

# 'Management by Contract' – vad hände?

av ROLAND ALMQVIST OCH OLLE HÖGBERG

This study is a continuation of Almqvist's study, 'Management by Contract', which was published in this journal just over four years ago. A central issue in the study is how the phenomenon of 'Management by Contract' has developed since its start in the early 1990s through to today: *What happened?* This study is longitudinal and covers all three competitive tendering strategies in geriatric care that the City of Stockholm has implemented over different periods between 1993 and 2003. One conclusion in the study is that the development of management by contract over this period has moved towards a more restrictive management of processes with regard to the purchased business. Moreover, we have been able to discern a striking difference in the statements of the players concerning the relationship between purchaser and provider over the period. The relationship between purchaser and provider seems to have evolved, over the period of time, from a more trust-based to a more control-based approach.

## Inledning

Under större delen av 1990-talet debatterades konkurrensutsättning av den kommunala sektorns 'mjuka' verksamheter intensivt. Förespråkarna för konkurrensutsättning vann på sätt och vis debatten eftersom konkurrensutsättning – av exempelvis äldreomsorg – snart blev ett faktum i många svenska

kommuner. Metoden formades till en inledande anbudsupphandling i konkurrens, i vilken kommunen skulle agera i rollen som beställare. Idén gick ut på att kommunen skulle teckna ett kontrakt med den utförare (privat eller kommunal) som vann anbudsupphandlingen och som därmed fick rättigheten att utföra driften av verksamheten un-

der avtalad period. Denna typ av konkurrensutsättning handlar således inte om konkurrens i vanlig mening, där aktörer konkurrerar om kunder *på* en öppen marknad. Snarare handlar det om vad som brukar kallas 'ex ante konkurrens', det vill säga konkurrens *om* en marknad, vilket är en vanlig form av konkurrens när exempelvis äldreomsorg anbudsupphandlas i konkurrens (Jonsson, 1993). Marknaden i det här fallet definieras genom beställarens anbudsunderlag.

Förväntningarna på metoden har varit att detta ska leda till billigare och bättre drift av den kommunala verksamheten (Walsh, 1995). Dels genom att de egna kommunala enheterna pressas att genomdriva effektiviseringar i syfte att vara ett attraktivt alternativ i den kommande konkurrenssituationen. Men också genom att finna metoder för effektivitetsförbättringar och verksamhetsutveckling genom anbudsupphandlingen. De privata företagens sätt att organisera sig, att utöva styrning av verksamheten samt deras arbetsmetoder har setts som intressanta aspekter för kommunala organisationer att ta del och lära sig utav (se exempelvis Stevens, 1978; Uttley, 1993; Torres och Pina, 2001).

En hel del forskning har också studerat effekterna av anbudsupphandling i konkurrens och en genomgående slutsats i dessa studier har varit att detta kan leda till förbättrad produktion genom bättre resursallokering och bättre organisering (se exempelvis Thordarson, 1994; Bailey och Davidson, 1996; Högberg, 1996; Boyne, 1998). Huruvida den offentliga servicen ska utföras av en offentlig eller privat intressent är

forskningen däremot inte helt entydig om. En skola föreslår att det är konkurrensen i sig – och inte huruvida verksamheten utförs offentligt eller privat – som kan leda till förbättrad effektivitet (se exempelvis Bishop och Kay, 1988; Harrison et al., 1990). Andra forskningsrön pläderar för att såväl existensen av konkurrens – som vem som utför driften – har betydelse (se till exempel Stevens, 1978; Szymanski, 1996). Ytterligare forskningsrön föreslår att det är 'hotet' om konkurrens – snarare än konkurrensen i sig – som kan vara den sporrande faktorn (se exempelvis Baumol et al., 1988; Dodgson och Topham, 1988; Sorensen 1993; Uttley, 1993; Ellwood, 1996; Almqvist, 1999). Oavsett vilken av dessa teorier som är mest övertygande så bygger de således på föreställningen att genom att bjuda in privata företag till anbudsupphandling av offentliga tjänster så når man nya möjligheter att finna metoder för besparingar och förbättrad effektivitet.

På kommunens lott – som ju kan ses som en beställare – faller således att planera, definiera och utvärdera den service som ska realiseras av utföraren. Vad som då krävs är bland annat system för styrning och uppföljning genom *Kontraktet* (Walsh, 1994). Här finns det i huvudsak två olika infallsvinklar: Den första innebär att beställaren definierar *vad* som förväntas komma ut av det uppdrag som ska utföras, eller närmare bestämt vilka effekter som förväntas av utförarens prestationer.<sup>1</sup> Det innebär också att det är helt upp till utföraren att bestämma metoden, eller *hur* uppdraget ska genomföras. I mindre komplexa verksamheter är det relativt enkelt att

fastställa effekterna. I mer komplexa verksamheter som vård och social omsorg är det rimligtvis inte lika enkelt och det öppnar för den andra infallsvinkeln. När beställaren inte har något uppslag om hur fastställandet av effekterna ska gå till, är det möjligt för denne att istället hänvisa till vilka metoder utföraren ska använda i produktionsprocesserna (Walsh, 1995). Om idén med anbudsupphandling bland annat är att hitta metoder för besparingar och förbättrad effektivitet bör den första av de båda ovan nämnda infallsvinklarna gälla. Ansvar för resurser och processer i den upphandlade verksamheten bör i sådana fall vila helt på utföraren. Beställarens ansvar är istället att styra och följa upp så att förhållandena avseende prestationer och effekter i den upphandlade verksamheten är tillfredsställande. Tydliga riktlinjer och sociala mål ska framgå av kontraktet. Det bör dessutom vara möjligt att följa upp och mäta måluppfyllelsen (Bailey, 1999). Lite förenklat går angreppssättet sålunda ut på att beställarna talar om för potentiella utförare att 'här är prestationerna, effekterna och målen ni ska uppnå, hitta nu på någon effektivt metod att uppnå dem'.

Hur kontraktet är utformat är således av central betydelse för styrningen av anbudsupphandlade verksamheter. Utifrån beställarens perspektiv är kontraktet det enda formella styrinstrumentet av verksamheten och därmed det enda att hänvisa till vid en eventuell konflikt mellan parterna. Det har också under 1990-talet bedrivits forskning som ingående analyserat hur kontraktet blivit formulerade och utformat.<sup>2</sup> För drygt fyra år sedan publicerades

bland annat en artikel i förevarande tidskrift som på djupet analyserade kontraktens utformning vad gäller kvalitetsaspekter i upphandlad äldreomsorg inom ramen för Stockholms stads första konkurrensutsättningsstrategi (Almqvist, 2000). I artikelns slutsatser framkom att de kvalitetskriterier som formulerats i kontraktet inte uppfyllde vad teorin för kontraktsstyrning stipulerar vare sig avseende fokus eller mätbarhet. Istället konstaterades att kvalitetskriterierna fokuserade på processer (det vill säga *hur* kvaliteten skulle bedrivas) snarare än på effekter (det vill säga *vad* som skulle uppnås avseende kvaliteten), och att dessa dessutom var tämligen löst och generellt formulerade snarare än formulerade på ett mätbart eller uppföljningsbart sätt. Artikeln avslutades med fyra tolkningar som syftade till att söka förklara varför kvalitetskriterierna inte var formulerade i enlighet med teorin. Sedermera har ytterligare en tolkning av dessa empiriska resultat tillkommit (Almqvist, 2001).

Den första förklaringen gick ut på att beställarna och utförarna inom Stockholms stad inte nått ända fram i lärprocessen ännu men att de kanske gör det så småningom, och då kommer specificera sin styrning genom kontrakt så att mätbara kvalitetskriterier som är fokuserade på effekter framgår. Den andra förklaringen handlade om den studerade organisationens föreställningar och omdömen om vad kvalitet i denna typ av verksamhet bör handla om. Tidigare intervjustudier har visat att beställares föreställningar om kvalitet handlar om kvaliteten i processerna snarare än om resultat kvalitet (Bailey &

Davidson, 1996). En anledning till att kvalitetsaspekterna var formulerade på detta sätt i dokumenten skulle således kunna vara att det fanns starka föreställningar och omdömen i organisationen om att detta är 'det rätta sättet'. Kvalitetsmedvetandet kan i den här typen av verksamhet i grund och botten handla om olika processer som exempelvis *hur* tillgängligheten, kontinuiteten, brukaranpassningen etc. utformas. Förklaringen byggde således på att de föreställningar och omdömen om kvalitet som råder i organisationen vida överstiger vad som förespråkas i teorin och därför förankras inte de teoretiska idealen i de vardagliga, rutinmässiga teknologierna och kommer kanske aldrig att göra det.

Den tredje förklaringen byggde på olika synsätt i relationen mellan kontraktsparterna. Ett av dessa synsätt går ut på att beställare och utförare i och med kontraktet har ingått ett nära samarbete (Walsh, 1995). I detta synsätt betonas behovet av ömsesidigt förtroende och etablerandet av långsiktiga kundrelationer (Lind, 1995), snarare än rättigheter och skyldigheter i enlighet med själva kontraktet. Förklaringen byggde således på att beställarna valde bort att designa kontrakten så att mätning och uppföljning av specificerade kvalitetsindikatorer skulle möjliggöras eftersom detta kan vara olyckligt för förtroendet mellan parterna. Den fjärde förklaringen handlade också om relationen mellan parterna. Burns et al. (1994) framhåller vikten av ett förhållningssätt i kontraktrelationer avseende komplex verksamhet som förutsätter ett sådant sorts förtroende som vilar på

gemensamma värderingar, känslan av att vara en familj samt ärligt utbyte av information och personal mellan parterna. Vidare framhåller Walsh (1995) vikten av att beställaren kan förvissa sig om att utföraren delar dennes värderingar samt ansluter sig till en idé om att utföra god service. De anbudsdocument som ingick i studien var också rimliga att tolka utifrån detta förhållningssätt eftersom de var formulerade i en anda av samtal, diskussion eller resonemang kring kvalitetsaspekter i verksamheten. Avsikten i dem tycks ha varit att presentera en kvalitetsfilosofi eller en bild av vilka värderingar avseende kvalitet som råder i organisationen. Förklaringen gick således ut på att gemensamma värderingar och synsätt upplevdes bland beställarna vara ett bättre sätt att få verksamheten dit man önskade snarare än att försöka styra genom sofistikerade mät- och uppföljningssystem.

En femte tolkning av dessa empiriska resultat har sedermera tillkommit. Den bygger på vad Domberger (1998) kallar 'non-contractibility of quality'. I detta synsätt är kvalitet inom vissa offentliga verksamheter enbart en fråga om omdöme. Det anses omöjligt att mäta dessa verksamheter i resultatmässiga termer. Förklaringen går således ut på att det inte varit - och aldrig kommer att bli - praktiskt möjligt att formulera kontrakten i enlighet med teorin.

Vi återkommer till några av dessa förklaringar i slutet av artikeln.

## Frågeställningar

Den här studien är en fortsättning på Almqvist's studie som publicerades i denna tidskrift för drygt fyra år sedan. En central frågeställning i studien är således hur fenomenet 'management by contract' har utvecklats sedan starten i början av 1990-talet och fram till idag: *Vad hände?* Studien är longitudinell och täcker in samtliga tre konkurrensutsättningsstrategier inom äldreomsorg som Stockholms stad under olika perioder implementerat mellan åren 1993 - 2003. Ur var och en av dessa strategier har ett tiotal upphandlingsprocesser valts ut för djupare analys av de dokument som ingår i upphandlingsprocessen, det vill säga anbudsunderlaget, anbudet och kontraktet. Studien bygger bland annat på material från tidigare undersökningar av Stockholms stads konkurrensutsättningsstrategier (Almqvist, 1996b; Högberg, 1996; Alexandersson och Ölvestad, 1998; Almqvist, 2000; Stockholms stad, 2000a och b; PLS, 2001; KOMrev, 2002a och b). Vidare av nyinsamlad empiri genom ett antal intervjuer genomförda med beställare i Stockholms stad samt med utförare från både egen regi och privata företag.

I syfte att öka förståelsen kring fenomenet 'management by contract' har vi valt att analysera och besvara följande frågeställningar:

- Vilka är de finansiella och kvalitativa effekterna av Stockholms stads konkurrensutsättningsstrategier?
- Existerar det en fungerande marknad för äldreomsorg?

- Hur organiseras och styrs relationen med de utförare som vunnit anbudsupphandlingen och som man sedermera tecknat kontrakt med?

Härnäst presenteras de tre konkurrensutsättningsstrategierna, vilka finansiella och kvalitativa effekter av dessa strategier som har uppnåtts samt under vilka marknadsförutsättningar dessa har genomförts.

## Finansiella och kvalitativa effekter av Stockholms stads upphandlingsstrategier och marknadens utveckling 1993 - 2003

Tre olika strategier för hur konkurrensutsättning av stadens verksamheter skall genomföras har, som nämnts, formulerats under den aktuella perioden. Den första, under borgerlig majoritet, kallades "*Konkurrensprogrammet*" och verkade under åren 1993 och 1994. Enligt denna strategi skulle all verksamhet, undantaget myndighetsutövning och pengfinansierad verksamhet, vara föremål för anbudsupphandling inom en 5-års period, det vill säga 20 % av återstående verksamhet (sjukhem, servicehus, ålderdomshem, gruppboende och öppen hemtjänst) skulle konkurrensutsettas varje år i 5 års tid. Den, som i denna konkurrenssituation, lämnade det bästa anbudet avseende pris och kvalitet, skulle få driva verksamheten

under den tid som avtalats. Syftet med strategin var dels en långsiktig kostnadsbesparing på 10 %, dels en förstärkt kvalitetsutveckling (Finanskontoret, 1992). Efter valet hösten 1994 avbröts detta konkurrensprogram av den tillträdande vänstermajoriten och en utvärdering av uppnådda effekter tillsattes. Institutet för kommunal ekonomi (IKE) presenterade utvärderingsresultatet i början av år 1996. Utvärderingen visade på att konkurrensutsättningen hade medfört en ökad kostnadseffektivitet. Totalt uppskattades effekten hos de verksamheter som upphandlades till sammantaget 48 MSEK eller 12 % brutto (Högberg, 1996). Stora variationer i kostnadsreduktionerna förekom, det fanns också fall där kostnaderna tilläts öka (med förhoppningen om höjd kvalitet som följd). Även effekten av 'konkurrensshotet' undersöktes och befann sig ligga i intervallet 4 - 6 % (Almquist, 1996a och 1999). Även här förekom stora variationer i materialet, men den sammantagna effekten uppskattades till totalt ca 120 MSEK. Forskarna vid IKE gjorde också ett försök att uppskatta hur kvaliteten i berörda verksamheter utvecklats som en följd av anbudsupphandling och det faktum att en hel del privata alternativ tagit över driften. I sin helhet gav resultaten av denna studie inga belägg för att kvaliteten inom berörda verksamheter skulle ha försämrats som ett resultat av konkurrensprogrammet (Jonsson, 1996).

I maj samma år lades en ny strategi fram, "Upphandling 96", i vilken konkurrensutsättning framställdes som ett - för de dåvarande socialdistrikten - frivilligt alternativ till verksamhets-

utveckling. Denna strategi ersattes efter valet 1998 av den borgerliga majoritetens "Policy för upphandling, valfrihet och konkurrens". Den antogs i april 1999 och enligt den skulle all verksamhet, undantaget myndighetsutövning och strategiska ledningsfunktioner, upphandlas i konkurrens. För tillfället har Stockholms stad återigen beslutat om ett stopp när det gäller anbudsupphandlingar i väntan på beslut om framtida strategier. Utvärderingarna av strategierna "Upphandling '96" och "Policy för upphandling, valfrihet och konkurrens" visar emellertid att besparings-effekten haft en tendens att klinga av. I den sistnämnda strategin uppskattades besparingen till 7,8 % (brutto) för anbudsupphandlad verksamhet samtidigt som de finansiella effekterna av 'konkurrensshotet' bedömdes som obefintliga. De beställare och utförare som har intervjuats instämmer också i denna bild av utvecklingen. Prisbilden, har som man säger "harmonierat", och lönsamhet och vinstmarginal för de företag som vinner sina anbudsupphandlingar upplevs som låg som situationen ser ut idag. Marginaler på i bästa fall 2 - 4 % nämns i detta sammanhang. En entreprenör menade att "besparingar idag handlar om att jaga riskpremier".

I båda utvärderingarna gjordes även försök att uppskatta eventuella kvalitets-effekter. Inga entydiga slutsatser kunde dock dras, vare sig om skillnader mellan verksamhet driven i kommunal respektive privat regi, eller om skillnader mellan verksamhet utsatt för direkt konkurrens respektive verksamhet ej direkt utsatt för konkurrens. I båda utvär-

deringarna fastslogs dock att upphandlingsförfarandet hjälpt till att lyfta fram kvalitetsaspekter i verksamheten. Vi återkommer längre fram till vilka konkreta uttryck detta har tagit sig.

När vi studerar hur marknadsförutsättningarna utvecklats under den studerade 10-årsperioden kan vissa tydliga mönster urskiljas. Sammanfattningsvis går marknaden från många (och flera små) aktörer med många givna anbud i de flesta anbudsupphandlingar till en situation med få (och stora) aktörer samt få givna anbud i varje upphandlingsprocess. Under en intervju med en beställare bekräftades också detta och intervjupersonen förtäljde att

”Ja, det har gått från många aktörer till ett fåtal. I början av 1990-talet fanns det ett stort antal aktörer, men efterhand har bland annat avknopparna köpts upp. I dagsläget finns ett 10-tal privata aktörer i Stockholm. Det kan dock finnas fördelar med ett fåtal aktörer på marknaden – exempelvis att de nischar sig.”

Enligt både beställare och utförare finns det en rad faktorer som utestänger mindre aktörer från marknaden. Dels nämns de allt större upphandlingsobjekten som styr mot färre aktörer på marknaden, dels ges som exempel betalningsvillkoren med betalning i efterskott som kräver en finansiell styrka som endast är möjlig för stora aktörer. Vi har också i våra data observerat att anbudsupphandlingarna över tiden omslutit allt större summor. En annan beställare berättade att i paketeringsdiskussionen (att man får lägga anbud på hela eller delar [paket] av ett större

upphandlingsobjekt) har det framkommit önskemål från de privata leverantörernas sida om större upphandlingsobjekt. Dessutom, förtäljde beställaren, slutade man med delade upphandlingar för att det var för svårt att jämföra de inkomna anbuden inom ramen för ett och samma upphandlingsobjekt.

På en direkt fråga om upphandlingsobjektens optimala storlek menade många entreprenörer att självklart påverkar objektets storlek intresset för att lägga anbud. För att vara intressant bör objektet enligt entreprenörerna omfatta minst 25-30 platser (eller 8-10 mkr). Att aktörerna blivit färre och större beror huvudsakligen på att de mindre företagen har köpts upp av de större. En beställare utvecklade detta

”Det är en konstig marknad med få köpare och vi har skapat denna marknad själva. De små aktörerna blir uppätta av de stora. De stora vill dessutom inte ha konkurrens. Det blir ideala förhållanden för kartellbildning.”

Ett behov av fler aktörer på marknaden finns således, framförallt om man vill undvika något av en oligopolsituation i framtiden. Detta behov lyfts även fram av privata utförare som menar att mångfald – det vill säga många aktörer – i sin tur leder till kvalitetsutveckling av de tjänster som anbudsupphandlas.

Vad gäller avtalstiderna så har de varit desamma över tiden med en median på tre år. I intervjuer med entreprenörer har det framkommit att de förordar längre avtal – gärna 5-årsavtal med förlängningsklausul. De menar att längre avtal kan ge incitament till investeringar och uppbyggnadsarbete

vilket kan generera positiva effekter. De är också intresserade av att få möjlighet att äga de lokaler där verksamheten bedrivs. Som situationen är nu med korta avtal i kombination med obefintligt ägande av lokaler eller inventarier skapas en obenägenhet att göra egna investeringar och satsningar enligt flera entreprenörer. Dessutom framkom som argument att längre avtalstider skapar kontinuitet för brukare samt en stabilare situation för både personal och företag. Våra egna intervjuer bekräftar detta och det framkom även att det finns en förståelse för entreprenörernas önskan om längre avtal hos beställarna. En beställare reflekterade över detta och beskrev den 3-åriga avtalsperioden på följande sätt

*"Det första året är ett år av oro, under det andra året sätter sig allt, det tredje året blir allt oroligt igen eftersom förlängning eller ny upphandling närmar sig."*

Från beställarsidan uttrycktes emellertid även att det är svårt att ha avtalstider längre än tre år eftersom det då finns en risk att man som beställare binder upp sig under lång tid i en relation som eventuellt inte är så bra.

De gångna tio åren med konkurrensutsättning av äldreomsorg i Stockholms stad har även givit nya finansiella aspekter på förhållandet mellan att ha verksamheten i egen regi eller att låsa den på kontrakt. Om staden tvingas till besparingar kan dessa endast ske i verksamheter som bedrivs i egen regi. Ju mer verksamhet, som ligger uppbundet på kontrakt, desto svårare blir det att

klara av krav på besparingar under budgetåret. En representant för beställarna uttryckte sig så här:

*"Hopplösa cykler - ettårsbudget, treårskontrakt och fyra år mellan valen. Staden hade ej tänkt igenom helheten när de satte igång [...] Avtalstiderna hänger inte ihop med den övriga kommunala styrningen!"*

Samtidigt framkom det under intervjuerna också uppfattningar om en obalans i risktagandet mellan parterna. Som exempel nämndes att entreprenören ofta får ta ansvaret för förändringar som inträffat på grund ändrad politisk ledning i staden. En beställare berättade dessutom att

*"Det finns en tendens att krav och risker flyttas över till utföraren, till exempel när det gäller lokaler eller tom-bäddar. Detta är inte alltid den bästa strategin."*

Indexregleringar, som numera endast ersätter en del av löneökningarna under kontraktstiden, medför i en så personalintensiv verksamhet som äldreomsorg att de ekonomiska värdena i ett skrivet avtal urholkas över tiden. Den betydande priskonkurrens mellan deltagande anbudsgivare, som vi observerade i början av konkurrensutsättningsperioden, har på senare år försvagats betydligt. I nuläget vill de privata anbudsgivarna få full täckning för sina kostnader, vilket i flera fall har lett till att upphandlingar har avbrutits med skälet att inget anbud uppfyller uppställda budgetkrav vad gäller kostnads-



nivå, så kallade 'referenspriser'. Ett skäl till denna utveckling är att entreprenörerna är medvetna om vad god kvalitet betyder för renommén – de vill inte riskera att företaget blir förknippat med dålig vård och kvalitet. Ett annat skäl till att priserna blir höga är de numera väl utvecklade utvärderingskriterier som tillämpas vid val av bästa anbud.

Kriterierna gäller inte minst kvalitetsaspekter och anbudsgivarna vet att de måste lägga sina anbud så att kvalitetskriterierna uppfylls. Detta påverkar också priserna uppåt.

Figur 1 nedan illustrerar hur de finansiella aspekterna samt marknaden har utvecklats mellan Stockholms stads första och tredje konkurrensutsättningsstrategi:

Aspekter	Konkurrensprogrammet 1993 – 1994	Policy för upphandling, valfrihet och konkurrens 1999 – 2003
Antal upphandlingar	25	41
Antal anbud per upphandling (median)	7 anbud (max 17)	4 anbud (max 5)
Upphandlingsobjektens omfattning i kronor (spridning)	2 mkr – 72 mkr	3 Mkr – 99Mkr
Medelvärde (Omslutning, 1994 års priser)	16,3 mkr	31 mkr
Avtalstider (median)	3	3
Besparingseffekt av upphandlingarna (brutto)	12 %	7,8 %
Besparingseffekt av konkurrensnotet	4 – 6 %	Inga finansiella effekter

**Figur 1** Jämförelse av "Konkurrensprogrammet" och "Policy för upphandling, valfrihet och konkurrens" avseende finansiella aspekter samt marknads utveckling.

I nästa avsnitt ska vi närmare studera hur kvalitetsaspekterna har hanterats i upphandlingsdokumentena över den studerade tidsperioden.

## Tre konkurrensutsättningsstrategier i Stockholms stad: Vad säger dokumenten?

### *En analysmodell*

För att på ett konkret sätt kunna observera hur kvalitetsaspekterna hanterats i själva upphandlingsdokumenten har vi använt oss av resultat från två tidigare studier samt genomfört en ny undersökning avseende Stockholms stads senaste konkurrensutsättningsstrategi. Detta upplägg innebär att vi har kunnat följa utvecklingen av avtalen mellan beställare och utförare under nästan 10 års tid. I den första studien analyserades vilka kvalitetskrav som ställdes i 10 anbudshandlingar mellan åren 1993 - 94 (Almqvist, 1996b och 2000). I den andra studien gjorde Alexandersson och Ölvestad (1998) en uppföljning av Almqvist's undersökning på 12 anbudshandlingar aktuella under perioden 1996 - 98. Den tredje undersökningen, som gäller tio upphandlingar, genomförde vi hösten 2003. Urvalskriterierna i den tredje undersökningen var i första hand att välja så aktuella upphandlingsobjekt som möjligt som hade deltagit i de tidigare undersökningarna, i andra hand att få en spridning mellan stadsdelsförvaltningar och vinnande bud (privata företag/egen regi). De tio som till slut valdes ut täcker perioden 1999 - 2003.

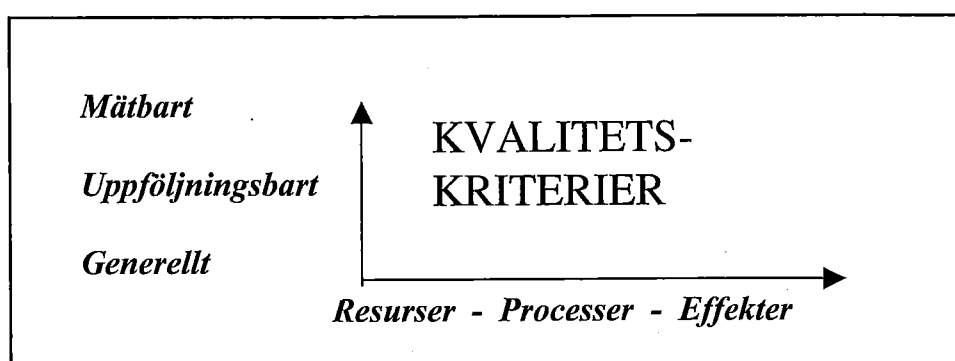
Analysen av dokumenten bygger på en egen modell (Almqvist, 1996b och 2000). I ett första steg identifieras vilka kvalitetskriterier som förekommer i upphandlingsdokumenten (vad gäller

anbudet är det bara det vinnande anbudet som ingår i analysen) samt vad de avser; resurser, processer och uppnådda effekter i form av resultat kvalitet. Resurser - eller i detta fall kanske benämningen resurskvalitet ska användas - avser resursernas egenskaper. Exempelvis personalens storlek, utbildningsnivå, utrustning etc. Processkvaliteten handlar istället om arbetssättet eller metodiken i själva den behandling och omsorg som ges. Resultat kvaliteten, slutligen, avser prestationernas effekter på hälsan: exempel kan vara livskvalitet, frekvens av biverkningar etc. (Donabedian, 1979; Jonsson, 1993). De kvalitetskriterier som förekommer i anbuds dokumenten har i nästa steg bedömts enligt en skala med fyra olika nivåer beroende på hur konkretiserade de är. I några fall kan de vara konkreta och rentav *mätbara* (nivå 3), i andra mycket *generellt hållna* (nivå 1). De förstnämnda är mer eller mindre kvantifierade och en gräns eller nivå för vad som bör uppnås är angiven. De generellt hållna kvalitetskriterierna pekar istället på en viss inriktning eller diskuterar i stora drag vad utförarna ska söka sträva mot. I en andel ytterligare fall är det tveksamt om det går att etikettera kvalitetskriterierna som vare sig det ena eller andra, det vill säga det är tveksamt om de går att mäta men de är ändå i viss mån konkreta. Det går - om man så vill - att någorlunda följa upp huruvida de efterlevs eller inte. Man skulle kunna säga att de är *uppföljningsbara* (nivå 2).<sup>3</sup> Slutligen, i de fall kvalitetskriteriet saknas i något dokument har det erhållit värdet 0.

När kvalitetskriteriet ifråga har bedömts i samtliga dokument enligt skalan ovan, har ett medelvärde räknats ut. Med hjälp av detta finns det möjlighet att på aggregerad nivå utvärdera vilket eller vilka kvalitetskriterier som har utvecklats väl respektive försumrats. Det ger också möjlighet att om man så vill jämföra kontrakten med

anbudsunderlagen respektive anbuden samt att få en övergripande bild av kvalitetsdiskussionen i upphandlingsdokumenten.

Således är analysmodellen konstruerad kring två dimensioner. Den ena dimensionen talar om vad kvalitetskriteriet i fråga avser, den andra dimensionen talar om hur konkretiserat det är:



**Figur 2** Analysmodellens två dimensioner: vad kvalitetskriterierna avser respektive graden av konkretisering.

Det bör nämnas att vid användandet av dylika analysmodeller står forskaren inför utmaningen att klassificera olika mått, kriterier eller andra indikatorer som används i organisationers informationssystem så att de på ett rimligt sätt fångas upp av modellen. Principiellt och teoretiskt kan detta verka problemfritt. I praktiken har det dock inte alltid varit så självklart att avgöra var gränserna går mellan de olika kategorierna i dimensionerna. Snarare har det i vissa fall blivit en fråga om avvägning huruvida kriteriet ifråga ska placeras i den ena eller andra kategorin (jämför Hansson et al., 1993).

### *Konkurrensprogrammet*

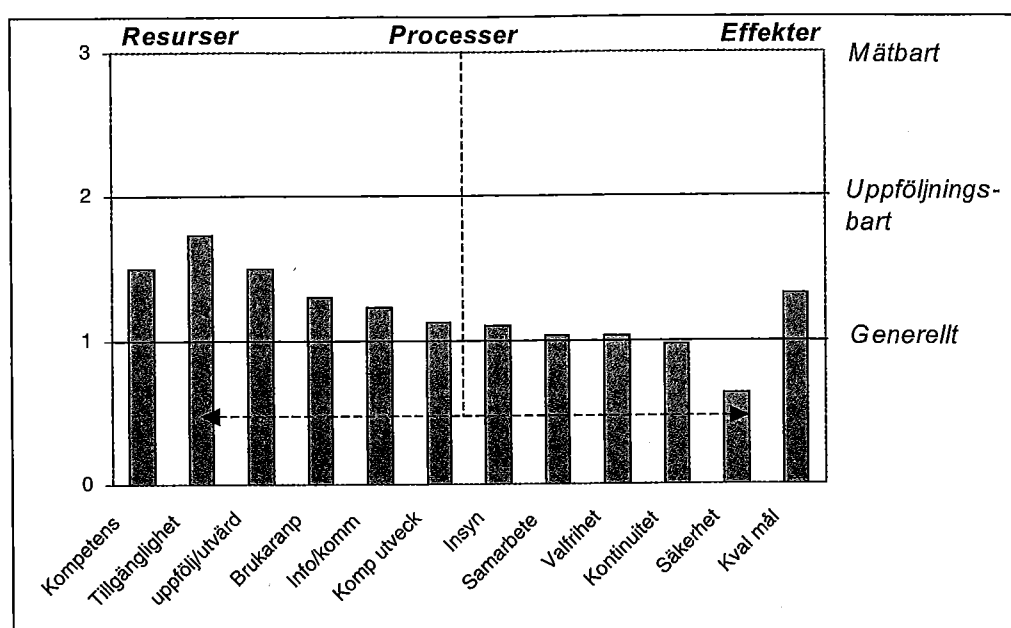
När vi analyserade de tio upphandlingsfallen inom ramen för Stockholms stads första strategi för konkurrensutsättning framstod tolv kvalitetskriterier som särskilt ofta framträdande. Figur 3 nedan illustrerar dessa kvalitetskriterier indelade efter resurser, processer och effekter:

<u>KVALITET AVSEENDE</u>		
<i>...Resurser</i>	<i>...Processer</i>	<i>...Effekter</i>
Personalens kompetens	Kompetensutveckling Tillgänglighet Kontinuitet Valfrihet Brukaranpassning Information/kommunikation Uppföljning/utvärdering Säkerhet Samarbete med beställare Insyn	Kvalitetsmål avseende om- sorgens effekter

Figur 3 Kvalitetskriterier i upphandlingsdokumenten indelade i resurser, processer och effekter (Konkurrensprogrammet).

Under perioden 1993 - 1994 dominerade kvalitetskriterier avseende processer i upphandlingsdokumenten: kompetensutveckling, tillgänglighet, kontinuitet etc. Resultat kvalitet, i form av uppnådda omsorgseffekter har sammanfattats som *Kvalitetsmål avseende omsorgens effekter* i figur 3. Anledningen till att inte presentera formuleringen av alla dessa 'effektmål' här är att de vid närmare granskning egentligen inte fullgör sig som effektmål, även om beställarna och utförarna rubricerade dem så. Det är endast i ett fall som en beställare verkligen formulerat ett effektmål värt namnet, och som dessutom är mätbart (målet ifråga handlade då om brukarnöjdhet).

Nästa fråga av intresse är hur kvalitetskriterierna har formulerats i dokumenten med hänsyn till mätbarhet under 1993-94. När vi förde in våra data i analysmodellen fick den följande utseende (figur 4):



**Figur 4** Kvalitetskriterierna analyserade på en aggregerad nivå utifrån de två dimensionerna i analysmodellen (Konkurrensprogrammet).

I figur 4 ingår samtliga kvalitetskriterier i de studerade anbudsunderlagen, anbuden och kontrakten. Att de flesta kvalitetskriterier i upphandlingsdokumenten behandlade processkvalitet vet vi sedan tidigare resultatredovisning. Vad figur 4 ytterligare illustrerar är att på en aggregerad nivå och sett genom hela upphandlingsprocessen nådde inget kvalitetskriterium medelvärdet '2'. Det innebär att inget kvalitetskriterium höll konkretiseringsnivån *uppföljningsbart* eller *mätbart* genom hela upphandlingen av verksamheten. Det sammanlagda medelvärdet är 1,4. Figuren visar också att *tillgänglighet*, *kompetens* och *uppföljning/utvärdering* var de kvalitetskriterier som erhöll högst medelvärden och således var det de kriterier som konkretiserades mest sett över hela upphandlingsprocessen. Här kan också nämnas att när vi jämförde de privata företagens vinnande anbud med

egen regis vinnande anbud framkom att de privata företagen i högre grad än egen regi har tillfredsställt de krav som beställarna formulerat i anbudsunderlagen.

### *Upphandling '96*

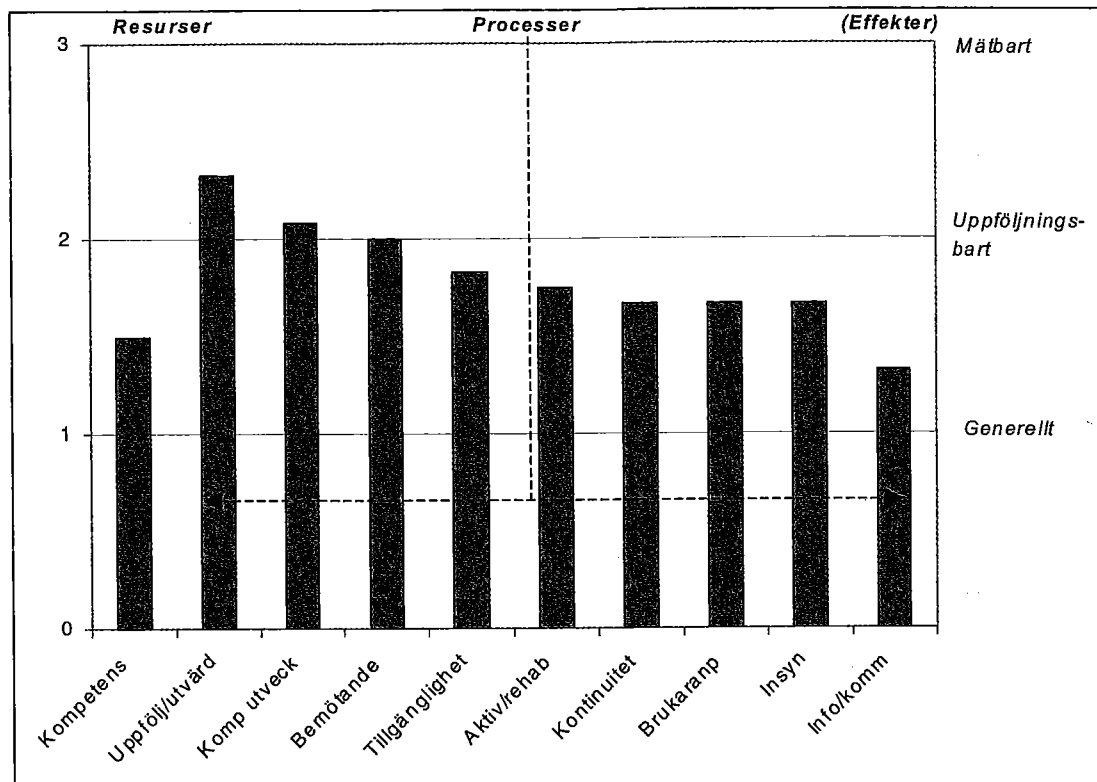
Samtliga upphandlingar inom äldreomsorg som var aktulla 1996 – 1998 analyserades med den analysmodell som redovisades ovan (Alexandersson och Ölvestad, 1998). Figur 5 nedan illustrerar de mest centrala kvalitetskriterierna under Upphandling '96:

<i>...Resurser</i>	<i>...Processer</i>	<i>...Effekter</i>
Personalens kompetens	Kompetensutveckling Tillgänglighet Kontinuitet Brukaranpassning Miljöprogram Information/kommunikation Uppföljning/utvärdering Bemötande Rehabilitering/aktivering Insyn	

**Figur 5** Kvalitetskriterier i upphandlingsdokumenten indelade i resurser, processer och effekter (Upphandling '96).

Vid en jämförelse med den första konkurrensutsättningsstrategin – Konkurrensprogrammet – kan vi se att några kvalitetskriterier har tillkommit i aktörernas dokument: *rehabilitering/aktivering* och *bemötande*. Vi kan också se att fyra stycken kvalitetskriterier har fallit bort: *säkerhet*, *samverkan/samarbete*, *valfrihet* och det kanske allra viktigaste, *kvalitetsmål avseende omsorgens effekter*.

Den andra övergripande observationen från analysen av Upphandling '96 illustreras i figur 6. Vid en jämförelse med resultaten från analysen av Konkurrensprogrammet (figur 4) kan en liten tendens mot ökad uppföljningsbarhet av kvalitetskriterierna skönjas:



**Figur 6** Kvalitetskriterierna analyserade på en aggregerad nivå utifrån de två dimensionerna i analysmodellen (Upphandling '96).

I figur 6 ingår samtliga kvalitetskriterier i de studerade anbudsdocumenten. Här kan vi se att på en aggregerad nivå och sett genom hela upphandlingsprocessen nådde fler kvalitetskriterier (*uppföljning/utvärdering, kompetensutveckling och bemötande*) medelvärdet '2', det vill säga konkretiseringsnivån *uppföljningsbart*. Det sammanlagda medelvärdet är 1,7.

jämfört med tidigare. För det andra dominerar – precis som i de två tidigare konkurrensutsättningsstrategierna – kvalitetskriterier som avser processer i upphandlingsdocumenten: *kompetensutveckling, tillgänglighet, kontinuitet* etc. För det tredje är graden av konkretiserbarhet högre än tidigare. Figur 7 illustrerar den första av de tre övergripande observationerna:

### *Policy för upphandling, valfrihet och kvalitet*

Vår analys av de tio utvalda fallen från Stockholms stads tredje konkurrensutsättningsstrategi kan sammanfattas i tre övergripande observationer. För det första har antalet kvalitetskriterier ökat

<b>KVALITET AVSEENDE</b>		
<i>... Resurser</i>	<i>... Processer</i>	<i>... Effekter</i>
Personalens kompetens Ledarskap	Kompetensutveckling Tillgänglighet Kontinuitet Valfrihet Brukaranpassning Information/kommunikation Uppföljning/utvärdering Säkerhet Samarbete/samverkan Insyn Bemötande Aktivering/rehabilitering Trygghet Klagomålshantering Integritet/självbestämmande	Effektmål

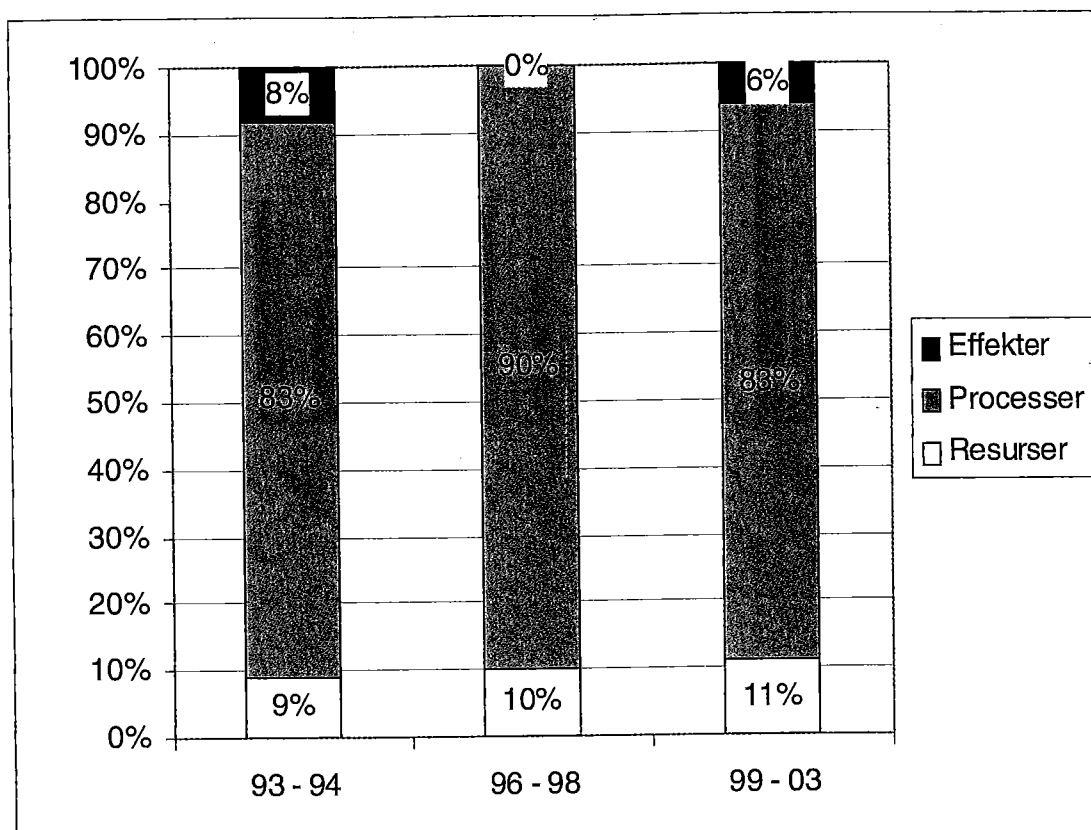
**Figur 7** Kvalitetskriterier i upphandlingsdokumenten indelade i resurser, processer och effekter (Policy för upphandling, valfrihet och kvalitet).

Som synes har några helt nya kvalitetskriterier tillkommit inom ramen för denna tredje strategi: *ledarskap, trygghet, klagomålshantering, integritet/självbestämmande* samt några nya typer av effektmål (antal *trycksår* och *fallskador*). Dessutom har ett antal kvalitetskriterier ånyo inkluderats i upphandlingsprocessen: *säkerhet, samarbete/samverkan* och *valfrihet*.

Figur 8 nedan illustrerar den andra övergripande observationen och visar hur kvalitetskriterierna har fördelat sig över tiden mellan resurser, processer och effekter. När vi studerar samtliga tre konkurrensutsättningsstrategier är det tydligt att över tiden har processkrite-

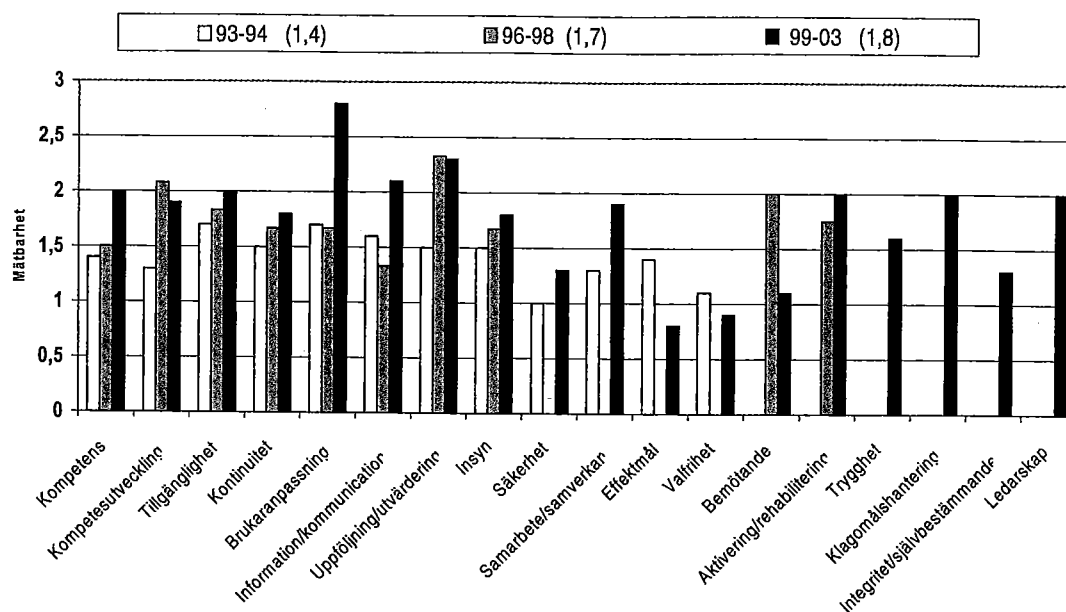
riernas dominans varit stabil. Mellan 80 - 90 % av samtliga kvalitetskriterier har kontinuerligt avsett processer i de tre konkurrensutsättningsstrategierna:





**Figur 8** Kvalitetskriterierna kategoriserade i andelar av resurs-, process- och effektkriterier i respektive konkurrensutsättningsstrategi.

Den tredje övergripande observationen – att graden av konkretiserbarhet har ökat något över tiden – illustreras i figur 9 nedan. Används medelvärde så kan en ökning av konkretiseringsnivån noteras i respektive konkurrensutsättningsstrategi: från 1,4 (1993 – 94) till 1,7 (1996 – 98) och slutligen 1,8 (1999 – 2003). I figur 9 nedan redovisas resultaten för samtliga kvalitetskriterier i de tre konkurrensutsättningsstrategierna:



**Figur 9** Kvalitetskriterier i upphandlingsdokumenten indelade i resurser, processer och effekter (samtliga konkurrensutsättningsstrategier).

Av figur 9 framgår även tydligt att kvalitetskriteriernas antal har ökat över den gångna 10-årsperioden. Nya kriterier adderas till de gamla och i den sista undersökningen kunde så många som 18 kvalitetskriterier noteras.

Våra empiriska resultat ska vi härnäst analysera och tolka med utgångspunkt i relationen mellan beställaren och utföraren. Syftet med denna analys är att skapa förståelse för hur kontraktsrelationen har utvecklats mellan dessa parter. Tre stycken övergripande synsätt på kontraktsrelationen mellan beställare och utförare avseende äldreomsorg kan urskiljas: 'non-contractibility-synsättet', det 'förtroendebaserade synsättet' och det 'kontrollbaserade synsättet'.

## 'Management by Contract': tre stycken synsätt

### 'Non-contractibility'-synsättet

Det som framgår av resultaten från dokumentstudien ovan är att Stockholms stads tre konkurrensutsättningsstrategier hitintills inte levt upp till vad som förespråkas i teorin när det gäller att styra och reglera kvalitet genom ett kontrakt med en annan part. Kontrakten kan inte sägas vara designade att styra prestationernas effekter (resultat-kvaliteten) sett ur ett kvalitetsperspektiv på verksamheten. Inom ramen för de första två konkurrensutsättningsstrategierna var de inte heller designade så att kvalitetskriterierna överlag var möjliga att mäta eller följa upp. De kvalitetskriterier som förekom i upphandlingsdokumenten diskuterades mesta-

dels i generella drag och var i huvudsak inriktade mot processer i verksamheten. En tendens mot fler mät- och uppföljningsbara kvalitetskriterier kan skönjas inom ramen för den tredje konkurrensutsättningsstrategin, men fortfarande är fokus på processer, snarare än på effekter av verksamheten.

Ett synsätt som därmed kan anläggas på relationen mellan beställare och utförare och som gäller just regleringen av kvalitetsaspekter i verksamheten är det som Domberger (1998) kallar "non-contractibility of quality". Här gäller synsättet att kvalitet i vissa verksamheter i första hand handlar om omdöme. I dessa verksamheter är det svårt – för att inte säga omöjligt – att specificera kvalitetskraven på ett sätt som tillåter mätning av verksamhetens effekter. Under dessa förutsättningar är det lättare att specificera använda resurser och processer snarare än de effekter som förväntas komma ut av verksamheten. Synsättet går således ut på att kontraktsrelationen mellan beställare och utförare aldrig kommer att regleras med hänsyn till vilka effekter utföraren förväntas uppnå. Anledningen till detta skulle vara att det helt enkelt inte är möjligt. En sådan förklaring anammas också av en av de intervjuade beställarna:

*"[...] det är svårt att hitta bra resultatkrav och därför talar vi om hur (vår understrykning) arbetsprocesserna ska se ut".*

Problemen med att reglera kvalitet på det sätt som förespråkas i teorin har fått speciella konsekvenser för relationen

mellan beställare och utförare. Över tiden kan vi också se att dessa konsekvenser ändrat karaktär. I vår empiriska analys av Stockholms stads tre konkurrensutsättningsstrategier konstaterades att antalet kvalitetskriterier över tiden ökat i upphandlingsdokumenten; att kvalitetskriterier som avser processer hela tiden dominerar samt att graden av uppföljningsbara kvalitetskriterier över tiden ökat i upphandlingsdokumenten. Utvecklingen skulle således kunna sammanfattas som att kontraktsstyrningen över tiden kommit att handla om en stramare styrning av processer avseende den upphandlade verksamheten. Dessutom har vi kunnat märka en markant skillnad i aktörernas utsagor avseende relationen mellan beställare och utförare över tiden. Härnäst ska vi lyfta fram två ytterligare synsätt på relationen mellan aktörerna som tycks vara högst relevanta för förståelsen av fenomenet 'management by contract'.

### *Det förtroendebaserade synsättet*

Det är snart tio år sedan IKE hade forskningsuppdraget att utvärdera Stockholms stads första konkurrensutsättningsstrategi *Konkurrensprogrammet*. Inom ramen för utvärderingen ingick att intervjua Stockholms stads beställare i syfte att söka förståelse för den avsaknad av styrning genom kontrakten som förespråkas i teorin. Under tolkningsfasen av beställarnas utsagor framträdde efterhand förekomsten av ett påtagligt förtroendebaserat synsätt på relationen till de utförare som staden ingått kontraktsrelationer med. Detta

synsätt bygger, som tidigare nämnts, på föreställningen att beställare och utförare i och med kontraktet har ingått ett nära samarbete med stort behov av ömsesidigt förtroende. Sanktioner ses inom detta synsätt som ett ineffektivt medel i syfte att rätta till misslyckanden. Vid problem bör parterna istället sätta sig ned och tillsammans reda ut hur man ska nå vissa mål i verksamheten eller hur svårigheter ska bemästras.

Det här synsättet på kontraktsrelationen kan vara rimligt när verksamhet – som exempelvis äldreomsorg – är förknippad med svårigheter avseende styrning och kontroll av prestation och måluppfyllelse. Ett sätt att förstärka relationen med en utförare är då att försöka koppla denne till beställarens organisation och ha ett förhållningssätt som mer påminner om relationen till övriga anställda inom organisationen, snarare än någon 'utomstående', som man försöker kontrollera på armlängds avstånd. Ett sådant förhållningssätt lägger ett större fokus på förtroende och uppbyggande av goda relationer än på rättigheter och skyldigheter i enlighet med ett skrivet kontrakt. Att referera till kontraktet blir så att säga sista vägen ut (Walsh, 1995). Forskningsarbete av bland annat Ouchi (1979) visar dessutom att styrning genom upprättandet av detaljerade mät- och uppföljningssystem tenderar att sänka entusiasmen för arbetet och bryta ned förtroendet mellan parter som är involverade i ekonomiska eller sociala transaktioner. Synsättet innebär att man medvetet avstår från att designa kontrakten så att mätning och uppföljning av specificerade

kvalitetsindikatorer blir möjlig, eftersom det kan vara olyckligt för förtroendet mellan parterna.<sup>4</sup>

Under en intervju med en beställarchef – inom ramen för utvärderingen av Konkurrensprogrammet – poängterades också denna aspekt. Chefen menade att förvisso är den del av upphandlingsprocessen som dokumenteras viktig, men än viktigare är vad som utspelas när parterna träffas runt förhandlingsbordet. Det är där ett förtroende och en grund för goda relationer börjar byggas upp enligt chefen. Är det också så att situationen känns bra och ett förtroende växer fram mellan parterna kanske de samtidigt 'känner' att vissa aspekter helt enkelt inte behöver specificeras i kontraktet.

Att skapa förtroende mellan två parter handlar bland annat om att ha, eller etablera, gemensamma värderingar. Enligt Walsh (1995) finns det tre sätt för beställaren att förvissa sig om att utföraren utför en bra verksamhet trots att förutsättningarna är sådana att verksamheten är svår att mäta och det är hart när omöjligt att följa upp huruvida den bedrivits på ett effektivt sätt eller inte. För det första kan beställaren introducera mekanismer som tillförsäkrar att utförarens åtaganden är trovärdiga. För det andra kan beställaren förvissa sig om att utföraren delar dennes värderingar samt ansluter sig – och känner förpliktelse – till en idé om att utföra god service. Slutligen kan beställaren pressa utföraren till att göra ett gott jobb genom hot om sanktioner vid misstanke om det motsatta. Burns et al. (1994) framhäver vikten av det andra av dessa förhållningssätt och menar att relatio-

ner som upprättats genom kontrakt förutsätter ett sådant sorts förtroende som vilar på gemensamma värderingar, känslan av att vara en familj samt ärligt utbyte av information och personal mellan parterna. Vad gäller Stockholms stads första konkurrensutsättningsstrategi så är det lätt till hands att tolka innehållet i upphandlingsdokumenten som att de är formulerade i en anda av samtal, diskussion eller resonemang kring kvalitetsaspekter i verksamheten. I denna diskussion visade det sig att ett antal kvalitetskriterier var särskilt framträdande. Men generellt sett var de inte fokuserade på prestationernas effekter och inte heller konkretiserade på ett mätbart eller uppföljningsbart sätt. Avsikten från beställarna inom ramen för Konkurrensprogrammet tycks snarare ha varit att presentera en kvalitetsfilosofi eller en bild av vilka värderingar avseende kvalitet som rådde i organisationen, och som var uppbyggda kring de identifierade kvalitetskriterierna. Ur beställarnas perspektiv ansåg man således att gemensamma värderingar och synsätt var viktigare och ett bättre sätt att få verksamheten dit man vill snarare än att försöka styra genom sofistikerade mät- och uppföljningssystem.

### *Det kontrollbaserade synsättet*

När vi analyserar upphandlingsdokumentens utformande samt aktörerna utsagor inom ramen för stadens senaste konkurrensutsättningsstrategi - policy för upphandling, valfrihet och konkurrens - framträder emellertid en annan bild än den som presenterades ovan av

relationen mellan beställare och utförare. Som tidigare nämnts kan analysen av upphandlingsdokumenten sammanfattas som att samarbetsavtalen över tiden kommit att handla om en stramare styrning av processer avseende den upphandlade verksamheten. I våra intervjuer med beställare sägs också att kontraktet numera upplevs som "en klart bättre grund för uppföljning." Vårt intervjumaterial beskriver dessutom mer på djupet en markant förändring i relationen mellan parterna. Aktörernas senaste beskrivningar och utsagor ligger nära till hands att tolka utifrån vad som skulle kunna kallas ett kontrollbaserat synsätt.

Enligt detta synsätt är kontraktetsrelationen en opersonlig process i vilken parterna kommit överens om sina formella åtaganden mot varandra. Synsättet bygger också på föreställningen att beställare och utförare har skilda intressen och att kontraktet tjänar till att allokera risker, ansvar och belöningar. Relationen mellan parterna är således genom kontraktet långtgående specificerad och om de aspekter som regleras i kontraktet inte blir uppfyllda av utföraren är det möjligt för beställaren att verkställa de sanktioner som föreskrivits i kontraktet (Walsh et al., 1997).

Vi har observerat att anbudsunderlagen i de senare upphandlingarna framstår som stereotypa och att de anpassats till 'mallar' som respektive beställare konstruerat. I intervjuerna har synpunkter framkommit som tyder på en viss likriktning både i anbudsunderlag, anbud och kontrakt. Uppfattningen är att anbudsunderlagen innehåller såväl för lite information om beställarens av-

sikter och förhoppningar med att lägga ut ett särskilt objekt på entreprenad som information om personal, verksamhet och förändringsbehov vid förfrågnings-tillfället. Vidare anser flera entreprenörer att anbudsunderlagen är för sjukvårdsinriktade och för detaljrika avseende exempelvis anbudsgivarens organisation, arbetssätt och kvalitets-system. De upplever en låsning avseende arbetssätt och resursnivåer, till exempel sjukskötersketillgänglighet eller personaltäthet. En beställare bekräftade också detta under en intervju och menade att:

”Några företag säger att de krav som vi ställer är alldeles för styrande. De tycker att de blivit mer och mer reglerat över tiden. Kraven ska visserligen vara tydliga, men ändå ge utrymme för företagens egna koncept och idéer. Företagen ser gärna ett visst mått av utvecklingsarbete i uppdraget [...] Exempelvis krav avseende viss bemanningsnivå bör undvikas. Det måste finnas viss flexibilitet när det gäller bemanning.”

Vår följdfråga tog upp huruvida denna utveckling mot en stramare och mer detaljinriktad styrning av processer handlar om ett minskat förtroende för entreprenörerna. Flera intervjuutsagor från beställare indikerade att det kanske förhåller sig på det sättet, men samtidigt försökte de nyansera bilden och förklara varför förtroendet för entreprenörerna kan ha minskat. Bland annat angavs en rad vårdskandaler under årens lopp som en viktig faktor. En beställare berättade att:

”Förtroendet för parterna har inte blivit bättre. Men egentligen har inte detta

med utvecklingen av själva kontrakten att göra. Andra parametrar spelar in. Till exempel vårdskandaler, mediatryck och priskonkurrens har lett till en hårdare granskning av entreprenörerna och sådana saker minskar ju förtroendet. Å andra sidan kan anhöriga till de äldre känna sig tryggare – det finns inga katastrofställen idag!”

En annan beställare var lite tydligare än så avseende parternas roller, men angav också externa faktorer som bidragande till att förtroendet mellan parterna inte alltid är det bästa:

”Vi beställare upplever entreprenörerna på avstånd – vi vill ha det så! Vi har en avvaktande attityd – vi vill ej komma för nära! Entreprenörerna upplevs ofta som en ’motpart’ istället för ’samarbetspartner’. Men LOU (*Lagen om offentlig upphandling, vår anmärkning*) styr mycket av detta. Ibland var jag och kollade hos de entreprenörer som jag låtit vinna anbudsupphandlingen. Det blev att man satte på sig slokhatt och trenchcoat. Man har helt enkelt inte samma förtroende för dem som för egen regi-verksamheten.”

Samme beställare utvecklade på vilket sätt denne uppfattade att LOU ställer till problem:

”Ett problem i upphandlingsprocesserna är att man ej får frångå specifikationen – då måste man börja om förhandlingen, det vill säga ny upphandling. Detta ger en konflikt mellan regelverket och upphandlingssyftet. En anbudsgivare får exempelvis inte sänka sitt pris, eller komma med en bra idé ’vi gör så här istället, vi har en bra idé!’ Då tar vi in idén och gör en ny upphandling istället. Effekten blir att nästa gång kommer de inte med några nya idéer om hur verksamheten ska drivas och säger ingenting.”

Konsekvenserna för den beskrivna styrningen och attityderna ovan är att entreprenörerna upplever uppdraget som ett "förvaltningsuppdrag" istället för en "utvecklad entreprenad". Man upplever att detaljstyrningen hindrar entreprenörens möjligheter till nya kvalitativt bra och resurseffektiva lösningar. Känslan hos entreprenörerna är att tyngdpunkten förefaller att vara inriktad på att de ska fortsätta driva verksamheten i samma spår som tidigare fast till lägre kostnad och helst högre kvalitet. Det upplevs att detaljnivån i anbudsunderlagen hindrar anbudsgivarna från att visa upp nya, egna och intressanta lösningar för att klara att leva upp till hälso- och sjukvårdslagens, social-tjänstlagens samt de boendes och anhörigas krav: det vill säga alternativa lösningar eller nytänkande efterfrågas eller stimuleras i för liten omfattning enligt entreprenörernas uppfattning.

En beställares beskrivning är särskilt talande för det något låsta läget i relationen:

"Osäkerheten på både beställarsidan - med LOU och vårdskandaler - och på utförarsidan - med vårdskandaler och vårt missbruk av utförarnas idéer - gör att experimentlustan avseende anbudan elimineras. Även hoten om skadestånd hämmar experimentlustan."

## 'Management by contract' - ett framtidsperspektiv

Som nämnades i inledningen är ett syfte med att bjuda in privata aktörer till anbudsupphandling av offentliga verksamheter att hitta metoder för effektivitetsförbättringar och verksamhetsutveckling: således ett innovationsskapande medel. Vår studie visar att i utvecklingen över tiden har vi påträffat förhållanden som försvårar en sådan utveckling. Alla de tre synsätten på relationen mellan beställare och utförare som vi presenterat visar sig ha relevans för utformningen av upphandlingsverksamheten. En tendens över tiden kan emellertid skönjas från ett förtroendebaserat synsätt mot ett mer kontrollbaserat synsätt i relationen mellan parterna trots en uppenbar förekomst av 'non-contractibility'-inslag i verksamheterna. Detta skift i synsätt har visat sig medföra konsekvenser av negativ karaktär för relationen mellan parterna. I vårt empiriska material har vi emellertid observerat en hel del möjligheter att i framtiden utveckla kontraktsstyrningen och på så sätt komma förbi de problem som vi har synliggjort i studien. Nedan diskuterar vi dessa möjligheter.

För det första beskriver både beställare och utförare ett behov av att utveckla den befintliga marknaden för äldreomsorg. När Stockholms stad introducerade sin första konkurrensutsättningsstrategi skapades en väl fungerande marknad: nya privata entreprenörer dök upp, kommunalt anställd personal bildade egna företag (avknop-

pare) och egen regi, som alltid bjöds in i anbudsupphandlingarna, konkurrerade om driften av verksamheten. Det var gott om anbud i respektive anbudsupphandling och de finansiella effekterna var tydliga i form av väsentliga besparingar. Efter 10 år med tre olika konkurrensutsättningsstrategier i Stockholms stad är i dagsläget alla inblandade parter överens om att få, om ens några, ytterligare besparingar är möjliga att uppnå genom upphandlingsförfarande. Med tiden köpte också företagen med mest kapital upp de små entreprenörerna och marknaden har över tiden kommit att likna ett oligopol. Risken för bristande konkurrens och framväxt av till exempel kartellarrangemang är i dagsläget betydande och därmed finns det ett behov av att utveckla marknaden. Aspekter som har framkommit under våra intervjuer och som skulle kunna vara ett sätt att lösa detta är det som respondenterna kallar "paketeringen" av de objekt som upphandlas. Problemet är att de allt större upphandlingsobjekten styr mot färre aktörer på marknaden. En lösning tycks alltså vara att i framtiden göra upphandlingsobjekten mindre i syfte att locka mindre, och därmed fler, aktörer till marknaden. Exempelvis genom att man får lägga anbud på hela, men också delar (paket) av ett större upphandlingsobjekt.

Ett annat sätt att locka fler aktörer till marknaden är att underlätta investeringsmöjligheterna samt att balansera risktagandet mellan parterna. I intervjuer med entreprenörer har det framkommit att de förordar längre avtal. De menar att längre avtal kan ge

incitament till investeringar och uppbyggnadsarbete vilket kan generera positiva effekter. De är också intresserade av att få möjlighet att äga de lokaler där verksamheten bedrivs och därmed kanske entreprenörernas upplevda obalans i risktagandet mellan parterna avseende lokaler och tom-bäddar skulle kunna hanteras på ett rimligare sätt.

Aspekterna ovan borde parterna föra en kontinuerlig dialog om. Under en intervju med en beställare konstaterades att detta inte görs på ett systematiskt sätt och att entreprenörerna inte har någon att samtala med avseende dylika aspekter. Intervjupersonen föreslog att ett "Utvecklingsforum" borde skapas för alla kommunalt finansierade verksamheter och där parterna kunde mötas och mer djupgående diskutera verksamhetsutveckling. Denne jämförde detta "Utvecklingsforum" med de byggmöten som genomförs avseende den tekniska verksamheten i kommunen.

Någonting bör också göras åt utformandet av upphandlingsprocesserna. Vi har tidigare sammanfattat utvecklingen under den studerade perioden som att kontraktsstyrningen över tiden kommit att handla om en stramare styrning av processer avseende den upphandlade verksamheten. Överlag synes villkoren för anbudshandlingarna över tiden ha kommit att bli allt mer uppstyrda. Anbudet måste numera ofta skrivas enligt en fastställd mall med givna rubriker. I takt med att utförarna blivit allt större har deras anbud också oftare blivit mer allmänt formulerade, professionellt skrivna samt mer sällan objekts-



anpassade. Samtidigt har beställarna inom Stockholms stad infört en ökad detaljstyrning, genom exempelvis krav på bemanning och insyn, bland annat för att undvika "vårdskandaler" i massmedia. Sjukvårdsinriktade och mycket detaljrika anbudsunderlag bidrar till att uppdraget utifrån entreprenörernas perspektiv ses som ett förvaltningsuppdrag snarare än en självständigt utvecklad entreprenad med utrymme för nytänkande, alternativa lösningar och innovationer. Även de detaljerade utvärderingsmodellerna som beställarna numera använder tycks verka hämmande i ett utvecklingsperspektiv.

Vi har vidare gjort tolkningen att relationen mellan beställare och utförare över tiden har utvecklats från ett mer förtroendebaserat mot ett mer kontrollbaserat synsätt. Tendensen har också varit att krav och risker flyttats över till utföraren i ökad utsträckning. I dagsläget väntar en framtid för både beställare och utförare som kännetecknas av stagnerande kommunal ekonomi och en arbetsmarknad där kompetent personal är en bristvara. Om inga ytterligare besparingar kan göras, om marknaden för äldreomsorg har kallnat, om äldreomsorgsverksamhet inte passar för upphandling och om målet är att fortsätta att driva verksamheten i samma spår som tidigare, framstår anbudsupphandling inte längre som ett särskilt fördelaktigt alternativ.

Om däremot relationerna och samarbetsformerna mellan beställare och utförare kan utvecklas på ett mer förtroendeskapande sätt (kanske genom ett gemensamt utvecklingsbolag); om riskhanteringen kan bli mer ömsesidig;

om incitament till resultatförbättrande effekter kan implementeras; och om avtalen kan värdesäkras över avtals-tiden, så kan konceptet 'management by contract' fortsätta att vara ett viktigt inslag i verksamhetsutvecklingen och effektiviseringen inom området äldreomsorg.

## Referenser

- Alexandersson, Lotta och Jessica Ölvestad, 1998  
*Konkurrensutsättning av äldreboende i Stockholms stad – en kritisk granskning av utvärderingsprocessen.* Stockholm University, School of Business, Magisteruppsats.
- Almqvist, Roland, 1996a  
*Effekter av konkurrensuttag – en studie av egen reigs resultatenheter inom äldreomsorgen i Stockholms stad.* Stockholm University, IKE 1996: 58, School of Business.
- Almqvist, Roland, 1996b  
*Vilka kvalitetskrav ställs i anbudshandlingar?* Stockholm University, IKE 1996: 56, School of Business.
- Almqvist, Roland, 1999  
"Measuring the Threat of Competition – Services for the Elderly in the City of Stockholm." *Local Government Studies*, 25(1): 1–16.
- Almqvist, Roland, 2000  
"Management by Contract – en studie utifrån programmatiska och teknologiska aspekter." *Kommunal Ekonomi och Politik*, 4(1): 53–82.
- Almqvist, Roland, 2001  
"Management by Contract – a study of programmatic and technological aspects." *Public Administration – an international quarterly*, 79(3): 689–706.
- Bailey, Stephen J. och Carolyn Davidson, 1996  
*Did Quality Really Increase for UK Local Government Services Subject to Compulsory Competitive Tendering?* Discussion paper no. 33, Department of Economics, Glasgow Caledonian University.
- Bailey, Stephen J., 1999  
*Local Government Economics – Principles and Practice.* Basingstoke: Macmillan Press LTD.
- Baumol, William J., John C. Panzar och Robert D. Willig, 1988  
*Contestable Markets and the Theory of Industry Structure.* San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.
- Bishop, Mathew och John Kay, 1988  
*Does privatisation work? – Lessons from the UK.* London Business School.
- Boyne, George A., 1998  
"Public Services Under New Labour: Back to Bureaucracy?" *Public Money and Management*, 18(3): 43–50.

Bryntse, Karin, 1992

*Erfarenheter av Entreprenader och Privatisering i Engelska Kommuner.* KEFUs arbetsrapportserie, 1992:1.

Burns, Danny, Robin Hambleton och Paul Hogget, 1994

*The Politics of Decentralisation – Revitalising Local Democracy.* Basingstoke: Macmillan Press LTD.

Coulson, Andrew, 1998

"Trust and Contract in Public Sector Management." I Coulson, Andrew (red) *Trust and Contracts - relationships in local government, health and public services.* Bristol: The Policy Press.

Dodgson, John S. och Neville Topham, 1988

*Bus deregulation and Privatisation.* Aldershot: Avebury, cop.

Domberger, Simon, 1998

*The Contracting Organization.* Oxford: Oxford University Press.

Donabedian, Avedis, 1979

"The Quality of Medical Care: a concept in search for a definition." *The Journal of Family Practice*, 2(2): 277-284.

Ellwood, Sheila, 1996

*Cost-based Pricing in the NHS International Market.* Birmingham: University of Aston, The Chartered Institute of Management Accountants.

Finanskontoret, 1992

*Stadens verksamhet i konkurrens.* City of Stockholm.

Hansson, Lennart, Ulf Isacson och Bengt-Olof Knutsson, 1993

*Resultatmått i Kommunala Årsredovisningar – en studie av årsredovisningar i Malmöhus län mellan åren 1985-1991.* KEFUs skriftserie, 1993:1.

Harrison, Stephen, David J. Hunter och Christopher Pollitt, 1990

*The Dynamics of British Health Policy.* London: Unwin Hyman Ltd.

Hood, Christopher, 1995

"The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme." *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3): 93-109.

Högberg, Olle, 1996

*Kostnadseffekter av konkurrensutsättning – en studie av Stockholms stads äldreomsorg.* Stockholm University, IKE 1996:59, School of Business.

Jonsson, Erika, 1996,

*Konkurrensutsättning och kvalitet – en studie av Stockholms stads äldreomsorg.* Stockholm University, IKE 1996:60, School of Business.

Jonsson, Ernst, 1993

*Konkurrens inom Sjukvården – vad säger forskningen om effekterna?* SPRI-rapport 350.

KOMREV, 2002a

*Prisanalys och prisutveckling inom den entreprenaddrivna äldreomsorgen.* Öhrlings PriceWaterhouseCoopers.

KOMREV, 2002b

*Studium av prisnivåer m m i Stockholms stads entreprenaddrivna äldreomsorg.* Öhrlings PriceWaterhouseCoopers.

Lind, Jan-Inge, 1995

*Att konkurrensutsätta eller inte – en modefråga? Tolkningar och lärdomar från några systemskiftesförsök.* KEFUs skriftserie, 1995:1.

Ouchi, William G., 1979

"A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms." *Management Science*, 25(9): 833–848.

PLS Ramboll Management, 2001

*Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad – sammanfattning.* PLS Ramboll Management A/S.

Sorensen, Rune J., 1993

"The Efficiency of Public Service Provision." I Eliassen, Kjell A. och Jan Kooiman (red) *Managing Public Organizations – Lessons from Contemporary European Experience.* London: SAGE Publications.

Stevens, Barbara J., 1978

"Scale, Market Structure and the Cost of Refuse Collection." *The Review of Economics and Statistics*, LX(3): 438–448.

Stockholms stad, 2000a

*Fyra avbrutna upphandlingar inom äldreomsorgen – en processtudie.* Stockholms stads rapportserie 2000-08-17.

Stockholms stad, 2000b

*Intervjuer med vårdgivare – en sammanställning av utförda intervjuer med sex stycken vårdgivare inom äldreomsorgen verksamma inom Stockholms stad.* Stockholms stads rapportserie maj, 2000.

Szymanski, Stefan, 1996

"The Impact of Compulsory Competitive Tendering on Refuse Collection Services." *Fiscal Studies*, 17(3): 1–19.

Thordarson, Bodil, 1994

*Privatisering av kommunal verksamhet – en granskning av de teoretiska argumenten för privatisering och kommunernas val av verksamhetsform.* Lund: KEFU:s skriftserie 1994:2.

Torres, Lourdes och Vicente Pina, 2001

"Public-private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local governments." *The European Accounting Review*, 10(3): 601-619.

Uttley, Matthew, 1993

"Contracting-Out and Market-Testing in the UK Defence Sector: Theory, Evidence and Issues." *Public Money & Management*, 13(1): 55-60.

Walsh, Kieron, 1994

"The Impact of Competition." I Tam, Henry (red) *Marketing, Competition and the Public Sector - key trends and issues*. GB, Essex, Harlow: Longman Group LTD.

Walsh, Kieron, 1995

*Public Services and Market Mechanisms - Competition, Contracting and the New Public Management*. Basingstoke: MacMillan Press Ltd.

Walsh, Kieron, Nicholas Deakin, Paula Smith, Peter Spurgeon, Neil Thomas, 1997

"Contracting for Change." I Walsh, Kieron (red) *Health, Social Care and other Local Government Services*. Oxford: Oxford University Press Inc.

Williamson, Oliver E., 1985

*The Economic Institutions of Capitalism - Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press.

## Noter

<sup>1</sup> Detta är också ett tips som några med praktisk erfarenhet av anbudsupphandling fört fram. I en studie av Bryntse (1992) gjordes intervjuer med representanter för fem kommuner i England. På frågan vilka råd de skulle ge sina svenska kolleger sades bland annat att "det är viktigare att specificera det *resultat* som skall uppnås med verksamheten, än *hur* det skall ske".

<sup>2</sup> Exempelvis gjorde Walsh et al. (1997) ett försök att analysera kontrakt inom utkontrakterade verksamheter såsom hälsa och socialtjänst. Kontrakten analyserades utifrån tre dimensioner: fokus (snäva eller generella), form (språk och juridiskt innehåll) samt innehåll (ex kvalitetsaspekter). Ambitionen var att kategorisera kontrakten, exempelvis efter grad av specificering. Men forskargruppen kom så småningom fram till slutsatsen att på grund för lite tidigare empirisk forskning kring temat kunde enbart grova bedömningar av kontrakten göras snarare än sofistikerade kategoriseringar.

<sup>3</sup> Christopher Hood (1995) menar att en förändringsdimension i de reformer som nu präglar offentlig sektor handlar om att utveckla mätbara - eller åtminstone uppföljningsbara - mål, prestationsmätt och nyckeltal.

<sup>4</sup> Men det finns också ett bakomliggande argument av ekonomisk art i resonemanget. Det är inte bara för förtroendet mellan parterna det kan vara kostsamt att lägga ned mycket tid och energi på specificering och uppföljning av kontrakt. Det kan också leda till höga transaktionskostnader för klienten (Coulson, 1998). Väl specificerade kontrakt kräver med stor sannolikhet ett merarbete av proaktiv karaktär under skisseringsfasen, samtidigt kräver de också ett merarbete av reaktiv karaktär när det är dags att börja följa upp huruvida kontraktet efterlevs. Oliver Williamson (1985) skiljer på ex ante- och ex post-typer av transaktionskostnader. Transaktionskostnader av ex ante-typ involverar företeelser som skissering av kontrakt, förhandling med agenter samt säkerställandet av överenskommelser. Transaktionskostnader av ex post-typ kan bland annat hänföras till merkostnader för kontroll att kontraktet efterlevs och kostnader för upprättandet och förvaltandet av ledningsstrukturer som kan ta hand om dispyter mellan parterna. Dessa transaktionskostnader kan alltså hållas i schack om ett mer förtroendebaserat angreppssätt anammas vid upprättandet av kontraktsrelationer.