



INSTITUTIONEN FÖR HUMANIORA,  
UTBILDNING- OCH SAMHÄLLSVETENSKAP

# UTMANINGSRÄTTEN

---

**- kejsarens nya kläder?**

Aina Rundgren

Handledare: Jan Olsson

Seminariedatum: 2013-01-17

Statskunskap C  
*Självständigt arbete 15hp*

## **ABSTRACT**

*Title: The right to Challenge – the emperor's new clothes?*

*Writer: Aina Rundgren, autumn term 2012*

*Supervisor: Jan Olsson*

The purpose of this essay is to investigate the policy proposal The right to Challenge (utmaningsrätt) and the political motivation that has been used to implement it, as well as the result of it. The focus is on a case study of the implementing in Örebro municipality. Moreover, a comparative study is done to investigate the differences and similarities between Örebro and other municipalities that have chosen to implement The right to Challenge.

The main question in this essay is *How did Örebro's municipality implement it and what was the result?* There is also four minor questions: How was The right to Challenge motivated and what hopes did the politicians have for it? What has The right to Challenge so far contributed with in Örebro municipality? What do the entrepreneurs think about their opportunity to challenge the municipality? What similarities and differences exists between Örebro and other municipalities that have chosen to implement The right to Challenge?

The results that are presented in this essay generate conclusions that the implementing of The right to Challenge was motivated with arguments that it will result in increased diversity, improved efficiency, and reduced costs. This has however not been the case since very few challenges have been submitted, most likely due to a lack of promotion. The similarities are many when the results in Örebro and the other municipalities are compared, the only outlier is Uppsala. The divergence seems to be caused by the fact that Uppsala, in difference from the other municipalities, chose to hire a process manager specifically to help implement.

The implementing of The right to Challenge is followed by many problems, both in how it is constructed and how it is executed. Tendencies also show that The right to Challenge contains a symbolic value that is based on ideology.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	1
1.1 Problemformulering och syfte	1
1.2 Grundfråga och delfrågor	1
1.3 Metodiskt tillvägagångssätt	2
1.4 Material och avgränsning	3
1.5 Reliabilitet, validitet och generaliserbarhet	4
1.6 Centrala begrepp	5
1.6 Disposition och kapitelindelning	6
2. FORSKNINGSLÄGE OCH ANALYSBEGREPP	7
2.1 New Public Management	7
2.2 Marknadisering	8
2.3 Motstridigheter och problem med NPM och marknadisering	10
2.4 Utmaningsrätt – en marknadiseringsåtgärd	11
2.5 Implementering som analysbegrepp	13
3. IMPLEMENTERINGEN AV UTMANINGSRÄTT I ÖREBRO	14
3.1 Fördelar och nackdelar med utmaningsrätt i Örebro	14
3.2 Implementering av utmaningsrätt i Programnämnd Samhällsbyggnad	15
3.2.1 Den formella processen	15
3.2.2 Den politiska processen	17
3.2.3 Vad blev utfallet?	21
3.3 Implementering av utmaningsrätt i Programnämnd Social välfärd	23
3.3.1 Den formella processen	23
3.3.2 Den politiska processen	25
3.3.3 Vad blev utfallet?	26
3.4 Utmaningsrättens framtid i Örebro	28
3.5 Företagares syn på utmaningsrätten	31
4. KOMPARATIVA STUDIER	32
4.1 Uppsala – det goda exemplet?	32
4.1.1 Implementering av utmaningsrätt i Uppsala kommun	32

4.1.2 Uppsalas utmaningar	35
4.1.3 Uppsala och Örebro – en jämförelse	37
4.2 Enköping, Ragunda och Stockholms läns landsting	38
4.3 Politisk majoritet, införandeår och antal utmaningar	40
5. ANALYS	43
5.1 Implementeringsanalys	43
5.2 Analytisk tolkning av resultaten	46
6. SLUTSATS	49
6.1 Resultat	49
6.2 Slutsatser	50
6.3 Personliga reflektioner	52
REFERENSER	54
Bilaga 1 – Intervjufrågor	60

# 1. INLEDNING

## 1.1 Problemformulering och syfte

De senaste decenniernas trend av New Public Management har inneburit en omfattande marknadsiseringsprocess. Ett flertal olika möjligheter för utomstående aktörer att ta över driften av offentliga verksamheter har skapats. Intraprenad, entreprenad, avknoppning och kundval är alla exempel på former av privatisering, och framför allt marknadsisering, som numera är allmänt vedertagna. Det senaste i raden av alternativ är utmaningsrätten, en möjlighet för aktörer att utmana kommunen om driften av offentlig verksamhet. Vad denna utmaningsrätt kan erbjuda, samt vilka problem den löser som ingen av de andra alternativen kan är enligt mig dock något diffust, vilket bidrar till att fenomenet är intressant att studera närmare.

Det finns i dagsläget tämligen omfattande forskning kring New Public Management och dess inverkan på samhället, samt även marknadsiseringen som en del av den övergripande teorin. Däremot råder det stor brist på studier av den form av marknadsisering som denna uppsats har för avsikt att studera närmare, nämligen utmaningsrätten. Än så länge är det förhållandevis få kommuner och landsting som valt att implementera utmaningsrätten, men eftersom fenomenet sprider sig och blir allt vanligare är det angeläget och relevant att studera denna specifika marknadsiseringsåtgärd mer djupgående. Syftet med uppsatsen är därför att försöka förstå och förklara vad utmaningsrätten är och vad den bidrar till, samt anledningen till varför politikerna fattar beslut om att implementera möjligheten.

Uppsatsen genomförs med fokus på implementeringen av utmaningsrätten i Örebro kommun, där den tidigare borgerliga koalitionen valde att införa möjligheten i etapper, med start år 2008. Kommunen är en av ytterst få som valt att endast implementera utmaningsrätten inom specifika programområden, istället för inom samtliga kommunala sektorer, vilket har bemötts med blandad respons. Det faktum att ett av de partier som förhöll sig kritiska till införandet, Socialdemokraterna, sedan valet 2010 ingår i den styrande koalitionen i Örebro utan att ha krävt utmaningsrättens avskaffande har också lett till reaktioner. Även dessa två händelser har bidragit till intresset att studera fallet närmare.

## 1.2 Grundfråga och delfrågor

Huvudfrågan i denna uppsats är: *Hur gick implementeringen av utmaningsrätten i Örebro kommun till, vad blev dess utfall och varför?* För att besvara frågan så bra som möjligt krävs

ett antal delfrågor. Hur motiverades implementeringen av utmaningsrätten från politiskt håll och vilka förhoppningar fanns? Vad har utmaningsrätten bidragit till i Örebro kommun fram tills idag? Hur ser privata aktörer på möjligheten att utmana kommunen? Vilka likheter och skillnader finns mellan Örebro och andra kommuner som valt att implementera utmaningsrätten?

### 1.3 Metodiskt tillvägagångssätt

Denna uppsats bygger på en fallstudie som redogör för implementeringen av utmaningsrätten i Örebro kommun. Utifrån en politisk kontext är det intressant att studera just Örebros implementering av fenomenet, då Örebro idag styrs av en koalition bestående av tre partier varav ett mycket kritiskt till utmaningsrättens införande. Kommunen är även ett lämpligt studieobjekt utifrån det faktum att ett flertal likheter mellan Örebro och övriga kommuner som valt att implementera utmaningsrätten återfinns.

Uppsatsen har genomförts med kvalitativ metod genom semistrukturerade informantintervjuer<sup>1</sup> med ett antal utvalda nyckelpersoner som på olika sätt varit involverade i implementeringen av utmaningsrätten i Örebro. Besöksintervjuer har genomförts med Staffan Werme, folktoppartistiskt kommunalråd och pådrivare vid införandet av utmaningsrätten i Örebro, Murad Artin, vänsterpartistiskt kommunalråd och oppositionspolitiker, Björn Sundin, socialdemokratiskt kommunalråd och ordförande i Programnämnd Samhällsbyggnad, Anneli Sirsjö, Svenskt näringslivs regionchef i Örebro och slutligen Isabell Landström, programdirektör för Social välfärd. Intervjuerna pågick mellan 30 och 45 minuter och intervjufrågorna som ställdes återfinns i *Bilaga 1*. Utöver intervjuerna har ytterligare material, i form av offentliga handlingar, använts för att skapa en fullständig bild av utmaningsrättens implementeringsprocess och utfall i Örebro. Fallstudien avslutas med en redogörelse för företagarnas syn på införandet av utmaningsrätten.

För att en jämförelse av resultaten som framkommer i fallstudien ska vara möjlig har en komparativ studie tillförts uppsatsen. Framst har en jämförelse genomförts mellan Örebro och Uppsala. Detta på grund av att Uppsala anses vara den kommun som har lyckats bäst med implementeringen av utmaningsrätten.<sup>2</sup> Bilden av Uppsalas implementeringsprocess grundar sig främst på två telefonintervjuer á 15 minuter var, dels med processledaren Christoffer Nilsson och dels med Svenskt näringslivs regionchef i Uppsala, Anna-Lena Holmström.

---

<sup>1</sup> Esaiasson, Peter, 2007, *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 3:e [rev.] uppl., Stockholm, Norstedts juridik, s.257-258

<sup>2</sup> Se 4.1 Uppsala – det goda exemplet? nedan

Intervjuerna har sedan kompletterats med tidningsartiklar och offentliga handlingar för att fullända bilden av situationen i Uppsala.

Den komparativa studien innefattar även mindre jämförelser med ytterligare två kommuner och ett landsting som valts utifrån olika bevekelsegrunder. Dessa kommuner och landsting är Ragunda kommun, Enköpings kommun och Stockholms läns landsting. Ragunda är intressant utifrån det faktum att kommunen är den enda som implementerat utmaningsrätten utan ett borgerligt politiskt styre vid tiden för införandet. För att få en bild av kommunens implementering av utmaningsrätten har kommunstyrelsens ordförande i Ragunda, Terese Bengard, bidragit med sin syn på situationen via mail. Enköping är däremot intressant ur ett kostnadsperspektiv, då kommunen valt att utreda vissa utmaningar med hjälp av konsulter. Där står främst en tidningsartikel, publicerad i Enköpings lokaltidning, för informationen, samt en telefonintervju med fritidspolitikern Tomas Rådkvist. Stockholms läns landsting har valts utifrån det faktum att det är det enda landsting som hittills implementerat utmaningsrätten. En telefonintervju med den tidigare handläggaren på utvecklingskansliet i Stockholms läns landsting, Monica Tietze Wirén, genomfördes och gav insikt i hur landstinget arbetat med utmaningsrätten. Den komparativa studien har även kompletterats med kvantitativ data som redovisar den politiska majoritet som respektive kommun hade vid tiden för införandet av utmaningsrätten, samt data över antalet inkomna respektive antagna utmaningar i kommunerna.

Uppsatsens materialredovisning avslutas med en analys av de effekter och utfall som kommit till följd av implementeringen av utmaningsrätten. Utifrån implementeringsteorin förs en diskussion utifrån de resultat som framkommit av fallstudien och den komparativa studien.

#### 1.4 Material och avgränsning

För att förstå den teori som utmaningsrätten grundar sig i, nämligen New Public Management, har ett flertal vetenskapliga artiklar och litteratur använts, så som exempelvis Roland Almqvists bok *New Public Management: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*, Patrik Halls bok *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning* samt Lena Agevalls bok *Välfärdens organisering och demokratin – en analys av New Public Management*. Även en rapport, skriven på uppdrag av Svenskt näringsliv, återfinns men på grund av bristande objektivitet i materialet har endast faktabaserad information, mestadels siffror och statistik, hämtats därifrån. Litteratur, främst skriven av Bo Rothstein, har även använts för att redogöra för det analysbegrepp som används i denna uppsats, det vill säga implementeringsteorin.

I den fallstudie som redogör för implementeringen av utmaningsrätten i Örebro har offentliga handlingar som rör ärendet behandlats. Materialet redovisar endast för fakta över processen och består av nämndprotokoll, beslutsprotokoll samt beslutsunderlag och utredningar. Den avslutande delen i fallstudien, som redogör för företagares syn på utmaningsrätten, grundar sig på ett antal tidningsartiklar publicerade i Anbudsjournalen och av Svenskt näringsliv. Dessa artiklar bör ses som vinklade, men utifrån syftet att få en uppfattning om företagarnas åsikter om utmaningsrätten finner jag dem ändå lämpliga för sitt ändamål i denna uppsats.

Till den komparativa jämförelsen som genomförts återfinns bland annat offentliga handlingar från Uppsala kommun i materialet, samt ett antal artiklar publicerade i Upsala Nya Tidning. De tidningsartiklar som använts redogör främst för den politiska debatt som rådde i Uppsala inför valet 2006, samt tidsperioden därefter då utmaningsrätten implementerades i kommunen. Utöver det har data, hämtat från Sveriges kommuner och landsting samt Svenskt näringsliv, använts för att redogöra för statistik och siffror. Statistiken över antalet inkomna och antagna utmaningar är dock ofullständig då ingen sammanställning genomförts sedan 2010. För de kommuner som implementerat utmaningsrätten efter 2010 återfinns därför inga siffror presenterade.

Till analysen av utmaningsrättens implementeringsutfall har teorilitteratur använts. Dels återfinns Bo Rothsteins böcker *Vad bör staten göra?* och *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*, som också finns med i redogörelsen för analysbegreppet, men också Peter Santesson-Wilsons avhandling *Studier i symbolpolitik*.

Materialet som använts i denna uppsats har avgränsats till att inte vara äldre än tio år, då utmaningsrätten som fenomen är en tämligen ny företeelse. Materialet har därför prioriterats att vara så uppdaterat som möjligt.

## 1.5 Reliabilitet, validitet och generaliserbarhet

Oavsett tillvägagångssätt kan reliabilitets- och validitetsproblem uppstå, så även vid intervjuer som denna uppsats huvudsakligen består av. Reliabiliteten kräver att de intervjuade står fast vid sina subjektiva bedömningar och åsikter om situationen, även om de skulle bli tillfrågade vid ett annat skede. Beträffande validiteten är det viktigt att intervjufrågorna är väl formulerade så att de forskningsfrågor som uppsatsen har för avsikt att besvara också blir besvarade. När en uppsats bygger på intervjuer kan det även uppstå problem med tillförlitligheten då intervju svaren ska tolkas av uppsatsförfattaren. Genom att återge de



intervjuades åsikter genom citat och ordagranna återgivelser i så stor utsträckning som möjligt reduceras risken för feltolkningar och tillförlitligheten ökar.

Genom att tillföra uppsatsen en komparativ studie ökar möjligheten till generalisering. Utifrån de resultat som framkommer finns därför goda chanser till att formulera generella slutsatser om implementeringen av utmaningsrätten och dess betydelse i samtliga kommuner som valt att införa möjligheten. Det bidrar till att förstärka relevansen och uppsatsens betydelse som bidrag till forskningen om utmaningsrätten.

## 1.6 Centrala begrepp

Nedan redogörs för ett antal centrala begrepp som är återkommande i uppsatsen.

New Public Management (NPM): En ansamling tankar och idéer som har sin utgångspunkt i 1980-talets decentralisering och målstyrning. Med marknaden och de privata företagen som förebild, samt ett språkbruk som ombildar medborgarna till brukare och kunder, byggs ett ideal utifrån de centrala begreppen konkurrensutsättning, kontraktsstyrning och privatisering. Offentliga verksamheter behöver inte längre bedrivas statligt eller kommunalt, utan kan utkontrakteras via upphandling till privata utförare. En modell utformas, byggd på beställare respektive utförare som de två parterna, där det förstnämnda oftast representeras av politiker.<sup>3</sup>

Utmaningsrätt: I spåren av NPM har en möjlighet för företag att utmana kommunen om driften av offentliga verksamheter uppstått under benämningen utmaningsrätt. Reglerna för utmaningsrätten kan se lite olika ut i de kommuner och landsting som valt att implementera möjligheten, men grunden är densamma. En privat aktör lämnar in en skriftlig utmaning till kommunen om att få ta över driften av en specifik kommunal verksamhet. Den inkomna utmaningen utreds därefter för att finna svar på huruvida den berörda verksamheten kan upphandlas eller ej. Vilka verksamheter som eventuellt är aktuella för upphandling avgör kommunerna och landstingen själva, förutom när det kommer till myndighetsutövning och strategiska ledningsfunktioner som aldrig får upphandlas.<sup>4</sup>

Om verksamheten bedöms som lämplig för upphandling genomförs ett upphandlingsförfarande och den aktör som utmanade kommunen blir en av parterna i upphandlingen. Det är här fritt fram för andra aktörer att visa sitt intresse och lägga sina

---

<sup>3</sup> Almqvist, Roland M., 2006, *New Public Management: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*, Malmö, Liber AB, s.10-26

<sup>4</sup> Svenskt Näringsliv, *Utmaningsrätt*:

[http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/verktyg/utmaningsratt\\_42966.html](http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/verktyg/utmaningsratt_42966.html) (2012-11-07)

anbud för att ta över driften av verksamheten. Upphandling sker därefter enligt förordningarna i Lagen om offentlig upphandling, LOU, och den aktör vars anbud anses bäst vinner upphandlingen. Det är alltså inte givet att aktören som utmanade kommunen är den som i slutändan får ta över driften av verksamheten. Aktören har endast nyttjat den initiativrätt som utmaningsrätten innebär, till att väcka frågan om huruvida kommunen är den aktör som bedriver verksamheten på bästa sätt.<sup>5</sup>

Upphandling: Kommuner, landsting och stat kan upphandla sina verksamheter för att i NPMs tecken uppnå konkurrensutsättning och kostnadsreduceringar.<sup>6</sup> Upphandlingarna sker enligt Lagen om offentlig upphandling, LOU, där reglerna för utkontraktering av verksamhet finns reglerade. När en verksamhet upphandlas ska ärendet som regel utannonseras för att ge alla utförare inom den aktuella sektorn möjlighet att lägga ett anbud. Det finns två typer av upphandling, så kallad prisupphandling och kvalitetsupphandling. Det förstnämnda innebär att den utförare som kan erbjuda det lägsta priset får teckna avtal, medan det sistnämnda betyder att utföraren som kan erbjuda den högsta kvaliteten till ett fastslaget pris vinner upphandlingen.<sup>7</sup>

Implementering: Att implementera ett beslut syftar till att förverkliga och införa det fattade beslutet.<sup>8</sup> En implementeringsprocess är således den process som resulterar i att ett fattat beslut omsätts i handlande och realiserar i samhället.<sup>9</sup> För en utförligare beskrivning, se 2.5 *Implementering som analysbegrepp* nedan.

## 1.7 Disposition och kapitelindelning

För att få en förståelse för den teori som ligger till grund för utmaningsrätten inleds uppsatsen med ett kapitel som redogör för forskningsläget av den grundläggande teorin New Public Management. Kapitlet följs därefter av en redovisning av den forskning som finns om utmaningsrätten och avslutas sedan med en redogörelse för denna uppsats analysbegrepp, det

---

<sup>5</sup> Svenskt Näringsliv, *Utmaningsrätt*:

[http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/verktyg/utmaningsratt\\_42966.html](http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/verktyg/utmaningsratt_42966.html) (2012-11-07)

<sup>6</sup> Almqvist, 2006, s.39-41

<sup>7</sup> Konkurrensverket, 2012, *Upphandlingsreglerna – en introduktion*:

<http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Infomaterial/Upphandlingsreglerna.pdf> (2013-01-06)

<sup>8</sup> Svenska akademien, *Svenska Akademiens ordlista över svenska språket*:

[http://www.svenskaakademien.se/svenska\\_spraket/svenska\\_akademiens\\_ordlista/saol\\_pa\\_natet/ordlista](http://www.svenskaakademien.se/svenska_spraket/svenska_akademiens_ordlista/saol_pa_natet/ordlista) (2013-01-02)

<sup>9</sup> Sannerstedt, Anders, 2008, "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*, 3:e uppl., Stockholm, SNS Förlag, s.26

vill säga implementeringsteorin. Därefter följer två substanskapitel, varav det första innefattar den fallstudie som genomförts om implementeringen av utmaningsrätten i Örebro kommun. Det andra substanskapitlet redogör för den komparativa studie som utförts av ett antal olika kommuners sätt att arbeta med utmaningsrätten. I det kapitlet redovisas även sammanställningen av den dataanalys som genomförts av de politiska majoriteter som respektive kommun hade vid tiden för implementeringen av utmaningsrätten, samt hur många utmaningar som inkommit respektive antagits i kommunerna. Ett analyskapitel, där teorier om utmaningsrättens faktiska betydelse och utfall diskuteras, knyter ihop materialredovisningen. Uppsatsen avslutas sedan med ett kapitel där slutsatserna redovisas tillsammans med en avslutande personlig reflektion.

## 2. FORSKNINGSLÄGE OCH ANALYSBEGREPP

### 2.1 New Public Management

Åsikterna om när NPM grundades går isär bland forskare, men det finns en tämligen samstämmig uppfattning om att dagens NPM introducerades i början av 1980-talet. Enligt Christoffer Hood, grundaren till NPM-uttrycket, har teorin lagt grunden för uppkomsten av privatisering, ökat fokus på det ekonomiska samt tillbakarullandet av de senaste decenniernas expansion av den offentliga sektorn.<sup>10</sup> Utgångspunkten för utformningen av NPM råder det dock delade meningar om. Vissa tror att NPM grundar sig i en kritik mot den ständigt växande offentliga sektorn, medan andra anser att det endast är ett resultat av högerliberala idéer som vill se ett modernt marknads- och företagstänkande i förvaltningen. I dessa idéer, oavsett åsikt om utgångspunkten, ingår tanken om en minskad offentlig sektor som istället ska stå till tjänst med att skapa kvasimarknader. Ytterligare en diskuterad utgångspunkt grundar sig i effektivitet och ekonomi, där det centrala är att skapa mest värde för pengarna. En annan förklaring instiftar NPM som en del i en aktuell individualiseringstrend. Ett förändrat sätt att se på styrning, uppföljning och redovisning har också lagts fram som argument.<sup>11</sup> Oavsett teori om NPMs utgångspunkt är de flesta dock överens om att dagens näringslivsinspirerade managementteori segrat och blivit den offentliga sektorns nya organisationsform.<sup>12</sup>

En strävan efter att likställa alla verksamheter, oavsett om det rör sig om offentliga sådana eller ej, är grundläggande inom NPM. Genom att se alla verksamheter som likvärdiga

---

<sup>10</sup> Gültekin, Sebahattin, 2011, *New public management: Is it really new?*, International Journal of Human Sciences, s.348

<sup>11</sup> Almqvist, 2006, s.21-22

<sup>12</sup> Hall, Patrik, 2012, *Managementbyråkratin – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*, Malmö, Liber AB, s.29

organisationer blir det möjligt att tillämpa generella styrnings- och verksamhetsberoende modeller. På så vis blir alla verksamheter i första hand organisationer och först i andra hand någonting annat, mer specificerat. Detta underlättar uppföljning och utvärdering då alla verksamheter på så sätt blir jämförbara och mätbara. Det blir även möjligt att kvantifiera verksamheternas produktion, vilket är grundläggande för den dokumentation som i spåren av NPM efterfrågas allt mer. Systemet har dock lett till att kvantiteten blivit allt viktigare, till kvalitetens nederlag.<sup>13</sup>

Decentralisering är ett centralt element i NPM. Då komplexiteten ökar, ökar också behovet av delegering av beslutsfattande till lägre och fler nivåer. Decentralisering ses också som en effektivitetsfrämjande åtgärd. Detta på grund av att det har visat sig att verksamheterna blir bättre på att ta vara på och maximera sina resurser, men också att ta vara på de anställdas kompetens i större utsträckning, vid högre grad av decentralisering.<sup>14</sup>

## 2.2 Marknadisering

NPM utgörs av två huvudområden; företagisering, där det privata företaget utgör idealbilden och marknadisering, där marknaden med dess mångfald av aktörer står som förebild. Dessa två kan kombineras men också verka var för sig.<sup>15</sup> Nedan redogörs för marknadiseringen då fenomenet utmaningsrätt, som denna uppsats har för avsikt att behandla, kan ses som en marknadiseringsåtgärd.

Marknadisering syftar till att utveckla ett marknadsorienterat tänk och lyfter främst argumentet om att den offentliga verksamheten inte nödvändigtvis behöver drivas av det offentliga. Istället ligger fokus på kostnadsreduceringar som ska uppnås genom konkurrens och utkontraktering, vilket i sin tur tros leda till ökad effektivitet och produktivitet.<sup>16</sup> Genom att se den offentliga verksamheten som en del av en marknad och konkurrensutsätta den är tanken att mest värde för pengarna ska uppnås. På så vis erhålls de eftertraktade kostnadsreduceringarna, någonting som även kritikerna kan hålla med om. Dock anser de att reduceringarna sker på bekostnad av kvaliteten. Huruvida det är konkurrensen i sig som skapar förändring råder det också delade meningar om. Vissa anser att det räcker med hot om konkurrens för att en verksamhet ska effektivisera sitt arbete, på grund av rädsla för utkontraktering. Det anses heller inte spela någon roll huruvida utföraren av verksamheten är

---

<sup>13</sup> Hall, 2012, s.31-32, 39-40, 188

<sup>14</sup> Almquist, 2006, s.89

<sup>15</sup> Hall, 2012, s.29

<sup>16</sup> Hall, 2012, s.29-30

privat eller offentlig, så länge verksamheten befinner sig i en konkurrenssituation tros en ökad effektivitet uppnås.<sup>17</sup>

Att konkurrensutsätta en offentlig verksamhet leder till någon form av privatisering. Vanligast är att verksamheten säljs eller läggs ut på entreprenad, det vill säga att en privat aktör övertar driften av verksamheten men den offentliga sektorn står kvar som ansvarig huvudman. Det finns även andra privatiseringslösningar, så som intraprenad och avknoppning. Det förstnämnda innebär att en privat aktör gives ett större ansvar över verksamhetens resultat samt ökade befogenheter att styra, men verksamheten förblir inom ramen för det kommunala. Det sistnämnda däremot innebär att en del av en större verksamhet avskiljs och blir privat. Vid de flesta formerna av privatisering finansieras verksamheterna även fortsättningsvis av offentliga medel, det vill säga skatteintäkter. Oavsett privatiseringsform kan de privata aktörerna därför ses som underleverantörer åt den offentliga sektorn och en ökad makt åt de utomstående aktörerna blir ett faktum.<sup>18</sup>

En central del av det marknadsorienterade tankesättet kretsar kring kundorientering, det vill säga att medborgaren i mötet med de offentliga verksamheterna ska betraktas som en kund. Det bidrar till att fokus förflyttas från inputsidan till outputsidan, från resurser till resultat. I sin tur leder det till en ökad individualisering där medborgarna som kollektiv inte längre är det viktiga, utan istället står varje enskild individs behov och efterfrågan i centrum. Denna individualisering har lett till diskussioner kring huruvida demokratin kan komma att påverkas, då detta även bidrar till en avpolitisering när de kollektiva åsikterna, förmedlade via de politiska valen, får en allt mindre betydelse. För att nå ut till de enskilda medborgarna har istället intresset för marknadsföring ökat kraftigt, vilket också visar på den offentliga sektorns marknadsanpassning.<sup>19</sup>

Flertalet privatiseringsformer som lyftes fram ovan kräver att verksamheterna upphandlas för att säkerställa att övertaget av driften av verksamheten tillfaller den mest lämpliga aktören. Dessa upphandlingar kräver ofta stora resurser och omfattande arbete från aktörernas sida. I och med introduceringen av den så kallade utmaningsrätten fanns en förhoppning om att aktörerna hädanefter skulle finna det enklare att visa intresse för att ta över driften av offentliga verksamheter.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Almqvist, 2006, s.41-42

<sup>18</sup> Hall, 2012, s.32-33

<sup>19</sup> Hall, 2012, s.28, 35

<sup>20</sup> Intervju med Isabell Landström, programdirektör för utmaningsrätten i Örebro kommun

## 2.3 Motstridigheter och problem med NPM och marknadisering

Det finns fyra tydliga motstridigheter och paradoxer inom NPM som belysts genom forskning. Den första berör den centrala kundorienteringen, vem är egentligen kunden? Det spontana svaret på frågan är givetvis medborgarna, men samtidigt kan även politiker ses som kunder i de lägen då de besitter rollen som beställare. Genom att också ställa frågan om vem eller vilka som är ägarna uppstår en paradox. För lika självklart som att medborgarna är kunderna är också svaret på ägarfrågan just medborgarna, då de kan betraktas som ägare av staten och samhället.<sup>21</sup>

Den andra motstridigheten berör marknaden, eller snarare bristen på den perfekta marknaden så som den idealistiskt ser ut. Den marknad som är utgångspunkten för offentlig sektor kan inte ses som en vanlig marknad, utan en kvasimarknad skapad genom politiska beslut. Det uppstår därför en paradox när det inom NPM finns en strävan efter att överföra allt mer från politiken till marknaden, den marknad som politiken själv har skapat.<sup>22</sup>

Den kännetecknande metaforen *”staten ska styra medan förvaltningen rör”* visar på separationen mellan politikens beslutande roll och förvaltningens implementerande funktion. Samtidigt läggs ett allt större ansvar över på förvaltningen vad gäller beslut som rör behov och resurser, beslut som tidigare varit förbehållna politiken att fatta. Detta innebär en ökande politisering i de offentliga verksamheterna, till skillnad från den påstådda avpolitiseringsen. Samtidigt tonas partipolitiken ner till följd av NPM-trenderna och politikernas roll förändras i och med målstyrning. Politiken ska endast formulera mål och inte lägga sig i förvaltningens utförande eller tillvägagångssätt. Det råder därmed motstridigheter kring huruvida NPM innebär mer eller mindre politik. Eventuellt har det politikiska endast förflyttats.<sup>23</sup>

Avslutningsvis förespråkar NPM såväl centralisering som decentralisering. Precis som ovan nämnt har politikernas roll numera kommit att handla om att formulera mål och inte lägga sig i hur verksamheterna bedrivs. Men samtidigt ser politikerna det många gånger som sin rättighet att lägga sig i de konkreta sakfrågorna, framför allt i de fall då beslut går stick i stäv med väljarnas åsikter som politikerna ska representera. Detta leder till en motstridighet då de folkvalda politikerna försöker få större makt och inflytande över förvaltningen samtidigt som tjänstemännen kämpar för ökad handlingsfrihet. Ett likartat problem uppstår mellan medborgare och tjänsteman, då tjänstemannen har till uppgift att utvärdera medborgarens

---

<sup>21</sup> Agevall, Lena, 2005, *Välfärdens organisering och demokratin – en analys av New Public Management*, Växjö, Växjö University Press, s.27

<sup>22</sup> Agevall, 2005, s.27-28

<sup>23</sup> Agevall, 2005, s.28-29

behov samtidigt som medborgaren ska ses som en kund och alltid få sin efterfrågan tillfredsställd.<sup>24</sup>

Att NPM kan lösa alla problem har påståtts många gånger genom åren.<sup>25</sup> Men att NPM också kan leda till problem är ett omdiskuterat ämne. Vissa anser att en ansvarsutkrävning blivit allt svårare i och med NPMs intåg, då det blivit allt fler aktörer inom de olika sektorerna men färre och färre som är villiga att axla det slutgiltiga ansvaret. Samtidigt som mer makt förflyttas till tjänstemännen är det svenska förvaltningssystemet uppbyggt på så sätt att politikerna står ytterst ansvariga, åtminstone indirekt. För att det ska fungera även fortsättningsvis krävs dock en återinförd politisk styrning och politiska styrelser närmare verksamheterna.<sup>26</sup>

Den ökade individualiseringen som skett de senaste decennierna skapar en minskad känsla för det gemensamma, vilket i längden påverkar den svenska välfärden.<sup>27</sup> Det kan även ses hänga ihop med den argumentation som finns kring NPMs sätt att prioritera effektivitetsskäl framför rättviseskäl.<sup>28</sup> Problem uppstår även då privata aktörer endast är intresserade av att bedriva verksamheter som kan generera vinst, vilket leder till att vissa verksamhetsområden ställs utan möjlighet till konkurrensprövning. Inom de områdena måste den offentliga sektorn se till att gapet mellan medborgarnas faktiska behov och de privata aktörernas ovilja att bedriva ogynnsam verksamhet fylls ut.<sup>29</sup>

Somliga besitter åsikten att NPM inte främst syftar till att skapa effektivitet i verksamheterna, utan signalera verksamheternas modernitet och trendriktighet. På så sätt förväntas en högre status uppnås och införandet av NPM blir därmed en jakt på prestige istället för en genomtänkt effektivitetsteori.<sup>30</sup>

## 2.4 Utmaningsrätten – en marknadsiseringsåtgärd

Det tämligen nya fenomenet utmaningsrätt kan ses som det senaste i raden av marknadsiseringsåtgärder, där kommunen omvandlar sin roll och går från att vara utförare till beställare. En förhoppning finns om att möjligheten ska generera utmaningar, som i sin tur ska leda till kostnadseffektivitet och högre kvalitet i de offentliga verksamheterna. De kommuner som valt att implementera utmaningsrätten framför värden som konkurrens,

---

<sup>24</sup> Agevall, 2005, s.29-30

<sup>25</sup> Gültekin, 2011, s.345

<sup>26</sup> Hall, 2012, s.304

<sup>27</sup> Hall, 2012, s.71

<sup>28</sup> Hill, Michael, 2007, *Policyprocessen*, Malmö, Liber AB, s.278

<sup>29</sup> Gültekin, 2011, s.353-354

<sup>30</sup> Hall, 2012, s.289-290

valfrihet, kreativitet, mångfald och lokal ekonomisk utveckling som argument till beslutet. Gemensamt finns även en strävan efter att öka konkurrensutsättningen inom respektive kommun. Utmaningsrätten tros ha potential att generera just detta.<sup>31</sup>

I dagsläget har 38 kommuner och ett landsting valt att implementera utmaningsrätten, men fler såväl kommuner som landsting förväntas ansluta sig inom den närmsta framtiden.<sup>32</sup> De uppnådda resultaten varierar dock kraftigt kommunerna emellan och undersökningar visar på att det inte endast beror på hur länge utmaningsrätten funnits i kommunerna. Istället ses det snarare bero på hur aktivt arbetet med marknadsföring och informationsspridning bedrivits.<sup>33</sup>

En majoritet, mellan 60 och 70 procent, av alla utmaningar som inkommer avslås och leder därmed inte till upphandling. Den vanligaste orsaken till avslag är att utmanaren har för dålig insikt i den aktuella verksamheten. Ofta visar det sig att verksamheten antingen redan är utlagd på entreprenad eller att den inte är organisatoriskt lämplig för upphandling, alternativt att den innefattar myndighetsutövning vilket enligt lag inte gör det möjligt att upphandla. Brist i seriositet och kvalitet i utmaningarna kan också vara orsak till avslag. Om utmaningen däremot är korrekt och upphandling genomförs vinner utmanaren upphandlingen drygt hälften av gångerna.<sup>34</sup>

Det går att urskilja två kategorier som är mest populära att utmana, det första rör teknisk verksamhet och underhåll så som parkskötsel och lokalvård. Det andra rör verksamheter inom vård och omsorg, så som äldreboenden och hemtjänst, och en stor andel av de utmaningar som lett vidare till upphandling har berört just äldreomsorgen.<sup>35</sup>

I en utredning författad av den statliga förvaltningskommittén år 2008 föreslogs att regeringen skulle införa en statlig utmaningsrätt. Detta på grund av att kommittén bedömde det omöjligt för regeringen och förvaltningsmyndigheterna att bilda sig en uppfattning om det utbud av tjänster som erbjöds av privata aktörer, samt vilka verksamheter som kan bedrivas av externa aktörer. Kommittén ansåg att regeringen behöver hjälp av näringslivet att urskilja vilka verksamheter som kan bli föremål för utkontraktering och en statlig utmaningsrätt vore därför på sin plats.<sup>36</sup> Detta har dock hittills inte genomförts.

---

<sup>31</sup> Johansson, Kristian, 2010, *Utmaningsrätt. Vad, hur och varför?*, Stockholm, Svenskt näringsliv, s.1, 3, 16

<sup>32</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, *Utmaningsrätt*:

[http://www.skil.se/vi\\_arbetar\\_med/demos/samhallsorganisation/valfrihet/om-konkurrens/utmaningsratt](http://www.skil.se/vi_arbetar_med/demos/samhallsorganisation/valfrihet/om-konkurrens/utmaningsratt) (2012-11-06)

<sup>33</sup> Johansson, 2010, s.7, 11

<sup>34</sup> Johansson, 2010, s.7, 8

<sup>35</sup> Johansson, 2010, s.7, 8

<sup>36</sup> SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, s.185:

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/11/75/67/d6e46cfe.pdf> (2013-01-06)



## 2.5 Implementering som analysbegrepp

När ett politiskt beslut har fattats påbörjas en implementeringsprocess, det vill säga den process varigenom det fattade beslutet omsätts i handlande och realiseras i samhället. Här sker ett samspel mellan politiken och förvaltningen, där politikerna är beslutsfattare och förvaltningen intar rollen som verkställare av beslutet.<sup>37</sup>

För att en implementering ska bli lyckad är det viktigt att ett antal förutsättningar är uppfyllda. Till att börja med är det av stor betydelse att styrningen är entydig och lämpligt utformad. Detta för att undvika missförstånd angående beslutsfattarens intentioner och kring vem som besitter det yttersta ansvaret. Det är även av stor vikt att verkställaren, det vill säga den som ska implementera beslutet, är av samma uppfattning som beslutshavarna vad gällande beslutets betydelse. Dessutom kräver en lyckad implementering att beslutet även har stöd hos målgruppen, det vill säga exempelvis medborgarna eller företagen, då ett beslut som saknar legitimering kan leda till svårigheter med att implementera beslutet. Det är även viktigt att det fattade beslutet inte står i strid eller krockar med andra beslut. Att implementeringen dessutom går att kontrollera och att externa aktörer, som har intresse av att påverka beslutet i annan riktning, inte tillåts för stort inflytande i processen är ytterligare viktiga förutsättningar att bejaka för en lyckad implementering.<sup>38</sup>

Förutsättningarna ovan diskuteras ibland utifrån de tre aspekterna *kunna*, *vilja* och *förstå*. Det förstnämnda syftar till att besitta de rätta resurserna, såväl finansiella som personella, för att på bästa sätt realisera beslutet genom en implementeringsprocess. Men verkställaren behöver även förstå och vilja införa beslutet för att implementeringen i slutändan ska bli lyckad.<sup>39</sup>

Så kallade implementeringsproblem uppstår när beslut inte genomförs så som av beslutsfattarna avsett. Faktorerna till problematiken kan delas upp och analyseras utifrån tre kategorier; brister i substansen, det vill säga i beslutets utformning, brister i genomförandet och bristande legitimitet. Anledningarna till att implementeringsproblem uppstår kan vara många och hänger främst ihop med de ovan nämnda förutsättningarna för en lyckad implementering. Till exempel kan problem uppstå om resurstilldelningen till verkställaren är för knapp eller om verkställaren anser beslutet olämpligt och därför vägrar implementera beslutet så som avsett. Implementeringsproblem kan även uppstå när de politiska besluten är vaga och motstridiga, vilket leder till en otydlig styrning. Vaga beslut kan dock fattas med flit

---

<sup>37</sup> Sannerstedt, Anders, 2008, "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*, 3:e uppl., Stockholm, SNS Förlag, s.19-20

<sup>38</sup> Sannerstedt, 2008, s.29; Rothstein, Bo, 2010, *Vad bör staten göra?* 3:e uppl., Stockholm, SNS Förlag, s.90-91

<sup>39</sup> Sannerstedt, 2008, s.19

av politiken om det främsta syftet inte är att uppnå en konkret effekt, utan istället symbolisera en av politiken skapad mening och betydelse. Det kallas vanligtvis symbolpolitik.<sup>40</sup>

När ett fattat beslut ska införas kan ett antal implementeringsproblem oftast förväntas. Så även vid införandet av en marknadsiseringsåtgärd, som exempelvis utmaningsrätten. Vissa av de motstridigheter och problem som kommer till följd av NPM, och som redogjordes för i *2.3 Motstridigheter och problem med NPM och marknadsisering* ovan, kan i viss mån ses som implementeringsproblem. Vilka specifika problem som implementeringen av utmaningsrätten har resulterat i återstår dock att se längre fram i denna uppsats.

### **3. IMPLEMENTERINGEN AV UTMANINGSRÄTT I ÖREBRO**

#### **3.1 Fördelar och nackdelar med utmaningsrätt i Örebro**

De som i Örebro kommun förhåller sig positiva till fenomenet utmaningsrätt lyfter främst argumentet att det inte nödvändigtvis behöver vara kommunen som driver all kommunal verksamhet. Viss verksamhet kan istället bedrivas av andra aktörer, vilket skapar större möjligheter för kommunen att ägna sig åt kärnverksamhet och myndighetsutövning.

Utmaningsrätten skapar även en möjlighet för utomstående aktörer att komma med förslag på vad de kan tillföra kommunen. I bästa fall framkommer nya idéer och förslag som kommunen aldrig reflekterat över. Många gånger finns en större utvecklingsdrift hos privata aktörer än inom kommunen, då privata aktörer ständigt pressas till att utvecklas och tänka nytt för att inte förlora sin plats på marknaden. På så sätt skapar utmaningsrätten en möjlighet för den offentliga verksamheten att få ta del av andras erfarenheter och nya sätt att tänka och arbeta på, i förhållande till vad som tidigare gjorts. Nya synsätt och perspektiv kan uppmärksammas även inom de kommunala verksamheterna och den konkurrens som uppstår sätter även press på de egna verksamheterna att ständigt förbättra sitt arbete. Det leder i förlängningen till en allmän förbättrad kvalitet och en utveckling som annars eventuellt skulle ha uteblivit, det tror åtminstone utmaningsrättens förespråkare.<sup>41</sup>

De som förhåller sig negativa till utmaningsrätten lyfter å andra sidan det faktum att konkurrensutsättningen framkallar oro i verksamheterna och bland personalen. Detta då konkurrensen innebär ständigt hot om utkontraktering, och därigenom stora förändringar, vilket resulterar i en ovisshet för personalen. Utmaningsrätten anses dessutom leda till stora

---

<sup>40</sup> Rothstein, 2010, s.19, 92-95

<sup>41</sup> Intervju med Anneli Sirsjö, Svenskt näringslivs regionchef i Örebro; Intervju med Isabell Landström, programdirektör för Social välfärd i Örebro kommun

administrativa kostnader, då varje utmaning som inkommer ska utredas och beslutas om. En annan nackdel uppstår om upphandlingsunderlaget inte formuleras på ett korrekt och bra sätt. Kommunen riskerar då att genomföra en dålig upphandling på grund av dåligt formulerade krav och kriterier. Det kan leda till att en aktör som egentligen inte är lämplig vinner upphandlingen, vilket resulterar i negativa konsekvenser för brukarna då kontraktet mellan kommunen och aktören eventuellt måste brytas och ny aktör tillsätts.<sup>42</sup>

## 3.2 Implementering av utmaningsrätt i Programnämnd Samhällsbyggnad

### 3.2.1 Den formella processen

I valet år 2006 skedde ett majoritetsskifte i Örebro kommun och Folkpartiet tillsammans med Moderaterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet tog över makten. Den första budgeten som koalitionen lade fram, det vill säga budgeten för år 2007, innehöll ett löfte om implementering av utmaningsrätt inom programområde Samhällsbyggnad. Ett inledande arbete initierades och ett förslag på regelverk för utmaningsrätten utformades.<sup>43</sup>

För att få feedback från de berörda driftsnämnderna, facken samt Näringslivsrådet fattade kommunstyrelsen ett beslut den 12 juni 2007 om att skicka regelverket på remiss. Svar inkom från samtliga driftsnämnder samt programnämnden, facket SACO och Näringslivsrådet representerat av Svenskt näringsliv, Würth Svenska AB samt Företagarna. Dessa remissvar sammanställdes och redovisades i en skrivelse den 19 november 2007. Synpunkterna som framkom var blandade, men behov av att införa klarare definitioner om vad som inte fick utmanas, möjlighet att överklaga och tydligare kriterier för uppföljning var synpunkter som framkom i flertalet remissvar. En allmän oro över att den demokratiska insynen skulle komma att begränsas återfanns också genomgående, då det inom privat sektor inte finns några krav på att medborgarna ska låtas ha insyn i organisationen. Samtliga nämnder poängterade också vikten av att berörd driftsnämnd och förvaltning deltar i beredningen av de utmaningar som inkommer.<sup>44</sup> Viss skepsis till vad utmaningsrätten skulle åstadkomma återfanns också hos vissa nämnder. Exempelvis yttrade Fastighetsnämnden en tveksamhet till att utmaningsrätten skulle omfatta den nämnden, då ett arbete med konkurrensutsättning redan pågick i hög

---

<sup>42</sup> Intervju med Murad Artin, oppositionspolitiker i Örebro kommun; Intervju med Isabell Landström, programdirektör för Social välfärd i Örebro kommun

<sup>43</sup> Stadskansliet Örebro, *Regelverk för utmaningsrätt inom programområdet Samhällsbyggnad i Örebro kommun*, 2007-10-02, Dnr 387-07-050

<sup>44</sup> Stadskansliet Örebro, 2007, *Regelverk för utmaningsrätt inom programområdet Samhällsbyggnad i Örebro kommun*, 2007-10-02, Dnr 387-07-050

grad.<sup>45</sup> Liknande kommentar framfördes även från Tekniska nämnden.<sup>46</sup> I övrigt förmedlade Fastighetsnämnden en rädsla för att viktig kompetens inom kommunen skulle gå förlorad, då en utmaningsrätt ökar risken för att helt hamna i händerna på privata aktörer. Viss oro över den tilltagande arbetsbelastningen och administrativa kostnaden som inkomna utmaningar eventuellt skulle innebära framkom också.<sup>47</sup>

Från facken riktades kritik mot regelverksförslaget. Gemensamt för de tillfrågade facken var åsikten om att det vinstkrav som de privata aktörerna har skulle generera ett avvikande arbetssätt, där bedrivandet av verksamhet endast skulle komma att vara av intresse så länge verksamheten genererar vinst. Problematiken kring den uteblivna möjligheten till insyn för medborgarna i privat bedriven verksamhet lyftes också. Även det faktum att personalen skulle komma att ställas utanför yttrandefriheten och meddelarfriheten i samband med övergång till privat arbetsgivare oroade facken, då dessa rättigheter endast är grundlagsskyddade för personal inom den offentliga sektorn. I den MBL-förhandling som hölls i december 2007 framkom även andra synpunkter, så som risker med att mista viktig kompetens och erfarenhet, förlorad anställningstrygghet, minskat inflytande för personalen och eventuella uppsägningar. När förhandlingarna avslutades ansåg endast SACO sig villiga att biträda förslaget medan Kommunal, SKTF, LR och Lärarförbundet ställde sig fortsatt negativa.<sup>48</sup>

Näringslivet, med remissvar från Svenskt näringsliv, Würth Svenska AB och Företagarna, förhöll sig däremot positiva till förslaget på regelverk. Bland annat uttryckte Svenskt näringsliv att en implementering av utmaningsrätten inom programområde Samhällsbyggnad vore ”ett steg i rätt riktning”. Förhoppningar om att detta även skulle leda till förbättrad kvalitet och ekonomi, samt bidra till tillväxt, framfördes också.<sup>49</sup> Även Företagarna yttrade sitt stöd till förslaget, men framförde därtill åsikter om vikten av att de inkomna utmaningarna skulle leda till upphandling, då företagarnas intresse annars riskerade att svalna fort.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> Kommunfastigheter Örebro, *Regelverk för utmaningsrätt inom programområde Samhällsbyggnad i Örebro Kommun*, 2007-09-07, Dnr: 387-07-050

<sup>46</sup> Tekniska nämnden, *Remiss – Regelverk för utmaningsrätt inom programområde Samhällsbyggnad i Örebro kommun*, 2007-09-20, Dnr: 2007-600, Dnr: 387-07-050

<sup>47</sup> Kommunfastigheter Örebro, *Regelverk för utmaningsrätt inom programområde Samhällsbyggnad i Örebro Kommun*, 2007-09-07, Dnr: 387-07-050

<sup>48</sup> Stadskansliet Örebro, *MBL-protokoll*, 2007-12-12, Dnr: 387-07-050

<sup>49</sup> Stadskansliet Örebro, *Yttrande över remiss gällande regelverk för utmaningsrätt inom programområdet Samhällsbyggnad i Örebro*, 2007-09-24, Dnr: 387-07-050

<sup>50</sup> Företagarna Örebro, *Regelverk för utmaningsrätt inom programområde Samhällsbyggnad i Örebro kommun*, 2007-09-25, Dnr: 387-07-050

Den 18 december 2007 fattade kommunstyrelsen beslut om att utmaningsrätten skulle implementeras inom programområde Samhällsbyggnad från och med den 1 mars 2008. De beslutade även om att anta det regelverk som stadskansliet lagt fram den 19 november 2007, med förutsättning att hänsyn togs till de inkomna remissvaren.<sup>51</sup> Mot beslutet reserverade sig samtliga ledamöter från Socialdemokraterna och Vänsterpartiet, vilket även varit fallet i driftsnämnderna när beslut om remissvar fattats. Partiernas argument till reservationen var bland annat att de hade svårt att se hur utmaningsrätten skulle gagna örebroarna. De trodde inte heller att beslutet om att implementera utmaningsrätten skulle leda till ökad valfrihet, utan istället minska medborgarinflytandet, försvaga anställningstryggheten och minska insynen. Risk för prisdumpning, ökade administrativa kostnader och ökad byråkrati samt utförsäljning av gemensam välfärd var ytterligare andra argument som framfördes i reservationen.<sup>52</sup>

Efter beslut i kommunstyrelsen skickades ärendet vidare till kommunfullmäktige. Där fattades det slutgiltiga beslutet att bifalla kommunstyrelsens förslag den 19 december 2007. Även denna gång reserverade sig samtliga ledamöter från Socialdemokraterna och Vänsterpartiet.<sup>53</sup>

### 3.2.2 Den politiska processen

Syftet med att införa utmaningsrätten inom programområde Samhällsbyggnad var tvådelat enligt Staffan Werme, pådrivare vid implementeringen av utmaningsrätten. Dels handlade det om att förbättra Örebros näringslivsklimat och dels att med hjälp av andra aktörer hitta nya sätt att förbättra den egna verksamheten och uppnå en högre kvalitet. Med hjälp av utmaningsrätten ville politikerna uppmärksamma att även andra aktörer kan bedriva offentlig verksamhet. Förhoppningar fanns även att den ökade konkurrensutsättningen, som kommer till följd av utmaningsrätten, skulle sporra de egna verksamheterna till ökad effektivitet. Utmaningsrätten förväntades även generera kortare ledtider vid upphandling. *”Om du får en utmaning så skulle man kunna ha ett system som säger att du får in en utmaning ena månaden, två månader senare fattar du ett beslut, du har en beredning och sen har du ett beslut om vi ska köra igenom detta och det krymper tiden fram till beslut väldigt mycket”*,

---

<sup>51</sup> Kommunstyrelsen Örebro, § 277 Regelverk för utmaningsrätt inom programområdet Samhällsbyggnad i Örebro kommun, 2007-12-18, Dnr: 387-07-050

<sup>52</sup> Kommunstyrelsen Örebro, Skriftlig reservation ärende 2. Regelverk för utmaningsrätt inom programområdet Samhällsbyggnad i Örebro kommun, 2007-12-18

<sup>53</sup> Kommunfullmäktige Örebro, 22. Regelverk för utmaningsrätt inom programområdet Samhällsbyggnad i Örebro kommun, 2009-12-19, Dnr: 387-07-050, Handling nr: 182/07

resonerar Werme. Ledtiden från förslag till beslut skulle på så sätt krympas från flera år till närmare ett år.<sup>54</sup>

Frågan om att över huvud taget införa utmaningsrätten väcktes enligt Werme av det dåvarande moderata kommunalrådet Inger Högström Westerling som kämpade för att få igenom frågan. Dock var stödet inom koalitionen svagt då endast tre av de fem styrande partierna ansåg att det var en bra idé, vilket ledde till att implementeringen också blev begränsad till endast ett programområde.<sup>55</sup>

Vi var för dåliga, vi som tyckte att det här var någonting bra, att argumentera för vår sak. Vi gjorde två saker som jag tror var fel från början, det ena var ju att vi begränsade utmaningsrätten väldigt mycket, det handlade egentligen bara om en liten del av teknisk sektor och på något sätt så var det som om vi inte trodde på det vi själva gjorde. Sett i backspegeln tror jag att vi skulle ha tagit ett mycket större grepp och sagt att vi tror på det här, vi tror att det här är ett bra sätt att utveckla kommunens verksamheter, vi tror att det är ett bra sätt att utveckla näringslivsklimatet och så kör vi. Nu blev det vare sig hackat eller malet. – Staffan Werme

Att valet av programområde föll på just Samhällsbyggnad, ett område där stor andel av verksamheterna redan var utlagda på entreprenad, föregicks av diskussioner om att privata aktörer inte ska komma in och konkurrera på vård- och omsorgsområdet. *”Inom vård och omsorg så har Örebro en lång historik där socialdemokraterna har vägrat i princip alla alternativ och det satt för mycket kvar i ryggmärgen på flera av oss då som styrde”*, menar Werme. Inte heller inom skolområdet kändes det aktuellt då lagstiftning redan styr möjligheterna till alternativa skolformer. Dock ångrar Werme, såhär i efterhand, att han inte stred hårdare för att implementeringen av utmaningsrätten skulle gälla alla programområden. Främst på grund av att det inom Samhällsbyggnad inte fanns så mycket kvar att utmana, då den sektorn redan var *”färdig”*. Den begränsade implementeringen blev därför ett *”kraftigt slag i luften”*.<sup>56</sup>

Från oppositionen, som bestod av Vänsterpartiet och Socialdemokraterna, kom skarp kritik till implementeringen av utmaningsrätten. Vänsterpartiets kommunalråd, Murad Artin, anser att införandet endast handlade om att skapa en möjlighet att privatisera än fler välfärdstjänster och kommunala verksamheter. Han hävdar även att denna fråga är helt och hållet ideologiskt förankrad, samt en eftergift till Svenskt näringsliv som länge värvat om åtgärder som ökar marknadiseringen av den offentliga sektorn. De argument som majoriteten

---

<sup>54</sup> Intervju med Staffan Werme, pådrivare vid införandet av utmaningsrätten i Örebro kommun

<sup>55</sup> Intervju med Staffan Werme, pådrivare vid införandet av utmaningsrätten i Örebro kommun

<sup>56</sup> Intervju med Staffan Werme, pådrivare vid införandet av utmaningsrätten i Örebro kommun

lyfte, så som ökad konkurrens, ökad effektivitet, kostnadsreduceringar och minskad arbetslöshet var argument som Artin aldrig trodde på.<sup>57</sup> Beträffande argumentet om minskad arbetslöshet var det någonting som Werme själv hävdade i ett youtube-klipp<sup>58</sup>. Enligt honom skulle implementeringen av utmaningsrätten på lång sikt leda till att Örebro kommun förbättrade sitt företagsklimat, vilket i sin tur skulle gynna tillväxten av privata aktörer. Ett ökat antal privata aktörer på Örebros arbetsmarknad skulle, enligt Werme, generera *”större amplitud på svängningarna”* då den privata sektorn berörs mer av konjunktursvängningar än den offentliga sektorn. Det skulle i sin tur gynna den yngre befolkningen, då det skulle bli lättare för dem att ta sig in på arbetsmarknaden och hitta ett första arbete.<sup>59</sup> Detta resonemang anser Artin vara felaktigt och hävdar istället att privatisering av offentlig verksamhet ofta leder till reducerad personalstyrka, samt en osäkerhet i huruvida den befintliga personalen ges möjlighet till att fortsätta arbetet inom verksamheten vid byte av arbetsgivare.<sup>60</sup>

Även argumentet om att implementeringen av utmaningsrätten kunde leda till kostnadsreduceringar var Artin mycket skeptisk till, då stora företag ofta initialt visar att det går att bedriva verksamheten till ett lägre pris, men därefter ökar sina kostnader för att till slut inte alls utföra arbetet till en lägre kostnad än vad kommunen gjorde. Artin såg också en risk för ökad administrativ kostnad som en direkt följd av det faktum att alla inkomna utmaningar måste utredas, utvärderas och beslutas om. Att den demokratiska insynen dessutom skulle komma att inskränkas, vilket följer när offentlig verksamhet överläts till privata aktörer, ledde till stark kritik från oppositionen.<sup>61</sup>

Svenskt näringsliv förhöll sig däremot mycket positiva till implementeringen av utmaningsrätten, då de såg beslutet som ett steg i rätt riktning. Anneli Sirsjö, Svenskt näringslivs regionchef i Örebro, tror bland annat att den konkurrensutsättning som kommer till följd av utmaningsrätten leder till att den kommunala verksamheten utvecklas. *”När man får andra som uttrycker att man vill vara med och leverera så får man också lite strålkastarljus på sin egen verksamhet som jag tror gör att den utvecklas positivt.”* Att kommunen dessutom kan fokusera på sin kärnverksamhet i större utsträckning, om andra aktörer tar hand om de bitar som kommunen inte nödvändigtvis behöver göra, sågs också som en av fördelarna med utmaningsrätten. Sirsjö menar på att *”det här leder till en förbättrad kvalitet generellt, jag tror att det leder till en kostnadsmedvetenhet som är väldigt bra, att*

---

<sup>57</sup> Intervju med Murad Artin, oppositionspolitiker i Örebro kommun

<sup>58</sup> Youtube, *Utmaningsrätt*: <http://www.youtube.com/watch?v=9WFFpJ3Qx0s> (2012-12-18)

<sup>59</sup> Intervju med Staffan Werme, pådrivare vid införandet av utmaningsrätten i Örebro kommun

<sup>60</sup> Intervju med Murad Artin, oppositionspolitiker Örebro kommun

<sup>61</sup> Intervju med Murad Artin, oppositionspolitiker Örebro kommun

*våra skattepengar tas tillvara på, på allra bästa sätt*". Dock är det *"viktigt att sätta kvaliteten i relation till vad det kostar"*, det främsta målet bör inte vara priset då det riskerar att försämra kvaliteten, istället är det viktigt att kvaliteten värde och betydelse diskuteras och värderas. Dock antogs en onödig försiktighet när utmaningsrätten valdes att implementeras i endast ett programområde. *"Vi tycker att man skulle varit lite modigare och tuffare"*, uttrycker Sirsjö. Det faktum att stora delar av verksamheterna inom programområdet dessutom redan var upphandlade bidrog till Svenskt näringslivs skepsis till implementeringens begränsning. Däremot anser Sirsjö att det kan vara strategiskt att ta små steg i början då allting är nytt, även för kommunen och de kommunala tjänstemännen.<sup>62</sup>

Björn Sundin, ordförande i Programnämnd Samhällsbyggnad, anser att ökad mångfald bland utförare av offentlig verksamhet är positivt, dock är han mycket kritisk till utmaningsrätten som form. Det var också delvis därför som han, tillsammans med övriga socialdemokrater och vänsterpartister, reserverade sig mot beslutet att införa utmaningsrätten 2008. *"Det är ett ganska klumpigt sätt att göra konkurrensutsättning"*, menar Sundin, då utmaningsrätten endast skapar en möjlighet att väcka frågan om huruvida en annan aktör lämpar sig bättre för bedrivandet av en viss verksamhet. Det är sedan upp till kommunen att besluta om eventuell upphandling och utmanaren ges därmed inte några garantier för att vinna upphandlingen och möjligheten att överta driften. *"Det är väl ett regelverk runt ett sätt att konkurrensutsätta som jag egentligen inte tror leder till någon större förändring alls faktiskt. Utmaningsrätten blir en symbol som mest krånglar till det"*, fortsätter Sundin. Att istället genomföra upphandlingar av verksamheter som kommunen redan utsett, för att på så vis undvika kostsamma utredningar av utmaningar inom verksamhetsområden där det inte är intressant, tror han mer på.<sup>63</sup>

Socialdemokraternas grundläggande inställning är ju att vi ska använda skattebetalarnas pengar så bra som möjligt och kan de komma till bättre nytta och att vi får bättre kvalitet om vi lägger det på en annan utförare då ska vi göra det, det finns liksom inga principiella tveksamheter där. Men det måste bli bättre och vi måste se till att vi värnar om skattepengarna helt enkelt, det är ju det de handlar om. – Björn Sundin

Han är även kritisk till det faktum att utmaningsrätten ger möjlighet för andra än *"de av skattebetalarna utsedda företrädarna att bestämma vad som ska konkurrensutsättas"*.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Intervju med Anneli Sirsjö, Svenskt näringslivs regionchef i Örebro

<sup>63</sup> Intervju med Björn Sundin, ordförande för Programnämnd Samhällsbyggnad i Örebro kommun

<sup>64</sup> Intervju med Björn Sundin, ordförande för Programnämnd Samhällsbyggnad i Örebro kommun



### 3.2.3 Vad blev utfallet?

Trots majoritetens iver att driva igenom utmaningsrätten påbörjades aldrig någon nämnvärd marknadsföring av den nya möjligheten. Detta trots att Svenskt näringsliv redan från början påpekade vikten av information och kommunikation. *”Man måste våga stå för att man vill bli utmanad och då måste man prata om det [...] Det går liksom inte att ha en utmaningsrätt på ett papper, ett policydokument som reglerar hur det ska fungera som ingen ser, som inte entreprenörerna ser”*, menar Sirsjö.<sup>65</sup> Men marknadsföringen uteblev, vilket Werme tror beror på den *”socialdemokratiska tankehegemonin”* som råder i Örebro kommun.<sup>66</sup>

Vi är alla goda sossar, jo men så är det. Det är inte bara moderaterna som numera är det nya arbetarpartiet, här i Örebro är alla partier fångna inom en socialdemokratisk tankesfär. Jag är det också i mycket, men det innebär att man har en syn på den offentliga sektorn som det självklara, det som alltid i alla lägen är bäst – Staffan Werme

Det finns till och med partikamrater till Werme som, enligt honom själv, borde ha varit positiva till utmaningsrätten men istället var mycket skeptiska. Det fanns därmed ett motstånd även bland de egna till att marknadsföra utmaningsrätten. Werme anser även att Örebro kommun är en rädd organisation, rädd för förändringar, vilket också bidrog till att marknadsföringen av utmaningsrätten uteblev. *”Bättre att inte göra någonting och låta det se ut som det gör just nu, än att försöka göra någonting annat och nytt”*.<sup>67</sup> Denna känsla har även Sirsjö som anser att kommunen gått i försvarsposition och ser konkurrensutsättningen som *”hot mot den egna verksamheten istället för att det kan vara bra lösningar i stora delar”*.<sup>68</sup>

Trots den uteblivna marknadsföringen inkom ett antal utmaningar till Örebro kommun. Redan innan utmaningsrätten trätt laga kraft inom programområde Samhällsbyggnad, vilket skedde den 1 mars 2008, inkom de första utmaningarna. Det var i januari respektive februari 2008 som Lumumbáh respektive Vasakonditoriet lämnade in varsin utmaning om att ta över driften av Rådhusets café. Den interna utredningen som tillsattes lämnade sitt utlåtande i juni samma år och bedömde att det inte var lämpligt för någon av de två aktörerna att ta över verksamheten. Detta på grund av att caféet inte gick runt ekonomiskt och utredningen såg

---

<sup>65</sup> Intervju med Anneli Sirsjö, Svenskt näringslivs regionchef i Örebro

<sup>66</sup> Intervju med Staffan Werme, pådrivare vid införandet av utmaningsrätten i Örebro kommun

<sup>67</sup> Intervju med Staffan Werme, pådrivare vid införandet av utmaningsrätten i Örebro kommun

<sup>68</sup> Intervju med Anneli Sirsjö, Svenskt näringslivs regionchef i Örebro

inga möjligheter för aktörerna att vända den trenden. Beskedet meddelades och arbetet med utmaningarna lades ner.<sup>69</sup>

I mars 2008 inkom nästa utmaning då Örebro Viltvårdsförening kontaktade kommunen för att utmana om den kommunala viltvården. Detta trots att föreningen redan bedrev viltvård enligt avtal med kommunen på vissa av kommunens marker. Deras förhoppning med utmaningen var dock att få ta över det totala ansvaret för all jakt och viltvård i Örebro kommun.<sup>70</sup> Behandlingen av utmaningen pågick nästan ett år innan beslut om avslag fattades av Programnämnd Samhällsbyggnad i februari 2009 och avslaget motiverades med hänvisning till det avtal som redan fanns mellan de två parterna.<sup>71</sup> Enligt Sundin hade ett antagande av utmaningen, och därmed beslut om upphandling, riskerat att det avtal som redan fanns gått förlorat om en ny aktör istället vunnit upphandlingen. Det var givetvis inte alls önskvärt, varken från kommunens eller föreningens sida, och därför avstogs utmaningen.<sup>72</sup>

I oktober 2009 inkom en utmaning från det Örebrobaserade företaget Svenska Mätcenter AB. Utmaningen rörde den mätning som tekniska förvaltningen respektive stadsingenjörskontoret bedrev. Besparingar på uppemot 30 procent, samt en bättre kvalitet på arbetet, utlovades om helhetsansvaret överläts till Mätcenter.<sup>73</sup> En utredning av utmaningen tillsattes och genomfördes under hösten. Där framkom att mätverksamheten återfanns i tre processer; fastighetsbildning, bygglov och geografisk information. Inom fastighetsbildning föreföll det uteslutet att överlåta driften, då den innefattade myndighetsutövning och inom geografisk information ansågs en utkontraktering innebära negativa konsekvenser på effektivitet och kvalitet. Endast inom bygglov fanns eventuellt positiva effekter att uppnå. Sammantaget ansågs dock nackdelarna väga över då *”att bryta ut delar av mätningen skulle medföra att det blir än svårare att upprätthålla såväl beställarkompetens som effektivitet och kvalitet i den mätning som Stadsbyggnad ändå måste ha kvar”*.<sup>74</sup> Förslaget till Programnämnd Samhällsbyggnad blev därför att avslå Mätcenters utmaning och beslut fattades i enlighet med förslaget i mars 2010.<sup>75</sup>

---

<sup>69</sup> Stadskansliet Örebro, *Intern utredning. Utmaning av verksamheten vid Rådhusets café*, 2008-06-23

<sup>70</sup> Örebro Viltvårdsförening, *Angående utmaningsrätten inom Örebro kommun*, 2008-03-28, Dnr A0087/08

<sup>71</sup> Samhällsbyggnad nämnd Örebro, § 12 *Utmaning jakt och viltvård*, 2009-02-03, Änr: Sam 38/2009

<sup>72</sup> Intervju med Björn Sundin, ordförande för Programnämnd Samhällsbyggnad i Örebro kommun

<sup>73</sup> Svenska Mätcenter AB, *Utmaningsrätt*, 2009-10-23

<sup>74</sup> Stadsbyggnad Örebro, *Utmaning av Stadsbyggnads mätverksamhet – konsekvenser av outsourcing/entreprenad*, 2010-02-09, Dnr: Bn 264/2010

<sup>75</sup> Programnämnd Samhällsbyggnad Örebro, § 40 *Utmaning från Mätcenter*, 2010-03-02, Dnr: Sam 28/2010, Änr: 279/2009

### 3.3 Implementering av utmaningsrätt i Programnämnd Social välfärd

#### 3.3.1 Den formella processen

Ett utkast på regelverk, gällande en utvidgning av utmaningsrätten till att även innefatta programområdet Social välfärd, presenterades i april 2009. I fokus för denna utmaningsrätt stod dock inte privata aktörer i allmänhet, utan sociala företag i synnerhet. Regelverket inleds med *”den som i dag bedriver verksamhet inom ramen för social ekonomi och vill överta ansvaret för driften av en verksamhet inom programområdet Social välfärd som kommunen driver, har rätt att i enlighet med detta regelverk utmana den kommunala verksamheten”*. I regelverket följer därefter definitionen av social ekonomi och sociala företag, vilket utgörs av verksamheter som primärt har samhällliga ändamål och alltså inte är vinstdrivande. Oftast är utförarna av sociala företag föreningar, kooperativ eller stiftelser.<sup>76</sup>

Implementeringsprocessen fortskred på samma sätt som när det var aktuellt inom programområde Samhällsbyggnad och förslaget till regelverk skickades ut på remiss efter beslut fattat i juni av Programnämnd Social välfärd.<sup>77</sup> Även denna gång önskades synpunkter från samtliga driftsnämnder, facken samt Näringslivsrådet. Av de som svarade, Förvaltningskontoret för Vård och stöd, Kommunal, Kvinnohuset i Örebro, Styrelsen för Cooppanion utveckling i Örebro län, Sektion Örebro och FPS-rehabiliteringsverksamheten Steget, ansåg merparten att regelverket var tydligt. Även inriktningen mot den sociala ekonomin bemöttes positivt av de svarande. Viss oro över de sociala företagens reella möjligheter att vinna upphandlingar framkom dock. Detta på grund av att en utmaning som antas leda till en regelrätt upphandling och därmed blir möjlig även för större, mer resursstarka och kanske även vinstdrivande företag, att vinna. På grund av det faktumet framförde Coompanion förslag på tillägg till regelverket för att underlätta och göra det möjligt för de sociala företagen att vinna upphandlingarna. Exempelvis föreslogs att upphandlingarna skulle hållas små och att upphandlingstiderna skulle förlängas, att investeringsnivån skulle bevaras låg, att sociala kriterier skulle sättas upp och att rådgivning och stöd skulle erbjudas i anbudsarbetet.<sup>78</sup>

Av fackförbunden svarade endast Kommunal på remissen och även denna gång var deras utlåtande pessimistiskt. *”Vi anser att det inom nuvarande regelverk finns möjlighet att*

---

<sup>76</sup> Kommunledningskontoret Örebro, *Regelverk för utmaningsrätt inom programområde Social välfärd i Örebro kommun*, 2010-03-05, Sov 69/2009

<sup>77</sup> Programnämnd Social välfärd Örebro, § 84 Remittering av förslag till utmaningsrätt med inriktning social ekonomi, 2009-06-03, Sov 69/2009

<sup>78</sup> Kommunledningskontoret Örebro, *Sammanställning av remissvar – Regelverk för utmaningsrätt inom programområdet Social välfärd*, 2009-10-01, Sov 69/2009

*politiskt pröva olika driftsformer av de kommunala verksamheterna. En utmaningsrätt under rycker [sic!] möjlighet till långsiktig planering och utveckling av verksamheten och därför avstyrker vi hela förslaget om utmaningsrätt”,* blev deras svar. I övrigt fann de regelverket luddigt.<sup>79</sup>

I april 2010 beslutar Programnämnd Social välfärd föreslå kommunfullmäktige att implementera utmaningsrätten med inriktning på den sociala ekonomin inom programområdet, samt anta kommunledningskontorets förordade regelverk.<sup>80</sup> Strax därefter fattade även kommunstyrelsen beslut om att införa utmaningsrätten och anta regelverket. En MBL-förhandling ägde sedan rum där Kommunal, SKTF, SACO och Vårdförbundet deltog. Samtliga yrkade på att utmaningsrätten inte skulle genomföras av flera skäl, bland annat risk för sämre arbetsvillkor, brist på krav om kollektivavtal, försämrad yttrandefrihet, meddelarskydd och insyn, samt att kompetens och erfarenhet kunde gå förlorad och att sociala företag troligen skulle få det svårt att hävda sig i konkurrensen med andra större företag.<sup>81</sup>

Den 26 maj 2010 fattade kommunfullmäktige det slutgiltiga beslutet om att implementera utmaningsrätten inom Social välfärd med inriktning på den sociala ekonomin. Även denna gång reserverade sig samtliga ledamöter från Socialdemokraterna och Vänsterpartiet, samt yrkade avslag till förslaget. Votering begärdes, men omröstningen resulterade i att beslutet stod fast.<sup>82</sup> I reservationen som lämnades in av Socialdemokraterna och Vänsterpartiet, och som även hade lämnats in vid samtliga tidigare beslut i processens gång, framkommer att partierna inte är emot andra utförare i Örebro kommun. Så som *”kooperativ, intraprenader och personalgrupper som driver verksamheter”* välkomnas istället. Dock motsatte de sig implementeringen av utmaningsrätten då de ansåg det vara fel väg att gå för att nå de sociala företagen, då LOU begränsar kommunens möjlighet att styra en upphandling mot de sociala företagen. Resultatet befarades bli att en utmaning, inkommen från ett socialt företag, endast skulle leda till en upphandling vanns av ett stort vinstdrivande företag. Dessutom ansågs det finnas en risk för ökade administrativa kostnader.<sup>83</sup>

I och med justeringen av kommunfullmäktiges protokoll den 3 juni 2010 trädde utmaningsrätten inom programområde Social välfärd, med inriktning på den sociala

---

<sup>79</sup> Kommunledningskontoret Örebro, *Sammanställning av remissvar – Regelverk för utmaningsrätt inom programområdet Social välfärd*, 2009-10-01, Sov 69/2009

<sup>80</sup> Programnämnd Social välfärd Örebro, *§ 45 Regelverk för utmaningsrätt inom Social välfärd*, 2010-04-16, Sov 69/2009

<sup>81</sup> Kommunledningskontoret Örebro, *Förhandlingsprotokoll*, 2010-04-21, Änr: 441/2010

<sup>82</sup> Kommunfullmäktige Örebro, *§ 85 Regelverk för utmaningsrätt inom Social välfärd*, 2010-05-26, Dnr: Ks 1435/2009, Änr: Ks 441/2010

<sup>83</sup> Programnämnd Social välfärd Örebro, *Reservation. Utmaningsrätt leder till privatiseringar*, 2010-04-07

ekonomin, laga kraft.<sup>84</sup> I och med detta blev Örebro först i landet med att genomföra en sådan inriktad och specificerad utmaningsrätt.

### 3.3.2 Den politiska processen

När utmaningsrätten inom Social välfärd implementerades var förhoppningen att den skulle bidra till att stimulera den sociala ekonomin och de sociala företagen. Men även denna gång anser Werme att majoriteten backade in i utmaningsrätten och fördömer beslutet han själv var med och fattade, nämligen att inte införa utmaningsrätten i hela kommunen. *”Vi skulle ha vågat mer”* anser han och beslutet att begränsa utmaningsrätten, denna gång med hjälp av inriktning mot den sociala ekonomin, var åter igen av *”rädsla för det privata”*. Den sociala ekonomin ansågs mildare och snällare, då de inte har ett lika tydligt utpekat vinstintresse och därför lättare accepteras. Att värna om och stärka den tredje sektorn, som den sociala ekonomin även kallas för, är dock oerhört viktigt. Det är inte heller Werme ensam om att tycka.<sup>85</sup> Även den politiska motståndaren Artin uttrycker den tredje sektorns betydelse och möjlighet till att vara ett bra komplement till kommunen, men är mycket kritisk till utmaningsrättens möjligheter att stimulera den. Detta på grund av att samtliga utmaningar som godkänns leder till en upphandling, där regelverket inte kan skapa några garantier för att det är de sociala företagen som vinner upphandlingarna. Istället är risken mycket stor att större företag med eventuella vinstintressen tar tillfället i akt att delta i upphandlingarna och lägger vinnande anbud. På så sätt skulle inriktningen mot den sociala ekonomin gå förlorad och en chans skulle uppstå för vinstdrivande företag, så som exempelvis Attendo och Carema, att ta över än fler välfärdstjänster.<sup>86</sup>

Det är inte säkert att det lilla företaget eller kooperativet som vi tror eller vill ska ta över skulle göra det på grund av det här systemet som vi har när det gäller upphandling. Så att det där är bara en ideologisk fråga som jag ser det från vår horisont, det är en höger borgerlig politik som handlar om ideologi och inget annat. – Murad Artin

Sundin är av samma uppfattning. Han anser att ambitionen att få fler sociala företag att driva verksamheter är bra. Dock ser han de små utförarnas möjligheter att vinna en upphandling som näst intill obefintliga, om ett större företag bestämmer sig för att delta. Det är alltså utformningen av LOU som gör det komplicerat att gynna en viss typ av aktör, i detta fall de

<sup>84</sup> Kommunfullmäktige Örebro, § 85 *Regelverk för utmaningsrätt inom Social välfärd*, 2010-05-26, Dnr: Ks 1435/2009, Änr: Ks 411/2010

<sup>85</sup> Intervju med Staffan Werme, pådrivare vid införandet av utmaningsrätten i Örebro kommun

<sup>86</sup> Intervju med Murad Artin, oppositionspolitiker i Örebro kommun

sociala företagen.<sup>87</sup> Det kan även Werme hålla med om, som menar på att LOU hela tiden riskerar att bli resurstung, både för kommunen som ska upphandla och aktörerna som ska lämna anbud.<sup>88</sup> Sundin anser att det finns andra, bättre sätt att samarbeta för att ge exempelvis en förening ansvaret över en viss verksamhet. Som exempel lyfter han föreningen Trädet som sedan några år tillbaka driver en fritidsgård i Brickebacken. Föreningen driver verksamheten mycket bra och om fler starka föreningar, likt Trädet, var villiga att driva verksamhet vore det glädjande att samarbeta med dem. *”Men de lär inte komma in genom utmaningsrätten”*, tror Sundin.<sup>89</sup>

Isabell Landström, programdirektör för Social välfärd, anser att inriktningen mot sociala ekonomin har potential till att lyckas, dock beror det på *”hur väl vi lyckas i att beskriva uppdraget och hur väl vi väljer att ställa vissa krav som gör att det blir enklare för ett litet företag eller socialt företag att söka”*. Mer än så går det inte att göra, då det aldrig går att *”garantera att det inte är ett stort företag som kommer och som faktiskt vinner en upphandling, även om intentionen är en annan”*.<sup>90</sup>

Sirsjö tror att lösningen på problemet är att bryta ner själva upphandlingarna i mindre enheter och på så sätt förenkla upphandlingsprocessen. Genom att avgränsa upphandlingarna till att endast innefatta en för de små företagen hanterlig del att ta sig an, både administrativt och finansiellt, skulle en förenkling fås till stånd. Kommunerna är dock något restriktiva med allt för små upphandlingar, vilket enligt Sirsjö beror på ekonomiska aspekter.<sup>91</sup>

Det finns en balansgång för dem hela tiden för att de tänker ju också ekonomi i upphandlingen. För om de ska bryta ner den så blir det ju mer administration för kommunen och det kostar också pengar. Men vill man möta upp de mindre företagen och låta dem vara med då blir det så, då måste man bryta ner det för de kan inte leverera de här stora upphandlingarna, det funkar ju inte för dem praktiskt. – Anneli Sirsjö

### 3.3.3 Vad blev utfallet?

Precis som vid införandet av utmaningsrätten år 2008 uteblev marknadsföringen av den nya möjligheten även denna gång. Det skulle dröja nästan två år innan den första utmaningen inom programområde Social välfärd inkom. Det var i mars 2012 som tre män, Hasse Arvidsson, Stefan Almgren och Göran Wickström, lämnade in en utmaning gällande stödboendet Slussen. Deras ambition var att, tillsammans med platschef och medarbetare,

<sup>87</sup> Intervju med Björn Sundin, ordförande för Programnämnd Samhällsbyggnad i Örebro kommun

<sup>88</sup> Intervju med Staffan Werme, pådrivare vid införandet av utmaningsrätten i Örebro kommun

<sup>89</sup> Intervju med Björn Sundin, ordförande för Programnämnd Samhällsbyggnad i Örebro kommun

<sup>90</sup> Intervju med Isabell Landström, programdirektör för Social välfärd i Örebro kommun

<sup>91</sup> Intervju med Anneli Sirsjö, Svenskt näringslivs regionchef i Örebro

skapa en stiftelse och ta över ansvaret för driften av verksamheten. *”Vi kommer att visa att missbruksvården, i den del som stödboendet Slussen avser, kan nå mycket högre effekter och måluppfyllelse än i nuvarande drift”*, formulerade de det i sin utmaning. Att verksamheten dessutom inte skulle drivas med vinstintresse uttrycktes också, tillsammans med strävan efter att sätta *”kompetens, kvalitet och måluppfyllelse i fokus”*.<sup>92</sup>

I maj 2012 lades det fram en verksamhetsbeskrivning av Slussen. Där framkom att Slussen, som är en av tre delar av en boendeenhet, främst fokuserar på att vara ett *”drogfritt boende med ett individanpassat stöd utifrån individens beroendeproblematik”*.<sup>93</sup> Slussen i sig består därefter av sex olika delar, varav en huvudverksamhet som efter utredning också blev den del som kommunledningskontoret föreslog som gällande för utmaningen. Enligt tjänsteskrivelsen, som lades fram vid beslutsfattandet, hade verksamheten Slussen fungerat bristfälligt under de senaste åren. På grund av detta ansåg kommunledningskontoret det även finnas goda möjligheter för verksamheten att utvecklas och förbättras, vilket bidrog till en positiv respons på utmaningen.<sup>94</sup> Det är dock ett argument som Sundin inte riktigt godtar. *”Om man har problem med en verksamhet så är det ju inte så att det automatiskt blir bättre bara för att man låter någon annan sköta den eller lägger ut den på entreprenad.”*<sup>95</sup>

Med tjänsteskrivelsen och verksamhetsbeskrivningen som beslutsunderlag fattade Programnämnd Social välfärd den 6 september 2012 beslut om att anta utmaningen. I och med beslutet avgränsades utmaningen till att gälla huvudverksamheten, alltså en av de sex delar som Slussen består av. Beslutet innefattade även att ge kommunledningskontoret i uppdrag att inleda en upphandling. Dessutom utsågs av programnämnden en parlamentarisk grupp med uppgift att delta i arbetet med förfrågningsunderlaget. Mot beslutet reserverade sig endast Vänsterpartiet.<sup>96</sup>

Upphandlingsprocessen är i skivande stund fortfarande pågående och för tillfället bedrivs arbetet med att ta fram det förfrågningsunderlag, där specificerade krav och kriterier framgår, som ska ligga till grund för upphandlingen. I arbetet deltar en parlamentarisk grupp med en representant från varje parti samt experter på upphandling, verksamhetsföreträdare som vet hur verksamheten fungerar, ekonomer, jurister för att försäkra att processen går rätt till, avtalsskrivare samt handläggande tjänstemän och projektledare. Även facken är en viktig komponent i arbetet då byte av utförare, från kommunen till privat aktör, eventuellt kommer

---

<sup>92</sup> Arvidsson, Hasse, Almgren, Stefan & Wickström, Göran, *Till programnämnden för social välfärd inom Örebro kommun. Utmaning av stödboendet ”Slussen”*, 2012-03-15

<sup>93</sup> Örebro kommun, *Verksamhetsbeskrivning av Slussen*, 2012-05-03

<sup>94</sup> Programnämnd Social välfärd Örebro, *Utmaning av stödboendet ”Slussen”*, 2012-09-04, Sov 67/2012

<sup>95</sup> Intervju med Björn Sundin, ordförande för Programnämnd Samhällsbyggnad i Örebro kommun

<sup>96</sup> Programnämnd Social välfärd Örebro, § 120 *Utmaning på stödboendet Slussen*, 2012-09-06, Sov 67/2012

att ske. Detta medför viktiga frågor från fackens sida, så som vilka krav som ställs på den nya arbetsgivaren vad gäller kollektivavtal och huruvida en verksamhetsövergång ska ske, det vill säga att personalen som arbetar inom verksamheten idag följer med i bytet.<sup>97</sup>

Då upphandlingen ska genomföras genom så kallad kvalitetsupphandling, där ett fast pris sätts för att sedan låta aktörerna konkurrera om kvaliteten, pågår ett omfattande arbete för att beräkna priset på den avgränsade verksamheten. Priset tas fram genom att beräkna hur mycket den aktuella verksamhetsdelen kostar idag, samt hur mycket den bedöms ha möjlighet att effektiviseras. Det är viktigt att priset som sätts blir korrekt då det sedan utgör den budget som den vinnande aktören har att förhålla sig till. Om verksamheten kan bedrivas med överskott går vinsten till den privata aktören som själv bestämmer vad pengarna ska läggas på eller gå till. Om underskott istället uppstår blir det ett minus som verksamheten tar med sig till nästkommande år. Detta är en av de största skillnaderna mellan en kommunalt driven och en entreprenörsdriven verksamhet, då en kommunalt driven verksamhet påbörjar varje nytt verksamhetsår på noll oavsett budgetutfall. Överskott går tillbaka till den kommungemensamma kassan och underskott täcks med hjälp av tillskott från samma kassa.<sup>98</sup>

Att inte fler utmaningar inkommit till programområde Social välfärd förvånar Sirsjö, som tror att det borde finnas en hel del aktörer inom sektorn intresserade av att ta över kommunal verksamhet. Problemet anser hon dock ligger i bristen på marknadsföring, vilket resulterat i att de privata aktörerna inte vet om att möjligheten finns.<sup>99</sup>

### 3.4 Utmaningsrättens framtid i Örebro kommun

Efter de snart fem år som utmaningsrätten funnits i Örebro kan antalet inkomna utmaningar räknas till fyra stycken, varav endast en lett till upphandling. Huruvida utmanarna vinner den upphandlingen återstår dock att se, men resultatet utgör ändå en besvikelse för dem som satte ett hopp till utmaningsrätten. Spekulationerna om orsakerna till detta utfall är tämligen likartade. Främst tros det bero på bristen på marknadsföring, det är samtliga intervjuade överens om. Eventuellt grundar det sig i bristande ambitionsnivå och förståelse för hur viktigt det är att medvetandegöra aktörerna om möjligheten, det är åtminstone Sirsjös uppfattning. Det finns mycket att lära av andra kommuner hur de burit sig åt för att nå ut och väcka

---

<sup>97</sup> Intervju med Isabell Landström, programdirektör för Social välfärd i Örebro kommun

<sup>98</sup> Intervju med Isabell Landström, programdirektör för Social välfärd i Örebro kommun

<sup>99</sup> Intervju med Anneli Sirsjö, Svenskt näringslivs regionchef i Örebro



intresse. ”Att ta reda på av andra tror jag är jätteviktigt och dumt att inte göra det för att man behöver liksom inte uppfinna hjulet igen.”<sup>100</sup>

Sirsjö lyfter också ett annat argument om att det uppstår ett problem då det ofta är tjänstemän, som själva är verksamma eller har nära kontakt med den utmanade verksamheten, som ska utreda verksamhetens lämplighet att upphandlas. En personlig förbindelse till verksamheten i sig, eller till den berörda personalen, kan leda till att utmaningarna många gånger avslås på grund av rädsla för eventuell förändring. Även det faktum att personalen inom befintlig verksamhet eventuellt inte får fortsätta sin tjänst vid byte av utförare, utan istället kräver omplacering inom annan kommunal verksamhet, kan leda till ett försiktigare agerande från kommunen vid beslutsfattning. För att undvika dessa typer av svårigheter tror hon att lösningen ligger i att tillsätta en tjänsteman som endast har till uppgift att arbeta med utmaningsrätten och som har det yttersta ansvaret, både internt och extern. Där pekar Sirsjö på Uppsala kommun som det goda exemplet, då de valde att tillsätta en processledare som specifikt arbetade med att implementeringen av utmaningsrätten skulle bli så lyckad som möjligt. Det tror Sirsjö även vara lösningen för att komma till rätta med den bristande marknadsföringen som återfinns i Örebro.<sup>101</sup>

Det faktum att det inte finns någon garanti för att den som utmanar kommunen också vinner upphandlingen ser bland annat Landström som en av anledningarna till det svaga intresset som hittills visats för utmaningsrätten. Hon tror att osäkerheten om utfallet minskar incitamenten för de privata aktörerna att lägga ner tid, energi och resurser på att formulera och lämna in utmaningar.<sup>102</sup>

Samtliga intervjuade anser, förvånansvärt nog, att utmaningsrätten i Örebro inte har givit de resultat som det på förhand spekulerades om. ”Det har inte gett någonting. Det har inte gett någon effekt alls”,<sup>103</sup> ”Nej, utmaningsrätten har inte betytt ett enda dugg”,<sup>104</sup> ”Det har blivit ett fiasko, en flipp-flopp”<sup>105</sup> är alla exempel på kommentarer om utmaningsrättens misslyckande. Trots det anser somliga att utmaningsrätten bör utvecklas, ”Jag skulle vilja att man hade en utmaningsrätt som gällde hela kommunen, alla verksamheter”, uttrycker Werme, medan Sirsjö hoppas på ”att fler kommuner ger möjlighet för det och att man vågar bredda möjligheten så långt det går”. Hon fortsätter; ”Om man ska lyckas med det här måste man prata om det här, annars blir det bara en pappersprodukt. Det blir ingen aktivitet. Och

<sup>100</sup> Intervju med Anneli Sirsjö, Svenskt näringslivs regionchef i Örebro

<sup>101</sup> Intervju med Anneli Sirsjö, Svenskt näringslivs regionchef i Örebro

<sup>102</sup> Intervju med Isabell Landström, programdirektör för Social välfärd i Örebro kommun

<sup>103</sup> Intervju med Anneli Sirsjö, Svenskt näringslivs regionchef i Örebro

<sup>104</sup> Intervju med Staffan Werme, pådrivare vid införandet av utmaningsrätten i Örebro kommun

<sup>105</sup> Intervju med Murad Artin, oppositionspolitiker i Örebro kommun

*det är ju lite så det har blivit, tyvärr.*” Istället har politikerna nöjt sig med att införa utmaningsrätten, men högre än så har ambitionerna inte varit.<sup>106</sup> Det är någonting som även Werme kan hålla med om. *”Det var själva beslutet som var det viktiga, att vi öppnade den här dörren [...] Det blev lite mer plakatpolitik än verklig politik.”*<sup>107</sup>

Utmaningsrättens framtid i Örebro ter sig olika beroende på vem som tillfrågas. Socialdemokraterna var vid implementeringen av utmaningsrätten negativt inställda till fenomenet. Sedan valet 2010 sitter de dock i majoritet tillsammans med Centerpartiet och Kristdemokraterna och har numera ändrat uppfattning till att i dagsläget se utmaningsrätten som en ickefråga, då den inte har lett till någonting. *”Utmaningsrätten kan man ha och mista, den gör inte så stor skillnad”*, anser Sundin och förklarar Socialdemokraterna som passiva i frågan.<sup>108</sup>

Jag tror att det vi behöver göra får vi göra i alla fall, sen kanske utmaningsrätten finns kvar som en extra ingång för dem som inte tycker att de kommer in på annat sätt. Då kan den väl få göra det då [...] Som det är nu är det inget stort problem. Då kan det få vara, det finns värre saker att bråka om helt enkelt. – Björn Sundin

Sundin ser dock inte någon poäng med att utvidga utmaningsrätten och tror inte heller att det är av intresse för de två andra partierna i koalitionen. *”Det är väl snarare att vi återkommande måste fråga oss själva: Är det rätt att kommunen gör det här eller att kommunala bolag gör det här?”*<sup>109</sup> Landström däremot tror att utmaningsrätten har en ljus framtid i Örebro, men bara om den aktuella upphandlingen av stödboendet Slussen blir lyckad och i så fall kan användas som god marknadsföring.<sup>110</sup> Werme är å andra sidan mer skeptisk, *”Jag tror inte att omfattningen av utmaningsrätten, även om vi hade gjort den i hela kommunen, hade blivit sådär jättestor.”*<sup>111</sup> Artin däremot är fast besluten om att utmaningsrätten ska bort, *”Är vi med i majoriteten nästa gång ska vi se till att den ska bort.”* Han vill även *”att vi stoppar den i papperskorgen”*. Däremot betonar han vikten av att arbetet med att utveckla tredje sektorn fortskrider och förbättras.<sup>112</sup>

---

<sup>106</sup> Intervju med Anneli Sirsjö, Svenskt näringslivs regionchef i Örebro

<sup>107</sup> Intervju med Staffan Werme, pådrivare vid införandet av utmaningsrätten i Örebro kommun

<sup>108</sup> Intervju med Björn Sundin, ordförande i Programnämnd Samhällsbyggnad i Örebro kommun

<sup>109</sup> Intervju med Björn Sundin, ordförande i Programnämnd Samhällsbyggnad i Örebro kommun

<sup>110</sup> Intervju med Isabell Landström, programdirektör för Social välfärd i Örebro kommun

<sup>111</sup> Intervju med Staffan Werme, pådrivare vid införandet av utmaningsrätten i Örebro kommun

<sup>112</sup> Intervju med Murad Artin, oppositionspolitiker i Örebro kommun

Införandet av utmaningsrätten anses åtminstone ha lett till ett ökat fokus på frågan om andra utförare, trots uteblivandet resultat. Det tror åtminstone både Sundin och Werme. Men det räcker inte enligt Sirsjö, som lyfter vikten av att våga prata om utmaningsrätten.

Man måste våga prata om det, man måste våga stå för att utmaningsrätten finns här och berätta varför det är viktigt [...] Det har inte koppling till partitillhörighet över huvud taget [...] Politikerna måste ta en ledarroll, ta på sig ledartröjan i de här frågorna. – Anneli Sirsjö

### 3.5 Företagares syn på utmaningsrätten

När en aktör vill utmana kommunen är det enda som krävs en skriftlig anmälan, där det framgår vilken verksamhet som utmanas, om det är hela eller bara vissa delar av verksamheten som är aktuell samt en kort beskrivning av hur utmanaren tänkt bedriva verksamheten. Trots dessa minimala krav är det alltså få privata aktörer som väljer att använda sig av utmaningsrätten. I ett flertal av de intervjuer som genomförts har spekulationer framförts om varför utmaningarna har uteblivit. *”Jag misstänker att de flesta tycker att det är ett onödigt steg”*, resonerar Sundin och syftar på att en utmaning, med förutsättning att den blir antagen, ändå bara leder till en regelrätt upphandling. Det är inte heller garanterat att utmanaren vinner upphandlingen, vilket ger aktörerna än svagare incitament till att lägga ner tid och energi på att formulera utmaningar. Istället är det bättre att lägga fokus på att aktivt delta i de upphandlingar som kommunen utannonserar.<sup>113</sup>

Företagarna själva lyfter även andra argument till de uteblivna utmaningarna. Svenska Mätcenter har utmanat 22 kommuner, utöver Örebro, om att ta över den kommunala mätverksamheten. Samtliga kommuner utom en valde att avslå utmaningen direkt, utan att ens ha arrangerat ett möte för att förhöra sig mer om Mätcenters förslag. Endast Uppsala valde att utreda utmaningen närmare, men även där resulterade det i avslag. Jacob Strömberg, vd på Mätcenter, är givetvis mycket besviken på utfallet och det faktum att kommunerna inte ens kunde förmås träffa honom för att diskutera saken. Hans erfarenheter av utmaningsrätten har resulterat i en uppfattning om att det endast rör sig om en pappersprodukt. *”Det finns inget intresse från kommunerna att konkurrensutsätta sin verksamhet.”*<sup>114</sup> Strömberg ger dock inte upp. På Mätcenters hemsida finns numera en *”Utmaning till landets alla kommuner”* där information om hur Mätcenter kan stå till tjänst finns formulerad, samt ett löfte om att kommunerna med deras hjälp kan spara 30 procent på sina nuvarande mätningkostnader.<sup>115</sup>

<sup>113</sup> Intervju med Björn Sundin, ordförande i Programnämnd Samhällsbyggnad i Örebro kommun

<sup>114</sup> Aronsson, Camilla, *Utmaningsrätten bara en pappersprodukt*, Svenskt näringsliv, 2011-05-27

<sup>115</sup> Svenska Mätcenter AB, *Utmaning till landets alla kommuner*: <http://www.maetcenter.com/sv/utmana-oss/utmana-oss.php>

Strömberg är inte ensam om att tycka att utmaningsrätten endast är en pappersprodukt. Carina Möberg är en företagare som utmanade tre verksamheter i Kungsbacka, men ingenting hände. Efter tre och ett halvt år valde Möberg att dra tillbaka sina utmaningar och fick till svar att ingenting hade hänt på grund av att det inte fanns någon inom kommunen som visst hur utmaningarna skulle hanteras. Hennes uppfattning är att utmaningsrätten endast införts av symboliska skäl, det ger en signal om att kommunen valt att prioritera näringslivet och företagsklimatet, men mer än så är det inte.<sup>116</sup>

## 4. KOMPARATIVA STUDIER

### 4.1 Uppsala – det goda exemplet?

#### 4.1.1 Implementering av utmaningsrätt i Uppsala kommun

Enligt en sammanställning genomförd på uppdrag av Svenskt näringsliv står Uppsala för nästan hälften av alla de utmaningar som inkommit till kommunerna med utmaningsrätt.<sup>117</sup> Frågan är vad Uppsala lyckats med som ingen annan kommun har.

Inför valet 2006 rådde en het politisk debatt i Uppsala kommun, där en av de viktigaste valfrågorna var huruvida utmaningsrätten skulle införas eller ej. Privat eller offentlig utförare av kommunal verksamhet blev skiljelinjen mellan de två politiska blocken. Högeralliansen såg utmaningsrätten som en möjlighet till att öka konkurrensutsättningen, medan de rödgröna partierna istället ville satsa på att höja kvaliteten inom den egna verksamheten.<sup>118</sup> Ordväxlingen var hård där motståndarna beskyllde alliansen för att se privatisering som ett självändamål och förvandla Uppsala till en *”ideologisk experimentstad”*.<sup>119</sup> Alliansen å andra sidan såg utmaningsrätten som en möjlig metod till att öka mångfalden bland utförare, och på så sätt uppnå ökad kvalitet. Det sågs också som en åtgärd för att uppnå ett bättre företagsklimat i kommunen.<sup>120</sup>

Då högeralliansen vann Uppsalabornas förtroende i valet dröjde det inte länge innan det inledande arbetet initierades. Redan i november 2006 påbörjades arbetet med att utforma ett regelverk för utmaningsrätten där syftet formulerades till *”att pröva och effektivisera den kommunala verksamheten genom att öka konkurrensen och därmed uppnå bästa kvalitet till*

---

(2012-12-20)

<sup>116</sup> Högländer, Bo, *Göm inte undan utmaningsrätten*, Anbudsjournalen Nr.2, 2011

<sup>117</sup> Johansson, 2010, s.7

<sup>118</sup> Lindström, Lennart, *Privat eller offentligt – det är upp till Uppsalaväljarna*, Upsala Nya Tidning, 2006-05-29

<sup>119</sup> Östros, Thomas m.fl., *Varning för högerexperiment*, Upsala Nya Tidning, 2006-06-28

<sup>120</sup> Ullenhag, Erik m.fl., *Thomas Östros är skeptisk till företagande*, Upsala Nya Tidning, 2006-08-23

*lägsta möjliga kostnad*".<sup>121</sup> Precis som i Örebro skickades regelverket ut på remiss till samtliga berörda nämnder, näringslivsorganisationer och facken. Responser från nämnderna var allmänt positiv. Från facken kom dock viss kritik och oro över ökad administration och osäkerhet bland deras medlemmar. Bland synpunkterna på regelverkets utformande framkom åsikter om att besluten borde motiveras och att det även borde finnas möjlighet till överklagan, samt att kvalitet alltid borde vara huvudfokus.<sup>122</sup>

Redan i november 2006 fattades beslut av kommunfullmäktige att införa utmaningsrätten inom kommunens samtliga verksamhetsområden.<sup>123</sup> Det skulle dock dröja fram till den 13 juni 2007 innan beslut om regelverk fattades, ett beslut som togs av kommunstyrelsen. Från de rödgröna partierna kom yrkanden om avslag, yrkanden om att ärendet borde avgöras i kommunfullmäktige samt yrkande om att ärendet borde återremitteras till kommunledningskontoret för vidare utredning och utveckling av regelverket. Samtliga yrkanden avslogs dock och kommunstyrelsen beslutade enligt liggande regelverksförslag. Utmaningsrätten trädde därmed laga kraft.<sup>124</sup>

Även efter att beslutet var fattat fortsatte debatten, framför allt i media. De rödgröna partierna kritiserade implementeringen av utmaningsrätten även fortsättningsvis och menade på att varken konsekvenser eller kostnader hade analyserats eller reflekterats över. Även det faktum att beslutet om regelverket inte fattades av kommunfullmäktige kritiserades hårt.<sup>125</sup>

När beslutet var fattat och implementeringsprocessen tog vid påbörjades en omfattande marknadsföring för att nå ut med informationen om den nya möjligheten. En processledare, Christoffer Nilsson, tillsattes med uppgiften att ta ett helhetsansvar över att implementeringen av utmaningsrätten blev så lyckad som möjligt, samt ansvar för ständig uppföljning. Genom att bli utmaningsrättens tydliga ansikte utåt byggdes ett förtroende upp, så väl internt som extern. Nilsson själv menar på att hans roll som processledare varit oerhört viktig för utmaningsrätten i Uppsala, då han inledningsvis både agerade bollplank till politiker och aktörer, men också till orolig personal, samt tog ansvar för att marknadsföringen av utmaningsrätten genomfördes.<sup>126</sup>

---

<sup>121</sup> Kommunledningskontoret Uppsala kommun, *Remisshandling. Regelverk för utmanarrätt i Uppsala kommun*, 2007-02-08, Dnr: KS 2007-0130

<sup>122</sup> Kommunledningskontoret Uppsala kommun, *Regelverk för utmanarrätt i Uppsala kommun – Remissammanställning*, 2007-05-09

<sup>123</sup> Nilsson, Christoffer, 2012, *Utmanarrätten i Uppsala*, Kommunledningskontoret, Uppsala kommun, s.6

<sup>124</sup> Kommunstyrelsen Uppsala kommun, § 157 *Regelverk för utmanarrätt i Uppsala kommun*, 2007-06-13, Dnr: KS 2007-0130

<sup>125</sup> Pelling, Erik, *Beslut om utmanarrätt bakom lyckta dörrar*, Upsala Nya Tidning, 2007-07-29

<sup>126</sup> Intervju med Christoffer Nilsson, processledare för utmaningsrätten i Uppsala kommun

Vi pratade med våra egna medarbetare som kanske själva ville utmana och kommunhusets kontor [...] Vi valde att arbeta väldigt mycket genom olika näringslivsorganisationer och vi träffade de här organisationerna och såg till att de blev bärare av frågan som de sedan förmedlade vidare till sina medlemmar. De blev väldigt väl informerade om vad utmanarrätten innebar, hur det fungerar och de förde budskapet vidare. – Christoffer Nilsson

Syftet med att införa utmaningsrätten i Uppsala var enligt Nilsson *”att pröva all verksamhet utifrån ett konkurrensperspektiv”*. En uppmaning om att konkurrensupphandla all verksamhet, men också att all kommunal verksamhet skulle delta i upphandlingarna och visa sin konkurrenskraft, kom från de borgerliga styrande partierna. De såg utmaningsrätten som en del i verksamhetsutvecklingen i kommunen. En förhoppning om att de egna verksamheterna skulle vinna de upphandlingar de deltog i fanns dock, däremot skulle de givetvis vinna på samma grunder som övriga aktörer. Uttalandet hade ändå en lugnande effekt på personalen inom de kommunala verksamheterna som Nilsson tror underlättade implementeringen av utmaningsrätten. Även medialt figurerade utmaningsrätten i stor utsträckning under 2007 och 2008, någonting som Nilsson tror väckte nyfikenhet och intresse hos de privata aktörerna och därmed bidragit till den förhållandevis omfattande responsen för utmaningsrätten i Uppsala.<sup>127</sup>

Tillsättandet av en processledare, i kombination med den marknadsföring som bedrevs vid implementeringen, tros vara anledningen till Uppsalas utmärkande antal inkomna utmaningar och framgång. Det tror Nilsson, men även Anna-Lena Holmström som är Svenskt näringslivs regionchef i Uppsala. Hon anser att Nilsson bedrivit ett bra arbete för att hjälpa och lotsa de privata aktörerna i det som kan vara krångligt och svårt med utmaningsrätten. Ändå ser hon inte implementeringen av utmaningsrätten som helt lyckad. *”Misslyckande är väl att ta i, men det blev väl kanske inte så fantastiskt bra som man hade hoppats.”* Eventuellt beror det på faktumet att utmaningarna endast leder till regelrätta upphandlingar, vilket resulterar i att aktörerna ska *”lägga ner en massa tid på någonting som man inte ens vet om det blir någonting av”*. Istället tror Holmström att kommunen gör bäst i att satsa på effektivt sökande efter alternativa utförare inom de områden som anses aktuella och relevanta för upphandling. *”På så sätt blir det mer renodlat och enkelt.”*<sup>128</sup>

Trots att Uppsala utmärker sig, i förhållande till de andra kommunerna, anser Holmström att utmaningsrätten är en icke-fråga i Uppsala. *”Det har väl inte fungerat jättebra, det har väl inte fungerat riktigt som man tänkt sig [...] Det har inte blivit någon*

---

<sup>127</sup> Intervju med Christoffer Nilsson, processledare för utmaningsrätten i Uppsala kommun

<sup>128</sup> Intervju med Anna-Lena Holmström, Svenskt näringslivs regionchef i Uppsala

*kioskvältare*”, uttrycker hon. Dock ser Holmström mycket positivt på politikernas mod till att åtminstone våga göra ett försök med implementeringen av utmaningsrätten. *”Allt kan inte bli fullständig succé hela tiden. Man måste våga göra och av tio saker kanske sju blir rätt och tre fel, men gör du ingenting så får du inte sju rätt heller.”* Däremot tror hon att utmaningsrätten kommer finnas kvar i Uppsala. *”Det är inte tillräckligt viktigt att ta bort den så man låter den nog vara kvar.”* Detta med förutsättning att det inte blir maktskifte i kommunen, för i så fall kommer den förmodligen att försvinna.<sup>129</sup>

#### 4.1.2 Uppsalas utmaningar

Redan innan implementeringen av utmaningsrätten genomförde Uppsala externa upphandlingar till ett värde av 2,2 miljarder kronor årligen. De som förhöll sig positiva till införandet ansåg dock att utmaningsrätten hade potential till att öka den siffran än mer. Förhoppningar fanns även om att utmaningarna skulle leda till att kommunens skattemedel kom till användning på ett effektivare sätt.<sup>130</sup>

Fram tills idag har 61 utmaningar inkommit till Uppsala, varav 20 har antagits och 7 har lett till att utmanaren, eller annan privat aktör, vunnit upphandlingen och tagit över driften av den aktuella verksamheten. Av de som avslagits har ett drygt tiotal återkallats av aktören under processens gång, förmodligen för att en bättre idé uppkommit. Ett trettiotal har däremot avslagits på grund av att de rört myndighetsutövning eller andra delar som enligt lag inte får utmanas. Den sista andelen avslagna utmaningar beror ofta på att den utmanade verksamheten antingen inte lämpar sig för upphandling eller att den redan är utlagd på entreprenad och därigenom inte kan upphandlas på nytt så länge avtal löper.<sup>131</sup> Det sistnämnda anses vara ett problem ur trovärdighetssynpunkt, då det kan dröja upp till fyra år innan ett upphandlingsförfarande tar vid, trots att en utmaning blivit antagen. Detta på grund av att det avtal som redan finns först måste löpa ut.<sup>132</sup>

Intresset för utmaningsrätten i Uppsala var som starkast under den närmaste tiden efter införandet. Fram till 2010 inkom majoriteten av de hittills 61 utmaningarna, därefter har endast cirka fem utmaningar per år delgivits kommunen.<sup>133</sup> De första utmaningarna som inkom väckte stor uppmärksamhet i media. Redan två dagar efter att beslutet att anta regelverket för utmaningsrätten hade fattats, kunde Upsala Nya Tidning berätta om Pia

---

<sup>129</sup> Intervju med Anna-Lena Holmström, Svenskt näringslivs regionchef i Uppsala

<sup>130</sup> Litsgård, Leif & Nordin, Christer, *Ta vara på utmanarrätten*, Upsala Nya Tidning, 2007-07-08

<sup>131</sup> Intervju med Christoffer Nilsson, processledare för utmaningsrätten i Uppsala kommun

<sup>132</sup> Carlström, Mats & Haglund, Anders, 2008, *Granskning av nämndernas förberedelser för utmanarrätten*, Öhrlings Pricewaterhouse Coopers, Uppsala kommun, s.8

<sup>133</sup> Nilsson, Christoffer, *Utmanarrätten i Uppsala*, Kommunledningskontoret, Uppsala kommun, s.12

Sparrskog, en förskolechef i Uppsala som tillsammans med tre andra chefer valt att använda sig av den nya möjligheten. Deras förhoppning var att få ta över samtliga förskolor i Uppsala kommun. Utmaningen uppskattades dock inte av den ansvariga nämnden, som ansåg att Sparrskog i rollen som chef var den som skulle lägga fram *”en strategi för hur den kommunala skolan skulle kunna vinna upphandlingar vid en utmaning”*. Om hon samtidigt utmanade den kommunala förskolan skulle hon personligen vara den som skulle besvara utmaningen, vilket bidrog till att nämnden såg det omöjligt för Sparrskog att behålla sitt chefsuppdrag och hon fick sparken. I samma veva drog dock Sparrskog tillbaka sin ansökan, på grund av den uppståndelse som blivit. Händelsen grundar sig förmodligen i det faktum att regelverket var otydligt formulerat om huruvida personal, eller en chef i detta fall, har rätt att lämna in utmaningar.<sup>134</sup> Händelsen ledde till att regelverket senare förtydligades och numera framgår det att det är okej för personal att utmana kommunen om driften av verksamheter de själva arbetar i.<sup>135</sup>

Utmaningsrätten fortsatte att skapa rubriker då det någon vecka senare stod klart att Ola Leife, förste vice ordförande i fritids- och naturvårdsnämnden, lämnat in en utmaning om att ta över kommunens föreningservice. Agerandet fick de rödgröna partierna att reagera då de ansåg det olämpligt att politiker lämnade in utmaningar, politiker som dessutom hade beslutanderätt i den för utmaningen aktuella nämnden. Leife hade dessutom under våren varit delaktig i den arbetsgrupp som studerat vilka verksamheter som kunde lämpa sig för konkurrensutsättning. Han anklagades därför för jäv, samt att gynna sina egna ekonomiska intressen, av de rödgröna partierna.<sup>136</sup> Redan dagen efter framkom dock att ytterligare två majoritetspolitiker nyttjat utmaningsrätten. Även dessa utmaningar ifrågasattes då de utmanande politikerna ansågs ha större insyn i verksamheterna än övriga eventuella intressenter i en upphandling, samt inflytande över tjänstemännen.<sup>137</sup>

Trots den hårda kritiken antogs Leifes utmaning om den kommunala företagsservicen, ett beslut som socialdemokratiska Erik Pelling ansåg endast fattades av ideologiska skäl. Han hävdar att Leife inte hade motiverat varför och på vilket sätt han skulle bedriva verksamheten bättre än vad kommunen redan gjorde, trots det antogs alltså utmaningen.<sup>138</sup> De rödgröna ledamöterna i den beslutande nämnden valde därför att överklaga beslutet och därmed blev ärendet ett fall för länsrätten. Enligt överklagan ansåg de rödgröna att majoriteten hade

---

<sup>134</sup> Wolters, Staffan, *Förskolechef tvingas gå*, Upsala Nya Tidning, 2007-06-15

<sup>135</sup> Intervju med Christoffer Nilsson, processledare för utmaningsrätten i Uppsala kommun

<sup>136</sup> Wolters, Staffan, *C-politiker anklagas för att gynna sig själv*, Upsala Nya Tidning, 2007-06-28

<sup>137</sup> Wolters, Staffan, *Politiker som utmanar ifrågasätts*, Upsala Nya Tidning, 2007-06-29

<sup>138</sup> Odlander, Johanna, *Leife fick stöd av egna nämnden*, Upsala Nya Tidning, 2007-10-02



förbiset regelverket vid beslutet att anta utmaningen, då Leifes lämplighet och förmåga att utföra uppdraget inte hade granskats.<sup>139</sup>

Det skulle dröja fram till sommaren 2009 innan upphandlingen av Leifes utmaning blev klar. Upphandlingen vanns till slut av kommunen och detta på grund av att Leife aldrig inkommit med något eget anbud. *”Jag ville bara tvinga fram en konkurrensutsättning av verksamheten. Jag hade aldrig tänkt lägga ett anbud.”* Leifes förhoppning var att utmaningen skulle leda till att driften av verksamheten sågs över, då han ansåg den ha potential att skötas mer effektivt. Då upphandlingen även resulterade i kostnadsreduceringar såg sig Leife nöjd med utfallet.<sup>140</sup> Frågan är dock hur mycket utredningen av Leifes utmaning kostade och hur stor kostnadsreduceringen, med hänsyn tagen till den administrativa utgiften som krävdes för att utreda och upphandla utmaningen, slutgiltigen blev.

#### 4.1.3 Uppsala och Örebro – en jämförelse

Det finns stora likheter mellan det regelverk som antogs för utmaningsrätten i Uppsala och det som antogs i Örebro. Detta på grund av att Uppsalas regelverk i stor utsträckning låg till grund för det arbete som bedrevs i Örebro med framtagandet av regelverk. Något som dock skiljer sig åt är möjligheten för personalen att utmana kommunen om att ta över driften av den egna verksamheten. Den möjligheten finns inte för personalen i Örebro men däremot för dem som arbetar i Uppsala, samt i ett flertal andra kommuner. Anledningen till att möjligheten inte finns i Örebro menar Landström beror på att det vore uppseendeväckande om personalen lämnade in en utmaning om hur verksamheten kan bedrivas bättre, såväl resultatmässigt och ekonomiskt. Personalen har till uppgift att hela tiden arbeta med att utveckla och förbättra verksamheten och om en utmaning inkommer från dem har det arbetet uppenbarligen inte bedrivits på bästa möjliga sätt.<sup>141</sup> I Uppsala har däremot ett antal utmaningar av verksamhetspersonal inkommit. De läggs oftast fram via ett företag som arbetar med att starta personalkooperativ.<sup>142</sup>

En annan skillnad mellan Uppsala och Örebros sätt att arbeta kring utmaningar är valet av upphandlingsmetod. En blandning av pris- och kvalitetsupphandlingar används i Uppsala, beroende på vilken sektor den inkomna utmaningen berör, till skillnad från Örebro där endast kvalitetsupphandlingar genomförs.<sup>143</sup>

---

<sup>139</sup> Uppsala Nya Tidning, *Ola Leifes utmaning ifrågasätts*, 2007-10-23

<sup>140</sup> Lindström, Lennart, *Politiker utmanade men lämnade aldrig anbud*, Uppsala Nya Tidning, 2009-06-24

<sup>141</sup> Intervju med Isabell Landström, programdirektör för Social välfärd i Örebro kommun

<sup>142</sup> Intervju med Christoffer Nilsson, processledare för utmaningsrätten i Uppsala kommun

<sup>143</sup> Intervju med Christoffer Nilsson, processledare för utmaningsrätten i Uppsala kommun

De kostnader som implementeringen av utmaningsrätten i Örebro har resulterat i är mycket begränsade, då de inkomna utmaningarna hittills varit få. Då samtliga inkomna utmaningar ska utredas har dock givetvis kostnader uppkommit, främst i form av arbetstid.<sup>144</sup> I Uppsala däremot ser kostnadsbilden annorlunda ut, då de valde att tillsätta en helt ny tjänst, en processledare, i samband med implementeringen. Processledaren erhöll under det första halvåret en halvtidslön för det specifika arbetet med utmaningsrätten, därefter har arbetet som processledare endast varit en del av en tjänst och innebär därför inte längre några skiljaktiga kostnader. Dock tillkommer kostnader för att utreda utmaningarna även där, precis som i Örebro, och det även fortsättningsvis.<sup>145</sup>

Den största, och förmodligen mest påtagliga, skillnaden mellan de två kommunerna är just den processledare som Uppsala valde att tillsätta. Tack vare processledaren har en tydlighet funnits i vem som bär det yttersta ansvaret för att implementeringen av utmaningsrätten ska bli lyckad. Dessutom har en legitimitet skapats, då såväl de interna som externa aktörerna givits en fristående part att vända sig till med frågor och funderingar. Processledaren hade även inledningsvis den viktiga uppgiften att föra ut budskapet om den nya möjligheten, att informera och kommunicera med de privata aktörerna.<sup>146</sup> Det vill säga marknadsföra utmaningsrätten, någonting som helt uteblev i Örebro och som med största sannolikhet påverkat resultatet negativt. Även det faktum att Örebro endast valde att införa utmaningsrätten inom två programområden, till skillnad från Uppsala som införde möjligheten i hela kommunen, har förmodligen påverkat utfallet i Örebro negativt.<sup>147</sup>

Sammanfattningsvis kan konstateras att det råder likheter mellan Örebro och Uppsala vad gäller utmaningsrättens utformande men stora skillnader i genomförandeprocessen, vilket resulterat i att Uppsala lyckats bättre med sin utmaningsrätt än vad Örebro har gjort.

## 4.2 Enköping, Ragunda och Stockholms läns landsting

Enköping införde utmaningsrätten 2007 och sedan dess har endast sju utmaningar inkommit, av dem har samtliga avslagits med blandade motiveringar. 2008 utmanades kommunens VA-anläggningar och utmaningen utreddes av kommunala tjänstemän som kom fram till att kommunen bäst bedrev verksamheten i egen regi. Tekniska förvaltningen har, trots att utmaningen aldrig antogs, beräknat att utmaningen kostade kommunen 150 000 kronor. Kostnaden utgörs av de administrativa resurser som krävdes för att komma fram till beslutet

---

<sup>144</sup> Intervju med Isabell Landström, programdirektör för Social välfärd i Örebro kommun

<sup>145</sup> Intervju med Christoffer Nilsson, processledare för utmaningsrätten i Uppsala kommun

<sup>146</sup> Intervju med Christoffer Nilsson, processledare för utmaningsrätten i Uppsala kommun

<sup>147</sup> Intervju med Staffan Werme, pådrivare vid införandet av utmaningsrätten i Örebro kommun

om avslag. I början av 2011 inkom en utmaning som rörde kommunens måltidsverksamhet. Då verksamheten är omfattande anlätades en konsult för att genomföra utredningsarbetet, till en kostnad av 275 000 kronor. När utredningen väl var klar framkom att konsulten inte såg några som helst ekonomiska fördelar med att konkurrensutsätta verksamheten, då en konkurrensutsättning skulle påverka ett flertal andra av kommunens verksamheter. Beslut fattades om att följa konsultens råd och utmaningen avlogs. Den moderata kommunstyrelseledamoten Anna Wiklund kommenterade den högra prislappen med att ”*nu har vi fått ett kvitto på att vår egen verksamhet är bra*” och såg ändå ett visst värde i att utredningen hade genomförts. Utredningskostnaden fick dock den borgerliga majoriteten att börja fundera på huruvida utmaningsrätten är rätt väg att gå för att uppnå ökad konkurrensutsättning. I framtiden borde kommunen istället aktivt ta kontakt med privata aktörer när det finns en önskan om att upphandla en verksamhet, det anser åtminstone det centerpartistiska kommunalrådet Urban Wahlberg.<sup>148</sup> Även fritidspolitikern Tomas Rådkvist håller med om det. Han förhåller sig positiv till konkurrensutsättning, men anser att utmaningsrätten aldrig har fungerat i Enköping då privata aktörer endast försöker plocka ”*russinen ur kakan*” och utmana sådan verksamhet som ses lönsam. Enligt Rådkvist borde utmaningsrätten i Enköping tas bort, vilket han även tror att de styrande politikerna har börjat inse. Dock kommer utmaningsrätten förmodligen finnas kvar fram till nästa val, då det har blivit en prestigefråga för de partier som drev igenom möjligheten. ”*Av prestigeskäl så vill man inte släppa det då det skulle visa att man tänkt fel från början.*”<sup>149</sup>

Ragunda kommun implementerade utmaningsrätten 2010. Kommunen utmärker sig genom att vara den enda, av de 38 kommuner som implementerat utmaningsrätten, som inte styrdes av en borgerlig majoritet vid tiden för införandet.<sup>150</sup> Dock ska det påpekas att Ragunda kommun vid tillfället styrdes av en koalition bestående av Socialdemokraterna tillsammans med Centerpartiet, varav Centerpartiet var de drivande i frågan. Intresset för utmaningsrätten har varit svalt, än så länge har endast en utmaning inkommit som i skrivande stund utreds. Trots att Socialdemokraterna sedan valet 2010 ensamma styr kommunen ser kommunstyrelsens ordförande, Terese Bengard, ingen anledning till att ta bort möjligheten att utmana kommunen då ”*det kanske kommer komma in någon fler utmaning*”.<sup>151</sup>

Stockholms läns landsting är det enda landsting som hittills infört utmaningsrätten, vilket skedde 2007. Ett särskilt utvecklingskansli, som bland annat arbetade med

---

<sup>148</sup> Östlund, Anette, *Maten kvar i egen regi*, Enköpings – Posten, 2011-12-27

<sup>149</sup> Intervju med Tomas Rådkvist, fritidspolitiker i Enköping kommun

<sup>150</sup> Se *Tabell 1.1* nedan

<sup>151</sup> Intervju med Terese Bengard, kommunstyrelsens ordförande i Ragunda kommun

utmaningsrätten, tillsattes. De få utmaningar som inkom avslogs och våren 2009 avskaffades utvecklingskansliet, inklusive arbetet med utmaningsrätten. Anledningen till att utmaningsrätten aldrig blev någonting inom Stockholms läns landsting beror enligt Monica Tietze Wirén, före detta handläggare på utvecklingskansliet, på ett flertal politiska beslut.<sup>152</sup>

I och med att vi tillämpar vårdval här i Stockholms läns landsting med fri etablering så finns det inte längre någon anledning att utmana. Istället är det bara för vem som helst att smälla upp en ny vårdcentral bredvid den befintliga. Och inom akutsjukvården finns det inte heller incitament längre då det där råder så långa avtalsperioder. – Monica Tietze Wirén

För övriga verksamheter inom landstinget upprättas ”*organiserade upphandlingsplaner*”, vilket resulterar i att det inte längre finns några incitament för privata aktörer att använda sig av utmaningsrätten. Möjligheten finns därmed nu för tiden endast på papper, men inte i praktiken, inom Stockholms läns landsting.<sup>153</sup>

#### 4.3 Politisk majoritet, införandeår och antal utmaningar

Implementeringen av utmaningsrätten har i 37 av 38 kommuner skett med en borgerlig majoritet vid makten. Vanligast är en koalition bestående av Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna. Endast en kommun, Ragunda kommun i Jämtland, avviker från trenden då kommunen styrdes av Socialdemokraterna i koalition med Centerpartiet vid införandet.<sup>154</sup> Två kommuner, Gotland och Övertorneå, implementerade utmaningsrätten 2009 då högerkoalitioner styrde kommunerna. I valet 2010 övertog dock de rödgröna partierna styret i båda kommunerna och utmaningsrättens avskaffande dröjde inte länge. Detta trots att Gotland under den korta tiden med utmaningsrätt hade fått in fyra utmaningar och Övertorneå hela 15 stycken, varav 14 antogs och 1 ledde till att en ny, extern aktör övertog driften av verksamheten.<sup>155</sup>

I 36 av de totalt 38 kommunerna har utmaningsrätten valts att implementeras i hela kommunen. De två avvikande fallen avser Örebro och Lund. I Örebro har möjligheten begränsats till de två programområdena Samhällsbyggnad och Social välfärd. I Lund däremot

---

<sup>152</sup> Intervju med Monica Tietze Wirén, f.d. handläggare på Utvecklingskansliet i Stockholms läns landsting

<sup>153</sup> Intervju med Monica Tietze Wirén, f.d. handläggare på Utvecklingskansliet i Stockholms läns landsting

<sup>154</sup> Se *Tabell 1.1 Politisk majoritet, införandeår och antal utmaningar* nedan

<sup>155</sup> Sveriges kommuner och landsting, *Politiskt styre i kommunerna*:

[http://www.skil.se/kommuner\\_och\\_landsting/om\\_kommuner/politiskt\\_styre\\_i\\_kommunerna](http://www.skil.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/politiskt_styre_i_kommunerna) (2012-12-20); Sveriges kommuner och landsting, *Utmaningsrätt*: [http://www.skil.se/vi\\_arbetar\\_med/demos/samhallsorganisation/valfrihet/om-konkurrens/utmaningsratt](http://www.skil.se/vi_arbetar_med/demos/samhallsorganisation/valfrihet/om-konkurrens/utmaningsratt) (2012-11-06); Johansson, 2010, s.33-35

har möjligheten endast införts inom ett område, nämligen vård- och omsorgsnämndens verksamhetsområde.<sup>156</sup>

Utmaningsrätten har implementerats i kommuner runt om i Sverige sedan 2003, då Kungsbacka var först ut.<sup>157</sup> Även i skrivande stund funderar ett flertal kommuner på att införa möjligheten, däribland Karlstad som just nu behandlar frågan.<sup>158</sup> I ett flertal andra kommuner kämpar högerpartierna, som befinner sig i opposition, med att lyfta frågan och inkluderar införande av utmaningsrätt i sina budgetar. Detta gäller bland annat för alliansen i Umeå.<sup>159</sup> Även i riksdagen är frågan om utmaningsrätt aktuell, åtminstone för vissa. Ulrika Karlsson, moderat riksdagsledamot från Uppsala, har årligen sedan 2009 lämnat in en motion om obligatorisk utmaningsrätt i kommunerna. Hennes argument är att en obligatorisk utmaningsrätt skulle leda till att marknadsföringen av möjligheten kan bedrivas på samma sätt i alla kommuner, vilket skulle öka de privata aktörernas medvetenhet och kunskap om utmaningsrätten. På så vis tror hon att utmaningsrätten skulle sluta bli en pappersprodukt och istället bli den möjlighet som ”vi som lagstiftare syftade till att åstadkomma”.<sup>160</sup>

I tabellen nedan redovisas hur den politiska majoriteten såg ut i respektive kommun vid tiden för införandet, samt vilket år utmaningsrätten implementerades. Tabellen redovisar även hur många utmaningar som inkommit till respektive kommun, hur många av dem som har antagits samt hur många som lett till att en extern aktör vunnit upphandlingen. De upphandlingar som betecknas som vunna kan ha vunnits av den aktör som utmanade kommunen om driften, alternativt av annan privat aktör som lämnat in ett anbud vid upphandlingen. Tabellen bygger huvudsakligen på material inhämtat från tre källor och därefter sammanställt av uppsatsförfattaren.

Då siffrorna över antalet utmaningar huvudsakligen är hämtade från rapporten *Utmaningsrätt. Vad, hur och varför?* som skrevs 2010 saknas information från de kommuner som implementerade utmaningsrätten efter rapportens publicering. Någon uppdaterad sammanställning har sedan dess inte genomförts, dock har en del av kommunerna tillförts uppdaterade siffror av uppsatsförfattaren, inhämtade från andra angivna källor.

---

<sup>156</sup> Sveriges kommuner och landsting, *Utmaningsrätt*, [http://www.skL.se/vi\\_arbetar\\_med/demos/samhallsorganisation/valfrihet/om-konkurrens/utmaningsratt](http://www.skL.se/vi_arbetar_med/demos/samhallsorganisation/valfrihet/om-konkurrens/utmaningsratt) (2012-11-06)

<sup>157</sup> Johansson, 2010, s.7

<sup>158</sup> Englund, Caroline, *Rätt att utmana kommunen*, Värmlands Folkblad, 2012-10-18

<sup>159</sup> Ågren, Anders m.fl., *Alliansen Umeå satsar på välfärdens kärna och utök*, Västerbottens-Kuriren, 2011-06-20

<sup>160</sup> Sveriges Riksdag, *Obligatorisk utmaningsrätt*: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Motioner/Obligatorisk-utmaningsratt\\_H002Fi304/?text=true](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Motioner/Obligatorisk-utmaningsratt_H002Fi304/?text=true) (2012-12-20)

Tabell 1.1 Politisk majoritet, införandeår och antal utmaningar

Kommun	Politisk majoritet	Införandeår	Antal utmaningar /Antagna/Vunna
Alingsås	M + FP + KD + C	2011	
Bengtsfors	C + M + FP + KD	2010	0/0/0
Enköping	M + FP + C + KD	2007	7/0/0 <sup>161</sup>
Halmstad	M + FP + C + KD	2008	10/3/1
Heby	C+M+FP+KD+MP	2011	
Håbo	M + FP + KD	2008	10/2/2
Härnösand	M + C + FP + KD	2009	6/1/0
Höganäs	M + FP + C + KD	2010	5/0/0
Hörby	M+C+FP+KD+MP	2007	6/3/0
Järfälla	M+C+FP+KD+MP	2009	3/1/0
Kristianstad	M + C + FP	2008	3/0/0
Kungsbacka	M + FP + C + KD	2003	12/1/1
Kungälv	M + C + FP + KD	2008	
Laholm	M + FP + C + KD	2009	2/0/0
Lerum	M + FP + C + KD	2010	
Linköping	M + KD + FP + C	2008	2/1/0
Lund	M + FP + C + KD	2012	
Markaryd	KD + M + C	2010	0/0/0
Munkedal	M + C + KD + MP	2008	1/0/0
Mullsjö	M+KD+FP+C+MP	2010	0/0/0
Ragunda	S + C	2010	1/pågår <sup>162</sup>
Skara	M + C + FP + KD	2009	0/0/0
Sollentuna	M + FP + C + KD	2007	6/2/2
Solna	M + FP + KD	2007	2/0/0
Stockholm stad	M + KD + FP	2007	20/8/4
Sävsjö	KD + M + C + FP	2010	2/0/0
Täby	M + FP + KD + C	2007	3/0/0
Uddevalla	M + C + FP + KD	2008	14/2/0
Upplands Väsby	M + FP + KD + C	2010	
Uppsala	M + FP + C + KD	2007	61/20/7 <sup>163</sup>
Vetlanda	C + M + KD + FP	2008	6/1/0
Växjö	M + C + FP + KD	2010	2/0/0
Värmdö	M + FP + C + KD	2009	0/0/0
Älmhult	M+C+KD+MP+FP	2010	1/0/0
Ängelholm	M + KD + FP + C	2009	13/3/2 <sup>164</sup>
Örebro	FP+M+C+KD+MP	2008	4/1/pågår <sup>165</sup>
Örkelljunga	M + C + KD	2005	5/1/1
Österåker	M + FP + C + KD	2009	0/0/0
Sthlm landsting	M + FP + KD + C	2007	0/0/0 <sup>166</sup>

Källa: Sveriges kommuner och landsting, *Politiskt styre i kommunerna*:

[http://www.skl.se/kommuner\\_och\\_landsting/om\\_kommuner/politiskt\\_styre\\_i\\_kommunerna](http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/politiskt_styre_i_kommunerna) (2012-12-20); Sveriges kommuner och landsting, *Utmaningsrätt*: [http://www.skl.se/vi\\_arbetar\\_med/demos/samhallsorganisation/valfrihet/om-konkurrens/utmaningsratt](http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/samhallsorganisation/valfrihet/om-konkurrens/utmaningsratt) (2012-11-06); Johansson, 2010, s.33-35. Bearbetning och sammanställning av uppsatsförfattaren.

<sup>161</sup> Östlund, Anette, *Maten kvar i egen regi*, Enköpings – Posten, 2011-12-27

<sup>162</sup> Terese Bengard, kommunstyrelsens ordförande i Ragunda kommun

<sup>163</sup> Christoffer Nilsson, processledare för utmaningsrätten i Uppsala

<sup>164</sup> Scherman, Tove, *Utmanarna får mest nobben*, Nordvästra Skånes Tidningar, 2012-03-18

<sup>165</sup> Se 3.2.3 *Vad blev utfallet?* och 3.3.3 *Vad blev utfallet?* ovan

<sup>166</sup> Monica Tietze Wirén, f.d. handläggare på Utvecklingskansliet i Stockholms läns landsting

## 5. ANALYS

### 5.1 Implementeringsanalys

Genom att analysera implementeringen av utmaningsrätten i Örebro, utifrån den implementeringsteori som redogörs för i 2.5 *Implementering som analysbegrepp*, framträder ett flertal implementeringsproblem. Utmaningsrättens syfte, det vill säga att skapa en ökad mångfald av aktörer som bedriver tidigare kommunal verksamhet, tycks inte ha uppnåtts som förväntat. Inte heller förhoppningen om ökad effektivitet och kostnadsreduceringar har införlivats. Till stor del tros dessa uteblivna resultat bero på en misslyckad implementering och min uppfattning är att problem uppstått på grund av såväl brister i substansen och genomförandeprocessen som vad gäller legitimiteten.

När regelverket för utmaningsrättens införande i programområde Samhällsbyggnad låg ute på remiss framkom ett flertal kritiska synpunkter. Somliga togs i beaktning, medan andra bortsågs ifrån. Exempelvis lyftes åsikten om att överklaganderätt borde tillskrivas regelverket i ett flertal remissvar, men det togs ingen hänsyn till vid formuleringen av den slutgiltiga versionen av regelverket.<sup>167</sup> Inte heller fackförbundens kritisk gällande de försämrade villkoren för personalen med försämrade yttrandefrihet och meddelarfrihet, samt uteblivna krav på kollektivavtal, uppmärksammades.<sup>168</sup> Dessa kritiska synpunkter tror jag ger uttryck för utmaningsrättens bristande stöd och legitimitet hos målgruppen och verkställarna, vilket bidragit till en försvårad implementering. Synpunkterna visar också på brister i substansen, det vill säga brister i utmaningsrättens utformning, då det uppenbarligen rådde delade meningar om hur regelverket på bästa sätt skulle formuleras för att fungera. Eventuellt hade dessa synpunkters införande i regelverket bidragit till att kommunen, och då främst de tjänstemän som utreder de inkomna utmaningarna, känt en större trygghet i att anta utmaningarna då personalen även fortsättningsvis garanterats en trygg anställning. Tänkbart är även att oron bland personalen, om hur en eventuell utmaning skulle påverka deras framtid, hade minskat. Det i sin tur hade förmodligen haft en positiv inverkan på deras arbetssituation och arbetsmiljö.

Vid implementeringen av utmaningsrätten i Programnämnd Social välfärd lyftes de sociala företagens bristfälliga chanser att de facto stå sig i konkurrens med de mer väletablerade och stora företagen vid deras eventuella deltagande i upphandlingarna.

---

<sup>167</sup> Stadskansliet Örebro, *Regelverk för utmaningsrätt inom programområdet Samhällsbyggnad i Örebro kommun*, Dnr: 387-07-050, 2007-10-02

<sup>168</sup> Stadskansliet Örebro, *MBL-protokoll*, Dnr: 387-07-050, 2007-12-12

Intentionen med en utmaningsrätt inriktad på den sociala ekonomin ansågs god av så gott som samtliga, men farhågor över hur det faktiska utfallet skulle komma att bli framgick i näst intill samtliga remissvar.<sup>169</sup> Även i denna implementeringsprocess uppstod alltså problem med substansen, då det ansågs finnas brister med utformningen av regelverket. Enligt min uppfattning är dessa brister även anledningen till utmaningsrättens uteblivna framgång inom programområdet Social välfärd. De små, sociala företagen finner inget incitament till att utmana kommunen då deras chanser att slutligen tilldelas driften av verksamheten, genom att vinna upphandlingen, är näst intill obefintliga. Detta på grund av att de små företagen har ytterst begränsade resurser att avsätta till att formulera ett vinnande anbud. De besitter inte heller samma ekonomiska resurser som de stora företagen som kan lägga fram ett kostnadsreducerande förslag som de sociala företagen inte har möjlighet att matcha. Det resulterar i en utmaningsrätt som på papperet gynnar och stimulerar de sociala företagen, men som i praktiken aldrig kan förverkligas på grund av att upphandlingen måste ske enligt de regler som formulerats i LOU. Utformningen av utmaningsrätten inom programområde Social välfärd saknar därför stöd hos målgruppen, det vill säga de sociala företagen, vilket är en förutsättning för att implementeringen ska bli lyckad.

Implementeringen av utmaningsrätten i Örebro har även kantats av brister i genomförandeprocessen. Det faktum att utmaningsrätten i ett första skede implementerades i ett programområde som redan hade konkurrensetsatt ett flertal verksamheter, kan ses som ett misslyckande i implementeringen. På grund av den stora andelen utkontrakterade verksamheter ansågs kvoten av privata aktörer inom programområdet vara fylld och en variation och balans mellan de privata och kommunala aktörerna var därmed redan fullgjord. Implementeringen av utmaningsrätten i programområde Samhällsbyggnad var i och med detta redan från början dömd att misslyckas, då kommunen inte var beredd att släppa ifrån sig fler verksamheter till de privata aktörerna. Misstaget återupprepades sedan när den fortsatta utvecklingen återigen begränsades till att endast innefatta ytterligare ett programområde. Det enda alternativet borde ha varit att införa utmaningsrätten i hela kommunen, eller inte alls. Nu blev det, som Werme själv uttryckte det, "*varken hackat eller malet*"<sup>170</sup> vilket jag tror även skadade förtroendet för utmaningsrätten då det signalerade om att inte heller beslutsfattarna trodde på idén.

---

<sup>169</sup> Kommunledningskontoret Örebro, *Sammanställning av remissvar – Regelverk för utmaningsrätt inom programområdet Social välfärd*, Sov 69/2009, 2009-10-01

<sup>170</sup> Intervju med Staffan Werme, pådrivare vid införandet av utmaningsrätten i Örebro kommun



Två stora problem som tillhör genomförandeprocessen framträdde i samband med att utmaningsrätten trätt laga kraft. Till att börja med kan den uteblivna marknadsföringen diskuteras och ifrågasättas. Budskapet om implementeringen av den nya möjligheten fördes aldrig ut till de eventuella intressenterna. Det hade krävts ett omfattande arbete och informationsspridning för att göra de privata aktörerna varse om möjligheten, att bara nämna implementeringen av utmaningsrätten på den kommunala hemsidan leder inte till stor respons, vilket även beslutsfattarna borde ha insett. Den uteblivna marknadsföringen indikerar istället en osäkerhet från kommunens sida huruvida det faktiskt finns ett genuint intresse av att bli utmanad, vilket skapar ett legitimitetsproblem. Om inte ens kommunen själv, med beslutsfattarna i spetsen, tror på idén och den nya möjlighetens potential, varför skulle då de privata aktörerna tro på den och ödsla tid och energi på att formulera utmaningar till en kommun som inte visar något större intresse över att faktiskt bli utmanad? För visso skedde ett maktskifte i kommunen i samband med valet 2010, då de kritiska Socialdemokraterna tog över styret. Att utmaningsrätten inte marknadsförs lika mycket under den nuvarande mandatperioden är därför förståeligt, även om Socialdemokraterna styr tillsammans med Centerpartiet och Kristdemokraterna som var delaktiga i beslutet om att implementera utmaningsrätten. Men i och med att utmaningsrättens första del infördes redan 2008 kan den uteblivna marknadsföringen ändå ifrågasättas, då koalitionen som beslutade om implementeringen inte heller då ansträngde sig för att synliggöra och sälja in möjligheten till de privata aktörerna. Om ett massivt informationsarbete hade genomförts från början hade även marknadsföringen av utmaningsrättens utvidgande 2010 följt mer naturligt. Koalitionen hade då lämnat ifrån sig makten vid valet, varse om att de åtminstone lyckats nå ut med sitt budskap. Istället kom utmaningsrätten att falla än mer i glömska i och med maktskiftet, då det inte längre blev en prioriterad fråga.

Det faktum att Örebro inte inrättade en särskild processledare, med det tydliga ansvaret för att implementeringen av utmaningsrätten blev lyckad, är enligt mig det största misslyckandet i genomförandeprocessen. För en lyckad implementering krävs en tydlighet kring vem som besitter det yttersta ansvaret, vilket hade fallit sig naturligt om en processledare hade tillsatts. Istället föll ansvaret på de ordinarie kommunala tjänstemännen att se till att implementeringen av utmaningsrätten blev som förväntad. Det blev även tjänstemännens uppgift att utreda de inkomna utmaningarna och bedöma huruvida de berörda verksamheterna fungerade bra i egen regi eller ej. En bedömning som förmodligen är svår att genomföra objektivt, då det innebär att indirekt rikta kritik mot det egna arbetet, alternativt kritik mot kollegors eller bekantas arbete. Med en processledare vid rodret hade dessa

bedömningar istället genomförts av en fristående part som endast hade haft till uppgift att se till att utmaningsrättens potential togs till vara på, på bästa sätt. Med största sannolikhet hade även marknadsföringen av utmaningsrätten skett i en betydligt större omfattning om en processledare tillsatts. Marknadsföringen hade då använts som ett verktyg för att nå ut och lyckas med implementeringen av utmaningsrätten. Förmodligen hade även legitimiteten stärkts, då den fristående och självständiga processledaren stått som ansvarig och funnits till hands för såväl de interna som externa parterna.

Min bedömning är att Uppsalas förhållandevis lyckade implementering av utmaningsrätten till största del grundar sig på det arbete som processledaren Christoffer Nilsson utfört. Uppsala kommun är än så länge ensam om att ha använt sig av en processledare vid införandet, någonting som de övriga kommunerna borde ha tagit lärdom av. Istället får de nu se det som ett misslyckande att inte ha följt i Uppsalas spår.

Implementeringsmisslyckanden av liknande slag som ovan återfinns även i de övriga studerade kommunerna och problemen är i stor utsträckning identiska. För Stockholms läns landsting förhåller det sig dock lite annorlunda. Där kan utmaningsrättens misslyckande med största sannolikhet knytas till det faktum att möjligheten, strax efter dess införande, stod i strid med de nya beslut som fattades om fri etablering och långa avtalstider. Det fanns därmed inte längre några incitament för de privata aktörerna att använda sig av utmaningsrätten och det blev därför omöjligt att få till stånd en implementering så som avsett.

## 5.2 Analytisk tolkning av resultaten

De ovan diskuterade implementeringsproblemen återfinns, mer eller mindre, i samtliga kommuner som infört utmaningsrätten. På papperet ser utmaningsrätten ut att vara en möjlighet för de privata aktörerna att påvisa för kommunen att den tidigare kommunala verksamheten kan bedrivas även av andra aktörer. När utmaningsrätten väl börjar implementeras uppdragas ett flertal problem, vilket resulterar i att möjligheten snabbt förvandlades till en "*papperstiger*". Min uppfattning är att utmaningsrättens misslyckande och framtid kan analyseras utifrån två tolkningar, trial and error och symbolpolitik.

Trial and error, som på svenska översätts till "*försök och misstag*", härstammar ursprungligen från inlärningsprocessen, där nya sätt och metoder testas för att sedan förkastas allt eftersom de uppdragas vara felaktiga eller ineffektiva.<sup>171</sup> Implementeringen av utmaningsrätten kan utifrån denna tolkning ses som ett försök till att uppnå ökad

---

<sup>171</sup> Karlsson, Lars, 2007, *Psykologins grunder*, 4:e uppl., Lund, Studentlitteratur, s.78

marknadisering, ett försök bland många andra. På grund av den uteblivna framgången och misslyckade utfallet förväntas dock idén förkastas och lämna plats för nya metoder. Förmodligen kommer det inom en snar framtid dyka upp ett nytt försök till att uppnå ökad marknadisering i NPMs tecken. Det var värt att prova utmaningsrätten, som på papperet hade potential att vara just den marknadiseringsåtgärd som ansågs saknad. På grund av ett flertal implementeringsproblem, som på förhand inte kunde förutses, föreföll dock utmaningsrätten inte uppfylla de förväntningar som fanns. Näringslivet, med starka aktörer i spetsen, har förmodligen redan börjat skissa på nästkommande metod värd att testa. Utfallet av den återstår att se. Min uppfattning är dock att utmaningsrättens utfall inte främst kan tolkas utifrån trial and error, utan utifrån symbolpolitik.

Som nämndes i implementeringsteorin kan vaga beslut leda till implementeringsproblem, då de resulterar i otydlig styrning. Ibland kan dock vaga beslut fattas med flit av politiken om det främsta syftet inte är att uppnå en konkret effekt, utan istället symbolisera en av politiken skapad mening och betydelse. Symbolpolitik, som det kallas för, definieras som en politisk fråga som blir viktig på grund av dess symboliska värde, inte vad den konkret innebär. Symbolpolitiken står därför i kontrast till det instrumentella handlandet, det vill säga handling som leder till konkreta effekter och resultat, då en symbolpolitisk frågas betydelse endast återfinns i dess tillskrivna värde.<sup>172</sup> Utmaningsrättens införande kan, enligt min tolkning, i de flesta kommunerna ses som en i viss mån symboliskt viktig fråga för de borgerliga partierna. I *Tabell 1.1* ovan visas en tydlig korrelation mellan borgerligt styre och implementeringen av utmaningsrätten. Denna korrelation kan även ses för Örebro, som vid implementeringen styrdes av en borgerlig koalition. Ur ett ideologiskt perspektiv ses implementeringen av utmaningsrätten troligen vara en självklarhet, dock främst på grund av det tillskrivna värde som givits möjligheten. Denna teori förstärks av det faktum att utmaningsrätten, trots dess uteblivna konkreta effekter, fortsätter att implementeras och talas för av borgerliga partier.

Att utmaningsrätten har ett symboliskt värde för de borgerliga partierna tillstyrks även av det faktum att möjligheten är en ur näringslivets synpunkt viktig fråga. De anser att en implementering av utmaningsrätten ger en indikation på kommunens aktiva arbete med näringslivspolitik och att förbättra företagsklimatet. Då de borgerliga partierna, åtminstone i högre utsträckning än de rödgröna, är måna om att gynna de privata aktörerna har utmaningsrätten implementerats som en eftergift till näringslivet, trots bristande evidens på

---

<sup>172</sup> Santesson-Wilson, Peter, 2003, *Studier i symbolpolitik*, Lund, Dept. of Political Science [Statsvetenskapliga institutionen], Univ., s.36-37

konkreta effekter. Istället för att fokusera på åtgärder som leder till bevisat resultat implementeras utmaningsrätten med hopp om det ska generera ett förbättrat företagsklimat i kommunen. Därmed förväntas implementeringen resultera i en bättre placering på Svenskt näringslivs ranking, vilket skulle sprida positiv glans över kommunen, oavsett bristen på konkreta resultat. Att förbättra kommunens placering lyftes till och med som ett av argumenten till att implementera utmaningsrätten i Örebro av Werme. Risken är stor att han inte är ensam om att resonera på det viset, förmodligen har fler kommuner lyft en förbättrad placering på Svenskt näringslivs ranking som argument till implementeringen av utmaningsrätten. Om så är fallet uppstår dock ett implementeringsproblem, då kommunerna eventuellt nöjer sig med att ha fattat det politiska beslutet om att införa möjligheten och därefter lämnar den därhän. Utmaningsrätten förblir då endast av symboliskt värde, då de konkreta effekterna inte är det viktigaste och därför också uteblir. Kommunen stoltserar istället nöjt med att utifrån sett ses som en kommun som aktivt arbetar med att förbättra kommunens företagsklimat och implementeringen av utmaningsrätten signalerar till de privata aktörerna att kommunen finner dem viktiga och värda att prioritera. Men mer än en signal till de utomstående blir det inte. Om symboliken är det viktigaste skulle det även förklara bristen på marknadsföring. Det finns helt enkelt inget genuint intresse av att utmaningsrätten ska leda till någonting konkret.

Trots utmaningsrättens uteblivna framgång förefaller det i de flesta kommuner vara en ickefråga huruvida möjligheten helt bör tas bort eller fortsätta finnas kvar. Där de borgerliga partierna fortfarande sitter på makten beror det troligtvis på det faktum att ett beslut om att avskaffa utmaningsrätten skulle ses som ett nederlag. Ett förtydligande om utmaningsrättens misslyckande och uteblivna resultat. Istället förblir utmaningsrätten kvar, men tillåts falla allt mer i glömska. På så vis slipper de borgerliga partierna erkänna missbedömningen om utmaningsrättens potential, eller avslöja att implementeringen endast var av betydelse rent symboliskt. Bara vid ett maktskifte till ett rödgrönt alternativ kan utmaningsrätten komma att tas bort, men inte heller då är det en självklarhet. De uteblivna utmaningarna har lett till att farhågorna om ökade kostnader och administrativt arbete uteblivit och därmed framstår utmaningsrätten som tämligen ofarlig.

## 6. SLUTSATS

### 6.1 Resultat

Redan i budgeten för 2007 klargjorde den sedan valet 2006 nyvalda koalitionen i Örebro, bestående av Folkpartiet, Moderaterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet, att utmaningsrätten skulle införas. Syftet med implementeringen var tvådelat, dels fanns förhoppningar om att det skulle leda till att Örebros företagsklimat förbättrades, dels skulle privata aktörer ges en möjlighet att bevisa för kommunen att även andra aktörer kunde bedriva kommunal verksamhet. Förhoppningen var även att det skulle leda till en ökad mångfald av aktörer, kostnadsreduceringar och effektivisering. Den konkurrensutsättning som utmaningsrätten förväntades skapa ansågs dessutom leda till att de egna verksamheterna förbättrades och effektiviserades av vetskapen om risken för att utmanas. Kritikerna å andra sidan ansåg att utmaningsrätten endast skulle leda till ökade kostnader och administration, samt en försämrad arbetsmiljö för personalen på grund av stress och oro om eventuell utkontraktering.

Beslut fattades om att implementera utmaningsrätten inom två separata programområden i olika omgångar. Möjligheten trädde laga kraft inom programområde Samhällsbyggnad från och med den 1 mars 2008, medan programområde Social välfärd fick vänta till juni 2010. Valet att inte införa utmaningsrätten i hela kommunen är ovanligt, endast ytterligare en kommun av de totalt 38 som beslutat om utmaningsrätten har begränsat möjligheten till vissa programområden. Inom Social välfärd kom utmaningsrätten dessutom att bli inriktad på den sociala ekonomin, en inriktning som Örebro var först i Sverige med att genomföra. Responserna har dock varit svala, såväl inom Samhällsbyggnad som inom Social välfärd, och totalt har endast fyra utmaningar inkommit varav en antagits och i skrivande stund lagts ut på upphandling.

Från näringslivet ses utmaningsrätten som ett bra initiativ av kommunerna till att förbättra företagsklimatet. De privata aktörerna ges i och med utmaningsrätten möjlighet till att påvisa för kommunerna att kommunal verksamhet kan bedrivas på ett bättre sätt i privat regi. Den möjligheten finns dock endast på papperet, enligt många företagare. De anser att kommunerna oftast inte ens är villiga att diskutera inkomna utmaningar och än mindre intresserade av att släppa ifrån sig kontrollen och ansvaret över den kommunala verksamheten. Uppfattningen bland de privata aktörerna är därav att utmaningsrätten endast kommer att bli en *"papperstiger"*, en symbolisk möjlighet som sprider positiv glans över kommunen men som i praktiken inte innebär någonting konkret.

Totalt har 38 kommuner och ett landsting valt att implementera utmaningsrätten och resultaten har över lag uteblivit. Likheterna mellan utfallet av utmaningsrätten i Örebro och de övriga kommunerna är många. Endast Uppsala utmärker sig som den kommun där utmaningsrätten faktiskt har givit effekt, åtminstone vad gäller antalet inkomna utmaningar. Ett flertal skillnader framkommer därför mellan Örebro och Uppsala, framför allt vad beträffar genomförandeprocessen. Främst tros Uppsalas höga antal inkomna utmaningar bero på det faktum att kommunen valde att införa en särskild processledare med det yttersta ansvaret för att implementeringen av utmaningsrätten blev så lyckad som möjligt. Processledaren har bidragit till att skapa legitimitet och förtroende för utmaningsrätten, samt sett till att marknadsföringen av möjligheten blivit omfattande och vidsträckt. Dock har andelen upphandlingar vunna av utmanaren, eller annan privat aktör, varit ytterst begränsad även där. Förväntningarna som fanns på utmaningsrätten kan därför generellt ses som ouppnådda.

## 6.2 Slutsatser

Utmaningsrätten syftar till att skapa en möjlighet för privata aktörer att med hjälp av en enkel, skriftlig formulering utmana kommunen om driften av en kommunal verksamhet och därigenom bevisa att även andra aktörer kan bedriva offentlig verksamhet. Detta sammanfaller väl med NPM-teorin och marknadsiseringen, som främst lyfter argument om att offentlig verksamhet inte nödvändigtvis måste bedrivas i offentlig regi.

Förhoppningarna om att utmaningsrätten skulle leda till ökad mångfald, förbättrad effektivitet och kostnadsreduceringar indikerar ytterligare koppling till marknadsiseringsteorin, där dessa tre argument är vanligt förekommande. På grund av svagt gensvar har utmaningsrättens möjlighet att uppnå de förväntade resultaten dock uteblivit. Antalet alternativa aktörer har inte ökat nämnvärt, då de utmaningar som lett till upphandling och därefter vunnits av en privat aktör är mycket få. Huruvida förändringar skett vad gäller effektiviteten är svårt att uttala sig om, men även den lär vara tämligen oförändrad på grund av de över lag få inkomna utmaningarna. Detsamma gäller de förväntade kostnadsreduceringarna, som även de beror på antalet inkomna utmaningar. I de kommuner där majoriteten av utmaningarna avslagits kan en kostnadsökning istället förbådas, då varje inkommen utmaning kräver en utredning som givetvis kostar, främst i arbetstid. Denna tendens råder i så gott som samtliga kommuner med införd utmaningsrätt och de förväntade kostnadsreduceringarna har därmed generellt uteblivit. Extremfallet finns i Enköping där en inkommen utmaning valdes att utredas av en konsult. Utredningen kostade kommunen 275

000 kronor och utfallet blev ett konstaterande om att kommunen bedriver verksamheten bäst själv. Utmaningsrättens intention om att generera mest värde för pengarna, ett argument som även återfinns inom marknadsieringsteorin, rimmar illa med ett sådant handlande.

Ett flertal implementeringsproblem tros ha infunnit sig i samband med utformningen och införandet av utmaningsrätten. För Örebro rör det dels om bristen på ett i praktiken fungerande regelverk, främst för programområdet Social välfärd. Inriktningen mot den sociala ekonomin var en god intention, men problem uppdagades vid implementeringen då LOU begränsar den reella möjligheten att gynna en särskild typ av aktörer vid upphandling. Även i genomförandeprocessen kan ett par omfattande problem urskiljas. Dels bristen på marknadsföring, vilket lett till att utmaningsrätten förblivit tämligen osynlig för de privata aktörerna, men också det faktum att Örebro inte valde att inrätta en fristående processledare med ansvar över en lyckad implementering av utmaningsrätten. Dessa två problem är genomgående för så gott som samtliga kommuner som implementerat utmaningsrätten. Endast Uppsala valde att arbeta aktivt med dessa delar och deras framgång grundar sig därför med största sannolikhet i det arbetet.

På grund av de ovan nämnda implementeringsproblemen kan utmaningsrättens egentliga betydelse diskuteras. Om politikerna som fattade beslutet om att införa utmaningsrätten verkligen hade velat att implementeringen skulle bli lyckad hade förmodligen större resurser lagts på att föra ut budskapet, informera och kommunicera den nya möjligheten. Men så har inte skett, vilket leder till funderingar kring implementeringens egentliga mening och syfte. Gör utmaningsrätten uttryck för symbolpolitik, en implementering som ur ett ideologiskt perspektiv endast har ett tillskrivet värde? Mycket tyder på att så är fallet, då utmaningsrätten fortfarande implementeras i ett flertal kommuner, trots bristande evidens på att möjligheten leder till några konkreta effekter och resultat. Även det faktum att kommunerna i de flesta fall anser sig ovilliga att över huvud taget överväga en utmanares potential till att förbättra den kommunalt driva verksamheten, stärker tesen om att utmaningsrätten endast har ett symboliskt värde. I likhet med marknadsieringsteorin kan utmaningsrätten främst tros syfta till att signalera kommunens och verksamhetens modernitet och trendriktighet, inte att uppnå en ökad effektivitet. Det är endast i teorin som utmaningsrättens främsta syfte är att leda till kostnadsreduceringar, ökad effektivitet och mångfald av aktörer. I praktiken råder istället en helt annan uppfattning, vilket blir tydligt i de många gånger tafatta motiveringarna till utmaningarnas avslag. Någon egentlig vilja att släppa ifrån sig än fler kommunala verksamheter finns inte. Det, å andra sidan, bidrar till att en paradox uppstår angående utmaningsrättens ideologiska förankring, då de borgerliga partierna

torde finna möjligheter till ökad privatisering intressanta, värda att realisera och arbeta aktivt med.

Min uppfattning är att utmaningsrättens misslyckande beror på såväl implementeringsproblem som det faktum att möjligheten till stor del har ett tillskrivet, symboliskt värde för de borgerliga partierna. På papperet ser utmaningsrätten ut att ha potential till att uppnå syftet med ökad mångfald, men i samband med genomförandeprocessen går luften ur och utmaningsrätten faller platt. Om det sedan beror på ovilja, det vill säga att utmaningsrätten endast är ett uttryck för symbolpolitik, eller om det beror på att ett flertal implementeringsproblem uppstår tror jag kan variera mellan kommunerna. Eventuellt är det en blandning av de två. Hur som resulterar det i att utmaningsrätten framstår som ett något patetiskt fenomen, dock med viss reservation för Uppsala. En uttalad möjlighet men i praktiken bara tomma ord. En uppenbarelse som liknar kejsarens nya kläder.

### 6.3 Personliga reflektioner

Innan jag blev tipsad om att studera utmaningsrätten hade jag aldrig hört talas om fenomenet, trots att jag bor i en av de kommuner som valt att implementera möjligheten. Under arbetets gång har jag dock insett att jag inte varit ensam om den uteblivna kunskapen. Min uppfattning är att allmänheten i stort inte har en aning om att utmaningsrätten finns, än mindre vad den innebär. Detta tycks även gälla för de tjänstemän som arbetar inom ett flertal kommuner med införd utmaningsrätt, då inte heller de förefaller speciellt informerade om den egna kommunens implementering av möjligheten. Det kan tyckas något märkligt, men bidrog till att resultaten som framkom under arbetets gång i mångt och mycket var förväntade. Fenomenet tycks ha gått i princip samtliga obemärkt förbi. Något förvånande fann jag det dock att samtliga intervjuade, oavsett annan inställning till marknadsiseringsåtgärder och privatisering, fann implementeringen av utmaningsrätten som misslyckad. Övriga nog gällde detta även för de intervjuade i Uppsala, där jag trodde att ett positivare intryck skulle förmedlas.

För Örebro del finner jag det nödvändigt att den utmaning som för tillfället är ute på upphandling blir en framgång. Om så inte blir fallet kommer det vara svårt att argumentera för utmaningsrättens fortsatta existens. Koalitionen som satt på makten vid implementeringen av utmaningsrätten i Örebro anser själva att de begick ett misstag när införandet begränsades till ett par programområden. Dock finns ingenting som tyder på att en implementering i hela kommunen hade genererat fler utmaningar, då de övriga kommunerna med utmaningsrätt har



infört rätten utan begränsningar men ändå uppvisar samma kläna resultat. Utmaningsrätten kan istället, enligt min tolkning utifrån det resultat som framkommit, sammanfattas vara ett politiskt fattat beslut som implementerades med stora förhoppningar, men som visade sig vara ingenting annat än tomma ord.

## REFERENSER

### Litteratur

- Agevall, Lena, 2005, *Välfärdens organisering och demokratin – en analys av New Public Management*, Växjö, Växjö University Press
- Almqvist, Roland, 2006, *New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*, Malmö, Liber AB
- Esaiasson, Peter, 2007, *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 3 [rev.] uppl., Stockholm, Norstedts juridik
- Gültekin, Sebahattin, 2011, *New public management: Is it really new?* International Journal of Human Sciences, 8:2
- Hall, Patrik, 2012, *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*, Malmö, Liber AB
- Hill, Michael, 2007, *Policyprocessen*, Malmö, Liber AB
- Karlsson, Lars, 2007, *Psykologins grunder*, 4:e uppl., Lund, Studentlitteratur
- Rothstein, Bo, 2010, *Vad bör staten göra?* 3:e uppl., Stockholm, SNS Förlag
- Sannerstedt, Anders, 2008, ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken” i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*, 3:e uppl., Stockholm, SNS Förlag
- Santesson-Wilson, Peter, 2003, *Studier i symbolpolitik*, Lund, Dept. of Political Science [Statsvetenskapliga institutionen], Univ.

### Offentliga handlingar

- Arvidsson, Hasse, Almgren, Stefan & Wickström, Göran, *Till programnämnden för social välfärd inom Örebro kommun, Utmaning av stödboendet ”Slussen”*, 2012-03-15
- Företagarna Örebro, *Regelverk för utmaningsrätt inom programområdet Samhällsbyggnad i Örebro kommun*, 2007-09-25, Dnr: 387-07-050
- Kommunfastigheter Örebro, *Regelverk för utmaningsrätt inom programområdet Samhällsbyggnad i Örebro kommun*, 2007-09-07, Dnr: 387-07-050

Kommunfullmäktige Örebro, 22. *Regelverk för utmaningsrätt inom programområdet Samhällsbyggnad i Örebro kommun*, 2007-12-19, Dnr: 387-07-050, Handling nr. 182/07

Kommunfullmäktige Örebro, *Protokollsutdrag. § 85 Regelverk för utmaningsrätt inom Social välfärd*, 2010-05-26, Dnr: Ks 1435/2009, Ärn: Ks 441/2010

Kommunledningskontoret Uppsala kommun, *Regelverk för utmanarrätt i Uppsala kommun – Remissammanställning*, 2007-05-09

Kommunledningskontoret Uppsala kommun, *Remisshandling. Regelverk för utmanarrätt i Uppsala kommun*, 2007-02-08, Dnr: KS 2007-0130

Kommunledningskontoret Örebro, *Förhandlingsprotokoll*, 2010-04-21, Ärn: 441/2010

Kommunledningskontoret Örebro, *Sammanställning av remissvar – Regelverk för utmaningsrätt inom programområdet Social välfärd*, 2009-10-01, Sov 69/2009

Kommunledningskontoret Örebro, *Regelverk för utmaningsrätt inom programområde Social välfärd i Örebro kommun*, 2010-03-05, Sov 69/2009

Kommunstyrelsen Uppsala kommun, *Sammanträdesprotokoll. § 157 Regelverk för utmanarrätt i Uppsala kommun*, 2007-06-13, Dnr: KS 2007-0130

Kommunstyrelsen Örebro, *§ 227 Regelverk för utmaningsrätt inom programområdet Samhällsbyggnad i Örebro kommun*, 2007-12-18, Dnr: 387-07-050

Kommunstyrelsen Örebro, *Skriftlig reservation ärende 2. Regelverk för utmaningsrätt inom programområdet Samhällsbyggnad i Örebro kommun*, 2007-12-18

Programnämnd Social välfärd Örebro, *Protokollsutdrag. § 40 Utmaning från Mätcenter*, 2010-03-02, Dnr: Sam 28/2010, Ärn: Sam 279/2009

Programnämnd Social välfärd Örebro, *Protokollsutdrag. § 120 Utmaning av stödboendet Slussen*, 2012-09-06, Sov 76/2012

Programnämnd Social välfärd Örebro, *Reservation. Utmaningsrätt leder till privatiseringar*, 2010-04-07

Programnämnd Social välfärd Örebro, *Utmaning av stödboendet "Slussen"*, 2012-09-04, Sov 67/2012

Programnämnd Social välfärd Örebro, *Utdrag sammanträdesprotokoll. § 45 Regelverk för utmaningsrätt inom Social välfärd*, 2010-04-07, Sov 69/2009

Programnämnd Social välfärd Örebro, *Utdrag sammanträdesprotokoll. § 84 Remittering av förslag till utmaningsrätt med inriktning social ekonomi*, 2009-06-03, Sov 69/2009

Samhällsbyggnad nämnd Örebro, *Utdrag sammanträdesprotokoll. § 12 Utmaning jakt och viltvård*, 2009-02-03, Änr: Sam 28/2009

Stadsbyggnad Örebro, *Utmaning av Stadsbyggnads mätverksamhet – konsekvenser av outsourcing/entreprenad*, 2010-02-09, Dnr: 264/2010

Stadskansliet Örebro, *Intern utredning. Utmaning av verksamheten vid Rådhusets café*, 2008-06-23

Stadskansliet Örebro, *MBL-protokoll*, 2007-12-12, Dnr: 387-07-050

Stadskansliet Örebro, *Regelverk för utmaningsrätt inom programområdet Samhällsbyggnad i Örebro kommun*, 2007-10-02, Dnr 387-07-050

Stadskansliet Örebro, *Yttrande över remiss gällande regelverk för utmaningsrätt inom programområdet Samhällsbyggnad i Örebro kommun*, 2007-09-24, Dnr: 387-07-050

Svenska Mätcenter AB, *Utmaningsrätt*, 2009-10-23

Tekniska nämnden Örebro, *Remiss – Regelverk för utmaningsrätt inom programområde samhällsbyggnad i Örebro kommun*, 2007-09-20, Dnr: 387-07-050

Örebro kommun, *Verksamhetsbeskrivning av Slussen*, 2012-05-03

Örebro viltvårdsförening, *Angående utmaningsrätten inom Örebro kommun*, 2008-03-28, Dnr: A0087/08

#### Artiklar, rapporter och internetadresser

Aronsson, Camilla, *"Utmaningsrätten bara en pappersprodukt"*, Svenskt näringsliv, 2011-05-27

Carlström, Mats & Haglund, Anders, 2008, *Granskning av nämndernas förberedelser för utmanarrätten. Revisionsrapport*, Öhrlings Pricewaterhouse Coopers, Uppsala kommun

Englund, Caroline, *Rätt att utmana kommunen*, Värmlands Folkblad, 2012-10-18

Högländer, Bo, *Göm inte undan utmaningsrätten*, Anbudsjournalen nr.2, 2011

Johansson, Kristian, 2010, *Utmaningsrätt. Vad, hur och varför?* Stockholm, Svenskt näringsliv

Konkurrensverket, 2012, *Upphandlingsreglerna – en introduktion:*  
<http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Infomaterial/Upphandlingsreglerna.pdf>

Lindström, Lennart, *Politiker utmanade men lämnade aldrig anbud*, Upsala Nya Tidning, 2009-06-24

Lindström, Lennart, *Privat eller offentligt – det är upp till Uppsalaväljarna*, Upsala Nya Tidning, 2006-05-29

Litsgård, Leif & Nordin, Christer, *Ta vara på utmaningsrätten*, Upsala Nya Tidning, 2007-07-08

Nilsson, Christoffer, *Utmanarrätten i Uppsala*, Kommunledningskontoret, Uppsala kom

Odlander, Johanna, *Leife fick stöd av egna nämnden*, Upsala Nya Tidning, 2007-10-02

Pelling, Erik, *Beslut om utmanarrätt bakom lyckta dörrar*, Upsala Nya Tidning, 2007-07-29

Scherman, Tove, *Utmanarna får mest nobben*, Nordvästra Skånes Tidningar, 2012-03-18

SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning:*  
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/11/75/67/d6e46cfe.pdf> (2013-01-06)

Svenska Akademien, *Svenska Akademiens ordlista över svenska språket:*  
[http://www.svenskaakademien.se/svenska\\_spraket/svenska\\_akademiens\\_ordlista/saol\\_pa\\_natet/ordlista](http://www.svenskaakademien.se/svenska_spraket/svenska_akademiens_ordlista/saol_pa_natet/ordlista) (2013-01-02)

Svenska Mätcenter AB, *Utmaning till landets alla kommuner:*  
<http://www.maetcenter.com/sv/utmana-oss/utmana-oss.php> (2012-12-20)

Svenskt Näringsliv, *Utmaningsrätt:*  
[http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/verktyg/utmaningsratt\\_42966.html](http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/verktyg/utmaningsratt_42966.html)  
(2012-11-07)

Sveriges kommuner och landsting, *Politiskt styre i kommunerna:*  
[http://www.skl.se/kommuner\\_och\\_landsting/om\\_kommuner/politiskt\\_styre\\_i\\_kommunerna](http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/politiskt_styre_i_kommunerna)  
(2012-12-20)

Sveriges Kommuner och Landsting, *Utmaningsrätt*:

[http://www.skl.se/vi\\_arbetar\\_med/demos/samhallsorganisation/valfrihet/om-konkurrens/utmaningsratt](http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/samhallsorganisation/valfrihet/om-konkurrens/utmaningsratt) (2012-11-06)

Sveriges Riksdag, *Obligatorisk utmaningsrätt*: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Motioner/Obligatorisk-utmaningsratt\\_H002Fi304/?text=true](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Motioner/Obligatorisk-utmaningsratt_H002Fi304/?text=true) (2012-12-20)

Ullenhag, Erik m.fl., *Thomas Östros är skeptisk till företagande*, Upsala Nya Tidning, 2006-08-23

Upsala Nya Tidning, *Ola Leifes utmaning ifrågasätts*, Upsala Nya Tidning, 2007-10-23

Wolters, Staffan, *C-politiker anklagas för att gynna sig själv*, Upsala Nya Tidning, 2007-06-28

Wolters, Staffan, *Förskolechef tvingas gå*, Upsala Nya Tidning, 2007-06-15

Wolters, Staffan, *Politiker som utmanar ifrågasätts*, Upsala Nya Tidning, 2007-06-29

Youtube, *Utmaningsrätt*: <http://www.youtube.com/watch?v=9WFfpJ3Qx0s> (2012-12-18)

Ågren, Anders m.fl., *Alliansen Umeå satsar på välfärdens kärna och utök*, Västerbottens-Kuriren, 2011-06-20

Östlund, Anette, *Maten kvar i egen regi*, Enköpings – Posten, 2011-12-27

Östros, Thomas m.fl., *Varning för högerexperiment*, Upsala Nya Tidning, 2006-06-28

## Intervjuer

Artin, Murad, oppositionspolitiker (V), intervjuad 2012-11-23

Bengard, Terese, kommunstyrelsens ordförande i Ragunda (S), intervju svar via mail 2012-11-29

Holmström, Anna-Lena, regionchef Uppsala på Svenskt näringsliv, telefonintervju 2012-12-05

Landström, Isabell, programdirektör Social välfärd Örebro kommun, intervjuad 2012-11-29

Nilsson, Christoffer, processledare för utmanarrätten i Uppsala, telefonintervju 2012-12-05

Rådkvist, Tomas, fritidspolitiker (f.d. FP, nu MP) i Enköping, telefonintervju 2012-11-28

Sirsjö, Anneli, regionchef Örebro på Svenskt näringsliv, intervjuad 2012-11-28

Sundin, Björn, ordförande i Programnämnd Samhällsbyggnad (S), intervjuad 2012-11-26

Tietze Wirén, Monica, f.d. handläggare på Utvecklingskansliet i Stockholms läns landsting, telefonintervju 2012-12-04

Werme, Staffan, kommunalråd (FP), intervjuad 2012-11-28

## BILAGA 1

### Intervjufrågor

Frågorna nedan är de grundfrågor jag förberedde inför intervjuerna. I och med att intervjuerna var semistrukturerade har vissa av de frågor som redogörs för nedan hoppats över, medan andra har lagts till, allt beroende på samtalets gång.

#### Staffan Werme – Pådrivare vid införandet, Folkpartiet

- Vad var syftet med att införa utmaningsrätten?
- Vilka argument användes vid införandet?
- Hur uppkom idén om att införa utmaningsrätten?
- Vilka fördelar och nackdelar anser du att det finns med att införa utmaningsrätten?
- Vilka problem är det tänkt att utmaningsrätten ska lösa?
- Har införandet av utmaningsrätten lett till några konkreta förändringar för dig i rollen som politiker?
- Vad anser du att införandet av utmaningsrätten har bidragit/lett till hittills i Örebro?
- Hur marknadsförs utmaningsrätten? Hur marknadsfördes den när den infördes?
- Varför valde ni att endast införa utmaningsrätten i ett programområde och inte hela kommunen?
- På vilket sätt menar du att utmaningsrätten kan leda till fler jobb?
- Vad tror respektive hoppas du på att utmaningsrätten ska leda till i framtiden?

#### Murad Artin – Oppositionspolitiker, Vänsterpartiet

- Vad tror du var syftet med att införa utmaningsrätten i Örebro kommun?
- Vilka argument användes av majoriteten vid införandet 2008 respektive 2010?
- Vilka var era argument för att reservera er mot beslutet att införa utmaningsrätten 2008 respektive 2010?
- Vad anser du att införandet av utmaningsrätten har bidragit/lett till hittills i Örebro?
- Finns det några alternativ till utmaningsrätten som du ser mer positivt på?
- Vad tror respektive hoppas du på ska hända med utmaningsrätten i framtiden här i Örebro?

#### Björn Sundin – ordförande Samhällsbyggnad, Socialdemokraterna

- Vad tror du var syftet med att införa utmaningsrätten i Örebro kommun?
- Vilka argument användes av majoriteten vid införandet 2008 respektive 2010?
- Vilka var era argument för att reservera er mot beslutet att införa utmaningsrätten 2008 respektive 2010?
- Hur förhåller sig Socialdemokraterna till frågan idag?
- Vilka fördelar och nackdelar anser du att det finns med att införa utmaningsrätten?
- Vilka problem är det tänkt att utmaningsrätten ska lösa?
- Har införandet av utmaningsrätten lett till några konkreta förändringar för dig i rollen som politiker och då främst i rollen som ordförande i programområde Samhällsbyggnad?
- Hur marknadsförs utmaningsrätten?
- Vad anser du att utmaningsrätten har bidragit/lett till hittills i programområde Samhällsbyggnad och i Örebro?



- Vad tror och hoppas du på att utmaningsrätten ska leda till i framtiden?

#### Isabell Landström – programdirektör Social välfärd, tjänsteman

- Vad var syftet med att införa utmaningsrätten?
- Vad var förhoppningen att införandet av utmaningsrätten skulle leda till?
- Vilka fördelar och nackdelar anser du att det finns med att införa utmaningsrätten?
- Vilka problem är det tänkt att utmaningsrätten ska lösa?
- Har införandet av utmaningsrätten lett till några konkreta förändringar för dig i rollen som tjänsteman?
- Vad är förhoppningen att utmaningsrätten ska leda till inom programområde Social välfärd?
- Hur marknadsförs utmaningsrätten inom programområde Social välfärd?
- Vad anser du att införandet av utmaningsrätten har bidragit/lett till hittills i programområde Social välfärd och i Örebro?
- Vad tror respektive hoppas du på ska hända med utmaningsrätten i framtiden?

#### Anneli Sirsjö - regionchef Svenskt näringsliv

- Vilka fördelar och nackdelar anser du att det finns med att införa utmaningsrätten?
- Vilka problem är det tänkt att utmaningsrätten ska lösa?
- Har införandet av utmaningsrätten lett till några konkreta förändringar för Svenskt näringsliv?
- Vad är förhoppningen att utmaningsrätten ska leda till?
- Vad anser du att införandet av utmaningsrätten har bidragit/lett till hittills i Sverige och framför allt Örebro?
- Vad tror och hoppas du på att utmaningsrätten ska leda till i framtiden?

#### Christoffer Nilsson – processledare utmanarrätten Uppsala, tjänsteman

- Vilka fördelar och nackdelar anser du att det finns med att införa utmanarrätten?
- Vilka problem är det tänkt att utmanarrätten ska lösa?
- Har införandet av utmanarrätten lett till några konkreta organisatoriska förändringar i Uppsala?
- Vad var syftet med att införa utmanarrätten i Uppsala och vilka förhoppningar fanns?
- Vad har införandet av utmanarrätten gett för effekter i Uppsala?
- Hur kommer det sig att merparten av alla utmaningar inkommit till just Uppsala? Vad gör ni som de andra kommunerna med utmanarrätt inte gör?
- Vad tror och hoppas du på att utmanarrätten ska leda till i framtiden?

#### Anna-Lena Holmström, regionchef i Uppsala på Svenskt näringsliv

- Vad anser du vara syftet med att införa utmanarrätt i Uppsala?
- Vilka fördelar och nackdelar anser du att det finns med att införa utmanarrätten?
- Vilka problem är det tänkt att utmanarrätten ska lösa?
- Vilka konkreta förändringar har utmaningsrätten inneburit för de kommuner som valt att införa det?
- Vad anser du att införandet av utmanarrätten har bidragit/lett till hittills i Uppsala?
- Hur har utmanarrätten tagit emot av allmänheten och framför allt företagarna?
- På vilket sätt marknadsförs utmanarrätten i Uppsala?

- Vad tror du är anledningen till att Uppsala fått in så många utmaningar jämfört med övriga kommuner som infört utmanarrätten?
- Vad tror du är anledningen till att så pass få utmaningar går vidare till upphandling och än färre där utmanaren sedan får ta över verksamheten?

#### Tomas Rådkvist, fritidspolitiker i Enköping

- Vilka införde utmaningsrätten i Enköping och när?
- Vilka argument användes vid införandet?
- Är utmaningsrätten införd i hela kommunen eller endast i vissa delar?
- Hur många utmaningar har inkommit?
- Hur många utmaningar har lett till upphandling?
- Hur många utmaningar har lett till att utmanaren tagit över verksamheten?
- Vem eller vilka genomför utredningarna av de inkomna utmaningarna?
- Vilka fördelar och nackdelar anser du att det finns med att införa utmaningsrätten?
- Vad anser du att införandet av utmaningsrätten bidragit/lett till i Enköping?
- Vad tror respektive hoppas du på att utmaningsrätten ska leda till i framtiden?

#### Monica Tiezte Wirén, fd handläggare på utvecklingskansliet i Stockholms län landsting

- Vad var syftet med att införa utmaningsrätten i Stockholms läns landsting?
- Vilka argument användes vid införandet?
- Vilka fördelar och nackdelar anser du att det finns med att införa utmaningsrätten?
- Hur många utmaningar har inkommit till landstinget och inom vilka politikområden?
- Vad har hänt med utmaningarna som inkommit, hur många har blivit avslagna och hur många har lett till upphandling, samt i hur många fall har utmanaren sedan tagit över verksamheten?
- Vilka utreder de utmaningar som inkommer, görs det internt i landstinget eller av konsultföretag?
- Hur har utmaningsrätten marknadsförts?
- Hur har responsen från allmänheten och framför allt företagarna varit?
- Vad anser du att införandet av utmaningsrätten bidragit/lett till i/för Stockholms läns landsting?
- Vad tror du kommer hända med utmaningsrätten i sll i framtiden?

#### Terese Bengard, ordförande i kommunstyrelsen i Ragunda, Socialdemokraterna

- Var det Socialdemokraterna under egen majoritet som införde utmaningsrätten eller var det under den tiden som ni samstämde med C? Hade ni minoritets- eller majoritetsstyre eller hur såg det ut?
- Vad var syftet med att införa utmaningsrätten i Ragunda kommun?
- Vilka argument användes vid införandet? Vilka var motargumenten?
- Vilka fördelar och nackdelar anser du att det finns med att införa utmaningsrätten?
- Hur marknadsförs utmaningsrätten i Ragunda?
- Hur många utmaningar har inkommit sedan införandet och inom vilka områden, alltså vilken/vilka typer av verksamheter har utmanats?
- Hur hanteras inkomna utmaningar, anlitar ni konsultföretag för att utreda utmaningarna eller gör kommunala tjänstemän det utöver sina vanliga sysslor?
- Hur har införandet av utmaningsrätten bemötts från allmänheten och framför allt företagarna i kommunen?

- Vad anser du att införandet av utmaningsrätten har bidragit/lett till i Ragunda?
- Vad tror och hoppas du på ska hända med utmaningsrätten i Ragunda i framtiden?  
Och vad tror och hoppas du på att den kan leda till i framtiden?