag gav tydliga rekommendationer. Ett ansåg till exempel att det är omöjligt för små och nystartade företag att skicka in tre årsredovisningar till den upphandlande parten om företaget är nystartat. Ett sådant krav stänger ute alla nystartade företag, menar man. Det förekom dock också kritik

mot den offentliga upphandlingen som var allt annan än logisk och orsaksbunden. Denna kritik var mer utslag av en slags uppgivenhet bland företagen.

Redan innan man kommer till bedömning av offertens innehåll känns loppet som kört. Gapet mellan den lilla entreprenören och den offentliga förvaltningen är enorm.

Det går inte direkt att "ta på" det problem som belyses i citatet ovan, men det är uppenbart att vissa företag känner sig klart uppgivna och ser den offentliga upphandlingen som ett svåröverstigligt hinder.

Det framfördes också en annan kritik mot den offentliga verksamhetens sätt att upphandla. Denna kritik stöder sig inte helt och hållet på Lagen om offentlig upphandling, utan grundar sig betydligt mer på *vad* det är som upphandlas. Samtliga företag som intervjuats efter att enkätdata analyserats är överens om att det mycket sällan är fråga om att köpa endast en teknisk lösning, som alltför många aktörer tror. När offentlig verksamhet investerar i nya it-lösningar är det istället en förändringsprocess man köper, i vilken det kan komma ingå en eller flera olika tekniska lösningar.. En förändringsprocess som leder fram till ökad medborgarnytta och effektiviseringar, enligt företagen som intervjuats. Detta är det första problemet.

Nästa problem är att matcha denna typ av process med en lag som, enligt ett av företagen, är "gjord för inköp av skurhinkar och städmoppar". Lagen om offentlig upphandling anses av flera respondenter som olämplig att hantera den typ av komplexa inköp som det är fråga om när man till exempel bestämmer sig för att börja hantera sina dokument elektroniskt, eller planera skolscheman via Internet.

Vi är tyvärr väldigt mycket kvar i att man upphandlar en teknisk lösning när det egentligen handlar om att köpa en process. Vårt regelverk är konstruerat på 1940-talet. Vi styr som om vi var kvar i industriåldern.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att det finns tre stora problemområden när det gäller den offentliga upphandlingen. Det första gör gällande att *Lagen om offentlig upphandling är ett svåröverstigligt hinder*. Det andra handlar om *företagens uppgivenhet*, medan det tredje tar fast på att *upphandlingssättet är otidsenligt*.

1.2. Kommunikationen mellan köpare och säljare

Det stora problem som tas upp när det gäller kommunikationen mellan köpare och säljare kan sammanfattas med ett ord: "arena". Det finns idag ingen tydlig plats, eller ett tydligt forum, där den offentliga verksamheten som köpare kan möta den privata sektorn som leverantörer. Istället för mötesplatser talar de intervjuade företagen om myndigheter som inte svarar i telefon av "rädsla" för att bli stämda inför domstol och behöva göra om upphandlingen ytterligare en gång. En sådan process kan kosta skattebetalarna avsevärda summor och det är bättre att hålla leverantörerna kort än att riskera feta rubriker i dagstidningarna.

Ge företagen en "marknad" där de kan träffa kunderna.

Så svarar ett av företagen på en fråga i den enkät som skickades ut. Detta svar kan ses som essensen av ett budskap som förmedlades både i intervjuerna och i enkätsvaren. Företagen har helt enkelt ingen naturlig mötesplats där de tillåts att interagera med köparen, det vill säga den offentliga verksamheten. Vissa företag ger också uttryck för att ett initiativ till en sådan "marknad" måste komma från den offentliga sidan, köparsidan. Det finns helt enkelt inte ekonomiskt utrymme hos företagen att ta sådana initiativ. I SOU 2003:90 Innovativa processer, talas också om att det "inte finns någon som bygger upp samverkanskanaler" mellan köpare och säljare. Visserligen är det här framfört av Sveriges kommuner, men detta göra endast gällande att bilden ingalunda är unik för leverantörerna, de privata företagen, utan också i hög grad gäller för köparna, i det här fallet en del av Sveriges kommuner.

Ett av de största hindren för en effektiv e-tjänstutveckling går att finna i kopplingen mellan kommuners roll som givare av basala samhällsfunktioner, rollen som arbetsgivare inom offentlig förvaltning och insikten om en effektiv användning av skatteintäkterna. Det är inte självklart vilken av dessa roller som blir prioritet.

Det finns dock ytterligare ett problem i kommunikationen mellan köpare och säljare som handlar om vilken roll den offentliga verksamheten har. Det illustreras i citatet ovan. Här är det visserligen kommunerna som omtalas, men citatet illustrerar den förvirring som präglar vårt insamlade material avseende stringens kring vad den offentliga verksamheten *vill* uppnå när de till exempel köper in ett nytt system för

hantering av hemvården i kommunen. Observera att det här inte har att göra med företagens *relation* med *köparen*, utan med den offentliga verksamhetens interna problematik. Innebörden i detta är alltså att det är extremt svårt för ett säljande företag att tala om för till exempel en kommun vad kommunen har för uppgifter gentemot medborgarna och staten.

Sammanfattningsvis är det alltså möjligt att se en tydlig problematik kring det faktum att *både köpare och säljare säger sig saknar samverkanskanaler*, eller ”marknader” där de kan mötas och tala utan ”rädsla”. Det går också att finna en problematik i att *köparen inte har en klar definition över sitt uppdrag* gentemot medborgaren och staten.

1.3. Den politiska viljan

Ett ständigt samtalsämne i de intervjuer som genomförts var 24-timmarsmyndigheten. Samtliga företag relaterade till denna som ett slags *alma mater*, eller som en pådrivande faktor i utvecklingen. Däremot var det få som var nöjda med den drivkraft som ligger bakom 24-timmarssatsningen. Det finns helt enkelt för få incitament för den offentliga verksamheten att ge sig in i diskussioner och upphandlingar kring 24-timmarsmyndigheten.

Anledningen till detta är simpel. Ett stort statligt verk, som Riksförsäkringsverket eller Tullverket, har möjlighet att verkligen tala om rationaliseringar och effektiviseringar. För landets kommuner är det svårt och också ”fult” enligt ett av de företag som intervjuats. Det är omöjligt att tala om effektiviseringar när kommunen kanske sparar in 2,75 tjänster, men inom olika enheter. Det går inte att säga upp någon och det är ofta svårt att göra detta även om det är teoretiskt möjligt. Stora statliga myndigheter befinner sig längre bort från medborgarna, främst ifråga om de arbetsuppgifter de utför, men ofta också ifråga om geografiskt läge.

Tekniken finns där redan. Ett exempel på detta är Tullverket som infört ett elektroniskt ackrediteringssystem för 200 företag så att chauffören slipper de timmar det tar med tullklarering. Nu skickar hon bara ett enkelt SMS när gränsen passeras.

Företagen upplever tydligt att det saknas en politisk vilja att åstadkomma förändring. Det är det som gör att de talar om att det saknas tydliga incitament. Företagen hänför problemen till ”ledet ovanför”. Det är inte den köpande kommunen, eller myndighetens fel att ingen talar om för dem hur de ska agera; att de ska våga ta risker.

Andelen e-tjänster i offentlig sektor handlar till slut mycket om hur det ser ut i ledet ovanför. Så länge regering/riksdag inte prioriterar de här frågorna kommer genomslaget [...] inte heller bli så stort som det skulle kunna bli.

Samtidigt som företagen säger det här menar de också att statsmakten måste börja ställa mer krav. Det är ohållbart att företagen själva ska ställa krav på myndigheterna och ”sälja på dem lösningar”. Dessutom tillåter inte Lagen om offentlig upphandling detta. Situationen leder ofta till ett schackrande med lagen där köparen ställer upp sådana villkor att endast ett företag kan komma ifråga som leverantör.

Ytterligare en typ av schackrande är inköp av en viss leverantör som underleverantör till ett tredje företag som har ett avtal med myndigheten. Samtliga företag som djupintervjuats har på ett eller annat sätt berört detta schackrande samtidigt som de efterlyser en starkare politisk vilja att komma tillrätta med problemet; att anpassa lagen efter de processer och tjänster som säljs istället för tvärtom.

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att företagen saknar en tydlig politisk ambition att uppnå de mål som satts upp kring ramen för 24-timmarsmyndigheten. I förlängningen talar dock företagen också om att statsmakten per se måste ställa hårdare krav på de upphandlande parterna.

1.4. Köparens beteende

Köparens beteende ligger implicit i de övriga problemområden som har berörts ovan, men både enkätsvaren, liksom de djupintervjuer som gjorts, berörde köparens beteende i så stor utsträckning att det är nödvändigt att ytterligare behandla detsamma.

Det finns idag en alltför stor fixering kring IT när det gäller e-tjänster till offentlig förvaltning. Väldigt mycket handlar om processutveckling och förändringsledning.

Den offentliga verksamheten som köpare av e-tjänster saknar alltså ofta en djupare insikt i vad det är som verkligen upphandlas. Det handlar sällan om tekniska ”mogrunker”, som ett företag väljer att uttrycka det, utan om organisationsförändringar och långtgående förändringsprocesser i styrning av verksamhet med mera. Den problematik som berörts ovan, gällande Lagen om offentlig upphandling, kommer in också här. Företagen upplever att lagen ofta styr in köparna mot att upphandla tekniska lösningar snarare än förändringar. Lagen är helt enkelt inte byggd för att hantera upphandling av komplexa processförändringar. Möjligen kan metaforen om ”skurhinkar och städmoppar” appliceras också här.

De [offentlig verksamhet] måste ha fingrarna i jorden och lyssna mera.”

Det finns ytterligare ett område som företagen tar upp, vilket i all väsentlighet har att göra med köparens beteende. Det handlar om att den offentliga verksamheten ofta inte upplevs lyssna på leverantörerna. Dessa tros inte ha, och har enligt egen utsago, inte alltid den exakta förståelse och kompetens som krävs för att förstå hur offentlig verksamhet bedrivs. Många företag upplever dock att den offentliga verksamheten befinner sig på ett annat plan än de själva. Det rör sig inte alltför sällan om mycket pengar och stora projekt, men den offentliga verksamhet som är köpare bör kunna luta sig ner och lyssna på de privata leverantörer som befinner sig andra ändan av värdekedjan.

Sammanfattningsvis syns alltså en oro bland företagen kring det faktum att en för stor del av upphandlingar som handlar om stora förändringsprocesser på pappret kommer att handla för mycket om tekniska IT-lösningar. Samtidigt finns det en uppfattning att offentlig verksamhet lyssnar för lite på de mindre privata aktörerna.

2. Målbild 2013 –Vart vill vi komma?

Den nulägesbeskrivning som synliggjorts ovan tenderar att verka ensidigt provokativ. Det må så vara, men efter en omfattande analys av den insamlade datan har ett antal större målbilder utkristalliserat sig. Det är alltså möjligt att tydligt se tre stora områden där förändring både är möjlig och kanske rentutav nödvändig. Däremot bör en liten brasklapp infogas här. Det finns inget av de företag som djupintervjuats som ens har funderat på, eller vill tala om, hur de tror att det kommer att se ut 2013. Detta avsnitt bör därför mer ses mot en framtidsbakgrund än mot en bakgrund där det avspeglar en ”status 2013”.

2.1. Lyft IT-frågor till en högre nivå inom den offentliga verksamheten!

Under djupintervjuerna, men också i enkätsvaren, berördes denna fråga med jämna och tämligen frekventa, mellanrum. Företagen anser inte att IT-frågor hamnar på motsvarande näringslivets styrelsenivå så ofta som de borde inom offentlig verksamhet.

Längst ner vill man ha trygghet och funktionalitet. På mellannivå prioriterar man ekonomi och tidsåtgång i systemen, medan man högst upp tänker på strategi och service till medborgarna.

Det är alltså av yttersta vikt att IT-frågor lyfts högre upp i den offentliga verksamheten. Det är inte *alltid* IT-avdelningar som ska sköta upphandlingen av IT-lösningar. Besluten måste fattas av dem som har en helhetsbild och också av de som har det politiska mandatet. En företrädare för ett stort svenskt telekomföretag säger sig endast arbeta med motsvarande generaldirektörsnivå i *ett* projekt. Det projektet handlar uttalat om att öka en hel regions medborgarnytta.

2.2. Skapa plattformar för kommunikation mellan köpare och säljare!

Att det saknas en arena för kommunikation mellan köpare och säljare har klart och tydligt belysts ovan, men dessutom måste den offentliga verksamheten som pågår runt

om i Sverige bli mer nyfikna. En ökad nyfikenhet skapar intresse för möten och kommunikation. Samtidigt måste nyfikenhet stimuleras ovanifrån, ifrån statsmakten.

Det stora hindret är att få kontakt med dem som borde fatta besluten.

Samtidigt är det också av yttersta vikt att de som fattar beslut, eller de som *egentligen borde göra det*, gör sig synliga och nåbara för företagen som vill ha kontakt. Detta måste dock ske medvetet. Företagen efterfrågar kontaktytor, men säger sig ofta inte ha råd, eller möjlighet, att skapa dem. Det är återigen Lagen om offentlig upphandling som nämns som ett hinder.

2.3. Förändra Lagen om offentlig upphandling!

Detta problem har också berörts ovan, men vad företagen explicit talar om är dels en förändring av lagen, dels bättre möjligheter att agera inom ramen för densamma. Det behövs ledning för hur innovationer ska komma till stånd i samarbete med den offentliga verksamheten. Detta måste kunna ske utan att parterna riskerar att hamna i dagspressen i et negativt sammanhang.

Ta och kör pilotprojekt. Involvera också kunderna och visa öppet upp både bra och dåliga sidor hos projektet. Spöken försvinner när man tänder ljuset, inte när man släcker det.

Företagen måste alltså beredas möjlighet att innovativt ”samöva” med köparen. På detta sätt framkommer både bra och dåliga sidor med ett projekt. Det handlar delvis om ett prestigelöst möte mellan privata leverantörer och offentliga köpare, men också om att agera småskaligt, utvärdera och sedan göra ett val om att gå vidare eller inte.

Samtidigt finns det flera företag som efterlyst standarder. Det är dels en fråga om tekniska standarder, till exempel hur data hanteras i databaser, dels standarder för hur myndigheter ska hantera dokument, vilka tjänster som ska erbjudas via Internet och hur medborgarna ska involveras i utvecklingsprocessen. Standarder kan delvis tänkas hämma innovationskraften, men eftersom de samtidigt sänker inträdesbarriärerna är det snarare frågan om att öka innovationskraften.

I Danmark har exempelvis staten gått in och definierat ett mindre antal standardlösningar för dokumenthantering inom myndigheter. Detta skapar en tydlig

marknad för företagen som dels vet som förväntas av dem, dels får en slags implicit garanti för att de ska kunna sälja. Därmed ”vågar” de också ta mer risker och lägga mer kraft på utveckling och forskning som i sin tur leder till ökad innovationskraft etcetera.

3. SWOT –Styrkor, svagheter, möjligheter och hot?

I detta avsnitt kommer det ovan beskrivna nuläget att analyseras mot de möjligheter, svagheter, styrkor och hot som kan skönjas inom innovationssystemet. Genom denna matchning kommer också ett antal kritiska faktorer att framträda. De kritiska faktorerna, som behandlas i nästa avsnitt, bör åtgärdas om målbilden för 2013 ska kunna nås.

3.1. Styrkor

- Marknadspotentialen är enorm. Det handlar om hundratals miljarder kronor.
- Det finns flera tusen potentiella leverantörer med god erfarenhet från näringslivet.
- Det finns flera goda förebilder, både när det gäller stora myndigheter och mindre pilotprojekt, ta till exempel delar av M-City i Stockholm.

3.2. Svagheter

- Den offentliga upphandlingen fungerar dåligt på komplexa IT-lösningar.
- Det finns inga bra mötesplatser för köpare och säljare.
- Den offentliga verksamheten är i många avseenden dålig på att agera köpare.
- Det finns inga standarder på lösningar. Ofta måste myndigheterna med flera ”uppfinna hjulet på nytt”.
- Det finns för lite forskningsansatser kring IT-lösningarnas potential för samhället och vilken nytta de har och kan ha.

3.3. Möjligheter

- Erfarenheterna från privat sektor, till exempel bankerna, kan användas på offentlig verksamhet.
- Enorma effektiviseringsvinster är möjliga att uppnå. En enkel beräkning visar att det skulle kunna röra sig om allt mellan 60 och 120 miljarder kronor vid en effektivisering på 10 % av kostnaden för den offentliga verksamheten.

- Det finns goda möjligheter att utöka servicen till medborgarna med bibehållen budget. Se till exempel vad Tullverket åstadkommit.
- Sverige kan bli ett föregångsland när det gäller IT i offentlig verksamhet.

3.4. Hot

- Tar offentlig verksamhet inte initiativet riskerar man att bli akterseglad av privat sektor som köpare och samarbetspartner när konjunkturen vänder uppåt.
- Fler och fler kräver service och tjänster av den offentliga verksamheten. Samtidigt blir det färre och färre som utför dessa tjänster. Rationalisering är nödvändig för att kunna upprätthålla dagens servicenivåer.
- Vill Sverige fortsätta att ses som IT-nationen före många andra måste vi ta oss i kragen, annars är vi snart omkörda av våra nordiska grannländer.
- Sänks forskningsnivån kring IT, både naturvetenskaplig såväl som samhällsvetenskaplig sådan, kommer detta att få konsekvenser på lång sikt avseende Sveriges ”konkurrenskraft” i ett internationellt perspektiv.

4. Kritiska faktorer –Hur ska vi nå framgång?

Det finns ett antal kritiska faktorer som kommer att kunna vara avgörande för att Sverige som nation ska kunna nå målen för 2013. Dessa listas nedan i en kort lista.

4.1. Medborgaren

- Fokus på medborgaren måste öka.
- Medborgaren måste involveras i utvecklingen av IT-lösningar genom pilotprojekt liknande de som genomförts inom M-City i Stockholm.
- Den offentliga verksamheten måste se medborgaren som ”kunden” i högre utsträckning.

4.2. Offentlig verksamhet

- Offentlig verksamhet måste bidra till att skapa fungerande mötesplatser mellan köpare och säljare.
- Sluta försöka ”uppfinna hjulet på nytt” vid varje upphandling.
- Offentlig verksamhet måste välja ut vilka olika typer av tydliga standarder man vill arbeta med och kring.
- Stimulera en process som leder fram till att det är möjligt att agera annorlunda inom ramen för Lagen om offentlig upphandling, eller en förändrad sådan.

4.3. Företagen

- Företagen måste bidra till att skapa fungerande mötesplatser mellan köpare och säljare.
- Företagen måste tydligare påvisa effektiviseringsmöjligheter och möjligheter att öka medborgarnytan.
- Företagen måste beredas en möjlighet att använda sig av pilotprojekt och ett nära samarbete med den offentliga verksamheten när det gäller komplexa IT-lösningar.

4.4. Forskningsvärlden

- Forskning är nödvändig för att belysa problemområdet och bör ske nära den offentliga verksamheten, företagen och medborgarna.
- Forskningsvärlden bör fokusera på hur effektiviseringar och ökade medborgarnytta kan nås.
- Forskningsvärlden bör bidra till att välja ut lämpliga standarder att arbeta kring.

5. Kort analys –Vad är det vi har sett?

Nedan kommer en kort analys. Tanken är att sätta ytterligare fokus de problem som kanske endast delvis belysts tidigare.

5.1. B2B jämfört med transaktioner –LOU igen

Vi har sett att det finns en betydande problematik kring att som privat aktör sälja e-tjänster till offentlig verksamhet, oavsett om det rör sig om stora myndigheter eller små kommuner. Mycket ofta tas Lagen om offentlig upphandling upp som ett stort problem eller hinder. Det vi har sett är att det ofta rör sig om komplexa tjänster. De behöver inte vara dyra per se, men de är svåra att förstå och de kräver stora insatser från både köparens och säljarens organisationer i form av resurser och anpassning mer mera.

En enkel uppdelning mellan ”Business to Business”-köp, B2B, och transaktionsköp ger för handen att det finns betydande skillnader.² Vi väljer att använda beteckningen B2B för den typen av köp inom samlingsnamnet ”Business to Government”, B2G, som innefattar de faktorer, vilka syns i tabell 1. Läger vi sedan till den påverkan som Lagen om offentlig upphandling har framträder ett tydligt mönster.

B2B-köp	Transaktionsköp	LOU åt vilket håll?
Köparens informationsbehov är stort	Köparens informationsbehov är mindre, eller litet	<i>Transaktion</i>
Komplexa produkter	Ofta relativt enkla produkter	<i>Transaktion</i>
Stora och viktiga order	Ofta små order	<i>Transaktion / B2B</i>
Få köpare och liten spridning	Många köpare och stor spridning	<i>B2B / Transaktion</i>
Direkt distribution	Distribution genom mellanhänder	<i>Transaktion /B2B</i>
Förhandlat pris	Ej förhandlat pris	<i>Transaktion</i>
Fortsatt kontakt efter köpet nödvändig	Fortsatt kontakt efter köpet ej nödvändig	<i>Transaktion</i>

Tabell 1, B2B-köp jämfört med transaktionsköp och LOUs påverkanshåll.

Lagen om offentlig upphandling pressar i de flesta avseenden köpet mot att bli väldigt transaktionsartat. Lagen ger, enligt den empiri som ingår i studien, upphov till en alltför transaktionsartad syn på kontakten mellan köpare och säljare. Mycket av den

² Anologi från Cravens 1997.

problematik som framkommit i föregående avsnitt kan alltså hänföras till att LOU inte är anpassad för att hantera komplexa tjänster. Relationen pressas mot att bli transaktionsartad, vilket får till följd att aktörerna, både köpare och säljare, helt enkelt försöker ”anpassa” sin verksamhet för mycket. Det är inte fråga om att bryta mot lagen, men att utnyttja allt svängrum och alla kryphål som den medger.

5.2. Upphandlingsprocessen –tiden räknas

Ser vi till tid framkommer ytterligare ett tydligt mönster. Vi väljer att jämföra den offentliga upphandlingen, som den beskrivits för oss i studien, med ett köp som till exempel görs mellan två företag som inte omfattas av LOU.³

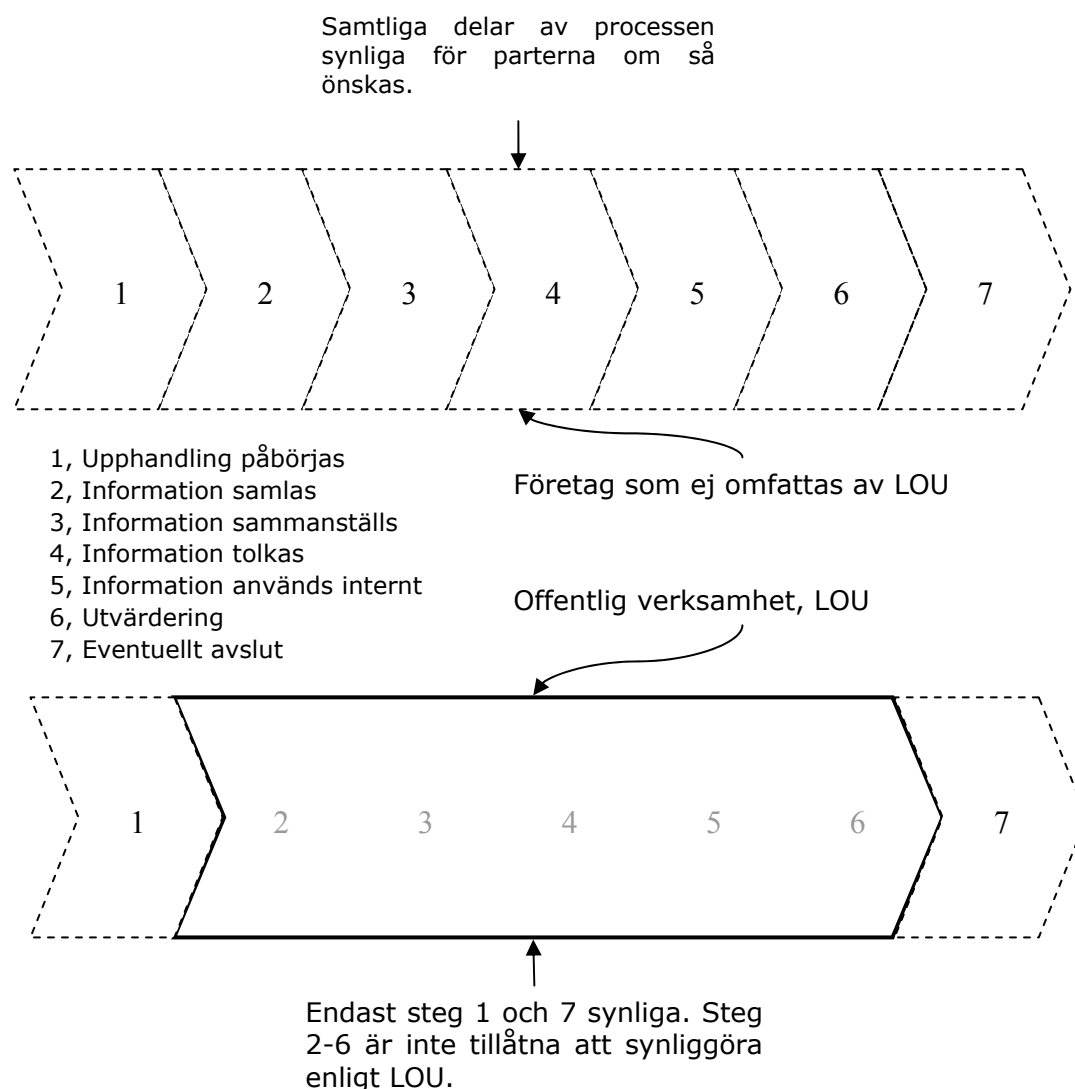


FIG. 1

³ Gay, George S, Journal of Marketing 1994:43 i Anderson och Narus 1999.

Det är uppenbart att det skapas ett utrymme i den offentliga upphandlingsprocessen då den köpande parten, till exempel en större myndighet, enligt lagen måste frikoppla helt från den säljande parten, till exempel ett privat företag. Det är inte tillåtet att komma tillbaka med ytterligare frågor om inte dessa frågor ställs till samtliga som inkommit med offerter. Detsamma gäller frågor som ställs av den som offererar. Under upphandlingsprocessens gång finns det alltså en fas som innebär total frikoppling mellan den köpande och den säljande parten. Båda svävar i ovisshet om den andres förhållanden och koden säger att kontakt är felaktig och förbjuden. Man riskerar att få extremt negativ publicitet om man bryter denna kod.

Det handlar ofta om flera månaders, eller i varje fall flera veckors ovisshet. Det är dock inte denna ovisshet i sig som är negativ, utan det den för med sig för den innovativa processen. Det är till exempel inte möjligt att åstadkomma bra små pilotprojekt där det krävs en intensiv samverkan mellan den köpande och den säljande parten om de inte ens får prata med varandra. Detta säger oss empirin med entydig röst. Det är inte heller så att det alltid finns en ”köpare” och en annan ”säljare” när det handlar om komplexa tjänster.

Samtliga intervjupersoner i studien talar om att det handlar om komplex interaktion. Interaktion är ett ord som inte ställs i positiv dager i Lagen om offentlig upphandling, men interaktion är nödvändig för att skapa innovativitet. Alltså kommer Lagen om offentlig upphandling att ställas i bakgrunden och interaktionen att lyftas fram. Det har gjorts väldigt mycket forskning som visar att komplexa inköp innefattar interaktion och dessutom avancerad sådan.⁴ Mer behöver inte sägas. Den offentliga verksamheten kommer inte att kunna utföra väldigt bra genomförda inköp av komplexa tjänster så länge de inte tillåts interagera med säljaren inom ramen för gällande lagstiftning.

5.3. Öppna den svarta lådan –gör det nu

Så vad kan man då säga att den här delstudien har lett fram till? Svaret kan sammanfattas i några få ord: Öppna den svarta lådan och gör det snarast! Svarta lådor är ett bekant fenomen för dem som känner till sociologins termer. Den offentliga upphandlingen kan i mångt och mycket beskrivas som en svart låda. Man stoppar in

⁴ Ford et.al. 1997.

en insats i början, steg 1 i figur 1 ovan, och får ut något i slutet, steg 7 ovan. Däremot är det som sker inuti i lådan helt osynligt för dem som inte är därinne. Det kan jämföras med en kopieringsapparat.⁵ Hur många av oss *vet* vad som sker inuti den?

Det kanske inte spelar någon större roll kanske många tänker nu, men i fallet med komplexa tjänster så är det just det det gör, spelar roll. Utan att veta vad som finns inuti den svarta lådan är det omöjligt att interagera. Eftersom det inte är tillåtet att öppna den, såsom lagen och tillämpningen av den ser ut idag, så blir det heller ingen interaktion. Det medför att det inte går att åstadkomma samma innovativa kraft som torde vara möjlig. Det går helt enkelt inte att tillämpa Lagen om offentlig upphandling på ett för innovativitet fördelaktigt sätt.

Det finns lovvärda ambitioner med LOU. Det handlar om genomskinlighet, en lika behandling av leverantörer och ett successivt lärande i och med att inkomna anbud kommuniceras och görs tillgängliga. Det som dock är problematiskt är bristen på möjligheter att för en djupare dialog mellan leverantör och kund.

5.4. Slutsats –nå?

Analyskapitlet har kommit att handla om Lagen om offentlig upphandling, att den inte kan användas på ett bra sätt tillsammans med inköp av komplexa tjänster. Det är den entydiga bild som framkommit i den här studien. Det bör dock tilläggas att det finns en mängd andra aspekter som också måste vägas in. *Alla* de problem som finns när det gäller offentlig verksamhets inköp handlar inte om Lagen om offentlig upphandling. Det är också frågan om en avsaknad av såväl ekonomiska som politiska förändringsincitament, att effektivisering är ett negativt begrepp för många inom den offentliga verksamheten och att medborgarnytta är ytterst diffust definierat i många avseenden. Sverige har möjlighet att vara ledande utvecklingen inom e-tjänster i offentlig förvaltning. Det måste till fler studier som belyser nödvändiga förändringar för att det ska vara möjligt att nå denna nivå. Vi håller tyvärr på att akterseglas av bland andra våra nordiska grannar. Det är dags att ta tag i problemen, köra igång fler aktiva projekt, beforska dessa och bygga vidare inför framtiden!

⁵ Laour 1996; Latour 1998.

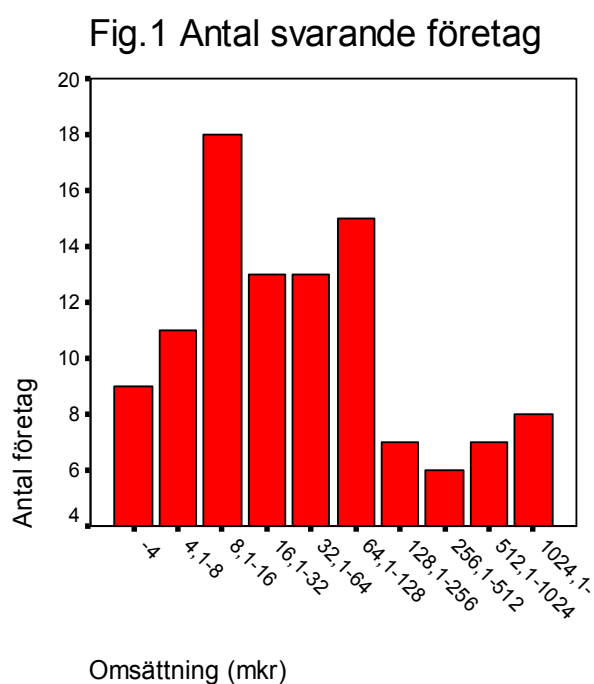
6. Bilaga 1 –Redovisning av enkätdata

I denna bilaga redovisas den enkätdata som samlades in innan djupintervjuerna genomfördes. Sammanlagt skickade 426 enkäter ut till IT-företagens medlemmar. Dessa finns listade på www.itforetagen.se under fliken medlemmar. 108 svar erhöles, vilket medför en svarsfrekvens på drygt 25 %.

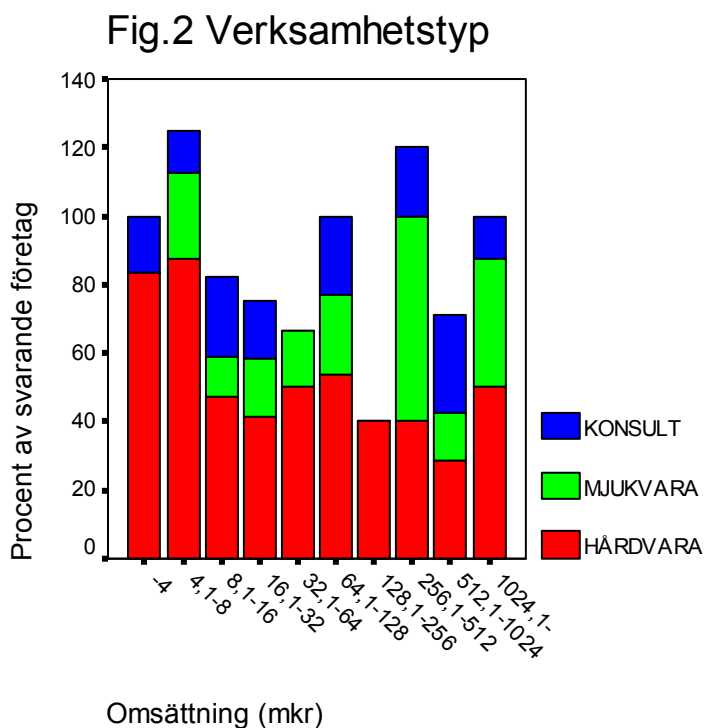
I enkäten fanns både kvalitativa och kvantitativa frågor. Resultaten av de kvantitativa frågorna redovisas i diagrammen nedan. I materialet finns en tydlig bias mot att de svarande företagen säljer till offentlig förvaltning. Detta kan orsakas av att de andra företagen inte tyckte det var lönt att besvara enkäten.

De kvantitativa frågorna bearbetades med hjälp av SPSS. Däremot har endast deskriptiv statistik tagits fram. Den belyser datan, men analyserar den *inte* med hjälp av någon modell, såsom till exempel linjär regression eller klusteranalys. De kvalitativa frågorna analyserades med hjälp av NVivo. Resultatet av denna analys kan inte redovisas kort, eftersom den ger upphov till en stor mängd text. Kort kan man säga att intervjuerna klipps sönder i mindre textbitar som sedan kopplas till olika kategorier. Detta medför att textmassan sväller oerhört.

Den första bilden visar antalet svarande företag uppdelad efter omsättningsstorlek.



Den andra bilden visar de svarande företagen uppdelade efter verksamhetstyp.



Bilderna nummer tre till fem visar huruvida de svarande företagen säljer hårdvara, mjukvara, eller konsulttjänster som är specifika för offentlig verksamhet..

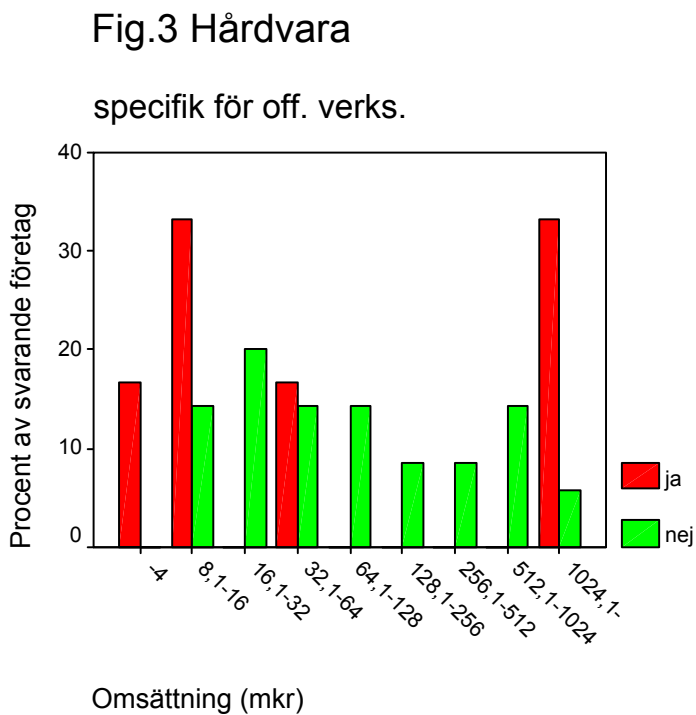


Fig.4 Mjukvara

specifik för off. verks.

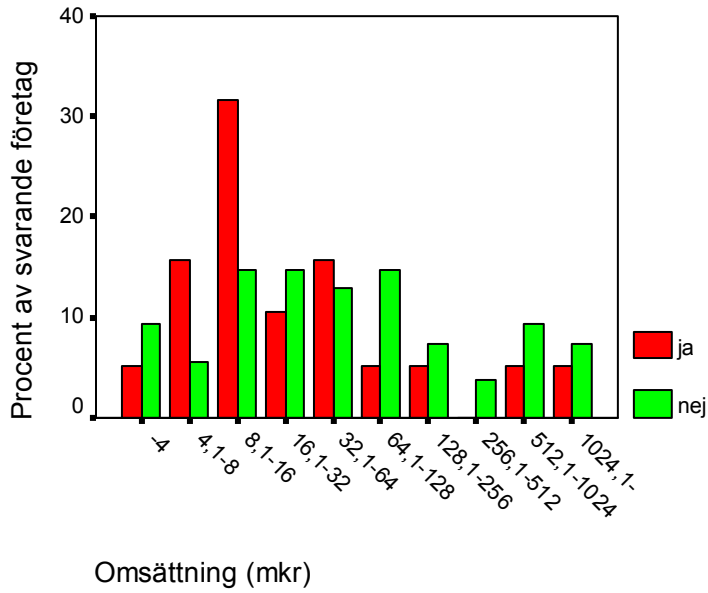


Fig.5 Konsulttjänster

specifika för off. verks.

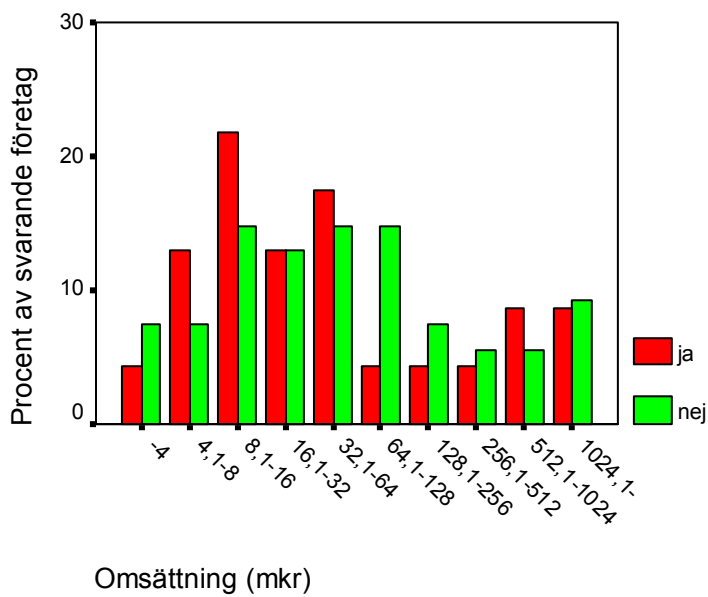


Bild sex visar huruvida företagen använder sig av distributörer. Bild sju visar om företagen samarbetar med andra leverantörer, dock ej distributörer.

Fig.6 Använder distributörer

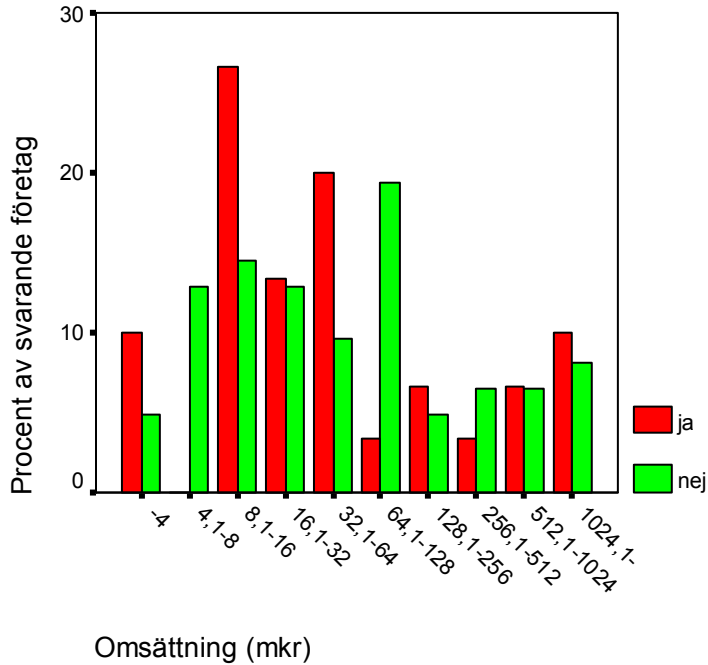
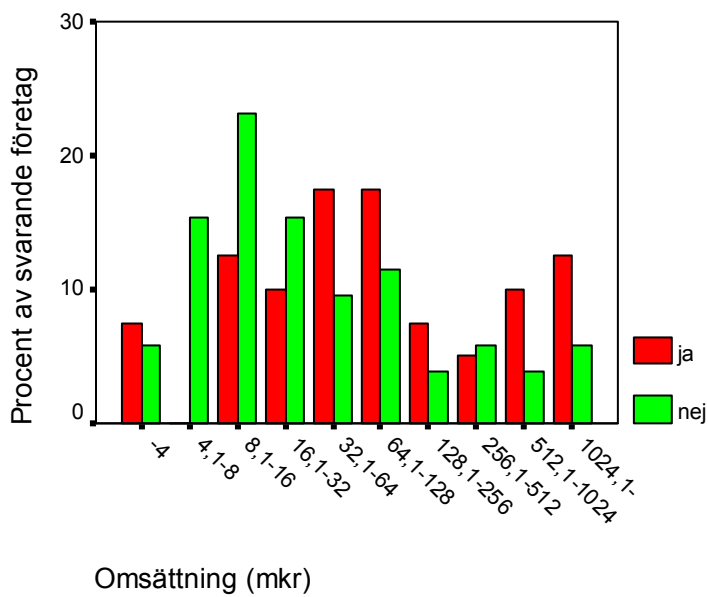


Fig.7 Samarbetar med andra

(ej rena distributörer)



7. Bilaga 2 –Redovisning av djupintervjuer

I denna del av rapporten kommer vi att redovisa fyra stycken intervjuer som gjordes efter det att enkätdata samlats in. *Att just dessa fyra intervjuer valts ut beror på att de väl representerar de tankar, åsikter och idéer som framkom i studien.* Intervjuerna återges inte i sin helhet, utan har rensats från irrelevanta data och strukturerats för att göras mer lättlästa. Sammanlagt gjordes sex djupintervjuer på cirka 2,5 timmar per styck. Genomgående används förkortningen LOU för Lagen om offentlig upphandling.

7.1. Intervju 1 –”Konsulten”

Konsulten har arbetat mer än 20 år med offentlig verksamhet, både inom den och som leverantör. Han har också haft förtroendeposter inom den svenska konsultbranschen.

7.1.1. Köparens krav och LOU

Det köparna måste göra är att ställa krav på den produkt som de köper. Det är dessutom fråga om att ställa höga krav som ska vara väldefinierade. Ju mer definierade kraven är, desto större blir kravet på köparen.

Det finns två vägar att gå, antingen trycker man ut en produkt och skapar ett behov, eller så frågar leverantören kunden vad hon vill ha. När det gäller den offentliga förvaltningen är det i hög grad så att leverantörerna trycker ut produkter som de uppfattar behövs. Förvaltningen är i hög grad passiv.

Anledningarna till detta är att konkurrensen är dålig och att effektivitet inte belönas. Dessutom är den offentliga förvaltningen inte så mycket på bettet som de skulle kunna vara. Det är en fråga om förmåga och förståelse, ”drive”. Det finns inga incitament att vara på bettet eftersom myndighetens vardag är att göra samma sak som förr för mindre pengar, eller att få fler uppgifter och eventuellt mer pengar. Detta medför att 24-timmarsmyndigheten mer ses som ett dekret från ovan. Ulf Hubendick har sagt att skillnaden på öst och väst beror på att konsulter utvecklat administrationen och sedan spritt den kunskapen. Det är i alla fall en del av förklaringen till skillnaden.

LOU fungerar inte bra när det gäller tjänster. Det är svårt att precisera vad man vill köpa och det är i princip leverantören som får tala om för kunden vad han kan få.

”Luddiga frågor ger fel svar, helt enkelt.” Myndigheterna är dåliga kravställare och de gör ofta alldeles för dåliga verksamhetsanalyser. Problemet är helt enkelt att LOU förutsätter att uppdragsgivaren kan definiera tydligt vad han vill ha, tre disktrasor och en skurborste. När det gäller tjänster är det inte så enkelt. Som myndighet för man ta med expertis utifrån som kan hjälpa till att formulera tydliga krav, eller göra en behovsanalys. Det kan dock finnas en fara med att ta in leverantörer som konsulter eftersom det ofta konstruerar lösningar som bara passar på en leverantör. Det blir frågan om riggade upphandlingar. Detta implicerar i sin tur att LOU inte fungerar och behöver ändras.

Det som behövs är utbildningar för beställarna där de får lära sig att göra bättre beställningar och att formulera vad det är de vill ha. En bra definition av ett uppdrag är när fyra oberoende konsulter kan läsa en anbudsförfrågan och komma fram till samma sak. Som det ser ut idag är det ofta alldeles för luddigt. Leverantörerna tror sig ofta veta vad kunden vill ha. Alltför ofta är det behovet detsamma som den lösning företaget själv säljer. I termer av olika lösningar har köparen för lite kunskap om vad han vill ha. Organisationskonsulten föreslår en lösning och IT-bolaget en annan o.s.v. RFV, eller CSN, har genomfört en bra förstudie om vad 24-timmarsmyndigheten skulle innebära för dem. Det visade sig att de fick täckning för 98 % av sina kostnader. Det inbegriper dock inte medborgarnytta som är svårare att mäta.

7.1.2. Varför vissa köpare är bättre än andra

Anledningen till att vissa myndigheter genomfört fler satsningar inom IT och 24-timmarsmyndigheten är för det första att det finns eldsjälar, personer med insikt och sakkunskap. Det är personbundet. En andra förklaring kan tänkas vara den politiska åsikten, vilken syn på medborgaren som makthavaren har. En tredje förklaring är ekonomi. Det handlar om otroliga summor för vissa myndigheter. De har också varit snabbt ute, t.ex. RFV, A-kassorna och PPM m.fl. Det som är positivt med den offentliga sektorn är att när de väl bestämmer sig så finns det alltid pengar. Det är en liten kaka, men den är säker.

Det är dock mycket svårare att säga varför vissa kommuner är bättre än andra. Det handlar förmodligen om att det är ”rätt kommun” på ”rätt plats” i landet. I stora städer drunknar eldsjälarna i en stor byråkratisk maskin. MFO i Stockholm ställer t.ex. inga krav på att de mest basal produkterna ska köpas in elektroniskt. Tjänstemännen är

rädda om sina arbeten. De har arbetat på samma ställe väldigt länge och det finns dessutom ingen politisk vilja.

7.1.3. Bättre behovsanalyser

IT-projekt är ofta projekt som vara länge och som nästan aldrig håller den tid de ska och därmed blir dyrare än planerat. Projekten i sig är en lärprocess och det saknas ofta styrning. De fungerar för lite som ett byggprojekt där leverantören hålls ansvarig om det blir förseningar och fördröjningar. Detta problem skulle kunna lösas om upphandlingarna var väldefinierade. ”VAD är det vi vill uppnå?” Man bör göra ordentliga leveransspecifikationer och göra saker i etapper. Gör först klart det du upphandlat och utöka därefter. Att förlänga projekten blir bara dyrare. Det nyckelord som sammanfattar processerna är att en bra behovsinventering saknas. Det är svårt att lämna en offert om en sådan inventering inte finns. Det finns alldeles för lite standardisering när det gäller formalian.

När det gäller tekniken i sig så har den funnits på marknaden i många år. Det är graden av tillämpning som är otroligt låg. ”Den är minst sagt dålig.” Varför? Det kan t.ex. bero på att det är och upplevs som osäkert. Ta betalningssystem som är elektroniska t.ex. Folk litar inte på det och det är en stor hämsko. Dessutom finns det en bristande insikt om vad effektivitetsvinsterna är. Egentligen borde alla tjänster som är basala och som kan standardiseras bli e-tjänster. Man ska dock komma ihåg att e-tjänster medför stora strukturförändringar och att folk är rädda för sådana.

När en myndighet väl har gjort en bra behovsanalys och bestämt sig för att köpa en tjänst så fungerar det oftast bra. Ett problem är dock att den offentliga sektorn alltid ”står för fiolerna” och den privata sektorn tjänar pengarna. Det handlar om mer eller mindre anonyma massor och när de ska kommunicera så blir det problem eftersom det FAKTISKA behovet ofta hamnar i bakgrunden. Det är inte förrän man ser till det faktiska behovet som en dialog uppkommer och då blir det oftast en ”riggad” upphandling. Behovsanalys gjord i god tid är själva nyckeln med andra ord.

7.1.4. Marknadspotentialen

Marknadspotentialen är oändlig. Hur ska vi kunna mäta den? Det finns ju inte en enda kommun, eller myndighet, som inte skulle kunna använda e-tjänster. Det är frågan om ett mycket stort tal, tusentals miljarder, men det är så stort att vi inte förstår det.

7.2. Intervju 2 – ”Säljaren”

Säljaren har i olika roller arbetat drygt 25 år inom offentlig verksamhet och medverkat i ett flertal olika e-tjänstprojekt.

7.2.1. Det handlar om verksamhetsförändringar

Det är inte teknikfrågor det här handlar om, utan det är verksamhetsförändringar, attityder och organisationsfrågor. De projekt som har lyckats hittills är sådana lösningar som är relativt enkla och där man har kunnat byta ut en liten bit av en existerande rutin. Fler och fler människor arbetar med tjänster.

Tekniken finns där redan. Ett exempel på detta är Tullverket som infört ett elektroniskt ackrediteringssystem för 200 företag så att chauffören slipper de timmar det tar med tullklarering. Nu skickar han, eller hon, bara ett enkelt SMS när gränsen passeras. Det IT-branschen försöker är att göra tjänsterna mer effektiva. Det är dock behäftat med problem. Man måste arbeta i team och bryta upp gamla strukturer. Det blir ett helt annat sätt att bete sig. Det här är alltså ingen teknikfråga, på inget sätt, utan det är processer det handlar om.

Det handlar om att göra om verksamheten. Bankprojekten är små jämfört med den offentliga sektorn. Har bankerna tagit sex år på sig att mogna från 97 – 03, så kommer det att ta runt 15 år för den offentliga sektorn att nå samma penetration på 60 %. Det hänger samman med att det otroligt mycket mer komplext inom offentlig förvaltning. Man har inte samma incitament som de privata företagen har. Förändringsprocesser är mycket svårare. Dessa är både ett stort problem och en stor möjlighet. Det finns stora effektivitetsvinster att göra och det innebär en konkurrensfördel för Sverige. *Den offentliga sektorn skulle kunna vara dragloket för IT-sektorn och för Sverige.* Det handlar om så stora förändringar att det kommer att påverka attraktiviteten för hela landet.

Ett exempel på projekt är M-City i Stockholmsområdet. Här finns dock ett stort problem i form av tröghet i förändringsprocesser. M-City utgår ifrån nuvarande teknik och fokuserar på användarna, involverar dem och s.a.s. ”plockar de frukter som hänger lågt” först. Sedan visar man upp det och kör vidare. Det har däremot varit problem att åstadkomma så mycket förändring i organisationerna som man behöver. Dessutom finns det en rädsla från dem som bestämmer att hamna i tidningarna för att man favoriserar vissa leverantörer framför andra. Sättet man köper tjänster på spelar stor roll och är en del i det som kallas trögrörlighet ovan.

7.2.2. Pilotprojekt måste möjliggöras

Man behöver jobba med små pilotprojekt där man involverar alla parter, användare, beslutsfattare och teknikansvariga m.fl. Ett exempel är hemvården uppe i Norrland som gav samtliga hemvårdare en Nokia Communicator. I den fick de sedan ut information om den patient de kom ut till. De slapp åka in på kontoret mellan patienterna. De som arbetade ute på fältet fick vara med och bestämma hur upplägget skulle se ut. De specificerade hur det skulle göras. Det körs redan i Göteborg och i Stockholm kör man nu en stor upphandling. Den här processen är från 1998-2003. Det har alltså tagit fyra-fem år! Det är här problemet ligger. Vi är så valhänta i att hantera förändringsprocesserna. Det finns faktiskt möjligheter att agera inom ramen för LOU, även om lagen i vissa fall kan anses för rigid. Man riskerar hela tiden att hamna i pressen. Det behövs ledning för hur man gör innovationer tillsammans med leverantörer, utan att hamna i dagspressen. Man måste kunna hantera det så att man inte automatiskt är utesluten från nästa steg.

Det handlar i mycket stor utsträckning om osäkerhet. Vi är på väg att stoppa in våra mjuka tjänster i en kall och hård produkt. Man kommer mycket längre bort från kunden. Det måste ersättas med att kunden involveras direkt i arbetet. Dessutom måste operatören, mjukvaruutvecklaren och hårdvaruutvecklaren vara med. *Man ska öppna de svarta lådorna.* Spelreglerna måste tillåta innovationer med leverantörerna. Det är olyckligt att det blir trixande kring lagen. Det borde finnas ett undantag för *innovativa situationer*. Vi är tyvärr väldigt mycket kvar i att man upphandlar en teknisk lösning när det egentligen handlar om att köpa en process. Vårt regelverk är dock konstruerat på 1940-talet. Vi styr som om vi var kvar i industriåldern.

Det händer nästan aldrig att de här frågorna lyfts till strategisk nivå, t.ex. en generaldirektörsnivå. Jag arbetar endast med en potentiell kund på den nivån. Då handlar det om att lyfta [...] medborgarnytta. Det är det som är det politiska mandatet som vi som leverantör måste backa upp och stödja. Vi måste omvandla burkar och plåtlådor i tjänst mot medborgarna och därmed öka attraktiviteten för innevånarna. Det är väldigt svårt för politiker att tala om effektivisering. Då har vi tidningarna där igen. Titta på vad som händer med Norrtälje sjukhus.

7.2.3. Den offentliga verksamhetens problematik

De statliga verken har lite lättare för att prata om effektivitet. Det är inte lika känsligt som i en kommun där den lokala förankringen är så mycket djupare. Statliga myndigheter har lättare att resonera om effektivitet. I grunden är det dock samma dilemma. Det som är bra med den offentliga sektorn är att det är lättare att vara långsiktig. Det finns ingen kvartalsekonomi på samma sätt. Det kan dock också ses som att de inte har incitament att göra någonting snabbt. Det negativa överväger nog tyvärr ofta. Problemen med att sälja till offentlig förvaltning är dels upphandlingslagstiftningen, dels valhäntheten. Det finns alldeles för mycket förvaltning och för lite förnyelse. Man är betydligt mycket sämre på att hantera förändringsprocesser jämfört med den privata sektorn.

Problemet som den offentliga sektorn har är att de inte klarar av att se hur tekniken kan hjälpa dem, men ofta vet de vad de vill göra. Båda sektorer måste tänka in i varandra. Det fungerar inte så bra som det skulle kunna. Teknikerna möter vårdpersonalen. I de bästa fallen finns det en IT-avdelning som brygger över, men det är inte alltid. *Vi har ett krav på oss från IT-branschen att lära oss att fånga gäddorna. Då måste vi först lära oss hur gäddorna tänker.*

Svenska regeringen har varit extremt tydlig genom Gunnar Lund som säger att det handlar om en reovering av den offentliga sektorn. Det är inte frågan om en 24-timmarsmyndighet, utan en förnyelse av den offentliga sektorn. Däremot finns det bara några få organisationer, som öar, med eldsjälur som vågar ställa sig upp och stå bakom, sätter sig själva i pant, och genomför förändringar. Det finns ansatser som är bra. Ta Statskontorets lista över tjänster som berör flest människor och kör pilotprojekt inom några av dessa. Involvera även kunderna och visa upp projektens både bra och dåliga sidor. Var öppna och låt alla leva med i processen. Dölj inte det

dåliga. Det handlar om att ta död på spöken genom att tända ljuset. Eldsjälarna kan inte stå ensamma. De måste ha en ledning bakom sig som är beredda att sticka ut halsen och våga ta risker även om det blir motigt.

När det gäller standarder är det viktiga att bestämma sig för vilken som gäller. Det finns redan många, men man måste välja ut några. Ta ID-handlingar, det måste finnas en som gäller över hela linjen. Det fungerar inte om medborgarna ska ha flera olika.

7.2.4. Marknadspotentialen

Marknadspotentialen är gigantisk. Det handlar om den offentliga sektorns renovering. Det kommer att outsourcas. Små kommuner kommer att upphandla hela processen. Det handlar om många många miljarder. Det handlar om AB Sveriges konkurrenskraft och att klara av att hålla nivån uppe trots att det är färre personer sysselsatta.

2013 borde det vara en helt annan struktur i den offentliga sektorn. Regionerna blir regioner och kommunerna blir filialer till dessa. De stora sjukhusenheterna är ett bra exempel på detta.

7.3. Intervju 3 – ”VDn”

VDn har en bakgrund som ingenjör och har arbetat i många år med IT-konsulttjänster både inom privat sektor och offentlig verksamhet.

7.3.1. Utvecklingen de senaste åren

De senaste åren har varit tuffa för företaget. De har anpassat sig till marknaden och ändrat erbjudande och kostnader. Samtidigt har man förändrats kundbilden och numera tar myndigheter och offentlig sektor en större roll än tidigare. Dessutom har den andra delen, framförallt finansbranschen, sjunkit undan.

Marknaden har svängt mycket från att vara ”hypat” till att idag vara vardagsmat. Det var stort och svårt och det fanns ingen kompetens riktigt. Kunderna hade ingen egen kompetens. Sedan under tiden har man byggt upp egen kompetens och man sköter idag mycket själva. Tidigare köpte man helhetslösningar, numera är det framförallt frågan om specialiserade uppdrag. De köper in team från olika konsultföretag. Bank

var tidigt ute, liksom resebranschen. De andra har följt efter även om det har gått långsamt. Det gör att man idag har olika mycket erfarenhet.

Företaget har idag cirka 30 % av omsättningen hos offentlig förvaltning. Det har tredubblats på 4 år. VDN räknar med att det kommer att öka ytterligare. Det beror på att företaget har riktat om sin försäljning mot offentlig förvaltning, men också på att myndigheterna har andra behov, särskilt med tanke på 24-timmarsmyndigheten. Offentlig sektor är sist ute med "det här". De är inte alltid först, om man så säger. Den privata sektorn är snabbast och det är först nu företaget börjar märka att myndigheterna stramar åt på IT-sidan. Tidsperspektivet hos offentliga myndigheter har en helt annan investeringscykel än företagen. De har gjort mycket stora investeringar i IT, framför allt sedan 24-timmarsinitiativet togs. Offentliga myndigheter har nått så långt att de tycker att medborgarna lika gärna kan göra jobbet själva.

7.3.2. Det handlar inte om teknik

Det är inte tekniken som är problemet. Det är det lätta i det här sammanhanget. Det är arbetssätt och kultur som är det. Tekniken är en otroligt bra katalysator att bryta upp strukturer och skapa transparens. Man bryter upp väggarna på företagen. Detta skapar förväntningar ute hos kunderna. Man ska kunna ta reda på varför man inte har fått sitt barnbidrag en söndagsnatt om man vill det. Det är en slags "realtidsekonomi" som ställer stora leveranskrav på organisationerna. Man måste kunna ta hand om alla ansökningar om t.ex. bygglov, som i vissa kommuner tar sex månader att handlägga. Öppnar man upp på Internet så lär ev. köer växa mycket. Det är alltså sättet att arbeta man måste komma åt. Det handlar om förändringshantering, medan tekniken bara är ett suveränt redskap att tvinga fram nya strukturer. Däremot är det lätt för människor att fokusera på systemen, medan det handlar om ens eget sätt att tänka.

Idag ligger problemen framförallt kring LOU och beställarkompetensen. Båda dessa är enormt viktiga. Företaget säljer enormt mycket på personliga kontakter. På den offentliga sidan är det helt andra regler som gäller. Förra året kom ett stort genombrott när företaget vann en stor upphandling till X-myndigheten, trots att de var 50 % dyrare. Företaget lärde sig mycket på det och fick en ökad pondus. Därefter fick man ett ramavtal med Statskontoret och det funkar riktigt bra. Avtalet öppnar många

dörrar. Det har helt enkelt blivit lättare att göra upphandlingar. Helt plötsligt började förfrågningar rasa in i brevlådan och det är ett lyft.

På X-myndigheten har det funnits en otroligt god beställarkompetens. De har tagit in konsulter som agerar beställare. Sådan här projekt är enormt komplexa. Det blir ofta förseningar och kostnadsökningar. Det är knepigt. Man arbetar med en verksamhet som är föränderlig. Nya krav uppkommer. De man ser att man vill göra i början behöver inte vara det som blir resultatet. Här krävs det en stark och tydlig beställare. Hos andra myndigheter har man inte det och där fungerar det inte riktigt lika smidigt.

7.3.3. LOUs problematik och tröghet i systemet

LOU är enormt knepig. Företaget har arbetat mycket med att sätta sig in i den. Myndigheterna är mycket tuffare idag. De får så enormt mycket flera anbud och det gör att de granskar anbuden hårdare. Det finns till och med konsulter som arbetar med att tolka LOU. Företaget har upparbetat kompetens kring LOU själva och genom kunderna. Har man gjort många upphandlingar så lär man sig. Med Nutek har Företaget en lång relation, men relationer medges inte i LOU. Man lär känna dem när man är där och arbetar på dagarna. Formellt sker dock upphandlingar på ett korrekt sätt. På den privata sidan har företaget blivit bättre på att delta i upphandlingar och när de offererar. Man har helt enkelt fått möjlighet att träna på myndigheterna, vilket ger ”spinn-off-effekter” på den privata sidan.

LOU sätter stora hinder i vägen. Förmodligen behöver både myndigheter och företag få utbildning i hur LOU fungerar och bl.a. visa hur Statskontoret fungerar. Det gäller för leverantörerna att sprida budskapet för hur de ska agera. Det är en stor tröskel. Under många år var det få företag som struntade i att lämna in anbud till offentlig förvaltning. Det var enklare och trevligare att arbeta med privata företag. Därmed fick inte myndigheterna alltid den bästa kompetensen. Idag är det däremot annorlunda.

Det som är negativt med LOU är att lagen är ganska rigid. Problemet är att man inte alltid får det man behöver. När man väl kommer in i projektet så ser man att vi behöver något annorlunda. Då måste man göra en ny upphandling enligt LOU. Det är stökigt att gå runt det och det tar kanske sex månader att lösa en sådan situation. I 90 % av fallen blir det förändringar. ”Man tror att man behöver en bil med fyra hjul, men vi har ju tre barn och en schäfer också. Vi behöver en kombi. Och i år ska vi ju åka

ända ner till Paris. Jag skulle nog behöva en minivan egentligen och så växer det. Sedan kanske man ska ha med sig tre cyklar också.” Ska man göra upphandlingar då så tar det tid och samtidigt förändras omvärlden, genom att t.ex. enheten försvinner, slås samman, eller isär. Det händer hela tiden. Det man måste göra då är att tolka LOU och försöka utöka uppdraget.

Ett annat hinder är trögheten i systemet. Det handlar om människors arbete. Det är ingen som vill rationalisera bort sig själv. Vissa känner sig helt enkelt otryggt. Medborgaren lär sig lika mycket om systemet som de som arbetar med det på myndigheten. ”Behövs jag då?” Då handlar det om att myndigheten börjar arbeta med service kring mer komplexa saker som man inte kan göra själv. ”Du vet, man kan flyga till månen. Det är inte tekniken som sätter gränserna. Man kan göra i princip vad som helst.”

LOU är ett hinder. ”Om inte den fanns så skulle det vara mycket enklare.” Företaget har en myndighet som de har arbetat med under det avtal man har med Statskontoret. ”Nu vill de fortsätta arbeta med oss, men de får inte.” Det går utanför Statskontorets snäva områdesindelning och certifieringen gäller bara ett av företagets sju-åtta områden. Ska de göra det så måste de göra en ny upphandling. De har försökt hitta en väg att lösa det här i ett par månader. Det verkar dock som om det kommer att lösa sig. Så är det oftast, men det krävs stor kreativitet. Att man kanske arbetar som underleverantör till ett annat företag. Man får vara kreativ, men man får lägga ganska mycket energi på det.

Myndigheterna är rädda för att göra fel. De kan vara oroliga för att ens träffa oss i vissa lägen. Eftersom upphandlingarna har blivit en så ”het potatis” så är man på sin vakt. De som förlorar begär ut upphandlingsdokumenten och går sedan till Länsstyrelsen i vissa fall. De attackerar och ser om någon part gjort något fel. Då får man göra om upphandlingen. Alla är väldigt rädda. När upphandlingen pågår så svarar de inte ens i telefonen. Vi har också vunnit upphandlingar i ett skede där myndigheten sedan inte vågat upphandla oss igen av risk för att kritiseras för att favorisera ett företag. Dessutom blir priserna och ”tänket” offentligt. Det är detsamma som att ge bort affärshemligheten. Det tänker man oerhört mycket på när man lämnar in offerten. Det går däremot inte att få konfidentialitet. Däremot kan det hända att man kommer överens med myndigheten att inte lämna ut alla detaljer kring t.ex. priset.

7.3.4. Kundsamverkan och offentlig verksamhets fördelar

Det sker en ständig samverkan med de kunder företaget har. Man har också kontakter med Statskontoret. Det har till och med funnits myndigheter som varit oerhört intresserade, men som har ett jätteproblem. ”De första de nämnde var: ’Vi vet inte hur vi ska upphandla er. Vi vet inte hur vi ska köpa er.’ Det var deras första problem.” LOU är en fördel när man kommit in som vi har gjort, ”men är man utanför så är det en stor mur.” Lagen är däremot nödvändigt för att skapa rättvisa och få fram ett bra pris och kvalitet t.ex.

Företaget har en god bild av vad offentlig förvaltning efterfrågar, eftersom de arbetar med så många myndigheter. Dessutom finns det mycket information i det som Statskontoret säger om 24-timmarsmyndigheten. Det är där väldigt stor del av utvecklingen ligger. Dessutom finns det ett antal prenumerationstjänster som man kan köpa så att man regelbundet får information om nya upphandlingar. På så sätt får man reda på vad olika myndigheter efterfrågar. VDN kontrollerar detta ungefär varannan dag. Ju fler gånger man är med i upphandlingar desto fortare går det. Företaget har färdiga mallar som man använder när man skickar in en offert till en upphandling.

Det som är positivt med offentlig förvaltning som köpare är framförallt 24-timmarsmyndigheten att Sverige ska ligga långt fram. Det finns en bra infrastruktur i botten. Det finns en otroligt stor rationaliseringspotential. Hos företagen säger man att kunden får göra jobbet själv. Detsamma gäller myndigheterna. Tänk så bra det vore om man kunde komma åt de datasystem som finns själv. Det enda myndigheten idag kan göra är ofta att skicka en blankett om man ringer till dem. Den kan man ofta hämta ner själv från Internet. ”Varför kan inte jag själv kolla hur mycket pengar jag får från Försäkringskassan vid föräldraledighet?” Detsamma gäller deklARATIONER. Det finns alltså en stor rationaliseringspotential.

7.3.5. Vad forskningsvärlden kan göra

Det forskningsvärlden kan göra är att lyfta fram den tröghet som finns i systemet än från leverantörerna. Det är intressant att belysa varför myndigheterna inte kommit längre, om det handlar om arbetstillfällen, eller annat. Det är bra att skapa debatt kring det. Det är inte idéer kring nya lösningar som behövs.

7.4. Intervju 4 – ”Den seniore rådgivaren och medarbetaren”

Den seniore rådgivaren har varit VD i IT-bolag och arbetat under många år i branschen. Under intervjun medverkade också en av rådgivarens medarbetare. Båda arbetar idag med IT och e-tjänster som framförallt rör dokumenthantering.

7.4.1. Standarder behövs

Det tydligaste behovet som finns för att öka innovationsförmågan är standardisering. Jämför Sverige med Danmark och Norge där man kommit längre! I Norge har man gått hårt fram när det gäller en arkivstandard där man underlättar för utväxling av info mellan olika myndigheter och medborgaren. Man slipper tekniska problem genom detta. I Danmark har man valt att hårdare än svenska Statskontoret begränsat antalet alternativ som förvaltningen har att välja mellan. Det kallas FESD och man valde då tre leverantörer som myndigheterna har att välja mellan utan att göra någon upphandling. I Sverige handlar det om ett hundratal företag som Statskontoret tecknat avtal med.

Möjligheten att bygga standardiserade kopplingar ökar när man bara har tre alternativ att välja mellan. Det kommer också att öka innovationsförmågan, eftersom lösningarna blir enklare att bygga och risken mindre. Det är pinsamt att konstatera att Statskontoret inte har någon som helst dialog med sina nordiska motsvarigheter, säger rådgivaren. Myndigheterna har ingen som helst kontakt med Norge och Danmark. Det finns ingen ambition att tvinga svensk offentlig förvaltning till en standardisering. De verkar snarare ha något slags egenintresse i att standardisera så lite som möjligt.

7.4.2. Revir och upphandlingsproblematik

Det är att riva ner revir som 24timmarsmyndigheten handlar om. Det är inte säkert att myndigheterna vill detta. Det är samma krafter bakom detta som de som gjorde att Sverige sa nej till Euron. Det är svårt med samordning i hela Sverige mellan olika myndigheter. Det är heller inget som är specifikt för offentlig sektor. Det är samma ovilja att förändra och utbyta erfarenheter mellan branscher i det privata näringslivet. Man måste helt enkelt tvinga fram den här typen av förändring. I offentlig sektor måste den komma från regering och riksdag.

Väldigt många människor vill hellre skapa rutiner än följa andras. På det sättet tror jag att det är en klart kulturell fråga, menar rådgivaren. Anledningen till att standardisering ökar innovationsförmågan och tillväxten inom ett område är att inträdesbarriärerna sänks radikalt.

Det är enormt mycket arbete för en myndighet att göra en upphandling och utvärdera 200 lämnade offerter och först därefter lägga energi på införandet. Alla är dock överens om att det är detta som är det viktigaste, men då är myndigheterna slutarbetade. I Norge finns en färdig kravspecifikation. En standard liknande den som finns i Norge är på väg att tas fram i Bryssel. Det ska dock tilläggas att det finns en del inflexibilitet i det norska tänket.

7.4.3. Statskontoret tar inte steget fullt ut

Att ha ett standardiserat upphandlingsförfarande är bra, medan Statskontoret inte vågade ta steget fullt ut och begränsa antalet leverantörer. Ta Stockholms läns landsting som exempel. De gjorde nyligen en upphandling som slutade med 104 leverantörer. Man måste annonsera i kataloger för att kalla företagen till stora möten. Det kostar. Man har bränt 50.000 innan man vet om man är med på resan, säger rådgivaren.

Statskontoret verkar inte ha gjort något offensivt urval. Det är nog bara de som inte har uppfyllt formkraven som inte har kommit med. I Danmark har man valt lösningar som innehåller många olika anpassningsmöjligheter. I Norge har man gått den andra vägen och sagt att leverantörerna ska kunna det här och det här och det här. Därefter är det upp till varje myndighet att välja vad man vill ha inom denna ram. Ingen av länderna har lagt en standard för hur själva verksamheten ska bedrivas. Det handlar t.ex. om att man ska kunna skicka dokument med e-post och att man ska kunna sätta diarienummer på ett visst sätt. Det är reglerat på cirka 500-1000 olika krav som leverantörerna måste ta ställning till EN gång. Man lär sig det och sedan tar man med sig det.

7.4.4. LOU och upphandlingskompetens

LOU saknar standardkomponenter och är korkad på det viset. Dessutom är kompetensen kring LOU mycket skiftande inom olika delar av offentlig verksamhet..

Man hamnar i att välja på kriterier som är dåliga, t.ex. pris. Upphandlingar som löst skrivna är det ingen idé att offerera på eftersom den myndigheten ändå kommer att vara tvungna att välja på pris och inte den lösning som de tycker bäst om. LOU är ett regelverk som är EU-grundat där man har att ta hänsyn till sydeuropeisk korruption. Det blir en helt ohållbara situation här i Sverige, men LOU har en god ambition. Det besvärande är att man inte får ha någon dialog, inte ens kompletterande frågor. Det är dumt. Upphandlaren förväntar sig att kunna läsa sig till allting och de missar den inläring som upphandlingen faktiskt kan innebära.

Ett problem är att myndigheter inte förstår att de kostar att delta i en upphandling. Man accepterar inte det hur många gånger som helst. De kan inte ens säga ”Ni ligger helt fel i pris.”. Offentliga myndigheter får inte lov att göra så. Det är frågan om en del dyrköpta erfarenheter från den privata sektorns. Vi har också lärt oss när det är värt att lägga ner arbete på en offert. Vi offererar inte till för små myndigheter, säger medarbetaren.

Det finns stora myndigheter som har god kompetens att hantera upphandlingsprocessen. Det handlar om att de ska kunna formulera sina krav väldigt tidigt och väldigt tydligt. Myndigheterna har fått lära sig hur de ska upphandla och agera. De får däremot inte lov att säga att de ska köpa en viss produkt. Det blir ett slags kodspråk där myndigheten blir väldigt specifik på vissa krav och vi måste lära oss att förstå det. På detta sätt går de runt LOU när de vill ha en viss lösning.

Det är inte realistiskt att varje offentlig enhet ska ha denna kompetens som det innebär att göra repetitiva upphandlingar. Det är delvis frågan om upphandlingskompetens och krav på 24h-myndigheten. Har man inte haft ett sådant system förr är det svårt att ställa krav på hur ett sådant system ska se ut. Det handlar också om revir. Det är svårt att lyckas för myndigheten då. Det är frågan om upphandlingskompetens, teknisk kompetens och kompetens kring verksamhetsutveckling.

Det är inte alltid de mest drivna verksamhetsutvecklare som sitter på en kommun, tyvärr. Det är ofta mycket tunn is att gå ut på. Det handlar om folks beteende och att förändra detta. De står med ganska dålig rustning inför omvälvande förändringar, menar rådgivaren.

Det är för dåligt med dialog när man säljer till offentliga myndigheter. Det saknas plattformar för kontakt mellan leverantörer och myndigheter. Det är inte en sidas fel och för mycket David och Goliat. Det borde finnas t.ex. mässor eller andra former för utbyte. Begränsar man antalet partners så blir den dialogen enklare. Ta samarbetet Telia – Ericsson.

Ett annat problem är att det finns för lite pengar inom den offentliga sektorn. Standardisering löser detta. Det blir en enorm prispress om man har en lösning som kan användas på flera ställen. Man väljer ofta en billig lösning som cementerar det nuvarande arbetssättet istället för att ge utrymme för förnyelse.

Det finns en övertro på att billigt är bra inom offentlig förvaltning. Tvingas vi leverera en lösning för en halv miljon istället för en och en halv miljon där vi i det senare fallet skulle kunna hjälpa till att rationalisera bort 10 personer så framstår det som fullkomligt korkat ur ett företagsekonomiskt perspektiv, säger rådgivaren. Det är ofta stora myndigheter som har en budget som gör att de kan tänka större. Små organisationer kanske inte kan dra den fulla nyttan av en effektivisering. Det är svårt att ta bort 0,25 tjänster.

7.4.5. Finansieringsproblematik och marknadspenetration

Med en annan typ av finansiering skulle den privata sektorn kunna ta fram nya lösningar snabbare. I Sverige är det ovanligt att myndigheter samarbetar med den privata sektorn för att ta fram nya lösningar. Den egna verksamheten anses vara rätt så unik i Sverige. Det är det som gör att det danska exemplet är så intressant. I Danmark finns det också exempel på att olika myndigheter går samman och gör en gemensam portal för t.ex. arbetssökande. Det blir då en slags garanti för leverantörerna att det kommer att ske avrop på ramavtalet. Det danskarna har gjort är en slags kundfinansiering eftersom de mer eller mindre garanterar köp av produkter som uppfyller kraven. Det är med andra ord garanterat att det blir avrop för de tre leverantörer som valts ut.

Det är svårt att nå igenom i den svenska marknaden, menar rådgivaren. Ta arkiv- och dokumentmässan. Det dyker ju inte upp några beslutsfattare från offentlig sektor på en sådan mässa, utan det blir en massa arkivtomtar som går runt och kollar. Det här borde verksledningen ta tag i. De borde utsättas för större press av regering och

riksdag. Då skulle de kanske gå ut och se på lösningar för att nå nya mål. Idag finns det i princip ingen nyfikenhet. Det finns inget forum för det heller.

Det behövs mer genomlysning av upphandlingars resultat. Hur mycket implementering lyckas man uppnå? Varför?

När det gäller kundfinansierad utveckling finns det ofta ett motstånd hos myndigheterna. De förstår inte varför de ska vara programvaruleverantör och varför det de köper ska bli ett generellt system som kan säljas till andra. Marknaden ser inte alls ut på det sättet inom offentlig förvaltning just nu. Det är ingen som vill vara med och dela kostnader. Det finns för lite möjligheter till alternativ finansiering eftersom allting måste gå genom budgeten.

Den offentliga förvaltningen har alltid ett förändringsbehov när de börjar titta på nya lösningar. Ofta är det en kombination av verksamhetsförändring och IT-lösningar. Tekniken driver inte fram förändringar, utan bara möjliggöra dem. Det är folks behov av information och förutsägbarhet i relationen till myndigheten som gör att de väljer att genomföra den här typen av förändring. De drivkrafter som finns är framförallt informationsbehov, att få svar direkt, självbetjäning och effektivisering. Varje individ vill styra över sin kontakt med myndigheten så mycket som möjligt. För medborgaren finns det ofta ingen logik bakom att kontakten med myndigheterna ser ut som de gör. Problemet på den offentliga sidan är att man är mindre kundorienterad än på den privata.

7.4.6. Marknadspotentialen

Marknadspotentialen är stor, men den är inte tillgänglig. Den måste bli mer tillgänglig. Dessutom kommer väldigt många som arbetar inom den offentliga sektorn att gå i pension de närmsta åren. Används hälften av den kostnaden till rationaliseringar åstadkoms enorma effektiviseringsvinster. När man bygger upp mer datoriserade flöden så dokumenterar man de processer som finns. När de som utför arbetet manuellt går i pension så skapas problem. Detta borde vara en pådrivare.

20 % av de anställdas tid, över olika branscher, går åt till att handtera information på ett ineffektivt sätt. Samlar man informationen i elektroniska system så minskar den procentandelen väsentligt. Det borde gå att jämför med banktjänster där en transaktion i princip är gratis på marginalen.

8. Referenser

Anderson, James C. och James A. Narus. 1999. *Business Market Management – Understanding Creating, and Delivering Value*. Upper Saddle River NJ: Prentice-Hall.

Cravens, David W. 1997. *Strategic Marketing*. Chicago: Irwin.

Ford, David redaktör. 1997. *Understanding Business Markets and Purchasing*. London: Thomson Learning.

Latour Bruno. 1996. *Aramis –Or the Love of Technology*. Cambridge Mass: Harvard University Press.

Latour, Bruno. 1998. *Artefaktens återkomst –Ett möte mellan organisationsteori och tingens sociologi*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.