

Masteruppsats i offentlig förvaltning VT 2014

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Emma Spånberg

Handledare: Gustaf Kastberg

Examinatorer: Stig Montin

Kommunala beställares kontraktstyrning av
äldreboenden på entreprenad

Tack

Jag vill inledningsvis uttrycka min djupa tacksamhet till Sveriges kommunala beställare som besvarade min enkät. Utan er hjälp hade min uppsats inte kunnat förverkligas.

Enkätstudien kunde genomföras med hjälp av min handledare Gustaf Kastberg som förmedlade kontakten till Kommunforskning i Västsverige (Kfi). De administrerade i sin tur formatering, utskick, insamling samt påminnelser av enkätformuläret. Därför vill jag rikta ett varmt tack till Kfi och dess medarbetare som gjort denna uppsats möjlig. Jag vill även rikta ett särskilt tack till Henrik Jordahl som hjälpte mig att få tillgång till statistik från Socialstyrelsens undersökning som gäller äldres uppfattning om kvaliteten i vården och omsorgen 2013.

I arbetets slutskede har Barbro Andersson läst och kommenterat min uppsats, vilket har varit till stor hjälp. Tack.

Under arbetets gång har även min biträdande handledare David Karlsson vid Förvaltningshögskolan gett värdefulla synpunkter och metodologiska råd.

Slutligen vill jag tacka min sambo Håkan Eld för hans ständiga och oförbehållsamma stöd.

Göteborg 2014

Emma Spånberg

Förkortningar

Direktiv 2004/17/EG	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet).
Direktiv 2004/18/EG	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster.
LOU	Lag (2007:1091) om offentlig upphandling.
LUF	Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och tjänster.
LOV	Lag (2008:962) om valfrihetssystem.
KomL	Kommunallag (1991:900)
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar.

Sammanfattning

Under de senaste tjugo åren har det blivit vanligt att välfärdstjänster såsom äldreomsorg läggs ut på entreprenad. Kritiker hävdar ofta att uppdagade fall av kvalitetsbrister i samband med att äldreboenden har övergått i privat regi, talar för att äldreomsorg tillhandahålls bäst när produktionen sker av offentliga utförare. Tidigare forskning indikerar dock att det inte finns några systematiska kvalitetskillnader mellan boenden som drivs i offentlig respektive privat regi. I praktiken finns exempel på att kontraktering av äldreomsorg har resulterat i ökad kvalitet likaledes finns exempel på motsatsen. Vad som saknas i tidigare forskning är dock en rigorös teoretisk och empirisk analys av hur offentliga beställare kan och bör agera för att äldreboenden som bedrivs i privat regi ska generera hög kvalitet. Mot bakgrund av detta syftar denna studie till att skapa ökad kunskap om hur kontraktsstyrning tillämpas av kommunala beställare samt att analysera om olika dimensioner i beställares kontraktsstyrning påverkar den kvalitet som uppnås vid särskilda boenden på entreprenad.

Studiens syfte konkretiseras genom att ett antal hypoteser formuleras med utgångspunkt i det teoretiska ramverket som består av det konventionella och det relationella perspektivet på kontraktering. I enlighet med det konventionella perspektivet karaktäriseras framgångsrik kontraktering av att beställare utvecklar detaljerade avtal som förtydligar utförarens uppdrag och att beställaren sedan utför omfattande uppföljningen för att tillse att kontraktsvillkoren efterlevs. Författare inom det relationella perspektivet menar dock att komplexa tjänster är svåra att reglera med avtal och att följa upp. De kontrakterande parterna bör således förlita sig på gemensam problemlösning och tillämpa frekvent kommunikation under hela kontraktsrelationen för att säkerställa goda resultat. Utgångspunkten för denna uppsats är att behovet av en styrmekanism inte nödvändigtvis reducerar behovet av en annan. Således analyseras hur utkontrakterade äldreboendens kvalitet påverkas av kommunala beställares kontraktsstyrning definierat som beställares förmåga att formulera kontraktsvillkor, tillämpa gemensam problemlösning kommunicera med utföraren och följa upp ingångna avtal.

Uppsatsen bygger på data från en enkätstudie där 42 kommuner har besvarat hur de tillämpat kontraktsstyrning i samband med att äldreboenden har lagts ut på entreprenad. Analysen genomfördes med kvantitativ metod. Den deskriptiva analysen visar att kommunala beställares kontraktsstyrning karaktäriseras av ett samspel av styrformer av motsatt karaktär. I likhet med tidigare studier visar analysen att kommunala beställare generellt sett har svårt att formulera tydliga krav på vilka resultat som utförarna ska uppnå. Problematiken med att avtalsreglera relationen tycks hanteras genom att de kontrakterande parterna tillämpar gemensam problemlösning och frekvent kommunikation under hela kontraktsperioden. Samtidigt visar analysen att beställare tenderar att följa upp en bred kategori av kvalitetsparametrar vid utkontrakterade äldreboenden. Uppföljning sker emellertid förhållandevis sällan och ofta tillämpas endast ett fåtal uppföljningsmetoder. Uppsatsen visar vidare att det finns skillnader i vilken kvalitet som uppnås vid utkontrakterade boenden och kommunala variationer beträffande beställares förmåga att tillämpa kontraktsstyrning. Resultaten av sambandsanalysen indikerar att kontraktets specificitet och frekvensen av kommunala beställares upp-

följning har oberoende positiva samband till utkontrakterade boendens kvalitet. Sambanden är emellertid relativt svaga och endast effekten av kontraktets specificitet är statistiskt signifikant. Därför bör studiens resultat tolkas med försiktighet. För de övriga dimensionerna i beställares kontraktstyrning var det inte möjligt att styrka några samband till äldreboendenas kvalitet.

Nyckelord: Privatisering, Utkontraktering, Kontraktstyrning, Äldreomsorg, Kvalitet, Upphandling, Offentlig sektor, Styrning

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	1
1.1	UTKONTRAKTERING AV VÄLFÄRDSTJÄNSTER	1
1.2	BEHOV AV MER KUNSKAP OM OFFENTLIGA BESTÄLLARES STYRNING AV PRIVATA UTFÖRARE.....	2
1.3	OLIKA UPPFATTNINGAR OM HUR KOMPLEX VERKSAMHET STYRS MED KONTRAKT 3	3
1.4	VAL AV FALLOMRÅDE	4
1.5	SYFTE	5
1.6	AVGRÄNSNING.....	5
1.7	BEGREPP	6
1.8	DISPOSITION.....	7
2.	TIDIGARE STUDIER OM KONTRAKTSSTYRNING	8
2.1	INLEDNING	8
2.2	KVANTITATIV FORSKNING.....	8
2.2.1	<i>Kontraktets specificitet</i>	8
2.2.2	<i>Gemensam problemlösning och kommunikation</i>	10
2.2.3	<i>Uppföljning</i>	11
2.3	KVALITATIVA STUDIER AV KONTRAKTSSTYRNING I SVENSK KONTEXT OCH VID KONTRAKTERING AV ÄLDREOMSORG.....	12
2.3.1	<i>Kontraktstyrning kontextualiserat till svenska förhållanden</i>	12
2.3.2	<i>Studier om vikten av kontraktets specificitet vid kontraktering av äldreomsorg</i>	14
2.3.3	<i>Studier om vikten av gemensam problemlösning och kommunikation vid kontraktering av äldreomsorg</i>	15
2.3.4	<i>Studier om vikten av uppföljning vid kontraktering av äldreomsorg</i>	18
2.4	SAMMANFATTNING.....	20
3	TEORETISKA PERSPEKTIV PÅ KONTRAKTSSTYRNING.....	22
3.1	INLEDNING	22
3.2	TVÅ PERSPEKTIV PÅ KONTRAKTSSTYRNING.....	22
3.2.1	<i>Det konventionella perspektivet</i>	22
3.2.2	<i>Det relationella perspektivet</i>	23
3.2.3	<i>Kontraktets specificitet</i>	24
3.2.4	<i>Gemensam problemlösning och frekvent kommunikation</i>	25
3.2.5	<i>Uppföljning</i>	26
3.3	HUR FÖRHÅLLER SIG PERSPEKTIVEN TILL VARANDRA	28
3.4	HYPOTESER	29
3.5	KVALITET.....	31
3.6	SAMMANFATTNING.....	34
4	METODOLOGISKA ÖVERVÄGANDEN	35
4.1	INLEDNING	35
4.2	VAL AV METOD	35
4.2.1	<i>Kvantitativ forskningsmetod och deduktivt angreppssätt</i>	35
4.2.2	<i>Studiens statistiska test och mått</i>	36
4.3	UPPSATSENS GENOMFÖRANDE	38
4.3.1	<i>Val av empiriskt perspektiv</i>	38
4.3.2	<i>Data</i>	38
4.3.3	<i>Urval</i>	39
4.3.4	<i>Enkäten</i>	40
4.3.5	<i>Utskick, svarsfrekvens och bortfall</i>	41

4.4	STUDIENS VALIDITET	41
4.5	RELIABILITET	44
5	OPERATIONALISERING AV VARIABLER OCH DESKRIPTIV ANALYS	46
5.1	INLEDNING	46
5.2	BEROENDE VARIABEL	46
5.3	OBEROENDE VARIABLER.....	47
5.3.1	<i>Kontraktets specificitet</i>	47
5.3.2	<i>Gemensam problemlösning</i>	52
5.3.3	<i>Kommunikationens frekvens</i>	53
5.3.4	<i>Uppföljningens omfattning</i>	55
5.3.5	<i>Uppföljningens frekvens</i>	58
5.4	HUR FÖRHÅLLER SIG STYRFORMERNA TILL VARANDRA	60
5.5	SAMMANFATTNING.....	61
6	RESULTAT OCH SLUTSATSER	63
6.1	INLEDNING	63
6.2	RESULTATEN FRÅN DE BIVARIATA ANALYSERNA	63
6.3	FÖRKLARINGSKRAFTEN HOS DET KONVENTIONELLA RESPEKTIVE RELATIONELLA PERSPEKTIVET	65
6.4	SLUTSATSER OCH FÖRSLAG PÅ FRAMTIDA FORSKNING.....	68
	BILAGA 1 ENKÄTEN.....	78

1 Inledning

1.1 Utkontraktering av välfärdstjänster

Den offentliga sektorn ansvarar för att tillhandhålla olika välfärdstjänster. Denna verksamhet kan organiseras på olika sätt. Traditionellt har välfärdstjänster producerats i offentlig regi. Under de senaste decennierna har emellertid ett ökat konkurrens- och privatiseringstänkande kommit att prägla hur produktionen av välfärdstjänster organiseras. Det har blivit vanligare att tillåta att privata aktörer framställer samhällseliga nyttigheter.¹

Utvecklingen visar sig bland annat i att välfärdstjänster läggs ut på entreprenad.² När man talar om entreprenad avses i juridisk mening ett avtalsförhållande i vilket det allmänna har överlåtit till en privat utförare att tillhandhålla en viss service genom offentlig upphandling. I dessa sammanhang behåller den offentliga beställaren huvudmannaskapet för verksamheten. Det innebär att det offentliga ansvaret kvarstår gentemot de brukare som använder tjänsten trots att produktionen har övergått i privat regi. Huvudmannaskapet innebär även att beställaren fortsatt ansvarar för att formulera mål för verksamheten samt följa upp att utförarens insatser är förenliga med vad som anses vara god kvalitet. Beställaren har emellertid inte någon direkt bestämmanderätt över verksamheter som har överlåtit till en privat utförare. I stället måste de kvantitativa och kvalitativa mål som verksamheten ska uppnå regleras i det avtal som parterna ingår.³

De potentiella fördelar som vanligen förordas med kontraktering av välfärdstjänster är förbättrad produktivitet och kostnadseffektivitet. Bland förespråkarna för kontraktering finns en hög tilltro till att marknaden kan renodla rollerna som beställare och utförare. Beställaren kan därför fokusera på vad som ska presteras och utföraren på hur det hela ska genomföras. Detta innebär att beställaren kan dra nytta av privata utförarens specialistkunskaper och skalfördelar. Marknadskonkurrens anses även kunna resultera i ökad kvalitet och minskade kostnader, eftersom det ger beställaren möjlighet att välja mellan fler producenter. Utförarens vetskap om att denne kan ersättas väntas dessutom bidra till att denne anstränger sig för att leverera efter bästa förmåga.⁴

Kritiker menar dock att privatisering kan bidra till minskade kostnader och ökad kvalitet endast i de sammanhang där kvalitetskraven är enkla att formulera och följa upp.⁵ Sådana tjänster är exempelvis städning, sophämtning samt drift och underhåll av vägar.⁶ På senare tid har dock flera fall av kvalitetsproblem uppdagats inom välfärdssektorn i samband med att mer komplexa verksamheter som äldreboenden övergått i privat regi. Mot bakgrund av detta har frågor kommit att

¹ Se Bergman m.fl., 2011, s. 13; Jordahl m.fl., 2013, s. 21; Kastberg och Mattisson, 2013, s. 8.

² Jordahl m.fl., 2013, s. 23.

³ KomL, 6 kap. 7 §; Proposition 1993/94:188, s. 40f; se även SOU 2013:53, s. 99.

⁴ Romzek och Johnston, 2002, s. 425; Amirkhanyan m.fl., 2007, s. 702fff; Almqvist, 2006, s. 11ff.

⁵ Johansson m.fl., 2014, s. 65f.

⁶ Elinder och Jordahl, 2013, s. 91.

ställas, såväl inom forskarsamhället som i den allmänna debatten, om i vad mån utkontraktering i praktiken genererar de positiva resultat som stipuleras i teorin.⁷ Vad som saknas i den mediala debatten och i tidigare forskning är emellertid en rigorös teoretisk och empirisk analys av hur offentliga beställare kan och bör tillämpa olika styrformer för att välfärdstjänster som tillhandahålls av privata utförare ska generera bästa möjliga kvalitet.⁸

1.2 Behov av mer kunskap om offentliga beställares styrning av privata utförare

Trots att utkontraktering av välfärdstjänster är ett angeläget och tämligen omdiskuterat ämne saknas kunskap om hur offentliga beställares styrning utformas och påverkar utkontrakterade välfärdstjänsters kvalitet. Den mediala debatten har i hög utsträckning kommit att fokusera på jämförelser mellan vilka resultat som uppnås av privata respektive offentliga utförare, ofta med slutsatsen att välfärdstjänster tillhandahålls bäst i offentlig regi.⁹ För att en sådan slutsats ska anses rimlig måste det emellertid finnas skäl att tro att kvaliteten per automatik blir högre när produktionen sker av offentliga utförare. Men den forskning som finns visar att så är sannolikt inte fallet. Om man granskar litteraturen på området kan man konstatera att det inte finns bevis för att det förekommer systematiska skillnader i kvaliteten mellan offentligt respektive privat producerad välfärd. Vad som däremot har visats av tidigare empiriska studier är att det finns fall där privatisering resulterat i ökad kvalitet. Likaledes finns exempel som visar på motsatsen.¹⁰ Mot bakgrund av det sagda antar denna uppsats i grunden ett annat förhållningssätt än de studier som försökt besvara frågan om huruvida kvalitetsskillnader kan härledas till en viss regiform. Ansatsen bygger på att utfallet av alternativa servicearrangemang kan vara beroende av hur väl offentliga beställare adresserar och hanterar de komplexa situationer som uppstår i kontrakteringsprocessens olika faser.

Vad som kan konstateras från de fåtal svenska fallstudier som undersöker beställares styrning är att det sannolikt finns brister och skillnader i hur privata utförare styrs.¹¹ Kunskapen om de faktiska förhållandena är emellertid begränsad eftersom det saknas breda systematiska kartläggningar av hur beställare tillämpar kontraktstyrning.¹² Det tycks också vara rimligt att påstå att tidigare studier skett med utgångspunkt i att beställares styrning påverkar kvaliteten på utkontrakterade välfärdstjänster. Ett flertal offentliga utredningar publicerade under de senaste åren ger också uttryck för ett sådant perspektiv.¹³ I bland annat Upphandlingsutredningens slutbetänkande betonas genomtänkta kvalitetskrav och uppföljning som viktiga för att utkontrakterade verksamheter ska leverera god kvalitet.¹⁴ Det är emellertid inte lika vanligt med empirisk forskning som statistiskt fastställer att

⁷ Bryntse, 2014, s. 10.

⁸ Bergman, 2013, s. 13. Brown och Potoski, 2003a, 2003b; Brown m.fl., 2006; Romzek och Johnston, 2002; Fernandez, 2007, 2004; Yang m.fl., 2009.

⁹ Bryntse, 2014, s. 97; Bergman och Jordahl, 2014, s. 9.

¹⁰ Socialstyrelsen, 2004, s. 21ff; Socialstyrelsen, 2012, s. 7.

¹¹ Se kapitel 2 i denna uppsats.

¹² Bryntse, 2014, s. 12; Hagbjer, 2014, s. 108; Kastberg och Mattisson, 2013, s. 12; Socialstyrelsen, 2012, s. 51; Mattisson, 2011, s. 61.

¹³ SOU 2013:12; SOU 2013:53.

¹⁴ SOU 2013:12, s. 24.

det finns ett samband mellan å ena sidan beställares styrning och å andra sidan kvaliteten vid utkontrakterade verksamheter,¹⁵ – åtminstone inte i svensk kontext. I den engelskspråkiga litteraturen har ett tämligen nytt forskningsfält börjat identifiera hur offentliga beställares kontraktsstyrning påverkar olika dimensioner i utförarens resultat.¹⁶ I linje med Kettls rekommendation försöker dessa forskare etablera kunskap om hur offentliga aktörer kan agera som ”smarta köpare”.¹⁷ I likhet med dessa studier undersöker denna studie om det är möjligt att skapa generaliserbar kunskap om vad som fungerar och vad som inte fungerar när det gäller att styra privata utförare vid kontraktering av välfärdstjänster.

1.3 Olika uppfattningar om hur komplex verksamhet styrs med kontrakt

En närmare granskning av litteraturen avslöjar i praktiken två distinkta teoretiska ansatser eller perspektiv på vad som karaktäriserar ändamålsenlig styrning av privata utförare. Dessa två ansatser benämns ibland som det konventionella respektive relationella perspektivet på kontraktering.¹⁸ Enligt det konventionella perspektivet bör beställaren utveckla detaljerade kontrakt som reglerar alla delar av utförarens verksamhet – såsom strukturer, processer och resultat – och göra omfattande uppföljning. Det relationella perspektivet förordar emellertid kontrakt som tillgodoser att verksamheten bedrivs i enlighet med beställarens mål, utan att specifikationen begränsar utförarens utrymme att tillämpa de metoder som den finner lämpliga. Kontraktet som styrform får härvid en underordnad betydelse. De viktigaste framgångsfaktorerna anses i stället vara att beställaren etablerar ett nära samarbete med utföraren och att relationen dem emellan präglas av förtroende.¹⁹

Trots att ett flertal studier erbjuder teoretiska rekommendationer för hur kontraktsstyrning bör tillämpas för att främja hög kvalitet, saknar merparten av dessa empiriska stöd. Litteraturen är således fylld av rekommendationer som inte blivit rigoröst testade. Med undantag av en handfull studier finns det inte några försök att ta fram och testa en omfattande explanatorisk modell av vad som karaktäriserar ändamålsenlig styrning. Nyligen genomförda studier av Fernandez samt författarna Yang, Hsieh och Li utgör viktiga bidrag till litteraturen.²⁰ Dessa studier ger företrädesvis stöd för de antaganden som ryms inom ramen för det relationella perspektivet, medan den styrning som rekommenderas i det konventionella perspektivet inte kan beläggas med stöd av deras forskning. Deras studier baseras emellertid på beställares perceptioner av vilka resultat som uppnåtts av privata utförare snarare än oberoende mått på verksamheternas prestationer. De påvisade sambanden eller avsaknaden av desamma behöver således testas och verifieras med objektiva resultatmått. Därför finns ett behov av att fortsätta testa de teoretiska antagandena både inom det konventionella och det relationella perspekti-

¹⁵ Fernandez, 2007, 2004; Yang m.fl., 2009.

¹⁶ Brown och Potoski, 2003a, 2003b; Brown m.fl., 2006; Romzek och Johnston, 2002; Fernandez, 2007, 2004; Yang m.fl., 2009.

¹⁷ Kettl, 1993, s. 180.

¹⁸ Fernandez, 2007, s. 1121. På senare tid har även författare inom policyimplementeringslitteraturen tillfört vissa specifika antaganden om under vilka förutsättningar kontraktering kan generera framgångsrika resultat.

¹⁹ Se kapitel 3 i denna uppsats.

²⁰ Fernandez, 2004; Yang m.fl., 2009

vet.²¹

1.4 Val av fallområde

Uppgiften för denna uppsats består i att utforska hur kontraktsstyrning utformas – speciellt för komplex verksamhet – och att undersöka om och i så fall hur beställares styrning påverkar utkontrakterade verksamheters resultat. Med komplexa verksamheter menas i det här sammanhanget verksamheter som är svårstyrda, oförutsägbara och som ansetts olämpliga att utkontraktera.²² I praktiken upphandlas en rad välfärdstjänster som kan karaktäriseras som komplexa. För att fullfölja studiens syften studeras emellertid hur kommunala beställare tillämpar kontraktsstyrning när äldreomsorg drivs på entreprenad samt hur styrningen påverkar äldreboendenas kvalitet. Valet av fall motiveras av att styrsituationen ofta beskrivits särskilt komplex vid kontraktering av äldreomsorg. Komplexiteten består bland annat av att det är svårt att på förhand definiera vad som är god kvalitet liksom att följa upp att detta faktiskt levererats. En annan försvårande faktor är att mottagaren av tjänsten inte är beställaren själv utan en tredje part som sannolikt saknar kunskap om vilka krav som ställts på utföraren. Om inte en representant från beställarorganisationen närvarar när tjänsten utförs, saknas således en objektiv grund för att bedöma om utföraren har presterat i enlighet med avtalet. De som nyttjar tjänsten är dessutom ofta mycket gamla och i behov av omfattande medicinsk vård och omsorg.²³

Brukarna av äldreomsorgen är således en svag och utsatt grupp som kan ha svårt att ställa krav på omsorgens kvalitet och agera som rationella kunder.²⁴ Samtidigt försvåras möjligheten till exit, det vill säga att byta äldreboende när man inte är nöjd, på grund av brist på platser. De äldre har inte heller någon direkt kontraktsrelation med utförarna i den meningen att de kan strunta i att betala om de är missnöjda.²⁵ Sammantaget innebär dessa omständigheter att beställares styrning är av betydande vikt vid kontraktering av denna välfärdstjänst.

Hur just kommunala beställare styr privata utförare liksom om styrningen har betydelse för verksamheternas kvalitet, är dessutom intressant med anledning av att det för närvarande pågår ett intensivt arbete med att reglera kommuners skyldighet att kontrollera och följa upp verksamheter som drivs i privat regi. I en lagrådsremiss från 2014 föreslår regeringen bland annat att fullmäktige ska åläggas att anta ett program med övergripande mål och riktlinjer för hur privata utförares verksamheter ska följas upp.²⁶ Utöver detta initiativ finns en rad upphandlingsstödjande åtgärder i form av ett stort antal vägledningar och utbildningar som syftar till att förbättra beställares förmåga att följa upp och ställa krav på kvalitet vid utkontraktering av äldreomsorg.²⁷

Att använda äldreomsorgen som empiriskt fall är även intressant med anledning

²¹ Fernandez, 2007, 2004; Yang m.fl., 2009.

²² Bryntse, 2000, s. 38.

²³ SOU 2013:12, s. 163; Bergman och Jordahl, 2014, s. 20.

²⁴ A.a., s. 20.

²⁵ Bryntse, 2014, s. 8.

²⁶ Lagrådsremiss, 2014.

²⁷ Se Bryntse, 2014, s. 40f.

av att detta är en välfärdstjänst där privatiseringsgraden ökat markant under de senaste 15 åren. Från 1999 fram till i dag har mängden äldreboenden i privat regi ökat från 9,4 procent till 20 procent.²⁸ År 2011 uppgick kommunernas totala kostnader för äldreomsorgen till 90 miljarder kronor; en tredjedel av denna summa utgörs av kommunernas utgifter för äldreboenden.²⁹ Äldreomsorgen är dessutom en välfärdstjänst som nyttjas av många medborgare. Ungefär varannan svensk kommer någon gång att beviljas en plats på ett äldreboende.³⁰ Att studera kommunala beställares styrning av äldreboenden är således intressant inte bara utifrån ett inomvetenskapligt perspektiv utan även ur samhällsperspektiv, eftersom äldreomsorg är en viktig välfärdstjänst som tar betydande resurser i anspråk.

1.5 Syfte

Med utgångspunkt i den problemformulering som beskrivits ovan utvecklas fler samverkande syften i denna uppsats. Det övergripande syftet är att undersöka hur kontraktsstyrning utformas, speciellt för komplex verksamhet, och att besvara om kommunala beställares styrning påverkar den kvalitet som uppnås av privata utförare. Studien bidrar på detta sätt med kunskap om vad som utmärker ändamålsenlig styrning av privata utförare. Uppsatsens syfte avgränsas genom att studien fokuserar på att undersöka i vad mån det konventionella respektive det relationella perspektivet förmår att förklara variationer i privata äldreboendens kvalitet. Då undersökningen har sin utgångspunkt i etablerade vetenskapliga teorier med syftet att underkasta dessa utsagor empirisk prövning är studien förklarande och teori-prövande till sin natur. Uppsatsens syfte uppnås och preciseras genom att följande forskningsfrågor besvaras:

- Hur styr kommunala beställare privata utförare av äldreomsorg?
- Hur påverkar kommunala beställares styrning privata äldreboendens kvalitet?

1.6 Avgränsning

Ämnet kontraktsstyrning har studerats utifrån ett flertal teoretiska perspektiv av forskare inom olika ämnesområden. Litteraturen ifråga är av den orsaken mycket omfattande. Att uttömmande uttala sig om samtliga idéer och slutsatser om hur kommunala beställares kontraktsstyrning kan påverka kvaliteten vid kontrakterade verksamheter är således svårt, om ens möjligt.³¹ Mot bakgrund av nämnda problematik gör denna uppsats inte anspråk på att analysera samtliga aspekter som kan tänkas påverka kvaliteten när särskilda boenden drivs på entreprenad. Mer specifikt avgränsas studien till att handla om kontraktsstyrning definierat som beställares förmåga att formulera kontraktsvillkor, tillämpa gemensam problemlösning, kommunicera med utföraren samt följa upp ingångna avtal. Andra aspekter som vanligen framhålls som viktiga i beställares kontraktsstyrning är förmågan att bedöma marknadsförutsättningarna för utkontraktering, att utvärdera utförarens kapacitet innan kontraktet tilldelas och slutligen att styra utföraren med

²⁸ Uppgifterna om boende kommer från Socialstyrelsen, 2013a.

²⁹ Socialstyrelsen, 2013b.

³⁰ Bergman och Jordahl, 2014, s. 29.

³¹ Bryntse, 2000, s. 68.

ekonomiska incitament.³² Att dessa faktorer inte behandlas i denna studie innebär emellertid inte att de är oviktiga; deras relevans bör snarare utredas i framtida forskning.

En annan aspekt som är viktig att poängtera är att privatisering inom omsorgen i praktiken gäller en bred kategori av alternativa servicearrangemang. Fokus för denna uppsats är emellertid kommunala beställares kontraktsstyrning av särskilt boende som drivs på entreprenad genom upphandling enligt LOU. Inom ramen för beställar- utförarmodellen förekommer – utöver att hela äldreboenden läggs ut på entreprenad – att kommuner upphandlar enstaka platser från privata utförare. Vid sidan av detta förekommer även så kallade valfrihetssystem. Dessa skiljer sig från beställar- utförarmodellen beträffande hur kunderna organiseras. I beställar- utförarmodellen agerar beställarenheter som medborgarnas ombud i relation till utföraren. Inom ett valfrihetssystem har medborgaren i stället viss möjlighet att välja mellan ett antal utförare som kommunen ackrediterar eller upphandlat enligt LOV. I dessa sammanhang är utföraren inte garanterad en viss produktvolym, utförarens ersättning är i stället beroende av den enskildes val. Den vanligaste formen av privat tillhandahållen vård är att kommunen lägger ut äldreboenden på entreprenad genom upphandling enligt LOU.³³ Samtidigt är det här som beställares styrning blir särskilt viktig, eftersom effekten av att kunderna röstar med fötterna inte förekommer på samma sätt som inom ett valfrihetssystem. Härvid måste det anses som särskilt relevant att undersöka hur de kommunala beställarnas styrning går till i dessa sammanhang.

1.7 Begrepp

Äldreomsorg – ”insatser till äldre som beviljas inom äldreomsorgen enligt socialtjänstlagen.”³⁴

Särskilt boende – ”boende som tillhandahåller bostäder eller platser för heldygnsvistelse tillsammans med insatser i form av vård och omsorg för äldre personer med behov av särskilt stöd”³⁵ I denna uppsats används termen synonymt med särskilt boende. Exempel på särskilda boendeformer är ålderdomshem, servicehus, gruppboenden och sjukhem.³⁶

Privat regi – ”verksamhet som bedrivs av ett vinstsyftande bolag och som på uppdrag av och mot ersättning av kommunen verkställer kommunens beslut om insatser som beviljats enligt socialtjänstlagen.”³⁷

Kommunal regi – ”verksamhet som bedrivs av kommunen och som verkställer kommunens beslut om insatser som beviljats enligt socialtjänstlagen”³⁸

Kontraktsstyrning – de åtgärder som beställare företar sig i syfte att styra privata utförare. Styrningen kan ske genom att beställare formulerar specifika kontrakt,

³² Fernandez, 2007, s. 1122ff.

³³ Socialstyrelsen, 2004 s. 10; Konkurrensverket, 2009, s. 3.

³⁴ Socialstyrelsen, 2012, s. 12.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

tillämpar gemensam problemlösning, kommunicerar med utföraren samt följer upp ingångna avtal. Begreppet kan jämföras med engelskans *contract management*.

1.8 Disposition

Uppsatsen är indelad i 6 kapitel. I kapitel 2 sker en genomgång av tidigare forskning som behandlat sambanden mellan beställares kontraktsstyrning och utkontrakterade verksamheters resultat. Först beskrivs vad som är känt om kontraktsstyrningens effekter baserat på kvantitativa studier. Därefter följer en genomgång av kunskapsläget utifrån kvalitativ forskning. I kapitel 3 presenteras uppsatsens teoretiska ramverk. Inledningsvis sker en beskrivning av de antaganden som ryms inom ramen för det relationella respektive det konventionella perspektivet. Den teoretiska genomgången mynnar ut i en precisering av uppsatsens syfte genom att sex forskningshypoteser formuleras om vilka styrformer som påverkar kvaliteten i utkontrakterade verksamheter. Kapitlet fortsätter sedan med att problematisera vad som avses med begreppet kvalitet enligt den terminologi som används inom vården och omsorgen av äldre. Därefter sker en redogörelse för vad som mer specifikt åsyftas i denna framställning.

Kapitel 4 redogör för studiens metodologiska tillvägagångsätt och kapitel 5 redovisar hur studiens variabler har operationaliserats, varefter följer en deskriptiv analys av resultaten av den empiriska kartläggningen. I kapitel 6, slutligen, genomförs en statistisk analys av de samband som finns mellan å ena sidan kommunala beställares kontraktsstyrning och å andra sidan kvaliteten vid utkontrakterade äldreboenden. Kapitlet avslutas med uppsatsens empiriska och metodologiska slutsatser, vilka mynnar ut i ett antal rekommendationer till fortsatt forskning.

2. Tidigare studier om kontraktsstyrning

2.1 Inledning

I föregående kapitel framgick att syftet med denna uppsats är att beskriva hur kommunala beställare styr utförare när särskilt boende läggs ut på entreprenad och att analysera om styrningen påverkar dessa verksamheters kvalitet. Vidare tydliggjordes att det i praktiken finns två i grunden skilda synsätt på vad som karaktäriserar framgångsrik kontraktsstyrning och att denna studie avser att besvara i vad mån dessa teorier förmår att besvara vad som karaktäriserar ändamålsenlig styrning. Mot bakgrund av studiens syfte är det relevant att närmare beskriva vilka empiriska belägg som finns för de teoretiska perspektiven. I detta kapitel beskrivs inledningsvis vad vi vet om hur olika dimensioner i beställares kontraktsstyrning påverkar utkontrakterade verksamheters kvalitet, med utgångspunkt i tidigare kvantitativ forskning. Därefter redogör kapitlet för resultaten från kvalitativ forskning som specifikt fokuserat på kommunala beställares styrning av privata utförare inom äldreomsorgen.

2.2 Kvantitativ forskning

2.2.1 Kontraktets specificitet

Redan i inledningskapitlet konstaterades att ett flertal studier erbjuder teoretiska rekommendationer beträffande hur kontraktsstyrning bör tillämpas i syfte att främja hög kvalitet vid utkontrakterade verksamheter. Merparten av dessa saknar dock empiriska stöd. Om man granskar litteraturen på området står det klart att endast ett fåtal författare har undersökt vad som fungerar och vad som inte fungerar i praktiken. Än mer ovanliga är studier där samband beläggs med statistisk metod.³⁹ Yang, Hsieh och Li tillhör de få som har utvecklat och testat hypoteser beträffande hur beställares kontraktsstyrning påverkar utkontrakterade verksamheters resultat. Deras studie baseras på data från en enkät som besvarades av 213 beställare vid lokala myndigheter. Författarna använde sammantaget tre beroende variabler, varav en avsåg de utkontrakterade verksamheternas kvalitet. Variabeln kvalitet operationaliserades med tre frågor som riktades till aktörer i beställarorganisationen. Mer bestämt ombads beställarna att ta ställning till huruvida utkontrakteringen av en viss tjänst resulterat i ökad kundnöjdheten, förbättrade utvärderingsresultat och om tjänstekvaliteten utvecklats i relation till fastställda mål.⁴⁰

Ett av de samband som undersöktes i studien var relationen mellan beställares förmåga att formulera kontraktsvillkor och de utkontrakterade verksamheternas resultat. För att mäta hur kontraktet utformats ställdes två frågor: 1) hade utföraren utvecklat detaljerade och konkreta specifikationer och 2) hade ansvarsförhållanden – inklusive tydliga riktlinjer för resultatmätning och tjänstestandarder – tydliggjorts i avtalet? Beställarnas förmåga att utarbeta goda kontraktsvillkor och att välja rätt utförare mättes emellertid inte endast utifrån hur avtalet hade utformats. Frågorna berörde även huruvida beställaren konsulterat professionella organisationer i samband med att kontraktet utarbetades, om de utvecklat standardise-

³⁹ Fernandez, 2004, 2007.

⁴⁰ Yang m.fl., 2009, s. 688.

rade procedurer för kontrakteringsprocessen och om de tagit del av relevant information om utföraren.⁴¹

Författarna visade att sambandet mellan beställares förmåga att formulera kontraktsvillkor och kvalitetsförbättringar vid utkontrakterade verksamheter kunde sammanfattas med följande funktion: $Y = -0.02X^2 + 0.24X + C$. Resultatet indikerar att det finns ett kurvlinjärt samband mellan beställares förmåga att utarbeta kontrakt och kvaliteten vid utkontrakterade verksamheter. Yang, Hsieh och Li tolkade detta som att vikten av att formulera kontrakt, med hög specificitet, inte bör föras bortom rimliga gränser. Deras slutsats var att kontrakten inte bör överarbetas eftersom det kan bli en kostsam procedur som inte nödvändigtvis genererar förväntade mervärden. Särskilt vid kontraktering av komplexa tjänster bedömde författarna det som osäkert om fullt specificerade kontrakt var en lämplig mekanism för att uppnå hög kvalitet.⁴²

I sin avhandling *Explaining contracting effectiveness: An empirical analysis of contracting for services among local governments* kommer Fernandez – liksom ovan nämnda forskare – fram till slutsatsen att man kan ifrågasätta om det finns ett positivt samband mellan å ena sidan utkontrakterade verksamheters resultat och å andra sidan beställares förmåga att formulera tydliga och detaljerade kontraktsvillkor.⁴³ Fernandez studie bygger på data från en enkätstudie som riktades till lokala myndigheter i USA. Sammanlagt besvarade 348 respondenter enkäten. De svarande, bestående av tjänstemän vid olika myndigheter, ombads att besvara hur de tillämpat kontraktstyrning i en specifik kontraktsrelation. I urvalet ingick kontraktsrelationer som berörde 67 olika typer av välfärdstjänster och funktioner.⁴⁴

Studiens huvudsakliga beroende variabel syftade till att ge ett sammansatt mått på de utkontrakterade verksamheternas prestationer. Den beroende variabeln operationaliserades som ett index bestående av respondenternas svar på frågor av Likert-typ, där verksamhetens kvalitet mättes tillsammans med andra faktorer såsom verksamhetens kostnadseffektivitet, utförarens lagtrohet samt dennes förmåga att tillmötesgå uppställda tidsplaner. De kvalitetsaspekter som ingick i det aggregerade indexet var tjänstemännens nöjdhet med verksamheternas arbetskvalitet och servicekontinuitet samt kundnöjdhet. Samtliga indikatorer kodades enligt en fyrgradig skala, indexet skapades sedermera med hjälp av faktoranalys.⁴⁵ Den oberoende variabeln, kontraktets specificitet, operationaliserades med en fråga av Likert-typ där beställaren ombads att på en skala från 1 till 10 uppskatta vilket språk som använts för att beskriva kontraktetsföremålet (eller tekniska specifikationer).⁴⁶

Regressionsanalysen visade att koefficienten för variabeln kontraktets specificitet

⁴¹ A.a., s. 682.

⁴² A.a., s. 690.

⁴³ Fernandez, 2004, s. 103.

⁴⁴ Se Fernandez, 2009, s. 76, för en kortfattad beskrivning av studiens datamaterial.

⁴⁵ Fernandez, 2004, s. 64ff.

⁴⁶ A.a., s. 71.

var positiv i enlighet med de teoretiska förväntningarna inom det konventionella perspektivet. Resultatet var emellertid inte statistiskt signifikant, vilket Fernandez tolkar som ett tecken på att föregångarna i tidig kontraktslitteratur har underskattat behovet av att skapa en balans mellan flexibilitet och kontroll i kontraktsrelationer.⁴⁷

2.2.2 *Gemensam problemlösning och kommunikation*

Medan studierna ovan ger svagt empiriskt stöd för att kontraktets specificitet skulle vara av vikt för utkontrakterade verksamheters resultat, styrker dessa hypoteserna, att gemensam problemlösning och frekvent kommunikation är avgörande dimensioner i framgångsrik styrning. I Yangs, Hsiehs och Lis redan nämnda studie visas att kvalitet vid utkontrakterade verksamheter har ett positivt samband med beställares förmåga att samverka med utföraren under hela kontraktsperioden. Beställarnas förmåga att samverka med utföraren operationaliserades med fem mått. Det första måttet gällde om beställaren haft regelbundna möten med utföraren för att diskutera och fatta gemensamma beslut om kontraktets genomförande. Det andra handlade om huruvida beställaren betonat vikten av samarbete och gemensam problemlösning under kontraktsperioden. Det tredje definierades som en fråga om huruvida parterna i praktiken haft frekvent kommunikation i syfte att identifiera och lösa problem. Det fjärde handlade om beställaren utvecklat tydliga och standardiserade procedurer för tjänsteproduktion och eventuella protokoll.

Slutligen ställdes en fråga om huruvida beställaren haft adekvata resurser tillgängliga för att implementera kontraktet.⁴⁸ Författarna fann att sambandet mellan ovan beskrivna dimensioner i beställarnas kontraktsstyrning och de utkontrakterade verksamheternas kvalitet kunde uttryckas med funktionen ($Y = 0,17X + C$) där Y representerar verksamheternas kvalitet och X beställarnas samverkan och kommunikation. Författarna tolkade detta som att beställares förmåga att upprätthålla kontakten med utförare och hjälpa dem under hela avtalsperioden var den enskilt viktigaste aspekten när det gällde att främja kvalitet på lång sikt.⁴⁹

Även Fernandez forskning visar att gemensam problemlösning är en avgörande dimension i beställares kontraktsstyrning. I Fernandez avhandling operationaliserade variabeln gemensam problemlösning genom två frågor, med svarsalternativ på en femgradig Likert-skala. Beställarna ombads att ta ställning till dels påståendet att de alltid arbetat tillsammans med utföraren för att identifiera problem, dels att de alltid arbetat tillsammans med utföraren för att lösa dessa.⁵⁰ Som beskrivs i avsnittet ovan bestod studiens huvudsakliga beroende variabel av ett sammansatt mått på de utkontrakterade verksamheternas effektivitet, mätt i termer av beställarens uppfattning om verksamhetens kostnadsproduktivitet, arbetsinsatsernas kvalitet, följsamhet till kontraktskrav, tidsenlighet, produktions kontinuitet, lagenlighet och uppnådd kundnöjdhet.

Eftersom kontrakteringslitteraturen gör gällande att optimering av en aspekt i ut-

⁴⁷ Fernandez, 2004, s. 103.

⁴⁸ Yang m.fl., 2009, s. 682.

⁴⁹ A.a., s. 691.

⁵⁰ Fernandez, 2004, s. 79f.

kontrakterade verksamheters resultat ofta sker på bekostnad av en annan, testade Fernandez ett flertal modeller. I vissa modeller användes en beroende variabel bestående av samtliga dimensioner av verksamheternas resultat. I andra modeller testades kontraktsstyrningens effekter på respektive resultatdimension. Studien visade att koefficienten för gemensam problemlösning var 0,108, med signifikansnivån 0,01, när den beroende variabeln bestod av samtliga aspekter i verksamheternas resultat. Undersökningen styrker således hypotesen att gemensam problemlösning är viktig för utkontrakterade verksamheters resultat mätt i breda termer. I en annan modell testades sambandet mellan gemensam problemlösning och de enskilda indikatorer som ingick i studiens beroende variabel. Detta test visade att det fanns ett positivt samband mellan gemensam problemlösning och två kvalitetsdimensioner, nämligen kundnöjdhet och arbetskvalitet vid verksamheterna.⁵¹

Fernandez modell innefattade även en variabel som syftade till att mäta mängden kommunikation mellan parterna under kontraktsperioden.⁵² Koefficientens riktning var positiv i den modell där den beroende variabeln bestod av ett helhetsmått på verksamheternas resultat. Effekten var dock mycket marginell (0,056) och saknade statistik signifikans $p > 0.10$. Fernandez slutsats var att graden av kommunikation har liten, om någon, påverkan på utkontrakterade verksamheters samlade resultat. Det fanns inte heller något samband mellan graden av kommunikation och någon av de enskilda indikatorerna som specifikt syftade till att fånga verksamheternas kvalitet.⁵³

2.2.3 Uppföljning

Trots att den teoretiska litteraturen har framhållit att uppföljning är viktig för att främja hög kvalitet, ger varken Fernandez eller Yangs, Hsiehs och Lis forskning stöd för denna hypotes. De tre sistnämnda forskarna operationaliserade beställarnas förmåga att följa upp de utkontrakterade verksamheterna med fyra frågor av Likert-typ där beställaren ombads att ta ställning till om de utvecklade formella uppföljningssystem, använt sig av de vanligaste övervakningsmetoderna, krävt formell rapportering från utföraren samt om uppföljningen skett regelbundet.⁵⁴ Författarna menade att frånvaron av statistiska samband kunde vara relaterat till att kvalitet är ett så pass subjektivt fenomen att ökad uppföljning inte nödvändigtvis resulterar i incitament för utföraren att eftersträva goda resultat.⁵⁵

Ovan nämnda författares slutsatser styrks även av Fernandez forskning. Han konstaterar i sin avhandling att sambandet mellan beställares uppföljning och utkontrakterade verksamheters kvalitet är mer kontingent och komplext än vad kontrakteringslitteraturen vanligen ger uttryck för. Fernandez använde flera mått för att analysera vikten av beställares uppföljning. För det första mättes uppföljningens bredd eller omfattning genom att respondenterna ombads att uppge hur många av totalt åtta prestationsdata som följts upp simultant. Mer bestämt operationaliserades uppföljningens omfattning genom frågor om utföraren följt upp verksam-

⁵¹ A.a., s. 104f.

⁵² A.a., s. 80ff.

⁵³ A.a., s. 105.

⁵⁴ Yang m.fl., 2009, s. 684f.

⁵⁵ A.a., s. 691.

hetens arbetsinsatser, arbetsprocesser, producerade resultat, tidsenlighet, kostnader, faktureringskredibilitet, legala följsamhet och förekomst av klagomål.

För det andra användes ett mått för att fånga intensiteten eller frekvensen i beställarnas uppföljning. Måttet skapades genom en faktoranalys av hur ofta de lokala myndigheterna tillämpat totalt sex typer av uppföljningsaktiviteter: inspektioner av pågående arbete, inspektioner av avslutat arbete, klagomålsövervakning, dokumentstudier av brukarens rapportering, granskning av befintliga uppföljningssystem samt brukarundersökningar.⁵⁶ Fernandez testade ett flertal modeller. I vissa av dessa konstruerades variabler på uppföljningens omfattning och frekvens, som bestod av samtliga ovan nämnda indikatorer. I andra modeller testades sambandet mellan respektive indikator och verksamheternas resultat. Analysen visade att varken uppföljningens omfattning eller frekvens hade någon oberoende effekt på utförarnas prestationer. Fernandez slutsats var därför att beställares uppföljning har liten betydelse för utkontrakterade verksamheters kvalitet. För att uppnå goda resultat krävs att parterna agerar utifrån den information som uppföljningen tillgängliggör.⁵⁷

2.3 Kvalitativa studier av kontraktsstyrning i svensk kontext och vid kontraktering av äldreomsorg

Ovan nämnda studier innefattar i praktiken ett urval av kontraktsrelationer som berör mycket skilda välfärdstjänster. Studierna är med andra ord inte avgränsade till att analysera vikten av olika styrformer när äldreomsorg är kontraktsföremålet. Resultaten från studierna bör således tolkas med viss försiktighet. De påvisade sambanden eller avsaknaden av desamma är inte nödvändigtvis representativa vid kontraktering av särskilda boenden. Ytterligare ett skäl till aktsamhet är att ovan refererade studier inte har genomförts i svensk kontext. Offentlig upphandling av äldreomsorg är i Sverige omgärdat av en tämligen omfattande lagstiftning, vilket i praktiken kan påverka såväl kommunala beställares möjligheter som skyldigheter att tillämpa olika styrformer. Mot bakgrund av detta finns det orsak att redogöra för de grundläggande förutsättningarna i svensk kontext. Vidare finns skäl att beskriva vad vi vet utifrån tidigare forskning om hur beställare tillämpar kontraktsstyrning samt vilka effekter som styrningen har på kvalitet när äldreomsorg är den tjänst som utkontrakteras.

2.3.1 Kontraktsstyrning kontextualiserat till svenska förhållanden

Kontraktering kan betraktas som en process bestående av flera steg. Under stora delar av denna process från förfrågningsunderlag till kontraktsskrivning regleras beställares förfarande av kapitel 15 i LOU. Reglerna som inramar formerna för samarbete mellan privata och offentliga aktörer, bygger i hög grad på EU-rätten. Mer specifikt finns numera de två upphandlingsdirektiven 2004/17/EG och 2004/18/EG genomförda i den svenska rättsordningen genom lagarna LUF och LOU. Sverige skiljer sig från många andra länder genom att svensk lagstiftning går utöver EU:s regler för offentlig upphandling. I Sverige har man nämligen beslutat att reglera upphandling av social verksamhet, trots att detta är undantaget

⁵⁶ A.a., s. 72ff.

⁵⁷ Fernandez, 2004, s. 104f.

EU:s upphandlingsdirektiv.⁵⁸ Den svenska lagstiftningen är stipulativ, vilket innebär att beställare är tvingade att följa anvisade regler. Syftet med LOU är i grunden att säkerställa genuina konkurrensförhållanden, bland annat genom att beställare behandlar utförare likvärdigt. För att tillgodose detta ställer LOU mycket höga krav på att beställare agerar icke-diskriminerande.⁵⁹ Till exempel innebär LOU att de krav som ställs på utföraren och tjänsten måste vara objektivt verifierbara⁶⁰ och att det måste framgå enligt vilka kriterier som valet av utförare kommer att ske.⁶¹ Det sagda innebär att beställaren är förhindrad att beakta icke-kontraktsbundna aspekter vid valet av utförare, såsom utförarens goda namn eller historiska prestationer, vilket normalt är viktigt vid köp av komplexa tjänster.⁶² Det svenska regelverket har kritiserats för att vara stelbent, formaliserat och komplext.⁶³ Flera forskare, däribland Bryntse, har påpekat att kvalitet kan vara svårt att verifiera på ett objektivt sätt. Därför kan lagstiftningen resultera i ett ökat fokus på priser, kostnader och kvantifierbara aspekter, på bekostnad av kvaliteten.⁶⁴ Bryntse menar vidare att det rigorösa regelverket och rädslan för överprövningar innebär en påtaglig risk för att beställare ska fokusera i så hög uträkning på att göra rätt utifrån ett juridiskt perspektiv att det går ut över möjligheten att få till stånd en god affär.⁶⁵

Lagstiftningen begränsar även relationens varaktighet eftersom en ny upphandling måste företas när ett kontrakt löpt till ända. Förfarandet har ansetts leda till brist på kontinuitet i de utkontrakterade verksamheterna. Samtidigt anses upprepade upphandlingar försvåra för effektiv kommunikation och etablerade samarbetsrutiner, eftersom detta bygger på långvariga relationer.⁶⁶ Ytterligare ett potentiellt problem är att bindande avtal kan skapa negativa incitament för kvalitetsförbättring och utveckling. Om beställare och utförare vidtar stora förändringar i verksamheten, efter att ett avtal har ingåtts, kan det nämligen stå i strid med LOU och

⁵⁸ Bryntse, 2014, s. 44.

⁵⁹ Proposition 2006/07:128.

⁶⁰ Detta följer av LOU 1 kap. 9 §. Ett upphandlingskontrakt kan i praktiken bestå av ett flertal krav. Vanligen skiljer man på kvalificeringskrav och utvärderingskrav. Kvalificeringskraven – eller skallkraven – är obligatoriska och leverantören måste uppfylla dessa för att dennes anbud ska prövas. Dessa krav ska anknyta till anbudsgivarens organisation och inte den tjänst som upphandlas, även om kraven måste ha ett naturligt samband med tjänsten. Kvalificeringskraven kan vara relaterade till utförarens finansiella förmåga, referenser från tidigare liknande uppdrag samt teknisk och yrkesmässig kapacitet inom bolaget, LOU 1 kap. 18 §. Utvärderingskraven avser beställarens önskemål beträffande tjänsten och ligger till grund för valet av utförare när tilldelningsgrunden, det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, tillämpas, LOU 12 kap. 1–2 §, 15 kap. 16 §.

⁶¹ Se vidare LOU 15 kap.: Vid upphandling enligt LOU kan utvärderingen av utföraren ske med utgångspunkt i tre utvärderingsmodeller. Kommunen kan välja det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, utifrån angivna utvärderingskriterier där såväl pris som kvalitetsaspekter vägs in. Alternativt kan upphandlingen ske till ett fast pris; då baseras valet enbart på vilken utförare som tillhandahåller högst kvalitet, så kallad kvalitetsupphandling. Slutligen kan utvärderingen fokusera uteslutande på vilken utförare som kan producera varan eller tjänsten till lägsta pris, så kallad prisupphandling.

⁶² Health Navigator, 2013, s. 18.

⁶³ Bergman och Nilsson, 2012, s. 4; Bryntse, 2014, s. 44.

⁶⁴ Bryntse, 2014, s. 113.

⁶⁵ A.a., s. 44.

⁶⁶ A.a., s. 9.

kräva en ny upphandling.⁶⁷

När det gäller hur uppföljningen ska ske är det rättsliga ramverket mindre omfattande. På ett principiellt plan föreskriver kommunallagen (1991:900) 6 kap. 7 § att kommuner ska tillse att deras verksamheter drivs ”i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten”. Reglerna gäller oberoende av om en verksamhet har överlåtits i privat regi enligt 3 kap. 16 § KOML. Det sagda innebär att kommuner har ett långtgående uppföljningsansvar även för verksamheter som överlåtits till en privat utförare.⁶⁸ Kommunallagen stadgar emellertid inte hur uppföljningen ska utföras. På grund av kommunernas självstyre kan det därför finnas avsevärda skillnader beträffande vad som följs upp, hur ofta granskning sker och vilka metoder som används.⁶⁹ Sammanfattningsvis kan det rättsliga ramverket påverka hur och i vilken utsträckning kommunala beställare kan och bör tillämpa kontraktsstyrning när särskilt boende drivs på entreprenad.

2.3.2 Studier om vikten av kontraktets specificitet vid kontraktering av äldreomsorg

Merparten av de studier som har behandlat kontraktsstyrning när särskilt boende drivs på entreprenad i svensk kontext är deskriptiva och av karaktären fallstudier. Med utgångspunkt i dessa studier finns skäl att tro att det relationella perspektivet säger mest om hur beställare bör styra utförare när särskilt boende läggs ut på entreprenad. En vanlig rekommendation är nämligen att relationen inte bör detaljregleras och att beställaren bör specificera verksamhetens kvalitetsmål med resultatkrav snarare än att ställa krav på vilka metoder eller resurser som ska användas i tjänsteutförandet.⁷⁰ Specifika kontrakt får således en underordnad roll i styrningen av utförare.

Flera författare, däribland Almqvist, Alexandersson och Ölvestad, har dock noterat att det i praktiken kan vara svårt, om inte omöjligt, att ställa objektiva och verifierbara krav på resultat kvalitet vid kontraktering av äldreomsorg. Tillsammans kartlade dessa forskare hur Stockholms stad styrts mot kvalitet i sina anbudsupphandlingar över en tioårsperiod, mellan 1993 och 2003.

I motsats till de teoretiska förväntningarna fann forskarna att de krav som ställdes på utförarna inte var ämnade att kontrollera utförarna genom tydliga krav på verksamheternas resultat kvalitet. De kvalitetskriterier som behandlades i dokumenten var snarare generellt formulerade och i huvudsak fokuserade på verksamheternas processkvalitet, det vill säga vilka metoder eller arbetssätt som skulle tillämpas av utförarna. Författarna kommenterade resultatet – med utgångspunkt i Domergers perspektiv om *non contractibility of quality* – och menade att det är möjligt att vissa kvalitetsaspekter i offentlig verksamhet är en bedömningsfråga, varför de

⁶⁷ Kastberg och Mattisson, 2013, s. 19.

⁶⁸ Se vidare Hagbjer, 2014, s. 42: ”Ansvaret understryks ytterligare av att 3 kap 19 § i kommunallagen (1991:900) särskilt anger att fullmäktige måste säkerställa kommunens eller landstingets möjlighet att följa upp verksamhet som utförs av en privat utförare (se Proposition 1993/94:188, s. 41).”

⁶⁹ Hagbjer, 2014, s. 41ff.

⁷⁰ Almqvist och Högberg, 2005b, s. 9.

inte alltid kan formuleras som mätbara krav. De menade att det kan förhålla sig så att beställarna hänvisar till vilka resurser och processer som ska användas i en verksamhet, eftersom sådana krav är enklare att mäta och formulera än de resultat som ska åstadkommas. Författarna såg på förfarandet med oro och varnade för att det kan påverka verksamheternas kvalitet menligt, bland annat på grund av att utförares möjligheter till innovation hämmas vid detaljerad reglering.⁷¹

Almqvists och hans kollegors studier begränsades till kartläggning av Stockholms stads upphandlingsprocesser under en tioårsperiod. Resultaten är således inte nödvändigtvis representativa för andra kommuner. Ett flertal studier vittnar dock om att problematiken med bristande krav på äldreboendens resultat kvalitet sannolikt är närvarande i fler svenska kommuner. År 2008 granskade till exempel Riksrevisionen samtliga entreprenadavtal som ingåtts under året för driften av särskilt boende. I likhet med Almqvist och hans kollegor kom Riksrevisionen fram till slutsatsen att det tycks vara svårt för kommunala beställare att formulera uppföljningsbara kvalitetskrav på utkontrakterade verksamheters resultat. Riksrevisionen fokuserade bland annat på vilka krav som kommunerna ställt på bemötande, brukarnöjdhet och kost. Trots att en tidigare sammanställning från Socialstyrelsen hade visat att kommunrepresentanter ansåg att dessa områden är bland de viktigaste när utvecklingen inom äldreomsorgen ska mätas, fann Riksrevisionens att kravställandet på dessa aspekter var bristfälligt bland flera kommuner. Till exempel bedömdes färre än var sjätte kommun ha formulerat tydliga krav på brukarnöjdhet. Nästintill alla kommuner ställde krav på brukarnas kost, till exempel att det skulle finnas olika matsedlar. Kommunerna begärde emellertid sällan att de äldres viktutveckling skulle följas upp löpande eller att effekterna av måltiderna skulle kontrolleras på andra sätt.⁷²

Vissa studier tyder på att kommunala beställares kravställande har utvecklats sett över tid. Kastberg och Mattisson har till exempel konstaterat att det kan förekomma variationer såväl inom som mellan kommuner beträffande hur kontrakten är utformade samt vilka aspekter som de behandlar, på grund av att en kommun kan ha slutit avtal med utförare vid olika tillfällen.⁷³ Almqvist och Högberg har i sin tur konstaterat att kraven tycks ha blivit fler och mer konkretiserade med åren.⁷⁴ Trots att beställares kravställande sannolikt har förändrats med tiden tycks problemet med bristande krav på verksamheternas resultat vara bestående. I en undersökning genomförd av Health Navigator granskades samtliga upphandlingar av särskilt boende som genomfördes mellan januari 2011 och juni 2012. I analysen framgick att kommuner typiskt sett ställer ett stort antal krav, men att två tredjedelar av skallkraven formuleras som krav på processer och en tredjedel som krav på strukturer. Endast vart tjugonde krav berörde någon form av resultat.⁷⁵

2.3.3 Studier om vikten av gemensam problemlösning och kommunikation vid kontraktering av äldreomsorg

Många av de svenska studierna som är av karaktären fallstudier tyder på att sam-

⁷¹ A.a., s. 31.

⁷² Riksrevisionen, 2008, s. 36.

⁷³ Kastberg och Mattisson, 2013 s. 38.

⁷⁴ Almqvist och Högberg, 2005a, s. 22ff.

⁷⁵ Health Navigator, 2013, s. 30.

verkan och gemensam problemlösning mellan beställare och utförare har stor betydelse för att hög kvalitet ska uppnås vid utkontrakterade äldreboenden. I en studie av tre skånska kommuners kontraktsstyrning av äldreboenden på entreprenad argumenterar Bryntse för att regelbunden kontakt och gemensam problemlösning är viktiga element i kommunala beställares styrning. Bryntse konstaterar vidare att det behöver vara en lagom blandning av formell och informell kommunikation för att goda kontraktsrelationer ska uppstå.⁷⁶

Även Kastberg och Mattisson har betonat att ett tydligt kontrakt förvisso utgör grunden till en relation men att goda resultat och välfungerande verksamheter även är beroende av att parterna – såväl individer som organisationer – kan skapa konstruktiva och fungerande relationer under hela avtalsperioden.⁷⁷ I deras studie genomfördes intervjuer med kommunala företrädare och utförare i Varberg och Solna. I intervjuerna beskrevs relationen dem emellan som mycket god. Studien visade att beställare och utförare hade täta kontakter inledningsvis när en ny kontraktsrelation initierades, i syfte att etablera ett samarbete. Kommunikationen glesades sedan ut och ambitionen tycks ha varit att ha kontakt en eller två gånger per termin. I praktiken kunde det dock bli både mer eller mindre, beroende på arbetsbeläggning och om pågående ärenden krävde detta. I studien framträdde bilden att kommunala beställare är angelägna om att få snabb och bra information om vad som händer vid utkontrakterade äldreboenden. Transparens ansågs som en förutsättning bland beställarna för att upptäcka problem och åtgärda dem innan de blev för omfattande. Intresset för att upprätta en nära relation tycks vara ömsesidig. I samtalen med utförarna framkom att de ansåg sig ha mycket att vinna på öppenhet och snabb kommunikation. Genom att kommunicera med beställaren kunde de hitta gemensamma lösningar på problemen samtidigt som snabb information ansågs förhindra att problemen växte.⁷⁸

Relationerna beskrevs som förtroendefulla såväl av beställare som utförare. Kastberg konstaterar att det inte finns något som tyder på att det anses som "[...]obehagligt eller olämpligt att informera huvudmannen utan det finns ett stort förtroende för beställarnas förmåga att läsa situationen samt hantera informationen korrekt och konstruktivt".⁷⁹ De löpande kontakterna om verksamheternas kvalitet och styrning hanterades främst av kommunernas kvalitetsansvariga och utförarens verksamhetschefer. Enligt intervjuerna skedde kommunikationen företrädesvis i samband med beställarens uppföljning. Samtidigt som den kommunikationen beskrevs som reglerad och formaliserad upplevdes den som enkel och uppbyggande av dem som intervjuades.⁸⁰ Många menade att mötena skapade "[...]goda dialoger om verksamhetens prioriteringar och resultat".⁸¹ Detta ansågs stärka relationerna och beskrevs som att parterna samverkade för att förbättra äldreboendena.

⁷⁶ Bryntse, 2014, s. 40f. Se även Bryntse, 2000, s. 246.

⁷⁷ Kastberg och Mattisson, 2013, s. 10.

⁷⁸ A.a., s. 34.

⁷⁹ A.a., s. 19.

⁸⁰ A.a., s. 34.

⁸¹ A.a., s. 17.

Utöver de möten som skedde i samband med uppföljningen förekom även mer informell kommunikation, såväl genom mailkontakter som via spontana telefonsamtal. Från beställarsidan arrangerades dessutom nätverksträffar några gånger per år där man diskuterade måluppfyllelse, kvalitet och hur detta kunde utvecklas. Därtill förekom informationsmöten som syftade till att informera om specifika teman, såsom ny lagstiftning eller ny teknik. Bland utförarna var den typen av verksamhet mycket uppskattad och många menade att intellektuell stimulans var en av de viktigaste faktorerna för att förbättra verksamheternas kvalitet.⁸² Trots att undersökningen ger för handen att relationen mellan beställare är nära konstaterar Kastberg att kontraktet sätter ramarna för parternas interaktion. Det fanns en uppenbar medvetenhet om att avsteg från det ursprungliga avtalet endast kunde förekomma inom rimliga gränser, eftersom mer omvälvande förändringar skulle kräva omförhandlingar och riskera att stå i konflikt med LOU.⁸³

Medan Kastbergs studie ger bilden av att beställare och utförare etablerar nära samarbeten, finns annan forskning som tyder på att relationen kan vara tämligen outvecklad och distanserad. Almqvists och Högbergs forskning visar till exempel att beställares och utförares relation har ändrat karaktär under början av 2000-talet. I de initiala försöken med konkurrensutsättning under 1990-talet etablerade beställare i Stockholms stad en relation med privata utförare som kunde liknas med den som upprättas med övriga anställda i organisationen. Almqvist drog slutsatsen att detta skedde på grund av de problem som var förknippade med ”styrning och kontroll av prestation och måluppfyllelse”.⁸⁴ Med tiden var det dock möjligt att se en trend som innebar att relationen förändrades mot ökad kontroll och minskad samverkan. Utvecklingen kom att ske, trots att det alltså fanns uppenbara problem för beställaren att formulera tydliga mätbara kvalitetskrav. Almqvist och Högbergs konstaterar att detta kan hämma möjligheterna till utveckling på lång sikt.⁸⁵

I praktiken finns sannolikt kommunala variationer beträffande i vad mån beställare och utförare tillämpar gemensam problemlösning och kommunicerar under kontraktperioden. År 2012 genomförde Mattisson en kartläggning av hur sammanlagt 15 kommuner tillämpat kontaktstyrning när särskilt boende lagts ut på entreprenad.⁸⁶ I de intervjuer som Mattisson genomförde framkom att samtliga beställare anordnade separata möten med utföraren. Detta skedde i huvudsak vid besök och möten för avtalsuppföljning. Beställarna anordnade även utförarträffar där alla leverantörer samlades. Ambitionsnivån för dessa träffar tycktes dock variera. Vissa av respondenterna uppgav att de bjöd in alla utförare ungefär två gånger per år för att beskriva resultat av exempelvis brukarundersökningar samt för att meddela nyheter. Andra kommuner arrangerade kontinuerliga avstämningsträffar med representanter för de privata utförarna ett par gånger per år och diskuterade måluppfyllelse och kvalitet samt möjliga förbättringar av dessa aspekter.⁸⁷

⁸² A.a., s. 36ff.

⁸³ A.a., s. 21.

⁸⁴ Almqvist och Högberg, 2005b, s.31.

⁸⁵ A.a., s. 31.

⁸⁶ Mattisson, 2012, s. 7.

⁸⁷ A.a., s. 19.

2.3.4 Studier om vikten av uppföljning vid kontraktering av äldreomsorg

Liksom för övriga dimensioner måste tyvärr konstateras att det inte finns några studier där man specifikt granskat sambandet mellan å ena sidan beställares uppföljning och å andra sidan kvaliteten vid privata äldreboenden. Ett flertal offentliga utredningar har emellertid betonat att uppföljning är ett viktigt verktyg för att säkerställa god kvalitet.⁸⁸ I upphandlingsutredningen konstateras till exempel att bristande uppföljning kan vara en viktig orsak till de skandaler som uppdragats inom äldreomsorgen de senaste åren. I utredningen konstateras vidare att bristande uppföljning kan leda till frustration bland ärliga utförare, vilket innebär att dessa avstår från att lämna anbud. Ytterligare ett potentiellt problem som påpekas är att möjligheterna till lärande inför framtida upphandlingar minskar vid bristfällig uppföljning.⁸⁹

Ett flertal vetenskapliga publikationer bekräftar bilden av att uppföljning är ett viktigt verktyg för att säkerställa att äldreboenden levererar god kvalitet. I SNS rapport *Konkurrensens konsekvenser* konstateras till exempel Hartman att vikten av uppföljning inte nog kan betonas och att kontroll ”[...] är avgörande för att garantera en hög lägstanivå”.⁹⁰ Även Bryntse har argumenterat för att uppföljning är en väsentlig dimension i kommunala beställares styrning.⁹¹ Men det finns också studier som visar på att formaliserad uppföljning och kontroll riskerar att ske på bekostnad av förtroendet mellan parterna. Som konstaterades i avsnittet ovan har till exempel Almqvist och Högberg anfört denna slutsats och funnit att detta på sikt kan underminera förutsättningarna för en god verksamhet.⁹² Andra författare såsom Kastberg menar att den formella styrningen inte sker på bekostnad av parternas förtroende. Tvärtom upplevs extensiv uppföljning som legitimt och väsentligt av kontrakterande parter inom äldreomsorgen. Det ses som ett tillfälle att signalera ambitioner och tillit.⁹³

Som beskrevs i avsnitt 2.3.1 sätter kontraktet ramarna för de krav som kan ställas på utföraren; uppföljning förutsätter således att beställaren har formulerat tydliga krav på utföraren. I avsnitt 2.3.2 beskrevs att tidigare forskning tyder på att kommunala beställares förmåga att ställa mätbara krav generellt sett är undermålig. Uppföljning förutsätter även att det finns en organisation och en struktur som möjliggör det faktiska uppföljningsarbetet.⁹⁴ Den aggregerade kunskapen om kommuners uppföljning är emellertid bristfällig eftersom de studier som genomförts baseras på studier av goda exempel eller ett fåtal utförare.⁹⁵

Ett flertal av de empiriska undersökningar som genomförts i Sverige och internationellt tyder på att det finns problem med uppföljning och kvalitet vid äldreboen-

⁸⁸SOU 2013:12, s. 18; SOU 2013:53.

⁸⁹ SOU 2013:12, s. 18.

⁹⁰ Hartman m.fl., 2011, s. 10.

⁹¹ Bryntse, 2013, s. 11.

⁹² Almqvist och Högberg, 2005b, s.31.

⁹³ Kastberg och Mattisson, 2013, s. 5.

⁹⁴ SOU 2013:53, s. 113.

⁹⁵ Hagbjer, 2014.

den.⁹⁶ Andra studier visar att uppföljningsarbetet är tämligen omfattande. I en studie av tre skånska kommuners uppföljningsarbete konstaterar till exempel Bryntse att beställare utövar stor kontroll. Studien visar emellertid att kontrollen företrädesvis tycks ske genom olika typer av rapporteringssystem. Bryntse intar en kritisk inställning till rådande förhållanden och ställer sig frågande till att den typen av uppföljning är tillförlitlig, tillräcklig och relevant. Hennes rekommendation för att uppföljningen ska fungera ändamålsenligt är att den bör ske enligt rutiner som fastställts på förhand. Vidare bör beställaren kombinera en rad kontrollmetoder såsom stickprovsbaserade inspektioner, egenkontroll, rapportering från utföraren och regelbundna möten.⁹⁷

I praktiken finns ett flertal studier som tyder på att kommuners faktiska uppföljning av kvaliteten vid särskilda boenden varierar över landet. I rapporten "Värdering av kvalitet vid upphandlingar av vård och omsorg" redogör Verket för näringsutveckling, Nutek, för hur 24 kommuner arbetat med kvalitetsuppföljning vid kontraktering av äldreomsorg. I de intervjuer som genomfördes framkom att många kommuner ansåg att uppföljning av särskilda boenden på entreprenad hade stor utvecklingspotential. Andra kommuner ansåg sig dock ha utvecklat ett systematiskt och strukturerat uppföljningsarbete. Vissa av de intervjuade uppgav att kommunens uppföljning utgick från de krav som fastställts i förfrågningsunderlaget medan andra rapporterade en avsaknad av rutinmässig uppföljning i den egna kommunen.⁹⁸

I studien "Erfarenheter av uppföljning" konstaterar Mattisson att många kommuner verkar ha underskattat vikten av "systematisk och kvalitativ uppföljning" i de initiala försöken med konkurrensutsättning. Uppföljningssystemen tycks emellertid ha utvecklats med tiden.¹⁵ Som beskrivits tidigare baserades Mattissons studie på intervjuer med 15 kommuner. Enligt intervjuerna hade samtliga kommuner som ingick i studien någon form av kvalitetsuppföljning. Det förekom dock lokala variationer beträffande uppföljningens periodicitet och innehåll.⁹⁹ Mattisson identifierade att det sammantaget förekom tio typer av uppföljningsmetoder när särskilt boende drivs på entreprenad: oanmälda besök vid verksamheten; föranmälda besök i verksamheten; granskning av utförarens verksamhetsberättelser; egna brukarundersökningar utöver nationella undersökningar, såsom Äldreguiden; intervjuer med personal; intervjuer med brukare; granskning av klagomål och avvikelser; observationsstudier; kollegialgranskning och fokusgrupper.

I Mattissons undersökning visades att samtliga kommuner som ingick i studien gjorde föranmälda besök hos utföraren. Vissa kommuner genomförde besök plan enligt, andra tillämpade metoden endast på förekommen anledning. Av studien framgick vidare att de kommuner som ingick i undersökningen hade skapat formella protokoll och checklistor för hur besöken skulle genomföras. Det fanns emellertid skillnader beträffande vilka aspekter som dessa dokument behandlade. En annan skillnad som uppmärksammades var relaterad till kommunernas krav på att få insyn i utförarnas egenkontroll och uppföljning. I vissa kommuner fanns

⁹⁶ Bryntse, 2014, s. 8.

⁹⁷ Bryntse, 2014, s. 20.

⁹⁸ Nutek 2008:40, s. 41 ff.

⁹⁹ Mattisson, 2012, s. 14.

krav på att utföraren skulle rapportera avvikelser till beställaren löpande. I andra kommuner skedde uppföljning av dessa system vid specifika tillfällen, till exempel vid besök i verksamheten. Studien visade även att vissa kommuner inte ställde krav på vidareberapportering av synpunkter och klagomål på verksamheterna; i stället fanns en uppfattning om att detta hanterades bäst vid varje enhet.¹⁰⁰

I en annan redan nämnd studie som genomförts av Health Navigator konstateras att förfrågningsunderlagen sällan tydliggör vilken uppföljning som ska ske. Vidare visas att kommunala beställares uppföljning är inriktad på strukturer och processer snarare än resultat. Den resultatuppföljning som förekommer genomförs ofta i form av brukarundersökningar. Uppföljning av objektiva resultatparametrar på enhetsnivå, till exempel förekomst av fallskador och undernäring, är emellertid mindre vanlig. Liksom i Mattissons studie konstateras att uppföljningen skiljer sig mellan kommuner. I en storstadskommun hade man utvecklat ett standardiserat uppföljningspaket med årliga inspektioner. Dessutom tillämpades frekventa inspektioner i början av avtalsperioden för att sedan glesas ut om utföraren levererat god kvalitet. I en mellanstor kommun förekom uppföljning mer sällan. Efter ett initialt tillsynsbesök ungefär en månad efter övergången förekom normalt inte några planerade uppföljningar förrän alldeles före en eventuell avtalsförlängning. Tätare uppföljning genomfördes endast vid avvikelser och anmälningar.¹⁰¹

2.4 Sammanfattning

Detta kapitel har redogjort för kunskapsläget för beställares kontraktstyrning utifrån tidigare forskning. Sammanfattningsvis styrker befintliga kvantitativa studier främst de teoretiska antaganden som ryms inom ramen för det relationella perspektivet. Enligt detta perspektiv är gemensam problemlösning och frekvent kommunikation viktiga framgångsfaktorer i beställares styrning. Det tycks dock vara svårare att belägga de teoretiska antagandena inom det konventionella perspektivet, det vill säga att kontraktets specificitet samt beställares uppföljning påverkar utkontrakterade verksamheters resultat.

Förekomsten av statistiska samband eller avsaknaden av sådana behöver emellertid inte nödvändigtvis vara applicerbara i en svensk kontext och vid kontraktering av äldreomsorg. Den forskning som genomförts på äldreområdet är i huvudsak av kvalitativ karaktär. Ett flertal av dessa studier tyder på att beställare inte bör detaljstyra utkontrakterade verksamheter utan formulera krav på de resultat som utföraren ska uppnå. Specifika kontrakt får härvid en underordnad roll som styrmedel. I stället framhålls betydelsen av gemensam problemlösning och kommunikation för att uppnå hög omsorgskvalitet. Dessa slutsatser är i linje med det relationella perspektivet. Samtidigt betonar kvalitativ forskning uppföljning som en viktig dimension för att uppnå hög kvalitet vid kontraktering av äldreomsorg.

Resultaten från tidigare empirisk forskning är således på intet sätt entydiga. Det finns belägg för att såväl det relationella som det konventionella perspektivet kan förklara vad som utmärker ändamålsenlig styrning av privata utförare. Vid en

¹⁰⁰ A.a., 12ff.

¹⁰¹ Health Navigator, 2013, s. 120.

jämförelse mellan de teoretiska rekommendationerna och empirin kan konstateras att det sannolikt finns brister och variationer beträffande hur beställare tillämpar kontraktsstyrning när särskilt boende drivs på entreprenad. Kontrakten förefaller fokusera på vilka metoder och strukturer som ska finnas vid äldreboendena snarare än på de resultat som verksamheterna ska uppnå. Även uppföljningen beskrivs i regel som bristfällig. När det gäller beställarnas samverkan och kommunikation med utföraren finns studier som vittnar om goda exempel medan andra studier beskriver relationen som distanserad och outvecklad. Med utgångspunkt i kontrakteringslitteraturen kan bristande styrning väntas påverka de utkontrakterade verksamheternas resultat menligt. Kunskapen om vilka orsaksförhållanden som föreligger mellan kommunala beställares styrning och den kvalitet som uppnås vid privata äldreboenden är emellertid begränsad.

3 Teoretiska perspektiv på kontraktsstyrning

3.1 Inledning

I detta kapitel sker en genomgång av studiens teoretiska ramverk. Inledningsvis sker en utvecklad beskrivning av de antaganden som ryms inom det konventionella respektive det relationella perspektivet. Därefter följer en summering där uppsatsens forskningshypoteser preciseras. Slutligen problematiseras hur begreppet kvalitet kan förstås och vad som åsyftas med begreppet mer specifikt i denna uppsats. Kapitlet avslutas med en sammanfattning.

3.2 Två perspektiv på kontraktsstyrning

Ämnet kontraktsstyrning har studerats utifrån ett flertal teoretiska perspektiv och av forskare inom olika discipliner. En exakt indelning av de teoriinriktningar som behandlat problemområdet låter sig därför knappast göras. Bryntse argumenterar emellertid för att det är möjligt att indela forskningsinriktningarna i tre kategorier, nämligen ekonomisk institutionell teori, interaktionsperspektivet och det sociologiska institutionella perspektivet.¹⁰² Som beskrivits tidigare visar en närmare granskning av kontrakteringslitteraturen att det i praktiken finns två distinkta teoretiska ansatser, eller perspektiv, på vad som karakteriserar framgångsrik kontraktering. Dessa två ansatser benämns ibland det konventionella respektive det relationella perspektivet på kontraktering.¹⁰³

3.2.1 *Det konventionella perspektivet*

Det dominerande perspektivet för att förstå hur effektiv kontraktsstyrning uppnås är det konventionella.¹⁰⁴ Enligt detta synsätt är kontraktsrelationen en opersonlig process, i vilken parterna har kommit överens om formella åtaganden mot varandra.¹⁰⁵ Det är vanligt att kontraktsrelationen beskrivs som att beställaren styr utföraren på armlängds avstånd.¹⁰⁶ Enligt detta perspektiv förstås förutsättningarna för relationen och de problem som är relaterade till att utöva kontraktsstyrning ofta med utgångspunkt i principal–agentteori.¹⁰⁷ Med denna logik likställs offentliga beställare med huvudmän (principaler) som anlitar en uppdragstagare (agent) att utföra en uppgift. Enligt principal–agentteori anses uppkomsten av en relation bero på att principalen själv inte kan utföra uppdraget på grund av bristande kunskap eller brist på andra resurser såsom tid. Relationen förstås vidare som att prin-

¹⁰² Bryntse, 2000, s. 68.

¹⁰³ Fernandez, 2007, s. 1121. På senare tid har även författare inom policyimplementeringslitteraturen tillfört vissa specifika antaganden om de förutsättningar som behövs för att kontraktering ska kunna generera framgångsrika resultat.

¹⁰⁴ Yang m.fl., 2009, s. 687; Fernandez, 2007, s. 1122; Brown m.fl., 2006, s. 328.

¹⁰⁵ Almqvist och Högberg, 2005b, s. 27.

¹⁰⁶ Brown m.fl., 2006, s. 328.

¹⁰⁷ Van Slyke, 2008, s. 138; Fernandez, 2004, s. 10.

cipalen är den aktör som har auktoritet i kontraktrelationen, medan agenten är den aktör som agerar i principalens namn.¹⁰⁸ Författare med detta perspektiv utgår ofta från institutionella ekonomiska teorier även om detta inte alltid uttrycks explicit. Det innebär att kontraktrelationen anses vara präglad av marknadslogik. Beställare och utförare betraktas därför som välinformerade och kalkylerande individer som agerar rationellt i ekonomiskt egenintresse.¹⁰⁹

Mot bakgrund av ovan beskrivna grundantaganden anses vanligen det dominerande styrproblemet i en kontraktrelation vara att utföraren agerar opportunistiskt. Problemet med opportunism anses vara relaterat till brist på målkongruens mellan de kontrakterande parterna samt till att utförare har ett informationsövertag när de hanterar den diskretion som uppkommer på grund av ofullständiga kontrakt.¹¹⁰ När det finns en informationsasymmetri kan två typer av så kallade agentproblem uppstå. Det första problemet benämns ofta med termen negativt urval (*adverse selection*)¹¹¹ och beskriver en situation där informationsasymmetrin består av att agenten undanhåller eller ger missvisande information om sin kunskap, erfarenhet och förmåga att tillhandahålla tjänsten.¹¹² Översatt till konkreta fall vid upphandling av äldreomsorg kan detta problem resultera i att kommuner väljer utförare som tenderar att prestera låg kvalitet.¹¹³ Det andra agentproblemet benämns ibland med termen dolt agerande (*moral hazard*).¹¹⁴ Termen refererar till att agenten undanhåller principalen information efter att ett avtal har ingåtts, i syfte att maximera sin egen nytta på bekostnad av principalens mål.¹¹⁵ Inom äldreomsorgen kan det till exempel handla om att utförare tillhandahåller lägre kvalitet än den utlovade nivån.¹¹⁶

Mot bakgrund av den beskrivna problembilden förespråkar författare med utgångspunkt i det konventionella perspektivet vanligen att beställaren genomför omfattande ex ante utvärdering av utförarens kapacitet att tillhandahålla tjänsten, i syfte att minska risken för negativt urval. Därutöver rekommenderas att beställaren minskar risken för dolt agerande genom att utveckla detaljerade specifikationer som förtydligar utförarens uppdrag och att beställaren sedan gör omfattande uppföljningar för att se till att kontraktsvillkoren efterlevs.¹¹⁷

3.2.2 Det relationella perspektivet

Det relationella perspektivet bygger i motsats till det konventionella på föreställningen att beställare och utförare ingår ett nära samarbete i och med kontraktet.¹¹⁸ Ett sådant förhållningssätt betonar vikten av tillit och goda relationer snarare än rättigheter och skyldigheter.¹¹⁹ Med denna utgångspunkt ligger beställarens utma-

¹⁰⁸ Bergman och Strøm, 2004, s. 89ff.

¹⁰⁹ Brynte, 2000, s. 72; Fernandez, 2004, s. 13.

¹¹⁰ Fernandez, 2004, s. 13.

¹¹¹ Se vidare Arrow, 1985, s. 38: *adverse selection* benämns ibland *hidden information*.

¹¹² Fernandez, 2009, s. 70.

¹¹³ Bergman och Jordahl, 2014, s. 41.

¹¹⁴ Se vidare Arrow, 1985, s. 38: *moral hazard* benämns ibland *hidden action*.

¹¹⁵ Fernandez, 2009, s. 69; Lane, 2000, s. 132.

¹¹⁶ Bergman och Jordahl, 2014, s. 41.

¹¹⁷ Fernandez, 2004, s. 13.

¹¹⁸ Almqvist och Högberg, 2005b, s. 10.

¹¹⁹ Almqvist, 2000, s. 69.

ning i att definiera kvalitetsmått som gör det möjligt att bedriva verksamheten i enlighet med beställarens mål utan att specifikationen begränsar utförarens utrymme att använda de metoder som denne finner lämpliga. De viktigaste framgångsfaktorerna enligt detta synsätt är att beställaren etablerar ett nära samarbete med utföraren och att relationen dem emellan präglas av förtroende. Fernandez har konstaterat att forskning med det relationella perspektivet fortsätter att ackumuleras. Trots detta finns inte någon genomarbetad modell som beskriver hur relationsbaserade kontrakt kan bidra till att utkontrakterade verksamheter uppnår goda resultat. Vad litteraturen erbjuder är fragmenterande beskrivningar av ett antal relaterande faktorer som påverkar utkontrakterade verksamheters prestationer. Det kan bero på att de författare som kommit att förknippas med detta bredare perspektiv tillhör olika ämnesdiscipliner.¹²⁰ Såväl rättsvetenskapliga, ekonomiska som sociologiska författare har bidragit till de insikter som ryms inom ramen för det relationella perspektivet.¹²¹

Teorin om relationella kontrakt utvecklades ursprungligen av rättsvetaren MacNeil och avsåg att fånga ett kontraktsförfarande där hela relationen mellan de kontrakterande parterna används som referenspunkt för att förstå kontrakteringsprocessen, inte enbart det utbyte som definierats i kontraktet. En central aspekt i MacNeils argumentation är att alla transaktioner sker inom ramen för en relation. Hur utvecklad eller hur viktig den relationen blir anses vara kopplat till såväl historiska processer som parternas förväntningar om framtida utbyte. Av denna anledning påverkas parternas relation dels av avtalets varaktighet, dels av parternas förväntningar om fortsatt samarbete. Att det finns en planerad varaktighet exempelvis i form av långa kontraktsperioder, såsom är fallet när särskilt boende drivs på entreprenad, kan således innebära att relationen mellan beställare och utförare blir mer utvecklad.¹²²

3.2.3 Kontraktets specificitet

Som beskrevs i avsnittet ovan anser författare inom det konventionella perspektivet att risken för opportunistik är ett grundläggande problem i kontraktsrelationen. Det innebär att det är viktigt att beställaren utformar ett kontrakt som motiverar utföraren att agera i beställarens intresse.¹²³ Därför betonas att beställaren bör kommunicera sina förväntningar på utföraren tydligt, med ett språk som kan förstås av alla parter i kontraktsrelationen.¹²⁴ Kontraktet ska om möjligt vara formulerat så att alla detaljer och eventualiteter regleras. De aspekter som bör behandlas enligt det konventionella perspektivet – och som torde kunna påverka kvaliteten vid utkontrakterade verksamheter – inkluderar bland annat vilka resurser och processer som ska användas i verksamheten samt vilka resultat som ska uppnås. Enligt Fernandez tjänar en hög grad av specificitet inte bara syftet att tydliggöra för utföraren vad beställaren förväntar sig utan underlättar även vid uppföljningen, eftersom de skyldigheter som kan åläggas en utförare måste specificeras i avta-

¹²⁰ Fernandez, 2004.

¹²¹ Henisz m.fl., 2012, s. 40,

¹²² MacNeil, 1978. Se även Campbell, 2001; Bryntse, 2000, s. 71.

¹²³ Shetterly, 2000, s. 54.

¹²⁴ A.a., s. 56; Romzek och Johnston, 2005, s. 438.

let.¹²⁵

Åsikterna om huruvida det är önskvärt att detaljstyra utföraren går emellertid isär. Författare inom det relationella perspektivet förespråkar, i motsats till det konventionella perspektivet, att detta inte är önskvärt. En vanlig rekommendation är att beställaren bör ställa krav på utkontrakterade verksamheters resultatkvantitet snarare än på deras struktur- och processkvalitet.¹²⁶ Ekonomer som har denna uppfattning argumenterar främst för att kontraktets specificitet bör minskas när den verksamhet som ska genomföras är komplex eller då den miljö som parterna agerar inom ändras snabbt och oförutsägbart. Minskad specificitet rekommenderas även när det är oklart vilka metoder som bör tillämpas för att uppnå fastställda mål. I dessa sammanhang anses flexibilitet och möjlighet att anpassa relationen vara viktiga.¹²⁷

Andra författare motiverar fördelen med öppna kontrakt med utgångspunkt i sociologiska argument. Med detta perspektiv betraktas kontraktet som ett verktyg som används för att utveckla den sociala relationen mellan beställare och utförare. Anorlunda uttryckt flyttas fokus från detaljerade specifikationer till mer övergripande formuleringar om hur parterna ska nå stipulerade mål, på grund av att den sociala processen anses vara viktig snarare än de regler som kontraktet stipulerar.¹²⁸ Slutligen finns det de som hävdar att formaliserade kontrakt kan ha en direkt menlig inverkan på utkontrakterade verksamheters kvalitet. Med detta perspektiv anses överdriven tilltro till att reglera relationen skapa konflikter och innebära en risk för att leverantören intar en försvarsposition.¹²⁹

3.2.4 *Gemensam problemlösning och frekvent kommunikation*

Som beskrivits ovan anser författare inom det relationella perspektivet att det är problematiskt att styra utförare genom heltäckande kontrakt. När den verksamhet som kontrakteras är komplex är det befogat att komplettera den formella styrningen som sker genom avtalsvillkor med alternativa mekanismer.¹³⁰ Vanligen rekommenderas att beställaren upprättar en förtroendefull relation med utföraren. En sådan relation innebär bland annat att parterna har eller utvecklar gemensamma värderingar.¹³¹

Förespråkarna för det relationella perspektivet menar att nära relationer och förtroende mellan parterna kan bidra till måluppfyllelse på tre sätt. För det första reducerar förtroende parternas vilja att agera opportunistiskt i syfte att vinna kortsiktiga fördelar.¹³² Enligt Macaulay sker detta genom att individer i respektive kontrakterande organisation etablerar gränsöverskridande relationer. De individer som knyter vänskapsband över de organisatoriska gränserna kommer i sin tur att utöva inflytande inom den egna organisationen för att tillse att övriga medlemmar

¹²⁵ Fernandez, 2004, s. 16.

¹²⁶ Almqvist och Högberg, 2005b, s. 9.

¹²⁷ Van Slyke, 2008, s. 145; Fernandez, 2004, s. 20.

¹²⁸ Almqvist 2006, s. 57f.

¹²⁹ Yang m.fl., 2009, s. 686.

¹³⁰ Fernandez, 2014, s. 18ff.

¹³¹ Almqvist och Höberg, 2005, s. 26.

¹³² Fernandez, 2009, s. 72.

agerar i enlighet med vad som avtalats.¹³³ För det andra anses förtroende i kontraktrelationen underlätta anpassning av existerande relationer till nya förhållanden, såsom förändrad efterfrågan eller tidigare oidentifierade problem. Slutligen betraktas förtroende som ett substitut för eller ett komplement till mer auktoritativa kontrollmekanismer. Synsättet bygger på att förtroende innebär att parterna kommer att agera mer förutsägbart. Detta minskar i sin tur behovet av att formulera specifika kontrakt och använda en rigorös uppföljning.¹³⁴

För att parterna ska uppnå en samsyn om verksamhetens mål och finna lösningar på hur problem ska bemästras krävs att de tillämpar gemensam problemlösning och frekvent kommunikation under hela kontraktperioden.¹³⁵ Författarna Yang, Hsieh och Li har myntat begreppet *feasabel implementation capability* för att beskriva behovet av att offentliga aktörer stöttar utföraren i genomförandeprocessen. Begreppet implementering används för att betona att samverkan och gemensam problemlösning skiljer sig markant från övervakning och utvärdering av leverantörens prestationer.¹³⁶ Gemensam problemlösning handlar i praktiken både om att identifiera problem tillsammans och att lösa dessa med samlade krafter.

Enligt nyss nämnda författare brukar den konventionella litteraturen inte diskutera den här typen av aktiviteter eftersom styrning med kontrakt ses som ett substitut för hierarkisk styrning inom organisationer.¹³⁷ Kritiker av det relationella perspektivet har dock hävdats att det finns risk för att det uppstår problem med ansvarsutkrävande när beställare och utförare etablerar nära relationer. För det första anses situationen kunna resultera i att beställarens uppföljningssystem blir omotiverat underdimensionerade. För det andra anses nära relationer medföra risk för att utföraren underlåter att hålla utföraren ansvarig för dennes beteende och resultat. Kritiken bottnar vidare i att nära personliga relationer mellan de kontrakterande parterna kan få till följd att beställares lyhördhet för politiska institutioner och lagar minskar. Ytterligare ett problem anses vara att beställare kan liera sig med de värderingar och intressen som finns hos utförarens personal snarare än hos de politiska företrädarna.¹³⁸

3.2.5 Uppföljning

Enligt det konventionella perspektivet innefattar kontraktstyrning även att beställaren följer upp de verksamheter som har utkontrakterats. När en tjänst upphandlas åsyftar begreppet uppföljning de aktiviteter som beställaren genomför löpande enligt fasta rutiner, i syfte att granska hur en verksamhet som utkontrakterats utvecklas i relation till de krav och mål som definierats i parternas avtal.¹³⁹ I praktiken kan man skilja på ekonomisk uppföljning och verksamhetsmässig uppföljning. För att försäkra att utföraren levererar god kvalitet är den senare typen av uppföljning viktigast. Den handlar bland annat om att följa upp att utföraren presterar i enlighet med de kvalitetskrav som har ställts i förfrågningsunderlaget och

¹³³ Macaulay, 1963, s. 63ff.

¹³⁴ Fernandez, 2004, s. 28f; Amirkhanyan m.fl., 2007, s. 710.

¹³⁵ Yang m.fl., 2009, s. 697.

¹³⁶ A.a., s. 684.

¹³⁷ A.a., s. 687.

¹³⁸ Fernandez, 2004, s. 148.

¹³⁹ Hagbjer, 2014, s. 14.

som ligger till grund för det avtal som parterna ingår.¹⁴⁰

Uppföljning av utkontrakterade verksamheters kvalitet anses ha flera syften. För det första ger det beställaren möjlighet att kontrollera att utföraren presterar i enlighet med vad som har avtalats, vilket innebär att beställaren kan vidta åtgärder om utföraren agerar opportunistiskt.¹⁴¹ För det andra ger uppföljning beställaren möjlighet att upptäcka och förebygga problem som kan uppstå under kontraktperioden.¹⁴² Slutligen kan beställaren förbättra och anpassa sina framtida kontrakt genom att denne använder sig av erfarenheterna och slutsatserna från uppföljningen.¹⁴³

Författare inom kontrakteringslitteraturen – med utgångspunkt i det konventionella perspektivet – förespråkar att beställaren fokuserar på en bred kategori av uppföljningsområden. Ett vanligt antagande är nämligen att det finns risk för att utföraren optimerar verksamheten på de områden som följs upp, på bekostnad av aspekter som inte granskas. Därför anses det viktigt att uppföljningen inte fokuserar på de kvalitetsaspekter som är förhållandevis lätta att mäta, såsom verksamhetens resurser och arbetsprocesser. Även mer komplexa aspekter, till exempel verksamhetens resultat kvalitet, måste ingå i uppföljningen. Eftersom olika uppföljningsmetoder kan väntas generera olika typer av information förordas dessutom att beställaren kombinerar skilda metoder och att aktiviteterna sker med hög frekvens.¹⁴⁴

I sin enklaste mening kan uppföljning ske genom egenrapportering. Det innebär att utföraren ger beställaren information om verksamheten och de aktiviteter som förekommer. Rapportering har emellertid kritiserats därför att det innebär stora kostnader för utföraren och därför att det tar betydande tid och uppmärksamhet från utförarens operationella uppgifter. Ett annat inneboende problem med rapporteringssystem är att det kan finnas incitament för utföraren att endera framställa sina egna prestationer överdrivet fördelaktigt eller rapportera information strategiskt.

En annan uppföljningsmetod är att beställaren genomför direkta övervakningsbesök. I den engelskspråkiga litteraturen benämns den här typen av uppföljning ibland *police patrols*.¹⁴⁵ Utförarens aktiviteter kan även kontrolleras genom att beställaren utför så kallade observationsstudier. Det innebär att en observatör granskar verksamheten under en längre period – ibland flera dagar. Nackdelen med denna metod är att den är kostsam, varför den sannolikt inte lämpar sig för rutinmässig användning utan snarare i samband med speciella utvecklingsprojekt.¹⁴⁶

Ett alternativ till direkt övervakning och rapportering är att beställaren får information från en tredje part som har incitament att övervaka utförarens aktiviteter.

¹⁴⁰ SOU 2013:12, s. 160.

¹⁴¹ Lambright, 2008, s. 363.

¹⁴² Prager, 1994, s. 179.

¹⁴³ Lambright, 2008, s. 363.

¹⁴⁴ Fernandez, 2004, s. 17.

¹⁴⁵ Kiewiet och McCubbins, 1991, s. 31f.

¹⁴⁶ Bergman och Jordahl, 2014, s. 90.

Exempel på sådana aktörer är personal, brukare eller anhöriga till mottagare av tjänsten. Inom den engelskspråkiga litteraturen benämns denna övervakningsmetod *fire alarm oversight*. En fördel med denna uppföljningsmetod är att den tillåter beställaren att tillgodogöra sig information till en lägre kostnad. En annan fördel är att metoden kan ge beställaren bättre information än vad som är möjligt vid enskilda övervakningsbesök. Eftersom övervakningsbesök ofta sker vid enskilda tillfällen ger de en begränsad insyn i utförarens totala aktiviteter. Det är således sannolikt att beställaren – genom att använda denna metod – inte upptäcker allvarliga försummelser i tjänsteutförandet. Slutligen är det, som beskrivits ovan, svårt att skapa en specifikation som täcker alla tänkbara situationer. Klagomål från individer med inblick i den dagliga verksamheten kan emellertid ge beställaren möjlighet att formulera framtida kontrakt mer tydligt.¹⁴⁷

För att uppföljning av den här typen ska fungera ändamålsenligt krävs att beställaren tillser att det finns formella system som gör det möjligt att fånga upp eventuella klagomål från brukare, anhöriga och personal. Ett mer systematiskt sätt att samla in mottagarnas uppfattning om tjänsten är att använda sig av så kallade brukarundersökningar.¹⁴⁸ Kritiker av det konventionella perspektivet ifrågasätter dock såväl mätandets logik som uppföljningens möjligheter att bidra till förbättringar. Som konstaterats tidigare är ett vanligt antagande att mer formella relationer kan öka incitamenten för opportunism från utförarens sida. Vissa författare, däribland Almqvist och Högberg, har hävdats att formaliserade relationer kan resultera i bristande incitament för innovation.¹⁴⁹ Bryntse har i sin tur varnat för att det finns risk att utföraren suboptimerar verksamheten genom att fokusera på de aspekter som följs upp på bekostnad av de som inte granskas.¹⁵⁰

3.3 Hur förhåller sig perspektiven till varandra

Vissa forskare betraktar det konventionella och relationella perspektivet som alternativa förklaringar, andra ser de teoretiska perspektiven som kompletterande förklaringar.¹⁵¹ Det finns dock en ökad enighet inom forskarvärlden om nyttan av att kombinera olika teoretiska perspektiv för att beskriva och förstå beställares styrning av privata utförare, eftersom förekomsten av *en* styrmekanism inte nödvändigtvis reducerar vikten av en annan. Bryntse har till exempel visat att kontraktstyrning i praktiken karaktäriseras av ett samspel av styrformer med motsatt karaktär i olika faser av kontrakteringsprocessen. Mot bakgrund av det argumenterar Bryntse för att "[...]det är fruktbart att analysera kombinationer av styrelement snarare än grader av dikotomiska dimensioner i styrningen".¹⁵²

Dehoog har i sin tur hävdats att det i realiteten är ovanligt att kontraktering av mer komplexa tjänster går till på det sätt som teorierna i den konventionella litteraturen förutsätter. Vissa element som det konventionella perspektivet lyfter fram kan dock förekomma, men då som en konsekvens av de legala ramarna för en konkurrensutsatt upphandlingsprocess. När tjänsten är komplex kombineras dock den

¹⁴⁷ Kiewiet och McCubbins, 1991, s. 32ff.

¹⁴⁸ Brown m.fl., 2006, s. 328.

¹⁴⁹ Almqvist och Högberg, 2005b, s. 31.

¹⁵⁰ Bryntse, 2014.

¹⁵¹ Leimeister m.fl., 2010; Poppo och Zenger 2002.

¹⁵² Bryntse, 2000, s. 269.

formella styrningen med mer relationsbaserade styrformer.¹⁵³

Som konstaterades i uppsatsens inledningskapitel är kontraktering av äldreomsorg mycket komplex. Därför finns det skäl att tro att kommunala beställare tillämpar kombinatorisk styrning vid kontraktering av äldreomsorg. Kunskapsläget när det gäller hur beställares styrning ser ut, samt hur olika kombinationer av styrformer påverkar privata utförarens resultat, är dock mycket oklart. Av den anledningen är det svårt att formulera några explicita och detaljerade förväntningar kring hur olika kombinationer av styrformer skulle kunna påverka utkontrakterade verksamheters resultat. I stället motiverar kunskapsläget att studien antar en mer explorativ ansats som syftar till att besvara hur de enskilda dimensionerna i beställares styrning påverkar utkontrakterade verksamheters kvalitet.

3.4 Hypoteser

Den teoretiska genomgången har visat att kontrakteringslitteraturen utgår från att hög kvalitet vid utkontrakterade verksamheter är relaterad till beställarens förmåga att formulera avtal. Exakt hur detaljerade avtalen ska vara, samt vilka aspekter som bör regleras, råder det dock delade meningar om. Företrädare för det konventionella perspektivet förordar att varje eventualitet bör detaljregleras, medan författare inom det relationella perspektivet hävdar att detaljerade kontrakt saknar betydelse eller att alltför mycket detaljering kan påverka den utkontrakterade verksamhetens kvalitet negativt. Enligt det senare perspektivet får således kontraktet en underordnad betydelse som styrmedel.

Ett lyckat utfall, där utkontrakterade verksamheter uppnår hög tjänstekvalitet, anses i stället vara beroende av att beställare och utförare samverkar under kontraktperioden. Det innebär att gemensam problemlösning samt frekvent kommunikation är de viktigaste metoderna för att främja hög kvalitet. Kritiker inom det konventionella perspektivet varnar dock för att nära relationer mellan beställare och utförare kan ske på bekostnad av kvaliteten, eftersom det minskar incitamenten för ansvarsutkrävande. Enligt det konventionella perspektivet finns det skäl att tro att variationer när det gäller både uppföljningens bredd och dess intensitet kan påverka utkontrakterade verksamheters kvalitet negativt. Författare inom det relationella perspektivet varnar dock för att formaliserade kontraktrelationer i praktiken kan ha negativa effekter på utkontrakterade verksamheters kvalitet.

Sammanfattningsvis kan man tala om två olika perspektiv som betonar skilda element i beställares styrning som viktiga. Detta väcker givetvis en undran om vilket perspektiv som är det rätta, eller som väger tyngst, när vi vill förklara variationer i utkontrakterade verksamheters kvalitet. Det blir nu studiens uppgift att svara på den frågan genom att testa om de två perspektivens grundantaganden stämmer.

Enligt det konventionella perspektivet förväntas följande tre variabler vara positivt korrelerade med utkontrakterade verksamheters resultat: kontraktets specificitet, uppföljningens omfattning och uppföljningens frekvens. Samtidigt finns det inga skäl inom det konventionella perspektivet att förvänta sig att förekomsten av

¹⁵³ Dehoog, 1990, s. 324.

gemensam problemlösning och frekvent kommunikation har någon betydelse i sammanhanget, möjligen att det kan ha ett negativt samband med utkontrakterade verksamheters kvalitet. För att testa dessa teoretiska antaganden som ryms inom ramen för det konventionella perspektivet har följande tre hypoteser formulerats:

H1: Kontraktets grad av specificitet (X_1) har ett positivt samband med utkontrakterade verksamheters kvalitet (Y).

H2: Uppföljningens omfattning har ett positivt samband med utkontrakterade verksamheters kvalitet (Y).

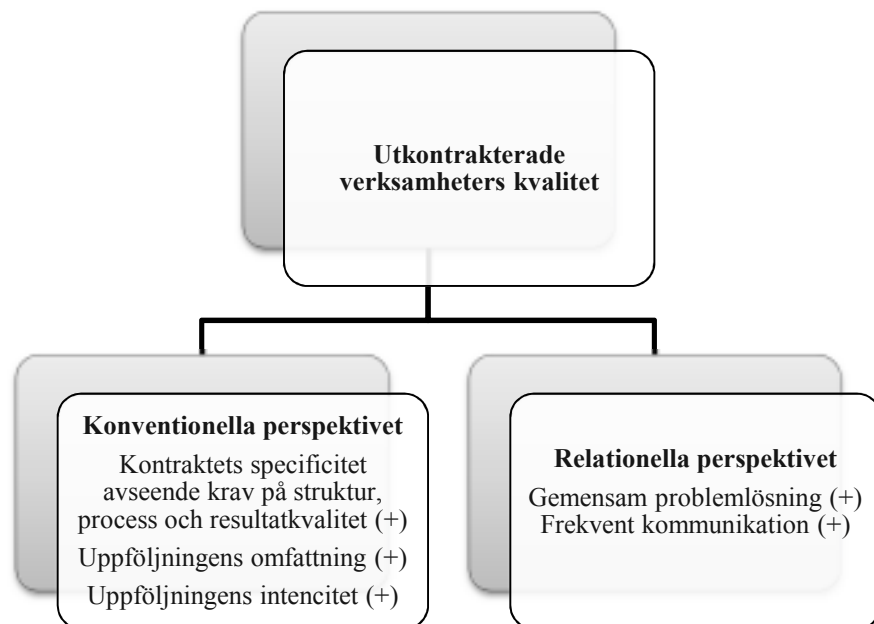
H3: Uppföljningens intensitet har ett positivt samband med utkontrakterade verksamheters kvalitet (Y).

Om däremot det relationella perspektivets antaganden stämmer bör gemensam problemlösning och frekvent kommunikation vara *positivt* korrelerade med utkontrakterade verksamheters resultat. Samtidigt finns ingen anledning att enligt det relationella perspektivet förvänta sig att kontraktets specificitet eller uppföljningens omfattning och frekvens ska ha någon betydelse för utkontrakterade verksamheters kvalitet. För att testa teoretiska antagandena som ryms inom ramen för det relationella perspektivet kommer följande hypoteser att testas:

H5: Gemensam problemlösning har ett positivt samband med utkontrakterade verksamheters kvalitet.

H6: Frekvent kommunikation har ett positivt samband med utkontrakterade verksamheters kvalitet.

Figur 3.1. Konceptuellt och teoretiskt ramverk.



3.5 Kvalitet

Som nämnts tidigare är syftet med denna uppsats att besvara om och hur beställares styrning påverkar utkontrakterade verksamheters kvalitet. Därför är det centralt att beskriva hur begreppet kvalitet kan förstås och mer specifikt vad som åsyftas med kvalitet inom ramen för denna uppsats. Begreppet kvalitet kan härledas till latinets *qualitas* vars innebörd är ”beskaffenhet”.¹⁵⁴ Innebörden är dock betydligt mer omfattande, för att inte säga oklar.¹⁵⁵ Problematiken med att definiera vad som avses med god omsorgskvalitet är bland annat synlig i 3 kap. 3 § SOL där det stadgas att:

Insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. För utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

Det kan konstateras att paragrafens lydelse inte talar om vad som avses med god kvalitet, även om det framgår att omsorgsverksamheter ska eftersträva denna egenskap. Vad som avses framgår inte heller av den proposition som behandlar paragrafens tillkomst. I förarbetena konstateras att innebörden av god kvalitet inom socialtjänsten inte kan ”[...]fastställas på ett entydigt och objektivt sätt”.¹⁵⁶ Det anses bero på att begreppet kvalitet betyder olika saker i olika sammanhang, samtidigt som varje individ har skilda behov och förväntningar, vilket påverkar föreställningen om kvalitetsbegreppet. Trots att propositionen anger att definitionen av begreppet kvalitet är problematiskt framhålls fyra egenskaper som särskilt viktiga inom äldreomsorgen, nämligen ”[...]respekt för den enskildes självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet”.¹⁵⁷ Därutöver betonas att rättssäkerhet, medinflytande, tillgänglighet och kontinuitet är viktiga faktorer för att verksamheten ska generera vad som kan anses vara god kvalitet.¹⁵⁸

Innebörden av begreppet kvalitet har även behandlats av Socialstyrelsen som har till uppgift att utfärda allmänna råd och föreskrifter gällande tillämpningen av socialtjänstlagen.¹⁵⁹ Liksom socialtjänstlagen är Socialstyrelsens föreskrifter som regel öppna för olika tolkningar. Av lydelsen i 2 kap. 1 § SOSFS 2011:9 följer att kvalitet kan förstås som:

[A]tt en verksamhet uppfyller de krav och mål som gäller för verksamheten enligt lagar och andra föreskrifter om hälso- och sjukvård, socialtjänst och stöd och service till vissa funktionshindrade och beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.

¹⁵⁴ Socialstyrelsen, 2013c, s. 24.

¹⁵⁵ Socialstyrelsen, 2013c, s. 24; se vidare Lindgren m.fl., 2012, s. 35, om problematiken med att definiera vad som är god kvalitet.

¹⁵⁶ Proposition 1996/97:124, s. 52.

¹⁵⁷ A.a., s. 53.

¹⁵⁸ A.a., s. 52.

¹⁵⁹ 2001:453 SoL, 11 kap. 1 §.

Lydelsen innebär att kvalitet ses som synonymt med att följa nationella lagar, föreskrifter och beslut. Det ankommer dock på den enskilda kommunen att tolka och implementera föreskrifterna i de egna verksamheterna. Av SOSFS 2011:9 följer vidare att kommunen kan utveckla egna visioner och tillämpa egna standarder givet att dessa inte står i strid med gällande författningar. Sammanfattningsvis kan konstateras att socialtjänstlagen samt Socialstyrelsens föreskrifter speglar att kvalitetsbegreppet inom äldreomsorgen är mångtydigt och svårdefinierat.

Inom den vetenskapliga litteraturen förstås ofta kvalitet bestå av tre dimensioner, som kan kopplas till skilda faser i verksamhetsprocessen, nämligen struktur-, process- och resultat kvalitet. Denna förståelse är i linje med en modell som ursprungligen utvecklades av Avedis Donabedian och den används till exempel av Socialstyrelsen i många skrifter. Enligt Donabedians språkbruk förstås strukturkvalitet referera till de förutsättningar eller resurser som en verksamhet har. Processkvalitet avser hur en verksamhet bedrivs, det vill säga hur omsorgen utförs. Det kan till exempel handla om arbetsmetoder och rutiner av skilda slag. Slutligen beskriver resultat kvalitet omsorgens resultat eller effekter.¹⁶⁰ Tabell 3.1 exemplifierar hur olika kvalitetskriterier indelats enligt denna modell i tidigare forskning samt i de vägledningar och råd som finns för kontraktering av äldreomsorg.

Tabell 3.1 Kvalitetskriterier indelade i struktur-, process- och resultat kvalitet.

Strukturer	Processer	Resultat
<ul style="list-style-type: none"> • Bemanningsgrad • Kompetens • Organisation • Utrustning • Resurser 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetensutveckling • Tillgänglighet • Kontinuitet • Valfrihet • Brukaranpassning • Information/kommunikation • Uppföljning/utvärdering • Säkerhet • Samarbete med beställare • Insyn • Klagomålshantering • Integritet/självbestämmande • Aktivering/rehabilitering 	<ul style="list-style-type: none"> • Trycksår • Fallskador • Upplevd livskvalitet • Tillfredsställelse med tjänsten • Undernäring • Upplevd trygghet • Äldres uppfattning om insatserna, exempelvis maten och personalens bemötande

Noter: Tabellen presenterar en sammanställning av hur olika kvalitetskriterier indelats i Almqvist och Högberg, 2005b, s. 22; Kammarkollegiet, 2012, s. 35; Bryntse, 2014, s. 25f; Lindgren m.fl., 2012, s. 36; Bergman och Jordahl, 2014; SKL, 2012, s. 14; Riksrevisionen, 2008, s. 36. Socialstyrelsen, 2013c, s. 20.

Utöver indelningen i strukturer, processer och resultat är det viktigt att förhålla sig till olika typer av ”kvalitetsnivåer”. Att undvika missförhållanden och vanvård är sannolikt något helt annat än att öka kvaliteten på den sociala omsorgen. Vidare kan konstateras att de äldres upplevelse av kvaliteten förmodligen är relaterat till både deras individuella förväntningar och den faktiska vård och omsorg som de får. Det är därför viktigt att poängtera att man vanligen skiljer mellan brukarupplevd kvalitet och objektiva utfall av vård och omsorg, exempelvis frekvens av

¹⁶⁰ Donabedian, 1966.

fallskador, förekomst av trycksår, undernäring och väntetider.¹⁶¹

Anjou har argumenterat för att kommunala beställares styrning kan fokusera på samtliga kvalitetsdimensioner i utförarens verksamhet. Han menar dock att målet med att styra verksamhetens strukturer och processer, i praktiken är att uppnå goda resultat.¹⁶² Detta resonemang innebär att det är av intressant att studera hur samtliga kvalitetsdimensioner hanteras av kommunala beställare i kontrakteringsprocessens olika faser. På boendenivå är det emellertid särskilt relevant att fastställa om kommunala beställares styrning leder till skillnader i de olika utförarnas resultat kvalitet.

Som visats i tabell 3.1 kan resultat kvalitet åsyfta mycket skilda aspekter inom äldreomsorgen. En central fråga är således om det finns något kvalitetsområde som är viktigare än andra, och om något mått kan ge en bred bild av hur beställares styrning påverkar kvaliteten vid äldreboenden. I flera studier där man försökt identifiera prioriterade kvalitetsområden framträder bilden av att de äldre upplever det som särskilt betydelsefullt att behandlas med värdighet och att personalens bemötande är en av de viktigaste kvalitetsfrågorna.¹⁶³ ”Till ett gott bemötande hör vänlighet, generositet, lyhördhet, empati, uppmärksamhet, tillit, stöd och uppmuntran.”¹⁶⁴ Det innebär även att personalen hör samman de äldres önskemål och tar sig tid att förklara varför vissa insatser sker och andra inte. Därtill kan gott bemötande avse att besked ges i god tid och att avtalade tider hålls.¹⁶⁵ Rapporter från Sveriges patientnämnder visar att merparten av klagomålen inom hälso- och sjukvården gäller dåligt bemötande. Någon motsvarande kartläggning av klagomål inom äldreomsorgen finns inte att tillgå. Trots detta finns skäl att tro att denna kvalitetsdimension är central även inom äldreomsorgen. Flera offentliga utredningar tyder nämligen på att personalens bemötande ofta är bristfälligt på äldreboenden.¹⁶⁶ Samtidigt kan detta mått tjäna som en indikator på hur ett äldreboende fungerar i stort, eftersom ett flertal förutsättningar måste vara uppfyllda för att de anställda ska orka och hinna med ett gott bemötande.

I Värdigt liv i äldreomsorgen, konstateras att bemötandet av äldre påverkas av en rad faktorer i verksamheten, såsom befintliga strukturer, organisation, den fysiska utformningen av boendet, bemanningsnivån, personalens utbildningsbakgrund, möjligheten till fortbildning samt kompetensen hos personal och ledning.¹⁶⁷ Flera av dessa grundläggande förutsättningar är föremål för beställares styrning. Detta talar för att de äldres upplevelse av personalens bemötande är ett centralt mått som kan användas för att bedöma om beställares styrning påverkar vård- och omsorgskvaliteten vid särskilda boenden. Av den anledningen kommer de äldres nöjdhet med personalens bemötande att tjäna som studiens beroende variabel. I kapitel 4 förs en mer ingående diskussion om hur detta mått har operationaliserats.

¹⁶¹ Health Navigator, 2012, s. 13.

¹⁶² Anjou, 2013, s. 33.

¹⁶³ Socialstyrelsen, 2013c, s. 41.

¹⁶⁴ SOU 2008:51, s. 125.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ SOU 1997:51; SOU 2008:51 s. 61f.

¹⁶⁷ SOU 2008:51.

3.6 Sammanfattning

I detta kapitel har studiens teoretiska ramverk beskrivits. Genomgången har visat att det finns två i grunden skilda perspektiv på vad som karaktäriserar framgångsrik kontraktsstyrning: 1) det konventionella perspektivet som betonar specifika kontrakt och uppföljning som viktiga styrmedel samt 2) det relationella perspektivet som förespråkar att beställaren tillämpar gemensam problemlösning och regelbunden kommunikation. Med utgångspunkt i dessa perspektiv formulerades uppsatsens fem forskningshypoteser som handlar om vilka styrformer som påverkar äldreboendens kvalitet positivt. Kapitlet har även visat att begreppet kvalitet är mångtydigt samt redogjort för hur dess innebörd ska tolkas inom ramen för denna framställning.

4 Metodologiska överväganden

4.1 Inledning

I detta kapitel presenteras studiens metodologiska överväganden. Inledningsvis förs en diskussion om hur ett empiriskt fenomen kan beskrivas på olika sätt och vilka val som ligger till grund för denna studies tillvägagångsätt. Därefter beskrivs de statistiska metoder som använts. Kapitlet fortsätter sedan med en redogörelse av hur det empiriska underlaget samlats in. Avslutningsvis sker en diskussion om studiens validitet och reliabilitet.

4.2 Val av metod

4.2.1 *Kvantitativ forskningsmetod och deduktivt angreppssätt*

Det metodologiska angreppssättet i vetenskapliga studier styrs normalt sett av vilken problemformulering eller forskningsfråga som är av intresse samt forskarens föreställningsramar om verkligheten och om vad som är vetenskaplig kunskap.¹⁶⁸ Syftet med denna studie är att kartlägga hur kontraktsstyrning tillämpas av svenska beställare och att undersöka om styrning påverkar kvaliteten vid utkontrakterade verksamheter. För att fullborda studiens syfte bedömdes det vara lämpligt att tillämpa så kallad tvärsnittsdesign. Det innebär att kvantifierbara data har insamlats vid en viss tidpunkt, från många analysenheter.¹⁶⁹

För att analysera data användes kvantitativ metod. Det innebär att data redovisas deskriptivt i statistisk form samt att analysen sker med utgångspunkt i ett antal testbara hypoteser. Fördelen med kvantitativ metod är att man kan mäta och redovisa sammanfattande beskrivningar av stort antal observationer. Samtidigt möjliggör angreppssättet att resultaten från *en* studie kan överföras på en hel population.¹⁷⁰ Den valda metoden innebär således att det blir möjligt att uttala sig om hur kvaliteten vid utkontrakterade boenden varierar med beställares kontraktsstyrning, inte bara i den grupp kommuner som besvarat enkäten utan i Sveriges samtliga kommuner.

När ett statistiskt samband ska generaliseras till en underliggande population talar man alltid i termer av sannolikheter. Vanligen utgår man från nollhypotesen att slumpen regerar, det vill säga att samband saknas i populationen. Nollhypotesen ställs sedan mot en hypotes som säger att ett samband existerar. Testet innebär att nollhypotesen prövas genom att man beräknar sannolikheten för att slumpen ska ha orsakat ett samband i urvalet, trots att det inte finns några samband i populationen.¹⁷¹ I denna uppsats används den förhållandevis höga signifikans nivån 10 procent, vilket innebär att det anses acceptabelt att stickproven visar ett samband,

¹⁶⁸ Lindgren, 2010.

¹⁶⁹ Bryman och Bell, 2005 s. 65.

¹⁷⁰ Djurfeldt m.fl., 2010, s. 101.

¹⁷¹ A.a., s. 183.

trots att ett sådant inte existerar i 10 fall av 100.¹⁷²

De hypoteser som testas i uppsatsen liksom operationaliseringen av därtill hörande begrepp baseras på härledningar från det konventionella och det relationella perspektivet samt tidigare empirisk forskning och ett antal vägledningar som getts ut för området kontraktsstyrning av äldreomsorg på entreprenad. Då undersökningen tar sin utgångspunkt i etablerade vetenskapliga teorier med syftet att underkasta dessa utsagor en empirisk prövning kan studien beskrivas vara av deduktiv natur.¹⁷³

4.2.2 *Studiens statistiska test och mått*

Tillvägagångssättet för att uppnå studiens syfte är som beskrivits att tillämpa statistisk metod. Något bör således sägas om de statistiska test och mått som används i uppsatsen. Initialt genomförs en deskriptiv analys, i vilken fördelningarna för studiens beroende och oberoende variabler redogörs. Syftet med denna analys är tvådelat. För det första besvaras forskningsfrågan: hur styr kommunala beställare privata utförare av äldreomsorg. För det andra tydliggör den deskriptiva statistiken vilka förutsättningar som finns inför den fortsatta analysen. Den deskriptiva analysen visar fördelningarna för studiens beroende- och oberoendevariabler. För att kartlägga hur beställare tillämpat kontraktsstyrning skedde en enkätundersökning. Den deskriptiva analysen redogör för hur beställarnas svar fördelar sig på enkätfrågornas svarsalternativ. Frekvenserna redovisas som procent respektive absoluta antal. De enskilda frågorna kombineras sedermera till additiva index som utgör studiens oberoende variabler. Den deskriptiva analysen visar även distributionen för dessa. De variabler som ingår i uppsatsen har varierade skalor och skalsteg.

Flera av de frågor som ingår i studiens index är i praktiken ordinalskalor. Normalt analyseras den typen av variabler med icke-parametrisk statistik. Variabler på ordinalskalenivå säger nämligen inte något om avstånden mellan olika kategorier av svar utan beskriver endast deras rangordning. Det sagda innebär att parametriska test samt deskriptiva mått som medelvärden och standardavvikelser inte är lämpliga att använda. Som sig bör redogör istället den deskriptiva analysen för variablernas distribution genom att medianen kvartilavståndet samt minimum och maximum redovisas.¹⁷⁴ Den deskriptiva analysen avslutas med en bivariat analys, som syftar till att åskådliggöra för läsaren hur de oberoende variablerna förhåller sig till varandra.

Därefter följer en bivariat analys som visar vilka samband som finns mellan studiens oberoende variabler och den beroende variabeln kvalitet vid utkontrakterade boenden. För att beskriva styrkan i sambanden mellan enskilda variabler används Spearman's rank korrelation (ρ) som är den icke-parametriska motsvarigheten till Pearson's korrelations koefficient (R). Spearman's rank korrelation bygger på

¹⁷² Djurfeldt m.fl., 2010, s. 183; Bryman, 2007 s. 243. Enligt en vedertagen konvention inom samhällsvetenskapen betraktas 5 procent som en övre gräns för hur stor roll slumpen kan tillåtas spela. Mot bakgrund av det sagda kan kritiker ha invändningar mot den valda signifikansnivån. Tillgångssättet motiveras dock av att p-värdet är känsligt för antalet observationer. Då antalet observationer är mycket få in denna studie kan ett observerat p-värde om 0,10 betraktas som högt.

¹⁷³ Bryman och Bell, 2005, s. 23.

¹⁷⁴ Svensson, 2001, s. 47f.

att de ursprungliga värdena omvandlas till ranger inför vidare beräkningar. För att underlätta läsningen av det kommande analyskapitlet finns anledning att översiktligt beskriva grunderna för det använda sambandsmättet. En vanligt förekommande rapport inkluderar korrelationskoefficienten r eller ρ som beskriver associationen mellan två variabler. Korrelationskoefficienten kan löpa från -1 , vilket beskrivet ett perfekt negativt samband, till $+1$, som innebär att det finns ett perfekt positivt samband. Ett värde om 0 indikerar att det inte finns något linjärt samband. Vad som är viktigt att poängtera är att det alltså kan finnas ett starkt icke-linjärt samband. I denna uppsats tillämpas tre allmänt vedertagna korrelationsnivåer i analysen: 1) $r < 0,30$ tolkas som en svag korrelation, 2) $0,30 < r < 0,70$ bedöms som en moderat korrelation och 3) $r > 0,70$ indikerar en stark korrelation.

Problemet med bivariata analyser är att de kan dölja skensamband och interaktionseffekter. Enligt Aneshensel finns två typer av skensamband: spuriösa och redundanta. Spuriösa skensamband beror på att en oberoende variabel orsakar variationer i två andra variabler som identifierats som beroende och oberoende i en undersökning. Redundans innebär i stället att man observerar ett samband mellan två variabler och felaktigt tolkar detta som att den ena variabeln påverkar Y , när sambandet i själva verket beror på att den aktuella variabeln samvarierar med en annan variabel som påverkar Y .¹⁷⁵ Interaktionseffekter innebär att en oberoende variabels effekt på den beroende variabeln påverkas av en annan variabels värde.¹⁷⁶ För att undvika dessa problem krävs multivariata regressionsanalyser som gör det möjligt att studera vilka effekter som en oberoende variabel har när andra faktorer hålls konstanta.

När man undersöker multivariata samband tillämpas ofta så kallad linjär regressionsanalys. Tillvägagångssättet kräver emellertid att vissa förutsättningar är uppfyllda såsom att sambandet är linjärt, att antagandet om homoskedasticitet är uppfyllt och att residualerna åtminstone kan approximeras vara normalfördelade.¹⁷⁷ I syfte att studera variablernas distribution genomfördes inledningsvis en deskriptiv analys. Den deskriptiva analysen visade att variablerna generellt sett inte var normalfördelade utan skeva. För att fastställa detta genomfördes ett Kolmogorove-Smirnove goodness-of-fit test som bekräftade att fler av variablerna inte var normalfördelade. Ett alternativt tillvägagångssätt när de grundläggande förutsättningarna för linjär regressionsanalys inte är uppfyllda är att använda logistisk regression eller variabel transformationer. Eftersom antalet observationer i denna studie är få skulle emellertid multipel regressionsanalys kräva att det interna bortfallet elimineras. Den enklaste metoden för att komplettera ofullständig data är så medelvärdesimputation. Det innebär att värden som saknas ersätts med medelvärdet för de individer som har information på variabeln i fråga.¹⁷⁸ Nackdelen med det tillvägagångssättet är att det kan producera koefficienter som är biased, missvisande statistisk styrka och inkorrekta slutsatser.¹⁷⁹ Även om man bortser från dessa problem och eliminerar bortfallet, kvarstår problematiken med att antalet observationer underskrider vedertagna normer för hur stort ett stickprov bör vara

¹⁷⁵ Aneshensel, 2002, s. 72ff

¹⁷⁶ Edling och Hedström, 2003, s. 149.

¹⁷⁷ Svensson, 2001, s. 47f.

¹⁷⁸ Reuterberg, 2001, s. 177.

¹⁷⁹ Acock, 2005, s. 1012.

för att tillämpa multipel regression.¹⁸⁰ Av dessa skäl sker ingen multivariat analys i uppsatsen. I stället analyseras endast de bivariata sambanden. Läsaren bör dock vara medveten om de begränsningar som följer det valda tillvägagångsättet.

4.3 Uppsatsens genomförande

4.3.1 Val av empiriskt perspektiv

Valet av analysnivå i denna studie är individuella kontraktrelationer och den styrning som sker inom ramen för dessa. Analysobjekten har varit beställartjänstemännens perspektiv på styrningen.

Valet är inte självklart, eftersom kontraktstyrning i praktiken kan liknas vid nätverksstyrning, där styrningens utformning och utfall formas i ett samspel mellan olika aktörer, såsom politiker, tjänstemän och utförare.¹⁸¹ Det primära intresset har dock varit att beskriva hur beställartjänstemännens styrning påverkar utfallet vid utkontrakterade verksamheter. Härvid ansågs det motiverat att fokusera studien på tjänstemännens perception av styrningen. Den främsta anledningen till att insamlade data är baserade på beställarnas beskrivning av rådande förhållanden, snarare än på direkta observationer, är att det befanns vara mycket tidskrävande att samla in objektiva data. Att använda perceptuell data ansågs vidare som motiverat eftersom ett flertal studier visat att självrapporterade data kan ge valida indikatorer av organisatoriska egenskaper.¹⁸² Därtill ska nämnas att många tidigare studier av beställares kontraktstyrning har tillämpat denna metodik.¹⁸³ Läsaren bör dock vara uppmärksam på att detta tillvägagångsätt i viss mån ger en förklarad bild av verkligheten, samtidigt som det finns en viss risk för att studien ger en alltför konfliktfri bild av styrningens förutsättningar.

4.3.2 Data

Denna studie bygger på data om kommunala beställares kontraktstyrning som insamlades via en enkätstudie samt sekundärdata från Socialstyrelsen som mäter äldreboendenas kvalitet på enhetsnivå.

Den datakälla som har använts för att mäta kvaliteten vid äldreboendena är Socialstyrelsens rikstäckande undersökning som gäller äldres uppfattning om kvaliteten i vården och omsorgen 2013. Det är en totalundersökning som baseras på postenkäter till äldre som bor i särskilt boende enligt kommunernas rapportering till Socialstyrelsen. Enkätutskick och insamling av svar administrerades av Institutet för kvalitetsindikatorer AB (Indikator). Undersökningen genomfördes från slutet av april till mitten av juni månad, det vill säga ungefär under samma tidsperiod som data om beställares kontraktstyrning samlades in. Undersökningen har förhållandevis stort bortfall. Totalt riktades enkäten till en målpopulation om 70 376 personer, varav 39 919 valde att besvara enkäten. Det innebär att svarsfrekvensen bland de äldre endast var 57 procent. Storleken i bortfallet inom kommunerna varierar från 25 procent till 65 procent. I några kommuner kan det dessutom

¹⁸⁰ Se vidare Tabachnick och Fidell, 2007, s. 123, baserat på deras formel för att beräkna stickprovsstorlek bör $N > 50 + 8m$, där m är antalet oberoende variabler.

¹⁸¹ Kastberg och Mattisson, 2013; Bryntse, 2004, s. 80 fff.

¹⁸² Lincoln och Zeitz, 1980; Moynihan och Pandey, 2005.

¹⁸³ Brown och Potoski, 2003a, 2003b; Fernandez, 2004; Yang m.fl., 2009.

förkomma ett visst bortfall i urvalsramen.¹⁸⁴ Statistiken som denna uppsats bygger på omfattar enheter där minst 7 svar har lämnats.

Som beskrevs i teorikapitlet kommer äldreboendenas kvalitet att mätas med de äldres svar på frågan om hur nöjda de är med personalens bemötande. Socialstyrelsens enkät behandlar i praktiken 12 frågeområden som berör: delaktighet och inflytande; arbetets utförande; trygghet; bemötande; information; boendemiljö; mat och måltidsmiljö; sociala aktiviteter och utevistelse; tillgänglig vård och omsorg; sammantagen bedömning om vården och omsorgen samt de anhörigas uppfattning.¹⁸⁵ Varför just frågan om de äldres uppfattning om personalens bemötande har valts som studiens oberoende variabel motiveras i teorikapitlet.

4.3.3 *Urval*

Som beskrevs i avsnittet ovan insamlades data om de kommunala beställarnas kontraktstyrning genom att en enkät skickades ut till Sveriges kommuner med särskilt boende på entreprenad. Att finna en lämplig urvalsram visade sig vara svårt då den reguljära statistik som Socialstyrelsen presenterar är uppdelad på kommunal och enskild regi men utan åtskillnad mellan vinstdrivande och ickevinstdrivande företag. I statistiken redovisas inte heller om de enskilda utförarna tillhandahåller enstaka platser till kommunen, om boendena upphandlas genom entreprenadupphandling enligt LOU eller ackrediteras. Kunskapen om entreprenadmodellens omfattning är därför tämligen begränsad.¹⁸⁶ Urvalsramen för denna studie bestämdes med ledning av de data som redovisas i Äldreguiden 2012. Valet motiveras av att detta rekommenderades av SKL, Socialstyrelsen och Konkurrensverket. Av totalt 321 kommuner och stadsdelar deltog 316 i undersökningen som ligger till grund för Äldreguiden 2012. Urvalsramen torde således ha tämligen god täckning. Liksom all annan statistik redogör Äldreguiden endast för om enheterna bedrivs av enskilda eller kommunala utförare. När alla kommuner som hade enskilda utförare räknats samman uppgick antalet till 106 kommuner.

För att fastställa vilka kommuner som tillämpade just entreprenadupphandling av särskilt boende kontaktades – via telefon – näst intill samtliga kommuner som enligt Äldreguiden använde enskilda utförare. Efter telefonkontakt visade det sig att 81 kommuner tillämpade entreprenadmodellen. De övriga hade återfört verksamheten i privat regi, övergått till att använda LOV eller tillämpade ackrediteringssystem. I några fall upphandlades endast enskilda platser. Eftersom dessa kommuner uteslöts från urvalet skickades totalt 81 mailenkäter ut den 12 april 2013. Undersökningen skedde i samverkan med Kommunforskning i Västsverige (KFi) som administrerade utskicket. Enkäten skickades till de personer i kommunen som i samtal med företrädare i kommunen hade identifierats som mest lämpliga att besvara enkäten. Tyvärr var det inte möjligt att kontakta samtliga av de rekommenderade respondenterna personligen. Därför ombads den kontaktade respondenten att besvara enkäten, alternativt distribuera undersökningen till den person som de ansåg mest kvalificerad. Respondenterna uppmuntrades även att besvara enkäten i samråd med kollegor om detta ansågs lämpligt.

¹⁸⁴ Socialstyrelsen, 2013d.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Socialstyrelsen, 2012, s. 22; Szebehely, 2011, s. 223.

I enkäten ombads respondenten att välja ut ett av kommunens privata äldreboenden och besvara samtliga frågor i relation till det. Syftet med att låta respondenterna själva välja boendet var att öka svarsfrekvensen. I samtalen med kommunerna framkom nämligen att vissa respondenter bedömde att deras kunskap om kommunens styrning av vissa boenden var mindre utvecklad än andra, eftersom ansvaret för boendena var uppdelat på fler beställare i kommunen. Det fria valet skedde dock med förbehållet att kontraktperioden för det aktuella boendet skulle ha löpt minst ett år. Avgränsningen motiverades av att flera av frågorna i enkäten berörde aspekter som skulle vara svåra att besvara om inte kontraktperioden löpt en viss tid.

4.3.4 Enkäten

Frågeinstrumentet som användes i denna studie var tre sidor långt och inkluderade några bakgrundsfrågor om kontraktet samt tio frågor om hur kommunen styrtt utföraren under kontraktperioden. Frågeområdena handlade om kontraktets specificitet, förekomsten av gemensam problemlösning och kommunikation mellan beställare och utförare samt kommunens uppföljningsarbete. Nästan alla frågor hade svarsalternativ som byggde på kryssfrågor eller på att man tog ställning till ett påstående på en femgradig skala. Ett viktigt metodologiskt övervägande var om "Vet ej" skulle finnas som ett svarsalternativ. Då det ansågs finnas risk för att de svarande i vilket fall skulle hoppa över sådana frågor som de inte hade kunskap om, bedömdes det vara bättre att fastställa om detta berodde på ovetskap eller någon annan omständighet. Således kom svarsalternativet "Vet ej" att inkluderas som ett svarsalternativ för samtliga frågor. Enkäten i sin helhet finns som bilaga i slutet av uppsatsen.

Frågeområdena i enkäten baserades på härledningar från den teoretiska litteraturen om kontraktstyrning. Eftersom det inte fanns något komplett frågebatteri som testats för att mäta kontraktstyrning specifikt inom äldreomsorgen, utformades enkätens frågor med ledning av tidigare studier samt de vägledningar och råd som behandlar hur beställare kan och bör agera i syfte att öka kvaliteten vid utkontrakterade äldreboenden. Viktiga inspirationskällor för formulärets innehåll var ett frågeformulär som tidigare använts av Riksrevisionen i rapporten "*Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg*", Kammarkollegiets "*Vägledning: Avtalsuppföljning av vård och omsorg*" och slutligen Socialstyrelsens rapport "*Ställa krav på kvalitet och följa upp – en vägledning för upphandling av vård och omsorg för äldre*". Allmänna råd om enkätkonstruktion hämtades från boken *Enkäten i praktiken* av Göran Eljertson samt boken *Från datainsamling till rapport* av Karin Dahlström.

Vid konstruktionen av enkäten lades stor vikt vid att frågorna skulle vara formulerade så neutralt, tydligt och enkelt som möjligt. Under våren 2013 testades en preliminär enkätversion på en respondent i den tilltänkta målgruppen. Resultatet blev att enkäten bedömdes fungera och att de tilltänkta respondenterna skulle ha kunskap om de frågor som ställdes. Några frågor ströks och vissa formuleringar förtydligades. Innan enkäten skickades ut kontaktades dessutom så gott som samtliga respondenter per telefon för att fastställa hur dem såg på enkäten och sin möjlighet att besvara frågorna. Svaret från de flesta var att de bedömde att de kunde besvara frågorna och att enkäten var lagom lång.

4.3.5 Utskick, svarsfrekvens och bortfall

Tillvägagångssättet i denna studie var att använda mailadresser för distribution av enkäten. Det första utskicket av enkäten sändes ut den 12 april 2013 tillsammans med ett följebrev som förklarade studiens syfte. Därefter skickades två påminnelser med två veckors mellanrum. De flesta av dem som svarade gjorde det inom ramen för den första svarsperioden. Av de kommuner som fick enkäten inkom svar från 55 kommuner, vilket innebar att svarsfrekvensen var 67,9 procent och det externa bortfallet 32,1 procent. Av de svar som inkom var emellertid två av karaktären att inte någon eller endast fåtal frågor hade besvarats. Ytterligare tio enkäter kunde inte användas med anledning av att det boende som kommunen valt inte deltagit i Socialstyrelsens undersökning eller att färre än sju boende lämnat svar i undersökningen. Således saknades uppgifter om den beroende variabeln för dessa verksamheter.

Vid analys av kvantitativ data är det interna och externa bortfallet alltid ett potentiellt hot mot studiens generaliserbarhet, eftersom det är svårt att veta om de individer som utgör bortfallet skiljer sig från dem som svarat. Därför har en rad metoder tillämpats, dels för att kompensera för problemet, dels för att kontrollera i vad mån bortfallet har snedvridit resultatet. En strategi för att minska det externa bortfallet var som ovan nämnts att skicka ut påminnelser. För att fastställa att det externa bortfallet inte orsakat problem med bias i undersökningen genomfördes en gedigen bortfallsanalys. Det skedde bland annat genom att svaren från dem som inkom med enkäten i det första utskicket jämfördes med dem som inkom med svar först efter den andra och tredje påminnelsen. Vidare undersöktes om det fanns en signifikant skillnad i vård- och omsorgskvaliteten på kommunnivå i de kommuner som valt att besvara enkäten och de kommuner som valt att inte besvara enkäten. Bortfallsanalysen skedde med tvåsidiga t-test. Testerna visade inte på några signifikanta skillnader beträffande hur tidiga och sena respondenter tillämpar kontraktsstyrning. Analysen visade inte heller att det fanns några signifikanta skillnader beträffande den beroendevariabeln kvalitet när det gällde svarande och icke svarande kommuner. Mot bakgrund av det sagda finns orsak att tro att bortfallet inte skapar en bias. Undersökningen bör således vara representativ även för de kommuner som valt att inte delta i studien.

4.4 Studiens validitet

Forskning handlar om att skapa giltiga utsagor och resultat. En ständigt närvarande och viktig fråga är således hur det förhåller sig med studiens vetenskapliga validitet. Begreppet validitet är i praktiken ett samlingsbegrepp som åsyftar olika sätt att bedöma om studien är giltig och relevant för de frågor som forskaren företagit sig att besvara. I den samhällsvetenskapliga litteraturen förekommer en mängd beteckningar för olika typer av validitet.¹⁸⁷ Begreppet används dessutom på skilda sätt vid studier med kvantitativ respektive kvalitativ inriktning.¹⁸⁸ Vid kvantitativ forskning är studiens begreppsvaliditet, interna validitet och externa validitet särskilt relevant.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Esaiasson m.fl., 2007, s. 63.

¹⁸⁸ Ejlertsson, 2005, s. 101.

¹⁸⁹ Lindgren, 2010, s. 53.

God begreppsvaliditet innebär att de mått eller de operationella indikatorer som används överensstämmer med studiens teoretiska definitioner.¹⁹⁰ Av naturliga skäl krävs det mer av forskaren om denne vill motivera en översättning av ett teoretiskt begrepp som har en hög abstraktionsnivå. Inledningsvis måste författaren bryta ner begreppet i mätbara underkategorier. Detta sker genom att forskaren väljer ett antal exempel som karaktäriserar begreppet ifråga. Forskaren behöver sedan motivera varför dessa ska anses vara särskilt relevanta att studera för att få en god förståelse av begreppet och för att uppnå studiens ursprungliga målsättning. Nästa kritiska moment för forskaren är att försäkra sig om att det empiriska material som används speglar de underkategorier som tidigare valts.¹⁹¹ Processen från teoretisk definition till operationell indikator innebär dessutom alltid ett värderande ställningstagande där man fokuserar på vissa saker på bekostnad av andra.¹⁹²

Den största utmaningen vid författandet av denna uppsats har således varit att fastställa vilka indikatorer som bäst fångar de teoretiska dimensionerna som denna uppsats avser att spegla. Ett flertal vedertagna tillvägagångssätt har därför använts för att öka studiens begreppsvaliditet. En strategi som tillämpats är att fler av studiens operationaliseringar av de olika dimensionerna i beställares kontraktsstyrning har kopierats eller härletts från tidigare vetenskapliga framställningar. Uppsatsen är således av kumulativ karaktär, och ett flertal av de operationaliseringar som används torde sedan tidigare vara väl granskade av vetenskapssamhället. Ytterligare ett tillvägagångssätt som använts är att en utomstående som är insatt i den aktuella problematiken har fått uttala sig om studiens operationaliseringar. Detta skedde i samband med att studiens frågeformulär testades i den tidigare nämnda pilotstudien.¹⁹³

När det gäller operationaliseringen av studiens beroende variabel används, vilket har beskrivits tidigare, en indikator som konstruerats inom ramen för Socialstyrelsens rikstäckande undersökning som gäller äldres uppfattning om kvaliteten i vården och omsorgen 2013. Enligt Socialstyrelsen har såväl de äldres uppfattning om vad som är väsentligt i omsorgen som kommunernas ansvar för omsorgen, varit vägledande för vilka aspekter och indikatorer som granskas inom ramen för deras undersökning. Processen med att konstruera indikatorer har vidare skett i dialog med organisatoriska företrädare som representerar professioner, anhöriga, brukare och vårdföretagare. Dessutom har en forskargrupp medverkat i processen. Mot denna bakgrund framstår det som att indikatorn som används i denna studie bör ha hög relevans för att mäta vård- och omsorgskvalitet vid särskilda boenden. Det är dock viktigt att poängtera att indikatorer endast kan ge en begränsad bild av verksamheternas kvalitet. Många kvalitetsaspekter är nämligen inte möjliga att mäta.¹⁹⁴

Inbyggt i studiens syfte ligger ett antagande om att man kan påvisa om samband finns – och i så fall vilka – mellan kommunala aktörers kontraktsstyrning och den

¹⁹⁰ Esaiasson m.fl., 2007, s. 63.

¹⁹¹ Yin, 2003, s. 56.

¹⁹² Socialstyrelsen 2013c; Lindgren m.fl., 2012, s. 62.

¹⁹³ Se vidare Esaiasson m.fl., 2007, s. 66f, om hur ovan nämnda tillvägagångssätt är exempel på hur man kan öka studiers begreppsvaliditet.

¹⁹⁴ Socialstyrelsen, 2013d. Lindgren m.fl., 2012, s. 63.

kvalitet som uppnås vid utkontrakterade verksamheter. Mot bakgrund av detta anspråk finns orsak att redogöra för hur det förhåller sig med studiens interna validitet. Begreppet intern validitet refererar bland annat till frågan om huruvida de samband som undersöks har de kausala riktningar som stipuleras i undersökningen.¹⁹⁵ I praktiken krävs experimentella studier för att det ska vara möjligt att påvisa kausala samband. Inom samhällsvetenskapliga ämnen är det emellertid sällan möjligt.¹⁹⁶

Ett tillvägagångsätt som hade varit att föredra i detta sammanhang är en studie av longitudinell karaktär. Den typen av studier gör det nämligen möjligt att analysera den tidsmässiga relationen mellan olika variabler, vilket i sin tur innebär att man kan uttala sig om orsaksförhållandena med större säkerhet.¹⁹⁷ Ytterligare ett problem med tvärsnittsstudier är risken för att påvisade samband i praktiken är snedvridna på grund av utelämnade variabler.¹⁹⁸ Av den anledningen anses det vanligen viktigt att så långt som möjligt kontrollera för tänkbara determinanter samtidigt som hänsyn tas till kända bakomliggande faktorer. Som tidigare konstaterats har det inte varit möjligt att kontrollera för kända variabler som kan tänkas påverka äldres uppfattning om vården.

Trots detta problem stärker fler faktorer antagandet om att denna studie har god intern validitet. För det första tycks det vara rimligt att anta att tidsföljden mellan den beroendevariabeln och de oberoendevariablerna är såsom uppsatsen stipulerar. Som beskrivits tidigare föregås alltid en kontraktsrelation av att beställare och utförare upprättar ett kontrakt. Avtalet sätter sedan ramarna för parternas relation. Såväl beställares uppföljning som parternas interaktion under kontraktsperioden är således i hög grad fördefinierat i avtalet. Detta tycks gälla fränsett vissa uppföljningsaktiviteter, såsom besök i verksamheterna, vilka anpassas och genomförs oftare givet att problem uppstår i verksamheten. Eventuella negativa samband mellan beställares uppföljning och utkontrakterade boendens kvalitet kan således bli förstärkta. Ett andra skäl till att studien kan anses ha hög validitet är att det finns en överensstämmelse med denna studies resultat och de teoretiska antagande om vilka mekanismer som ligger bakom det observerade sambandet. Sammantaget är ovan nämnda faktorer en indikator på att studien har hög intern validitet.¹⁹⁹

Slutligen finns orsak att diskutera studiens externa validitet. Med extern validitet åsyftas möjligheten att generalisera studiens resultat till att gälla en större population eller i en alternativ kontext.²⁰⁰ Eftersom denna studies urval i viss mån kan likställas med en totalundersökning, och därför att studien har relativt hög svarsfrekvens, bör studiens resultat kunna anses som generaliserbart åtminstone för den studerade populationen. Huruvida resultaten är generaliserbara för andra typer av kommunal eller offentlig verksamhet är emellertid svårare att bedöma. Studiens resultat kan möjligen generaliseras till kontraktering av liknande typer av tjänster såsom hemtjänst och servicehus på entreprenad. Eftersom den beroendevariabeln

¹⁹⁵ Bryman, 2008, s. 29.

¹⁹⁶ Olsson och Sörensen, 2007, s. 159.

¹⁹⁷ Bryman, 2002, s. 62.

¹⁹⁸ Gustafsson, 2008, s. 1ff.

¹⁹⁹ Se Olsson och Sörensen, 2007, s. 159, om att bedöma samband och kausalitet.

²⁰⁰ A.a., s. 64.

avser att fånga omsorgskvaliteten vid äldreboenden behövs emellertid fortsatta studier av i vad mån kontraktsstyrning kan påverka kvaliteten i andra typer av verksamheter.

4.5 Reliabilitet

Begreppet reliabilitet åsyftar en studies entydighet och tillförlitlighet.²⁰¹ Kvantitativ forskning tar sin utgångspunkt i föreställningen att upprepade mätningar av ett fenomen kommer att generera samma resultat givet att studien utgår från en reliabel metod. Hög reliabilitet likställs ofta med att studien är reproducerbar och att förekomsten av osystematiska fel är låg. I praktiken kan bedömningen av huruvida ett mått eller ett koncept är reliabelt ske med hänsyn till tre faktorer. För det första ska måttet vara stabilt sett över tid, i den meningen att uppmätta värden för en grupp av respondenter inte fluktuerar från ett tillfälle till ett annat. För det andra kan man tala om interbedömarreliabilitet. Termen åsyftar bland annat att kodning av data och kategorisering av variabler inte är föremål för forskarens subjektiva bedömning och att de metoder som används för insamling och registrering av data är konsekventa. För det tredje ska det finnas en samstämmighet mellan indikatorer som syftar till att mäta samma sak. Det sistnämnda kriteriet benämns ibland internreliabilitet.²⁰²

I relation till konceptet stabilitet finns det orsak att uppmärksamma läsaren på att ett den indikator som har används för att mäta studiens oberoende variabel – kvalitet vid privata boenden – bygger på en brukarenkät som genomförts av Socialstyrelsen. Kritiker menar att den typen av undersökningar är behäftade med problemet att de äldres uppfattning av vården kan variera från dag till annan, beroende på hur det senaste mötet med vårdpersonalen såg ut.²⁰³ De som förespråkar användningen av brukarundersökningar argumenterar dock för att dessa möjliggör studier av mjuka och subjektiva värden som annars skulle vara svåra att observera.²⁰⁴ Detta argument motiverar att den valda indikatorn används inom ramen för denna studie. Valet motiveras vidare av att det inte finns några objektiva mått på boendens resultat kvalitet som redovisas på enhetsnivå.

När det gäller konceptet interbedömarreliabilitet bör påpekas att kritiker har hävdade att enkätstudier alltid kommer att behäftas med problemet att de personer som har till uppgift att registrera och rapportera data kan tolka innebörden av en indikator olika.²⁰⁵ I de publikationer som Socialstyrelsen har publicerat framgår att den här typen av felkällor kan förekomma, hur omfattande problemet är går dock inte att bedöma för en utomstående.²⁰⁶ Ovan nämns några aspekter som kan påverka studiens reliabilitet negativt.

Det finns dock flera skäl till att denna studie kan bedömas ha hög reliabilitet. Till exempel har ett flertal frågor använts för att skapa ett aggregerat mått på de oberoende variablerna som används i studien. En fördel med det tillvägagångssättet

²⁰¹ Eneroth, 1984, s. 24.

²⁰² Bryman, 2008, s. 169.

²⁰³ Lindgren m.fl., 2012, s. 64.

²⁰⁴ Jordahl och Bergman, 2014, s. 88.

²⁰⁵ Lindgren m.fl., 2012, s. 65.

²⁰⁶ Socialstyrelsen, 2013d.

anses vara att det minskar förekomsten av mätfel. Vid enkätstudier finns alltid risk för att respondenterna missförstår en fråga, att de läser fel eller att de besvarar enkäten ogenomtänkt eller slentrianmässigt. Ytterligare en risk är att materialet kodas felaktigt. Om man ställer tillräckligt många frågor om samma företeelse kan mätfelen i viss utsträckning ta ut varandra. Tillvägagångssättet med upprepade frågor om en och samma företeelse innebär således att man kan skapa en likartad effekt som vid upprepade stickprov.²⁰⁷

Det ideala tillvägagångssättet hade varit att skapa indexen genom faktoranalys. Enligt vedertagna standarder bör dock faktoranalys inte tillämpas vid små stickprov.²⁰⁸ Av denna anledning skapades i stället indexen genom att de frågor som berörde samma dimension i beställares kontraktstyrning adderades. För att testa den interna reliabiliteten i de index som skapats användes Cronbachs alfa som mäter de ingående variabelernas korrelation. Hög korrelation mellan variablerna i ett index indikerar att de mäter en gemensam underliggande dimension. Värdet på Cronbachs alpha kan variera mellan 0 och 1, och bör vara 0,6 eller högre för att godtagbar intern reliabilitet ska anses föreligga vid explorativa studier som denna.²⁰⁹ Samtliga index som används i uppsatsen utom kommunikationens frekvens uppfyller det kriteriet.

Slutligen bör nämnas att tillförlitligheten i en studie av naturliga skäl även är beroende av studiens bortfall. Tidigare konstaterades att flera åtgärder har vidtagits för att säkerställa att studiens resultat inte är snedvridet på grund av problemet med bortfall. Det finns dock orsak att uppmärksamma läsaren på att bortfallet troligen är skevt i den meningen att de som deltagit i Socialstyrelsens brukarundersökning med stor sannolikhet är friskare än de som inte besvarade enkäten. Ytterligare en potentiell felkälla är att inte samtliga av Socialstyrelsens enkäter har besvarats av de äldre själva. Det innebär att resultaten kan spegla anhörigas och närståendes perspektiv på boendenas vård och omsorgskvalitet snarare än de äldres. Om de äldre själva inte besvarat enkäten finns även risk för att de uppger att de är nöjda med sin vård och omsorg trots att så inte är fallet.²¹⁰

²⁰⁷ Djurfeldt och Barmark, 2009, s. 70f.

²⁰⁸ Osborne och Costello, 2005, s. 7f.

²⁰⁹ Robinson m.fl., 1991; Hair m.fl., 1998: Vid explorativa studier anses ett värde om 0,6 vara godtagbart; jfr Nunnally, 1978. Det generellt accepterade gränsvärdet är 0,7.

²¹⁰ Socialstyrelsen, 2013d. s. 47.

5 Operationalisering av variabler och deskriptiv analys

5.1 Inledning

Detta kapitel beskriver hur studiens teoretiska definitioner har operationaliserats. Kapitlet presenterar även data deskriptivt. I inledningskapitlet beskrevs uppsatsens syften vara att tydliggöra hur kommunala beställare tillämpar kontraktsstyrning vid kontraktering av komplex tjänsteverksamhet. Med anledning av detta sker en detaljerad deskription av hur respondenterna har besvarat de enskilda frågorna i enkäten, som sedan ingår i de index som utgör studiens oberoende variabler. Analysen innefattar även redogörelser av reliabiliteten när olika frågor kombinerats till index samt deskriptiv statistik över hur respektive index fördelar sig. Kapitlet disponeras enligt principen att operationaliseringen och fördelningen av respektive variabel beskrivs i tur och ordning.

5.2 Beroende variabel

I det teoretiska kapitlet utvecklades en definition av begreppet kvalitet som sällar sig till den forskning som betraktar kvalitet som egenskaper som kan knytas till olika faser i en verksamhet. Dessa egenskaper kan i sin tur operationaliseras med en eller flera indikatorer som mäter egenskapen ifråga. I teorikapitlet konstaterades också att det är särskilt relevant att undersöka om och hur kommunala beställares styrning påverkar just resultat kvaliteten vid privata verksamheter. I dagsläget finns inte några objektiva mått som fångar skillnader i äldreboendens resultat kvalitet. När kvalitet diskuteras relaterat till äldreboendens utfall avses således ett subjektivt mått på verksamheternas kvalitet, nämligen de äldres nöjdhet med personalens bemötande.²¹¹ Som beskrevs i metodkapitlet ingår den indikatorn i Socialstyrelsens rikstäckande undersökning om äldres uppfattning om kvaliteten i vården och omsorgen 2013.

Indikatorn bemötande mäter andelen äldre vid respektive enhet som har svarat ja alltid eller oftast på frågan ”Brukar personalen bemöta dig på ett bra sätt?”. De andra svarsalternativen var ibland, sällan och nej aldrig. Att denna indikator används som studiens beroende variabel motiveras av att mötet mellan personalen vid boendet och den äldre anses vara en central aspekt i vården och omsorgen om äldre och att måttet kan ge en bred bild av hur boendet fungerar. Vidare har Socialstyrelsen konstaterat att [e]tt gott och professionellt bemötande är en förutsättning för de äldres välbefinnande samt möjlighet till delaktighet och inflytande.”²¹²

En grundläggande förutsättning för att det över huvud taget ska vara meningsfullt att studera sambanden mellan kommunala beställares kontraktsstyrning och kvaliteten vid äldreboenden är att det finns en variation i den indikator som syftar till att mäta boendens kvalitet. I tabell 5.2 presenteras deskriptiv statistisk för den

²¹¹ Se avsnitt 3.5 i denna uppsats.

²¹² Socialstyrelsen 2013e, s. 20

beroende variabeln. Tabellen redogör för variabelns, medelvärde, standardavvikelse samt minimi- respektive maximivärde.

Statistiken tyder på att brukarna vid de boenden som ingår i denna studie generellt sett är nöjda. I genomsnitt uppger hela 95,4 procent av de boende att de anser att personalens bemötande är bra eller mycket bra. Maximi- och minimivärdena visar att andelen brukare som är något nöjda eller mycket nöjda med bemötandet varierar från 83 procent till 100 procent. Sammanfattningsvis finns kommunala variationer beträffande hur nöjda de äldre är, skillnaderna är dock inte så stora. Standardavvikelsen är 5,2 procent och skevhetskoefficienten är $-0,8$ vilket indikerar att variabeln inte har en symmetrisk fördelning.

Tabell 5.1. Fördelning för studiens beroende variabel.

	N	Medelvärde	Std.avvikelse	Minimum	Maximum	Skevhetskoefficient
Bemötande	42	95,43 %	5,18 %	83 %	100 %	-0,82

5.3 Oberoende variabler

5.3.1 Kontraktets specificitet

I tidigare studier har variabeln kontrakterats specificitet operationaliserats genom frågor av Likert-typ där beställaren har ombetts att uppskatta hur specifikt kontraktet var.²¹³ Detta tillvägagångsätt bedömdes vara menligt, med anledning av att beställare med stor sannolikhet kan ha svårt att bedöma hur detaljerat ett kontrakt är. Därför mäts i stället kontraktets specificitet med ett index som skapades av totalt 13 frågor om vilka aspekter som kontrakten reglerar. Tabellerna 5.2–5.4 redogör för hur respondenterna besvarade frågorna som syftade till att mäta kontraktets specificitet. Frågorna berörde vilka krav som ställts på äldreboendenas struktur-, process- och resultat kvalitet. Konstruktionen av frågorna utgår från ett frågeformulär som tidigare har använts av Riksrevisionen, för att undersöka vilka krav som kommunala beställare ställer på sina utförare.²¹⁴ Eftersom äldreomsorgen är ett tämligen reglerat område tenderar förfrågningsunderlagen att som regel vara mycket formaliserade och likformiga. Då det inte var möjligt att ställa frågor om samtliga aspekter som kan behandlas i kontrakten, undersöktes om beställarna hade formulerat krav på sådana områden där Riksrevisionen tidigare har konstaterat att det finns skillnader, som kan påverka kvaliteten vid äldreboenden.²¹⁵

²¹³ Se till exempel Yang, 2009; Fernandez, 2004.

²¹⁴ Riksrevisionen, 2008.

²¹⁵ Riksrevisionen, 2008; jfr Health Navigator, 2013. Där konstateras att ett kontrakt i realiteten kan innefatta allt mellan 139 och 269 skallkrav. Det sagda innebär med nödvändighet att det inte är möjligt att tillfullo spegla alla de skillnader som kan förekomma i olika kommuners kontrakt, genom en enkätstudie. Bredden och precisionen i de frågor som ställdes till kommunerna bedömdes emellertid skapa en trovärdig skattning på graden av specificitet i kontrakten. Se även Almqvist, 2000. Att mäta kontraktens specificitet genom att indela kraven i struktur-, process- och resultat kvalitet är i linje med en modell som utvecklats av Almqvist och hans kollegor för att ana-

Sammantaget ställdes fyra kryssfrågor som syftade till att mäta vilka krav som beställarna formulerat på boendens strukturkvalitet. I tabell 5.2 visar vänsterkolumnen samtliga dessa frågor. I mittenkolumnen och högerkolumnen redovisas den procentandel och det absoluta antal som har besvarat respektive fråga positivt. En av frågorna berör om beställarna efterfrågat att ledningen ska ha en viss utbildning eller erfarenhet. Beställarna ombads även besvara om de ställt krav på att ledningen ska ha kunskap om relevanta lagar och föreskrifter. I linje med Riksrevisionens argumentation kan dessa frågor anses som relevanta, med anledning av att Socialstyrelsen betonat att ledningens kompetens är en viktig faktor som kan påverka verksamhetens kvalitet.²¹⁶

Tabell 5.2 visar att 95,1 procent av de svarande uppger att de ställt krav på ledningens utbildning och erfarenhet. Näst intill alla kommuner har således ställt krav på ledningens kompetens. Vidare visas att 97,6 procent har svarat att krav har formulerats på att ledningen ska ha kunskap om relevanta lagar och föreskrifter. Kontraktens detaljgrad mättes dessutom genom att de kommunala beställarna ombads att besvara om de ställt krav på att boendet skulle ha en viss personaltäthet och att personalen skulle ha en viss kompetens. Frågorna ansågs relevanta av flera skäl. För det första stadgar socialtjänstlagen att det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet vid boendena.²¹⁷ För det andra har Socialstyrelsen betonat att verksamhetens medarbetare är en viktig faktor för att uppnå god kvalitet, eftersom mötet mellan utföraren och brukaren är avgörande för hur kvaliteten uppfattas.²¹⁸ Av tabell 5.2 framgår att merparten av de svarande – 90,2 procent – uppger att den egna kommunen har ställt krav på personalens kompetens. En betydligt mindre andel – endast 39 procent – har krävt att boendet ska ha en viss personaltäthet.

Tabell 5.2. Beställares svar på frågor om kontraktets specificitet avseende krav på strukturkvalitet.

Teoretisk definition	Krav som ställdes i kontraktet på den utförare som driver boendet	Antal positiva svar	Andel positiva svar (%)
Strukturkvalitet	Ledningen ska ha viss utbildning eller erfarenhet	39	95,1
	Utföraren ska ha kunskap om relevanta lagar och föreskrifter	40	97,6
	Personalen vid boendet ska ha en viss angiven kompetens	37	90,2
	Viss personaltäthet/brukare	16	39

Not: n=41.

För att mäta kontraktens specificitet avseende krav på boendenas processkvalitet ställdes sammanlagt 6 frågor. För det första ställdes en fråga om beställarna regle-

lysera vilka krav kommunala beställare ställer på utförare. Frågeformuläret som använts i denna uppsats möjliggör emellertid inte för en lika djupgående analys som hade varit möjlig om kontraktet verkligen granskats med utgångspunkt i nämnda modell. Enligt Almqvists och hans kollegors studier kan i praktiken beställares krav indelas i 21 underkategorier. I frågeformuläret behandlades totalt 12 av dessa underkategorier.

²¹⁶ Riksrevisionen, 2008 s. 35. Se även Andersson-Felé, L, 2006; Socialstyrelsen, 2007.

²¹⁷ 3 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).

²¹⁸ Socialstyrelsen, 2013e.

rat att personalen vid boendet ska ha tillgång till handledning. Denna aspekt har framhållits som en viktig faktor i flera rapporter som behandlat hur hög kvalitet främjas inom äldreomsorgen. I Riksrevisionens studie från 2008 konstaterades att det är tämligen ovanligt att kommuner ställer sådana krav.²¹⁹ Resultatet nedan tyder på att den problematiken är fortsatt närvarande. Endast 43,9 procent av beställarna har uppgett att de krävt att personalen ska ha rätt till handledning.

Kommunerna ombads vidare att besvara om de ställt krav på att tryckfrihetens skydd mot meddelarfrihet skulle gälla för personalen. Enligt Riksrevisionen är ett sådant krav viktigt med anledning av att tryckfrihetsförordningens meddelarskydd inte gäller anställda med privata arbetsgivare. En avsaknad av krav på meddelarfrihet innebär därför att privat anställda inte kan lämna uppgifter till media utan att riskera disciplinpåföljder från arbetsgivaren. Det innebär en risk för att missförhållanden inom privat bedriven äldreomsorg inte upptäcks.²²⁰ I tabellen framgår att 75,6 procent av beställarna har uppgett att kommunens kontrakt innefattar ett krav på att meddelarfrihet ska gälla för personalen vid boendet.

Beställarna tillfrågades även om de ställt krav på att brukarna ska informeras om möjligheten att lämna klagomål. Frågan ansågs relevant eftersom Riksrevisionen har gjort gällande att det är viktigt att äldre och anhöriga ges reell möjlighet att framföra sina åsikter, för att komma tillrätta med brister och missförhållanden vid äldreboenden.²²¹ Nästintill alla beställare – 95,1 procent – uppger att den egna kommunen haft detta krav.

Kommunerna tillfrågades även om de ställt insynskrav som garanterar allmänhetens möjlighet att granska verksamheten. Denna fråga ansågs motiverad eftersom kommunallagen stadgar att kommunen ska tillförsäkra möjligheten att kontrollera och följa upp verksamheten innan en kommunal angelägenhet lämnas över till en enskild utförare.²²² Ytterligare ett skäl till att frågan ställdes är att medborgares och medias rätt till insyn har ansetts vara ett sätt att säkerställa hög kvalitet vid utkontrakterade verksamheter.²²³ Endast 80,5 procent av de svarande uppger att den egna kommunen har ställt krav som garanterar allmänhetens insyn. Resultatet är mycket anmärkningsvärt eftersom visselblåsare (*whistleblowers*) anses vara en viktig faktor för att uppmärksamma brister som annars skulle vara svåra att upptäcka.²²⁴ Frågan om insyn är nära relaterad till utförarens skyldighet att lämna upplysningar, vägledning och råd. Därför ställdes en fråga till beställarna om huruvida de formulerat krav på dessa aspekter, motsvarande förvaltningslagens föreskrifter. Av de svarande uppgav 73,2 procent att deras kontrakt omfattar ett sådant krav. Beställarna tillfrågades även om de ställt krav på att leverantören ska utarbeta system för kvalitetssäkring och följa upp verksamheten; 87,8 procent av de svarande uppger att så har skett.

²¹⁹ Riksrevisionen, 2008, s.35.

²²⁰ A.a., s. 27.

²²¹ A.a., s.36.

²²² 3 kap. 19 § kommunallagen (1991:900).

²²³ Riksrevisionen, 2008, s. 15

²²⁴ Kiewiet och McCubbins, 1991, s. 32ff. Brown m.fl., 2006, s. 328.

Tabell 5.3. Beställares svar på frågor om kontraktets specificitet avseende krav på processkvalitet.

Teoretisk definition	Krav som ställdes i kontraktet på den utförare som driver boendet	Antal positiva svar	Andel positiva svar (%)
Processkvalitet	Personalen vid boendet ska ha rätt till handledning	18	43,9
	Tryckfrihetsförordningens meddelarfrihet ska gälla för personalen vid boendet	31	75,6
	Brukarna ska informeras om möjligheten att lämna klagomål	39	95,1
	Insynskrav som försäkrar allmänhetens möjlighet att granska verksamheten	33	80,5
	Skyldighet att lämna upplysningar, vägledning och råd till brukaren motsvarande förvaltningslagens föreskrifter	30	73,2
	Leverantören ska utarbeta system för kvalitetssäkring och följa upp verksamheten	36	87,8

Not: n=41

För att mäta kontraktets specificitet avseende krav på verksamhetens resultatkvalitet ställdes tre frågor (se kolumn 2 tabell 5.4). I rapporten ”Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg” argumenterar Riksrevisionen för att det är särskilt relevant att kommuner formulerar resultatkrav på bemötande, brukarnöjdhet och kost. Bakgrunden till den bedömningen tycks vara att en undersökning av Socialstyrelsen har visat att kommunrepresentanter anser att dessa områden är bland de mest betydelsefulla när utvecklingen inom äldreomsorgen ska mätas.²²⁵ I likhet med Riksrevisionens tidigare undersökning ställdes tre frågor om beställarna reglerat dessa aspekter.

Frågorna mättes med en fyrgradig ordinalskala där beställaren kunde uppge om ett visst krav över huvud taget hade ställts, om kravet formulerats i allmänna termer, som krav på insatser eller som effektkrav. I tabell 5.4 visas hur beställarna klassificerat de krav som ställts i kontraktet på kost, bemötande och brukarnöjdhet. Endast en respondent uppgav att den egna kommunen inte ställt några krav på boendets kost. Övriga respondenter klassificerade de kvalitetskrav som ställts på kosten enligt följande svarsalternativ: 1) ja, endast allmänna krav 28,2 procent, 2) ja, krav på insatser 53,8 procent och 3) ja, effektkrav 15,4 procent.

Resultatet är i hög mån samstämmigt med Riksrevisionens studie som visade att kommunala beställares krav på mat i huvudsak fokuserar på att de äldre ska få olika matsedlar och liknande, snarare än att deras viktutveckling ska mätas eller att resultatet av kosten ska kontrolleras på annat sätt. I likhet med Riksrevisionens studie kan konstateras att kommunala beställare generellt sett har svårt att formulera resultatkrav på aspekterna bemötande och brukarnöjdhet. Ett effektkrav på brukarnöjdhet och bemötande skulle till exempel kunna formuleras som att beställaren ska uppnå goda resultat i de brukarundersökningar som genomförs.²²⁶ Endast 13,2 procent av de svarande uppger att effektkrav har ställts på bemötande, en ännu mindre andel – 5,4 procent – uppger att sådana krav har ställts på brukarnöjdhet.

²²⁵ Riksrevisionen, 2008 s. 36.²²⁶ Ibid.

Analysen visar vidare att kommuner i genomsnitt ställer högre krav på kost och bemötande än brukarens nöjdhet med tjänsten. Den samlade bilden är att en stor andel av kommunerna inte förmår att formulera effektkrav på kost, bemötande och brukarnöjdhet. Samtidigt vittnar statistiken om att det finns kommuner som anser sig ha lyckats med detta. Det kan tolkas som att det finns utrymme för en stor förbättringspotential bland många kommuner på detta område.

Tabell 5.4. Beställares svar på frågor om kontraktets specificitet avseende krav på resultat kvaliteten.

Item krav som ställdes i kontraktet på den utförare som driver boendet	Nej		Ja, endast allmänna krav		Ja, krav på insatser		Ja, effektkrav	
	%	N	%	N	%	N	%	N
Krav på kost ¹	2,6 %	(1)	28,2 %	(11)	53,8 %	(21)	15,4 %	(6)
Krav för bemötande ²	7,9 %	(3)	42,1 %	(16)	36,8 %	(14)	13,2 %	(5)
Krav på brukarnöjdhet ³	35,1 %	(13)	43,2 %	(16)	16,2 %	(6)	5,4 %	(2)

Not: ¹ n=39; ² n=38; ³ n=37

Som tidigare nämnts skapades ett index för att mäta kontraktets specificitet genom att frågorna om beställarnas krav på boendenas struktur-, process- och resultat kvaliteten summerades. Inför indexeringen kodades samtliga frågor dikotomt. Det innebär att respektive fråga, om beställares krav på boendenas resultat kvaliteten, endast kan anta två värden. De beställare som uppgav att ett krav formulerats som ett effektkrav tilldelades värdet 1 och de beställare som lämnat något av de övriga svarsalternativen fick värdet 0. Samma princip tillämpades vid kodningen av beställares svar på frågorna om vilka krav som ställts på boendenas process- och struktur kvaliteten. De respondenter som hade uppgett att de över huvud taget inte ställt något krav på en viss fråga tilldelades värdet 0. Svaret ja gav värdet 1.

När de enskilda frågorna summeras till ett index kan det sammanlagda värdet löpa från 0 till 13, där 0 indikerar att kommunen inte ställt några av ovan angivna krav och 13 representerar att kommunen har ställt krav på samtliga av ovan nämnda aspekter som berör verksamheternas struktur- och processkvalitet samt att kraven på kost, bemötande och brukarnöjdhet har formulerats som effektkrav. Tillsammans representerar de individuella måtten hur specifika kontrakten ifråga har varit. Beställare med höga poängvärden är de som ställer högst krav på utförarens verksamhet.

Av tabell 5.5 framgår att skattningsskalans medianvärde är 8 vilket innebär att hälften av alla totalsummor ligger under detta värde och resterande hälften över. Dessutom anges indexets kvartilavstånd. 25 procent av observationerna har lägre värden än den första kvartilen och 25 procent har högre värden än den tredje kvartilen. 50 procent av observationerna ryms således inom den första och tredje kvartilen. Av tabellen framgår därför att kommuner typiskt sett har ställt krav på mellan 8 till 9 av de områden som angavs i frågeformuläret. Minimivärdet respektive maximivärdet visar att kontraktens specificitet löper från att kommunerna endast ställer krav på 3 av ovan angivna områden till att samtliga områden regleras i kontraktet. I kolumnen näst längst till höger redovisas indexets Cronbach Alfa-värde, det vill säga i vilken utsträckning de ingående indikatorerna korrelerar med

varandra. Den inbördes överensstämmelsen för samtliga frågor i det indexet är 68,8 mätt med Cronbach Alfa, vilket innebär att indexet kommer att användas för att analysera sambandet mellan å ena sidan kontraktets specificitet avseende struktur-, process- och resultat kvalitet och å andra sidan den kvalitet som uppnås vid utkontrakterade äldreboenden.

Tabell 5.5. Index kontraktets specificitet.

Median	Max	Min	Interkvar- tilavstånd	Cronbach Alfa	N
8	13	3	2	0,68	37

5.3.2 Gemensam problemlösning

För att mäta förekomsten av gemensam problemlösning utvecklades två indikatorer på en femgradig ordinalskalenivå. De frågor som ställdes var av Likert-typ och hämtades från ett frågebatteri som tidigare använts av Fernandez i en liknande studie. Beställarna ombads dels att ta ställning till om de alltid arbetat med utföraren för att identifiera problem, dels om de alltid arbetat tillsammans med utföraren för att lösa dessa. Svarsskalan löpte från ”Instämmer inte alls” till ”Instämmer helt”.²²⁷ Resultatet i tabell 5.6 tyder på att nästan samtliga beställare som besvarat enkäten upplever att kommunen har utvecklat sätt att arbeta tillsammans med leverantören för att identifiera och lösa problem. Till exempel har över 90 procent av respondenterna uppgett att de instämmer delvis eller helt i påståendena att kommunen alltid har arbetat tillsammans med utföraren för att identifiera problem och lösa dessa. Resultatet är samstämmigt med det relationella perspektivet på kontraktering som beskriver att det finns ett behov av samarbete och nära relationer mellan beställare och utförare när den tjänst som ska utföras är komplex.²²⁸

Det kan vidare konstateras att resultatet har stöd i Kastbergs och Mattissons forskning som visar att beställare och utförare normalt etablerar en nära relation vid kontraktering av äldreomsorg.²²⁹ Observationen står dock i motsats till det konventionella perspektivet²³⁰ samt Almqvists och Högbergs studie som visat att relationen mellan beställare och utförare i praktiken ofta är distanserad och att samverkan har fått en undanskymd roll till förmån för formaliserad uppföljning och kontroll.²³¹ Resultatet indikerar snarare att kontraktsrelationen inte är programmerad och kontrollerad utan att beställarna försöker styra verksamheterna i en kooperativ anda, där parterna agerar mer som likar än som principaler och agenter.²³²

²²⁷ Fernandez, 2004.

²²⁸ Se avsnitt 3.2.4 i denna uppsats.

²²⁹ Kastberg och Mattisson, 2013.

²³⁰ Se avsnitt 3.2.1 i denna uppsats.

²³¹ Almqvist och Högberg, 2005b.

²³² Se Fernandez, 2004. s.123. I sin avhandling kommer Fernandez fram till en liknande slutsats.

Tabell 5.6. Beställares svar på frågor om gemensam problem problemlösning.

Item	Instämmer inte alls	Instämmer inte	Varken eller	Instämmer delvis	Instämmer helt
	% N	% N	% N	% N	% N
Kommunen har alltid arbetat tillsammans med utföraren för att identifiera problem ¹	0 % 0	0 % 0	9,5 % 4	31 % 13	59,5 % 25
Kommunen har alltid arbetat tillsammans med utföraren för att lösa problem ²	2,4 % 1	0 % 0	4,8 % 2	29,3 % 12	63,3 % 26

Not: ¹n= 42; ² n=41.

Liksom för övriga variabler användes ett index för att skapa ett aggregerat mått på förekomsten av gemensam problemlösning (se tabell 5.7). Svartalternativen kodades på en skala från 0 till 4 där 0 representerar svaret ”Instämmer inte alls” och 4 svaret ”Instämmer helt”. När de två frågorna ovan kombineras till ett sammansatt mått på gemensam problemlösning kan de sammanlagda svaren anta ett värde från 0 till 8. Tabellen nedan visar att fördelningen för indexet gemensam problemlösning är mycket skev. Medianen är 8, vilket indikerar att de svarande som regel instämmer helt i påståendena att kommunen arbetar gemensamt tillsammans med utföraren för att identifiera och lösa problem. Sammantaget är variationen kring medianen relativt liten. Reliabiliteten i indexet är godtagbar då Cronbach Alfa-värdet är 0,65.

Tabell 5.7. Index gemensam problemlösning.

Median	Max	Min	Interkvar-tilavstånd	Cronbach Alfa	N
8	8	4	2	0,65	41

5.3.3 Kommunikationens frekvens

Variabeln kommunikationens frekvens operationaliserades genom att ett index skapades av fyra indikatorer, som mättes på en femgradig ordinalskalenivå (se tabell 5.8). Frågorna härleddes från tidigare forskning som har kartlagt hur beställare och utförare kommunicerar med varandra när ett avtal har ingåtts. Mer specifikt ombads beställarna att uppge hur ofta den egna förvaltningen använt möten i samband med uppföljningen, möten utöver uppföljningen, telefonsamtal samt skriftlig kommunikation i syfte att diskutera med utföraren hur kvalitetsproblem kan lösas eller hur kvaliteten vid boendena kan utvecklas.²³³ Tabell 5.8 visar att samtliga beställare genomfört åtminstone ett möte i samband med uppföljningen vid något tillfälle under kontraktperioden. Det finns dock stora kommunala variationer beträffande hur ofta detta sker. Merparten av de svarande – 66,7 procent – uppger att detta sker några gånger per år. Det är emellertid relativt vanligt att det sker endast en gång per år eller än mer sällan; 23,8 procent av respondenterna har lämnat sådana svar. En mindre andel – 9,5 procent – genomför den här typen av möten så ofta som en gång per månad.

²³³ Kastberg och Mattisson, 2013.

När det gäller de övriga kommunikationssätten tycks det stora flertalet av kommunerna tillämpa dessa mer sällan än en gång per månad, det vill säga några gånger per år. I kapitlet om tidigare forskning visades att vissa studier tyder på att kommunikationen mellan beställare och utförare i hög grad är formell och kopplas till uppföljningen.²³⁴ Enligt Almqvist och Högberg är risken med detta att fokus läggs på verksamhetens problem på bekostnad av framåtsyftande samtal om hur verksamheten kan utvecklas.²³⁵ Mot bakgrund av detta är det intressant att en större andel av de svarande uppger att de använder möten utöver uppföljningen snarare än möten i samband med uppföljningen för den kommunikation som sker så ofta som varje månad.

I forskningsöversikten konstaterades att Bryntes forskning tyder på att det är vanligare med distanserad kommunikation än fysiska möten.²³⁶ Om man jämför svarsalternativen för respektive kommunikationssätt ser man att en större andel av respondenterna har uppgett att de nyttjar distanserade kommunikationsmedel som telefonkontakt och skriftlig kommunikation, snarare än fysiska möten, för den kommunikation som sker så ofta som en gång per månad. Möjligen kan svaren tolkas som att det förekommer förhållandevis omfattande kommunikation mellan parterna. Med utgångspunkt i Bryntses forskning finns dock orsak att ifrågasätta om skriftlig kommunikation och telefonsamtal är rätt slags kommunikation. Vad Bryntse synes förespråka är snarare regelbundna möten.²³⁷

Tabell 5.8. Beställares svar på frågor om kommunikationens frekvens.

Item	Aldrig	Mer sällan än en gång per år men någon gång under kontraktperioden	En gång per år	Mer sällan än en gång per månad men några gånger per år	En gång per månad
Möten i samband med uppföljning	0 % (0)	4,8 % (2)	19 % (8)	66,7% (28)	9,5 % (4)
Möten utöver sådana som sker i samband med uppföljning ²	2,4 % (1)	9,8 % (4)	2,4 % (1)	65,9 % (27)	19,5 % (8)
Skriftlig kommunikation ³	2,5 % (1)	5 % (2)	5 % (2)	55 % (22)	32,5 % (13)
Telefonkontakt ⁴	0	2,5 % (1)	0 % (0)	50 % (20)	47,5 % (19)

Not: ² n=41; ³ n=40; ⁴ n=40.

Liksom för övriga dimensioner i beställares kontraktstyrning skapades ett aggregerat mått på kommunikationens frekvens genom att samtliga frågor adderades till ett index (se tabell 5.9). Svarsalternativen kodades på en skala från 0 till 4 där 0 representerar svaret ”Aldrig” och 4 svaret ”En gång per månad”. När de fyra frågorna ovan kombineras till ett sammansatt mått på kommunikationens frekvens kan indexet anta ett värde från 0 till 16, där 0 indikerar att kommunen aldrig använt någon av ovan nämnda kommunikationssätt och 16 indikerar att samtliga kommunikationskanaler används varje månad.

²³⁴ Kastberg och Mattisson, 2013, s. 34; Almqvist och Högberg, 2005b.

²³⁵ Almqvist och Högberg, 2005b, s. 31.

²³⁶ Bryntse, 2014.

²³⁷ Bryntse, 2014, s. 7ff.

I tabell 5.9 framgår att medianen eller mittvärdet för indexet är 12 vilket indikerar att den genomsnittliga beställaren har uppgett att ovan nämnda kommunikationskanaler tillämpats relativt ofta. Interkvartilavståndet är 2 vilket kan tolkas som att 50 % av beställarna har lämnat svar som summerar till något av värdena 11, 12, eller 13. Det inrapporterade maximivärdet är 16. Det sagda innebär att det finns kommuner som tillämpar samtliga kommunikationskanaler så ofta som varje månad. I praktiken tycks det som om så frekvent kommunikation är mycket ovanlig, då endast en kommun har lämnat uppgifter som summeras till detta värde. Minnivärdet när samtliga svar summeras är 5; endast en respondent har ett så lågt värde. Sammantaget tyder beställarnas svar på att kommunernas kommunikation med utföraren är förhållandevis omfattande.

De täta kontakterna tyder på att många kommuner anser att deras uppdrag inte är avslutat i och med att ett avtal har ingåtts, utan att det är viktigt att styra utföraren under hela avtalstiden. Detta är linje med det relationella perspektivets antagande. I kolumnen längst till höger redovisas indexets Cronbach Alfa-värde. Den inbördes överensstämmelsen för samtliga frågor i det indexet är 0,56 mätt med Cronbach Alfa. Med anledning av att indexet har hög teoretisk relevans och mot bakgrund av att resultatet ligger mycket nära vad som kan anses som godtagbart kommer indexet att användas i den fortsatta sambandsanalysen.

Tabell 5.9. Index kommunikationens frekvens.

Median	Max	Min	Interkvartilavstånd	Cronbach Alfa	N
12	16	5	2	0,56	36

5.3.4 Uppföljningens omfattning

Operationaliseringen av uppföljningens omfattning skedde genom att ett index skapades utifrån totalt elva frågor om vilka aspekter på struktur-, process- och resultat kvalitet som beställarna följer upp på boendenivå (se tabell 5.10). Frågorna härleddes från de vägledningar och råd som finns för området uppföljning av särskilda boenden på entreprenad. I dessa skrifter ges exempel på vilka aspekter som kan anses särskilt viktiga att följa upp för att säkerställa hög kvalitet. Enligt dessa skrifter handlar uppföljning av struktur kvalitet om att granska verksamhetens grundläggande förutsättningar. Det kan innefatta att fastställa att nivån på befintliga resurser är i enlighet med vad som avtalats samt att granska utförarens organisation. Totalt ställdes tre frågor i enkäten, vilka syftade till att mäta beställares förmåga att följa upp utkontrakterade verksamheters struktur kvalitet.

För det första ställdes två frågor om huruvida beställaren följt upp bemanningsgraden samt om personalens kompetens vid äldreboendena. För det andra tillfrågades beställarna om deras uppföljning omfattat att fastställa att utföraren har ett kvalitetsledningssystem. Frågan ansågs motiverad då Socialstyrelsen har betonat att en grundläggande del i uppgiften att granska utförarens organisation är att fastställa att ett kvalitetsledningssystem finns. I rapporten "Ställa krav på kvalitet och följa upp – en vägledning för upphandling av vård och omsorg för äldre" konstaterar Socialstyrelsen att ett ledningssystem är viktigt därför att det lägger en god grund för verksamhetens systematiska kvalitetsarbete. Ett ledningssystem fastställer hur verksamheten ska ledas på enhetsnivå. Det fastställer vidare hur utföraren

ska utöva egenkontroll samt vilka åtgärder som ska vidtas för att verksamheten ska förbättras.²³⁸

Uppföljning av verksamhetens *processkvalitet* innebär i sin tur att granska hur tjänsten utförs. För att mäta den dimensionen i utförarens uppföljning ställdes tre frågor. Den första frågan berörde om beställaren kontrollerat hur utföraren arbetar enligt de process-, rutin- och metodbeskrivningar som fastställts i verksamhetens ledningssystem. Fråga två och tre handlade om huruvida beställaren följt upp hur väl verksamheten arbetar för att hantera klagomål och avvikelser samt om beställaren granskat att utföraren upprättat genomförandeplaner för de äldre.²³⁹ I en genomförandeplan dokumenteras hur en insats praktiskt ska genomföras för att tillgodose den äldres behov.²⁴⁰

Slutligen ställdes fyra frågor för att mäta om beställarnas uppföljning omfattat en granskning av äldreboendenas *resultat* *kvalitet*. Frågorna handlade om huruvida beställaren följt upp, hur brukaren bemötts av personalen, brukarens tillfredsställelse med tjänsten samt förekomsten av undernäring eller trycksår som uppstått under boendeperioden.²⁴¹ Utöver detta ställdes en fråga om den generella uppföljningen kompletterats med granskning av specifika frågor. Konkret skulle det kunna handla om att kommunen har identifierat en fråga som är särskilt betydelsefull eller i behov av översyn.²⁴²

I kapitlet om tidigare forskning konstaterades att ett flertal statliga utredningar har gett uttryck för att kommunala beställares uppföljning av utkontrakterade verksamheter som regel är bristfällig och att detta sannolikt är en orsak till problemen med kvalitetsbrister i omsorgen.²⁴³ En annan kritik som framförts är att kommunala beställares uppföljning är inriktad på strukturer och processer snarare än på objektiva resultatparametrar såsom förekomst av fallskador och undernäring på enhetsnivå.²⁴⁴ Detta är emellertid inte samstämmigt med den bild som framträder i tabell 5.10. Merparten av de svarande tycks följa upp de aspekter som har uttryckts som särskilt viktiga i de vägledningarna som riktas till beställare. Möjligen är det så att det är just på dessa aspekter som de kommunala beställarna har fokuserat sin uppföljning, medan områden som inte synliggörs i denna enkät följs upp i mindre utsträckning.

Beställarnas svar på frågan om de genomför en tematisk granskning av specifika teman utöver den generella uppföljningen indikerar detta i viss mån. Bland de svarande har endast 73,2 procent uppgett att de genomför en sådan tematisk granskning. Detta kan jämföras med att andelen positiva svar för samtliga övriga frågor – utom uppföljning av bemanningen – överstiger 80 procent. En annan förklaring till den stora andelen positiva svar är att det kan finnas problem med socialt önskvärda svar vid enkätundersökningar. Det innebär att respondenten besvarar frågorna i enlighet med vad som anses vara eftersträvansvärt och i enlighet

²³⁸ Socialstyrelsen, 2013c, s. 31.

²³⁹ Kammarkollegiet, 2012, s. 35; Socialstyrelsen, 2013c, s. 20f.

²⁴⁰ Socialstyrelsen, 2013c, s. 33.

²⁴¹ Kammarkollegiet, 2012, s. 35; Jordahl och Bergman, 2014, s. 70.

²⁴² Mattisson, 2012, s. 16.

²⁴³ SOU 2013:12, s. 18; SOU 2013:53.

²⁴⁴ Health Navigator, 2013, s. 120.

med etablerade normer.²⁴⁵ De senaste åren har media uppmärksammat problematiken med bristfällig uppföljning av privata äldreboenden. Som en följd av detta har ett flertal utredningar och vägledningar betonat vikten av ökad uppföljning. Det finns således risk för att den stora andelen positiva svar speglar rådande samhällsnormer snarare än de faktiska förhållandena.

Tabell 5.10. Beställares svar på frågor om uppföljnings omfattning.

Teoretisk definition	Item: Uppföljningens omfattning	Antal positiva svar	Andel positiva svar (%)
Strukturkvalitet	Upprättade genomförandeplaner	40	97,6
	Förekomst av tillgängliga lednings- och kvalitetssystem	37	90,2
	Bemanningsgrad	31	75,6
	Personalens kompetens	36	87,8
Processkvalitet	Hur väl verksamheten arbetar enligt process-, rutin- och metodbeskrivningar enligt upprätta ledningssystem	33	80,5
	Hur väl verksamheten arbetar enligt klagomåls- och avvikelshantering	37	90,2
Resultatkvalitet	Antalet trycksår som uppstått under boendeperioden	36	87,8
	Förekomsten av undernäring på boendet	34	82,9
	Hur brukaren bemöts av personalen	37	90,2
	Brukarens tillfredsställelse med tjänsten	37	90,2
NN	Tematisk granskning av specifika frågor utöver den generella uppföljningen	30	73,2

Not: n=41; vet ej (1) 1,9 procent.

Tabell 5.11 visar fördelningen för det index som skapades av samtliga frågor om vilka aspekter som beställaren följer upp. Indexet skapades genom att kommunen tilldelas värdet 1 för varje positivt svar och 0 för negativa svar. När de enskilda frågorna summeras till ett index kan således det sammanlagda värdet löpa från 0 till 11, där 0 visar att kommunen inte har följt upp någon av ovan angivna aspekter och 11 innebär att samtliga aspekter har följts upp. Av tabellen framgår att skattningsskalans medianvärde är 10. Kvartilavståndet visar att 50 procent av respondenterna har uppgett att uppföljningen omfattar från 9 till 11 av de områden som angavs i frågeformuläret. Minimivärdet respektive maximivärdet visar att uppföljningens omfattning kan löpa från att kommunerna följer upp endast två av ovan angivna områden till att samtliga områden följs upp. Cronbach Alfa-värdet för indexet är 0,68, vilket tyder på att korrelationen mellan de frågor som ingår i indexet är godtagbar och att frågorna som används är reliabla.

Tabell 5.11. Index uppföljningens omfattning

Median	Max	Min	Interkvar-tilavstånd	Cronbach Alfa	N
--------	-----	-----	----------------------	---------------	---

²⁴⁵ Ejlertsson, 2005, s. 70.

10	11	2	2	0,68	41
----	----	---	---	------	----

5.3.5 Uppföljningens frekvens

Variabeln uppföljningens frekvens operationaliserades med ett index som skapades av totalt 10 frågor om hur ofta beställarna tillämpat olika typer av uppföljningsmetoder. Mer specifikt ombads beställarna att besvara hur ofta de använt följande metoder: oanmälda besök i verksamheten; föranmälda besök i verksamheten; granskning av utförarens verksamhetsberättelser; egna brukarundersökningar utöver nationella undersökningar såsom Äldreguiden; intervjuer med personal; intervjuer med brukare; granskning av klagomål och avvikelser; observationsstudier; kollegialgranskning samt fokusgrupper.

Dessa uppföljningsmetoder har tidigare identifierats som förekommande inom äldreomsorgen i en studie som genomfördes av Mattisson, där 15 kommuners uppföljningsarbete kartlades.²⁴⁶ De 10 indikatorerna mättes med en femgradig ordinalskala. Frågorna som ingår i indexet samt hur respondenternas svar fördelar sig visas i tabell 5.12. I den första kolumnen redovisas respektive uppföljningsmetod och i kolumnerna till höger fördelningen av respondenternas svar på frågan om hur ofta en specifik metod har tillämpats. Svarsfrekvensen redovisas som procentuell andel samt absoluta antal.

I jämförelse med de resultat som visades ovan om uppföljningens omfattning är bilden som framträder i tabell 5.12 mer samstämmig med de studier som gett en pessimistisk skildring av kommuners förmåga att följa upp utkontrakterade verksamheter. Baserat på resultaten nedan är det relativt ovanligt att beställare tillämpar oanmälda besök för att granska verksamheten. Hela 29,7 procent av beställarna uppger att deras kommun aldrig har tillämpat denna metod för att granska kvaliteten vid privata äldreboenden. Bland de kommuner som uppger att oanmälda besök tillämpas tycks det ske förhållandevis sällan. Merparten av respondenterna – 40,5 procent – har svarat att det förekommer mer sällan än en gång per år men någon gång under kontraktperioden. Endast ett fåtal respondenter uppger att oanmälda besök förekommer oftare än så: 29,7 procent. Det tycks emellertid vara vanligare att beställaren gör föranmälda besök i verksamheterna. Hela 58,5 procent av de svarande uppger att de tillämpar föranmälda besök för att granska verksamheten mer sällan än en gång per månad men några gånger per år.

Mattiasson har konstaterat att vissa kommuner historiskt sett har tenderat att premiera föranmälda besök framför oanmälda.²⁴⁷ Bryntse menar att beställare generellt sett är obenägna att genomföra oanmälda besök därför att de upplever att det signalerar misstroende mot utföraren.²⁴⁸ Hon menar vidare att beställarnas uppföljning av särskilt boende på entreprenad vanligen sker genom dokumentstudier snarare än genom fysiska besök.²⁴⁹ Detta är en bild som får visst stöd i denna studie. Vid jämförelse av hur ofta de olika uppföljningsmetoderna har tillämpats kan konstateras att granskning av avvikelser och klagomål tycks vara den metod

²⁴⁶ Mattisson, 2012, s. 44.

²⁴⁷ A.a., 2012.

²⁴⁸ Bryntse, 2014, s. 121.

²⁴⁹ Bryntse, 2014. S. 112.

som förekommer med tätast intervall i ett flertal kommuner. Hela 25,6 procent av de svarande uppger att detta sker så ofta som varje månad. Observationsstudier, fokusgrupper och kollegialgranskning är de minst förekommande uppföljningsmetoderna. Det stora flertalet av respondenterna uppger att de aldrig har tillämpat dessa metoder. Vad gäller egna brukarundersökningar och intervjuer med brukarna synes dessa förekomma i mycket varierande omfattning i kommunerna. Det finns å ena sidan beställare som uppger att kommunen aldrig har nyttjat metoderna och å andra sidan beställare som svarat att deras kommun använder dem några gånger per år. Det stora flertalet uppger dock att det förekommer någon gång under kontraktperioden eller en gång per år.

Tabell 5.12. Beställares svar på frågor om uppföljningens frekvens.

Item	Aldrig	Mer sällan än en gång per år men någon gång under kontraktperioden	En gång per år	Mer sällan än en gång per månad men några gånger per år	En gång per månad
Oanmälda besök vid verksamheten ¹	29,7% (11)	40,5% (15)	10,8 % (4)	16,2 % (6)	2,7 % (1)
Föranmälda besök vid verksamheten ²	0 % (0)	12,2% (5)	29,3 % (12)	58,5 % (24)	0 % (0)
Granskning av utförarens verksamhetsberättelser ³	7,3 % (3)	4,9 % (2)	80,5 % (33)	7,3 % (3)	0 % (0)
Egna brukarundersökningar ⁴	17,9 % (7)	30,8 % (12)	46,2 % (18)	5,1 % (2)	0 % (0)
Intervjuer med personal ⁵	8,1 % (3)	40,5 % (15)	40,5 % (15)	10,8 % (4)	0 % (0)
Intervjuer med brukare ⁶	25,0 % (9)	47,2 % (17)	25 % (9)	2,8 % (1)	0 % (0)
Granskning av avvikelser och klagomål ⁷	5,1 % (2)	2,6 % (1)	33,3 % (13)	33,3 % (13)	25,6%(10)
Observationsstudier ⁸	61,1 % (22)	22,2 % (8)	8,3 % (3)	8,3 % (3)	0
Fokusgrupper ⁹	82,9 % (24)	11,4 % (4)	2,9 % (1)	2,9 % (1)	0
Kollegial granskning ¹⁰	80,0 % (28)	5,7 % (2)	11,4 % (4)	2,9 % (1)	0

Noter: ¹n=37; ²n=41; ³n=41; ⁴n=39; ⁵n=37; ⁶n=36; ⁷n=39; ⁸n= 36; ⁹n=35; ¹⁰n=35. Tabellen anger procentandelar per svarskategori och absoluta antal svar per svarskategori inom parentes.

Tabell 5.13 visar fördelningen för det index som skapades av frågorna om hur ofta olika uppföljningsmetoder har tillämpats. Svartalternativen kodades på en skala från 0 till 4 där 0 representerar svaret ”Aldrig” och 4 svaret ”En gång per månad”. När de 10 frågorna ovan adderas till ett sammansatt mått på uppföljningens frekvens kan de sammanlagda svaren anta ett värde från 0 till 40 där 0 indikerar att kommunen aldrig använt någon av ovan nämnda uppföljningsmetoder och 40 indikerar att samtliga metoder har används varje månad eller mer. Av tabell 5.13 framgår indexets median är 12,50. Det är ett värde som är lågt i relation till den maximala poängen 40, som hade rapporterats om någon beställare uppgett att samtliga av ovan uppföljningsmetoder hade tillämpats så ofta som varje månad.

Tabellen illustrerar vidare att det finns äldreboenden med mycket låg uppföljningsfrekvens den lägsta noteringen är värdet 6. Maximivärdet som har inrapporterats när samtliga frågor har summerats uppgår till 19.

Sammantaget tyder tabell 5.13 på att frekvensen av kommuners uppföljning generellt sett är låg och att många kommuner endast tillämpar ett fåtal av flera möjliga metoder för att följa upp kvaliteten vid privata äldreboenden. De stora variationerna beträffande vilka uppföljningsmetoder som används samt hur ofta de tillämpas indikerar att förbättringar är möjliga och sannolikt önskvärda i kommuner med låg uppföljningsaktivitet. Den tolkningen är även samstämmig med tidigare studier som granskat kommunala beställares kontraktstyrning när särskilt boende drivs på entreprenad.²⁵⁰

Tabell 5.13. Index uppföljningens frekvens.

Median	Max	Min	Interkvar- tilavstånd	Cronbach Alfa	N
12,50	19	6	2,50	0,60	26

5.4 Hur förhåller sig styrformerna till varandra

I teorikapitlet konstaterades att det relationella och det konventionella perspektivet har samexisterat utan att frågan om huruvida de olika styrformerna är interrelaterade till varandra – och i så fall hur – har undersökts i någon vidare mening. En åsikt är att beställares styrning kan placeras i ett spektrum där det konventionella och det relationella perspektivet utgör varandras motsatser och där en styrform med nödvändighet utesluter en annan. Ett annat mer pluralistiskt synsätt är att olika styrformer kan samexistera och förstärka varandra.²⁵¹ Som visades i kapitlet om tidigare forskning delas det pluralistiska synsättet av ett flertal forskare, däribland Kastberg och Mattisson som har argumenterat för att formell styrning genom uppföljning och kontrakt kan ligga till grund för att goda relationer utvecklas.²⁵²

Ett sätt att tydliggöra hur de olika styrformerna förhåller sig till varandra är att studera deras samvariation. I tabell 5.14 presenteras därför en korrelationsmatris med alla oberoende variabler. Tabellen visar att det råder positiva korrelationer mellan så gott som samtliga styrformer. Positiva värden för en variabel tenderar således som regel att sammanfalla med positiva värden även för de andra variablerna. Ett undantag är att sambandet mellan variabeln kontraktets specificitet och kommunikationens frekvens är svagt negativ. Detta tyder möjligen på att den formella styrningen kan ske på bekostnad av nära relationer. Resultatet bör dock inte övertolkas, då de i övrigt positiva sambanden snarare tyder på att det pluralistiska synsättet bäst beskriver hur styrformerna förhåller sig till varandra.

Tabell 5.12. Korrelationsmatris oberoende variabler (Spearman's rho)

²⁵⁰ Health Navigator, 2013; Nutek 2008:40; Mattisson, 2011.

²⁵¹ Se avsnitt 3.3 i denna uppsats.

²⁵² Kastberg och Mattisson, 2013, s. 5.

	1	2	3	4	5
Kontraktets specificitet	1				
Uppföljningens omfattning	,576**	1			
Uppföljningens intensitet	,079	,409**	1		
Gemensam problemlösning	,093	,242	,054	1	
Kommunikationens frekvens	-,108	,464**	,185	,432**	1

* Korrelationen är signifikant på 5-procentsnivån (tvåsidigt). ** Korrelationen är signifikant på 1-procentsnivån (tvåsidigt).

5.5 Sammanfattning

Detta kapitel har redogjort för hur studiens teoretiska dimensioner har operationaliserats samt beskrivit fördelningarna för studiens index och däri ingående indikatorer. Inledningsvis beskrevs att studiens beroende variabel kvalitet mäts med ett subjektivt mått på boendenas resultat kvalitet. Den deskriptiva analysen visade att de äldre generellt sett är nöjda med sina boendens kvalitet men att det förekommer variationer vid olika boenden.

Enkätundersökningen tyder vidare på att det finns brister och lokala variationer beträffande hur kommunala beställare tillämpar kontraktsstyrning när särskilt boende drivs på entreprenad. Generellt sett tycks kommunala beställare ställa krav på verksamheternas struktur- och processkvalitet snarare än den resultat kvalitet som utföraren ska uppnå. Mönstret överensstämmer med tidigare forskning som visat att beställare generellt sett har svårt att formulera effektkrav på kost, bemötande och brukarnöjdhet. Trots att många kommuner uppvisar låg förmåga att formulera krav på boendenas resultat kvalitet, finns en mindre grupp kommuner som uppger att de förmår ställa den typen av krav. Det sagda talar för att uppgiften inte är omöjlig och att många kommuner sannolikt kan utveckla sitt kravställande.

Studien visar vidare att många kommuner har etablerat en nära relation med utföraren i den meningen av att de tillämpar gemensam problemlösning och problemlösning med utföraren under hela avtalsperioden. Beställare och utförare tycks vidare tillämpa frekvent kommunikation under hela kontraktsperioden. Respondenternas svar indikerar dock att den kommunikation som sker så ofta som varje månad företrädesvis sker skriftligen och via telefon och inte genom möten. När det gäller dimensionen uppföljning är resultaten från enkätundersökningen mindre entydiga. Kommuners poängvärden är synnerligen höga inom området "Uppföljningens omfattning". Området utmärker sig genom att relativt många kommuner ligger nära maximivärdet 10. Trots detta uppvisar många kommuner låga svars-poäng när det gäller uppföljningens intensitet, vilket indikerar att uppföljningen sker sällan och med ett fåtal metoder. Samtidigt är spridningen för

detta område stor. En mindre grupp av kommuner har förhållandevis hög uppföljningsaktivitet. Det sagda innebär att det sannolikt finns hög förbättringspotential i många kommuner och att uppföljningen generellt sett bedrivs på ett sätt som kan tyckas svår att försvara.

Slutligen kan konstateras att det finns skäl att ifrågasätta om styrning enligt det konventionella och det relationella perspektivet ska anses som sinsemellan uteslutande. Analysen av hur de olika styrformerna förhåller sig gentemot varandra tyder på att tillämpningen av konventionella styrmedel inte sker på bekostnad av en etablering av nära relationer. Resultaten indikerar snarare att beställare försöker styra privata utförare mer eller mindre med samtliga tillgängliga verktyg.

6 Resultat och slutsatser

6.1 Inledning

I detta kapitel undersöks om det finns ett samband mellan kommunala beställares styrning och äldreboendens kvalitet. Analysen fokuserar på att undersöka om det konventionella och det relationella perspektivet kan förklara variationer i utkontrakterade verksamheters kvalitet. Poängen med att undersöka om de två perspektivens grundantagen stämmer är att tillföra ytterligare förståelse för vad som karaktäriserar ändamålsenlig styrning av privata utförare. Som beskrevs i teorikapitlet är forskningen och teoriläget något oklart vad gäller olika styrformers effekter på ukontrakterade verksamheters kvalitet. Av detta skäl är det naturligt att ha ett explorativt angreppssätt för att utvärdera vilka effekter som styrformerna ger. Ambitionen har varit att besvara vilka direkta samband som finns mellan olika dimensioner i beställares styrning och kvaliteten vid privata boenden. Kapitlet inleds med en redovisning av resultaten från studiens bivariata analyser. Därefter följer en analys av studiens resultat. Kapitlet och uppsatsen avslutas med empiriska och metodologiska slutsatser, vilka mynnar ut i ett antal rekommendationer samt förslag till fortsatt forskning.

6.2 Tillvägagångssätt för att bedöma studiens resultat

Syftet med analysen är att testa uppsatsens hypoteser och därmed besvara om

1. något perspektivs faktorer är mest avgörande, det vill säga har starkast och flest statistiskt signifikanta samband
2. båda perspektiven bidrar med en eller flera förklaringar, det vill säga att de är komplementära
3. inget av perspektiven bidrar med förklaringar.

Enligt de premisser som uppställts för analysen kommer slutsatsen att inget perspektiv bidrar med förklaringar att dras, om samtliga samband är negativa eller så svagt positiva att de saknar statistisk signifikans.

6.2 Resultaten från de bivariata analyserna

I teorikapitlet konstaterades att författare inom den konventionella litteraturen föreskriver att specifika och heltäckande kontrakt kan minska risken för att utföraren agerar opportunistiskt och öka incitamenten för att utföraren ska tillhandahålla hög kvalitet. Därför kan vi hypotetiskt förvänta oss att beställares förmåga att reglerera samtliga aspekter vid de utkontrakterade äldreboendena – såsom verksamheternas struktur-, process- och resultat kvalitet – har ett positivt samband med kvaliteten vid äldreboenden (H1).²⁵³ Som visas i tabell 6.1 finns ett svagt positivt statistiskt signifikant samband mellan kontraktets specificitet och kvaliteten på boendenivå, $r = 0,28$ och $p = 0,090$. Resultatet är i linje med förväntningarna enligt det konventionella perspektivet, det vill säga att ju specifika kontrakten är, desto

²⁵³ Se avsnitt 3.2.3 samt 3.4 i denna uppsats

högre tenderar kvaliteten vid boendena att vara. Vad som är viktigt att poängtera är emellertid att sambandets styrka är svagt. Enligt det konventionella perspektivet kan vi vidare förvänta oss att såväl uppföljningens omfattning (H_2) som uppföljningsaktiviteternas frekvens (H_3) har positiva samband med äldreboendens kvalitet. Som beskrevs i teorigenomgången bygger det antagandet på att uppföljning anses göra det möjligt för beställaren att upptäcka, förebygga och åtgärda de problem som uppstår ute i verksamheterna.²⁵⁴ Som förväntat enligt det konventionella perspektivet har såväl uppföljningens omfattning som uppföljningens frekvens positiva samband med utkontrakterade verksamheters kvalitet. Koefficienten för uppföljningens frekvens är måttligt positiv $r = 0,308$. Sambandet saknar dock statistisk signifikans $p = 0,126$. Detta kan förklaras av att antalet observationer är mycket få. Sett till korrelationskoefficienten tycks uppföljningens frekvens vara den variabel som bäst förklarar skillnader i utkontrakterade verksamheters kvalitet. När det gäller uppföljningens omfattning är sambandet emellertid svagt positivt och saknar statistisk signifikans ($r < 0,30$ $p > 0,1$). Resultaten från korrelationsanalysen är således något motsägelsefulla. Å ena sidan tycks uppföljning av en bred kategori av prestationsdata ha liten, om någon, betydelse för privata boendens kvalitet. Å andra sidan tyder analysen på att beställare bör tillämpa en rad olika uppföljningsmetoder och att aktiviteterna bör ske med hög frekvens.

Tabell 6.1 redogör även för de bivariata samvariationerna mellan de styrformer som förespråkas i det relationella perspektivet och kvaliteten vid privata äldreboenden. I teorikapitlet beskrevs att författare inom det relationella perspektivet anser att ändamålsenlig styrning karaktäriseras av att beställaren etablerar en nära relation med utföraren och att parterna samarbetar under hela kontraktstiden.²⁵⁵ Som noterades i litteraturgenomgången är beställares förmåga att samverka med utföraren en av de mer citerade och bestyrkta determinanterna för att uppnå hög kvalitet vid utkontrakterade verksamheter.²⁵⁶

Betydelsen av gemensam problemlösning har även betonats i ett flertal kvalitativa studier där man specifikt granskat kommunala beställares kontraktsstyrning av äldreboenden på entreprenad.²⁵⁷ I teoriavsnittet formulerades således hypotesen att beställares förmåga att arbeta tillsammans med utförare för att identifiera och lösa problem (H_4) har ett positivt samband med äldreboendens kvalitet.²⁵⁸ I tabell 6.1 visas att korrelationskoefficienterna mellan variabeln gemensam problemlösning och boendens kvalitet på enhetsnivå är mycket nära noll och saknar statistisk signifikans. Enligt de premisser som uppställts för analysen tyder detta på att gemensam problemlösning (H_4) inte påverkar utkontrakterade verksamheters kvalitet. I teorikapitlet formulerades vidare hypotesen att de kontrakterande parternas kommunikation kan ha ett samband med äldreboendens kvalitet (H_5).²⁵⁹ Som förväntat enligt det relationella perspektivet finns ett positivt samband mellan graden av kommunikation mellan beställare och utförare och andelen äldre som upplever att personalen bemöter dem på ett bra sätt. Men även denna koefficient har ett värde

²⁵⁴ Se avsnitt 3.2.5 samt 3.4 i denna uppsats.

²⁵⁵ Se avsnitt 3.2.2. i denna uppsats

²⁵⁶ Se avsnitt 2.2.2 i denna uppsats.

²⁵⁷ Se avsnitt 2.3.3 i denna uppsats.

²⁵⁸ Se avsnitt 3.4 i denna uppsats.

²⁵⁹ Se avsnitt 3.4 i denna uppsats.

mycket nära 0. Vilket talar för att regelbunden kommunikation saknar betydelse för utkontrakterade verksamheters kvalitet.

Tabell 6.1. Korrelationerna mellan kommunala beställares kontraktsstyrning och äldreboendens kvalitet (Spearman's rho).

	Bemötande
Kontraktets specificitet	0,282* (0,090: 37)
Kontraktets specificitet avseende krav på resultatkvalitet	0,163 (0,336: 37)
Uppföljningens omfattning	0,194 (0,225: 41)
Uppföljningens frekvens	0,308 (0,126: 26)
Gemensam problemlösning	0,055 (0,733: 41)
Kommunikation	0,040 (0,818: 36)

* Korrelationen är signifikant på 10-procentsnivån (tvåsidigt test). ** Korrelationen är signifikant på 5-procentsnivån (tvåsidigt test).

6.3 Förklaringskraften hos det konventionella respektive relationella perspektivet

De bivariata analyserna har gjorts med syftet att besvara om kommunala beställares styrning påverkar kvaliteten vid utkontrakterade boenden. Resultaten från den bivariata analysen åskådliggörs för läsaren i tabell 6.2.

Sammanställningen visar att flera av de styrformer som förordas i det konventionella perspektivet tycks vara av viss betydelse för att förklara skillnader i kvaliteten vid utkontrakterade äldreboenden. Samtliga samband är i positiv riktning och för en variabel – kontraktets specificitet– är sambandet statistiskt signifikant. Den viktigaste determinanten synes dock vara uppföljningens frekvens, sett till korrelationskoefficientens styrka. Samtidigt bör betonas att inte något av de observerade sambanden kan beskrivas som starka. Jämförs de två perspektiven står det ändå klart att det konventionella perspektivet tycks vara det perspektiv som bäst förklarar skillnader i utkontrakterade verksamheters kvalitet. De styrformer som förespråkas i det relationella perspektivet tycks ha liten, om någon, betydelse för utkontrakterade verksamheters kvalitet. Koefficienterna för variablerna gemensam problemlösning och kommunikationens frekvens är mycket nära noll. Det finns således inte något i sambandsanalysen som tyder på att perspektiven skulle vara komplementära när det gäller att förklara skillnader i utkontrakterade

verksamhetens kvalitet.

Resultatet är förvånande, inte minst mot bakgrund av att den deskriptiva analysen visar att beställare i praktiken tillämpar såväl formell som relationell styrning.²⁶⁰ Frånvaron av det relationella perspektivets förklaringskraft är även överraskande med tanke på att tidigare studier visat att samarbete mellan beställare och utförare har ett starkt samband till utkontrakterade verksamhetens resultat. Till exempel har såväl Fernandez som Yang, Hsieh och Li argumenterat för att den enskilt viktigaste aspekten för att främja hög kvalitet är att utföraren arbetar tillsammans med beställaren för att identifiera och lösa problem under hela kontraktperioden. Som konstaterades i kapitlet om tidigare forskning är stödet för hypotesen att kommunikation skulle påverka utkontrakterade verksamhetens resultat tudelat. Yang, Hsieh och Lis forskning indikerar att beställares och utförares kommunikation är viktig för att uppnå god kvalitet. Fernandez har emellertid genomfört andra tester och funnit att graden av kommunikation har liten om någon effekt på de utkontrakterade verksamheternas resultat.²⁶¹

I teorikapitlet konstaterades att kritiker har hävdad att nära samarbete mellan beställare och utförare kan ha negativa effekter på utkontrakterade verksamhetens resultat, bland annat på grund av att det finns risk för att uppföljningssystemen underdimensioneras och att beställaren kan liera sig med utförarens intressen snarare än med de politiska företrädarnas.²⁶² Denna studies resultat styrker emellertid inte heller dessa farhågor. Som visades i den bivariata analysen mellan de oberoende variablerna finns inte något som tyder på att samverkan mellan beställare och utförare minskar kommunala beställares förmåga att hålla utförare ansvariga för deras beteende. Sambandet mellan de olika dimensionerna i beställares kontraktstyrning är snarare positivt, vilket talar för att goda relationer, kontrakt och uppföljning inte nödvändigtvis är varandras motsatser.²⁶³

En möjlig förklaring till frånvaron av tydliga samband mellan de styrformer som förespråkas i det relationella perspektivet och äldreboendens kvalitet skulle däremot kunna vara att LOU sätter uppenbara gränser för parternas interaktion. Som konstaterades i teorikapitlet har LOU ofta kritiserats för att skapa distanserade relationer mellan beställare och utförare.²⁶⁴ Empirisk forskning av Kastberg och Mattisson visar dessutom att det tycks finnas en uppenbar medvetenhet bland beställare och utförare om att avsteg från det ursprungliga avtalet endast kan förekomma inom rimliga gränser, eftersom mer omvälvande förändringar skulle kräva omförhandlingar och riskera att stå i konflikt med LOU.²⁶⁵ Det är dock viktigt att betona att en annan möjlig förklaring till svaga och icke statistiskt signifikanta samband mellan variabeln gemensam problemlösning och variabeln kvalitet kan vara den något begränsade variationen i svaren på de frågor som ingår i det index som syftar till att mäta om de kontrakterande parterna tillämpar gemensam problemlösning. Som konstaterades i den deskriptiva analysen har 90 procent av re-

²⁶⁰ Se avsnitt 5.4 i denna uppsats.

²⁶¹ Yang m.fl., 2009, s. 691. Fernandez, 2004, 104f.

²⁶² Fernandez, 2004, s. 148.

²⁶³ Se avsnitt 5.4 i denna uppsats.

²⁶⁴ Bergman och Nilsson, 2012, s. 4; Bryntse, 2014, s. 44..

²⁶⁵ Kastberg och Mattisson, 2013

spondenterna uppgett att de instämmer delvis eller helt i påståendena att kommunen alltid har arbetat tillsammans med utföraren för att identifiera och lösa problem. Variabeln har dessutom en mycket skev fördelning, vilket möjligen indikerar att respondenterna har eftersträvat att lämna socialt önskvärda svar.²⁶⁶

Vad gäller det observerade sambandet mellan kontraktets specificitet och kvaliteten vid privata boenden finns skäl att tolka detta med viss försiktighet, eftersom variabelns koefficient endast visar på ett svagt samband. Dessutom har tidigare kvantitativa studier inte kunnat belägga att kontraktens specificitet påverkar utkontrakterade verksamheters resultat. Som beskrevs i teorikapitlet har till exempel Yang, Hsieh och Li uttryckt tvivel om huruvida fullt specificerade kontrakt är en lämplig mekanism för att uppnå hög kvalitet när den tjänst som kontrakteras är komplex.²⁶⁷ Fernandez har i sin tur argumenterat för att bristen på signifikanta samband mellan å ena sidan tydliga kontraktsvillkor och å andra sidan utkontrakterade verksamheters kvalitet tyder på att föregångarna i tidig kontraktslitteratur har underskattat behovet av att skapa en balans mellan flexibilitet och kontroll i kontraktsrelationen.²⁶⁸

Den avgjort viktigaste dimensionen i beställares styrning verkar vara just uppföljningens frekvens, eftersom variabeln har det starkaste positiva sambandet till variabeln kvalitet. Men även när det gäller detta samband finns skäl att inte övertolka resultaten, eftersom sambandet saknar statistisk signifikans och då tidigare kvantitativa studier inte kunnat fastställa att beställares uppföljning är ett viktigt estimat för kontrakterade verksamheters resultat. Kritiker, däribland Almqvist, har till exempel hävdat att formaliserade relationer kan resultera i bristande incitament för innovation.²⁶⁹ Vad som däremot talar för att uppföljningsfrekvens är en viktig del i ändamålsenlig styrning är att Kastbergs och Mattissons forskning visat, att såväl beställare som utförare anser att uppföljning är centralt för att en kontraktsrelation ska fungera tillfredställande.²⁷⁰ Som konstaterades i litteraturgenomgången har dessutom Bryntse argumenterat för att beställare bör tillämpa en bred kategori av metoder och att uppföljningen bör ske regelbundet enligt på förhand fastställda rutiner för att utkontrakterade äldreboenden ska uppnå goda resultat.²⁷¹ Mycket talar alltså för att det observerade sambandet kan vara sant.

Tabell 6.2. Hypoteser och resultat

Hypoteser	Förväntade samband	Resultat
<i>Konventionella perspektivet</i>		
H1: Kontraktets specificitet	H1: (+)	(+)
H2: Uppföljningens omfattning	H2: (+)	ej så
H3: Uppföljningens frekvens	H3: (+)	(+)

²⁶⁶ Bryntse, 2014, s. 21.

²⁶⁷ Yang m.fl., 2009, s. 690

²⁶⁸ Fernandez, 2004, s.103.

²⁶⁹ Almqvist och Högberg, 2005b, s. 31.

²⁷⁰ Kastberg och Mattisson, 2013, s. 5.

²⁷¹ Bryntse, 2014, s.20.

6.4 Slutsatser och förslag på framtida forskning

6.4.1 Några ord om studiens begränsningar

Denna uppsats har syftat till att beskriva hur kommunala beställare tillämpar kontraktstyrning när särskilt boende drivs på entreprenad samt att undersöka om samband finns – och i så fall vilka – mellan olika dimensioner i beställares kontraktstyrning och utkontrakterade äldreboendens kvalitet. Innan studiens slutsatser presenteras närmare finns skäl att diskutera studiens begränsningar. En avgörande begränsning är, som redan nämnts, att statistiken om hur kommuner tillämpar kontraktstyrning bygger på självrapporterade data från de kommunala beställarna. Eftersom det finns risk för att beställares perspektiv påverkas av en implicit önskan att lämna socialt önskvärda svar, kan den deskriptiva statistiken om beställares förmåga att tillämpa kontraktstyrning vara något i överkant.²⁷² Detta betyder inte att statistiken är irrelevant. Perceptioner är relevanta och viktiga inom offentlig förvaltning; samtidigt har metoden använts i ett flertal liknande studier. Att tillvägagångssättet tillämpats även i denna studie motiveras av att tidigare studier visat att socialt önskvärda svar normalt inte är ett stort problem vid studier av beställares kontraktstyrning.²⁷³ Den slutsatsen styrks av att det finns förhållandevis stor spridning i de svar som lämnats av beställarna – bortsett från frågan som syftade till att mäta om beställare tillämpar gemensam problemlösning. Vad som är viktigt att notera är dock att ytterligare datakällor kan vara nödvändiga för att få en bredare bild av hur kommunala beställares styrning ser ut.

Det är vidare viktigt att uppmärksamma läsaren på att studien inte kan garantera kausalitet mellan de oberoende och beroende variabler som studerats. Det beror på att studien bygger på tvärsnittsdesign och att den tillämpade metodologin korrelationsanalys inte gör det möjligt att inkludera viktiga kontrollvariabler i studien. Vad som rapporteras i studien är således associationer mellan variabler snarare än kausala samband. Det finns också skäl att uppmärksamma läsaren på att denna studie består av förhållandevis få observationer, vilket i sig kan innebära att signifikansnivåerna blir lägre än vad som skulle varit fallet med ett större datamaterial. Ovan nämnda faktorer innebär att studiens resultat bör tolkas med stor försiktighet.

6.4.2 Slutsatser

Trots uppsatsens begränsningar är denna studie ett av de första försök som undersöker hur kommunala beställare styr utförare vid kontraktering av komplexa välfärdstjänster. Eftersom utkontraktering har kommit att bli mycket vanlig under de senaste åren är det nödvändigt att skapa kunskap om vilka åtgärder som beställare

²⁷² Ejlertsson, 2005, s. 70.

²⁷³ Brown och Potoski, 2003a, 2003b; Fernandez 2009; Yang, m.fl., 2009.

vidtar i syfte att styra utkontrakterade verksamheter och med vilket resultat. Studiens stora bidrag är den redogör för en systematisk kartläggning av hur sammanlagt 42 kommuner tillämpar kontraktsstyrning vid utkontraktering av äldreboenden. Dataunderlaget är på intet sätt komplett men kartläggningen är den enda i sitt slag. Studien fyller därför en empirisk kunskapslucka som påtalats i såväl tidigare forskning som ett flertal statliga utredningar som publicerats under det senaste året.

Uppsatsen har utgått från ett flerdimensionellt angreppssätt där såväl det konventionella som det relationella perspektivet fungerat som studiens teoretiska ramverk. Vid en jämförelse av de teoretiska perspektiven och empirin kan konstateras att beställare vidtar de åtgärder som förespråkas både i det konventionella och i det relationella perspektivet. Slutsatsen som kan dras från detta är att det sannolikt är förmånligt att anta ett flerdimensionellt synsätt för att beskriva vilka styrmedel som tillämpas snarare än att kategorisera styrningen enligt en idealtypskala där det konventionella respektive relationella perspektivet utgör dikotoma extrempunkter. Studiens inomvetenskapliga bidrag är således den ger ökad kunskap om att olika teorier bör kombineras för att beskriva vad som karaktäriserar offentliga beställares försök att styra privata utförare. Studiens praktiska bidrag är att den synliggör brister och kommunala variationer beträffande beställares förmåga att ställa krav på privata utförare samt hur ofta uppföljning sker. Detta innebär att det torde finnas stora möjligheter till lärande kommuner emellan.

Uppsatsen har även syftat till att beskriva om beställares styrning påverkar utkontrakterade verksamheters kvalitet. Syftet avgränsades genom att studien fokuserat på att undersöka i vad mån det konventionella respektive det relationella perspektivet förmår att förklara variationer i privata äldreboendens kvalitet. Uppsatsens resultat talar för att det konventionella perspektivet väger tyngst när vi vill förklara variationer i utkontrakterade verksamheters kvalitet. De viktigaste faktorerna verkar vara kontraktets specificitet och uppföljningens frekvens. För de övriga dimensionerna i beställares kontraktsstyrning – förekomsten av gemensam problemlösning, graden av kommunikation samt uppföljningens omfattning – var det inte möjligt att styrka några samband med äldreboendens kvalitet. Frånvaron av tydliga samband väcker frågor om hur stor betydelse det relationella perspektivet har för att besvara vad som är ändamålsenlig styrning. Tyvärr är det svårt att veta om resultaten beror på att det i praktiken inte finns några samband eller om det beror på faktorer som är relaterade till brister i det statistiska underlaget eller på att antalet observationer är mycket få. Dessa faktorer kan således inte avfärdas som oviktiga. Såväl det relationella som det konventionella perspektivets relevans bör fortsatt utredas.

6.4.3 Områden för framtida forskning

Denna studie presenterar långt ifrån en heltäckande modell av hur beställare bör tillämpa kontraktsstyrning och lämnar många frågor obesvarade. Det vore emellertid orimligt att förvänta sig att denna uppsats ensam ska kunna generera definitiva svar på hur beställares kontraktsstyrning bäst bör utformas. Studiens stora bidrag är snarare att den har visat på ett antal resultat och metodologiska utmaningar som kan fungera som utgångspunkt för framtida forskning.

Operationaliseringen av de teoretiska dimensionerna i beställares styrning har skett med utgångspunkt i tidigare studier som behandlat ämnet kontraktsstyrning samt de vägledningar och råd som finns för området kontraktering av äldreomsorg. Framtida studier kan bygga vidare på denna studie genom att vidareutveckla och testa andra mått på de olika dimensionerna i beställares kontraktsstyrning. Ett tillvägagångssätt som kan förbättra precisionen i de mått som används är faktoranalys. Metoden kräver emellertid minst ett hundratal observationer.²⁷⁴

Det är även viktigt att påpeka att äldreboendens kvalitet har skattats utifrån endast *en* indikator som mäts inom ramen för Socialstyrelsens brukarenkät om äldres uppfattning om vård och omsorg. Validiteten och precisionen i denna indikator är därför viktig för denna studies resultat. Som beskrivits tidigare är kvalitet ett koncept som är svårt att mäta. Många menar dessutom att data från brukarundersökningar är problematiska att använda, bland annat därför att de äldres uppfattning om vården och omsorgen kan variera från dag till annan.²⁷⁵ I syfte att öka kunskapen om kommunala beställares kontraktsstyrning är det därför nödvändigt att testa hur kommunala beställares kontraktsstyrning samvarierar med andra estimat på äldreboendens kvalitet. Ytterligare en fråga som är intressant för framtida forskning är hur väl kommunala beställares perceptioner av sin förmåga att styra överensstämmer med objektiva mått på deras aktiviteter.

Framtida forskning kan även med fördel använda sig av tidsseriedata för att undersöka hur beställares kontraktsstyrning och utkontrakterade verksamheters kvalitet utvecklas över tid. En longitudinell studie gör det möjligt att uttala sig om eventuella orsakssamband med högre säkerhet.²⁷⁶ Framtida studier bör även genomföras på ett större datamaterial. Ett sådant tillvägagångssätt innebär att viktiga kontrollvariabler kan inkluderas i analysen. De data som använts i denna studie tyder inte på att det finns några kurvlinjära relationer mellan kommunala beställares kontraktsstyrning och utkontrakterade äldreboendens kvalitet. Likväl visar tidigare forskning att sådana förhållanden skulle kunna föreligga.²⁷⁷ Därför är det viktigt att fortsatt undersöka hur sambanden ser ut.

Fortsatt forskning kan med fördel framför allt fokusera mer på uppföljningens betydelse för utkontrakterade verksamheters resultat. Denna studie indikerar att uppföljningens omfattning och kontraktets specificitet är de styrformer som har de starkaste positiva effekterna på kvaliteten vid utkontrakterade äldreboenden. Studiens resultat markerar således ett avbrott från den litteratur som gör gällande att de styrformer som förespråkas inom det konventionella perspektivet som regel har liten, om någon, betydelse för utkontrakterade verksamheters resultat.²⁷⁸ Det är emellertid mycket angeläget att fastställa med större säkerhet om kommunala aktörers granskning och krav gör skillnad.

Som konstaterades i inledningskapitlet i denna uppsats pågår för närvarande ett arbete med att lagstadga en skyldighet för kommuner att följa upp privata utförare. Att lagstadga en skyldighet för kommunala beställare att följa upp utkontrak-

²⁷⁴ Osborne och Costello, 2005, s. 7f.

²⁷⁵ Lindgren m.fl., 2012, s. 64.

²⁷⁶ Bryman, 2002, s. 62.

²⁷⁷ Yang m.fl., 2009.

²⁷⁸ Yang m.fl., 2009; Fernandez, 2004.

terade boenden är inget ändamål i sig. För att ett lagstiftningsinitiativ ska anses vara motiverat bör det finnas skäl att anta att en sådan åtgärd kommer att resultera i bättre vård och omsorg för de äldre. Kritiker har påpekat att en sådan utveckling kan ”motverka syftet med att anlita privata utförare och i stället främja standardisering och likriktning, samt genom ökande transaktionskostnader öka de totala samhällsliga kostnaderna”.²⁷⁹ Det är således mycket angeläget att fastställa med större säkerhet om – och i så fall hur – kommunala aktörers uppföljning kan generera bättre kvalitet.

Slutligen bör kommunala beställares kontraktsstyrning studeras inom andra områden än äldreomsorg. I praktiken utkontrakteras numera en rad välfärdstjänster. Resultaten från denna studie kan möjligen vara generaliserbara för liknande typer av tjänster såsom hemtjänst på entreprenad. Eftersom den beroende variabeln i denna studie avser att fånga omsorgskvaliteten vid äldreboenden behövs emellertid fortsatta studier av kontraktsstyrningens möjligheter att påverka kvaliteten i andra typer av verksamheter.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns ett behov av att fortsatt öka kunskapen om hur beställares kontraktsstyrning påverkar utkontrakterade verksamheters kvalitet. Ytterligare teoretiska och metodologiska utmaningar ligger framför denna disciplin.

²⁷⁹ Lagrådsremiss, 2014, s. 52.

Käll- och litteraturförteckning

Svenskt offentligt tryck

Lagrådsremiss, 2014, *Privata utförare av kommunal verksamhet*. Stockholm: Finansdepartementet

Proposition 1993/94:188. *Lokal demokrati*. Stockholm: Civildepartementet.

Proposition 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen*. Stockholm: Socialdepartementet

Proposition 2006/07:128. *Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster*. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU (1997:51) *Brister i omsorg en fråga om bemötande av äldre*. Stockholm: Fritze.

SOU (2008:51) *Värdigt liv i äldreomsorgen*. Stockholm: Fritze.

SOU (2013:12) *Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling*. Stockholm: Fritze.

SOU (2013:53) *Privata utförare - kontroll och insyn*. Stockholm: Fritze..

Litteratur

Aneshensel, C. S., (2002), *Theory-based Data Analyses for the Social Sciences*, Thousand Oaks: Pine Forge Press

Andersson-Felé, L.,(2006), *Påverkar chefens personalansvar kvaliteten i vården och omsorgen?*. Stockholm: Socialstyrelsen

Acock, A., (2005), Working with missing values. *Journal of Marriage and Family*, vol 67, nr 4: s. 1012-1028.

Almqvist, R., (2000), Management by Contract - en studie utifrån programmatiska och teknologiska aspekter, *Kommunal ekonomi och politik*, vol 4, nr 1: s. 53-82.

Almqvist, R., Högberg, O., (2005a), "Public-private partnerships in social services: the example of the City of Stockholm". I *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*, redigerad av Hodge, G. och Greve, C., UK: Edward Elgar, s. 231-55.

Almqvist, R., Högberg, O., (2005b), "Management by Contract" – vad hände? *Kommunal ekonomi och politik*, vol 9, nr 2: s. 7-36.

Almqvist, R., (2006), *New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Stockholm: Liber.

Amirkhanyan, A.A., Kim, H.J., Lambright, K.T., (2007), Putting the pieces together: A

comprehensive framework for understanding the decision to contract out and contractor performance. *International Journal of Public Administration*, nr 30: s. 699-725.

Anjou, L., (2013), *Strategier för kommunpolitisk styrning. Framgångsrik styrning av välfärdsproduktion i primär- kommuner och landsting*. IKEs rapportserie 2013:143. Estland: Institutet för Kommunal Ekonomi och PwC.

Arrow, K. J., (1985), The economics of agency. I: *Principals and agents: The structure of business*, redigerad av J. W. Pratt and R. J. Zeckhauser, Boston: Harvard Business School Press: s. 1-35.

Bergman, M., Indén, T., Lundberg, M., Madell, T., (2011), *Offentlig upphandling: på rätt sätt och rätt pris*, Studentlitteratur, Lund.

Bergman, M., (2013), *Upphandling och kundval av välfärdstjänster: en teoribakgrund*. Örebro: Uppdrag välfärd.

Bergman, M., Jordahl, H., (2014), *Goda år på ålderns höst? en ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen*, ESO, Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet

Bergman, M., Nilsson, J-E., (2012), Offentlig upphandling från forskningens horisont. *SNS Analys*, nr 6.

Bergman, T., Strøm, K., (2004), Parliamentary democracy in Scandinavia: shifting dimensions of citizen control. *Scandinavian Political Studies*, vol 27 nr. 2: s. 89-113.

Brown, T. L., Potoski, M., (2003a), Managing Contract Performance: Transaction Costs Approach, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol 22, nr 2: s. 275-297

Brown, T. L., Potoski, M., (2003b), Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments, *Public Administration Review*, vol 63, nr 2: s. 153-164.

Brown, T. L., Potoski, M., Van Slyke, D. M., (2006), Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets, *Public Administration Review*, Vol. 66, nr 3: s. 279-303.

Bryntse, K., (2000), *Kontraktstyrning i teori och praktik*, Diss., Lund universitet.

Bryntse, K., (2014), *Kvalitetskontroll av äldreboenden på entreprenad*, KEFU skriftserie, nr 2014:2. Lund: KEFU.

Bryman, A., Bell, E., (2005), *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Malmö: Liber ekonomi

Bryman A., (2002), *Samhällsvetenskapliga metoder*, Malmö: Liber ekonomi.

Bryman, Alan., (2007), *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber ekonomi.

Bryman, A., (2008), *Social Research Methods*. 3 uppl. Oxford: Oxford University Press

Campbell, D., (2001), *Ian Macneil and the Relational Theory of Contract. I: The Relational Theory of Contract: Selected Works of Ian MacNeil*, redigerad av Campbell, D., London: Sweet & Maxwell. s. 3-6

Dahlström, K., (2005), *Från datainsamling till rapport – att göra en statistisk undersök-*

ning. 4 uppl. Lund: Studentlitteratur

DeHoog, R.H., (1990), Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting, *Administration & Society*. vol 22, nr 3: s. 317-340.

Barmark, M., (2009), När är faktoranalys en lämplig metod. I *Statistisk verktyglåda 2. Multivariat analys, redigerad av Djurfeldt, G., Barmark, M.* 1 Uppl, Stockholm: Studentlitteratur.

Djurfeldt G., Larsson R., Stjärnhagen O, (2010), *Statistisk verktyglåda 1: samhällsvetenskaplig orsaksanalys med kvantitativa metoder*, Stockholm: Studentlitteratur.

Donabedian, A. (1966) Evaluating the quality of medical care, *Milbank Memorial Fund Quarterly*, vol 44, nr. 2: s. 166-203.

Edling, C., Hedström, P., (2003) ”Kvantitativa metoder” – *Grundläggande analysmetoder för samhälls- och beteendevetare*, Lund: Studentlitteratur.

Ejlertsson, G. (2005), *Enkäten i praktiken – en handbok i enkätmetodik*, 2 uppl. Lund, Studentlitteratur

Elinder, M., Jordahl, H., (2013), Kontrakt kostnader och kvalitet. I *Välfärdstjänster i privat regi: framväxt och drivkrafter*, redigerad av Jordahl, H, Stockholm: SNS Förlag. s.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Wängnerud, L (2007) *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad* , 3uppl, Stockholm: Norstedts Juridik

Eneroth, B., (1984), *Hur mäter man ”vackert”?* *Grundbok i kvalitativ metod*, Stockholm: Natur och kultur.

Fernandez, Sergio, 2004, *Explaining contracting effectiveness: An empirical analysis of contracting for services among local governments*. Diss. University of Georgia.

Fernandez, S., (2007), What Works Best When Contracting for Services? An Analysis of Contracting Performance at the Local Level in the U.S, *Public Administration*, vol 85, nr 4: s. 1119–1141.

Fernandez, S., (2009), Understanding Contracting Performance: An Empirical Analysis. *Administration and Society*, vol 41, nr 1: S. 67–100

Flynn, B.B., Schroeder, R.G., Sakakibara, S., (1994), A framework for quality management research and an associated measurement instrument, *Journal of Operations Management*, vol 11, nr. 4: s. 339-66.

Gustafsson, J.-E., (2008), Effects of international comparative studies on educational quality on the quality of educational research. *European Educational research*, vol 7, nr 1: s. 1-17.

Hagbjer, E., (2014), *Välfärdstjänster: tillstånd, tillsyn och uppföljning*. Stockholm: SNS Förlag

Hair, J.F., Anderson, R.E., Tatham, R.L. and Black, W. (1998), *Multivariate Data Analysis*, 5 uppl., Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.

- Health Navigator., (2012), *Stora möjligheter att stärka kvaliteten i äldreomsorgen genom bättre upphandlingar: Hur värderar kommuner kvalitet vid upphandling av särskilt boende?*
- Henisz, W. J., Levitt, R. E., Scott, R. W., (2012). Toward a unified theory of project governance: economic , sociological and psychological supports for relational contracting. *The Engineering Project Organization Journal*, vol 2, nr 1: s. 37–41
- Johansson, T., Siverbo, S., Camén, C., 2014, *Offentliga organisationers styrning av privata utförare.*, Karlstad University Studies 2014:34, Karlstad: Karlstads universitet.
- Jordahl, H, red. (2013), *Välfärdstjänster i privat regi: framväxt och drivkrafter.* Stockholm: SNS Förlag.
- Kammarkollegiet, (2012), *Vägledning: Avtalsuppföljning av vård och omsorg,* Stockholm: Kammarkollegiet.
- Kastberg, G., Mattisson, O., (2013), *Kommunala strategier vid marknadsstyrning. Omsorg och relationer?* Stockholm: SKL.
- Kettl, D. F., (1993), *Sharing power: Public governance and private markets.* Washington, DC: Brookings Institution Press
- Kiewiet, R., McCubbins, M., (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process,* Chicago: University of Chicago Press
- KPMG (2009). *Konkurrensutsättning inom hemtjänsten och primärvården.* Stockholm: Konkurrensverket.
- Lambright, K.T., (2008), Getting what you ask for: Barriers to proper use of service monitoring tools. *The American Review of Public Administration*, vol 38, nr 3: s. 362-379.
- Leimeister, S., Yetton, P., Wüllenweber, K., Krcmar, H., (2010), *Relational Governance mediates the Effect of Formal Contracts on BPO Performance.* 18th European Conference on Information Systems (ECIS), Pretoria, South Africa, 2010.
- Lincoln, J., Gerald Z., (1980), Organizational Properties from Aggregate Data: Separating Individual and Structural Effects, *American Sociological Review*, vol 45, nr 3: s. 391–408
- Lindgren, L., Ottosson, M., Salas, O. (2012). *Öppna jämförelser. Ett styrmedel i tiden eller "Hur kunde det bli så här?"*, Rapport 2:2012, Göteborg: FoU i Väst.
- Lindgren, L. (2010), *Terminologihandbok för Skolinspektionens kvalitetsgranskningar.* Stockholm: Skolinspektionen
- Macaulay, S., (1963), Non-contractual relations in business. *American Sociological Review*, vol 28, nr 1: s. 55-70.
- Macneil, I. R., (1978), Contracts: Adjustments of Long-term Economic Relations under Classical, Neoclassical and Relational Contract Law. *Northwestern University LawReview*, vol 72, nr 6: s. 855-905.

Mattisson, O., (2011), *Erfarenheter av konkurrensättning – en forskningsöversikt. Sveriges Kommuner och Landsting*, Stockholm: SKL

Mattisson, O., (2012), *Erfarenheter av uppföljning. Sveriges Kommuner och Landsting*, Stockholm: SKL.

Moynihan, D.P., Pandey, S.K., (2005), Testing How Management Matters in an Era of Government by Performance Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol 15, nr 3: s. 421–39.

Nutek, *Värdering av kvalitet vid upphandlingar av vård och omsorg – En kartläggning av hur landsting och kommuner värderar kvalitet vid upphandlingar av vård- och omsorgs- tjänster*, Rapport 2008:40, Stockholm: Nutek.

Nunnally, J.C., (1978), *Psychometric Theory*, 2 uppl, New York: McGraw Hill

Olsson, H., Sörensen S., (2007), *Forskningsprocessen: kvantitativa och kvalitativa perspektiv*. Stockholm: Liber

Osborne, J.W., Costello A.B., Best Practices in Exploratory Factor Analysis: Four Recommendations for Getting the Most From Your Analysis. *Practical Assessment, Research & Evaluation*, Vol 10, Nr 7: s. 1-9.

Poppo, L., Zenger, T., (2002), Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements? *Strategic Management Journal*, vol 23, nr. 8: s. 707-725.

Prager, J., (1994), Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector, *Public Administration Review*, vol 54, nr 2: s. 176–84.

Riksrevisionsverket, 2008. *Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg.*, RiR 2008:21, Stockholm: Riksrevisionen.

Reuterberg, S.E., (2001), Hantering av bortfall i longitudinella studier: Ett exempel, *Pedagogisk Forskning i Sverige*, vol 6, nr 3: s. 173-194.

Robinson, J. P., Shaver, P. R., Wrightsman, L. S. (red), (1991), *Measures of personality an social psychological attitudes*. San Diego: Academic Press.

Romzek, B. S., Johnston, J. M., (2002), Effective contract implementation and management: A preliminary model. *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol 12, nr 3: s. 423-453.

Romzek, B, S., Johnston, J.M., (2005), State social services contracting: Exploring the determinants of effective contract accountability. *Public Administration Review*, vol 65, nr 4: s. 436-449.

Shetterly, D., (2000), The influence of contract design on contractor performance. *Public Performance & Management Review*, vol 24, nr 1: s. 53-68.

SKL, (2012), *Kvalitetssäkrad välfärd – Att följa upp verksamhet*, Stockholm: SKL.

SKL, (2014), *Upphandla bättre – Guide för styrning mot kvalitet i upphandling av särskilt boende inom äldreomsorgen*, Stockholm: SKL

Socialstyrelsen, (2004), *Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen*, Stockholm:

Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen, (2007), *Öppna jämförelser inom vården och omsorgen om äldre*, Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen, (2012), *Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll? – en jämförelse av utförare av vård och omsorg om äldre*, Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen, (2013a), *Äldre och personer med funktionsnedsättning – regi- form år 2012*. Tabellbilaga.

Socialstyrelsen, (2013b.), *Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst Lägesrapport 2013*, Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen, (2013c.), *Ställa krav på kvalitet och följa upp* – en vägledning för upphandling av vård och omsorg för äldre, Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen, (2013d.), *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? en rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och äldreboenden 2013*, Stockholm: Socialstyrelsen

Socialstyrelsen, (2013e), *Bilaga till Öppna jämförelser Vård och omsorg om äldre 2013 BILAGA 2 Beskrivning av indikatorerna*

Svensson, E., (2001), Guidelines to statistical evaluation of data from ratings scales and questionnaires. *Journal of Rehabilitation Medicine*, vol 33, nr 1: s. 47-48.

Szebehely, M., (2011), Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi. I: *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* redigerad av Hartman L, Stockholm: SNS.

Tabachnick, B.G., Fidell, L.S., (2007), *Using multivariate statistics*, 5 uppl, Boston: Pearson Education.

Van Slyke, D. M., (2008), Collaboration and Relational Contracting. I *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*, redigerad av O'Leary, R., Bingham, L.B., Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Yang, K., Hsieh, J. Y., Li, T. S., (2009), Contracting Capacity and Perceived Contracting Performance: Nonlinear Effects and the Role of Time. *Public Administration Review*, vol 69, nr 4: s. 681–696.

Yin, R.K., (2003), *Case Study Research – Design and Methods*, 3 uppl, London: Sage Publications.

Bilaga 1 Enkäten



KommunForskning
i Västsvrige

Nationell studie om kommuners styrning av särskilt boende på entreprenad

1. Ange nedan vilket särskilt boende (äldreboende) som du kommer att besvara frågor om i denna enkät

Om kommunen har fler särskilda boenden (äldreboenden) på entreprenad, välj ett boende där kontraktperioden löpt som minst ett år. Det är viktigt att verksamheten har varit i drift åtminstone ett år eftersom enkäten innehåller frågor relaterade till bl.a. kommunens uppföljning.

2. Vilket år tilldelades kontraktet utföraren

Skriv enbart siffror i rutan enligt nedan:

2013

3. Hur många utförare lämnade anbud på driften av boendet

Skriv enbart siffror i rutan. Om du inte känner till korrekt antal vänligen gör en bedömning. Om du absolut inte vet så lämna frågan obesvarad.

4. Vilka av följande fem faktorer beaktades på något sätt vid valet av den utförare som driver boendet

Fyll i samtliga av nedan angivna aspekter som beaktades

- Utförarens finansiella kapacitet
- Visst historiskt utfall på gruppnivå t.ex. att en viss andel av brukarna har varit nöjda med sin omsorg, eller att förekomsten av trycksår har varit högst en viss nivå vid tidigare boenden
- Graderade referenser för att ta hänsyn till tidigare prestationer
- Ledningssystem
- Bemanningsplan
- Vet ej

5. Vilka krav ställdes i kontraktet på den utförare som driver boendet

Fyll i samtliga av nedan nämnda krav som ställdes i kontraktet

- Ledningen ska ha viss utbildning eller erfarenhet
- Utföraren ska ha kunskap om relevanta lagar och föreskrifter
- Personalen vid boendet ska ha en viss angiven kompetens
- Personalen vid boendet ska ha rätt till handledning
- Tryckfrihetsförordningens meddelarfrihet ska gälla för personalen vid boendet
- Brukarna ska informeras om möjligheten att lämna klagomål
- Leverantören ska utarbeta system för kvalitetssäkring och följa upp verksamheten
- Viss personalitet/brukare
- Insynskrav som försäkrar allmänhetens möjlighet att granska verksamheten
- Skyldighet att lämna upplysningar, vägledning och råd till brukaren motsvarande förvaltningslagens föreskrifter
- Vet ej

6. Vilka kvalitetskrav ställdes i kontraktet på den utförare som driver boendet

Fyll i samtliga av nedan nämnda krav som ställdes i kontraktet

	Nej	Ja, endast allmänna krav	Ja krav på insatser	Ja, effektkrav	Vet ej
Krav på kost och mat?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Krav för bemötande?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Krav på brukarnöjdhet?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7. Ange vilka av nedan beskrivna kvalitetsaspekter som kommunen följer upp vid det aktuella boendet

- Upprättade genomförandeplaner
- Förekomst av tillgängliga lednings- och kvalitetssystem
- Bemanningsgrad
- Personalens kompetens
- Hur väl verksamheten arbetar enligt process-, rutin- och metodbeskrivningar enligt upprättade ledningssystem
- Hur väl verksamheten arbetar enligt klagomåls- och avvikelshantering
- Antalet trycksår som uppstått under boendeperioden
- Förekomsten av undernäring på boendet
- Hur brukaren bemöts av personalen
- Brukarens tillfredsställelse med tjänsten
- Tematisk granskning av specifika frågor utöver den generella uppföljningen
- Vet ej

8. Hur ofta har kommunen använt följande uppföljningsmetoder för att kontrollera att utföraren som driver boendet har presterat god kvalitet

Fyll i hur ofta samtliga av nedan angivna uppföljningsmetoder har använts

	En gång per månad	Mer sällan än en gång per månad men några gånger per år	En gång per år	Mer sällan än en gång per år men någon gång under kontraktperioden	Aldrig	Vet ej
Oanmälda besök vid verksamheten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Föranmälda besök vid verksamheten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Granskning av utförarens verksamhetsberättelser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Egna brukarundersökningar (enkäter) utöver nationella undersökningar som t.ex. Äldreguiden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Intervjuer med personal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Intervjuer med brukare	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Granskning av avvikelser och klagomål	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Observationsstudier	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fokusgrupper	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kollegial granskning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. I vilken mån förlitar sig din kommun på följande medel för att hantera kontraktssdispyter

	I hög grad	I ganska hög grad	Varken eller	I ganska låg grad	I låg grad	Vet ej
Dialog	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rättning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Prisavdrag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hot om att inte förlänga avtal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hot om uppsägning av avtal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hot om hävning av avtal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Viten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10. I vilken mån instämmer du i följande påståenden när du tänker på relationen mellan kommunen och den utförare som driver boendet

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Instämmer inte	Instämmer inte alls	Vet ej
Kommunen har alltid arbetat tillsammans med utföraren för att identifiera problem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen har alltid arbetat tillsammans med utföraren för att lösa problem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11. Hur ofta har du eller dina kollegor på förvaltningen genomfört nedan nämnda aktiviteter, i syfte att kommunicera frågor relaterade till hur kvalitetsproblem kan lösas, eller kvaliteten vid boendet utvecklas.

Frågan avser kommunens kommunikation med den utförare som driver boendet

	En gång per månad	Mer sällan än en gång per månad men några gånger per år	En gång per år	Mer sällan än en gång per år men någon gång under kontraktperioden	Aldrig	Vet ej
Möten i samband med uppföljning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Möten utöver sådana som sker i samband med uppföljning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skriftlig kommunikation	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Telefonkontakt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12. Vänligen uppge i vilken mån du instämmer eller ej i följande påståenden när du tänker på kommunens relation med den utförare som driver boendet

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Instämmer inte	Instämmer inte alls	Vet ej
Vi har förtroende för att utföraren löser nya problem självständigt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi har kunskap om utförarens sätt att agera det finns en kontinuitet i utförarens sätt att agera	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi har funnit att utföraren alltid är tillförlitlig/pålitlig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Man kan aldrig lita på att utföraren kommer att agera korrekt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. Hur adekvata är de ekonomiska resurser som din kommun allokerat för följande aspekter

	Mer än tillräckliga	Tillräckliga	Varken eller	Något mindre än tillräckliga	Mycket otillräckliga	Vet ej
Administrationen av kontraktet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ersättning till leverantören för tjänstens utförande	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uppföljningen av kontraktet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. Har det skett några grundläggande förändringar det senaste halvåret som gör att någon av frågorna ovan hade besvarats avsevärt annorlunda om enkäten skickats till er för ett halvår sedan

- Ja
 Nej

Om ja, vilka förändringar har skett?

15. Vad är din yrkestitel

Frågan är till för att kunna redovisa på gruppnivå av vilka yrkesgrupper som enkäten har besvarats. Ingen av frågorna i enkäten kommer att kunna härledas till en viss person eller kommun