Styrning av outsourcad offentlig service

En balansakt mellan fasthet och flexibilitet

Gabriel Karlberg

STOCKHOLM SCHOOL OF ECONOMICS

Styrning av outsourcad offentlig service

Förfrågningsunderlaget för en offentlig upphandling ska innehålla samtliga krav för en avtalsperiod och får inte ändras – ett främjande av fasthet. Vad händer emellertid om det inte blir som det var tänkt och avtalsparterna senare önskar göra ändringar för att exempelvis uppnå ökad flexibilitet? Styrning över tid av en outsourcingrelation avseende offentlig service är temat för denna licentiatavhandling, med fokus på hur styrningen understödjer fasthet, flexibilitet och balansen mellan dessa.

I en fallstudie analyseras upphandlingen av ett stödboende, genomförd av en av Sveriges större kommuner. Materialet ger ett bredare perspektiv på styrning, bortom LOU, anbud och förfrågningsunderlag. Styrningen beskrivs som föränderlig och mångfasetterad snarare än förutsägbar och formell, där obalanser emellertid uppkom mellan fasthet och flexibilitet. Slutsatserna mynnar ut i en diskussion om huruvida komplex offentlig verksamhet med större behov av flexibilitet bör upphandlas.

Studien riktar sig till såväl forskare som praktiker som vill få en ökad förståelse för styrning av outsourcad offentlig service och avslutas med konkreta råd för hur praktiker, inom ramen för LOU:s formella krav, kan möjliggöra informell styrning och flexibilitet.

Gabriel Karlberg
är forskare vid institutionen för redovisning och finansiering vid Handelshögskolan i Stockholm. Hans forskning behandlar styrning av outsourcingrelationer med fokus på interaktionen mellan privata och offentliga aktörer avseende offentlig service.

ISBN 978-91-7731-010-5

Licentiate Dissertation
in Business Administration
Stockholm School of Economics
Sweden, 2016

Styrning av outsourcad offentlig service

En balansakt mellan fasthet och flexibilitet

Styrning av outsourcad offentlig service

En balansakt mellan fasthet och flexibilitet

Gabriel Karlberg

Licentiatavhandling för Ekonomie licentiatexamen framlagd vid Handelshögskolan i Stockholm, 2016

Styrning av outsourcad offentlig service
En balansakt mellan fasthet och flexibilitet
© SSE och Gabriel Karlberg, 2016
ISBN 978-91-7731-010-5 (tryckt)
ISBN 978-91-7731-011-2 (pdf)

Illustrationer:
Lisette Olsson, 2016

Tryckeri:
Ineko, Göteborg, 2016

Nyckelord/Keywords:
Offentlig upphandling, LOU, ekonomistyrning, socialtjänst, outsourcing, governance, public sector, firmness, flexibility

Till
min familj och mina vänner

Företal

Föreliggande arbete utgör resultatet av ett forskningsprojekt som bedrivits vid Institutionen för redovisning och finansiering vid Handelshögskolan i Stockholm.

Arbetet läggs fram som en licentiatavhandling vid Handelshögskolan i Stockholm. Som brukligt är har författaren haft full frihet att självständigt utforma och presentera sitt forskningsprojekt.

Handelshögskolan är tacksam för det finansiella stöd från Stockholms stad som möjliggjort projektets genomförande.

Göran Lindqvist

Director of Research
Stockholm School of Economics

Johnny Lind

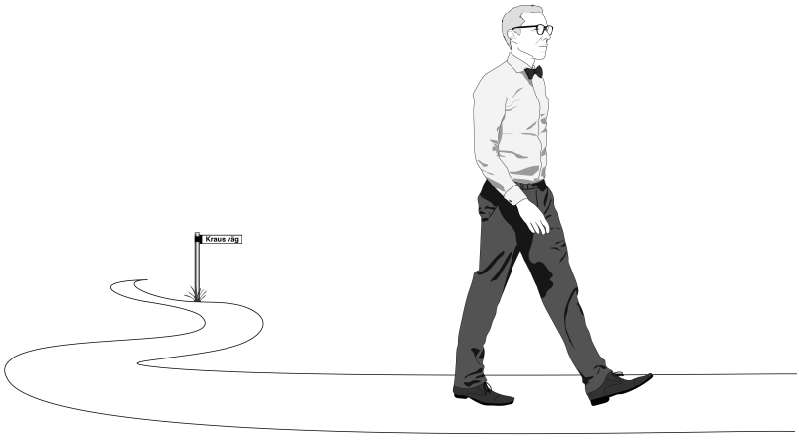
Professor och chef för
Institutionen för redovisning
och finansiering

Tillkännagivanden

Det du nu håller i handen är något som jag är väldigt stolt över att ha lyckats med. Den fruktade väggen som Patrik och jag alltid pratade om skulle komma förr eller senare kom som tur var aldrig, så det är med glatt sinne som jag om några dagar kommer att skicka min avhandling till tryck.

Jag vill inledningsvis börja med att uttrycka min stora tacksamhet till alla på den studerade kommunen, entreprenören och till Helena Rosén Andersson som har ställt upp och bidragit till denna avhandling.

En person som varit helt avgörande för mitt arbete är min handledare, Associate professor Kalle Kraus. Utan din kunskap, ständiga uppmuntran och pragmatiska förhållningssätt hade jag inte varit där jag är idag. Månaden på Stanford där du i princip dagligen läste och kommenterade mitt manuskript var ovärderlig och gjorde att jag kunde ta stora steg framåt på kort tid. Att du därefter alltid funnits tillgänglig för frågor och tankar kan inte nog värdesättas – tack för allt Kalle!



Under mina frekventa cykelturer runt Brunnsviken kom jag varje gång in på en liten väg i närheten av det område som kallas Tivoli. Vägen hette just Kraus väg och kom att symbolisera min forskarresa för mig. Efter två roliga och givande år på denna väg är det emellertid dags för mig att ta in på en ny karriärväg. Men vem vet, kanske kommer jag någon gång i framtiden att vandra vidare på Kraus väg och fortsätta min forskargärning.

Jag vill dessutom rikta ett stort tack till min biträdande handledare professor Johnny Lind, som har varit ett stöd under hela min process. Jag är mycket tacksam för att jag efter närmare tio år i näringslivet fick möjlighet att komma tillbaka till institutionen och Handels igen. Kära lillasyster Lovisa, tack för att jag fick låna dina professionella språkögon och tack Lisette för de fina illustrationerna. Tina, Christoph och Patrik, jag kommer alltid att komma ihåg alla sköna garv och vår trevliga samvaro på vårt lilla kontor. Martin, du har varit ett viktigt bollplank och en inspiratör. Ebba, tack för din input på avhandlingen under slutspurten. Tack också till alla andra på institutionen för att ni gjort min tid så bra som den blev och för era kloka synpunkter på manuskriptet.

Stockholm, 27 augusti 2016

Gabriel Karlberg

Innehållsförteckning

Förkortningar xiii

Figurer och tabeller xv

Inledning 1
1.1 Teoretisk positionering 3
1.2 Syfte och forskningsfrågor 6
1.3 Disposition 8

Forskning om styrning av outsourcingrelationer 11
2.1 Offentlig privat samverkan 12
2.2 Fasspecifika studier 15
2.2.1 Studier med outsourcingbeslutet i fokus 15
2.2.2 Studier med fokus på styrning under enskilda faser 18
2.3 Styrning av outsourcingrelationer över tid 24
2.4 Sammanfattning av domänlitteraturen 32
2.5 ”Governance” – avhandlingens syn på styrning 33
2.6 Teoretiskt ramverk 39
2.6.1 Ekonomisk styrstruktur 41
2.6.2 Institutionell styrstruktur 41
2.6.3 Social styrstruktur 42
2.6.4 Teknisk styrstruktur 42
2.6.5 Sammanfattade diskussion om teoretiskt ramverk 43

Metod 45
3.1 Min forskarresa 45
3.2 Övergripande teoretisering, metod och forskningsmetodik 47
3.3 Datainsamling 50
3.3.1 Intervjuer 50
3.3.2 Observationer 52

3.3.3 Dokument 53
3.4 Analys av data 53

Offentliga upphandlingar i Sverige – en översikt 55
4.1 Lagstiftning, förfaranden och upphandlingsprocessen 57
4.1.1 Lagstiftning som reglerar offentliga upphandlingar 57
4.1.2 Upphandlingsförfaranden 59
4.1.3 Process och aktörer i en kommunal upphandling 60
4.2 Upphandlingsobjektet och fallstudiens parter 64
4.2.1 Boendet 64
4.2.2 Kommunen – outsourcande part 65
4.2.3 Entreprenören och dess organisation 67

Upphandlingsfasen – den korrekta kravställaren – 69
5.1 Teknisk styrstruktur 70
5.1.1 Förstudier 70
5.1.2 Upphandlingsstöd (systemet) 72
5.2 Institutionell styrstruktur 73
5.2.1 Lagar och förordningar 73
5.2.2 Andra institutionella regleringar 77
5.2.3 Politisk styrning 81
5.2.4 FFU 83
5.2.5 Uppstartsmöten 88
5.3 Social styrstruktur 89
5.3.1 Normer och värderingar 89
5.4 Sammanfattning av styrningen under upphandlingsfasen 93

Verksamhetsfasen del I – den krävande beställaren – 97
6.1 Institutionell styrstruktur 97
6.1.1 Lagar och förordningar 98
6.1.2 Entreprenadavtal 99
6.1.3 Andra institutionella regleringar 100
6.2 Ekonomisk styrstruktur 102
6.2.1 Avtal/FFU/anbud 102
6.2.2 Uppdrag 105
6.3 Teknisk styrstruktur 106
6.3.1 Uppföljning av avtal 106

6.3.2 Uppföljning av uppdrag ... 109
6.4 Social styrstruktur ... 110
6.4.1 Normer och värderingar ... 110
6.5 Sammanfattning av styrningen under verksamhetsfasen del I ... 116
6.5.1 Styrningen mellan förvaltningen och entreprenören ... 116
6.5.2 Styrningen mellan placerande enhet och entreprenören ... 118

Verksamhetsfasen del II – förstående partners – ... 121
7.1 Institutionell styrstruktur ... 122
7.1.1 Lagar och förordningar ... 122
7.1.2 Entreprenadavtal ... 123
7.1.3 Andra institutionella regleringar ... 123
7.1.4 Byggmöten ... 124
7.2 Ekonomisk styrstruktur ... 124
7.2.1 Avtal/FFU/anbud ... 125
7.2.2 Uppdrag ... 127
7.3 Teknisk styrstruktur ... 127
7.3.1 Uppföljning av avtal ... 127
7.3.2 Uppföljning av uppdrag ... 128
7.4 Social styrstruktur ... 129
7.4.1 Normer och värderingar ... 129
7.5 Sammanfattning av styrningen under verksamhetsfasen del II ... 133
7.5.1 Styrningen mellan förvaltningen och entreprenören ... 133
7.5.2 Styrningen mellan placerande enhet och entreprenören ... 137

Förnyelsefasen – den ovana återtagaren – ... 139
8.1 Ekonomisk styrstruktur ... 140
8.1.1 Avtal/FFU/anbud ... 140
8.2 Institutionell styrstruktur ... 141
8.2.1 Lagar och förordningar ... 142
8.2.2 Entreprenadavtal ... 142
8.2.3 Andra institutionella regleringar ... 143
8.2.4 Politisk styrning ... 143
8.3 Teknisk styrstruktur ... 144
8.3.1 Uppföljning av återtagandet ... 144
8.4 Social styrstruktur ... 146

8.4.1 Normer och värderingar 146
8.5 Sammanfattning av styrningen under förnyelsefasen 148

Styrning av outsourcad offentlig service – en balansakt mellan fasthet och flexibilitet 151
9.1 Påverkan från den lokala politiska styrningen 152
9.2 Styrstrukturerna och deras påverkan på fasthet och flexibilitet 154
9.3 Diskussion om ramverket med styrstrukturer 162

Slutsatser, fortsatt forskning samt implikationer för praktiker 167
10.1 Slutsatser 167
10.1.1 Den lokala politiska styrningens fyra roller 167
10.1.2 Styrstrukturernas roll, innehåll och betydelse samt påverkan på balansen mellan fasthet och flexibilitet 169
10.1.3 Nya perspektiv på ramverket med styrstrukturer och fasthet och flexibilitet 171
10.2 Fortsatt forskning 172
10.3 Implikationer för praktiker 174

Källförteckning 177

Appendix 1 189

English summary 199

Förkortningar och begrepp

Anbudet	Vinnande anbud i upphandlingen
Anvisningarna	Anvisningarna till konkurrens- och upphandlingspolicyn
Boendena	De boenden (boende 1 och 2) som slogs samman till boendet i upphandlingen
Boendet	Lågtröskel- och referensboendet som upphandlades
Entreprenören	Företaget som vann upphandlingen
Fastighetsbolaget	Kommunens fastighetsbolag
FFU	Förfrågningsunderlag
Förvaltningen	Socialförvaltningen på kommunen
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
KF	Kommunfullmäktige
KKV	Konkurrensverket
Kommunen	Den studerade kommunen
Konkurrenspolicyn	Kommunens policy för konkurrens och valfrihet
KS	Kommunstyrelsen
LAS	Lag om anställningsskydd (1982:80)
LOU	Lag om offentlig upphandling (2007:1091)
MBL	Medbestämmandelag (1976:580)
NPM	New public management
OPS	Offentlig privat samverkan
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
Systemet	Kommunens upphandlingsstöd
UM	Upphandlande myndighet
Upphandlingen	Fallstudiens offentliga upphandling

Figurer och tabeller

Figurer

2.1. Teoretiskt ramverk 40
4.1. Steg och huvudaktörer vid upphandling av socialtjänst 60
5.1. Sammanfattning av styrningen och bidragen till fasthet och flexibilitet under upphandlingsfasen 95
6.1. Sammanfattning av styrningen och bidragen till fasthet och flexibilitet under verksamhetsfasen del I – förvaltning och entreprenören 118
6.2. Sammanfattning av styrningen och bidragen till fasthet och flexibilitet under verksamhetsfasen del I – placerande enhet och entreprenören 120
7.1. Sammanfattning av styrningen och bidragen till fasthet och flexibilitet under verksamhetsfasen del II – förvaltning och entreprenören 136
7.2. Sammanfattning av styrningen och bidragen till fasthet och flexibilitet under verksamhetsfasen del II – placerande enhet och entreprenören 138
8.1. Sammanfattning av styrningen och bidragen till fasthet och flexibilitet under förnyelsefasen 150

Tabeller

3.1. Intervjuer 51
5.1. Tidsplanen för upphandlingsfasen 69

Kapitel 1

Inledning

> ”För vi får många /…/ grejer som entreprenören föreslår att ’vi skulle vilja göra det här och det här och det här’ och så måste man hela tiden ta ställning till, ja men ryms det där inom avtalet eller vad är konsekvenserna, så att säga, till det. Så att jag tycker man ständigt går tillbaka till det där förfrågningsunderlaget” /chef 1 på socialförvaltningen på en större svensk kommun

Enligt Svenska akademins ordlista innebär outsourcing ”utläggning av verksamhet på entreprenad”, det vill säga att en part lägger ut hela eller delar av sin verksamhet på en annan part. Nicholson et al. (2006, s. 239) definierade outsourcing som ”en avtalsmässig delegering av en tjänst eller aktivitet till en utomstående leverantör som normalt sett, men inte alltid, utförs internt”[1]. Outsourcing innebär således att en part går ifrån att styra något på egen hand till att dela på inflytandet med en annan part.

Citatet ovan berör styrning avseende outsourcad offentlig service mellan en större svensk kommun och dess entreprenörer. Bilden som ges är ett praktiskt problem med två balansakter. För det första beskrivs pågående diskussioner om parternas respektive inflytande. För det andra belyses en ständig avvägning mellan förfrågningsunderlagets (FFU:ets) krav, det dokument som reglerar en offentlig upphandling, och entreprenörernas önskemål på ändringar och behov av flexibilitet. Citatet speglar två sidor av samma mynt avseende styrning av outsourcingrelationer – att styrningen

[1] Eng. ”/…/ as the contractual delegation to an outside supplier (vendor) of a service or an activity that is normally, but not always, performed in-house”.

understödjer fasthet[2] och flexibilitet. Balansen mellan dessa och förändringen över tid är fokus för denna avhandling. Fasthet ses som graden av huruvida exempelvis regler och förfaranden och detaljer i innehållet, exempelvis i FFU:et, styr en organisations aktiviteter (van de Ven & Ferry, 1980). Flexibilitet avser möjlighet till ett tillräckligt manöverutrymme[3], exempelvis för att hantera ändrade förutsättningar (Kamoche & Cunha, 2001).

Förutom det ovan beskrivna praktiska problemet finns två ytterligare empiriska grunder att studera just offentlig service: omfattning och särart. För det första outsourcas offentlig service i allt större omfattning, bland annat som en följd av införandet 1994 av lagen om offentlig upphandling (LOU) (KKV 2011:1). Upphandlingen av ett stödboende[4] (vidare benämnd boendet), som denna avhandling bygger på, gjordes dessutom i en kommun (vidare benämnd kommunen) där det exempelvis fanns politiska beslut om att all verksamhet som inte innefattade strategiska ledningsfunktioner skulle konkurrensutsättas[5] och att 35 procent av utgifterna[6] skulle vara outsourcad. Ur ett samhällsperspektiv, där outsourcing av kommunal service ökar i omfattning, blir det centralt att förstå hur det allmännas och entreprenörers intressen och inflytande kan balanseras.

För det andra är outsourcing av offentlig service, till skillnad från merparten av privat sektor, föremål för tvingande lagstiftning som påverkar parternas möjligheter att helt fritt reglera outsourcingrelationen och balansen mellan fasthet och flexibilitet. Offentliga upphandlingar är föremål för reglering av nationell lagstiftning utifrån flertalet EU-direktiv och EU-förordningar (Sundstrand, 2010, s. 33). LOU är utformad för att garantera likabehandling och likvärdig konkurrens mellan anbudsgivare och därmed exempelvis minska risker för korruption (Sundstrand, 2010, s. 32-33). En offentlig upphandling inleds oftast med att upphandlande myndighet (UM) utannonserar ett FFU som måste innehålla samtliga av myndighetens krav för den upphandlade verksamheten och på anbudsgivarna (Sundstrand, 2010, s. 126). Kraven gäller hela outsourcingperioden och FFU:et ligger

[2] Eng. firmness.

[3] Eng. zones of manoeuvre. Se även Varoutsa & Scapens (2015, s. 11).

[4] Boendeform för personer, ofta med missbruksproblematik, med behov av social träning och enklare utbildningsinsatser samt planering för mer permanenta boendelösningar.

[5] Kommunens konkurrenspolicy.

[6] Intervju med kommunens centrala upphandlingschef.

helt till grund för entreprenadavtalet och understödjer därmed fasthet. Möjligheterna att ändra i avtalet får av hänsyn till konkurrens och likabehandling därmed i princip inte göras alls. Procedurreglerna enligt LOU är också omfattande och begränsar hur parterna får interagera med varandra under upphandlingsfasen. Upphandlingar enligt 15 kap. LOU, där socialtjänst och därmed upphandlingen av boendet ingår, har Sverige dessutom reglerat hårdare än vad EU-direktiven kräver (Sundstrand, 2010, s. 47).

Lagstiftning, praxis och FFU sätter tydliga ramar och begränsningar och upphandlande myndighet (UM) ska definiera förutsättningarna för verksamheten under en längre tid. För de flesta upphandlingar i kommunen var maximal avtalsperiod upp till fyra år. Under denna tidsperiod kan förutsättningarna ändras, vilket avspeglades i det inledande citatet där detta medförde upprepade diskussioner med entreprenörerna. Med tanke på dessa särdrag för outsourcing av offentlig service blir det således än svårare för upphandlare, politiker och andra praktiker att utforma FFU så att det både ger förutsättningar till tillräcklig stadga för att uppfylla LOU:s krav och samtidigt understödjer ett tillräckligt manöverutrymme inom dessa ramar.

1.1 Teoretisk positionering

Samarbete mellan organisationer och styrning av dessa relationer, där outsourcing ingår, är ett område inom ekonomistyrning som fått större uppmärksamhet under de senaste tjugo åren (Otley, 1994; Hopwood, 1996; Håkansson et al., 2010). Sedan dess har ett stort flertal forskare bidragit till teoriutvecklingen[7] (se t.ex. Carlsson-Wall et al., 2015; Håkansson & Lind, 2004; Gulati & Singh, 1998; van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000; Vosselman & van der Meer-Kooistra, 2009; Tomkins, 2001; Almqvist & Högberg, 2005; Kraus & Strömsten, i tryck). Outsourcing har fått betydande uppmärksamhet även om alternativ också har diskuterats (se t.ex. Bengtsson et al., 2005).

Forskning om styrning av outsourcingrelationer, avhandlingens domänteori (Lukka & Vinnari, 2014) kan delas in i tre huvudgrupper. Den första

[7] För översikter av gjorda studier se till exempel Håkansson & Lind (2007), Caglio & Ditillo (2008) och Håkansson et al. (2010).

gruppen behandlar Offentlig privat samverkan (OPS) som hitintills endast i mindre utsträckning behandlat styrningsfrågor, även om undantag finns (Andon, 2012). Den andra gruppen tar upp outsourcingbeslutet eller är studier som endast studerat styrning under enskilda faser, oftast verksamhetsfasen, där påverkan mellan faser i förekommande fall inte undersökts i större omfattning, (se t.ex. Johansson 2008; Gietzmann, 1996; Lamminmaki, 2008; Roodhooft & Warlop, 1999; Almqvist & Högberg, 2005). Den tredje gruppen behandlar styrning av outsourcingrelationer över tid (se t.ex. Varoutsa & Scapens, 2015; Hagbjer, 2014; van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000 och Langfield-Smith & Smith, 2003). Med styrning över tid menas att styrning empiriskt och/eller analytiskt inte bara behandlat flera faser i relationen utan att en diskussion också förts om styrning mellan de olika faserna.

Utgångspunkten för flertalet studier i tema två och tre var Williamsons teorier om transaktionskostnader, TCE[8]. En organisation ska köpa in tjänster från marknaden, det vill säga outsourca, om transaktionskostnaderna är lägre än att producera tjänsten inom den egna hierarkin (Williamson 1975, 1979, 1981). I tema tre finns emellertid också studier med en annan teoretisk utgångspunkt än TCE (t.ex. Varoutsa & Scapens, 2015; van der Meer-Kooistra & Scapens, 2008; Hagbjer, 2014). Dessa ligger närmare avhandlingens syn på styrning eftersom styrningen exempelvis ses som föränderlig och inte utgår från idealtyper och att utgångspunkten i vissa studier är att i högre utsträckning beakta båda parternas intressen i outsourcingrelationen.

Styrningens bidrag till fasthet och flexibilitet och dess förändring över tid, som inledningsvis lades fram som en praktisk utmaning har med få undantag (van der Meer-Kooistra & Scapens, 2008; Varoutsa & Scapens, 2015) inom ovanstående tre huvudgrupper fått begränsad uppmärksamhet och då oftast uttryckts implicit utifrån närliggande resonemang och begrepp (t.ex. Andon, 2012; Longo & Barbieri, 2013, Gietzmann, 1996; Almqvist & Högberg, 2005; Cristofoli et al., 2010; Ditillo et al., 2015; Mouritsen et al., 2001; Hagbjer, 2014, Hagbjer et al., 2013). Longo & Barbieri (2013) hävdade att den offentliga sektorn hade en högre grad av osäkerhet och att det därmed förelåg ett större behov av flexibilitet som följd av politiska beslut

[8] Eng. transaction cost economics.

och svårigheter att mäta output. Det behövdes därför en balans mellan så kallad transaktionell och relationsbaserad styrning. Gietzmann (1996) pekade på att alla eventualiteter inte kunde regleras i ett kontrakt och att flexibilitet behövde komma från annat håll, bortom kontraktet. Almqvist & Högberg (2005) belyste, likt inledningens citat, betydelsen av balans mellan krav i FFU:et och flexibilitet för leverantörer.

Emellertid saknar studierna i de flesta fall för det första en mer fördjupande diskussion om vad som bidrog till balansen mellan fasthet och flexibilitet, hur denna förändrades över tid och vad som orsakade eventuella förändringar. Studier med en annan teoretisk utgångspunkt än TCE har endast i begränsad omfattning undersökt förändringen av balansen mellan fasthet och flexibilitet över tid (t.ex. Hagbjer, 2014; Mouritsen et al., 2001; Almqvist & Högberg, 2005). Studier som har undersökt denna balans (van der Meer-Kooistra & Scapens, 2008; Varoutsa & Scapens, 2015) konstaterade att balans förelåg i de studerade relationerna men där de så kallade styrstrukturernas inbördes påverkan och därmed på balansen, påverkan från balansen i tidigare perioder av relationen samt eventuella obalanser inte diskuterats. Studier med en TCE-ansats (t.ex. Ditillo et al., 2015; Cristofoli et al., 2010) har grundantaganden om idealtyper. TCE har därför kritiserats för att ha en statisk utgångspunkt och inte i tillräckligt stor utsträckning ta förändringar över tid i beaktande (Dekker, 2004). Dessa studier har därför endast givit begränsad uppmärksamhet åt huruvida ändringar av styrningen ens var möjlig i senare skeenden och om tidigare val påverkade parternas möjligheter.

För det andra har tidigare studier endast i mindre omfattning (se t.ex. van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000) behandlat hur styrning av en outsourcingrelation påverkas av en offentlig upphandling. Trots att den politiska styrningens betydelse delvis belysts för såväl outsourcingbeslut (se t.ex. Johansson, 2008; Johnsen et al., 2004; Hefetz & Warner, 2011) som styrning under verksamhetsfasen avseende offentlig service (Hagbjer, 2014; Cristofoli et al., 2010; Longo & Barbieri, 2013), har ansvariga lokalpolitikers direkta och indirekta påverkan inte analyserats i större omfattning. Detta gäller även andra institutionella faktorer, exempelvis LOU:s betydelse.

För det tredje har använda teoretiska ramverk relativt grova indelningsgrunder. Studier med en annan teoretisk utgångspunkt än TCE analyserade

i vissa fall endast enskilda delar av styrningen (Mouritsen et al., 2001). I de studier som använt ramverket med så kallade styrstrukturer har lagstiftning analyserats på en mer generell nivå och fått begränsat utrymme (se t.ex. van der Meer-Kooistra & Scapens, 2008; Varoutsa & Scapens, 2015). Studier med en TCE-ansats (t.ex. Sartorius & Kirsten, 2005; Donada & Nogatchewsky, 2006) har ofta utgått från Willamsons och van der Meer-Kooistra & Vosselmans (2000) indelningar i olika styrmönster[9], som exempelvis marknads- och tillitsstyrning.

För det fjärde, har en outsourcingrelation åtminstone tre faser: upphandlings-, verksamhets- och förnyelsefasen där outsourcingrelationen antingen förlängs eller avslutas. All upphandlad offentlig service är tidsbegränsad och måste enligt LOU nyupphandlas eller avslutas. I både tema två och tre, som behandlar fasspecifika studier och styrning över tid, har styrningen studerats under flera faser (se t.ex. Johansson & Siverbo, 2011; Nicholson et al., 2006; van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000). Verksamhetsfasen beskrivs oftast som statisk med samma styrning och med få undantag saknas studier, också inom den privata sektorn, som behandlat en förnyelsefas och hur tidigare faser påverkade denna fas (se t.ex. Phua et al., 2011; Vélez et al., 2008).

Avslutningsvis kan konstateras att förståelsen för styrning av outsourcingrelationer av offentlig service och balansen mellan fasthet och flexibilitet fortfarande är i sin linda och att det finns ett utrymme för fördjupande studier (Ditillo et al., 2015; Cristofoli et al., 2010; Miller et al., 2008). Ditillo et al. (2015, s. 225) konstaterade exempelvis att akademin ”i betydande omfattning försummat processerna och praktiken genom vilken outsourcade tjänster [av offentlig service] styrs och följs upp”[10].

1.2 Syfte och forskningsfrågor

Inom delar av litteraturen om produktutveckling har styrningens bidrag till fasthet och flexibilitet givits visst fokus (Brown & Eisenhardt, 1997; Tati-

[9] Begreppet avser vidare i avhandlingen van der Meer-Kooistra och Vosselmans (2000) indelning i: marknadsstyrning, byråkratisk styrning och tillitsstyrning.

[10] Eng. ”/…/ a major neglect of the processes and practices through which these contracted-out services are controlled and monitored”.

konda & Rosenthal, 2000; Kamoche & Cunha, 2001). Brown & Eisenhardt (1997) konstaterade att framgångsrika processer hade både en begränsad struktur och möjlighet till improvisation. Tatikonda & Rosenthal (2000) uttryckte detta som att en balans mellan fasthet och flexibilitet både var en förutsättning och önskvärt. Kamoche & Cunha (2001) identifierade två styrstrukturer (teknisk och social) som tillsammans bidrog till denna balans.

Utifrån denna litteratur tog van der Meer-Kooistra & Scapens (2008) fram ett ramverk för analys av styrning av laterala relationer med fyra styrstrukturer[11] (ekonomisk, institutionell, social och teknisk). Synen på styrning, som denna avhandling delar, såg denna som föränderlig och att parternas intressen behövde balanseras[12]. Vidare byggdes styrningen upp av en bred palett där styrstrukturernas roll, betydelse och innehåll kunde ändras och att dessa tillsammans bidrog till fasthet och flexibilitet. Ekonomisk styrstruktur innehöll relationens ekonomiska utbyten som exempelvis avtalet mellan parterna. Institutionell styrstruktur innehöll exempelvis lagstiftning och policydokument. Social styrstruktur innefattade normer, värderingar och tillit. Den tekniska styrstrukturen innehöll exempelvis verksamhetsförståelse och informationssystem. Således skiljer sig ramverket från TCE-litteraturen, som i flertalet tidigare studier varit teoretisk bas, där fokus istället varit på transaktionskostnader och idealtyper samt minimering av risker för opportunistiskt beteende för outsourcande part (Dekker 2004).

Som konstaterats kan balansen mellan fasthet och flexibilitet ses som såväl ett praktiskt som teoretiskt problem och som endast i mindre utsträckning behandlats i outsourcinglitteraturen. Denna studie har som syfte att bidra till en ökad förståelse om denna balans och styrning av outsourcingrelationer avseende offentlig service över tid. För att göra detta har van der Meer-Koistras & Scapens (2008) ramverk med styrstrukturer använts som teoretisk bas, eller som Lukka & Vinnari (2014) benämner det – metodteori. I likhet med resonemanget i Carlsson-Wall et al. (2011) möjliggörs också analys av styrning över tid genom att använda stillbilder av styrstrukturer i olika faser. Förändring över tid konceptualiseras som en sekvens av olika stillbilder.

---

[11] Eng. minimal structures.

[12] Utgångspunkten togs i Nootebooms (1999, 2002) begrepp "governance".

Mer konkret avses alltså att beskriva och analysera styrningen mellan kommunen och den privata entreprenören som vann upphandlingen av boendet över tre huvudfaser: upphandlings-, verksamhets- och förnyelsefasen och undersöka på vilket sätt som val i tidigare faser påverkar styrningen i efterkommande. Vidare kommer balansen mellan fasthet och flexibilitet för respektive fas och mellan faser att analyseras[16]. För att besvara syftet kommer följande forskningsfrågor att vara vägledande:

> Hur understödjs fasthet och flexibilitet i en outsourcingrelation avseende offentlig service av styrstrukturerna: ekonomisk, institutionell, social och teknisk?
>
> Hur förändras styrstrukturerna genom upphandlings-, verksamhets- och förnyelsefasen?

Avhandlingen avser således att ge ett teoretiskt bidrag till outsourcinglitteraturen om styrstrukturernas bidrag till fasthet och flexibilitet, i synnerhet för institutionell styrstruktur. Denna avhandling avser också att bidra till den vidare utvecklingen av ramverket kring styrstrukturer där exempelvis särarten för offentliga upphandlingar beaktas.

För praktiker finns en ambition att ge en ökad förståelse för styrstrukturernas roll, betydelse och innehåll över tid, deras påverkan på balansen mellan fasthet och flexibilitet samt rekommendationer för att förbättra framtida upphandlingar.

1.3 Disposition

Kapitel två behandlar tidigare forskning inom styrning av outsourcingrelationer som delats in i tre huvudgrupper: Offentlig privat samverkan, fasspecifika studier samt studier av styrning över tid. Därefter följer en genomgång av metodteorin, ramverket om styrstrukturer (van der Meer-Kooistra & Scapens, 2008) som avslutas med avhandlingens teoretiska

[16] Analytiskt och empiriskt avgränsas outsourcingrelationen mellan parterna till att omfatta en mer övergripande relationsnivå och endast den studerade upphandlingen, även om kommunens och entreprenörens erfarenheter från andra upphandlingar delvis inkluderats.

ramverk. Kapitel tre behandlar metod. Empiriavsnitten inleds med kapitel fyra som behandlar offentliga upphandlingar i Sverige, process för en offentlig upphandling, centrala styrdokument i den undersökta kommunen, samt en beskrivning av upphandlingsobjektet och upphandlingens parter, kommunen och den privata entreprenören. I kapitel fem till åtta beskrivs styrningen under de tre huvudfaserna, där verksamhetsfasen delats upp i två delfaser. Kapitel nio utgör analysavsnittet och behandlar tre områden. Det första diskuterar påverkan från den lokala politiska styrningen, det andra behandlar styrstrukturerna och deras påverkan på fasthet och flexibilitet, och det tredje diskuterar metodteorin om styrstrukturer. Avhandlingen avslutas med kapitel tio som innehåller slutsatser och bidrag, förslag på framtida forskning samt implikationer för praktiker.

Kapitel 2

Forskning om styrning av outsourcingrelationer

Ekonomistyrningslitteraturen avseende styrning av outsourcingrelationer kan delas in i följande tre huvudgrupper vilka kommer att behandlas i detta kapitel:

- Offentlig privat samverkan
- Fasspecifika studier
- Styrning av outsourcingrelationer över tid

Offentlig privat samverkan (OPS) är en form av outsourcing av offentlig service som varit vanlig i anglosaxiska länder (se t.ex. English & Guthrie, 2003; Heald & Georgiou, 2011; Demirag & Khadaroo, 2008; Demirag et al., 2012) där styrningsfrågor fått begränsat utrymme i tidigare studier. Fasspecifika studier innefattar två delar, studier som analyserat orsaker till outsourcingbeslutet inom såväl privat som offentlig sektor där relationen ej kan karaktäriseras som OPS (se t.ex. Roodhooft & Warlop, 1999; Johansson, 2008; Lamminmaki, 2008) och studier som undersökt styrningen under enskilda faser (se t.ex. Cristofoli et al., 2010; Nicholson et al., 2006).

Den tredje gruppen av studier har analyserat styrning av outsourcingrelationer över tid där styrningen mellan faser behandlats (se t.ex. Varoutsa & Scapens, 2015; Hagbjer, 2014; van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000; Langfield-Smith & Smith, 2003; Mouritsen et al., 2001). Emellertid sakna-

des i merparten av studierna ett fokus på fasthet och flexibilitet och en fördjupande diskussion om hur tidigare val påverkar styrningen i senare faser av outsourcingrelationen.

Litteraturgenomgången nedan tar upp studier som analytiskt och/eller empiriskt studerat styrning av outsourcingrelationer där outsourcingbeslutet beaktats. För vissa behandlades endast detta beslut. Även studier som analyserat förnyelse av en befintlig outsourcingrelation har inkluderats (Seal et al., 1999). Dessutom inkluderas studier som behandlar leverantörskedjor eller kund-leverantörsrelationer om dessa analytiskt och/eller empiriskt behandlat upprättandet av nya kontrakt (Donada & Nogatchewsky, 2006), offentlig upphandling (Langfield-Smith, 2008) och outsourcing av offentlig service (t.ex. Ditillo et al., 2015).

2.1 Offentlig privat samverkan

Offentlig privat samverkan innebär att en myndighet uppdrar till ett privat konsortium att designa, finansiera, bygga och driva en offentlig verksamhet, exempelvis en sjukhuslokal, skola eller ett fängelse (Shaoul et al., 2010). OPS är vanlig i anglosaxiska länder, i synnerhet i Storbritannien där merparten av forskningen utförts (Andon, 2012). En orsak till omfattningen där var ”Private finance initiative” från 1992 som ledde till ett större flertal OPS-projekt (Broadbent & Laughlin, 2003b).

OPS-litteraturen studerar outsourcingrelationer av offentlig service och verkade därför vid en första anblick relevant för avhandlingens studie om styrning av outsourcingrelationer. Broadbent & Laughlin (2003b, s. 334) konstaterade emellertid att OPS är en metod som ”ger förutsättningar för en mer direkt styrform mellan den offentliga och privata sektorn än vad som skulle kunna uppnås genom ett enkelt (legalt skyddat) inköp med armlängds avstånd på en marknad”[17]. Kraus & Lindholm (2010) menade att OPS skiljde sig från mer renodlad outsourcing.

På ett flertal områden skiljer sig dessutom den empiriska kontexten betydligt från merparten av offentliga upphandlingar i Sverige. OPS har varit

[17] Eng. ”/…/ provides for a more direct control relationship between the public and private sector than would be achieved by a simple (legally-protected) market-based and arms-length purchase”.

mindre vanliga i Sverige men där två större exempel är byggandet av och driften av Arlandabanan och Nya Karolinska sjukhuset (VTI-rapport 588, 2007; SLL hemsida). Avtalslängden på OPS uppgår oftast till 30-60 år vilket är avsevärt längre än ett entreprenadavtal i Sverige (National Audit office, Improving the PFI tendering process, 2007; Broadbent & Laughlin 2003b). Storleken på kontrakten uppgår dessutom till mångmiljardbelopp, där exempelvis byggandet av Nya Karolinska sjukhuset uppgår till 14,5 miljarder kronor (SLL hemsida). Skillnader mot den svenska kontexten föreligger även avseende upphandlingstid (oftast flera år), organisatorisk struktur för samarbetet (separat enhet som bildas), antal inblandade parter (flertal leverantörer, finansiärer), finansiering (privat kapital), samt betalningsströmmar (ofta incitamentsstrukturer utifrån exempelvis levererad kvalitet) (KPMG-rapport OPS, 2007).

OPS-litteraturen kan enligt Andon (2012) delas in i fem huvudsakliga forskningsområden:

- beskaffenheten hos och motiv till OPS
- process och förfaranden som stödjer beslut att påbörja en OPS
- process och förfaranden för ex post-utvärderingar
- förtjänst och värde
- reglering och ansvarsutkrävande samt kontraktsfrågor.

Broadbent & Laughlin föreslog en liknande uppdelning av litteraturen i artiklar 1999 och 2004. Det första området innehåller studier som behandlat grundläggande karaktäristika samt motiven att påbörja en OPS. English och Guthrie (2003) och Newberry & Pallot (2003) undersökte hur institutionella faktorer och reformer påverkat användandet av OPS. Det andra området är till antalet gjorda studier det största och har behandlat tekniker för att utvärdera värde för pengarna och riskerna med OPS (se t.ex. Shaoul 2005; Heald, 2003; Froud & Shaoul 2001; Edwards & Shaoul, 2003a; Grimsey & Lewis 2002; Demirag & Khadaroo, 2008; Demirag et al., 2012). Det tredje området är relativt litet. Exempel på ämnen som behandlats är råd för genomförandet av ex-post utvärderingar, omfattning och fokus (se t.ex. Broadbent et al., 2003a; English, 2007). Det fjärde området behandlade

huruvida OPS tillfört värden och dess övriga förtjänster. Områden som behandlats är exempelvis kritik mot värdeskapande med OPS (se t.ex. Mayston, 1999). Slutligen, behandlade det femte området bland annat regleringar av OPS och hur dessa bör hanteras. Exempel på områden som behandlats är lagstiftning och annan reglering och hur dessa gav favör åt OPS (Baker, 2003; English & Guthrie, 2003; Newberry & Pallot 2003), kritiken mot att OPS redovisats utanför balansräkningen (Hodges & Mellett, 1999; Torres & Pina, 2001; English & Guthrie, 2003; Heald & Georgiou, 2011), ansvarsfrågor (se t.ex. Demirag & Khadaroo, 2008; Broadbent & Laughlin, 2003a) samt optimal utformning av OPS-kontrakt (Broadbent et al., 2003b). I denna kategori finns också ett fåtal studier som analyserat OPS-kontraktens effekter och funktion (Edwards & Shaoul, 2003b; English & Baxter 2010; Lonsdale, 2005; Lonsdale & Watson, 2007). Dessa studier har ansatsen att försöka förstå kontraktets betydelse men utgångspunkten var i första hand att exempelvis förklara opportunism bland entreprenörer och så kallade hold-up problem där entreprenören fått ett maktövertag gentemot upphandlande myndighet under upphandlings- eller verksamhetsfasen.

Andon (2012, s. 910) konstaterade att det fanns möjligheter för studier av OPS med ett annat fokus:

> ”/…/ OPS innebär nya och betydande dilemman för ekonomistyrningen och andra områden som används för att sköta, övervaka och styra [OPS-] scheman. Framtida forskning borde ha ett större fokus på operativa problemområden i syfte att bättre förstå hur en OPS ska skötas och styras /…/ Detta skulle också bidra till att undersöka konsekvenserna av kända utmaningar för ledningen (till exempel att förena oväntade händelser och förändrade behov med fasthet i kontrakten) /…/”[18].

Han menade vidare att OPS sannolikt hade inneboende spänningar som kom av skillnader och motsättningar mellan offentlig och privat sektors

[18] Eng. ”/…/ PPPs presents significant and novel dilemmas for management accounting and other practices used in aid of managing, monitoring, and controlling such schemes. As such, future research should pay more attention to these issues in aid of better understanding the operational management and governance of PPPs. /…/This would help in examining the “lived” consequences of recognised managerial challenges (e.g. reconciling unexpected contingencies and changing needs with contractual rigidities) /…/”.

olika motiv, ledarstil och etik och att dessa spänningar troligen påverkade styrningen. I tillägg betonades möjligheter för framtida studier att exempelvis undersökte OPS som var avslutade.

Sammanfattningsvis kan konstateras att OPS-litteraturen hitintills endast i liten omfattning tagit upp och behandlat styrningsfrågor och förändring av styrningen över tid relaterade till OPS. Fokus har istället legat på andra områden som exempelvis risker och värde för pengarna. Kontraktets betydelse för styrningen har betonats och även betydelsen av normer. Dessutom fanns en begynnande medvetenhet om betydelsen av styrningsfrågor och att chefer praktiskt behövde kunna hantera stelbenta regleringar i kontrakt vid nya behov eller förändrade förutsättningar. Därtill betonades att analysen inkluderade en fas när relationen avslutats.

2.2 Fasspecifika studier

Fasspecifika studier kan delas in i två undergrupper. Den första gruppen av studier behandlar outsourcingbeslutet, men har breddat kontexten till såväl privat sektor som outsourcingrelationer av offentlig service som ej var liktydigt med OPS. Den andra tar upp studier som undersökt styrningen i enskilda faser, oftast endast i verksamhetsfasen.

Den teoretiska utgångspunkten har i de flesta fall varit TCE[19] som utifrån egenskaper hos transaktionen, parterna och omgivningen exempelvis försökt förklara en organisations val att outsourca och hur outsourcingrelationen sedan ska organiseras och styras.

2.2.1 Studier med outsourcingbeslutet i fokus

Roodhooft & Warlop (1999) analyserade betydelsen av transaktionskostnaderna i ett experiment med belgiska chefer inom sjukvårdssektorn som behandlade chefernas inställning till att lägga ut mathantering på entreprenad. Williamson (1981, s. 552–53) förklarade transaktionskostnader som ”alternativa kostnader för planering, anpassning och övervakning av

[19] Diskussionen om transaktionskostnader inleddes redan av Coase (1937) om hur långt ett företags gränser sträckte sig.

genomförandet av uppgifter under alternativa styrformer"[22]. Utgångspunkten var att en verksamhet vid varje givet tillfälle kommer att välja att organisera sin verksamhet så att denna minimerade summan av produktionskostnaderna och transaktionskostnaderna (Williamson 1975, 1979, 1981). Roodhooft & Warlop (1999) konstaterade att transaktionskostnader beaktades, i synnerhet om dessa var specificerade. Att beslutsfattare i större utsträckning skulle välja outsourcing, utan rationella ställningstaganden menade författarna därför var överdrivna.

Även Seal et al. (1999) förde en diskussion om betydelsen av transaktionskostnader för outsourcingbeslutet. Studien behandlade en förnyad outsourcingrelation där en tillverkare inledde avtalsdiskussioner om ett fördjupat samarbete med en leverantör, där öppna böcker[23] beskrevs som en central faktor för utveckling av tillit.

Brown & Potoski (2003) identifierade fem organiseringsformer för kommuner och regionala beslutsfattande organ i USA: intern produktion, outsourcing till annan regering, outsourcing tillsammans med en annan regering, outsourcing till privata företag samt outsourcing till ideella organisationer. Författarnas slutsats var att transaktionskostnader hade stor betydelse för valet och att kommunala och regionala beslutsfattare balanserade transaktionskostnader med andra risker.

Johansson (2008) analyserade valet av organisering av outsourcad äldrevård i Sverige. Studien konkluderade att TCE förklarade en stor del av kommuners val men att det fanns varians som inte kunde förklaras. Givet att politiska beslut låg bakom outsourcingbeslutet menade författaren att ideologi och politiska ställningstaganden kunde utgöra förklaringen till resultatet.

Johnsen et al. (2004) undersökte graden av outsourcing för internrevisionen i kommunala förvaltningar i Norge och Finland. TCE utgår från tre huvudtyper av styrformer[24] som har olika styrmekanismer[25]: marknad, hybrider samt hierarkier (Williamson, 1991). Marknaden använder den fria

---

[22] Eng. "/…/ the comparative costs of planning, adapting, and monitoring task completion under alternative governance structures".

[23] Eng. open book accounting.

[24] Begreppet avser vidare i avhandlingen: marknad, hybrider och hierarkier.

[25] Begreppet avser vidare i avhandlingen vad som ger förutsättningar för styrningen, till exempel ett avtal.

konkurrensen, hierarkier auktoritet och hybrider kontrakt men också förtroende för att reglera förehavandena mellan parterna. (Langfield-Smith & Smith, 2003). Johnsen et al. (2004) menade att ett stort flertal kommuner lagt ut på entreprenad genom ett relationsbaserat kontrakt (en hybridorganisationsform) trots att detta var mer kostsamt. En anledning till detta beslut kunde vara att det fanns politiker som påverkat valet.

Även för privat sektor har outsourcingbeslutet undersökts utifrån TCE. Anderson et al. (2000) använde det för att förklara graden av outsourcing inom amerikansk bilindustri. Författarna menade att ”transaktionskostnadsteori fortsätter kunna förklara sourcingbeslut, emellertid, egenskaper som i tidigare studier förordat insourcing förordar outsourcing i denna studie”[26] (s. 723). Lamminmaki (2008) har i en annan studie inom privat sektor undersökt omfattningen av outsourcing inom hotellindustrin och i vilken grad ekonomiavdelningen varit involverad i ett beslut där flera variabler kom från TCE. En av slutsatserna var att antalet stjärnor på hotellet var en signifikant förklaringsfaktor för hur sofistikerat redovisningssystem som fanns för att understödja outsourcingbeslutet.

För att bredda synen på styrning har studier som använt sig av TCE i flera fall valt att också inkludera exempelvis förtroende och tillit för att förstå outsourcingbeslutet (mer om detta i avsnitt 2.3). Hefetz & Warner (2011) analyserade val kring produktion av offentliga tjänster och för att förklara dessa användes förutom TCE-variabler också andra variabler. Dessa var marknadskaraktäristika (som konkurrensnivån), medborgarkaraktäristisk, som exempelvis medborgarnas intresse för hur servicen levererades, samt platsspecifika variabler som exempelvis stadens styre. Slutsatsen var att de variabler som lagts till var viktigare faktorer för att förklara outsourcingbeslutet än TCE-variablerna.

En studie där TCE ej använts är Hyvönen et al. (2012) som menade att så kallade institutionella entreprenörer varit pådrivande när finska kommuner outsourcade redovisningsfunktionen. Grundförutsättningen som möjliggjorde förändringen var en ändrad institutionell omgivning där ny lagstiftning tillkom. Detta kan ses som ett bidrag till flexibilitet. Författarna

[26] Eng. ”/…/ transaction cost theory continues to have explanatory power for sourcing decisions; however, attributes that favored insourcing in previous studies favor outsourcing in this setting”.

lyfte fram personer inom den kommunala sektorn som blev pådrivande för omstöpningen i hela Finland. Förutom att visa på den institutionella omgivningens betydelse lyftes även betydelsen av politikerna som tog det formella outsourcingbeslutet fram.

Det kan konstateras att studierna inom den första kategorin inte behandlat styrning av outsourcingrelationer men lyft fram centrala aspekter som kan få betydelse för styrningen under senare faser. För det första framkom att andra variabler än de traditionella TCE-specifika också kunde förklara resultaten som exempelvis antal stjärnor, medborgarkaraktäristik och platsspecifika variabler. För det andra konstaterades att den institutionella omgivningen som lagstiftning och politisk styrning av offentlig sektor var betydelsefull för outsourcingbeslutet. Det formella beslutet att outsourca låg dessutom hos politikerna men den politiska styrningen utreddes inte vidare. För det tredje betonades vikten av tillit. Slutligen kan den ändrade lagstiftningen i Hyvönen et al. (2012) ses som ett bidrag till ökad flexibilitet vilket möjliggjorde outsourcingbesluten. Påverkan på styrningen under senare faser diskuterades emellertid inte vidare.

2.2.2 Studier med fokus på styrning under enskilda faser

De studier som går under den andra kategorin har analyserat styrningen analytiskt och/eller empiriskt, oftast med en TCE-ansats. De har endast fokuserat på enskilda faser, en eller flera, och inte i större omfattning diskuterat styrningen dem mellan. En av de tidigaste studierna att bredda synen på outsourcingbeslutet och motparten och betona vikten av styrning av en outsourcingrelation var Gietzmann (1996). TCE utgår från att kontrakt är ofullständiga och att outsourcande part bör skydda sig från opportunistiskt beteende (Gulati & Singh, 1998; Dekker, 2004). Gietzmann (1996) behandlade styrning av relationer inom japansk bilindustri under 1980- och 1990-talen, där det traditionella sättet att styra leverantörer med armlängds avstånd ifrågasattes. Om ambitionen var att utveckla en närmare relation, exempelvis inom produktutveckling behövdes en bredare syn på styrning. Centralt var att outsourcande part begränsade sin egen nytta och att denne uppmuntrade förtroende mellan parterna. Vidare menade han, i enlighet med TCE, att kontrakt var ofullständiga och att det därför också behövdes

annan styrning som faciliterade flexibilitet: ”eftersom alla tillstånd i världen inte kan regleras i ett kontrakt, kan flexibilitet inte uppnås genom att förlita sig på styrning med ett kontrakt. För att säkerställa flexibilitet, behöver icke-kontraktuella metoder vara på plats”[28] (s. 624).

Två studier som tagit fram styrarketyper[29] för outsourcingrelationer utifrån TCE var Speklé (2001) och Vosselman (2002). Speklé (2001) identifierade tre arketyper: armlängdsstyrning[31] (hybrid och hierarki) och explorativ styrning[32] (hybrid). De första två lämpade sig för relationer där det ex ante var möjligt att specificera åtaganden. Den sistnämnda var möjlig när samarbete eftersträvades med ett fåtal leverantörer med sämre förutsättningar att ex ante specificera åtaganden och svårmätta resultat. Styrning gjordes då utifrån relativt ospecificerade kontrakt. Synen på arketyperna var emellertid statisk och endast ett begränsat resonemang fördes om att kontrakt kan behöva omförhandlas över tid. Vidare antogs att val av leverantörer var möjlig.

Vosselman (2002) presenterade arketyper från starkt byråkratiska vertikala till horisontella som avknoppning av en befintlig verksamhet där tjänster fortsatt köptes in, och renodlad outsourcing med extern part. Outsourcing kopplades samman med standardiserade tjänster där styrningen gjordes genom en mix av marknadsstyrning och byråkratiska styrmekanismer som exempelvis avtalet mellan parterna. Till skillnad från Speklé (2001) konstaterades emellertid en mix av föreslagen styrning för outsourcingrelationer.

Cooper & Slagmulder (2004) förde en diskussion om styrning av hybridrelationer med varierande grad av samarbete mellan parterna. Författarna studerade målkostnadsstyrning[34] inom tre olika leverantörskedjor kring outsourcing av produktutveckling. Författarna identifierade tre typer av kostnadsstyrning[35] korresponderande med tre relationstyper[36] där dessa

---

[28] Eng. ”/…/ since all states of the world can not be contracted for, flexibility can not be insured by reliance on contractual modes of control. To insure flexibility, non-contractually based methods of interaction need to be in place”.

[29] Eng. control archetypes.

[31] Eng. arm’s length control (hierarchical/hybrid).

[32] Eng. exploratory control (hybrid).

[34] Eng. target costing.

[35] Eng. interorganizational cost management.

[36] Eng. relational context.

inte ansågs vara hybrider i klassisk bemärkelse på grund av betydelsen av tillit. Relationstypen och samarbetet påverkades av leverantörens betydelse för köparen – ju närmare samarbete, ju mer avancerad kostnadsstyrning. Författarna identifierade även viss förändring av styrningen när en av leverantörerna gick från så kallad ”viktig leverantör” till ”familjemedlem” (de med högst grad av integration och samarbete), vilket medförde mer avancerad kostnadsstyrning. En viktig del av styrningen bland ”familjemedlemmar” var tillit mellan parterna.

Almqvist & Högberg (2005) jämförde styrning av outsourcad socialtjänst i Stockholms stad utifrån tre upphandlingsperioder 1993–2002 där praktiska problem med att balansera fasthet och flexibilitet lyftes fram. Författarna konkluderade att både specificering och antal kriterier i FFU ökat över tid. De visade också på ett skift från tillitsstyrning under den första perioden till en mer detaljerad styrning där leverantörer uppgett att det behövdes högre grad av flexibilitet. Krav i FFU:et ansågs försvåra möjligheterna att ändra i upphandlad verksamhet. Tankar framkom kring balansen mellan krav och flexibilitet för utförarna:

> ”Några företag menar att de krav som vi ställer upp är för kontrollerande. De tycker att de har blivit mer och mer reglerade över tid. Kraven måste givetvis vara tydliga, men fortsatt ge utrymme för företags egna koncept och idéer. Företag gillar att se någon form av utvecklingsarbete i uppdragen. /.../ Krav på en viss bemanningsnivå till exempel bör undvikas. Det måste finnas viss flexibilitet när det gäller bemanning”[37] (Almqvist & Högberg, 2005, s. 250).

Studien gav också uttryck för ett ökat avståndstagande mellan UM och utförare som delvis förklarades av LOU:s krav på oberoende. Emellertid behandlades inte i större omfattning vad som byggde upp tillitsstyrningen och den beskrivna mer omfattande och specificerade styrningen under senare perioder. Inte heller hur styrningen kunde förändras över tid, vad som bi-

[37] Eng. ”Some companies say that the requirements we impose are much too controlling. They think they have become increasingly regulated over time. The requirements must certainly be clear, but still provide scope for companies’ own concepts and ideas. Companies like to see some degree of development work in the assignment /…/ Demands for a certain staffing level, for example, should be avoided. There must be some flexibility when it comes to staffing”.

drog till balansen mellan fasthet och flexibilitet och hur denna kunde ändras behandlades.

Två empiriska studier om styrning av outsourcingrelation i privat sektor är Sartorius & Kirsten (2005) och Nicholson et al. (2006). Den förstnämnda analyserade huruvida produktion av sockerrör skulle outsourcas och de styrformer som fanns att tillgå när relationen väl var på plats. Studien utgick från TCE:s styrformer. Slutsatsen var att företag inte borde outsourca produktion av sockerrör och att till exempel sociala hänsynstaganden påverkat diskussionen om outsourcing. Nicholson et al. (2006) analyserade outsourcing av redovisningsfunktionen till Indien och styrningen under tre faser (kontakt-, kontrakts- och verksamhetsfas). Studien behandlade emellertid endast i begränsad utsträckning styrning mellan faserna. Författarna konkluderade att transaktionskostnaderna i respektive fas minimerades. I verksamhetsfasen visades på exempel som identifierats av Speklé (2001) men att dessa emellertid inte, i vissa fall, var lika tydliga som i idealfallen. Författarna konstaterade vidare att styrningen gjordes med element som innefattades av flera av Speklés identifierade idealfall.

Donada & Nogatchewsky (2006) undersökte förnyelsen av ett kontrakt och studerade också styrning under två faser, selektionfas och verksamhetsfas, men behandlade dessa till största del separat. I studien av tre företag undersöktes styrning i assymmetriska leverantörsrelationer där ett av förtetagen klassificerades som ledare[38] och två som vasaller. Ledare var marginellt beroende av sina leverantörer medan vasaller var mycket beroende. Författarna konstaterade att ledaren styrde med en blandning av de tre styrmönster som identifierats av van der Meer-Kooistra & Vosselman (2000), marknadsstyrning, byråkratisk styrning och tillitsstyrning[39], där marknadsstyrningen var mest framträdande. Slutsatsen var således att: ”dessa styrsätt verkar inte vara exklusiva från varandra /.../ [utan] verkar vara överlappande /…/”[40] (s. 280). Vasallerna däremot försökte styra med byråkratisk styrning exempelvis genom att försöka få igenom detaljerade kontrakt. Denna typ av styrning var emellertid inte framgångsrik och vasal-

[38] Eng. lordship.

[39] Eng. social-based control.

[40] Eng. ”These modes do not appear to be exclusive from one from another /…/ [but] control modes seem to overlap /…/”.

lerna använde därför informell styrning i stor utsträckning. I studien konstateras slutligen att tillit och normer som stödde en god relation mellan parterna var väsentliga för styrningen.

Johansson et al. (2016) analyserade styrning av offentligt outsourcad service i Sverige utifrån utförande parts perspektiv. Författarna menade att styrningen innehöll en mix av resultat- beteende- och informell styrning och att det behövdes en bredare syn på styrning än endast TCE. Därför inkluderades bland annat institutionella faktorer som förklarande variabler. Den faktor med störst inverkan på intensiteten i styrningen var press från externa aktörer som politiker, media och medborgare. Johansson konstaterade att studien på grund av sin design dels saknade en analys av kontrakten, dels inte fångade förändringar i styrningen och hur beslut i upphandlingsfas påverkade utvärderingen under verksamhetsfasen.

Tre studier som också konstaterat att styrningen bestod av en mix, exempelvis av olika styrmönster, var Cristofoli et al. (2010), Ditillo et al. (2015) och Longo & Barbieri (2013). De två förstnämnda analyserade italienska städers styrning av tre typer av outsourcad offentlig service (avfallshantering, kollektivtrafik och äldreomsorg) under verksamhetsfasen och kom till liknande slutsatser. Cristofoli et al. (2010) konstaterade att styrmönster som identifierats i privat sektor inte verkade vara direkt överförbara till outsourcingrelationer av offentlig service. Studien identifierade också faktorer som var partsspecifika (för outsourcande part, utföraren och även medborgarna) som viktiga förklaringsfaktorer i valet av styrning. Ett sådant exempel var relationens längd och medborgarnas egna önskemål och krav.

Ditillo et al. (2015) konstaterade att ”i outsourcingrelationer kan marknads-, hierarkisk och tillitsstyrning finnas i olika intensitet, kan samexistera och förklaras av olika variabler”[41] (s. 220). Författarna konstaterade vidare att ”mekanismer för tillit, hierarki och marknad representerar ‘lager’ av styrning som långt ifrån att vara ömsesidigt uteslutande, tenderar att komplettera varandra vilket kanske speglar utvecklingen av styrsystem i den

[41] Eng. ”/…/ in contracting-out relationships, market, hierarchy, and trust controls display different intensities, can coexist, and are explained by different variables”.

bredare offentliga sektorn"[42] (s. 224). Detta implicerade emellertid ett antagande om att det var möjligt att ändra styrform. Författarna visade också att tillitsbaserad styrning var vanligast men kunde inte förklara detta genom de undersökta variablerna. Orsaken till detta menade författarna var att deras enkätundersökning inte klarade av att fånga vissa politiska och kontextuella faktorer. Undersökta politiska variabler, tjänstens synlighet för medborgare och de styrandes politiska färg, kunde exempelvis inte förklara val av styrmönster. Studien visade också att marknadsbaserade styrmekanismer inte kunde knytas till ett specifikt styrmönster, vilket kan ses som en möjlighet att på en mer granulär nivå bortom TCE:s indelningsprinciper analysera styrning. Båda studierna undersökte endast verksamhetsfasen och i tillägg gjordes analysen på kommunnivå.

Longo & Barbieri (2013) undersökte styrning med så kallade transaktionella eller relationsinriktade styrmetoder. Studien baserades på tolv fallstudier i amerikanska kommuner där utgångspunkten var en "förväntan på att transaktionella system för ekonomistyrning i sig själva är för rigida för att på egen hand kunna styra en beställar-/utförarrelation"[45] (s. 52). Input- och servicenivåer styrdes med transaktionella styrmedel medan output och investeringar styrdes med relationsbaserade styrmedel. Författarna menade att det i offentlig sektor var högre grad av osäkerhet bland annat på grund av politisk styrning. Givet detta i kombination med en hög grad av tillgångsspecificitet[46], svårighet att mäta output och ofta otillfredsställande definiering av uppgifterna, menade författarna att: "Det är omöjligt att på förhand reglera allt; alltså det finns ett behov av både ex ante och in itinere överenskommelser om en beställar-utförarrelation ska kunna styras framgångsrikt"[47] (s. 70). Detta skulle kunna ses som ett uttryck för styrningens möjligheter att bidra till fasthet och flexibilitet. Däremot var studien på kommunnivå och författarna gav ingen närmare beskrivning av hur den

---

[42] Eng. "/…/ trust-, hierarchy-, and market-based mechanisms represent 'layers' of control, which, far from being mutually exclusive, tend to complement each other, perhaps mirroring the development of control systems in the wider public sector".

[45] Eng. "/…/ expect to find that by themselves transactional MCSs are too rigid to manage PPRs /…/".

[46] Eng. asset specificity.

[47] Eng. "It is impossible to regulate everything in advance; consequently, there is a need for both ex ante and in itinere agreements if PPRs are to be managed successfully".

transaktionella och relationsbaserade styrningen såg ut på en mer detaljerad nivå och också hur tidigare val påverkade efterkommande faser.

Sammanfattningsvis kan konstateras att studierna haft en syn på styrning av outsourcingrelationer där analysen av en fas oftast gjorts utifrån TCE:s ideal- och styrarketyper. Balansen mellan fasthet och flexibilitet behandlades inte explicit och inte heller analyserades hur tidigare val i processen påverkat efterföljande faser. Dessutom gjordes analysen av flera studier på kommunnivå, snarare än för enskilda outsourcingrelationer. Trots detta har viktiga element identifierats. För det första antyddes i flera studier att olika typer av styrning kompletterade varandra (se t.ex. Ditillo et al., 2015; Longo & Barbieri, 2013; Johansson et al., 2016; Nicholson et al., 2006). För det andra framkom, om än begränsat, att styrningen såg olika ut över tid (Cooper & Slagmulder, 2004; Nicholson et al., 2006; Almqvist & Högberg, 2005). För det tredje visade Gietzmann (1996) att det förutom kontraktuella styrmekanismer också behövdes sådana som gav flexibilitet. Viss analys med koppling till fasthet och flexibilitet gjordes också i Almqvist & Högberg (2005) och Longo & Barbieri (2013). Resonemangen utvecklades emellertid inte vidare. För det fjärde konstaterades åter i flera studier att politisk styrning och andra kontextuella faktorer var centrala i att förstå outsourcingbeslut och styrningen av en outsourcingrelation avseende offentlig service. Men den politiska styrningens påverkan utvecklades inte vidare. För det femte visade studierna att TCE:s uppdelning i styrmönster var överlappande och att styrning med tillit var vanligt förekommande.

2.3 Styrning av outsourcingrelationer över tid

I denna huvudgrupp finns två undergrupper av studier: TCE-ansats och övriga. TCE har kritiserats för att inte ta hänsyn till det sociala sammanhanget som en relation verkar i (Langfield-Smith & Smith, 2003). Ett flertal forskare tog därför TCE ett steg vidare genom att inkorporera informell styrning i ett utökat TCE-ramverk (se t.ex. Dekker 2004, 2008; Langfield-Smith & Smith 2003; van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000; Langfield-Smith, 2008; Vosselman & van der Meer-Kooistra, 2009).

van der Meer-Kooistra & Vosselman (2000) analyserade styrning för kontakt-, kontrakts- och verksamhetsfas och identifierade som tidigare

nämnts tre styrmönster. Förklaringsvariablerna grupperades i karaktäristika för transaktionen (t.ex. tillgångsspecificitet, antal transaktioner, och kontraktets längd), karaktäristika för omgivningen (t.ex. institutionell omgivning som exempelvis lagstiftning och graden av osäkerhet kring påverkan av framtida händelser) samt karaktäristika för parterna (exempelvis informationsassymmetri, rykte och förhandlingsstyrka). Författarna konkluderade att det ena fallet styrdes med byråkratisk styrning (NAM-studien som var en offentlig upphandling) med vissa drag av tillitsstyrning som utvecklats över tid och som också förväntades accentueras, medan den andra styrdes med tillit som grund.

Författarna skrev att de ”förväntar sig att i praktiken hitta element av alla tre styrmönster i kontraktsbaserade relationer men att ett av styrmönstren trots detta kommer dominera”[51] (s. 59). I relation till ovanstående menade de att kombinationer som exempelvis marknadsstyrning i kontaktfas och en byråkratisk styrmodell i verksamhetsfasen verkade möjliga medan exempelvis tillitsstyrning i kontaktfas och byråkratisk styrning i verksamhetsfasen verkade mindre troliga. Vilka kombinationer som var möjliga var emellertid inte något som utreddes ytterligare. Författarna menade vidare att: ”TCE visar på att samtliga tre faser måste tas i beaktande i en transaktionsinriktad relation och att vi måste vara medvetna om konsekvenserna av transaktionskostnaderna för olika styrmedel i dessa tre faser”[52] (s. 56). Förutom detta konstaterande diskuterades inte påverkan av förändrade förutsättningar och möjligheten att ändra styrmönster givet de val som gjorts tidigare. Författarna snuddade vid detta när det konstaterades att parterna i NAM-projektet kanske valt tillitsstyrning från början om detta varit möjligt, men att den offentliga upphandlingens krav omöjliggjort detta. Vidare menade författarna emellertid att parterna behövde kunna anpassa verksamheten utifrån ändrade omständigheter och utgick således från att det var möjligt att alltid ändra styrningen, vilket i princip inte är tillåtet i en offentlig upphandling. Detta gäller även möjligheten att fritt välja partner. I prakti-

[51] Eng. ”In practice, we would expect to find elements of all three patterns in contractual relationships. Nevertheless, we would expect one mechanism to be dominant in a contractual relationship”.

[52] Eng. ”Transaction cost economics also shows that we have to look at all the three phases of a transactional relation and that we have to be aware of the transaction cost consequences of the control devices that are put in place in these phases”.

ken kommer dessutom kontraktsfasen oftast före kontaktfasen eftersom entreprenadavtal bygger på FFU:et som tas fram före anbud kan komma in.

En annan studie som studerat styrning över tid och som använde och vidareutvecklade van der Meer-Kooistra & Vosselmans (2000) ramverk var Langfield-Smith & Smith (2003). I en fallstudie studerades ett företag inom kraftproduktion och dess outsourcing av IT. Författarna utgick från TCE:s styrmönster och specificerade hur styrningen såg ut för respektive mönster och huruvida förtroende hade betydelse för styrningen.

Studien kom fram till att outsourcingrelationen ”verkar möta kraven på tillitsbaserad styrning /…/men efter att utvärderingskriterierna blev mer detaljerade och allt eftersom kontraktet utvecklades ändrades styrningen gradvis från en tillitsbaserad styrning till en mer byråkratisk styrning”[53] (s. 304). Författarna konstaterade således att valet av styrmönster kunde ändras över tid när faktorerna som påverkade valet av mönster ändrades. Detta förutsatte emellertid att ett sådant val var möjligt och studien behandlade inte vidare balansen mellan fasthet och flexibilitet och hur tidigare val påverkade samt när ett visst styrmönster övergick i en annan. Trots att fallstudien behandlade IT fick den tekniska sidan av relationen och dess inverkan på styrningen ingen uppmärksamhet. I en offentlig upphandling, där kommunikationen under upphandlingsfasen i många fall begränsas till att ske digitalt, kan detta vara centralt att beakta.

Langfield-Smith (2008) undersökte styrningen av outsourcad offentlig service under tre faser (förallians, interimallians och formell allians). Författaren ville förstå hur uppfattandet av utföraren i föralliansfasen påverkade valet av styrsystem och styrmekanismer i senare faser av relationen. Dessutom undersöktes hur tillit kunde växa fram och tillsammans med det formella styrsystemet styra relationen. Författarna menade emellertid att ”fallstudien visar att TCE:s bestämningar om den ’ideala’ styrformen för styrning av en allians behöver tolkas i ljuset av tillit, bredare aspekter av styrmiljön och alliansens kontext /…/”[54] (s. 345). Inte heller denna studie

[53] Eng. ”/…/ seemed to meet the requirements of a trust based pattern of control /…/ as the performance standards became more specified and as the contract developed, the trust based pattern of control began to move towards a bureaucratic form of control”.

[54] Eng. ”/…/ the case study highlights that TCE prescriptions for the ‘ideal’ alliance governance structure need to be interpreted in the light of trust, broader aspects of the control environment and the context of the alliance /…/”.

behandlade i detalj att verksamheten var föremål för en offentlig upphandling. Studien behandlade inte balansen mellan fasthet och flexibilitet, men konstaterade att tillit och formell styrning var komplementära.

En kvantitativ studie som också använt det utökade TCE-ramverket för att undersöka styrning av outsourcingrelationer avseende hälsovård, social omsorg och utbildning i Sverige var Johansson & Siverbo (2011). Områdena valdes delvis på grund av att de ansågs mer komplexa, vilket därmed försvårade förutsättningarna att ex ante reglera förehavanden och eventualiteter. Två faser analyserades: kontaktfas och verksamhetsfas. Kommunerna klassificerades i tre kluster: ”intensiva byråkrater[55]”, ”ambivalenta relationsbyggare[56]” och ”avslappnade byråkrater[57]”. Författarna konstaterade att de ambivalenta relationsbyggarna i kontaktfasen använt sig av både marknads- och tillitsstyrning. I verksamhetsfasen styrdes verksamheten med hög grad av tillit med som också innehöll resultat- och aktivitetsstyrning där tillitsstyrning i såväl kontakt- som verksamhetsfas potentiellt kunde skapa spänningar i styrningen av relationen. Dessa kommuner slets mellan att vara byråkrater och relationsbyggare. Emellertid saknade studien en diskussion om styrningens roll för balansen mellan fasthet och flexibilitet. Verksamhetsfasen antogs dessutom ha samma styrning över tid och förnyelsefasen saknades. Slutligen analyserade studien endast för hela kommuner.

Eklöf (2011) studerade utifrån det utvidgade TCE-ramverket hur styrningen förändrades över tid från inledningen av en outsourcingrelation och efter omförhandling av avtal i nio olika fallföretag från branscher såsom bank, läkemedel och papperstillverkning. Eklöf identifierade fem kluster där utvecklingen av styrningen beskrevs utifrån idealtyper. Författaren konstaterade att det behövdes ett dynamiskt synsätt på styrning av outsourcingrelationer och att användandet av formell styrning ökade över tid. Studien byggde emellertid endast på ett fåtal intervjuer gjorda med outsourcande part.

van den Bogaard & Speklé (2003) analyserade Shells kemiska verksamhet utifrån en TCE-ansats. Verksamheten gick från att styras som en hierarki till att istället skapa ett flertal hybridrelationer som styrdes med

---

[55] Eng. intense bureaucrats.
[56] Eng. ambivalent relation builders.
[57] Eng. relaxed bureaucrats.

detaljerade kontrakt. Trots avyttringen menade författarna att relationerna fortsatt styrdes som en hierarki men utifrån kontrakt. Kontrakten innehöll emellertid inga specifikationer av pris och volym, likaså vissa kvalitetsparametrar som parterna förhandlade om årligen. Detta kan ses som ett försök att skapa flexibilitet samtidigt som kontrakten understödde fasthet. Författarna menade också att:

> ”/.../ hybridrelationer är särskilt känsliga för osäkerhet. /.../ Vid styrning av hybrider krävs oftast att anpassningar görs på grund av ändrade förutsättningar som inte var kända vid kontraktstillfället, vilket kräver omförhandlingar och ömsesidigt samtycke”[58] (s. 87).

Phua et al. (2011) är en av få studier som undersökt en förnyelsefas. Studien undersökte hur val av initialt styrmönster enligt TCE påverkade möjligheten att byta leverantör i ett senare skede. Författarna konstaterade att valet av styrmönster och investeringen i styrning av relationen var viktiga faktorer för att förstå kostnaderna att byta leverantör. Även tillgångsspecificiteten var en förklarande faktor och var lägst för dem med marknadsorienterad styrning och högst för dem med tillitsbaserad styrning. Studien visade även på att styrmönstren var överlappande.

Den andra huvudgruppen av studier har använt andra teorier än TCE för att analysera styrning över tid och ligger därmed närmare denna studie i synen på styrning. Tomkins (2001) konceptuella studie diskuterade betydelsen av förtroende för styrning av olika typer av relationer, exempelvis outsourcing, över olika faser. Författaren tvivlade på att ett kontrakt kunde reglera mixen mellan förtroende och information och menade att denna behövde hanteras löpande. Detta kan ses i ljuset av fasthet och flexibilitet men utvecklades inte närmare. Studien diskuterade vidare tekniska begränsningar för informationsdelning. De särdrag som finns för offentliga upphandlingar togs emellertid inte i beaktande där exempelvis informationsflödet mellan parterna är inskränkt och också definieras för senare faser redan i FFU:et.

---

[58] Eng. ”/…/ hybrid governance is especially vulnerable to uncertainty. /…/In a hybrid regime, adaptation to contingencies that were not foreseen at the time of contract specification usually requires renegotiation and mutual consent”.

Även Vélez et al. (2008) undersökte interaktionen mellan formell styrning och förtroende över tid. Studien analyserade styrningen mellan en tillverkare och dess distributionskanal dit allt fler och komplexa uppgifter outsourcades under en tioårsperiod. Författarna konkluderade exempelvis att det ökade ömsesidiga beroendet mellan parterna ledde till ett behov av mer formell styrning men att detta inte påverkade tilliten negativt utan snarare bidrog till att öka denna. Författarna konstaterade även att resultatstyrning inte nödvändigtvis hämmade flexibilitet utan kunde understödja utförarens möjligheter att visa resultat inom definierade ramar. Detta kan ses som begynnande tankar om fasthet och flexibilitet. Styrningens roll för att understödja fasthet och flexibilitet utvecklades emellertid inte vidare. Studien inkluderade emellertid en förnyelsefas men behandlades endast i mindre utsträckning.

Mouritsen et al. (2001) behandlade två företag som outsourcat delar av sin process och fokus var på förståelse av hur implementeringen av redovisning med öppna böcker och målkostnadsstyrning påverkade styrningen av såväl outsourcingrelationen som den interna strategin, organisationen och teknologin inom de outsourcade parternas hierarkier. Orsaken till införandet av styrmedlen var att outsourcande part upplevt ett kunskaps- och styrningsgap och att de förlorat kontrollen över den outsourcade verksamheten. Detta skulle utifrån balansen mellan fasthet och flexibilitet kunna ses som att bolagen initialt hade ett för stort fokus på flexibilitet snarare än fasthet och att implementeringen av styrmedlen bidrog till en ökad grad av fasthet. Emellertid behandlas inte balansen mellan fasthet och flexibilitet specifikt och dessutom undersöktes endast införandet av två specifika styrtekniker.

Hagbjer (2014) genomförde en kvalitativ studie av styrning av outsourcingrelationer av äldreomsorg mellan en svensk kommun och två privata entreprenörer. Studiens huvudfokus var att analysera ansvarsutkrävande[59] och gjordes över tre faser: utlösare[60], argumentation och lösning. Författaren kom bland annat fram till att vem av parterna som var ansvarig inför vem ändrades över tid. Studien identifierade också politiker som centrala aktörer i styrning av outsourcad äldreomsorg, men deras roll utvecklades

[59] Eng. accountability.
[60] Eng. trigger.

inte vidare. Vidare presenterades att balansen mellan avtalens krav och utförarens möjlighet att utforma verksamhetens innehåll var en utmaning för upphandlarna. I det ena fallet fick entreprenadavtalet en hög detaljnivå där entreprenören förväntades leva upp till avtalets krav. Efter förhandlingar gjordes emellertid ett flertal avsteg från specifikationerna. Balansen mellan fasthet och flexibilitet behandlades emellertid inte i större omfattning.

Hagbjer et al. (2013) analyserade utifrån samma fallstudier som beskrevs ovan uppföljningens roll i styrningen av en outsourcingrelation. Två huvudsakliga sätt, mekanisk och disciplinär objektivitet, presenterades som båda syftade till att skapa tillit till uppföljningen. Mekanisk objektivitet skapades genom mätning utifrån en standard, oftast med enkäter. Författarna såg tecken på att denna typ av uppföljning ökat i omfattning. Disciplinär objektivitet omfattande exempelvis inspektioner i form av platsbesök och uppföljningsmöten där det var upp till inspektören att göra bedömningar utifrån dennes professionella kunskap. Under möten gavs möjlighet att diskutera otydligheter i kontraktet, och möjliggjorde således viss flexibilitet. Författarna konstaterade att båda typer av uppföljning var värdefulla och kompletterade varandra. Mekanisk objektivitet kan ses i ljuset av fasthet och den disciplinära som ett främjande av flexibilitet. Studien behandlade emellertid endast i begränsad omfattning hur uppföljningen ändrades över tid. Balansen mellan fasthet och flexibilitet berördes som nämnts endast implicit och i begränsad omfattning.

Två studier som undersökt styrning över tid och även behandlat balansen mellan fasthet och flexibilitet var van der Meer-Kooistra & Scapens (2008) och Varoutsa & Scapens (2015). Analysen i båda fall gjordes utifrån fyra så kallade styrstrukturer: ekonomisk, social, institutionell och teknisk.

Den förstnämnda studien illustrerade styrningen av samma fall som i van der Meer-Kooistra & Vosselman (2000) men utifrån en annan teoretisk bas. Författarna konstaterade att det var centralt att beakta balansen mellan båda parters intressen. Vidare menade de att osäkerhet på den studerade marknaden (miljö- och energimarknaden) medförde ett behov av flexibilitet medan utförandet av de dagliga aktiviteterna behövde standardiseras. Styrningen byggdes upp av de fyra styrstrukturerna som tillsammans balanserade fasthet och flexibilitet (mer om slutsatserna i avsnitt 2.5).

Varoutsa & Scapens (2015) analyserade en leverantörskedja inom flygtillverkningsindustrin – en industri med hög grad av institutionell reglering. Författarna undersökte hur styrningen ändrades under fyra faser, från relativ autonomi till en fas med ömsesidigt beroende. Författarna konstaterade att styrningen såg olika ut i respektive fas och analyserade hur styrstrukturerna bidrog till fasthet och flexibilitet under respektive fas. Sammansättningen av styrstrukturerna förändrades över tid liksom deras inbördes betydelse. I den första fasen dominerade ekonomisk och institutionell styrstruktur, och bidrog till betydande fasthet, där lagstiftning och avtalet var centrala. Såväl social som teknisk styrstruktur saknades delvis på grund av armlängds avstånd mellan parterna. I den andra fasen fortsatte ekonomisk och institutionell styrstruktur att vara viktiga och bidra till fasthet. Samtidigt växte en social styrstruktur fram med utvalda leverantörer som möjliggjorde viss flexibilitet. I den tredje fasen förstärktes social styrstruktur ytterligare och såväl ekonomisk som institutionell styrstruktur minskade i betydelse. Orsaken till detta var bland annat längre avtalstider. De institutionella kraven fanns kvar men hamnade i bakgrunden och togs för givna av parterna. Leverantörernas involvering medförde också att teknisk styrstruktur utvecklades. I den sista fasen förstärktes social styrstruktur ytterligare bland annat genom tvärorganisatoriska team och genom att tillit utvecklades. För att öka fastheten introducerades emellertid ett verktyg i syfte att institutionalisera relationen. Även teknisk styrstruktur utvecklades bland annat genom införandet av styrkort för uppföljning.

Författarna drog också slutsatsen att styrstrukturerna i varje enskild fas bidrog till en balans mellan fasthet som flexibilitet och menade också att balansen kunde ändras under en specifik fas, till exempel mellan design och produktion.

I studien kom de också fram till att outsourcande part trots sin dominerande roll ”inte ensidigt kunde styra på ett traditionellt sätt”[62] (s. 4). Denna slutsats har hög relevans för offentliga upphandlingar där UM initierar och definierar förutsättningen för upphandlingen.

Sammantaget kan konstateras att det även för denna grupp fanns studier där analysen i vissa fall omfattade hela kommuner. Flertalet studier be-

[62] Eng. ”/…/ it cannot simply control the relationships in a traditional control sense /…/”.

handlade endast i begränsad utsträckning balansen mellan fasthet och flexibilitet och då oftast implicit. I tillägg saknades en mer omfattande diskussion om hur tidigare val påverkar senare faser och det antog implicit att detta var möjligt, vilket inte alltid är fallet i en offentlig upphandling. Vissa studier analyserade endast ett fåtal styrmedel (Mouritsen et al., 2001) och använda teoretiska ramverk saknade i viss utsträckning möjlighet att ta hänsyn till de förutsättningar som finns under en offentlig upphandling. Alltså, det saknas en tillräcklig finmaskighet.

Viktiga element identifierades emellertid. Skillnader i styrningen mellan faserna analyserades, om än begränsat i vissa studier. Den politiska styrningen lyftes åter fram som central och ett fåtal studier innefattade styrningen under en förnyelsefas. Två studier analyserade hur styrstrukturer understödde fasthet och flexibilitet över tid där utgångspunkten var att beakta båda parters intressen. Däremot behandlades inte utifrån vilka kriterier som balansen analyserats och eventuella konsekvenser av obalanser. Studierna behandlade dessutom privat sektor. En av studierna, Varoutsa & Scapens (2015), konstaterade att balans mellan fasthet och flexibilitet förelåg i samtliga studerade faser, men behandlades inte hur balansen under senare faser påverkats av de tidigare faserna.

2.4 Sammanfattning av domänlitteraturen

Som litteraturgenomgången visat på kan forskningen om styrning av outsourcingrelationer delas in i tre huvudgrupper. Ditillo et al. (2015) konstaterade att forskning om styrning av outsourcingrelationer av offentlig service fortfarande är i sin linda. I OPS-litteraturen gjordes ett liknande konstaterande i Andon (2012). Författaren uttryckte vidare begynnande tankar om fasthet och flexibilitet, och att en förnyelsefas kunde inkluderas i analysen. Studierna om outsourcingbeslutet identifierade att andra faktorer än de traditionellt använda inom TCE också kunde förklara valet mellan outsourcing och produktion i egen regi. Hefetz & Warner (2011) menade till exempel att den politiska styrningen var en viktig faktor för att förstå outsourcingbeslutet. Dessutom betonades vikten av att inkludera tillit.

I de fasspecifika studierna antyddes exempelvis i Ditillo et al. (2015) och Cristofoli et al. (2010) att styrmönster kompletterade varandra och

Gietzmann (1996) menade att det förutom kontraktuella styrmekanismer också behövdes styrmedel som bidrog till flexibilitet. Almqvist & Högberg (2005) diskuterade balansen mellan FFU:ets krav med flexibilitet för entreprenörerna. Vidare konstaterade flera studier betydelsen av en fördjupad förståelse för den politiska styrningen. Studierna visade också på öppningar att göra fallstudier utifrån andra ramverk än TCE:s indelningar, med en högre grad av finmaskighet, som i större mån kunde beakta offentlig sektors särart.

I de studier som tagit fasta på styrning av outsourcingrelationer över tid analyserades styrningens påverkan mellan faserna. Den politiska styrningen betonades åter och två studier innefattade en förnyelsefas. Även om de flesta studierna endast i mindre omfattning och oftast implicit behandlade balansen mellan fasthet och flexibilitet, fanns två studier som haft fokus på detta. Dessa konstaterade balans i de studerade fallen men utredde inte vidare hur balansen i tidigare faser påverkade de efterkommande och eventuella obalanser. Dessutom saknades till stor del en diskussion om hur tidigare val påverkade möjligheterna till att ta beslut under senare faser och det antogs implicit att detta var möjligt. Vidare framkom åter ett utrymme för studier utifrån ramverk med högre grad av finmaskighet.

2.5 ”Governance” – avhandlingens syn på styrning

Redan Burns & Stalkers (1961) undersökte så kallade byråkratiska och organiska styrmetoder i sin studie av brittiska elektronikföretag. Dent (1987) förde ett resonemang om behovet av att kombinera byråkratisk styrning lämpad för stabila miljöer med styrning som kunde hantera förändringar i exempelvis omvärlden. Han konstaterade vidare:

> ”I sådana situationer kommer organisationer sannolikt att uppleva spänningar/…/ Det kommer att finnas krav på struktur och ordning. På samma gång,

> kan grader av förvirring och tvetydighet vara nödvändiga för att uppmuntra dialog, ömsesidiga justeringar och anpassningar"[63] (s. 124).

Detta kan ses som begynnande tankar på balansen mellan fasthet och flexibilitet. Forskare som utvecklat dessa resonemang vidare var som beskrivits tidigare van der Meer-Kooistra & Scapens (2008). Den teoretiska utgångspunkten för dem hämtades i huvudsak från tre studier inom produktutveckling (Brown & Eisenhardt, 1997; Tatikonda & Rosenthal, 2000; Kamoche & Cunha, 2001).

Brown & Eisenhardt (1997) konstaterade att framgångsrika produktinnovationsprocesser byggde på en kombination av det som benämndes en begränsad struktur[64] och möjligheten att improvisera. Författarna konstaterade:

> "Vad som var oväntat för framgångsrika produktportföljer var betydelsen av en begränsad struktur till exempel tydliga prioriteringar och ansvar. Ledare med framgångsrika portföljer stödde sig på strukturer som var varken för omfattande eller för kaotiska"[65] (s. 16).

Tatikonda & Rosenthal (2000) kom fram till att det var just kombinationen av formalisering, autonomi och flexibilitet kring resurser som var avgörande för framgångsrik produktutveckling och att styrningen behövde understödja både fasthet och flexibilitet:

> "Resultaten för praktiker talar sitt tydliga språk. Företag ska tillämpa båda fasthet och flexibilitet. /…/ Att balansera fasthet och flexibilitet, genom att ha flexibilitet inom en struktur är både möjligt och önskvärt"[66] (s. 418).

---

[63] Eng. "Organizations in such situations are likely to experience tensions /…/. There will be pressures for structuring and order. At the same time, degrees of confusion and ambiguity may be needed to foment organic dialogue, mutual adjustment, and adaptation".

[64] Eng. limited structure.

[65] Eng. "What was unexpected was the importance of limited structure -e.g., clear priorities and responsibilities to successful product portfolios. Managers of successful portfolios relied on structures that were neither too extensive nor chaotic".

[66] Eng. "The results suggest clear implications for practice. Firms should put in place both firmness and flexibility /…/ Balancing firmness and flexibility, by having flexibility within a structure, is both achievable and desirable".

Kamoche & Cunha (2001) identifierade två styrstrukturer, social och teknisk som tillsammans bidrog till balansen mellan fasthet och flexibilitet. Teknisk styrstruktur gav stadga och förutsägbarhet medan social styrstruktur gav utrymme för improvisation. Författarna använde jazz som analogi och menade att: ”Allt som jazzen behöver som struktur är ett antal riktlinjer och överenskommelser som vi konceptualiserar som ’minimal structures’”[67] (s. 744). Benämningen hade inget att göra med antalet delstrukturer[68] som byggde upp strukturen eller storleken på dessa utan att de tillsammans skapade en styrning som understödde såväl fasthet som flexibilitet. Alltså, de gav tillräcklig struktur och samtidigt ett manöverutrymme.

van der Meer-Kooistra & Scapens (2008) menade att styrning av laterala relationer hade liknande drag med produktutveckling och att styrningen därmed behövde understödja såväl fasthet som flexibilitet. Så var fallet eftersom laterala relationer också hade inslag av osäkerhet, och var föremål för kontinuerlig utveckling. Behovet av flexibilitet och kreativitet, ömsesidigt lärande och kunskapsutveckling samt av kommunikation och informationsspridning delades också med produktutveckling. Författarna menade vidare att laterala relationer karaktäriserades av relativt sett likstående autonoma parter, samarbete och konsultationer, ”learning by doing”, samt ett behov av att lita på motparten. Ramverket som togs fram av Kamoche & Cunha (2001) kompletterades med ytterligare två styrstrukturer, en ekonomisk och en institutionell. Kamoche & Cunha (2001) menade vidare att styrstrukturerna innefattade att ”ändamålsenliga nivåer av ansvar, prioriteringar och processer är klart definierade och kombinerade med stor handlingsfrihet”[69](s. 750). van der Meer-Kooistra & Scapens (2015) menade att ”Det som kännetecknade de fyra styrstrukturerna var just kombinationen av fasthet och flexibilitet”[70] (s. 72). Om styrstrukturerna inte gav förutsätt-

[67] Eng. ”All that jazz needs in terms of structure is a set of consensual guidelines and agreements which me conceptualize as ‘minimal structures’”.
[68] Eng. elements.
[69] Eng. ”/…/ appropriate levels of responsibilities, priorities and procedures are clearly defined and combined with wide zones of manoeuvre”.
[70] Eng. ”It is this combination of firmness and flexibility which is characteristic of a minimal structure”.

ningar till manöverutrymme var de snarare en rent hierarkisk struktur[71] och om det fanns obegränsad handlingsfrihet saknades helt struktur.

Innehållet i de fyra styrstrukturerna beskrevs av van der Meer-Kooistra & Scapens (2008) dessutom som situationsberoende. Vissa delstrukturer, som exempelvis lagar och förordningar var påtvingande, medan andra valdes fritt av parterna.

Författarna menade vidare att det även behövdes en annan syn på styrning. Denna, som denna avhandling delar, tog därför sin utgångspunkt i Nootebooms (1999) definition av ”governance” där han menade att begreppet inkluderade styrning som den beskrivits i den traditionella ekonomistyrningslitteraturen men var ett vidare begrepp. Författaren menade att ”control” i för hög utsträckning implicerade att en part kunde styra motparten utifrån enbart det egna intresset medan ”’governance’ avser att uttrycka att det finns flera intressen och att utmaningen är att nå en livskraftig och fruktsam balans mellan dessa intressen och maktförhållandet”[73] (Nooteboom, 1999, s. 1). Författaren menade vidare att:

> ”Styrning har ibland en klang av rationell design, herravälde och att en part ensidigt kan påverka en motpart. Osäkerheten är generellt för stor för att uppnå detta. Oförutsedda eventualiteter och effekter på styrmekanismer kommer att inträffa. Relationer går in i dynamiska interaktioner som är svåra att förutse”[74] (s. 110).

I en senare studie (Nooteboom, 2002, s. 103) utvecklades att “governancebegreppet” hämtats från TCE och inkluderar transaktionskostnader men att detta också utvecklats betydligt med exempelvis förtroende och relationsrisker. Trots denna koppling till TCE skiljer sig ramverket med styrstrukturer från TCE-litteraturen på ett flertal punkter. För det första utgår analysen inte från transaktionskostnader och idealtyper utan från en palett med fyra styrstrukturer som tillsammans styr relationen. För det andra utgår

---

[71] Eng. control structure.

[73] Eng. ”The term ‘governance’ aims to express that there are multiple interests and that the challenge is to achieve a viable and fruitful balance of interests and power”.

[74] Eng. ”The notion of ’control’ sometimes has a connotation of rational design, mastery and one-sided influence of one actor on another. Uncertainty is generally too great to achieve that. Unforeseen contingencies and effects of the control mechanism are bound to occur. Relations enter into a dynamic of interaction that is difficult to predict”.

ramverket ifrån att styrstrukturerna kan förändras och utvecklas, snarare än att som TCE utgå från mer statiska idealtyper där aktörer fattar rationella beslut kring styrform (se även Dekker, 2004). Därmed blir ledningens initiala val inte tillräckligt att studera. För det tredje ges möjlighet att studera balansen mellan fasthet och flexibilitet i laterala relationer. Slutligen utgår ramverket ifrån ”governance”, det vill säga att det finns flera intressen i en lateral relation och att dessa behöver balanseras. van der Meer-Kooistra & Scapens (2008, s. 376) konstaterade:

> ”Det är inte bara att designa ett passande styrpaket i början av en relation; när relationen utvecklas över tid kommer styrpaketet också att behöva utvecklas. Vidare, eftersom parterna i en [horisontell] relation är relativt likstående, behöver det inte finnas någon överordnad som kan ’påtvinga’ ett styrpaket.”[75]

Författarna uttryckte vidare:

> ”Dessutom kan vi inte begränsa vår studie till formella styrmekanismer som ledningen beslutat om. Sådana mekanismer är framtagna och beslutade om innan beslut måste tas och exekveras. Vi måste undersöka alla typer av praxis som kan användas för att styra horisontella relationer, även sådana som inte är definierade i förväg utan som istället växer fram efter hand genom interaktion. Vidare är vi inte intresserade av specifika styrmekanismer utan av hela styrpaketet. Vi är intresserade av karaktäristiska för detta paket och hur olika styrmekanismer och sammanhängande grupper av sådana interagerar och utvecklas över tid.”[76] (s. 368).

Författarna menade således att ”governance” innefattade såväl formell styrning som annan typ av styrning. Dekker (2004, s. 31) menade att det i in-

---

[75] Eng. ”It is not simply a matter of designing a suitable governance package at the beginning of the relationship; as the relationship evolves over time the governance practices will also have to evolve. Furthermore, as the parties to the relationship are relatively equal, there may be no superordinate authority which can ‘impose’ a package of governance practices”.

[76] Eng. ”Moreover, we cannot limit our study to the formal MC mechanisms which are put in place by the management. Such mechanisms are developed and agreed before decisions have to be made and actions take place. We have to look at all types of practices that can be used in governing lateral relations, even practices that are not pre-defined, but instead emerge in the process of interacting. Furthermore, we are not interested in specific practices, but in the whole package of practices. We are interested in the nature of this package and in how specific practices and groups of practices interact and evolve over time”.

terorganisatoriska relationer fanns två huvudtyper av styrning, formell och informell. Formell styrning innefattade ”kontraktuella skyldigheter och formella organisatoriska mekanismer för samarbetet”[77] som i sin tur kunde delas in i resultat[78]- och beteendestyrning[79] (Dekker, 2004, s. 31). Resultatstyrningen ”specificerar resultat som skall uppnås av den interorganisatoriska relationen och dess parter och uppföljningen av dessa resultatmål”[80]. Beteendestyrning ”specificerar hur partners i den interorganisatoriska relationen bör agera och följer upp huruvida faktiskt beteende överensstämmer med förutbestämt beteende”[81] (Dekker, 2004, s. 32). Informell styrning avsåg ”informella kulturer och system som påverkar medlemmarna.”[82] (Ibid). Merchant & van der Stede (2007) benämnde denna normstyrning[83] och menade att: ”Normer är införlivade i skrivna och oskrivna regler som styr personalens beteende”[84] (s. 85).

van der Meer-Kooistra & Scapens (2008) grupperade inte explicit styrstrukturerna utifrån formell och informell styrning. I Varoutsa & Scapens (2015, s. 35) gjordes emellertid en viss distinktion:

> ”I denna fallstudie såg vi skift mellan formell och informell styrning av AIR:s leverantörskedja. I de tidigare faserna av leverantörskedjan hade AIR ett förhållningssätt som var ganska fast och formellt medan AIR i senare faser hade ett mer informellt och flexibelt förhållningssätt.”[85]

---

[77] Eng. ”/…/consists of contractual obligations and formal organizational mechanisms for cooperation /…/”.
[78] Eng. outcome control.
[79] Eng. behaviour control.
[80] Eng. ”specify outcomes to be realized by the IOR and by its partners and monitor the achievement of these performance targets”.
[81] Eng. ”specify how IOR partners should act and monitor whether actual behaviors comply with this pre-specified behavior”.
[82] Eng. ”/…/relates to informal cultures and systems influencing members”.
[83] Eng. cultural controls.
[84] Eng. ”The cultural norms are embodied in written and unwritten rules that govern employees' behaviors”.
[85] Eng. ”In the case study we saw shifts between formality and informality in the governance of AIR's supply chain. In the early phases of the SCMM AIR had a quite firm and formal approach, whereas there was more flexibility and informality in the subsequent phases”.

I de tidiga faserna var de enda identifierade styrstrukturerna ekonomisk och institutionell och i senare faser var social styrstruktur central. van der Meer-Kooistra & Scapens (2015, s. 85) menade vidare: ”Eftersom litteratur inom ekonomistyrning som behandlar produktutvecklingsprojekt normalt sett studerar projekt inom en organisation, fokuserar de på formell projektstyrning och dessa kan ses som element inom ekonomisk eller teknisk styrstruktur”[86]. Utifrån Dekkers (2004) och Merchant & van der Stedes (2007) definitioner av formell och informell styrning och klassificeringen i Varoutsa & Scapens (2015) och van der Meer-Kooistra & Scapens (2015) har styrstrukturerna därför grupperats där ekonomisk, institutionell och teknisk styrstruktur avsåg formell styrning, och informell styrning utgjordes av social styrstruktur.

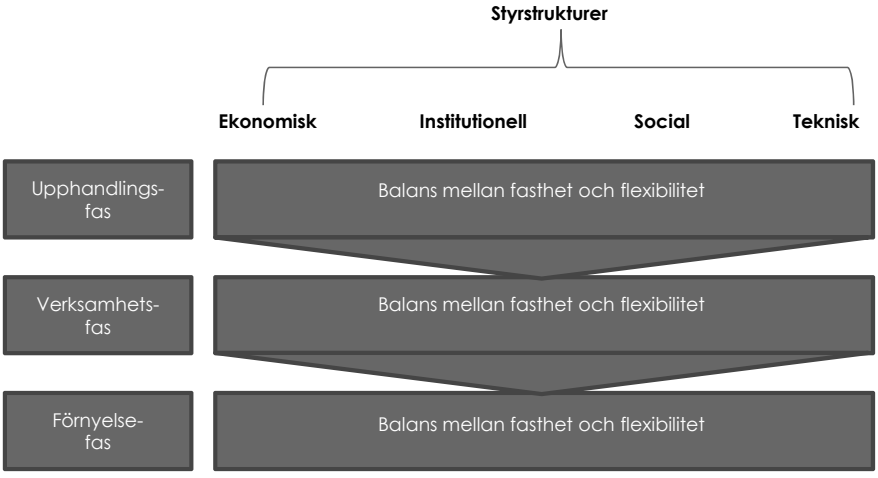
Som beskrevs i avsnitt 1.2 avser avhandlingen att bidra till den vidare utvecklingen av ramverket om styrstrukturer. Detta är i linje med Varoutsa & Scapens (2015) studie där både nya delstrukturer identifierades och där delstrukturer som placerats i en viss styrstruktur i det ursprungliga ramverket senare fick en ny placering.

2.6 Teoretiskt ramverk

Avhandlingens teoretiska ramverk utgår från ramverket med de fyra styrstrukturerna över tre faser, se figur 2.1.

[86] Eng. ”As the literature on the management control of product development projects usually studies projects undertaken within a specific organisation, they generally focus on formal project controls and these can be considered elements of the economic or the technical structure”.

Figur 2.1. Teoretiskt ramverk



Anpassat från van der Meer-Kooistra & Scapens (2008).

Ramverket är i sig statiskt eftersom styrstrukturerna och dess delar för enskilda faser kan ses som separata stillbilder. Förändring över tid konceptualiseras emellertid som en sekvens av olika stillbilder (se även Carlsson-Wall et al., 2011). Såväl Varoutsa & Scapens (2015) som van der Meer-Kooistra & Scapens (2015) använde ramverket på ett liknande sätt.

van der Meer-Kooistra & Scapens (2015, s. 87) menade att styrstrukturerna inte bör ses som unika empiriska kategorier och att det därmed ”i praktiken kan vara svårt att klassificera individuella mekanismer i en av de fyra strukturerna”.[87] Ett kontrakt kunde till exempel innehålla delar som avsåg flera styrstrukturer. Av vikt var således att: ”en klassificering [exempelvis] antingen i ekonomisk eller teknisk styrstruktur endast är för att underlätta analysen.”[88] (van der Meer-Kooistra & Scapens, 2015, s. 73).

[87] Eng. ”/../practice it may be difficult to classify individual mechanisms into one of these four structures”.

[88] Eng. ”/…/ a classification in either the economic or the technical structure is purely for analytical convenience”.

Utifrån detta konstaterande behandlas det studerade avtalets innehåll under flera av styrstrukturerna (se t.ex. s. 99 och s. 102).

2.6.1 Ekonomisk styrstruktur

Ekonomisk styrstruktur ”innehåller relationens ekonomiska beskaffenhet, den ekonomiska kontext i vilken relationen sker och de ekonomiska arrangemang som parterna kommit överens om”[89] (Varoutsa & Scapens 2015, s. 11). van der Meer-Kooistra & Scapens (2008, 2015) identifierade ett flertal delstrukturer såsom resultatmått, effektivitetsnormer, relationens längd, kvalitetskrav och pris. Varoutsa & Scapens (2015) inkluderade delar av kontraktet. Ekonomisk styrstruktur har i ovanstående studier både understött fasthet och flexibilitet. I avhandlingens ramverk ses styrstrukturen som formell styrning.

Delstrukturerna som ingår är: avtal/FFU/anbud och uppdragen[90] mellan placerande myndighet och entreprenören.

2.6.2 Institutionell styrstruktur

van der Meer-Kooistra & Scapens (2008, s. 374) definierade institutionell styrstruktur som ”innehållandes externa legala och andra regleringar tillsammans med interna organisatoriska arrangemang, typ av kontrakt, och relationens formella natur”[91]. Som nämnts tidigare har lagstiftningens påverkan på styrningen fått begränsad uppmärksamhet i outsourcinglitteraturen. Även den politiska styrningen har fått begränsad uppmärksamhet och har inkluderats som separat delstruktur.

Institutionell styrstruktur betecknas som formell styrning. Som konstaterats i såväl van der Meer-Kooistra & Scapens (2015) som Varoutsa & Scapens (2015) bidrog institutionell styrstruktur oftast till fasthet medan den också kunde facilitera flexibilitet i andra delstrukturer (van der Meer-Kooistra & Scapens, 2015).

---

89 Eng. ”comprises the economic character of the relationship, the economic context within which the relationship takes place and the economic arrangements agreed by the parties”.

90 Dessa reglerade entreprenörens åtaganden gentemot respektive brukare.

91 Eng. ”/…/ comprises the external legal and other regulations, together with the internal organisational arrangements, the type of contracts and the formal nature of the relationship”.

Delstrukturerna som ingår är: lagar och förordningar, andra institutionella regleringar, FFU, entreprenadavtal, uppstartsmöten, byggmöten, samt politisk styrning.

2.6.3 Social styrstruktur

van der Meer-Kooistra & Scapens (2008, s. 374) beskrev social styrstruktur som innehållandes ”/…/ de sociala band som finns mellan parterna och hur dessa formar den interaktion som finns mellan individer som är inblandade i relationen /…/”[93]. Som en viktig del ingick också förtroende och integritet. Författarna förklarade detta med att förtroende var centralt i en relation mellan två relativt sett oberoende parter, särskilt om dessa saknade tidigare erfarenhet av varandra. Detta förtroende kunde utvecklas om social styrstruktur minskade riskerna med att en part kunde ha annorlunda motiv och intressen. Social styrstruktur ses som informell styrning.

Som framkommit i tidigare studier (Kamoche & Cunha, 2001; van der Meer-Kooistra & Scapens, 2008, 2015; Varoutsa & Scapens, 2015) bidrog social styrstruktur till flexibilitet och oftast växte detta fram över tid.

Delstrukturerna som ingår är: normer och värderingar.

2.6.4 Teknisk styrstruktur

van der Meer-Kooistra & Scapens (2008, s. 375) beskrev teknisk styrstruktur som att denna ”styr de tekniska delarna av transaktionen, produktionen och informationsprocessen”[94]. I denna ingick också kunskap om affären, tidigare erfarenheter samt system för informationsutbyte.

Teknisk styrstruktur ses likt ekonomisk och institutionell styrstruktur som formell styrning. Kamoche & Cunha (2001) menade att styrstrukturen satte ramarna exempelvis genom att definiera kvalitetsstandarder. I likhet med Varoutsa & Scapens (2015) och van der Meer-Kooistra & Scapens (2015) har uppföljning placerats inom teknisk styrstruktur i avhandlingen. Som konstaterats exempelvis i Varoutsa & Scapens (2015) bidrog teknisk styrstruktur oftast till fasthet. I van der Meer-Kooistra och Scapens (2015)

---

[93] Eng. ”/…/ to the social ties between the parties which shape the character of the interactions between the individuals who are involved /…/”.

[94] Eng. ”/…/governs the technical aspects of the transactions and of the production and information processes”.

främjade styrstrukturen emellertid viss flexibilitet. Vidare konstaterade författarna att det var viktigt att inte specificera det tekniska på för hög detaljnivå i inledningen av en relation. För stor fasthet kunde hindra flexibilitet under projektets senare faser.

Delstrukturerna som ingår är: förstudier, upphandlingsstöd, samt uppföljning.

2.6.5 Sammanfattade diskussion om teoretiskt ramverk

Avslutningsvis kan konstateras att ramverket och stillbilderna av styrstrukturerena för respektive fas för det första ger möjlighet att studera styrning över tid och hur styrstrukturerna bidrar till fasthet och flexibilitet och hur tidigare beslut påverkar senare faser och dess styrstrukturer. För det andra inkluderas en institutionell styrstruktur vilken är särskilt viktig för offentliga upphandlingar. För det tredje är ramverket relativt sett detaljerat och ger möjlighet att på en hög detaljnivå förstå hur styrningen ser ut samtidigt som det är tillräckligt flexibelt för att kunna ta in nya delstrukturer, som till exempel politisk styrning. Slutligen ges också möjlighet att behandla och analysera en förnyelsefas.

Kapitel 3

Metod

I detta kapitel diskuteras gjorda val kring metod och har delats in i fyra avsnitt. Det första behandlar varför avhandlingen kom att studera styrning av outsourcingrelationer avseende offentlig service och min forskarresa. Det andra behandlar gjorda metod- och metodologiska val och studien av domänlitteraturen. Det tredje går igenom datainsamlingen. Kapitlet avslutas med en beskrivning av hur analysen gjordes.

3.1 Min forskarresa

Humphrey & Lee (2004) betonade vikten av att studera något som intresserade den enskilde och var spännande. Som tidigare lokalpolitiker och statsvetare har jag alltid varit intresserad av offentlig sektor, så när en doktorandtjänst inom ekonomistyrning med denna inriktning utlystes på Handelshögskolan valde jag att söka.

Fallstudien behandlar en upphandling av ett stödboende för personer med missbruksproblematik som gjordes 2012 av en av Sveriges större kommuner. Kommunen gjorde årligen ett större flertal upphandlingar och en betydande andel av budgeten var upphandlad. Efter diskussioner med mina handledare om ämnesval, som också förankrades med centrala tjänstemän på kommunen, beslutades att studien övergripande skulle behandla styrning av upphandlad verksamhet. FFU:ets krav och påverkan på styrningen lyftes fram som en central aspekt. I linje med resonemangen i Hoque & Hopper (1994) blev detta praktiska problem utgångspunkten för min

studie där jag använt teori för att förstå, snarare än att testa en specifik teori. Även Humphrey & Scapens (1996) menade att teori kunde utvecklas utifrån empiriska slutsatser och att forskning inom redovisning då blev bättre förankrad i den empiri som forskningen syftade till att utveckla. Givet denna hållning blev det emellertid centralt att vara öppen för andra teoretiska förklaringsfaktorer och därmed andra teorier, vilket också hängde ihop med mitt metodologiska val – så kallad abduktiv metod. Abduktiv metod är enligt Lukka & Modell (2010) en process som innebär att gå fram och tillbaka mellan relevant empiri och teori – till skillnad från deduktiva och induktiva metoder. Syftet med metoden är att utifrån ofta förvånande empiriska observationer hitta teoretiskt informerade förklaringar (Lukka & Modell, 2010) (mer om detta i avsnitt 3.2).

Inledningsvis läste jag in mig på lagstiftning om offentliga upphandlingar och på interorganisatorisk styrning som exempelvis Dekker (2004), van der Meer-Kooistra & Vosselman (2000), Langfield-Smith & Smith (2003) och Tomkins (2001). Det stod då klart att jag behövde ett teoretiskt ramverk som möjliggjorde analys av styrning över tid och som inkluderade en legal dimension. Utifrån främst ovanstående artiklar och forskarnas tankar om att interorganisatoriska relationer bör kunna hantera utnyttjanderisker[95] och koordinering av gemensamma aktiviteter[97] tog jag fram ett teoretiskt ramverk som även inkluderade en dimension som benämndes ”legal efterlevnad”. Jag konstaterade vidare att det var få som undersökt en fas där relationen förlängdes eller avslutades. Denna fas var också central eftersom avtal om offentligt outsourcad service enligt LOU inte får förlängas obegränsat. Mitt inledande ramverk innehöll tre faser (upphandlings-, verksamhets- och förnyelsefas) och tre dimensioner.

En första orienterande intervju gjordes med kommunens centrala upphandlingschef. Före sommaren 2014 genomfördes två ytterligare intervjuer, dels med en chef på kommunens centrala upphandlingsenhet, dels med upphandlare 1 på socialförvaltningen (vidare benämnd förvaltningen).

I augusti 2014 drabbades det studerade boendet av stora vattenskador vilket ledde till att entreprenören valde att säga upp avtalet med kommunen. Arbetet med byggmöten inleddes också och jag valde därför att göra

[95] Eng. appopriation concerns.
[97] Eng. coordination requirements.

merparten av alla intervjuer under de efterföljande månaderna. Under hösten gjordes dessutom fyra observationer: tre av byggmöten och ett av övertagandemötena på förvaltningen.

I november 2014 bytte jag teoretisk bas till van der Meer-Kooistra & Scapens (2008) ramverk om styrstrukturer – i linje med den abduktiva metoden. Fasthet och flexibilitet blev då också centrala begrepp som jag hört nämnas indirekt under intervjuerna där tjänstemännen på förvaltningen exempelvis beskrivit hur de försökte balansera entreprenörens önskemål med FFU:ets krav och LOU och svårigheten att hantera ändrade förutsättningar inom ramen för ett fyraårigt avtal.

Under våren 2015 gjordes merparten av litteraturgenomgången och jag gjorde sex ytterligare intervjuer, merparten med personal från entreprenören. I början av februari, efter evakueringen av boendet, deltog jag också i ytterligare ett övertagandemöte på förvaltningen. I augusti gjordes en telefonavstämning med upphandlare 1 på förvaltningen för att förstå hur diskussionerna kring entreprenörens ersättningsanspråk avslutats. För att förstå möjligheterna att ändra i upphandlad verksamhet kontaktades en av Sveriges främsta juridiska experter inom offentlig upphandling.

3.2 Övergripande teoretisering, metod och forskningsmetodik

Keating (1995) beskrev tre huvudsakliga steg i utvecklingen av teori: framtagande av ny teori, testning och förfinande av befintliga teorier. Vidare beskrevs två typer av förfinande: teoriillustrering och teorispecificering. Även om fallstudier kan innehålla ett eller flera steg har studien fokuserat på förfinande genom illustrering och förfinande av van der Meer-Kooistra & Scapens (2008) ramverk kring styrstrukturer.

Kapitel två visade på att flera studier analyserat styrning av outsourcingrelationer genom kvantitativ metod vid en mätpunkt (se t.ex. Ditillo et al., 2015; Johansson & Siverbo, 2011) och som endast behandlat den ena partens syn. Studier som exempelvis Cristofoli et al. (2010) och Longo & Barbieri (2013) gjordes dessutom på kommunnivå.

För att förstå styrning över tid har denna studie därför valts att göras som en longitudinell fallstudie där båda parter intervjuats. Yin (2013) menade att fallstudier var att föredra när djup och bredd eftersöktes. Eisenhardt (1989) menade att fallstudier möjliggjorde illustrering (som i detta fall), testning av teori samt teorigenerering. Fallstudier gav också möjlighet att kombinera olika datakällor som intervjuer, observationer och dokumentstudier (Eisenhardt & Graebner, 2007).

Eisenhardt (1989) menade att valet av fall var centralt. Under den första intervjun med upphandlare 1 diskuterades potentiella kandidater, där utgångspunkten var att hitta ett fall som uppfyllde fem kriterier:

- Entreprenadupphandling med endast en vinnare
- Upphandling enligt LOU
- En verksamhet som pågått under cirka ett år
- Möjlighet till förlängning av avtalet
- Verksamhet inom socialtjänst. Denna liksom äldreomsorg och hemsjukvård, som studerats i interorganisatoriska sammanhang (se t.ex. Hagbjer, 2014; Kraus, 2007; Carlsson-Wall et al., 2014; Kraus, 2012) har klassificerats som mer komplex (se t.ex. Johansson & Siverbo, 2011; Cristofoli et al., 2010; Ditillo et al., 2015) och med behov av hög grad av flexibilitet (Levin & Tadelis, 2010)[98].

Upphandlingen av boendet presenterades som ett möjligt alternativ och beskrevs redan då som ett fall där det hänt mycket. I slutet av juni 2014 bestämdes att upphandlingen av boendet skulle studeras. Fallet valdes för att det var atypiskt och efter vattenskadorna och evakueringen blev detta än tydligare. Yin (2013) menade att motivet till en fallstudie med endast ett fall just kan vara att detta var atypiskt.

[98] I studien fick chefer ranka behovet av flexibilitet där missbruksvård rankades som näst högst behov av alla tjänster och äldreomsorg som den femte högsta av totalt 29 områden.

Vidare valdes att studera tre organisatoriska nivåer i kommunen: centrala ledningsfunktioner på kommunnivå, socialförvaltningen centralt samt placerande enhet. Den placerande enhet som intervjuats, Enheten för hemlösa, ingick i socialförvaltningen. Detta benämndes av Yin (2013) som inbäddad design.

Metodologisk utgångspunkt för studien var så kallad abduktiv metod. Lukka & Modell (2010) beskrev abduktiv metod som en flytande process som innebär att gå fram och tillbaka mellan relevant empiri och teori. Abduktiv metod har varit mindre vanlig inom forskning om ekonomistyrning (Lukka & Modell, 2010). Lukka (2014) menade att metoden var nära förknippad med så kallat kontrasterande tänkande[99] och kontrafaktisk analys[100]. Författaren menade vidare att dessa verktyg tillämpades under hela den abduktiva processen genom att forskaren fokuserade på valda delar av empiri och teori och löpande testade dessa mot varandra. Lukka & Modell (2010, s. 467) menade att syftet med metoden var att ”utveckla (’uppfinna’) teoretiskt informerade förklaringar till nya, ofta förvånade empiriska observationer”[101]. Metoden implicerar således ”en så kallad ’inferens till den bästa förklaringen’”[102] (Ibid). Till skillnad från deduktiv metod utgår abduktiv metod således från det empiriska materialet snarare än från teori (hypoteser) som testas. Viktigt är dock att metoden inte förbiser tidigare teoretisk kunskap och dess betydelse för att förstå bakgrunden och hitta den mest rimliga förklaringen för den observerade empirin. Till skillnad från induktiv metod som också utgår från det empiriska materialet skiljer sig abduktiv metod så tillvida att den utgår från allt, såväl teoretiskt och empiriskt som finns att tillgå om det studerade området. Lukka & Modell (2010) beskrev metoden som en möjlighet till att förbättra valideringen av kvalitativ forskning utan att förlora fördelarna med kvalitativ (förklarande) forskning. Lukka (2014) menade att metoden även gav möjlighet för forskare med kvalitativ metod att hävda kausalitet genom tillämpning av kontrafaktisk analys och också möjlighet att generalisera slutsatser till en vidare kontext.

---

[99] Eng contrastive thinking.

[100] Eng counterfactual analysis.

[101] Eng ”/…/developing (‘inventing’) theoretically informed explanations to new, and often surprising empirical observations”.

[102] Eng ”/…/ implies the so-called ‘inference to the best explanation’”.

Min första empiriska överraskning kom redan under de första intervjuerna, som jag presenterade på ett seminarium på institutionen i september 2014. En fråga som kommit upp med jämna mellanrum i media var problem med upphandlingar där UM favoriserat en anbudsgivare. Den bild som jag fått var dock en annan, en bild där förvaltningen undvek informella kontakter och höll entreprenörerna på armlängds avstånd. Detta kom att bli min empiriska överraskning som tarvade en teoretisk förklaring. Två av mina kollegor ifrågasatte om den bild jag fått stämde och uppmanade mig att undersöka detta närmare. Ju fler intervjuer jag gjorde desto mer sedimenterad blev emellertid bilden.

3.3 Datainsamling

3.3.1 Intervjuer

Upphandlingen av boendet gjordes under 2012 och verksamheten påbörjades i mars 2013. Ett av kriterierna för val av fall var att verksamheten bedrivits i drygt ett år. Intervjuerna som berörde upphandlingsfasen och verksamhetsfasens första del gjordes därför retrospektivt. Inledande intervjuer om fallet gjordes med de två upphandlarna. Under dessa intervjuer i augusti 2014 identifierades personer som varit inblandade. Därpå skickades e-post ut med en intervjuförfrågan. I gruppen ingick förvaltningsledningen på socialförvaltningen, personal på boendet samt ansvarig politiker. Samtliga utom ansvarig politiker tackade ja. Därefter gjordes urvalet i första hand genom snöbollseffekt, det vill säga att personer nämndes eller föreslogs under intervjuer eller i möten vilka sedan kontaktades och intervjuades. Placerande enhet, Enheten för hemlösa, valdes ut för att de hade flest brukare på boendet. Intervjuguide skickades inte ut på förhand men intervjuade visste att det rörde upphandlingen av boendet. I början av varje intervju garanterades personen anonymitet och det meddelades att fallstudien var anonymiserad.

Under augusti till november 2014 gjordes sammanlagt 18 intervjuer, merparten på kommunen. Förutom tjänstemän på kommunen och hos entreprenören intervjuades en facklig representant samt, givet fastighetens betydelse för utvecklingen av fallet, en konsult på kommunens fastighetsbolag

som ledde arbetet efter vattenskadorna. Alla intervjuer utom sex gjordes på plats hos respektive intervjuad. En förteckning över intervjuerna återfinns i tabell 3.1 nedan.

Tabell 3.1. Intervjuer

Person	*Datum*	*Längd (min)*	*På plats*
1. Kommunens centrala upphandlingschef	140516	35:48	JA
2. Chef på kommunens centrala upphandlingsenhet	140612	75:38	JA
3. Upphandlare 1, socialförvaltningen	140612	64:25	JA
4. Upphandlare 1, socialförvaltningen	140812	75:29	JA
4. Upphandlare 2, socialförvaltningen	-"-	-"-	-"-
5. Upphandlare 1, socialförvaltningen	140819	75:27	JA
5. Upphandlare 2 socialförvaltningen	-"-	-"-	-"-
6. Facklig representant	140915	67:11	JA
7. Verksamhetssekreterare, socialförvaltningen	140917	104:58	JA
8. Chef 4, socialförvaltningen	141002	71:18	JA
9. Chef 2, socialförvaltningen*	141006	60:00	JA
10. Chef 1, socialförvaltningen	141008	61:30	JA
11. Chef 3, socialförvaltningen	141022	79:43	JA
12. Chef1, socialförvaltningen	141105	72:06	JA
13. Affärsutvecklingschef, entreprenören	141112	19:00	NEJ
14. Affärsutvecklingschef, entreprenören	141113	22:34	NEJ
15. Affärsutvecklingschef, entreprenören	141118	21:59	NEJ
16. Chef 1 Enheten för hemlösa, socialförvaltningen	141118	75:00	JA
16. Chef 2 Enheten för hemlösa, socialförvaltningen	-"-	-"-	-"-
17. Platschef 2, entreprenören	141118	52:03	JA
18. Affärsutvecklingschef, entreprenören	141119	22:10	NEJ
19. Konsult (ansvarig), kommunens fastighetsbolag	141119	80:34	JA
20. Platschef 1, entreprenören	141127	80:07	JA
21. Ansvarig för återtagandet, socialförvaltningen	141128	65:38	JA
22. Verksamhetssekreterare, socialförvaltningen	150211	72:49	JA
23. Upphandlare 1, socialförvaltningen	150305	60:04	JA
24. Regionchef 1, entreprenören	150320	63:12	NEJ
25. Regionchef 2, entreprenören	150324	67:10	JA
26. Regionchef 1, entreprenören	150331	29:53	NEJ
27. Regionchef 2, entreprenören	150407	60:37	JA

* Intervjun spelades ej in efter önskemål från den intervjuade

Inför intervjuerna i upphandlingsfasen togs en intervjuguide fram. För detaljer, se appendix 1. Bytet av teoretiskt ramverk i november 2014 ändrade delvis fokuset under senare intervjuer. Sammanlagt genomfördes 27 intervjuer med 19 personer under sammanlagt 26,3 timmar. Intervjuerna varierade i tid mellan 19 minuter och 1 timme och 45 minuter med ett genomsnitt på 58 minuter. Av dessa har alla utom en spelats in och transkriberats.

Under samtliga intervjuer togs detaljerade anteckningar. Inför intervjuerna lyssnades delar av tidigare intervjuer igenom och/eller anteckningar gicks igenom. Intervjuerna kan ses som semi-strukturerade men med en dragning åt det ostrukturerade hållet. Intervjuerna hade nämligen relativt låg grad av standardisering och intervjuerna sågs mer som konversationer med ett speciellt syfte (Lee & Humphrey, 2006). Detta eftersom personer på olika organisatoriska nivåer i respektive organisation intervjuats och att det på förhand inte var möjligt att veta vad personen hade kännedom om eller vilka faser som personen varit delaktig i. Intervjuerna som gjordes under våren 2015 hade en högre grad av semi-strukturering. Personer hos entreprenören var i mindre utsträckning benägna att uttala sig specifikt om upphandlingen och valde därför att ibland svara i mer generella ordalag.

Avstämning av frågor efter intervjuerna har dels gjorts per telefon, dels per e-post med upphandlare 1 och chef 2 på socialförvaltningen, chef 2 på Enheten för hemlösa, ansvarig för återtagandet, och regionchef 2 hos entreprenören.

3.3.2 Observationer

Under hösten 2014 tillfrågades kommunen om möjligheten att få sitta med som observatör under de förhandlingar som hölls mellan parterna, men detta blev aldrig en realitet. Eftersom merparten av förhandlingarna inte protokollfördes fick frågor om samtalen istället ställas under intervjuerna. Efter vattenskadorna i augusti 2014 startades byggmöten som hölls varannan vecka under hela hösten. Deltagarantalet varierade men var oftast omkring tio personer från förvaltningen, entreprenören, kommunens fastighetsbolag och konsulter. På tre av dessa (2014-10-01, 2014-11-17, 2014-12-01) satt jag med vid bordet som helt passiv och tyst observatör. Frågorna som behandlades på mötena var relativt lika och efter tre möten

valde jag att avstå från ytterligare möten. Observationerna skulle kunna beskrivas som det McKinnon (1988) benämnde begränsad interaktion, till skillnad från mer extrema former: att observera från utifrån och att observera under dold identitet. Mötena pågick i cirka en timme vardera och hölls på boendet. Under dessa togs anteckningar som skrevs rent samma dag och före och efter mötet kunde jag ofta mer informellt ställa kompletterande frågor till deltagarna.

Under förnyelsefasen gjordes också observationer av två övertagandemöten (2014-11-27, 2015-02-09) med gruppen på förvaltningen. Även här togs anteckningar som skrevs rent samma dag. Dessa båda möten varade 30 minuter vardera.

3.3.3 Dokument

Förutom intervjuer och observationer har även ett större flertal dokument med anknytning till upphandlingen analyserats (se källförteckningen för en komplett lista). Merparten av dessa hade direkt koppling till upphandlingen. De viktigaste av dessa var förstudier, FFU:et, entreprenadavtal, uppdrag, anbud, bedömning av anbud, förslag till tilldelningsbeslut, protokoll från möten mellan parterna, policydokument, månadsrapporter, tertialrapporter och de tillägg som gjordes till det ursprungliga entreprenadavtalet under verksamhets- och förnyelsefasen. I övrigt har jag tagit del av dokument från fackliga organisationer och myndigheter som Konkurrensverket.

3.4 Analys av data

Givet det teoretiska ramverkets indelning i tre faser och fyra styrstrukturer kodades all data på papper utifrån dessa. Grundkodningen utgick från de delstrukturer som identifierats av van der Meer-Kooistra & Scapens (2008) med tillägget att politisk styrning tidigt lades till som en separat delstruktur. Kodning av innehåll i dokument gjordes på enskild paragrafnivå i exempelvis FFU:et, avtalet, anbudet och protokoll från uppföljningsmöten. I takt med att transkriberingarna färdigställdes gjordes kodningen löpande av dessa. Analysen startade så snart som datainsamlingen inleddes. Framskrivandet av de empiriska kapitlena skrevs fas för fas för respektive styrstruktur. Varje enskild intervju, observation och dokument gicks igenom sida för

sida för att identifiera kodning som rörde fas, styrstruktur och delstruktur. Citat har i vissa fall varsamt redigerats. Det empiriska materialet kopplades sedan samman med avhandlingens teoretiska begrepp, som exempelvis fasthet och flexibilitet, för att få nya insikter. Slutligen skrevs hela fallstudien fram och insikterna jämfördes och kontrasterades gentemot tidigare studier för att få fram avhandlingens unika bidrag.

Kapitel 4

Offentliga upphandlingar i Sverige – en översikt

I Sverige har offentliga upphandlingar och outsourcing inom offentlig sektor en lång tradition och kan härledas tillbaka till 1700-talet då den så kallade Upphandlingsdeputationen, inrättad 1716 under Karl XII, upphandlade förnödenheter och krigsmateriel för den svenska kronan (SOU 2010:56). Även på kommunal nivå var Sverige tidigt ute med outsourcing av offentlig service. Dokumentation från 1770-talet visar exempelvis att Stockholms stad kontrakterade ut renhållningen av stadens gator till ett privat företag (Almqvist & Högberg, 2005). Sedan slutet av 1800-talet finns lagar och andra bestämmelser som reglerar den offentliga upphandlingen, som moderniserats vid ett flertal tillfällen under 1900- och 2000-talet (Sundstrand, 2010, s. 23–25). Även om outsourcing funnits sedan 1700-talet var det först under 1900-talet som utvecklingen tog fart på allvar och då inledningsvis i privat sektor. Outsourcing som begrepp började diskuteras under 1950-talet men det var under 1980-talet och början av 1990-talet som privata företag i större utsträckning började anamma outsourcing i praktiken (Hätönen & Eriksson, 2009). Under 2000-talet har outsourcing och andra närliggande former som exempelvis joint ventures, styrning av leverantörskedjor[103] och strategiska allianser blivit en självklar vardag för många företag och även ideella organisationer (Kraus & Lind, 2007).

[103] Eng. supply chain management.

Outsourcing av offentlig verksamhet genomgick under slutet av 1900-talet en liknande utveckling, särskilt under de senaste 25 åren, främst på grund av genomslaget för New public management (NPM) (Hood, 1991; 1995). NPM gjorde sitt intåg under Margaret Thatchers regering i Storbritannien under slutet av 1970-talet med ökade krav på att den offentliga sektorn skulle styras och följas upp på liknande sätt som den privata (Jackson, 2001). Med en ökande press att få ner de offentliga utgifterna fick outsourcing ett betydande fokus (Lowndes & Skelcher, 1998). Även i Sverige gjorde NPM avtryck som bland annat mynnade ut i LOU som infördes 1994 och innebar att samtliga kommuner omfattades av tvingande lagstiftning avseende offentliga upphandlingar (Sundstrand, 2010, s. 24).

Som en följd av införandet av LOU och ett ökat intresse för outsourcing steg antalet offentliga upphandlingar kraftigt under 1990-talet (Junesjö, 2011), en trend som fortsatt under 2000-talet (KKV 2011:1). De sammanlagda offentliga utgifterna i Sverige uppgick 2010 till cirka 1700 miljarder kronor där offentliga inköp uppskattats till cirka en tredjedel (KKV 2013:9, s. 17). De offentliga inköpen innefattar inköp av varor och tjänster som betalats med offentliga medel. Dessa är emellertid inte liktydigt med så kallade upphandlingspliktiga inköp på grund av att upphandlingsreglerna ej omfattar alla inköp av varor och tjänster som görs med offentliga medel. Upphandlingsreglerna omfattar även en del köp som inte finansieras med offentliga medel, exempelvis vissa inköp av privata företag. Under 2012 uppskattades de offentliga inköpen, det vill säga inköpen av varor och tjänster som betalats med offentliga medel till cirka 600 miljarder kronor (KKV 2013:9, s. 7). De upphandlingspliktiga medlen uppgick 2012, enligt Konkurrensverket, till 560-670 miljarder kronor. Cirka 68 procent av dessa utgjordes av offentliga inköp. Under 2012 annonserades knappt 20 000 upphandlingar enligt upphandlingsreglerna (KKV 2013:9, s. 8). I tillägg genomfördes också ett stort flertal så kallade direktupphandlingar som ej behöver annonseras. I Sverige omfattas omkring 3 700 myndigheter av upphandlingsreglerna. (KKV 2013:9, s. 57).

I princip är samtliga offentliga inköp lagreglerade antingen genom EU-direktiv eller genom svensk lagstiftning, men det finns ett antal undantag. Generellt kan de offentliga inköpen delas in i fyra huvudkategorier (KKV 2013:9, s. 19):

- Icke direktivstyrda kontrakt enligt 15 kap. LOU (upphandlingar understigande de så kallade tröskelvärdena eller så kallade B-tjänster, som exempelvis socialtjänst och hälsovård).

- Direktivstyrda kontrakt, det vill säga inköp som omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv och därmed överstiger de så kallade tröskelvärdena.

- Kontrakt som är undantagna från EU:s upphandlingsdirektiv (t.ex. exempel förvärv eller hyra av mark eller annan fast egendom).

- Inköp som inte baseras på kontrakt och som därför inte omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv. (t.ex. köp mellan statliga myndigheter).

Fokus i denna avhandling kommer att ligga på den första kategorin, det vill säga upphandlingar som regleras av 15 kap. LOU.

4.1 Lagstiftning, förfaranden och upphandlingsprocessen

4.1.1 Lagstiftning som reglerar offentliga upphandlingar

2012 fanns det fyra lagar som reglerade offentliga upphandlingar: LOU – lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LUF – lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, de så kallade försörjningssektorerna, LUFS – lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet samt LOV – lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Denna avhandling fokuserar uteslutande på offentliga upphandlingar reglerade av LOU enligt gällande rätt när upphandlingen gjordes 2012-2013.

EU-direktiven som låg till grund för den svenska lagstiftningen 2012 var sex till antalet: tre stycken så kallade förfarandedirektiv och tre så kallade rättsmedelsdirektiv (KKV 2013:9, s. 20). Det som regleras genom direktiven är upphandlingar som anses ha ett gränsöverskridande intresse

som överstiger förutbestämda så kallade tröskelvärden (Sundstrand, 2010, s. 34). Dessa tröskelvärden fastställs av EU-kommissionen för en period om två år (KKV 2013:9, s. 21). Upphandlingar som understiger dessa värden eller som tillhör de så kallade B-tjänsterna, där som tidigare nämnts social-tjänst ingår, upphandlas enligt nationella regelverk enligt 15 kap. LOU.

Flertalet rättsprinciper med ursprung i EU-fördragen har haft stor påverkan på utformningen av direktiven avseende offentliga upphandlingar. De fem principer med störst påverkan på utformningen av direktiven är:

- Likabehandlingsprincipen
- Principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet
- Proportionalitetsprincipen (krav och kriterier i en upphandling ska stå i proportion till det som ska upphandlas)
- Principen om transparens (UM ska lämna tillräcklig information om hur upphandlingen och anbud kommer att utvärderas). Informationen, kraven och kriterierna får inte ändras väsentligen under upphandlingens gång (Sundstrand, 2010, s. 33).
- Principen om ömsesidigt erkännande (intyg, certifikat och liknande som utfärdats av annan EU-stat ska godkännas i övriga EU-länder)

Förutom LOU finns ett flertal lagar som därtill reglerar delar av en offentlig upphandling. De mest centrala är:

- Medbestämmandelag i arbetslivet (1976:580, MBL) som i vissa fall reglerar de fackliga organisationernas möjlighet att påverka en upphandling (rör främst 11 § och 38 §).
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) som bland annat reglerar vilken information som får göras tillgänglig under processen för en offentlig upphandling.

- Lag om anställningsskydd (1982:80, LAS) som blir tillämpbar om upphandlingen ses som en verksamhetsövergång (enligt 6b §) och reglerar anställdas möjlighet att kunna kräva oförändrade villkor.

- Förvaltningslagen (1986:223), som i första hand reglerar handläggning av ärenden i myndigheter och domstolar.

- Tryckfrihetsförordningen (1949:105), som reglerar hanteringen av allmänna handlingar.

- Avtalslagen (1915:218) och köplagen (1990:931) vilka träder in i de fall som LOU inte reglerar eller det finns reglerat i ett avtal. Lagarna är till skillnad från LOU dispositiva, det vill säga kan avtalas bort.

- Förvaltningsprocesslagen (1971:219) som reglerar överprövning av offentliga upphandlingar.

- Skadeståndslagen (1972:207) som till exempel reglerar skador som en leverantör påstår sig ha ådragit sig i en upphandling.

4.1.2 Upphandlingsförfaranden

Upphandlingar som upphandlas enligt 15 kap. LOU som antingen understiger tröskelvärdena eller är så kallade B-tjänster ska som huvudregel upphandlas enligt så kallat förenklat förfarande eller urvalsförfarande (Sundstrand, 2010, s. 114). Den studerade upphandlingen gjordes enligt förenklat förfarande. Offentliga upphandlingar som vid upphandling av varor och tjänster översteg tröskelvärdet för 2012–2013[104] upphandlas enligt tre olika upphandlingsförfaranden: öppet, selektivt, eller förhandlat förfarande (Sundstrand, 2010, s. 109). Gemensamt för dessa är att de som huvudregel måste annonseras ut i EU:s annonsdatabas för upphandlingar, Tenders electronic daily (TED) (KKV 2013:9, s. 21). Upphandlingar gjorda

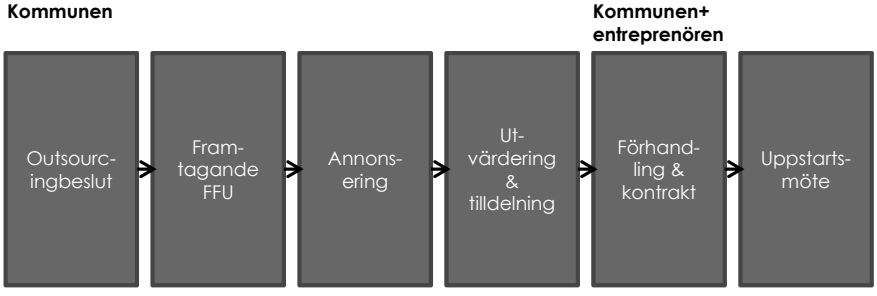
[104] För övriga myndigheter (till skillnad från statliga myndigheter) uppgick detta till 1 897 540 kronor.

enligt 15 kap. LOU ska också annonseras men det räcker att detta görs i Sverige (Sundstrand, 2010, s. 149).

4.1.3 Process och aktörer i en kommunal upphandling

En offentlig upphandling som görs av en nämnd (UM) i en kommunal verksamhet ser schematiskt ut enligt figur 4.1. Upphandlingsfasen kan ses som en process i sex steg med olika tidslängd där ett flertal parter medverkar. De huvudsakliga parterna är: nämnden (i detta fall socialnämnden), kommunalrådet och dennes organisation den så kallade roteln, förvaltningsledningen på socialförvaltningen, beställaren inom en förvaltning (socialtjänstavdelningen centralt och dess underenheter som exempelvis Enheten för hemlösa), upphandlare på socialförvaltningen samt fackliga organisationer (SACO, Vision och Kommunal). En grupp som också berörs är brukarna, det vill säga medborgarna som tar del av nyttan av upphandlingen men dessa har inte inkluderats i studien. Detsamma gäller aktörer som skulle kunna bli involverade i en eventuell överklagandeprocess som exempelvis åklagare och domstolsväsende.

Figur 4.1. Steg och huvudaktörer vid upphandling av socialtjänst



Outsourcingbeslut: Det första steget i upphandlingsfasen utgörs av outsourcingbeslutet. Enligt rättsfallet *kommissionen mot Frankrike* (Mål C-337/98, kommissionen mot Frankrike, REG 2000, s. I-8377) från 2000 fastställdes att en upphandling kan ses som påbörjad när UM valt upphandlingsförfarande och detta är det första som kan ifrågasättas. Beslutet om att

outsourca togs i det studerade fallet av socialnämnden som årligen fastställde en ettårig respektive treårig verksamhetsplan där en plan för outsourcing av verksamheter ingick som en särskild del. Verksamhetsplanen bereddes och verkställdes av förvaltningsledningen och tjänstemän på socialtjänstavdelningen respektive den administrativa avdelningen där förvaltningens upphandlare ingick. I denna beredning ingick också kommunalrådet och dess enhet, den så kallade roteln. Antingen skedde outsourcing genom att kommunen tog befintlig verksamhet i egen regi och konkurrensutsatte denna eller att en redan befintlig outsourcad verksamhet behövde upphandlas på nytt, exempelvis på grund av att avtalet var på väg att löpa ut, att leverantören inte fullgjort sina åtaganden, eller genom en så kallad utmaning. I det studerade fallet nyupphandlades redan outsourcad verksamhet som bedrivits av en annan privat entreprenör.

Framtagande FFU: Framtagandet av FFU:et kan inledas med en förstudie och/eller en marknadsundersökning. I en sådan kan UM exempelvis bilda sig en uppfattning om den marknad som finns och de förutsättningar som tänkbara leverantörer har, alternativt ta in information från en befintlig verksamhet som ska nyupphandlas. I detta steg tog beställaren på socialtjänstavdelningen kontakt med en upphandlare på samma förvaltning för att få hjälp med genomförandet. Vidare specificerades i FFU:et de krav som beställaren ville se på verksamhet och anbudsgivare. Huvudansvaret togs i detta steg över av upphandlarna men det fördes en nära dialog med beställarorganisationen, i detta fall en verksamhetssekreterare på socialtjänstavdelningen och dennes chef, som således också var involverad i kravspecificeringen. Gränsytan mellan socialtjänstavdelningen och upphandlarna var i många fall informell och mynnade oftast ut i konsensusbeslut om krav och former. FFU:et diskuterades också löpande med förvaltningsledningen som i sin tur diskuterade med ansvarig politiker och roteln. Innan FFU:et formellt fastställdes av socialnämnden hade berörda fackförbund enligt 11 § MBL rätt att komma med synpunkter.

Annonsering: Det tredje steget innebär att upphandlingen blir officiell för en bredare grupp. För upphandlingar över gränsvärdena annonserades i TED. För upphandlingar enligt 15 kap. LOU annonserades på kommunens egen hemsida och via kommunens upphandlingsstöd för upphandlingar (vidare benämnd systemet). Upphandlingen annonserades även i Anbuds-

journalen. När upphandlingen var annonserad hade leverantörerna en bestämd tidsfrist för att inkomma med ett anbud som reglerades av 8 kap. LOU. Anbud som inkom efter denna tidsfrist var således ogiltiga och fick inte utvärderas.

Utvärdering av anbud samt tilldelningsbeslut: LOU anger två möjliga grunder för att tilldela ett kontrakt: lägst pris och ekonomiskt mest fördelaktiga anbud (12 kap. 1 § LOU). I upphandlingen av boendet tillämpades det sistnämnda. Även om UM använde sig av lägsta pris kan den ställa upp krav på leverantören som till exempel att skatter och avgifter ska vara betalda (Sundstrand, 2010, s. 133). Efter gjord utvärdering enligt vald metod väljs en eller flera leverantörer ut. Vid förenklat och öppet förfarande görs utvärderingen samtidigt, det vill säga FFU:et görs tillgängligt för samtliga leverantörer och utvärdering av leverantörer och anbud görs samtidigt. Detta skiljer sig således från selektivt förfarande och urvalsförfarande som sker i en tvåstegsprocess.

Utvärderingen av anbuden samt förslag till tilldelningsbeslut gjordes gemensamt av verksamhetssekreteraren och upphandlarna. Först gicks urvalskriterierna igenom. Urvalskriterier är kriterier som UM kan ställa upp på leverantören för att säkerställa dennes möjligheter att kunna genomföra en bra leverans. Utvärdering kan till exempel göras av den ekonomiska, organisatoriska och tekniska kapaciteten (Sundstrand, 2010, s. 134). LOU ger konkreta exempel på utvärdering av ekonomisk förmåga (11 kap. 7 §) där balansräkning och bankintyg tas upp som exempel. LOU föreskriver emellertid inget användande av urvalskriterier (Sundstrand, 2010, s. 134). EU-principerna om likabehandling och icke-diskriminering är centrala och urvalskriterierna får inte utformas på ett sådant sätt att vissa leverantörer missgynnas (Sundstrand, 2010, s. 135).

Leverantörer som uppfyllde urvalskriterierna gick vidare och utvärderades utifrån tilldelningskriterierna. Tilldelningskriterierna är kriterier som UM ställer på den upphandlande verksamheten och som syftar till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Ett antal exempel såsom pris, kvalitet, leverans och genomförandetid nämns i 12 kap. 1 § 2 st. LOU men dessa är inte uttömmande. Tilldelningskriterierna måste vara kända och finnas med i annonsen och får därefter inte ändras. Att ändra i ett utannonserat FFU, det vill säga att lägga till nya kriterier eller bortse från tidi-

gare annonserade, är inte möjligt vilket EU-domstolen fastslog i målet *kommissionen mot Spanien* (Mål C-278/01, kommissionen mot Spanien, REG 2003, s. I-14141). I de fall tilldelningskriterierna viktas vid bedömningen av anbuden måste detta också framgå i exempelvis annons eller FFU:et (12 kap. 2 § LOU). Vid upphandlingar som genomförs enligt 15 kap. LOU gäller samma regelverk. Verksamhetssekreteraren och de två upphandlarna satte sedan poäng utifrån respektive tilldelningskriterium som sedan diskuterades och beslutades gemensamt för respektive leverantör. Utifrån den viktade totalpoäng som respektive leverantör erhöll togs fram ett förslag på tilldelningsbeslut.

Berörda fackförbund hade enligt 38 § MBL rätt att i detta steg komma med synpunkter på förslaget till tilldelningsbeslut eftersom det arbete som lades ut omfattades av kollektivavtal. Denna lagstiftning är till sin natur specialregler i förhållande till de allmänna reglerna i 11 § MBL. Nämnden är den instans som slutgiltigt fastställde tilldelningsbeslutet och detta skickades till såväl de leverantörer som vunnit upphandlingen som till dem vars anbud förkastats (9 kap. och 15 kap. LOU). Överklagan av ett tilldelningsbeslut ska göras senast inom tio dagar från dess kungörande (16 kap. 1 § LOU).

Förhandling och kontraktsskrivning: Vid förenklat, förhandlat och urvalsförfarande kan UM välja att förhandla med leverantören efter att anbuden öppnats och utvärderats (Sundstrand, 2010, s. 178). Detta val och beslut ligger alltså endast hos UM. I princip innebär en förhandling alltid att upphandlingens totala ekonomiska förutsättningar diskuteras, som exempelvis att UM försöker få till ett lägre pris, högre teknisk prestanda eller dylikt inom ramen för det ursprungliga anbudet (Sundstrand, 2010, s. 178). Centralt är emellertid att förhandlingen inte får leda till att UM upphandlar något annat än det som angavs i FFU:et (Sundstrand, 2010, s. 179). Ingen förhandling gjordes i upphandlingen av boendet. Enligt 16 kap. 1 § LOU är en upphandling avslutad när ett giltigt kontrakt ingåtts. Detta utgår helt från FFU:et och innehåller exempelvis de kommersiella villkoren som specificerats. På socialförvaltningen var det upphandlarna som handhade detta.

Uppstartsmöte: Inför uppstarten av verksamheten hade förvaltningen oftast representerad av verksamhetssekreteraren och upphandlarna övertagandemöten med avgående leverantör, om en sådan fanns, och den

tillträdande. Syftet var att gå igenom förutsättningarna för verksamheten, avtalet och att lösa praktikaliteter som överlåtande av verksamhetsnära avtal, dokumentationskrav, IT/telefoni, passerkort, inventarielistor men även övergång av personal.

4.2 Upphandlingsobjektet och fallstudiens parter

4.2.1 Boendet

Verksamheten som upphandlades och outsourcades på nytt var ett stödboende och ett stöd- och referensboende som i och med upphandlingen slogs samman till en större enhet. Målgruppen var män och kvinnor som fyllt 20 år, var hemlösa och hade missbruksproblem (alkohol, narkotika, läkemedel, samt blandmissbruk) och/eller psykiska problem. De var i behov av en längre tids stödboende för social träning och enklare utbildningsinsatser som exempelvis boendeskola, samt planering för mer permanenta boendelösningar. Boendena bedrevs var för sig men av samma entreprenör i en fastighet som tidigare fungerat som äldreboende. Klienter kunde själva inte söka plats utan placerades av beställare, oftast socialsekreterare på en kommundelsförvaltning, Enheten för hemlösa eller i undantagsfall från andra kommuner. Den placerande enheten hade det yttersta vårdansvaret.

Det ena boendet var ett lågtröskelboende det vill säga ett drogtolerant korttidshem med boendetider upp till sex månader. Detta innebär att personer med ett pågående missbruk och/eller psykiska problem togs emot, men att det inte var tillåtet att missbruka inom institutionen. Sammanlagt fanns 27 platser. Det andra boendet hade 55 platser på stödboendet (även det ett lågtröskelboende) och 28 platser på referensboendet. Stödboendet var en drogtolerant verksamhet och referensboendet en drogfri verksamhet. Totalt antal platser med drogtolerans var således 82 platser: Tillsammans med de 28 platserna på det drogfria boendet omfattade verksamheten således 110 platser.

4.2.2 Kommunen – outsourcande part

Kommunen är en av Sveriges större och har en lång tradition av att genomföra upphandlingar. Under 2013 genomfördes mer än 100 upphandlingar per år inom LOU och LOV och den totalt upphandlade volymen uppgick till miljardbelopp. De största posterna utgjorde köp av insatser och verksamhet (t.ex. socialtjänst och äldreomsorg), driftstjänster (t.ex. IT) och genomförandeprojekt (t.ex. byggnationer). Den politiska majoriteten vid tiden för upphandlingen hade fokus på att konkurrensutsätta kommunens verksamheter. För 2012 fanns ett mål att 35 procent av kommunens budget skulle vara konkurrensutsatt och målet hade historiskt ökat med en procentenhet varje år.

Kommunens nämnder var politiskt tillsatta och ansvarade för verksamheten gentemot kommunstyrelsen (KS) och kommunfullmäktige (KF). För att verkställa tagna beslut hade varje nämnd en förvaltning med förvaltningschefen som högsta tjänstemän.

På kommunens ledningskontor fanns en enhet som ansvarade för att leda och utveckla kommunens övergripande arbete med upphandlingar och konkurrensutsättning och som leddes av kommunens centrala upphandlingschef. Detta arbete innebar att ta fram kommungemensamma styrdokument, följa upp upphandlingar, ta fram utvecklingsprojekt, ge råd och stöd till organisationen och politikerna, sörja för kompetensförsörjning, projektleda viss strategisk upphandling och vara beställare för så kallade centralupphandlingar, samt vara kontakt mot KKV. Centralt fanns även en separat förvaltning som genomförde centrala upphandlingar för kommunen och nämnderna.

Varje nämnd hade ansvar för och mandat att på egen hand genomföra upphandlingar inom sin egen verksamhet. Den centrala upphandlingschefen menade att beställarna på respektive förvaltning ansvarade för det dagliga arbetet med utförarna men att detta kunde se olika ut. Så var fallet eftersom det förutom centrala styrdokument och systemet i mångt och mycket saknades exempelvis rutiner, mallar och andra stöddokument. Det blev därför upp till respektive del i organisationen att själv ta fram och utveckla arbetet kring upphandlingar. På respektive förvaltning fanns det en eller flera personer som endast arbetade med upphandlingar. Arbetet med

upphandlingar och uppfyllandet av målen som KF satt för respektive nämnd rapporterades i två årliga rapporter samt i verksamhetsberättelsen.

Högsta beslutande organ inom kommunen var KS och KF. Dessa tog beslut om den övergripande inriktningen på kommunens inköp, definierade strategi och mål samt beslutade om policydokument. Centrala styrdokument som kommunen använde för styrning av offentliga upphandlingar var:

- regler om ekonomisk förvaltning
- upphandlingspolicy
- konkurrens- och valfrihetspolicy
- tillämpningsanvisningar och miljöpolicy.

Reglerna om ekonomisk förvaltning (2012:10) utgick från 8 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) där det föreskrevs att: ”Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget”. I KF:s reglering av den ekonomiska förvaltningen reglerades upphandlingar.

Upphandlingspolicyn riktade sig till personer som tog beslut i inköps- och upphandlingsfrågor samt de som genomförde upphandlingar inom kommunen. KF var de som tog beslut och förvaltade denna policy som övergripande behandlade kommunens arbete med upphandlingar. Dokumentet förvaltades av kommunledningskontoret och uppföljning skedde inom ramen för den ordinarie verksamhetsuppföljningen.

Konkurrens- och valfrihetspolicyn (vidare benämnd ”konkurrenspolicyn”) var ett dokument som övergripande behandlade kommunens inställning till konkurrens och valfrihet. Policyn var beslutad av KF och vände sig till upphandlare samt de som fattade beslut i frågor om konkurrens och valfrihet. Uppföljning skedde inom ramen för den normala verksamhetsuppföljningen och dokumentet förvaltades av kommunledningskontoret. Policyn stipulerade att all verksamhet i kommunen, förutom myndighetsutövning och strategiska ledningsfunktioner skulle upphandlas i konkurrens.

Till såväl upphandlingspolicyn som konkurrenspolicyn fanns tillämpningsanvisningar (vidare benämnd ”anvisningarna”) med ytterligare stöd och riktlinjer för genomförandet av offentliga upphandlingar.

4.2.3 Entreprenören och dess organisation

Entreprenören var en privat aktör där verksamheten bedrevs i aktiebolagsform, var riskkapitalägt och del av en större koncern. Sammanlagt bedrevs verksamhet för personer med medicinsk eller social funktionsnedsättning i över hundra verksamheter och ett antal tusen personer var sysselsatta inom denna del av koncernen. Koncernen omfattade även äldreomsorg och andra verksamheter inom socialtjänst.

Under upphandlingsfasen ansvarade ett team på bolaget bestående av regionchef, controller och anbudsskrivare för upphandlingen. Diskussioner fördes också med affärsutvecklingschefen och VD. Vid anbudsskrivandet togs också kompetens in från de olika verksamheterna. Entreprenadavtalet skrevs under efter bemyndigande av affärsområdeschefen.

Centralt i upphandlingsprocessen var att förstå utvärderingsmodellen och dynamiken kring denna, det vill säga vad som gav högst poäng. Anbud graderades i risknivå grönt, gult och rött och upphandlingsgruppen hade ett flertal möten för att tillsammans med verksamhetskunniga diskutera anbud och den nivå som kunde erbjudas. Möten hölls under hela anbudstiden men antalet intensifierades betydligt under de sista två veckorna innan sista anbudsdag.

Boendet leddes av platschef 1 som hade en lång erfarenhet av att arbeta med missbrukare och hade varit en del av personalen redan när verksamheten drevs i kommunal regi. På grund av att verksamhetsövergång förelåg enligt LAS valde den absoluta majoriteten av de anställda att följa med i övergången till entreprenören. Personal fanns i tre huvudkategorier, enhetschef/biträdande enhetschef, samordnare och vägledare där den sistnämnda var det absoluta flertalet. De anställda var oftast utbildade socionomer eller hade mentalskötarutbildning eller motsvarande.

Under senare faser företrädde entreprenören i förhandlingar av en regionchef och affärsområdeschefen. På lägre nivå företrädde bolaget av platschef 1 på boendet och i senare delen av relationen också av platschef 2 som tillsammans med platschef 1 ledde verksamheten. Formellt representerades bolaget emellertid av VD som var den som skrev under de tilläggsavtal som parterna sedermera kom överens om, samt uppsägningen av avtalet.

Kapitel 5

Upphandlingsfasen
– den korrekta kravställaren –

Detta kapitel syftar till att beskriva styrningen av outsourcingrelationen under upphandlingsfasen, det vill säga fram till att avtalet skrevs under och uppstartsmöten hade hållits under början av 2013. Teknisk, institutionell och social styrstruktur som tillsammans styrde outsourcingrelationen under denna fas gås igenom i separata avsnitt. Upphandlingsfasens tidsplan beskrivs i tabell 5.1 nedan.

Tabell 5.1. Tidsplanen för upphandlingsfasen

Framtagande av FFU:et	våren 2012
MBL-förhandling FFU:et	2012-05-31
Socialnämnd godkände FFU:et	2012-06-12
Annonsering	2012-06-13
Sista anbudsdag	2012-08-20
Öppning av anbud	2012-08-21
Utvärdering av anbud	aug-sep 2012
MBL-förhandling tilldelningsbeslut	2012-09-26
Tilldelningsbeslut fattades av socialnämnden	2012-10-30
Avtal tecknades	feb 2013
Uppstartsmöten	2012-12-04, 2013-01-16, 02-05, 02-11
Entreprenaden påbörjades	2013-03-01

5.1 Teknisk styrstruktur

Teknisk styrstruktur innefattade två delstrukturer som bidrog till styrningen av outsourcingrelationen: förstudier och upphandlingsstödet. Denna styrstruktur bidrog i betydande omfattning till fasthet.

5.1.1 Förstudier

I kommunens centrala styrdokument föreskrevs att förstudier skulle göras (mer om detta i avsnitt 5.2.2). Dessa understödde fasthet och endast i mindre omfattning flexibilitet.

Innan upphandlingen påbörjades hade förvaltningen möjlighet att göra en marknadsundersökning eller ta in synpunkter från aktörerna på marknaden, men några sådana aktiviteter genomfördes aldrig. Förvaltningen tittade emellertid ibland på den centrala upphandlingsenhetens upphandlingar av liknande boenden. Upphandlare 1 menade att:

> ”Däremot undviker vi ganska mycket att göra omvärldsbevakning innan, eller undviker, vi vet vad vi vill ha för någoting /…/de entreprenadupphandlingar vi har, dem känner vi ju till verksamheten för.”

Sedan 2007 gjorde förvaltningen istället förstudier, i första hand om en verksamhet inte varit outsourcad tidigare. Orsaken till uppstarten av förstudier historiskt var enligt upphandlare 2 att: ”det fanns lediga administrativa resurser och man hade dålig kläm på verksamheten”, trots att kommunen oftast bedrivit dessa i egen regi. Normalt sett genomfördes förstudier aldrig av upphandlarna utan av andra tjänstemän på förvaltningen.

Förvaltningen valde trots att verksamheten i upphandlingen redan var outsourcad att genomföra två förstudier, där en tjänsteman på socialtjänstavdelningen gjorde den första. Förstudien inkluderade en övergripande beskrivning av boendena, kommunens övergripande intentioner och målsättning med verksamheten, målgrupp, verksamheten, innehåll, arbetsmetoder, personal, lokaler samt hyresavtal. Denna syftade således till att förstå och beskriva befintlig verksamhet – ett främjande av fasthet så väl till process som innehåll. Upphandlarna valde emellertid att göra ytterligare en förstudie. Upphandlare 1 menade att:

> ”Vi tyckte att [den första] förstudien saknade information om vad som fungerade och vad som inte fungerade för att eventuellt kunna göra förändringar. /…/ Ramarna har inte funnits för att de ska kunna göra förändringar under en avtalsperiod så nu är det ju verkligen chansen.”

I april/maj 2012 genomförde upphandlarna två platsbesök, ett på kommunens lågtröskelboende, givet att det fanns en politisk vilja att ta detta som utgångspunkt, och ett på de två boenden som skulle slås samman i upphandlingen. På det egna lågtröskelboendet belystes befintlig verksamhet, som exempelvis arbetet med alkohol och droger, personal, besök, måltider och säkerhet. Detta kan därmed också ses som ett främjande av fasthet eftersom utgångspunkten för innehållet var att överföra och inkludera liknande krav till upphandlingen. Dock fanns också en förståelse för behovet av flexibilitet där verksamheten ansågs behöva omprövas inför varje upphandling. Upphandlare 1 beskrev syftet med förstudierna som:

> ”Nästa steg är att skaffa så mycket information som möjligt om verksamheten för att överhuvudtaget kunna göra upphandlingen. Är det befintlig verksamhet som vi ska upphandla, är det exakt samma, eller ska man förändra verksamheten genom att styra kraven i FFU:et? /…/ I detta ingår också omvärdsbevakning: vart ska verksamheten någonstans, att man följer lagar och regler, målgruppen etcetera.”

På mötet på boendena beskrevs verksamhetens upplevda problem med säkerheten. Till exempel lyftes fastighetens dåliga skalskydd fram och att bottenvåningarna i fastigheten där verksamheten bedrevs varit tomma vilket föranlett att uteliggare bosatt sig där. Andra problem som lyftes fram var fastighetens skick som exempelvis trasiga hissar, porttelefon samt sönderslagna postlådor. Personer från dåvarande entreprenör beskrev att skadorna påtalats för fastighetsvärden och fastighetsbolaget, men utan resultat. Bostadsrättsföreningar i området hade också anmärkt på säkerheten i området. För upphandlarna var det första gången som vidden av säkerhetsproblemen uppdagades och att detta behövde tryckas på i upphandlingen. Ett annat spörsmål som lyftes var den låga beläggningen (särskilt på det drogfria boendet). Slutsatserna från mötet utgick trots intentionen i huvudsak från hur befintlig verksamhet såg ut och fungerade men med avsikten att höja kra-

ven på säkerhet. Upphandlare 2 menade att: ”både allmänt och när det gäller den här klientgruppen och det uppdraget men också specifikt utifrån tidigare erfarenheter var det viktigt att försöka vässa kraven”.

Förstudierna till trots menade platschef 1 hos entreprenören, som funnits med sedan kommunen drev dem och även var chef under den dåvarande entreprenören, emellertid att UM vid upphandlingen ”inte hade riktigt klart för sig, det är min absoluta bild, hur tillståndet var på ett av boendena” och att detta ledde till krav i FFU:et med ytterligare bidrag till fasthet. Till exempel valde UM att öka antalet platser på det drogfria boendet med 20 platser trots att beläggningen varit låg och att tidigare entreprenör under entreprenaden fått antalet platser reducerade, vilket emellertid föranledde ett skadestånd till kommunen. Platschef 1 konstaterade:

> ”Sedan för de inte någon diskussion med oss om vi tycker att det är rimligt att man lägger med dem eller inte, utan där är det ju kommunen och politiken som bestämmer. /…/ Jag vill inte börja en argumentation med en tjänsteman /…/ Det är någonstans en gräns man inte trampar över.”

5.1.2 Upphandlingsstöd (systemet)

För att säkerställa likabehandling av leverantörer enligt LOU och erbjuda en smidig anbudsprocess använde sig kommunen av kommunens upphandlingsstöd (systemet). Detta innefattade ett flertal moduler från annonsering av FFU:et till avtalsuppföljning i verksamhetsfasen. Chefen på kommunens centrala upphandlingsenhet menade:

> ”Vi har ju det som tvingande hos oss här, /…/ så allting vi gör, gör vi i systemet. Detta är för att vi ska ha koll på våra saker och att det ska vara lätt att återanvända. Om vi gjort en viss typ av upphandling tidigare, då ska det vara lätt att hitta det materialet.”

Systemet syftade alltså till att bidra till fasthet för dem som arbetade med upphandlingar genom att exempelvis underlätta framtagandet av nya FFU. I systemet kunde en anbudsgivare dels se annonser, hämta hem FFU, skicka frågor och se svar, samt lämna in anbud. För upphandlingen gjordes emellertid inte annonseringen i systemet utan direkt på kommunens webbplats och anbuden lämnades in på papper. Däremot sköttes samtliga frågor

och svar genom systemet, där dessa gjordes tillgängliga i ett forum för potentiella anbudsgivare. Eventuella frågor delades upp i två huvudområden: verksamhet/innehåll som besvarades av verksamhetssekreteraren och upphandlingsfrågor som besvarades av upphandlarna. Sammanlagt inkom 21 frågor från fem anbudsgivare. Systemet bidrog alltså till fasthet i styrningen genom att säkerställa likabehandling av leverantörer och en hög grad av transparens. Interaktionen mellan UM och anbudsgivare under merparten av upphandlingsfasen skedde således utan personlig kontakt i form av anbudet eller via systemet.

5.2 Institutionell styrstruktur

Institutionell styrstruktur innehöll flera delstrukturer som understödde fasthet. Några var externt påtvingade som till exempel tvingande lagstiftning. Andra beslutade parterna själva om, enskilt eller tillsammans, som exempelvis kommunens centrala styrdokument.

Avsnittet inleds med tillämplig lagstiftning och praxis. Därefter följer andra institutionella regleringar, det vill säga kommunens centrala styrdokument som presenterades översiktligt i kapitel fyra, socialnämndens verksamhetsplaner, samt den så kallade tak-över-huvudet-garantin. Avslutningsvis behandlas den politiska styrningen, FFU:et samt uppstartsmöten.

5.2.1 Lagar och förordningar

Som beskrevs i kapitel fyra utgår LOU från fem rättsprinciper, från EU-fördragen, som ska säkerställa att ingen leverantör missgynnas eller diskrimineras. I LOU:s generalparagraf, kap. 1 9 §, tas samtliga fem principer in:

> ”Upphandlande myndigheter skall behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.”

Givet det sätt som EU:s rättsprinciper skrivits in i LOU omfattar dessa därmed samtliga upphandlingar som omfattas av lagen (Sundstrand, 2010, s. 48). Lagstiftningen får därmed betydande påverkan på styrningen av

outsourcingrelationen med ett huvudsakligt bidrag till fasthet. Till exempel inskränks möjligheten för UM att fritt välja vinnande anbud. LOU skyddar också på ett antal områden UM från bedrägliga leverantörer genom att till exempel, i vissa fall, ge UM befogenhet att helt utesluta anbud. Exempel på detta är om UM fått kännedom om att en anbudsgivare i en lagakraftvunnen dom dömts för exempelvis deltagande i en kriminell organisation, bestickning eller penninghäleri (10 kap. 1 § LOU). Denna reglering fanns med i FFU:et. LOU reglerar också att en anbudsgivare får uteslutas från upphandlingen om denne exempelvis är i konkurs eller likvidation eller genom lagakraftvunnen dom är dömd för brott avseende yrkesutövningen, eller inte betalat sina skatter och avgifter (10 kap. 2 § LOU). LOU skyddar därmed UM från anbudsgivare som torde ha större risk att inte kunna uppfylla ett anbud. LOU inskränker också möjligheten för UM och anbudsgivare att samordna och stödja varandra före och under upphandlingen, samt reglerar möjligheten till eventuella förhandlingar om valt förfarande tillåter detta.

Av upphandlingsfasens sex steg[105] styr LOU normalt endast steg två till fem det vill säga från framtagandet av FFU:et till dess att ett avtal är underskrivet. För det första steget i upphandlingsfasen, outsourcingbeslutet, reglerar inte LOU de val som UM har att ta ställning till, såsom produktion i egen regi eller outsourcing, vad som ska upphandlas eller hur lång tid denna process får ta. I många fall blir emellertid 11 § MBL tillämpligt. Denna paragraf stipulerar att:

> ”Innan arbetsgivare beslutar om viktigare förändring av sin verksamhet, skall han på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal. Detsamma skall iakttagas innan arbetsgivare beslutar om viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör organisationen.”

Om outsourcingbeslutet kan ses som en viktigare förändring av verksamheten krävs alltså att UM genomför en MBL-förhandling, ett bidrag till fasthet. MBL ger således fackliga organisationer vissa möjligheter att föra fram åsikter och därmed påverka outsourcingbeslutet och även val av utfö-

[105] Se figur på s. 60.

rare. Däremot var faktisk påverkan begränsad, exempelvis att få in nya krav i FFU:et. Representanten för ett av fackförbunden uttryckte detta som:

> ”Det är det vanliga kraven om det blir upphandling, att vi ska ha meddelarfrihet, ILO-konventionen och kollektivavtal. /…/Arbetsgivarsidan säger alltid att de inte kan för att lagstiftningen hindrar dem och vi säger att det kan de visst./…/ Däremot har vi ju märkt att det händer att nuvarande oppositionen plockar upp våra erinringar, en reservation till [MBL-] protokollet.”

I förhandlingen den 31 maj 2012 enligt 11 § MBL avslogs exempelvis fackförbundens krav på kollektivavtal och att ett krav på uppförandekod för leverantörer skulle inkluderas i FFU:et, vilket ledde till en erinran.

I det andra steget i upphandlingsfasen reglerar LOU möjligheten för UM att lämna ut FFU:et till en potentiell anbudsgivare. Vid förenklat och öppet förfarande kan inte UM skicka ett FFU till en leverantör som inte har begärt det (Sundstrand, 2010, s. 132). Det är inte heller möjligt att låta en leverantör ”prenumerera” på FFU eftersom detta skulle strida mot likabehandlingsprincipen (Sundstrand, 2010, s. 133). Det som däremot tillåts är att UM skickar en kopia på annonsen till leverantörer som man vill uppmärksamma på upphandlingen (Sundstrand, 2010, s. 132–133). Detta gjordes inte i upphandlingen och brukade normalt sett inte göras. Upphandlare 1 beskrev orsaken till beslutet:

> ”Vid ramavtalsupphandlingar skickar vi ibland annonsen till befintliga leverantörer men vid entreprenader har vi inte gjort detta. Vi vill helt enkelt inte ta risken att någon skulle känna sig förfördelad.”

Ett annat främjande av fasthet är att också som nämndes i kapitel fyra att FFU:et inte får ändras efter att det annonserats (Mål C-278/01, kommissionen mot Spanien, REG 2003, s. I-14141). Upphandlare 1 betonade detta och menade att: ”Du får inte lägga till ett krav, dra ifrån, eller justera någoting, för då får du göra om upphandlingen i princip, om det är så.”

Efter det tredje steget i upphandlingsfasen, annonsering och till dess att ett avtal skrivits under sätter exempelvis regleringar i 9 kap. LOU begränsningar på samarbetet och informationsdelningen mellan UM och anbudsgivarna, så att ingen leverantör ska missgynnas. Förutom LOU reglerar också

OSL interaktion och informationsdelning mellan aktörerna. För det första råder enligt 19 kap. 3 § OSL till exempel total sekretess, det vill säga UM måste säkerställa att alla leverantörer får tillgång till samma information och viss information får över huvud taget inte offentliggöras. Grunden för detta ligger i LOU:s portalparagraf, det vill säga att ingen leverantör ska missgynnas eller diskrimineras. 19 kap. 3 § OSL reglerar vidare att UM inte får svara på frågor om andra anbud. Detsamma gäller även möjligheten att få ut uppgifter om till vilka ett FFU skickats ut. Så länge som samtliga anbudsgivare ges tillgång till samma information får viss information emellertid delas, vilket i upphandlingen gjordes via frågor och svar som publicerades i systemet.

Det fjärde steget i upphandlingsfasen, utvärdering och tilldelningsbeslut, gjordes under augusti och september 2012. Detta steg regleras i första hand av lagstiftningen i 9 kap. LOU och reglerar exempelvis hur öppnandet av anbud ska göras för att säkerställa att ingen leverantör fått/gett information på andra vägar än den tillåtna, det vill säga oftast i form av ett skriftligt anbud. Som huvudregel vid alla upphandlingar gäller att alla anbud ska öppnas samtidigt. Öppnandet ska ske vid en förrättning med minst två personer utsedda av UM närvarande (9 kap. 7 § LOU). Protokoll över anbudsöppningen ska alltid upprättas (Ibid). Sista anbudsdag var den 20 augusti 2012 och samtliga anbud inkom den sista dagen. Öppningen gjordes den 21 augusti 2012 av upphandlarna. Enligt öppningsprotokollet inkom sex anbud varav fyra var från privata företag, ett från en ideell stiftelse, tillika den tidigare entreprenören, samt kommunens egen-regi-anbud.

I detta steg gjordes också en utvärdering utifrån urvalskriterierna, det vill säga kraven som ställs på anbudsgivaren och de tilldelningskriterier som specificerats i FFU:et som avsåg verksamheten. I valet av urvalskriterier ger LOU en viss flexibilitet åt UM eftersom dessa får göras relativt fritt så länge som de EU-rättsliga principerna inte åsidosätts (Sundstrand, 2010, s. 170). Detsamma gäller valet av tilldelningskriterier (Sundstrand, 2010, s. 171). EU-domstolen fastslog emellertid i *Concordia* (Mål C-515/99, Concordia Bus Finland, REG 2002, s. I-7213) att tilldelningskriterierna skulle ha ett samband med kontraktets föremål, inte ge UM obegränsad valfrihet, uttryckligen anges i kontraktshandlingarna eller i meddelandet om upphandling, vara mätbara samt slutligen vara förenliga med de EU-rättsliga

principerna. Rättspraxis bidrog således till fasthet. Fyra av sex inkomna anbud, alltså samtliga utom entreprenörens anbud och kommunens egen-regi-anbud förkastades och kunde ej utvärderas och poängsättas. Orsaken var bland annat att efterfrågade dokument saknades i anbudet och ska-kriterier ej därmed uppfyllts, vilket diskvalificerade anbuden från att utvärderas. Av de två anbud som var kvar fick entreprenörens anbud efter viktning 2,35 och egen-regi-anbudet 1,75 av 3,00 poäng.

Innan tilldelningsbeslutet fastställts blev även 38 § MBL tillämplig. Grunden till detta var liknande förutsättningar som dem som beskrevs ovan avseende 11 § MBL. Denna MBL-förhandling genomfördes den 26 september 2012 och de fackliga organisationerna framförde åter krav på exempelvis meddelarfrihet, men utan att få gehör. I tillägg inkom fackförbunden med en skrivelse där det framfördes risker med verksamheten som exempelvis storleken på enheten, svårigheten att blanda drogtolerans och drogfrihet samt att fastighetens skick bedömdes som otillfredsställande.

Beslutet om tilldelning fattades av nämnden den 30 oktober 2012. Innan kontraktsskrivningen ger LOU, vid förenklat förfarande, UM rätt att förhandla det vinnande anbudet. Detta gjordes inte i det studerade fallet. Inga överklaganden gjordes från de övriga anbudsgivarna, och avtalet skrevs på i början av februari 2013 med start för entreprenaden den 1 mars 2013. En privatperson valde emellertid att överklaga beslutet att lägga ut på entreprenad till förvaltningsrätten, men utan vidare konsekvens.

Innan tillträdet blev även lagstiftning om anställningstrygghet aktuell. I FFU:et reglerades att ”övergången till en ny utförare uppfyller kriterierna för så kallad övergång av verksamhet enligt 6b § LAS” (s. 33). Detta innebar att entreprenören skulle erbjuda anställning till den personal som berördes av entreprenaden. Merparten av personalen inklusive platschef 1 valde att byta arbetsgivare. Regleringen understödde fasthet eftersom entreprenören inte tilläts att fritt välja personal.

Sammanfattningsvis kan konstateras att lagstiftning och praxis understödde fasthet i betydande mån.

5.2.2 Andra institutionella regleringar

Andra institutionella regleringar som påverkade styrningen av outsourcing-relationen innefattade kommunens centrala styrdokument för upphandling

och konkurrens, nämndens verksamhetsplaner, samt den så kallade tak-över-huvudet-garantin för hemlösa, som vardera gås igenom nedan.

Styrdokumenten syftade i första hand till att ge struktur och handledning till de i kommunen som tog beslut om och genomförde upphandlingar. Samtliga dokument hade ett huvudsakligt bidrag till fasthet även om skrivningar om att understödja flexibilitet inkluderats. Dokumenten innehöll vidare ett flertal formuleringar som var direkt från LOU och således bidrog till en känsla av ”hängslen och livrem”, det vill säga till ytterligare fasthet. Ett exempel var inkluderandet av rättsprinciperna i LOU:s portalparagraf.

Avtalets betydelse underströks i flera styrdokument. Anvisningarna till kommunens styrdokument föreskrev att: ”avtalet mellan utföraren och kommunen var det grundläggande styrdokumentet för verksamheten” (s. 20). Dokumentet gav också uppföljning inom socialtjänst särskild uppmärksamhet och betonades även i upphandlingen. Till exempel föreskrevs att nämnderna avseende missbruksvård särskilt skulle sträva efter att uppföljningskriterierna omfattade tydliga mål och delmål för vårdens innehåll och att den mall för driftsentreprenader som användes för äldreomsorg kunde användas som en utgångspunkt. Detta avspeglades i avtalet där detaljerade skrivningar om just mål för verksamheten skrevs in. Dessa mål följdes också upp, vilket kan ses som ett främjande av fasthet.

Avseende första steget, själva outsourcingbeslutet, stadgades i konkurrenspolicyn att samtlig offentlig verksamhet som inte bedömdes vara myndighetsutövning eller strategisk ledningsfunktion skulle outsourcas. Ett innehållsligt bidrag till fasthet. Här föreskrevs också att:

> ”Samtliga nämnder skall upprätta en plan för arbetet med konkurrens och valfrihet. Planen skall följas upp, uppdateras och utvecklas årligen i samband med verksamhetsplanen” (konkurrenspolicyn, s. 1).

För andra steget, framtagandet av FFU:et, reglerade styrdokumenten såväl delar av innehållet som föreslagen process, exempelvis kommunens arbete med förstudier. Upphandlingspolicyn föreskrev att UM skulle ”/…/ göra en analys av behov, leverantörsmarknad och produkter /…/” (s. 2). Som exempel på områden omnämndes att upphandlingar borde delas upp i olika områden för att motsvara UM:s behov och marknadens utbud, beakta val

kring upphandlingsform, ersättningsmodell och kommersiella villkor, samt särskild lagstiftning. På en övergripande nivå bidrog upphandlingspolicyn därmed till fasthet i styrningen av förstudier. Andra konkreta exempel på hur konkurrenspolicyn understödde fasthet var att det exempelvis stadgades att: ”Kommunen ska vid upphandling av verksamhet ta tillvara möjligheten att ta egna referenser på tidigare och befintliga leverantörer” (s. 3). I FFU:et fanns till exempel ska-kriterier där anbudsgivare dels anmodades uppfylla ett visst kreditomdöme, dels att en i ledningen hade minst ett års meriterande erfarenhet, bestyrkt med två oberoende referenser.

Även anvisningarna innehöll vidare ett flertal formuleringar med utgångspunkt i fasthet och flexibilitet, med huvudsakliga bidrag till fasthet. Inför outsourcingbeslutet föreskrevs att ett beslutsunderlag där de förväntade kostnaderna för entreprenaden skulle tas fram. Anvisningarna gav också generella riktlinjer för hur FFU skulle utformas. För förfrågningsunderlag föreskrevs att:

> ”Åtgärder som att renodla och standardisera FFU avseende form, innehåll, nivå på krav etcetera är betydelsefulla. /…/ FFU ska vara fullständigt, tydligt och innehålla alla de uppgifter som anbudsgivarna behöver för att lämna sitt anbud” (anvisningarna, s. 12).

Slutligen betonas vikten av att reglera bemanningen: ”det är viktigt att fastslå i avtalet vilken bemanning de åtagit sig [utföraren] att ha enligt anbudet” (anvisningarna, s. 15). Anvisningarna föreskrev också användandet av checklistor vid överlämnande av verksamheter. I upphandlingen reglerades bemanningen i FFU:et och checklistor användes i såväl upphandlings- som förnyelsefas.

Som nämndes ovan fanns också ett antal punkter som understödde flexibilitet. I konkurrenspolicyn föreskrevs exempelvis: ”Det är viktigt att det i kommunens avtal med entreprenören införs avtalsklausuler som medför att parterna arbetar gemensamt för att tidigt identifiera och lösa eventuella kvalitetsproblem och missförhållanden i den avtalade verksamheten” (s. 2). I samma dokument stadgades med fokus på flexibilitet:

> ”Kommunens ambition skall vara att ta tillvara verksamhetsupphandlingens potential att utveckla verksamheten. För att nå detta mål bör höga krav på

> verksamhetens kvalitet ta sig uttryck i funktionella termer snarare än i form av detaljrikedom i FFU" (konkurrenspolicyn, s. 3).

I upphandlingspolicyn framkom vidare ett främjande av flexibilitet som uttrycktes som ett behov av öppenhet för influenser från marknaden och övriga omvärlden och en betoning av ett tillfredsställande samarbete med utförarna. Anvisningarna reglerade även att FFU vid en ny upphandling måste revideras utifrån erfarenheter och behov och att tillse att ingen onödig information eller dokumentation krävdes av anbudsgivarna. Skrivningar syftande till att understödja flexibilitet och samarbete inkluderades i mindre utsträckning i FFU:et och kom istället att få en hög grad av detaljering som understödde fasthet.

Den andra institutionella regleringen som påverkade outsourcingbeslutet och styrningen under upphandlingsfasen var *nämndens verksamhetsplaner*, som bidrog ytterligare till fasthet. Den ettåriga verksamhetsplanen reglerade prioritering och inriktning för respektive verksamhetsår. Planen innehöll också en aktivitetsplan för outsourcing, formellt benämnd aktivitetsplan för upphandling och konkurrens. I beredningen av planen internt gav tjänstemän förslag på vilka verksamheter som föreslogs skulle konkurrensutsättas för första gången, nyupphandlas eller förlängas och förslagen fastställdes sedan i förvaltningsledningen. Efter dialog med roteln, kommunalrådets organisation, lades varje år i december fram ett förslag till nämnden som sedan tog ett beslut.

Aktivitetsplanen innefattade också en checklista för entreprenadupphandlingar som förvaltades av upphandlingsenheten på förvaltningen. Denna checklista innefattade samtliga steg under upphandlingsprocessen. Dock saknades specifika punkter kring förstudier eller marknadsundersökningar, kontakter med leverantörer, förhandling samt uppstartsmöten för entreprenaden. I tillägg fanns en treårig verksamhetsplan med en lägre detaljeringsgrad. Verksamhetsplanerna med tillhörande aktivitetsplaner var således centrala för att sätta såväl omfattning som inriktning på omfattningen av outsourcing inom förvaltningen.

Den tredje institutionella regleringen som påverkade outsourcingbeslutet och som understödde fasthet var den så kallade *tak-över-huvudet-garantin*. Denna hade tillkommit i slutet av 1990-talet och innebar att hemlösa och

utsatta personer med missbruksproblematik i kommunen alltid skulle kunna erbjudas en plats för natten. Förutom det undersökta boendet fanns också platser på andra boenden som härbärgen, akutboenden, stödboenden samt olika lägenhetslösningar. Antalet lågtröskelboenden som riktade sig mot målgruppen som boendet hade var dock endast tre till antalet. Chef 2 på Enheten för hemlösa bekräftade att: ”de platserna vi har behov av är på lågtröskelboende”. I tillägg hade enheten en målsättning att få ner antalet platser på härbärgen för att hjälpa utsatta till mer permanenta boendeformer vilket ytterligare ökade behovet av platser på lågtröskelboenden när brukare flyttades från härbärgen och akutboenden.

5.2.3 Politisk styrning

Flera tjänstemän på förvaltningen framhöll betydelsen av den politiska styrningen. Detta eftersom lokala politiker dels satte mål och inriktning på omfattningen av outsourcing i kommunen och tog det formella outsourcingbeslutet, dels påverkade utformningen av FFU:et och förutsättningarna för styrningen av outsourcingrelationen. Formellt reglerade delegationsordningen huruvida ett nämndbeslut eller inte var nödvändigt. Chef 2 menade att: ”ytterst handlar upphandlingar om politiska frågor det vill säga att verkställa det som politiken vill, alltså den politiska önskan som finns”.

Som beskrevs i kapitel fyra hade den politiska majoriteten fastställt att en viss andel av kommunens totala driftsbudget skulle konkurrensutsättas. Synpunkter på aktivitetsplanerna kom från roteln och ansvarig politiker om de ansåg att en tillräckligt stor andel inte uppnåtts. Tjänstemännen menade att politikerna de senaste åren blivit något mer pragmatiska och i större omfattning outsourcade verksamhet som de trodde skulle drivas bättre på entreprenad snarare än att målet i sig själv styrde. Chef 1 betonade emellertid att:

> ”Politiken styr mycket, men sen ska man definiera vad det är som de styr. För omfattningen av det som ska upphandlas har det varit en väldigt tydlig styrning tycker jag.”

Denne uttryckte vidare att förvaltningen fått påpekanden vid uppföljningar från kommunledningskontoret när målen inte hade uppnåtts. Avtalet med

den tidigare entreprenören hade förlängts maximalt vilket därmed krävde en ny upphandling. Att boendet upphandlades igen var ett politiskt ställningstagande, menade chef 3:

> ”Det var i första hand ett politiskt skäl där man ville att man skulle bedriva den här typen av verksamhet som entreprenad. Så frågan om vi skulle kunna göra det bättre själva gjordes nog inte. Sen var det nog ingen som hade jublat om vi hade tagit hem den eftersom det är en komplicerad verksamhet./…/ Jag tror att vi gick ut med en ny upphandling igen var slentrian eftersom det redan hade varit upphandlat. Jag tror inte att man tänkte att nu ska vi göra det här mycket bättre internt/…/ Det hade varit möjligt att ta tillbaka verksamheten i egen regi men det hade nog blivit dyrare. I den här upphandlingen pressade vi priset ganska rejält. Och jag är inte säker på att vi själva hade klarat av att driva det till det priset.”

Priset som bestämdes bidrog således också till att behålla verksamheten outsourcad, en minskning av flexibiliteten. I aktivitetsplanen för 2012 beslöt nämnden att en ny upphandling av boendet skulle genomföras. När FFU togs fram gavs kommunalrådet och roteln möjlighet att påverka innehållet, en möjlighet vilken också specificerades i anvisningarna. Tjänstemännen menade att politikerna ofta hade synpunkter och upphandlare 1 uttryckte att: ”Jag skulle nog inte säga att det är direkta order, om man säger så, men det är hintar om att det kanske borde regleras eller det här borde vi ha med”. Ansvarigt kommunalråd drev också igenom kvalitetsupphandlingar snarare än prisupphandlingar, det vill säga att ekonomiskt mest fördelaktiga anbud skulle tilldelas anbudet, vilket också blev fallet för upphandlingen. Kommunalrådet var också med och påverkade viktningen av kriterierna i FFU:et. Vidare bestämde denne även att kommunens egna lågtröskelboende skulle stå som förebild, till exempel gällande nivån för bemanningen. Att ett annat boende stått som förebild framkom också direkt av FFU:et. Förutsättningarna beskrevs som ”till stora delar likartade” (FFU:et, s. 16) trots att detta delvis ifrågasatts av upphandlarna. Upphandlare 2 menade att:

> ”Det fanns en väldigt tydlig politisk styrning i den här upphandlingen. Man var väldigt nöjd med ett av kommunens boenden i egen regi och ville ha något lik-

> nande. Arbetsnamnet på upphandlingen var till och med ”Kommunboendet två” till dess att allt var klart.”

Detta var ännu ett exempel på hur den politiska styrningen understödde fasthet och att ansvarigt kommunalråd utgick från krav i befintlig kommunal verksamhet. Inför tilldelningsbeslutet i nämnden gavs politikerna även möjlighet till påverkan men inga synpunkter inkom. I och med kommunens upphandlingspolicy hade nämndens ledamöter gjorts mer medvetna om vilka krav som kommunen skulle ställa på sina utförare, vilket lett till en ökad andel detaljfrågor på såväl FFU som tilldelningsbeslut. De frågor som lyfts fram berörde i första hand verksamhetsinnehåll, efterfrågan från brukarna och krav på ett mer omfattande innehåll i verksamheten snarare än bara att erbjuda tak över huvudet. Andra frågor som togs upp berörde målgruppen och hur deras behov av förändring på bästa sätt kunde tas tillvara, samt miljökrav. Detta bidrog ytterligare till fasthet där särskilda krav ibland behövde läggas till i FFU. Som helhet understödde den politiska styrningen fasthet, både som process och till innehåll.

5.2.4 FFU

I denna delstruktur ingick utformningen av FFU:et samt processen för utvärdering av anbud. Utgångspunkten var även här att understödja fasthet där det både fanns en etablerad process och där UM utgick från tidigare kunskap och erfarenheter och valde att på en hög detaljnivå reglera FFU:et.

Verksamheten som bedrevs av den förra entreprenören uppfattades av förvaltningen som blandad även om flera tjänstemän konstaterade att det var en svår verksamhet att bedriva. FFU:et fick en hög kravnivå och grad av detaljering, det vill säga ett fokus på att understödja fasthet.

Utvärderingskriterierna blev: innehåll i verksamheten (40 procent), personalbemanning (25 procent), trygghet och säkerhet (20 procent), samt personalkompetens (15 procent). Urval och viktning diskuterades fram mellan upphandlarna och verksamhetssekreteraren. Upphandlare 2 menade att:

> ”I det här fallet tyckte vi att det gick att göra mer på stället, alltså hur man jobbade med aktivt missbruk, alltså motiverande samtal, de metoderna var inte riktigt strukturerade och arbetssätten var inte så förankrade som vi hade önskat. Så det var egentligen en höjning av befintlig verksamhet. /…/ Personal-

> bemanning ser vi som en av de tyngsta faktorerna. Sen har vi ju sett att leverantörer tenderar att vilja dra in på tjänster för att kapa pengar och då är det ju ett bra styrmedel om vi säger att ni ska ha minst den här personalbemanningen. /…/ Trygghet och säkerhet var ju väldigt angeläget eftersom det hade varit så pass mycket störningar. /…/ Vad gäller personalkompetens ser vi ju väldigt gärna att de har erfarenhet och vet vad uppdraget är så att de har arbetat med den här klientgruppen förut, det är nästan det viktigaste."

Trygghet och säkerhet fick i FFU:et ett flertal detaljkrav, som till exempel en detaljerad arbetsbeskrivning för väktaren som skulle finnas nattetid och krav på veckovisa rumsgenomgångar och reglering av besökstider. Trots detta fanns ändå en intention till att få in förslag på idéer från anbudsgivarna, det vill säga en ansats till att understödja flexibilitet. Upphandlare 1 uttryckte:

> "För trygghet och säkerhet där hade vi ju ingen specifik lösning. Vi vill ju att potentiella anbudsgivare ska komma in med en bra lösning, annars hade vi ju skrivit att ni ska göra de här och de här åtgärderna, men vi hade inte det." /…/ Vi lade istället in en grundribba som fanns med som ett grundkrav för trygghet och säkerhet."

Priset som togs fram av chef 4 gavs också en utformning som bedömdes understödja en högre grad av flexibilitet än vad tidigare entreprenör hade haft. Denna hade erhållit en fast ersättning per månad där en viss beläggning krävdes. Dåvarande entreprenör blev emellertid vid ett tillfälle skyldig att återbetala en betydande summa så förvaltningen valde att göra om ersättningsmodellen till ett fast pris per boende, det vill säga en rörlig prismodell som kompletterades med en mindre fast subvention. Denna anpassning kan ses som en förändring som understödde flexibilitet. Priset utgick från kommunens egna boende även om upphandlarna bedömde det som lågt givet att boendet inte bedömdes ha samma gynnsamma förutsättningar. Chef 3 menade att prisförändringen ingick som en del av en förändrad verksamhet som emellertid också hade en ansats att understödja fasthet:

> "Vi är förhållandevis i början på upphandling av offentlig sektor, så vi vinner på att prova oss fram, att testa gränser och se, vad vi får för kvalitet och till vilket pris. Och då var det här en spännande del att försöka se [vad som hände]

> om vi minskar kostnaden. /…/ Så vi försökte att styra åt ett litet annat håll än vad de hade varit tidigare /…/ Vi ville ha en nystart med lite annorlunda inriktning."

Såväl på kommunens centrala upphandlingsenhet som på förvaltningen användes FFU som var relativt standardiserade. Upphandlarna utgick från tidigare använda FFU och bidrog därför till fasthet. Upphandlare 2 beskrev att:

> "När vi har hittat en modell för FFU som vi har varit nöjda med, så har vi nog jobbat rätt mycket efter samma modell i mångt och mycket. Vi strävar ju också efter att det ska var exakt samma struktur på det här. /…/ Oftast tar man ju en liknande upphandling eller en gammal upphandling som mall och så tittar man igenom. Behövs alla de här kraven eller? Och så jämför man även med andra upphandlingar och ser om man behöver lägga till krav som är generella som har med just verksamheten att göra."

Ofta lades ytterligare krav till och krav som funnit med togs i princip aldrig bort. Upphandlare 1 menade att:

> "En del krav kommer ju egentligen från vad våra egna verksamheter gör. Om vi vet att våra andra verksamheter har kontinuerlig kontakt med en läkarmottagning för hemlösa och de tycker att de får väldigt bra kontakt där, då sätter vi in det som krav i en annan upphandling."

Även de fackliga och entreprenörens personal instämde med denna bild och menade att använda FFU såg liknande ut. Affärsutvecklingschefen på entreprenören menade dock att utvärderingsmodellen kunde se olika ut.

Som beskrevs i kapitel 4.1.2 gavs UM möjlighet att välja mellan förenklat förfarande eller urvalsförfarande i upphandlingar av socialtjänst, där det sistnämnda gav viss ökad möjlighet att styra val av leverantör. Förvaltningen hade under alla år tillämpat förenklat förfarande och anbuden var i regel så få att de kunnat hanteras tillfredsställande menade upphandlare 1. Ingen diskussion om detta hölls emellertid i upphandlingen. Som nämndes i avsnitt 5.2.3 fanns också en politisk styrning mot kvalitetsupphandlingar med utvärdering av ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Förvaltningen valde i båda fallen att behålla det som tidigare använts, ett ytterligare främjande av

fasthet med ökad förutsägbarhet som följd såväl internt som mot anbudsgivare.

FFU:et innehöll vidare ett flertal skrivningar som redan reglerades av lagstiftning, ett ytterligare bidrag till fasthet. Till exempel föreskrevs att entreprenören ansvarade för att ”gällande lagar, författningar, kollektivavtal och kollektivavtalsliknande förhållanden skulle iakttas och att skatter och sociala avgifter inlevereras” (FFU:et, s. 33). Orsaken enligt upphandlare 2 var:

> ”Vi vill ha både hängslen och livrem. Hellre att ta med för mycket än att inte ta med alls. Om vi inte har med det i avtalet minskar våra förutsättningar att kunna ställa leverantören till svars om denne bryter mot lagar och regler.”

Upphandlare 2 menade vidare att förvaltningen utformade FFU där de själva föreskrev snarare än lät entreprenören själv komma med förslag och lösningar, ett främjande av fasthet:

> ”Jag tycker att vi styr leverantörerna väldigt mycket/…/ Det är vår verksamhet och den bedrivs på uppdrag av politiken. Inriktningen är fastslagen och klar. /…/ Det här och det här och det här är ramarna. Sen så försöker vi ju ändå att ge viss frihet inom de ramarna men ramarna är det politiska uppdraget och det uppdrag som förvaltningsledningen har gett. /…/ Sen är det den här jättesvåra balansen mellan att man ställer tydliga krav att det här och det här och det här måste göras utan att man i det fallet har målat in anbudsgivaren i ett hörn så att de inte har någon som helst frihet. Den balansen tycker jag är jättesvår.”

Även fackförbunden föredrog detaljreglerade FFU och föreslog ytterligare krav i upphandlingen, till exempel krav på kollektivavtal, som emellertid avslogs.

Ska-kriterier fanns i fem kategorier: generella ska-kriterier, som till exempel att anbudet skulle läggas på driften av hela verksamheten; administrativa ska-kriterier som till exempel att anbudet skulle lämnas in i ett förseglat neutralt kuvert; processuella ska-kriterier som till exempel att en anbudsgivare kunde begära skriftlig komplettering eller förtydligande av FFU:et via systemet; krav på utföraren till exempel krav på ekonomisk stabilitet, samt slutligen krav på tjänstens utförande. Kraven på ekonomisk stabilitet var något som särskilt betonades som viktiga av såväl chef 4, chef

3 och upphandlarna för att i största möjliga mån skydda brukarna från olämpliga leverantörer. Förutom att tydligt definiera ramarna valde upphandlarna även att tillämpa detaljerade ska-kriterier: Upphandlare 2 fortsatte:

> ”Eftersom det nästan alltid har varit en verksamhet som vi själva har drivit någon gång så blir det ju så att man har en bild och en uppfattning om: Det här är viktigt! Det är viktigt med personalens utbildning, det är viktigt med verksamhetsledarens erfarenhet och utbildning. Det är viktigt med miljömässiga livsmedel. /…/Om verksamhetsledaren ska ha arbetat minst två år /…/ om personalen ska ha si och sån utbildning, om man ska erbjuda terapi eller behandling i den eller den omfattningen. Det är ju egentligen rätt svårfångat ett institutionsliv men vi blir väldigt detaljerade i de krav som vi säger när vi talar om att det här ska ni göra, det här ska ni göra, och det här ska ni göra. /…/ Vi har ju till och med krav på att 25 procent av livsmedlen ska vara ekologiska. Alltså det är verkligen en detaljnivå. De ska komma in med CV på alla ny personal, de ska ha 32,3 tjänster. Det är också en sådan LOU-grund som vi inte kan rucka på och som måste vara med i avtalet eftersom det är en kvalitetsupphandling.”

Orsakerna till detta var flera. Dels ville upphandlarna minimera tolkningsmöjligheter som skulle kunna öka risken för överklaganden av tilldelningsbeslutet, dels möjliggöra uppföljningar under entreprenaden, samt att samtliga krav fanns specificerade vid eventuella skadeståndsanspråk, viten eller krav på rättelse. Slutligen var det av högsta vikt att underlätta för anbudsgivare att komma in med anbud. Även regionchef 1 delade i stor utsträckning denna syn vilket därmed bidrog till att sanktionera fastheten:

> ”Det är viktigt att det är tydligt vad som gäller – vi kan ju inte gå in i en upphandling där vi känner osäkerhet kring hur det ser ut kring vissa saker.”

Den höga detaljeringsgraden till trots föranledde ska-kraven diskussioner hos entreprenören huruvida de skulle kunna uppfyllas eller inte och att de inte alltid uppfattades som entydiga. I sådana lägen fanns bara jakande svar eftersom hela anbudet annars skulle falla – en minskad flexibilitet.

Utvärderingen av anbud gjordes i fyra större steg, även det enligt en modell som tillämpades på samtliga upphandlingar. Upphandlarna ansva-

rade för och genomförde de första tre stegen. Först kontrollerades att anbudsgivare bifogat de handlingar som begärts i FFU:et samt att anbudet inkommit i tid. Därefter prövades finansiell och ekonomisk ställning och att anbudsgivaren fullgjort sina åtaganden avseende skatter och avgifter samt inte var på obestånd enligt 10 kap. 2 § LOU. Sedan undersöktes att anbudsgivaren uppfyllde de specificerade ska-kraven. Sist gjordes en prövning av anbudsgivarens förmåga och erfarenheter inom verksamhetsområdet utifrån kravspecifikationen, det vill säga tilldelningskriterierna. Tydlighet, det vill säga att understödja fasthet i utvärderingen, sågs som både en styrka och en utmaning av upphandlare 2:

> ”Ju mer objektivt och transparent det blir, det vill säga att erbjuder ni det här så får ni det här betyget, desto bättre är det för anbudsgivaren. Då vet de vilka förutsättningar som gäller men det blir också mycket fyrkantigare.”

Chef 4 menade att det även låg prestige i att specificera FFU så att en eventuell överklagan skulle ha små chanser att lyckas:

> ”Det är ju dels strukturen /…/ att man tvingas tänka igenom varenda liten formulering i FFU och avtal och bedömningen. Framförallt är det ju att tilldela beslut som vi ser inte är överklagningsbart. /…/ Mest är det att det blir turbulens då man meddelar tilldelningsbeslut. /…/ Och så är det naturligtvis lite prestige också. Man vill ju göra ett så pass bra jobb så att en överklagan inte ska vara möjligt att få igenom.”

5.2.5 Uppstartsmöten

Interaktionen mellan parterna under upphandlingsfasen skedde i första hand på uppstartsmöten (fyra i detta fall). På dessa användes checklistor hos såväl förvaltning som tillträdande entreprenör, ett bidrag till fasthet. De områden som behandlades var exempelvis: personal, IT/telefoni, inventarier, dokumentation samt avtal som användes i verksamheten. Det vill säga att praktiskt lösa övertagandet snarare än att ta tillvara på erfarenheter och diskutera utvecklingsmöjligheter. På mötena informerade förvaltningen emellertid om planerade ombyggnationer av byggnaden i form av ett tillagningskök, renoverade tvättstugor samt en reception för den väktare som fanns med som ett särskilt ska-krav i FFU:et. Dessa skulle vara klara till

sommaren 2013. Under mötena var det kommunen som höll i taktpinnen. Chef 3 menade att:

> ”Vi träffar dem och går igenom avtalet. Det är klart att de redan accepterat avtalet och de kommersiella villkoren i FFU:et men det är alltid bra att gå igenom att de har förstått att det här är det ni ska göra.”

5.3 Social styrstruktur

Social styrstruktur innefattade informell styrning av outsourcingrelationen. Som beskrevs i avsnittet om institutionell styrstruktur begränsade LOU dock parternas möjlighet till interaktion. Även teknisk styrstruktur påverkade genom att systemet begränsade parternas möjlighet att träffas och utbyta information. Dessa till trots fanns möjligheter till interaktion och byggande av en informell relation före det att upphandlingen formellt inleddes. Detta kunde till exempel också skett efter tilldelningsbeslutet då en förhandling var tillåten och på uppstartsmöten. Inget av detta gjordes vilket ledde till låg flexibilitet under upphandlingsfasen.

5.3.1 Normer och värderingar

Marknaden för stödboenden dominerades av ett fåtal riskkapitalägda bolag där det även fanns en större ideell aktör. Marknadens utseende och aktörer spelade emellertid en relativt begränsad roll för outsourcingbeslutet enligt chef 2: ”Vi har lika goda förutsättningar att bedriva verksamheter i egen regi till en likvärdig kvalitet så om marknaden fungerar har relativt liten betydelse för oss.” Förvaltningen upplevde sig således vara relativt oberoende av marknaden.

Betydelsen av oberoende uttrycktes också i synen på leverantörer. Samtliga intervjuade på förvaltningen framhöll att oberoende och neutralitet var centrala för att säkerställa konkurrensneutralitet som minimerade risken för överklaganden och klander från leverantörer. Chef 3 menade att normen var armlängds avstånd till potentiella anbudsgivare:

> ”Vi försöker hålla ganska hård rågång mellan oss och leverantörerna. Det är lätt att bli förälskad i ett bolag och tycka att deras idé är väldigt bra /…/ Vi

> försöker istället hålla oss ajour genom att läsa material och gå på kurser" /…/ Vi försöker att ha ett rejält avstånd mellan oss och alla företag för att inte riskera att få kritik från andra företag eftersom man bevakar varandra i den här branschen. /…/ Jag vill inte ha någonting med företagen att göra för att slippa att dra på oss onödig kritik. Om vi skulle ha för nära relation till något företag skulle det kunna innebära katastrofala följder. /…/ Man blir strategisk partner när avtalet är tecknat."

Denna syn delades även av chef 2 som menade att relationen till samtliga aktörer på marknaden var strikt affärsmässig och denne träffade dem inte annat än vid formella möten:

> "Jag ser inget värde av informella kontakter. Vi har kunskap om marknaden som uppdateras kontinuerligt genom de upphandlingar som vi gör. Det finns dessutom en risk med informella kontakter genom att affärsprofessionalismen skulle kunna urgröpas och att förtroendet och oberoendet skulle kunna ifrågasättas av marknaden."

Även tjänstemän på lägre nivå uttryckte liknande ståndpunkter, men utifrån ett ansvarsperspektiv. Verksamhetssekreteraren menade att ansvaret för kontakten med marknaden låg på upphandlarna: "Jag tar aldrig in några synpunkter från leverantörerna inför en upphandling och jag tycker inte att det ingår i mitt uppdrag att ta reda på vad alla tilltänkta anbudsgivare tycker." Upphandlarna å sin sida menade att ansvaret för omvärldsbevakning i första hand låg på just socialtjänstavdelningen som hade löpande kontakt med entreprenörerna och ansvarade för uppföljningar.

Både lägre tjänstemän och samtliga chefer i förvaltningsledningen svarade samtliga jakande på frågan om de litade på motparten, men ofta framkom vissa förbehåll som uttryckte en viss vaksamhet. Chef 3 svarade:

> "Ja, det gör vi absolut till största delen, men vi är inte dummare att vi förstår att de kan ha flera uppdrag. De har ett uppdrag att driva så bra verksamhet som möjligt för de pengarna de får, men de har också ett uppdrag att också tjäna en slant."

Denna vaksamhet fanns också hos upphandlarna där normen var att ha omfattande FFU (som beskrevs i avsnitt 5.2.4) som skydd mot eventualiteter under verksamhetsfasen. Upphandlare 2 menade att:

> ”Det blir oerhört mycket ska-krav men som jag ser det så hellre ett ska-krav för mycket än ett för lite, för ett för lite kan bli riktigt bekymmersamt. Risken i det fallet är att vi inte kan reglera det sen, att det är stängt. Då säger de ’haha, det sa ni inte från början’. Inte för att jag vet om det har hänt peppar, peppar, men det kan hända någon gång och då står vi där.”

Även en av de fackliga uttryckte viss vaksamhet gentemot privata utförare och att det var viktigt med en hög detaljnivå i FFU och med noggrann uppföljning av ställda krav. Förtroende förtjänades dessutom genom att entreprenörer uppfyllde avtalet:

> ”Det är mycket en fråga om bemanning, bemanning och samarbete och sedan den centrala frågan: håller de vad de lovar?”

Förtroendet för ideella aktörer uttrycktes som mer förtroendefull av såväl flera på förvaltningen liksom den intervjuade på ett av fackförbunden. Benämningen av motparten skiljde sig också delvis åt mellan privata och ideella utförare. För privat sektor var entreprenören, leverantören eller utföraren det vanligaste, medan exempelvis chef 2 benämnde ideell verksamhet som ”partnerskap”. Med ideell sektor hade förvaltningen dessutom en löpande informell dialog där samtal fördes kring andra aktiviteter. Som exempel togs en verksamhet med stödinsatser för utsatta människor: ”En sådan dialog skulle en vinstdrivande organisation aldrig vara intresserad av”, menade chef 2. I de fall där en ideell aktör också bedrev affärsmässig verksamhet var denne emellertid tydlig med att: ”relationen med dem behandlas affärsmässigt när det är affärsmässigt och vi blandar inte ihop rollerna”.

Entreprenörens anställda upplevde det som att UM i stor utsträckning litade på dem och menade att de i sin tur också litade på dem. Affärsutvecklingschefen besvarade frågan om denne litade på UM:

> ”Ja, det tycker jag att man får säga ändå. Alltså, jag tycker att det är ganska tydligt vad de vill. De vill ha en bra tjänst till ett bra pris och de vill att det ska

> fungera. /…/ Jag tror nog att de litar på oss i betydelsen att de vet var de har oss, alltså att de litar på att vi är långsiktiga /…/ På lokal nivå, det är där vi gör ett bra jobb och det är därifrån förtroendet baserats."

Till skillnad från kommunens tjänstemän önskade entreprenörens personal en närmare relation. Båda regioncheferna menade att relationen till kommuner och tjänstemän varierade betydligt och också såg olika ut på olika nivåer hos UM. Regionchef 1 uttryckte att "goda relationer hjälper ju oss mycket, men sen är det alltid en gränsdragning kring hur mycket de får lyssna på en utförare och inte". Affärsutvecklingschefen menade emellertid att utvecklingen särskilt efter den så kallade Caremaaffären gått i en riktning där kommuner tagit större avstånd och att detta uppfattades som problematiskt:

> "Sen har det i vissa fall gått för långt tycker jag. Vissa kommuner vill gärna ha leverantörerna på armlängds avstånd och det är bra, men du behöver inte ha dem på så långt avstånd att man måste ropa till varandra."

Konsekvensen av dessa normer och värderingar blev att interaktionen mellan parterna före upphandlingen var obefintlig. Andra förvaltningar inom kommunen som exempelvis äldreförvaltningen hade så kallade branschråd, men socialförvaltningen saknade detta. Chefen på kommunens centrala upphandlingsenhet menade att det skulle vara önskvärt att kunna lägga än mer tid på omvärldsbevakning och att träffa leverantörer, såväl nuvarande som befintliga. Detta behov framkom inte på förvaltningen. Upphandlare 1 hade vid enstaka tillfällen varit på möten med branschfolk men den typen av dialog var ytterst ovanlig.

Entreprenörens personal instämde med denna bild. Framförallt menade de att det skett en förändring de sista tio åren där kommuners arbete med upphandlingar professionaliserats betydligt, något som uppfattades som positivt. Emellertid menade de att det tidigare fanns en högre grad av informell dialog men som särskilt efter Caremaaffären försvagats.

Dialog i samband med möjliga förhandlingar utnyttjades inte heller i upphandlingen, trots att förfarandet tillät detta. Att ingen förhandling skulle hållas skrevs ut explicit i FFU:et. Upphandlare 2 menade att:

> ”I praktiken uppfattar vi det som att vi inte har någon möjlighet att förhandla anbudet alls. Det vinnande anbudets nivåer är de som gäller /…/ De behöver ju stå fast vid sitt anbud och vi behöver stå fast vid de krav vi har ställt, annars är det ju risk att man ändrar hela upphandlingen.”

Denna syn delades helt av entreprenörens personal som inte såg något syfte med att förhandla anbudet. Som beskrevs i avsnitt 5.2.5 användes inte heller uppstartsmöten för att bygga den informella relationen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att social styrstruktur gav uttryck för armlängds avstånd mellan parterna där informella kontakter värderades lågt av kommunen och där ”hängslen och livrem” i FFU:et skulle skydda mot framtida eventualiteter. Styrstrukturen kunde därmed inte bidra till flexibilitet.

5.4 Sammanfattning av styrningen under upphandlingsfasen

I denna fas styrde förvaltningen som den ”korrekta kravställaren” där institutionell styrstruktur fick stor påverkan på styrningen av outsourcingrelationen. Eftersom parterna inte hade något ekonomiskt utbyte i denna fas var det endast de tre övriga styrstrukturerna som bidrog till styrningen.

Institutionell styrstruktur understödde fasthet där samtliga fem delstrukturer fokuserade på struktur, krav, förutsägbarhet och likabehandling, men med mindre bidrag till flexibilitet. Lagar och förordningar, i första hand LOU, MBL och LAS var centrala genom att för ett flertal områden exempelvis säkerställa likabehandling. Förutom att begränsa val av anbudsgivare begränsades också interaktion och kommunikation mellan parterna, samt gav de fackliga organisationerna visst inflytande. Centralt var att FFU:et enligt LOU inte fick ändras efter annonsering. Även andra institutionella regleringar, som exempelvis kommunens centrala styrdokument för upphandlingar understödde fasthet. Även nämndens ett- och treåriga verksamhetsplaner bidrog till ökad fasthet och påverkade förvaltningens arbete med upphandling och konkurrensutsättning. Tak-över-huvudet-garantin som funnits i kommunen under cirka tjugo år främjade ytterligare fasthet. Den politiska styrningen var betydande vad gäller omfattning och var grun-

den för outsourcingbeslutet, men påverkade också upphandlingens innehåll. Ansvarig politiker och dess organisation, roteln, bestämde exempelvis att kommunens egna lågtröskelboende skulle stå som förebild och att det skulle vara en kvalitetsupphandling. FFU:et fick en hög grad av detaljering där vissa delar reglerades med både hängslen och livrem. Upphandlarna utgick från äldre FFU och anpassade dessa till upphandlingen. Ytterligare krav lyftes in medan befintliga krav sällan togs bort. Hög grad av detaljering förordades även av de fackliga och entreprenören för att minimera eventuella tvetydigheter. Uppstartsmöten var den huvudsakliga fysiska interaktionen mellan parterna, där båda använde checklistor för att säkerställa övertagandet av exempelvis avtal, IT och personal.

Även teknisk styrstruktur understödde fasthet och innehöll två delstrukturer. Den första utgjordes av två förstudier som bland annat innehöll platsbesök, dels på boendena, dels på kommunens egna lågtröskelboende som fick stå som förebild för upphandlingens krav. Platsbesöket på boendena gjorde upphandlarna uppmärksamma på omfattande problem med trygghet och säkerhet som funnits på och omkring dessa, vilket föranledde att detta område kom att tryckas på i FFU:et. Den andra delstrukturen var det upphandlingsstöd som kommunen använde. För upphandlingen användes systemet, i första hand för frågor och svar för att säkerställa transparens och likabehandling av anbudsgivare.

Social styrstruktur blev därför starkt påverkad av institutionell och teknisk styrstruktur vilket ledde till att denna som helhet förblev outvecklad. Detta bidrog till en avsaknad av flexibilitet. Trycket från institutionell och teknisk styrstruktur gjorde att parterna i princip inte utvecklade några informella relationer eller kommunikationsvägar och att de möjligheter till samverkan och förhandling som tilläts före, under och på uppstartsmöten inte utnyttjades. Viss vaksamhet förelåg också gentemot entreprenören som kommersiell aktör.

Som helhet bidrog både institutionell och teknisk styrstrukturer till fasthet i upphandlingsfasen och kom också att påverka den sociala styrstrukturen. Skrivningar som fanns i centrala styrdokument, som kunde ha bidragit till ökad flexibilitet, togs endast i mindre utsträckning hänsyn till i FFU:et.

Figur 5.1. Sammanfattning av styrningen och bidragen till fasthet och flexibilitet under upphandlingsfasen

Ekonomisk	Institutionell	Social	Teknisk
	Lagar och förordningar • Omfattande reglering från lagstiftning och praxis **Andra institutionella regleringar** • Styrdokument, verksamhetsplaner, tak-över-huvudet-garantin **Politisk styrning** • styrde omfattning och outsourcing-beslut • krav och synpunkter på FFU • beslutade FFU och tilldelningsbeslut **FFU** • hög detaljnivå **Uppstartsmöten** • Checklistor	**Normer och värderingar** • "spelade ingen roll hur marknaden såg ut" • armlängds avstånd • viss misstro och vaksamhet mot kommersiella aktörer • "inget värde i informella kontakter" vs "så långt att man måste ropa till varandra" • "hängslen och livrem" avseende FFU	**Förstudier** • två stycken med syfte att förstå verksamheten **Upphandlings-stöd** • hanterade frågor och svar • säkerställde transparens och lika-behandling
	Fasthet dominerar	**Hämmad flexibilitet**	**Fasthet dominerar**

Dominans av bidrag till fasthet med hämmad flexibilitet

Kapitel 6

Verksamhetsfasen del I
– den krävande beställaren –

Verksamhetsfasen har delats upp i två delfaser där den första sträcker sig från tillträdet i mars 2013 till augusti 2014 när styrningen ändrades, bland annat till följd av ändrade förutsättningar efter vattenskador på boendet. Den andra fasen sträcker sig till och med entreprenadens slut i mars 2015.

Under den första delfasen var förvaltningen i mångt och mycket den ”krävande beställaren” som tillsåg att entreprenören uppfyllde avtalet/FFU:et/anbudet även om vissa ändringar förhandlades fram. Styrstrukturerna var påverkade av upphandlingsfasens och understödde fasthet, även om vissa styr- och delstrukturer kom att bidra till flexibilitet. Social styrstruktur var influerad av upphandlingsfasens normer och värderingar och fortsatte vara mestadels outvecklad.

Styrningen mellan placerande enhet och entreprenören såg delvis annorlunda ut. Styrstrukturerna bidrog till fasthet men understödde också flexibilitet, främst från teknisk styrstruktur. Sammanfattningen av styrstrukturerna har delats upp i två separata avsnitt för respektive hierarkisk nivå.

6.1 Institutionell styrstruktur

Institutionell styrstruktur fortsatte påverka styrningen och understödde i första hand fasthet. Delstrukturerna i denna fas var: lagar och förordningar, entreprenadavtal samt andra institutionella regleringar.

6.1.1 Lagar och förordningar

Lagstiftning, praxis och andra regleringar, inte bara upphandlingsrelaterade, hade en fortsatt stark påverkan på styrningen och bidrog till en hög grad av fasthet, men där LOU också gav förutsättningar till viss flexibilitet.

I SoL regleras att socialnämnden ska tillhandahålla stöd, planering och insatser för missbrukare och andra utsatta grupper i samhället. I 2 kap. 1 § SoL regleras att: ”Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.”. I anvisningarna reglerades också explicit att ”kommunen bär det yttersta ansvaret för all verksamhet som finansieras med kommunala skattemedel” (s. 20). Avtalet stipulerade även att placerande enhet hade det yttersta vårdansvaret under entreprenaden. Detta innebar att kommunen oavsett avtalet och anbudet ändå var ytterst ansvarig.

Även regleringar och tillsyn från andra myndigheter, exempelvis Socialstyrelsen och IVO, påverkade styrningen. I FFU:et ställdes exempelvis krav att Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd kring ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9) skulle vara uppfyllda. Regionchef 2 menade att:

> ”Vi är ju väldigt lag- och regelstyrda, främst, genom våra myndigheter som vi granskas av, Socialstyrelsen och IVO, så oavsett om kommunen gör en tillsyn eller inte har vi väldigt höga krav på oss. Kommunens krav överstiger ju aldrig IVO:s krav egentligen. Sedan kan det vara viss statistik som kommunen vill ha, men som inte IVO behöver, men rent kvalitetsmässigt måste vi ändå göra det vi ska, för att vi ska kunna ha våra tillstånd kvar från IVO och Socialstyrelsen.”

Lagstiftning och regleringarna som beskrevs ovan syftade till att understödja fasthet, men det fanns även andra exempel på bidrag till flexibilitet. Förändrad lagstiftning kring målgruppen var en viktig orsak till ett behov av att göra förändringar i verksamheten. Regionchef 1 menade att:

> ”Vi jobbar ju med människor med olika typer av behov och de behoven förändras ju ibland. /…/ Det kan bli en lagändring kring den målgruppen som att man inte ska ha den typen av boende och det betyder att vi måste kunna göra en ändring i inriktningen i vår entreprenad. Saker och ting kan ju ändras under

> de fyra, sex, åtta åren vi bedriver det här och därav behöver det finnas en viss flexibilitet."

Som beskrevs i avsnitt 4.1.3 gäller att FFU inte får ändras efter annonsering. Givet att vissa förutsättningar i LOU är uppfyllda tillåts UM emellertid göra en direktupphandling eller tillämpa förhandlat förfarande utan föregående annonsering, vilket regleras i 4 kap. LOU. Vid direktupphandling krävs inget skriftligt FFU och UM tillåts förhandla direkt med en eller flera leverantörer och därefter anta ett anbud (Sundstrand, 2010, s. 118). Direktupphandlingar tilläts för 2012–2013 om upphandlingen understeg 286 631 kronor, förutsättningarna i 4 kap. 5–9§§ LOU var uppfyllda, eller om det fanns synnerliga skäl. Med synnerliga skäl avses till exempel synnerlig brådska som orsakats av omständigheter utanför UM:s kontroll (Sundstrand, 2010, s. 119). Detta till trots gäller generalklausulen i LOU, vilket bör tolkas som att flera anbud bör tas in (Sundstrand, 2010, s. 118). Förhandlat förfarande utan föregående annonsering kan endast genomföras i de fall som specificeras i 4 kap. 5–9 §§ LOU. 4 kap. 8 § 1 st. LOU stipulerar att:

> ”En upphandlande myndighet får använda förhandlat förfarande utan föregående annonsering om
>
> 1. det gäller kompletterande byggentreprenader eller tjänster som inte ingår i det ursprungliga projektet eller det ursprungliga kontraktet, om kompletteringarna på grund av oförutsedda omständigheter krävs för att kontraktet ska kunna fullgöras, och under förutsättning att de ska utföras av den ursprungliga leverantören."

Givet vissa omständigheter och förutsättningar understödde LOU således viss flexibilitet där UM kunde direktupphandla eller tillämpa förhandlat förfarande utan föregående annonsering.

6.1.2 Entreprenadavtal

Avtalet innehöll regleringar som syftade till att möjliggöra ändringar, ett främjande av flexibilitet:

> ”Part får påkalla omförhandling av bestämmelse i upprättat kontrakt om ändrade förhållanden gör att bestämmelsen väsentligt motverkar de förutsättningar som detta entreprenadavtal bygger på” (s. 15).

I FFU:et reglerades också att kommunens hyra sannolikt skulle höjas och kommunen förbehöll sig därmed rätten att kunna ändra vårddygnspriser och subvention, som på totalen emellertid skulle vara intäktsneutral för entreprenören. Trots den lagstiftning som beskrevs i avsnitt 5.2.1 utgick båda parter ifrån att ändringar var möjliga utifrån 4 kap. LOU och klausuler i avtalet. Upphandlare 2 menade att:

> ”Det är ju svårt att skriva ett avtal som täcker allt som kan ske under en kanske fyraårsperiod. /…/ Under avtalstiden förekommer det att förutsättningarna har ändrats och därför kan man gemensamt komma överens om lite justerade villkor. Till exempel säger de att vi har 80 procents beläggning och vill dra ner med en personal skulle vi normalt sett inte säga någonting. Det är ju precis samma sak som vi själva skulle ha gjort om vi hade haft verksamheten.”

Även om båda parter betonade vikten av flexibilitet var det centralt att större ändringar reglerades i ett tilläggsavtal, ett främjande av fasthet. Mindre ändringar, som exempelvis boskolans schema eller byte av verksamhetsledare godkändes emellertid utan att regleras i nytt avtal. I avtalet stadgades emellertid att: ”ändringar och tillägg till avtalet kan endast göras genom skriftlig handling undertecknad av kommunen och entreprenören” (s. 14). Alltså understöddes viss flexibilitet genom att också tillåta andra dokumenttyper.

6.1.3 Andra institutionella regleringar

Centrala styrdokument reglerade styrningen och understödde såväl fasthet som flexibilitet. Fasthet kom dock att prioriteras. Denna understöddes av kraven på uppföljning och att avtalet skulle respekteras, medan flexibilitet understöddes av kraven på samverkan mellan parterna. Dessutom gjorde kommunens revisorer uppföljningar som påverkade förvaltningens kravbild, vilket också reglerades i avtalet.

Upphandlingspolicyn föreskrev nämnders ansvar för aktiv avtalsförvaltning och betonade betydelsen av avtalet:

> ”Den som ansvarar för en upphandling ska också tillse att en aktiv avtalsförvaltning planeras och genomförs. I aktiv avtalsförvaltning ingår att följa upp hur kommunen respektive leverantören fullgör sina respektive delar av avtalet samt hur affärsrelationen kan utvecklas. I avtalsförvaltning ingår att följa upp och vidta åtgärder för att upprätthålla lojalitet mot det tecknade avtalet” (s. 1).

Vidare föreskrevs att UM skulle följa upp utförarna, återigen med ”hängslen och livrem”, till exempel kontrollera inbetalning av skatter och sociala avgifter. Även kommunens revisorer bidrog till ytterligare betoning av fasthet. Chef 1 menade att:

> ”Vi har just fått påpekande i revisionsrapporterna att vi ska behandla vår egen regi och upphandlad verksamhet på ett mer likartat sätt. /…/ Sen har man också sagt att nämnden i stort ska jobba för en tydligare resultatuppföljning.”

Även kommunens riktlinjer om mutor och representation understödde fasthet. Till exempel föreskrevs att tjänstemän ej skulle låta sig bjudas på måltider av en leverantör eller entreprenör om det inte hade: ”ett naturligt samband med arbetet och är av typen arbetslunch eller liknande” (upphandlingspolicyn, s. 5).

Styrdokumenten föreskrev också vikten av samarbete och flexibilitet. I konkurrenspolicyn reglerades kommunens samarbete med leverantörer med syftet att skapa en flexibel verksamhet för att möjliggöra utveckling och uppföljning av verksamheten:

> ”Upphandling i konkurrens och valfrihetssystem syftar bl.a. till att utveckla kvaliteten i verksamheterna. Vid allt arbete med konkurrens och valfrihet ska samarbetet med entreprenörer och utförare vara i fokus för att utveckla och följa upp den aktuella verksamheten” (s. 2).

Även om styrdokumenten också hade skrivningar som kunnat understödja flexibilitet fick dessa begränsad inverkan på styrningen av outsourcingrelationen.

6.2 Ekonomisk styrstruktur

Ekonomisk styrstruktur fick i denna fas stort avtryck på styrningen, eftersom båda parter dels betonade vikten av avtalet, dels att innehållet i stor utsträckning understödde fasthet. Trots detta förhandlade parterna fram ett antal större ändringar i avtalet. Två delstrukturer påverkade styrningen: avtal/FFU/anbud samt uppdrag mellan placerande myndighet och entreprenören.

6.2.1 Avtal/FFU/anbud

Avtalet ingicks i februari 2013 och omfattade sammanlagt 19 sidor. Båda parter, på samtliga nivåer, beskrev avtalet, FFU:et och anbudet som mycket centrala för styrningen av relationen. Platschef 1 på boendet menade att:

> ”Det är klart att vi måste följa avtalet. Står det att vi ska vara åtta personer här mellan 15.00 och 16.00, då ska det vara åtta personer, annars har vi ett avtalsbrott, en avvikelse. Det är ingen katastrof om det händer en gång i halvåret eller var tredje månad, då skriver man en avvikelse och skickar det till förvaltningen och berättar att detta har hänt.”

Denne menade vidare att det detaljerade avtalet dessutom medförde en detaljfixering där fokus blev att uppfylla avtalet till punkt och pricka:

> ”Anställda upplever lätt att man måste hitta rätt med kommatecken i genomförandeplanen, att det blir det viktiga, innan man faktiskt kan göra de saker som hjälper de boende att genomföra det som är syftet med det som står i genomförandeplanerna.”

Regionchef 1 betonade också betydelsen och beskrev att denne ofta gick tillbaka till såväl FFU och anbud när någonting inträffat:

> ”Det är egentligen bara att man dubbelläser mycket, för när vi sitter med vår beställare och en situation uppkommit så går vi ju ändå alltid tillbaka till FFU:et. Det är ju det som är vår bibel i verksamheten, det är FFU:et och det är anbudet som vi har skickat in och avtalet. /…/Jag skulle vilja säga att paragraferna blir viktiga om vi kommer till det läget att det uppstår en konflikt. Innan dess kan vi ju säkert hantera och diskutera.”

Denne framhöll också att avtalet generellt och ansvarfördelningen specifikt var centrala att reglera eftersom det inte gick att förlita sig på muntliga överenskommelser utifrån personliga relationer på grund av riskerna som då kunde uppstå kring gjorda överenskommelser. Entreprenören höll också utbildningar för sin personal för att säkerställa att de var införstådda med åtagandena i anbud och avtal. Affärsutvecklingschefen konstaterade att: ”Det är väldigt sällan att de kommer med avtalet, för avtalet uppfyller vi ju alltid och gör vi inte det då räcker det ju att de harklar sig så gör vi det.”

Som beskrevs i kapitel fem fick FFU:et och avtalet en hög grad av detaljering och understödde därmed fasthet:

> ”Entreprenören ska under hela entreprenadtiden uppfylla samtliga krav som finns i det FFU som är en grund för upphandlingen och som utlovats i entreprenörens anbud, oavsett om dessa finns reglerade i detta entreprenadavtal eller inte” (avtalet, s. 18).

Regleringen av kvalitetskriterierna som legat till grund för tilldelningsbeslutet understödde fasthet där entreprenören tvingades garantera vissa åtaganden. För verksamhetsinnehåll, det tyngsta kriteriet, föreskrevs exempelvis i FFU:et att: ”Anbudsgivaren ska redogöra för vilka metoder/arbetssätt som *garanterat* [författarens kursivering] kommer att användas i stödboendet respektive referensboendet” (s. 41). Detsamma gällde bemanningen där 32,2 heltidstjänster skulle gälla hela entreprenaden oavsett beläggningsnivå, vilket skulle framgå av ett täthetsschema.

Även för trygghet och säkerhet föreskrevs på detaljnivå att entreprenören skulle garantera en säker miljö på och omkring boendet, bland annat genom krav på väktare nattetid, obligatoriska rumsgenomgångar minst en gång i veckan, reglerade besökstider, förbud mot motorfordon samt daglig dokumenterad närvaro av brukarna.

Avtalet reglerade även materiella tillgångar som inventarier, tillgång till fast telefoni och dator för de boende, larm och till och med städningens omfattning. Även förvaring av klientdokumentation och övrig verksamhetsinformation samt lokal reglerades. Samtliga dessa krav främjade fasthet. Fastigheten som uppläts av kommunen var ett före detta äldreboende. Förvaltningen förhyrde av fastighetsbolaget där det upprättats ett hyresavtal. I avtalet föreskrevs endast att: ”Entreprenaden ska bedrivas i de lokaler där

verksamheten bedrivs idag, eller i annan lokal som anvisas av kommunen" (s. 11). Förvaltningen var således hyresvärd för entreprenören. Inför tillträdet gjordes en lokalbesiktning och en inventarielista upprättades.

I avtalet fanns som nämndes ovan även regleringar som syftade till att främja flexibilitet och samverkan:

> "Den placerande enheten har det yttersta vårdansvaret och insatserna vid boendet ska utformas i samverkan mellan utförare och den placerande enheten. Det ställs därför stora krav på samarbete. Verksamheten ska präglas av flexibilitet med individuellt anpassade insatser med utgångspunkt i de boendes behov" (s. 5).

Liknande skrivningar uppmanade dessutom parterna att gemensamt verka för att sätta realistiska mål för den enskilde brukaren och hur dessa skulle nås samt tillsammans hjälpas åt att hitta mer långsiktiga boendealternativ.

Även ersättningssystemet, som nämndes i avsnitt 5.2.4, främjade flexibilitet. Ersättning utgick med ett fast vårddygnspris inkluderat klientens egenavgift där merparten fakturerades placerande enhet en gång per månad. Förvaltningen beskostade hyra, rökburar och el. Därutöver utgick en subvention i FFU:et beräknat till cirka 7 procent av årsintäkterna. Platschef 1 menade att:

> "Om vi tittar på det system som är idag, så får entreprenören en liten, liten subvention som på totalen egentligen inte spelar någon roll /…/. I övrigt får man leva på de pengar man drar in från de som bor, vilket innebär att man ju egentligen har gjort någon slags marknadsanpassning fullt ut. Så sjunker beläggningen idag, så slår det omedelbart på entreprenörens ekonomi."

Ersättningen var alltså uppbyggd enligt en modell där entreprenören i större utsträckning tog de ekonomiska riskerna.

Även om utgångspunkten för båda parter var att följa avtalet till punkt och pricka betonade de nödvändigheten att kunna ändra och anpassa detta till ändrade förutsättningar. Chef 1 menade dock att hänsyn alltid behövde tas till FFU:et:

> "För vi får många /…/ grejer som entreprenören föreslår att 'vi skulle vilja göra det här och det här och det här' och så måste man hela tiden ta ställning

> till, ja men ryms det där inom avtalet eller vad är konsekvenserna, så att säga, till det. Så att jag tycker man ständigt går tillbaka till det där FFU:et."

Detta till trots valde parterna att ibland göra avsteg från krav i FFU:et/anbudet med hänvisning till omförhandlingsparagrafen. Beläggningen låg redan från start långt under vad som redovisats i FFU:et och låg det första tertialet på under 60 procent. Redan första månaden bemannades boendet under kraven i anbudet och låg under hela 2013 på under 30 heltidstjänster mot anbudets 32,2. Efter ett flertal förhandlingar gick förvaltningen hösten 2013 med på en minskning med knappt fyra heltidstjänster. Inget tilläggsavtal upprättades utan förändringen gjordes endast i ett protokoll, ett ytterligare bidrag till ökad flexibilitet. Regionchef 1 menade emellertid att det vanligtvis var svårt att få igenom lägre bemanning där de ibland kände sig inlåsta i hur denna reglerades.

Ett annat exempel på förändring av avtalet var när förvaltningen senare samma höst ville höja vårddygnspriset, med hänvisning till avtalet, för att beställarna skulle mötas av samma pris på samtliga boenden. Entreprenören motsatte sig detta eftersom beläggningen varit låg och det lägre priset gjort platserna mer attraktiva. Entreprenören hade också framfört önskemål att förvaltningen som hyresvärd skulle bekosta en väktare dygnet runt för att förbättra säkerheten, men fått avslag eftersom detta inte ingick i avtalet. Efter månader av förhandlingar kom parterna överens i slutet av mars 2014. Priset och subventionen justerades enligt förvaltningens önskemål, men förvaltningen tog på sig att "på prov" bekosta en väktare till en kostnad av drygt 1,4 miljoner kronor per år, en lösning som sedan blev permanent. Kontraktstiden reglerades till två år med en möjlig ömsesidig förlängning av 1+1 år. Båda parter förlängde i princip alltid maximalt, så i praktiken var de fyråriga.

6.2.2 Uppdrag

För varje brukare upprättades ett uppdrag på två sidor som reglerade förehavandena mellan placerande enhet och entreprenören och understödde fasthet i stor utsträckning. Fem huvudområden reglerades: boende, missbruk, hälsa, ekonomi samt övrigt. Inom varje område kravställdes aktiviteter av mer övergripande karaktär, som exempelvis att: "erbjuda NN stöd

och praktisk skötsel av bostaden" och att "vara uppmärksam kring NN:s fysiska och psykiska hälsa och meddela handläggaren vid eventuella förändringar i hälsotillstånd". Även mer detaljerade aktiviteter som att: "hjälpa NN göra adressändring" och "påminna och vid behov hjälpa NN att gå igenom post regelbundet" kunde förekomma.

Även avtalet specificerade detaljerade krav som exempelvis att möjlighet skulle erbjudas att boka "tid för informationssamtal tillsammans med klienten snarast och senast inom en vecka"(s. 6). Vidare reglerades också att brukaren, socialsekreteraren samt utföraren skulle ha uppföljningssamtal minst varannan månad samt därutöver vid behov, något som emellertid inte reglerades i uppdragen. Avtalet föreskrev också att entreprenören enligt SoL skulle upprätta genomförandeplaner som skulle skickas till beställaren. Chef 1 på Enheten för hemlösa menade att dessa var viktiga styrmedel:

> "Det här med genomförandeplaner har blivit nytt också och då blir det mer koll att de [utförarna] gör det, dels att vi ser hur de ska göra det. /…/ Jag tycker att det är ett viktigt instrument i placeringarna att man har en koll och följer upp det."

6.3 Teknisk styrstruktur

Teknisk styrstruktur utgjordes av delstrukturerna uppföljning av avtalet respektive uppföljning av uppdragen, där avtalet följdes upp av verksamhetssekreteraren och uppdragen av handläggare på respektive placerande enhet. Uppföljningen av avtalet understödde fasthet medan uppföljningen av uppdragen i större omfattning understödde flexibilitet.

6.3.1 Uppföljning av avtal

Samtliga på förvaltningen betonade vikten av uppföljning för att styra entreprenören. Chef 2 menade att det handlade om riskminimering:

> "Riskerna som man vill reglera från kommunens sida är att man ska kunna kräva att den kvalitet och verksamhet som man tänkt sig blir av och att den konkret går att följa upp /…/ Just när det gäller entreprenader har socialtjänstavdelningen ett nära samarbete med den nuvarande entreprenören eftersom de sköter uppföljningen."

Entreprenörens personal delade helt synen att en noggrann uppföljning var central och regionchef 2 uttryckte att:

> ”Ja, det är ju kontrollfunktionen och den sätter ju krav på oss att visa att vi gör det vi ska göra. /…/ Det blir ju målet att gå i mål varje månad och de här uppföljningarna är ju ett sätt att hålla ordning på det man gör helt enkelt, att checka av.”

Båda parter tillstod emellertid att viss uppföljning i praktiken var mindre styrande. Regioncheferna menade till exempel att kraven från tillståndsmyndigheter och organisationens egna kvalitetskrav hade minst lika stor påverkan på daglig verksamhet, där exempelvis det egna uppföljningssystemet hanterade avvikelser och åtgärder. Chef 1 hade en delvis liknande syn och menade att rapporteringen till kommunen i viss utsträckning sågs mer som statistik.

Uppföljningen byggde på en fast struktur som specificerades i FFU:et och avtal och aldrig föranledde diskussioner eftersom dessa sågs som givna. Chef 3 menade att detta var en viktig grundförutsättning, alltså att parterna var överens om och förstod formerna exempelvis kring oannonserade platsbesök. Fem huvuddelar ingick i uppföljningen: system, löpande rapportering (månadsrapporter, tertialrapporter), tertialmöten, årlig verksamhetsberättelse samt oannonserade platsbesök. Rapporter och verksamhetsberättelse lämnades in på papper och parterna saknade gemensamt informationssystem till skillnad från upphandlingsfasen.

För det första stadgades att entreprenören skulle ha ett eget system och rutiner för resultatuppföljning. Entreprenören använde ett system som uppfyllde Socialstyrelsens SOFS 2011:9. För det andra ingick skriftlig rapportering. Månadsrapporteringen omfattade uppgifter om: placerad klient, placerande enhet, antal nätter per boende under månaden, genomsnittlig beläggning för månaden samt antalet avstängningar/avskiljningar och oplanerade utskrivningar under månaden. Tertialrapporterna innehöll uppgifter om: beläggning, antalet oplanerade utskrivningar, information om de boende i form av ålder, kön, nationalitet, antalet in- och utskrivningar samt andelen klienter som flyttat till andra boendeformer. Tertialrapporterna innehöll samtliga månadsrapporter samt ibland även avvikelserapporter till fastighetsbolaget, exempelvis felanmälningar för fastigheten.

För det tredje behandlades varje tertialrapport på ett separat möte där protokoll upprättades och undertecknades av parterna. Förutom rapporten valde entreprenören vid ett flertal tillfällen att lyfta problem med verksamheten och önskemål om avtalsförändringar, såväl mindre som större. Platschef 1 och verksamhetssekreteraren med kollega var alltid närvarande. Vid vissa möten deltog även regionchef samt chef 1. För det fjärde ålades entreprenören att årligen inkomma med en verksamhetsberättelse. I detalj föreskrevs årliga brukarundersökningar och att synpunkter skulle tas in från placerande enheter och handläggare samt att uppföljning skulle göras av individuella genomförandeplaner. I rapporten skulle också framkomma antalet klienter som fått arbete eller annan sysselsättning, antalet klienter som flyttat till ett mer självständigt boende samt om drogfrihet uppnåtts.

Det femte utvärderingsinstrumentet var oannonserade platsbesök som gjordes av verksamhetssekreteraren med kollega. Under dessa intervjuades personal och boende på plats. All tjänstgörande personal kallades också in i ett rum för kontroll av bemanning mot täthetsschemat. På hösten 2013 gjordes ett oannonserat platsbesök som föranledde kritik eftersom vissa delar i anbudet inte uppfylldes. Enligt rapporten saknades aktiviteter som: dagliga stödsamtal, bo-skola på referensboendet, månatliga aktivitetsscheman, uppföljningar av genomförandeplaner, sammanställningar till placerande enhet, samt samarbeten med Vuxenskolan, AA, NA. Rapporten följdes upp på ett möte där entreprenören anmodades att inkomma med en skriftlig åtgärdsplan. Parterna bestämde dessutom om ett ytterligare uppföljningsmöte för att följa upp åtgärdsplanen.

Om förvaltningen inte var nöjd var det emellertid vanligast att först ta en muntlig kontakt, ett visst bidrag till flexibilitet. Chef 3 beskrev processen:

> ”Det normala som vi försöker göra på min enhet om vi uppfattar att det uppkommer något som inte riktigt stämmer med vår bild av avtalet, så tar vi direktkontakt och påtalar att ’det här tycker inte vi är rimligt, vad tycker ni’. Ibland tycker de det och då har de chansen att ändra sig och då brukar vi säga ’det här måste ni ändra inom en månad eller två’. Gör de inte det då skruvar vi upp tonläget och då är det oftast jag och deras chef och då säger jag ’det här håller inte!’ Vi skulle kunna smacka till med en gång och säga att ’det här är avtalsbrott’. Men vi väljer att på samma sätt som vi förväntar oss av dem att

> [först påtala] 'det här var mycket svårare' eller 'det här stämde inte, lokalen såg inte ut som ni sa'. I sammanhanget kan man väl säga att det finns en förhandlingsmöjlighet för man kan inte skriva allting. Det finns tolkningar av det."

Parterna valde i oktober 2013 att, före det oanmälda platsbesöket, göra en fördjupad uppföljning för att diskutera problem med fastigheten, säkerheten och den låga beläggningen. Att mötet hölls var ett uttryck för flexibilitet, men det som avhandlades hade liten innehållslig skillnad från tertialmötena.

Uppföljningen av avtalet bidrog således till en hög grad av fasthet med mindre bidrag till en ökad flexibilitet.

6.3.2 Uppföljning av uppdrag

Uppdragen innehöll som beskrevs i kapitel 6.2.2 krav på uppföljning. Även avtalet föreskrev uppföljning av genomförandeplaner, vilket anmärktes på i det oannonserade platsbesöket som beskrevs ovan. Dock hade placerande enhet låg insyn i avtalets exakta utformning och innehåll och entreprenörens skyldigheter. De tog inte heller del av den rapportering som entreprenören skickade till förvaltningen. Placerande enhet och verksamhetssekreteraren eller upphandlarna hade emellertid löpande kontakt vid eventuella komplikationer. Inledningsvis fick förvaltningen exempelvis motta klagomål från en placerande enhet som menat att entreprenören inte velat avsätta tid för att lämna ut genomförandeplanerna. Verksamhetssekreteraren krävde rättelse från entreprenören vilket åtgärdades. Den huvudsakliga uppföljningen av uppdrag och genomförandeplaner gjordes emellertid av placerande enhet. Från entreprenörens sida gjordes en övergripande utvärdering med placerande förvaltningar en gång per år. Utgångspunkten för utformning och uppföljning menade chef 2 på Enheten för hemlösa var att: "ju noggrannare uppdraget är, desto lättare är det att följa upp" och dessa sågs som ett viktigt instrument för att få en process i placeringarna och en möjlighet till uppföljning. I praktiken understödde uppföljningarna i hög grad flexibilitet. Uppföljningar gjordes per telefon och genom besök på boendet samt månads- eller kvartalsrapporter om sådana blivit överenskomna, men lite var standardiserat. Chef 2 på Enheten för hemlösa menade att:

> "Det kan vara jätteolika. Det beror helt på hur det går och vad det är för klient. /…/ Om ska säga generellt tänker jag att vi fattar tremånadersbeslut och under

> den tiden har man en uppföljning och under den tiden kanske man ses någon gång här eller där på boendet. /…/ Och det ska ju styras av behovet av klienten och är upp till respektive socialsekreterare. Är det till exempel någon som är nära ett omhändertagande så är det ju jätteviktigt att man har regelbunden kontakt. Sedan är det ju vissa som är självgående och klarar sig ganska bra och inte har samma behov."

Om man från enheten inte var nöjd såg processen liknande ut som för avtalet, det vill säga att socialsekreteraren först kontaktade ansvarig boendestödjare för att be om en rättelse. Om detta inte räckte tog en chef kontakt och krävde ändring. I tillägg menade enheten att de i vissa avseenden hade större insyn i kommunens egna boenden, exempelvis för att de från dem fick månatliga rapporter på deras belagda platser och att det fanns ett gemensamt rapporteringssystem, vilket saknades för entreprenader.

6.4 Social styrstruktur

Social styrstruktur fortsatte att vara delvis hämmad och präglad av upphandlingsfasens sociala styrstruktur. Detta förstärktes av att övriga styrstrukturer i denna fas övervägande understödde fasthet. Emellertid kan man se en utveckling som i något högre grad bidrog till ökad flexibilitet där ett mer förtroendegivande förhållningssätt fanns mellan lägre tjänstemän. Förvaltningen tog också viss hänsyn till entreprenörens behov genom att gå med på ändringar i avtalet.

6.4.1 Normer och värderingar

Normer och värderingar var fortsatt influerade av dem från upphandlingsfasen – utgångspunkten var armlängds avstånd och att FFU:et/avtalet skulle följas i detalj. Platschef 2 och affärsutvecklingschefen hade en liknande syn och den sistnämnde beskrev relationen till UM på följande vis:

> "Man är nog lite mer pragmatisk [än i upphandlingsfasen] men det är ju mer en klassisk beställar-leverantörrelation där man försöker sätta lite press på utföraren att leva upp till avtalet och granskar från olika håll. Så det är inte att 'nu sitter vi i samma båt och gör det här tillsammans' utan det är fortfarande 'jo hur

> går det här då', 'har ni gjort det här'. Så det är ändå en granskande relation men oftast ganska välfungerande, odramatisk skulle jag säga."

Chef 4 beskrev utgångspunkten för samarbetet såhär:

> "Det är ett gemensamt uppdrag som vi har att lösa tillsammans med leverantören. Och så länge de uppföljningar vi gör och de signaler vi får visar på att det här är en verksamhet som fungerar, ja då kan vi ju jobba väldigt tight tillsammans. Förtroendefullt. Annars får vi ta ett steg åt sidan och bli den här stränga beställaren som kommer med tillrättavisanden."

Entreprenören förväntades således uppfylla avtalet, och i synnerhet under 2013 satte kommunen press på entreprenören. Regionchef 2 beskrev förhandlingarna om ombyggnationen av entrén och prisförändringarna:

> "Samtidigt som driften skulle pågå satt vi på möten tillsammans med kommunen och försökte förhandla fram, men vi hade en svår position. Alltså, det var lite grann att 'ja men, det här är ju läget liksom', 'det här är vad ni har', 'det här är vad ni har vunnit' /…/ Det som finns i avtalet är otroligt bindande skulle jag säga. Det du har skrivit in i ditt anbud och har vunnit, det är nästan hugget i sten."

Ett annat exempel på detta förhållningssätt var entreprenörens initiala önskemål om att kommunen skulle bekosta en väktare dygnet runt som avslogs av förvaltningsledningen. Chef 1 menade att:

> "Vi tyckte att det var en väldigt låst situation. De ville liksom att vi skulle betala för ditten och datten och så sade vi att 'nej, men ni visste ju förutsättningarna när ni lade anbud' så vi gick inte med på den förändringen."

Även chef 1 på Enheten för hemlösa menade att de ibland hamnade i diskussioner med utförarna kring uppdragen och att det då var tvungna att gå tillbaka till FFU:et och upphandlarna för att sätta press:

> "Ibland kan man hamna i att utföraren inte tycker att det ingår i avtalet. /…/ Det är inte alls ovanligt att man hamnar i den typen av diskussioner att man begär extra betalning för att göra vissa saker och i en del fall har jag tagit kontakt med upphandlaren."

Platschef 2 menade att förtroendet mellan utförare och UM generellt grundades i uppfyllandet av avtalet och att inga brister framkom i gjorda uppföljningar – ett förtroende byggt på prestation.

Även Enheten för hemlösa menade att förtroendet mellan dem och entreprenörer byggdes upp utifrån de detaljerade uppdragen. Chef 2 på enheten menade att: ”ju tydligare beskrivning man har av verksamheten desto enklare är det att lita på dem och att de visar att de uppfyller de åtaganden som de sagt att de ska göra”.

Förtroendet mellan chefer präglades av fortsatt vaksamhet. Chef 1 på förvaltningen menade att flertalet chefsbyten på entreprenören påverkat:

> ”Jag som beställare blir alltid lite orolig när det blir många chefsbyten, ständiga omorganisationer och så vidare. För man undrar ju egentligen vad det beror på och där tänker jag att vi ju har försökt att upprätthålla en bra dialog med entreprenören för att försöka att förstå. För det väcker ju lite tankar. /…/ Jag tycker inte att vi är misstänksamma i allmänhet när det gäller våra entreprenörer, tvärtom. /…/ Men när det kommer många frågor på förändringar: kan vi diskutera avtalet, kan vi göra ditten och datten, då är det klart att man blir lite mer på sin vakt. /…/ Carema bidrog kanske också till det.”

En annan orsak till förvaltningens hållning var att man inte ville riskera sitt oberoende. Detta förstärktes delvis av att entreprenören i stor utsträckning valde att anpassa sig. Platschef 1 menade att entreprenören vid vissa tillfällen agerat undfallande och jämförde med den tidigare entreprenören som denne menade ”agerade mycket tuffare, gick direkt på tillräckligt hög position inom organisationen och sade sanningen”.

Oron över de många regionchefsbytena hos entreprenören var en farhåga som också togs upp av platschef 1 som menade att detta påverkade förtroendet i negativ riktning. Regionchef 2 menade att förtroendet på chefsnivå oftast försämrades av att man saknade daglig kontakt med verksamheten och att förtroendet var högre mellan tjänstemän på lägre nivå. Platschef 1 bekräftade detta och menade att: ”Talat för mig själv är väldigt mycket av de här samtalen med verksamhetssekreteraren förtroendefulla skulle jag säga, uppriktiga”. Detta förtroende grundade sig delvis i de tidigare interaktioner som skett under den förre entreprenören. Mellan lägre tjänstemän fanns ett omfattande samarbete i form av löpande kontakter per

telefon och e-post, oftast i mer informell ton. Exempelvis skedde löpande kontakter kring felanmälningar avseende fastigheten och hanteringen av säkerheten i området kring boendet. Flera av cheferna på förvaltningen betonade vikten av denna relation. Chef 1 menade exempelvis att:

> ”Verksamhetssekreteraren har väldigt mycket kontakt med platschef 1. Det har varit så himla mycket därute med bostadsrättsföreningen, ja allt i närområdet. Så det har varit en hel del kontakt som denne har med många av våra entreprenörer. Alltså, man ringer och vill ha en dialog kring olika saker och det vill vi också för vi vill veta vad som händer. Även om det är ute på entreprenad har vi ett ansvar för att de här tjänsterna kan levereras.”

Platschef 1 gav en liknande bild och menade att dennes uppgift var att se till att verksamheten fungerade och tyckte att det underlättat betydligt att dennes diskussioner med verksamhetssekreteraren endast behandlat verksamheten och inte ekonomiska spörsmål. Detta till trots höll verksamhetssekreteraren emellertid fortsatt armlängds avstånd och träffade entreprenören endast i samband med uppföljningar och valde till exempel att inte bli bjuden på lunch. Trots detta beskrev denne en omfattande informell dialog:

> ”Jag får ju rapporter mellan de här mötena i form av mail om det händer någonting. Vet man inte vad man ska göra med någonting så ringer man till mig. Blir det problem på en verksamhet då måste jag försöka ta reda på vad det är, vad den springande punkten är och vad som inte fungerar. Så det är massor av sådana frågor som jag måste reda ut.”

Informationsutbytet mellan lägre tjänstemän ökade således som en följd av problemen med fastigheten. För att uppmärksamma förvaltningen som hyresvärd på felanmälningar och utöva påtryckning skickades kopior till dem eftersom entreprenören inte var nöjd med hur fastighetsbolaget hanterade dem.

Följderna av ovanstående normer och värderingar med kravställande och viss vaksamhet, ledde till att parterna fortsatt behandlade varandra med en utgångspunkt i armlängds avstånd. Önskemål på ändringar i avtalet ledde till att ett flertal extramöten blev nödvändiga för att komma överens. För ett fåtal, om överenskommelser träffats, upprättades protokoll medan

flertalet var förhandlingar som inte protokollfördes. Till detta tillkom ordinarie tertialmöten (som samtliga protokollfördes), den fördjupade uppföljningen, mötena efter det oannonserade platsbesöket där ett av två möten protokollfördes samt fastighetsmöten som hölls med fastighetsbolaget. Ämnena som avhandlades var i stort desamma, men deltagarna skiljde sig delvis åt. På fastighetsmöten deltog förutom platschef 1 och verksamhetssekreteraren också förvaltningens lokalintendent och en representant från fastighetsbolaget. På tertialmötena deltog främst lägre tjänstemän medan extramötena involverade chefer på båda sidor.

Flertalet möten, såväl formella som mer informella förhandlingar, upplevdes av båda parter som många och utdragna och entreprenören fick presentera detaljerade underlag på föreslagna åtgärder, vilket kan ses som ett uttryck för viss vaksamhet från förvaltningen. På uppstartsmötena hade förvaltningen informerat om planer på att bygga ett tillagningskök för att underlätta mathanteringen, samt en reception för att förbättra fastighetens skalskydd. Ombyggnationerna drog emellertid ut på tiden. Entreprenören framförde på tertialmöten fortsatta önskemål inom trygghet och säkerhet. Dessutom framkom problem med trasiga duschar som fastighetsbolaget inte åtgärdat och med indrivning av egenavgifter. Entreprenören ålades att för båda problem presentera skriftliga underlag. Regionchef 2 beskrev mötena:

> ”Det var trevlig ton, alla hade ambitionen att vilja lösa upplevde jag det som, men det hände inte så mycket. När vi satt på mötena bestämde vi att man skulle ordna lås på de här dörrarna där folk kom in. Allt det här åtgärdades ju men det tog ju otroligt lång tid innan vi låg i sjön så att säga. /…/Vi hade ju otaliga möten första tiden som handlade om fastighetsbolaget. /…/ Jag upplevde inte att det var någon som erbjöd någonting egentligen utan det hände inte så mycket. Den här matsalen byggdes ju aldrig utan det man till slut gjorde var att bygga om entrén. /…/ Vi strandade också flera gånger, många gånger så vi fick starta om igen, om igen, om igen, om igen, därför att vi kom ju ingenstans.”

Förändringen av bemanningen drog också ut på tiden där entreprenören fick inkomma med detaljerade underlag. Tonen i diskussionerna beskrevs av båda parter, som ovan, oftast som positiv och konstruktiv, men det fö-

rekom också situationer, som framkom på sid 111, där samtalsklimatet beskrevs som mer spänt. Ett ytterligare exempel var förhandlingarna om ändrade prisnivåer. Regionchef 2 beskrev:

> ”Det var väldigt laddat i rummet och vi ajournerade oss några gånger och det kändes som att vi ajournerade oss bara för att de behövde prata, lite grann bakom kulisserna så att säga. När vi gick därifrån upplevde vi att vi hade kommit i hamn. Senare hade vi fått ett mail att de inte hade köpt läget utan att vi behövde ses igen och att de hade ett annat förslag. Jag tror att det handlade om att vi inte varit raka, att vi inte hade en rak kommunikation under det här mötet.”

Relationen mellan placerande enhet och entreprenören präglades också av viss distans. Chef 2 på Enheten för hemlösa menade att: ”Jag har ingen kontakt med chefen på boendet och det är inte så att han ringer till mig och säger ’hej, nu ser det ut så här’ eller ’vi har så här många platser’, det finns inte”. Enheten menade också att de upplevde ett större avstånd till entreprenörerna än till kommunens egna boenden. Inom kommunen fanns två interna personalforum för personer inom socialtjänst. Ett var en månatlig frukostträff där beställare exempelvis träffade personal från kommunens egna boenden. Det andra var ett chefsnätverk för chefer inom missbruk.

Under denna delfas fortsatte social styrstruktur att vara fortsatt påverkad av upphandlingsfasens normer där parterna inte ville ge efter. Förtroendet mellan lägre tjänstemän bidrog emellertid till ökad flexibilitet. Dessutom kunde ses en gradvis förändring där kommunen efter långa förhandlingar gick med på förändringar av avtalet för att möta entreprenörens behov. Denna lyckades exempelvis få igenom en viss minskning av bemanningen. ”Kohandeln” om prisförändringarna medförde också att förvaltningen fick gå med på att tillsammans med fastighetsbolaget bekosta väktaren, en inte obetydlig merkostnad.

6.5 Sammanfattning av styrningen under verksamhetsfasen del I

6.5.1 Styrningen mellan förvaltningen och entreprenören

I denna fas styrde förvaltningen som ”den krävande beställaren” där utgångspunkten var att anbudet/FFU:et/avtalet skulle uppfyllas av entreprenören på egen hand och i flera fall till punkt och pricka. Entreprenören fick anpassa sig till de krav som ställdes, även om deras inflytande stärktes under denna fas. Ekonomisk, institutionell och teknisk styrstruktur understödde till stor del fasthet, men även flexibiliteten främjades i högre grad. Social styrstruktur förblev relativt outvecklad. På lägre tjänstemannanivå fanns emellertid en mer förtroendefull relation som bidrog till viss flexibilitet.

Institutionell styrstruktur understödde mestadels fasthet där lagar som SoL och krav från Socialstyrelsen och IVO påverkade styrningen. Trots att verksamheten var outsourcad var placerande myndighet ytterst ansvarig för verksamheten som bedrevs, men kommunen valde trots detta att i första hand sätta press på entreprenören. Centrala styrdokument betonade avtalets betydelse och att detta skulle följas upp noggrant. Samtidigt fanns inom denna styrstruktur regleringar som understödde flexibilitet. LOU gav exempelvis under vissa omständigheter möjlighet till förändringar av verksamheten genom direktupphandling eller förhandlat förfarande utan föregående annonsering. Parterna menade även att avtalets omförhandlingsparagraf möjliggjorde förändringar av verksamheten.

Ekonomisk styrstruktur innehöll en delstruktur som bidrog i huvudsak till fasthet: Avtal/FFU/anbud. Avtalet lyftes fram som centralt för styrningen och reglerade verksamheten på detaljnivå. Trots de legala begränsningarna kring ändringar av FFU kom parterna överens om ändringar i avtalet med hänvisning till omförhandlingsklausulen. Nivån på bemanning som fastlagts i FFU:et tilläts vara på en lägre nivå än i anbudet, bland annat på grund av låg beläggning. Parterna kom också överens om en förändring av priset och att förvaltningen tog över kostnaden för den väktare som entreprenören enligt anbudet skulle tillhandahålla och bekosta.

I teknisk styrstruktur ingick en delstruktur: uppföljning av avtalet. Denna understödde fasthet. Avtalet följdes upp så väl med skriftliga rapporter som muntliga möten som ansågs som centrala även om de i praktiken hade mindre påverkan på den dagliga verksamheten. Uppföljningen utgjordes av månads- och tertialrapporter, verksamhetsberättelse, möten och oanmälda platsbesök. På ett av dessa platsbesök upptäcktes avvikelser mot anbudet och entreprenören tvingades vidta åtgärder för att avhjälpa dessa.

Social styrstruktur var fortsatt påverkad av upphandlingsfasens men i denna fas fanns och utvecklades en social styrstruktur mellan tjänstemän på lägre nivå som bidrog till viss flexibilitet. Lägre tjänstemän hade ett stort utbyte av information och utvecklade en relation som byggde på förtroende. På chefsnivå fanns emellertid ett större mått av vaksamhet och en inställning att avtalet skulle efterlevas. Förvaltningen avslog med hänvisning till anbudet därför entreprenörens initiala önskan om en väktare dygnet runt. Normerna om kravställande fick följder att förhandlingarna, som startade tidigt i relationen, om bemanning, säkerhetsproblem och priser drog ut rejält på tiden, men parterna lyckades trots allt komma överens.

Balansen mellan fasthet och flexibilitet jämnades ut något under denna fas men tyngdpunkten förblev på fasthet, påverkad av upphandlingsfasens styrstrukturer. Inom främst institutionell styrstruktur fanns delstrukturer som bidrog till flexibilitet som också fick påverkan på styrningen, exempelvis omförhandlingsklausulen i avtalet. Den informella styrningen skedde främst på lägre tjänstemannanivå och understödde viss flexibilitet på denna nivå.

Figur 6.1. Sammanfattning av styrningen och bidragen till fasthet och flexibilitet under verksamhetsfasen del I – förvaltningen och entreprenören

Ekonomisk	Institutionell	Social	Teknisk
Avtal/FFU/ anbud • detalj-reglerat avtal	**Lagar och förordningar** • förvaltningen ytterst ansvarig enligt SoL • krav från Socialstyrelsen och IVO • LOU öppnade upp för viss flexibilitet **Entreprenadavtal** • omförhandlings-klausul tillämpades **Andra institutionella regleringar** • regleringar i centrala styrdokument om respekt för avtalet och aktiv avtals-förvaltning • även skrivningar om samarbete i centrala styrdokument men fick begränsad påverkan	**Normer och värderingar** • entreprenören skulle uppfylla avtalet • förtroendefull relation mellan tjänstemän på lägre nivåer • viss vaksamhet från förvaltningens chefer	**Uppföljning avtal** • system för uppföljning, rapporter, tertialmöten , oannon-serade platsbesök, förvaltnings-berättelse • entrepre-nören fick kritik för att de inte uppfyllde delar av avtalet
Fasthet dominerar	**Fasthet dominerar /inslag av flexibilitet**	**Flexibilitet på lägre nivåer**	**Fasthet dominerar**

Dominans av bidrag till fasthet med inslag av bidrag till flexibilitet

6.5.2 Styrningen mellan placerande enhet och entreprenören

Styrningen mellan placerande enhet och entreprenören såg delvis annorlunda ut jämfört med styrningen mellan förvaltningen centralt och ent-

reprenören. I ekonomisk styrstruktur reglerade uppdrag och handlingsplaner i detalj entreprenörens arbete och understödde till största del fasthet. Uppdragen var till sin omfattning emellertid betydligt kortare än avtalet och i vissa avseenden mindre detaljerade. Inom institutionell styrstruktur föreskrevs enligt lag att handlingsplaner skulle upprättas av entreprenören. Detta bidrog till fasthet. I teknisk styrstruktur var uppföljningen av uppdragen den enda delstrukturen och ansågs som ett viktigt styrmedel. Till skillnad från uppföljningen av avtalet understödde uppföljningen av uppdragen i högre grad flexibilitet. Detta gjordes för att anpassa uppföljningen till de enskilda brukarnas behov och förutsättningar. Social styrstruktur hade stora likheter med hur styrningen såg ut på central nivå. Normer och värderingar var att uppdragen skulle uppfyllas av entreprenören och uppfyllandet av uppdragen menade chefer på Enheten för hemlösa bidrog till att bygga förtroende. Till skillnad från kommunens egna boenden saknades nätverk och informella kontakter i stor utsträckning mellan chefer på enheten och entreprenören. Social styrstruktur bidrog således endast i låg utsträckning till flexibilitet.

Som helhet fanns en balans mellan fasthet och flexibilitet där flexibiliteten i första hand understöddes av teknisk styrstruktur där uppföljningen av handlingsplanerna anpassades efter den enskilda brukaren.

Figur 6.2. Sammanfattning av styrningen och bidragen till fasthet och flexibilitet under verksamhetsfasen del I – placerande enhet och entreprenören

Ekonomisk	Institutionell	Social	Teknisk
Uppdrag • både detalj-reglerad och mer över-gripande reglering av arbetet med brukare	**Lagar och förordningar** • krav enligt SoL att upprätta handlingsplaner	**Normer och värderingar** • entreprenören skulle uppfylla uppdragen • kontraktsförtroende	**Uppföljning uppdrag** • muntlig och skriftlig rappor-tering • anpassat efter brukarens behov • ej standard-iserat
Fasthet dominerar /inslag av flexibilitet	**Fasthet dominerar**	**Lågt bidrag till flexibilitet**	**Fasthet men med stort bidrag till flexibilitet**

Balans mellan fasthet och flexibilitet

Kapitel 7

Verksamhetsfasen del II – förstående partners –

Den andra delfasen fick en annorlunda styrning och bidrag till fasthet och flexibilitet bland annat på grund av ändrade förutsättningar till följd av vattenskador som drabbade boendet under sensommaren 2014. I slutet av augusti 2014 sade entreprenören dessutom upp avtalet:

> ”Med nu gällande avtal har vi inte möjlighet att erbjuda de boende den omsorg och kvalitet som vi på entreprenören alltid eftersträvar. Den främsta förklaringen ligger i boendets lokaler som dels har stora renoveringsbehov, dels innebär logistiska och praktiska svårigheter i det dagliga omsorgsarbetet.”

25 rum blev obrukbara efter vattenskadorna och parterna kom överens om en minskning av antalet platser till 70 stycken. Referensboendet avvecklades och entreprenören erbjöd platser på ett av sitt egna boenden med samma avtalsvillkor som emellertid ej behövde utnyttjas. I samband med renoveringarna upptäcktes asbest och boendet evakuerades med en dags varsel i februari 2015 och de boende flyttades dels till ett annat av entreprenörens boenden, dels till en tom lokal som fastighetsbolaget ägde.

Styrningen understödde i betydligt högre grad flexibilitet och var mer pragmatisk tack vare att social styrstruktur utvecklades betydligt. Vissa delstrukturer som understödde fasthet, som exempelvis att förvaltningen hade det yttersta vårdansvaret och stod som hyresvärd, men även andra institutionella delstrukturer, satte dessutom press på förvaltningen och bidrog i

förlängningen till en högre grad av flexibilitet. Flexibiliteten kom att dominera mellan förvaltning och entreprenören och fick också större betydelse mellan placerande enhet och entreprenören.

7.1 Institutionell styrstruktur

Institutionell styrstruktur förändrades delvis i denna fas. Med stöd av arbetsmiljölagstiftning stängde exempelvis entreprenörens huvudskyddsombud boendet med en dags varsel. Detta bidrag till fasthet kom i förlängningen emellertid att leda till ökad flexibilitet. Tak-över-huvudet-garantin och förvaltningsledningens politiskt bestämda ekonomiska mandat påverkade också på ett liknande sätt denna utveckling. För att hantera skadorna på fastigheten startades byggmöten som pågick under hösten 2014 vilka utvecklades till ett forum mellan lägre tjänstemän och bidrog till en högre grad av flexibilitet.

7.1.1 Lagar och förordningar

Lagstiftningen som exempelvis SoL bidrog fortsatt till fasthet men kom i förlängningen att bidra till större flexibilitet. I denna fas fick även 4 kap. 5–9 §§ LOU stor påverkan på flexibiliteten i relationen.

Arbetsmiljölagstiftningen syftar till att verka för säkra och trygga arbetsplatser. Efter asbestfyndet valde entreprenörens huvudskyddsombud att omgående stänga boendet – ett bidrag till fasthet. Som beskrevs i avsnitt 6.1.1 var kommunen enligt SoL ytterst ansvarig för verksamheten. Chef 1 menade att detta i hög grad påverkade förvaltningens agerande: ”Jag tror att vi är mer oroliga för att vi inte gör rätt, att vi inte har tillräckligt bra koll och det är skattebetalarnas medel”. Dessutom var förvaltningen också formellt hyresvärd. Detta ansvar pressade dem att bli mer pragmatiska och bidrog till en ökad flexibilitet.

Flexibiliteten som understöddes av 4 kap. LOU hamnade också i fokus, eftersom ytterligare stora ändringar av avtalet förhandlades fram. Upphandlare 1 medgav att tankar funnits om eventuell otillåten direktupphandling:

> ”Det finns ju en klausul i entreprenadavtalet där det går att omförhandla avtalet – då ska det vara särskilda omständigheter annars åsidosätter man ju upp-

> handlingsreglerna också, om man plötsligt förändrar verksamheten allt för mycket. Så det har varit en balansgång, vad är tillåtet att ändra? Har vi ingen lokal, har vi ingen verksamhet att bedriva. Då har vi tolkat det som att vi måste gå in och förhandla och komma överens om en ny verksamhet."

Huruvida förutsättningarna enligt 4 kap. 5–9 §§ LOU var uppfyllda ligger emellertid utanför syfte och frågeställning för denna avhandling.

7.1.2 Entreprenadavtal

I likhet med verksamhetsfasen första delfas menade förvaltningen, i enlighet med citatet ovan, att omförhandlingsklausulen i avtalet möjliggjorde ändringar av verksamheten. Ett flertal ändringar gjordes och parterna upprättade också ett tilläggsavtal efter evakueringen med delvis nya villkor på grund av ökade kostnader för entreprenören. Delstrukturen bidrog alltså fortsatt till flexibilitet.

7.1.3 Andra institutionella regleringar

Tak-över-huvudet-garantin och förvaltningsledningens ekonomiska mandat påverkade också styrningen.

Tak-över-huvudet-garantin fick förnyad påverkan på styrningen i denna fas. Den politiska viljan att styra bort från härbärgen och andra korttidsplatser gjorde att förvaltningen, likt för lagstiftningen som beskrevs ovan, blev tvungen att bli mer pragmatisk, och fick till exempel acceptera ett enklare boende för att lösa evakueringen. Verksamhetssekreteraren menade att:

> "Det viktigaste var ju att klienterna hade någonstans att sova. Vi kunde ju inte skicka ut dem på tak-över-huvudet-garantin så att de skulle stå och köa vid ett härbärge där de bara får sova över natten och ska ge sig iväg på morgonen."

Förvaltningsledningens ekonomiska mandat kom också att påverka styrningen. Evakueringen medförde att entreprenören fick merkostnader för flytt och drift något som förvaltningen i egenskap av hyresvärd stod för och parterna kom efter förhandlingar överens om storleken. Däremot krävde entreprenören också ersättning för utebliven vinst på grund av att platser inte kunnat beläggas efter vattenskadan, där man inledningsvis inte kom överens. Socialchefens ekonomiska mandat sträckte sig upp till en miljon

kronor och över detta belopp krävdes ett nämndbeslut. Efter tre månaders förhandling skrevs i maj 2015 ett förlikningsavtal där entreprenören accepterade en ersättning om 995 000 kronor, ytterligare ett exempel på hur delstrukturer understödde fasthet, vilka i förlängningen bidrog till ökad samarbetsförmåga och flexibilitet.

7.1.4 Byggmöten

För att hantera vattenskadorna tog fastighetsbolaget i augusti 2014 initiativ till byggmöten och varannan vecka under hela hösten träffades ett tiotal lägre tjänstemän, där verksamhetssekreteraren och platschef 1 och 2 ingick. Fastighetsbolaget representerades av en konsult (som ledde mötena) och bolagets underentreprenörer. Tonen var informell och under mindre strukturerade former kom deltagarna i konsensus överens om åtgärder som protokollfördes. Ekonomirelaterade frågor togs upp ibland, men försköts till högre nivå och konsulten menade att detta varit en medveten strategi från denne för att undvika låsta diskussioner. Mötena utvecklades till ett samarbetsforum med hög grad av informationsdelning där parterna också framförde förslag på ändringar av avtalet. På ett möte lyfte entreprenören exempelvis flytt av matsalen för att underlätta mathanteringen.

Byggmötena avslutades i januari 2015. Mötenas kontinuitet bidrog till en fasthet i styrningen samtidigt som de efter hand bidrog till att främja samarbete, informationsdelning och flexibilitet.

7.2 Ekonomisk styrstruktur

Styrningen från ekonomisk styrstruktur förändrades dels genom att stora ytterligare ändringar av avtalet förhandlades fram och att förvaltningen, särskilt efter evakueringen, blev mer pragmatisk kring avtalets efterlevnad. Förvaltningen menade också att efterfrågan på lågtröskelplatser var lägre vilket underlättade en minskning av antalet platser. Uppsägningen av avtalet och den extremt korta tidsperioden för evakueringen gjorde förvaltningen beroende av entreprenören, vilket bidrog till en ökad flexibilitet.

7.2.1 Avtal/FFU/anbud

Som beskrevs i avsnitt 6.1.2 ansåg parterna att avtalet kunde omförhandlas vid väsentligt ändrade förutsättningar. Förvaltningen gick med på ytterligare ändringar och blev dessutom än mer pragmatisk i kravställandet, i synnerhet efter evakueringen – ett betydande främjande av flexibilitet.
Vattenskadan gjorde 25 rum obeboeliga och i kombination med fortsatt låg beläggning minskades från 110 till 70 platser där referensboendet avvecklades helt. En av orsakerna till att förvaltningen menade att de kunde göra reduktionen var att efterfrågan på lågtröskelplatser inte var lika hög och att beläggningen på egna boenden också var lägre. Chef 1 menade att:

> ”Det finns ju trots allt idag en efterfrågan på 70 platser av de 110. Och då sätter vi oss i den situationen och försöker analysera vad det beror på. Är det kopplat till kvalitén som erbjuds eller är det kopplat till att det kanske var för många man upphandlade i första hand? Den slutsats vi har dragit är att det egentligen inte finns efterfrågan för det [ursprungliga] antalet platser. /…/ Då har vi grund till att gå in och se att det här handlar om marknaden och inte om vilken utförare vi har och det kändes som att vi skulle kunna gå in och titta på det. /…/ Vi har hört med kommundelarna och det finns en analys bakom vad det här beror på. Det känns som att vi skulle kunna säga [till andra aktörer], ’så här ser det ut och ni skulle också uppleva den situationen’.”

Förutsättningarna i kommunen bidrog alltså till att ge förutsättningar för en ökad flexibilitet.

Ändringen reglerades inte i tilläggsavtal utan omnämndes i ett protokoll från ett extramöte i oktober 2014, ett bidrag till ökad flexibilitet. Förhandlingarna behandlade mathantering och bemanning, ämnen som diskuterats sedan starten. Upphandlare 1 berättade:

> ”Entreprenören hade haft svårt med mathanteringen som varit enormt personalkrävande och då frågade de i samband med att vi minskade till 70 platser om de kunde använda sällskapsutrymmena och servera mat där i större skala. Och det var ju – ska man hårddra det en förändring gentemot entreprenadavtalet för där ska det ju serveras mat på varje våning men man måste ju också tänka ’hur fungerar verksamheten’, ’kan verksamheten fungera över huvud taget’, så där godkände vi att de skulle få servera mat i det utrymmet.”

Skadorna föranledde stora renoverings- och saneringsarbeten. I januari 2015 hade personal drabbats av irriterade luftvägar och asbest konstaterades, vilket föranledde att entreprenörens huvudskyddsombud stängde boendet med en dags varsel, och 47 klienter fick evakueras. 30 bereddes plats på ett av entreprenörens boenden och 17 flyttade till en fastighet ägt av fastighetsbolaget som fick inredas med nyinköpta inventarier. Ett tilläggsavtal upprättades som stadgade att samtliga platser fortsatt omfattades av avtalet och att samma insatser skulle tillhandahållas, ett främjande av fasthet. I praktiken hade förvaltningen emellertid en mer pragmatisk syn. Verksamhetssekreteraren konstaterade:

> ”Man kan ju inte ställa exakt samma krav för det har varit en kaotisk situation för personalen också. Det tog ju tid innan de kunde få dit datorer för sin dokumentation och sådana saker och de var ju tvungna att ordna internetuppkoppling och tvättmaskin tror jag inte fanns. Sedan hade man ju en lägenhet som kocken använde och en lägenhet som matsal och gemensamhetsutrymme. Men det hade man ju inte från dag ett. /…/ Det viktiga var att de [brukarna] hade någonstans att sova, hade sina tillhörigheter, att de fick mat och att de hade ett gemensamhetsutrymme förutom sin egen lägenhet.”

Relativt tidigare faser styrde således avtalet i mindre omfattning, även det ett bidrag till ökad flexibilitet. Regionchef 2 delade verksamhetssekreterarens bild och menade att:

> ”Evakueringen var det sista som skedde nu i januari/februari. Så att nej, avtalet styrde inte så mycket längre, faktiskt och vi tog inte så mycket hänsyn till det heller skulle jag vilja säga. Utan det blev lite att laga efter läge.”

Flexibiliteten tog sig också uttryck i att förvaltningen godtog höjda priser och egenavgifter eftersom entreprenören nu stod för lokal med högre standard och också tog vissa kostnader som exempelvis el.

En annan faktor som påverkade flexibiliteten var att det endast var sex månader till entreprenaden skulle upphöra när avtalet sades upp. Normalt sett ville upphandlarna påbörja en ny upphandling ett år innan verksamhetsstart. Som beskrevs i kapitel 5.2.2. fanns få lågtröskelboenden och det fanns inga ersättningsplatser att flytta klienter till, vilket gjorde förvaltningen mer samarbetsvillig och flexibel det sista halvåret. Evakueringen gjordes

på bara 24 timmar och entreprenören erbjöd sig att göra om ett av sina egna referensboenden och istället upplåta platser med drogtolerans, vilket förvaltningen tacksamt accepterade. De korta tidsperioderna i båda exemplen visade att förvaltningen i betydligt högre grad blev beroende av entreprenören, vilket bidrog till en ökad samarbetsvilja och flexibilitet eftersom förvaltningen saknade andra alternativ.

7.2.2 Uppdrag

Efter vattenskadorna hade Enheten för hemlösa inställningen att det var tillfälliga problem som endast gällde vissa rum, vilket inte föranledde några ändringar av uppdragen. Däremot föranledde evakueringen en ändrad syn. Uppdragen som fanns för respektive brukare understödde, precis som för avtalet, då större mått av flexibilitet. I samband med evakueringen flyttades brukare till nya fastigheter men entreprenören fortsatte som huvudman vilket medförde att de uppdrag som fanns inte behövde skrivas om. Ökad tolerans från både socialsekreterare och brukare understödde också en högre grad av flexibilitet. Detta faktum gällde särskilt de som flyttades till ersättningslokalen som fick inredas från grunden där det saknades möjlighet att till punkt och pricka följa uppdragens krav. Från enheten centralt hade ingen information eller uppmaning utgått till socialsekreterare om att ge ökad grad av flexibilitet utan detta hade skett i diskussioner mellan socialsekreterare och personal på boendet. Att det endast återstod knappa två månader av avtalet gjorde att det fanns större mån att tillåta att uppdragens innehåll inte utfördes exakt enligt skrivningarna.

7.3 Teknisk styrstruktur

7.3.1 Uppföljning av avtal

Uppföljning av avtalet bidrog fortsatt med viss grad av fasthet och entreprenören förutsattes komma in med månads- och tertialrapporter samt verksamhetsberättelse. Även denna delstruktur understödde emellertid i ökande grad flexibilitet. Strax efter evakueringen ville förvaltningsledningen att de nya boendena skulle besökas, men denna gång gjordes detta inte oannonserat. Verksamhetssekreteraren konstaterade: ”Jag gjorde upp med

platschef 1 och denne sa att vi var välkomna när som helst". Även tertialrapporterna tilläts följas upp med högre av flexibilitet. För det sista tertialet 2014 upprättades ingen rapport, så detta och tertial ett 2015 slogs ihop och behandlades på ett avslutande möte. Orsaken till detta var enligt verksamhetssekreteraren att platschef 1 meddelat att det inte fanns så mycket att rapportera, vilket förvaltningen accepterade. Den förändrade synen på uppföljningen och den ökade komplexiteten på grund av problemen med fastigheten beskrevs av chef 1:

> "Ett avtal är en sak och hade vi ett anbud att förhålla oss till känns det ändå ganska lätt när man gör de här uppföljningarna. Man kan peka på si och så, men de här problemen med fastigheten komplicerade det hela för oss, tycker jag. Vi är ju hyresgästen och tillhandahåller lokalerna för vår entreprenör och när det inte fungerar på ett tillfredsställande sätt så känner man [att] det inte är bra förutsättningar."

Uppföljningen präglades således av en mer pragmatisk syn där denna anpassades till den rådande situationen och bidrog till en högre grad av flexibilitet än i den första delen av verksamhetsfasen.

7.3.2 Uppföljning av uppdrag

Efter vattenskadorna skedde inga större ändringar av uppföljningen av uppdragen givet Enheten för hemlösas syn att problemen var tillfälliga. I linje med uppföljningen av avtalet fanns emellertid en ökad grad av förståelse för entreprenörens situation när boendet evakuerades. Uppföljningen mellan placerande enhet och entreprenören intensifierades delvis, även om uppdragen var relativt flexibla och anpassade utifrån de enskilda brukarnas situation och behov. De ändrade förutsättningarna kunde hanteras genom att personal på parterna i samtal, för vissa fall, kom överens om viss flexibilitet för entreprenören. Som tidigare konstaterats bidrog den relativt korta återstående entreprenadtiden till främjandet av flexibilitet.

7.4 Social styrstruktur

Social styrstruktur förstärktes betydligt under denna delfas och kom att även omfatta chefsnivån. Parterna träffades på olika nivåer vid ett stort flertal gånger på såväl tertial-, bygg- och extramöten, som ett femtontal förhandlingar under ett drygt halvårs tid. Dessutom hade parterna omfattande kontakt per telefon och e-post. Förändringen bidrog till ökad flexibilitet.

7.4.1 Normer och värderingar

Förvaltningens syn på entreprenören ändrades och förvaltningen sökte i än högre utsträckning gemensamma lösningar snarare än att ställa ensidiga krav på entreprenören – ett främjande av samarbete och flexibilitet. Upphandlare 1 menade att:

> ”När jag har kopplats in i dialog med en entreprenör så är det ju oftast att entreprenören inte uppfyllt avtalet till alla delar. Och då är det ju lite mer att vi sitter och säger ’det här har ni inte gjort, varsågod och gör det på en gång, eller så är vi tvungna att gå vidare’. Så att det här är ganska nytt för mig att man sitter och ska lösa ett problem tillsammans egentligen, i och med att det är vår lokal och vi får stå för den. Det hade varit en helt annan situation om de hade stått för lokalen och de här skadorna hade uppstått. Då hade det varit en helt annan diskussion.”

Som tagits upp tidigare i detta kapitel understödde delstrukturer i institutionell styrstruktur fasthet, som också kom att förstärka denna förändring. Båda parter beskrev emellertid motpartens agerande som ”fair” och upphandlare 1 menade att entreprenörens chefer varit måna om att bedriva en bra verksamhet till entreprenadens slut. Även regionchef 2 beskrev denna ändring på ett liknande sätt med en högre grad av samverkan och förståelse:

> ”I det här fallet var det mot slutet när det först blev den här evakueringen och sedan kommunen själva klev ur, hamnade vi lite grann på samma sida. Vi delade ju något tillsammans där på något vis och fick mycket mera förståelse för varandra.”

Förtroendet mellan parterna stärktes där inblandade personer vågade släppa på garden mot varandra i högre grad än tidigare och se varandra som samarbetspartners. Regionchef 2 beskrev denna förändring:

> ”Vi hade aldrig haft det här förtroendet att våga blotta oss. Det tror jag inte att vi hade och de hade inte heller vågat blotta sig. Vi hade hamnat i ett ganska stelt och rigid sammanhang där ingen egentligen hade velat ta det första steget.”

Orsaken låg i en förändrad syn på motparten, en ökad förståelse för varandra bland annat från det gemensamma arbetet efter vattenskadorna och evakueringen, men även från en hög grad av transparens. Entreprenörens underlag som tidigare kunde ses som ett uttryck för viss vaksamhet beskrevs som en förutsättning för ökat förtroende. Regionchef 2 menade:

> ”Nej, jag tror inte att man [förvaltningen] hade det förtroendet från början och jag tror att man hade lite styvmoderliga tankar om företaget – att man hade lite förutfattade meningar. /…/ Jag tror att det handlar väldigt mycket om att man är transparent och att man verkligen berättar som det är och att man inte har några spöken i garderoben. Det tror jag skapade förtroendet.”

Även avseende integriteten skedde en förändring när entreprenören valde att säga upp avtalet som regionchef 2 menade var till fördel i förhandlingarna:

> ”Alltså, egentligen var det ju så att förändringen skedde den dagen vi träffades och inte ville förlänga. Det fanns en förvånad blick, det fanns en förvåning att vi tog det steget. Vi sa att vi inte längre kunde stå för verksamheten längre och redan där tror jag att vi fick ett tydligt övertag./…/ Jag tror att de var väl medvetna om situationen vi var i, det tror jag absolut. Dock tror jag att de trodde att vi skulle ’perra på’. /…/ Men jag vill hoppas och tro att man får med sig en typ av respekt när man inte kliver in i vad som helst utan att man faktiskt står upp för ’det här är vi som företag’.”

Chef 1 menade emellertid att förvaltningen var den drivande parten i minskningen av antalet platser och var de som satte agendan, exempelvis kring avvecklingen av referensboendet.

Under denna fas stärktes entreprenörens inflytande ytterligare och accentuerades under evakueringen där förvaltningen blev beroende av entreprenören för att hitta en lösning. Upphandlare 1 mindes:

> ”Att i det läget hitta 30 platser för aktivt missbrukande personer, det går inte. Vi har luskammat hela området hur många gånger som helst så det var bara att ta de platserna – det gick inte att göra något annat. Då tänker man ju upphandling och hej och hå, förbiser vi någonting, men vi har inga andra lokaler och vi får inga andra lokaler så att så blev det.”

Följderna av den stärkta sociala styrstrukturen blev att kommunikationen och samtalsklimatet ändrades och fick en mer informell karaktär. Efter evakueringen beskrev regionchef 2 en kontakt med förvaltningen:

> ”Vi ska ha ett möte i nästa vecka där jag skickar ett mail till chef 4 där jag skriver ’Jag vet att ni är på konferens i närheten så det skulle vara trevligt om ni kom till oss’ och han skriver tillbaka ’jättegärna’. Det tror jag skulle vara omöjligt eller i alla fall väldigt svårt för något år sedan.”

För att främja konstruktiva samtal valde förvaltningen under förhandlingarna att dela upp sig i två grupper där syftet var att skilja på frågor om ekonomi och avtal från verksamhetsrelaterade. Den första gruppen behandlade ”hårda” frågor och bestod av upphandlare 1, chef 4, regionchef 2 och dennes chef. Den andra gruppen bestod i huvudsak av chef 1 och regionchef 2. Uppdelningen bidrog ytterligare till att främja flexibilitet. Förvaltningen valde också att bara ett par dagar efter evakueringen proaktivt kalla till ett första möte för att diskutera merkostnader och påbörja ett gemensamt arbete för att försöka minska friktionen i relationen och i förlängningen undvika diskussioner om skadestånd.

Samtliga förhandlingar genomfördes utan att protokoll upprättades, även det ett uttryck för främjandet av ökad flexibilitet. Samarbetet mellan lägre tjänstemän, främst verksamhetssekreteraren och platschef 1 intensifierades och fördjupades ytterligare, med ibland daglig kommunikation. Upphandlare 1 konstaterade efter vattenskadorna:

> ”Mycket var ju praktiskt, att försöka lösa en verksamhet som inte fungerade. Det var ju i princip byggarbetsplats på de flesta våningsplanen /…/så de var egentligen att tillsammans kunna driva vidare under bästa omständigheter, både för personal och de boende”.

Under evakueringen samordnades flera aktiviteter. Personal på förvaltningen inhandlade inventarier på IKEA och inredde på mindre än 24 timmar 17 lägenheter samt gemensamhetsutrymmen och entreprenören ansvarade exempelvis för transport av de boende. Samarbetet beskrevs av båda parter som mycket god där förvaltningen gav entreprenören en stor eloge och där utgångspunkten för båda varit att göra bästa möjliga för klienterna. Inga förhandlingar kring ersättning togs upp utan samtalen sköts upp för att inte tappa fokus på att lösa den akuta situationen.

Samtalsklimatet efter evakueringen beskrevs av båda parter som god. Förvaltningen fortsatte emellertid att ställa krav på omfattande redovisning av kostnader, dock med en mer vänskaplig inställning än tidigare. Upphandlare 1 beskrev:

> ”Stämningen har varit bra under hela tiden. Det var mer: ’vad har ni haft för kostnader?’, ’kan ni dra ihop det till en sammanställning?’, ’hur tänker ni er rent kostnadsmässigt för hela händelsen egentligen?’”

Som beskrevs i avsnitt 7.1.3 var parterna emellertid inte överens om entreprenörens ersättningsanspråk. Initialt låg detta långt ifrån förvaltningens beräkningar och de ville därför koppla in centrala jurister. Efter ett flertal förhandlingar kom parterna i maj 2015 överens där kommunen ersatte entreprenören med 995 000 kronor. Beloppet påverkades, som tidigare nämnts, av gränsen för förvaltningschefens ekonomiska mandat. Ersättningen bör ses i ljuset av att tidigare entreprenör vid två tillfällen fick erlägga skadestånd till kommunen för att de inte uppfyllt avtalet. Sammanlagt träffades parterna vid ett femtontal tillfällen under senhösten 2014 och våren 2015 – förhandlingar som i hög utsträckning bestämde styrningen av relationen och bidrog till flexibilitet och ett lösningsorienterat förhållningssätt.

Mellan placerande enhet och entreprenören skedde också en viss ökning av interaktionen men fortsatt bara på lägre tjänstemannanivå mellan

socialsekreterare och boendestödjare. Chef 2 på Enheten för hemlösa menade att de fortsatt hade haft begränsad kontakt med chefer på entreprenören. Denne beskrev att enheten sett väldigt positivt på hur entreprenören på ett smidigt sätt lyckats lösa det praktiska med de boende och att de därmed inte upplevt några större problem innan avtalet löpte ut. Synen på entreprenören var emellertid relativt oförändrad där enheten fortsatt förväntade sig att de skulle göra sitt jobb.

7.5 Sammanfattning av styrningen under verksamhetsfasen del II

7.5.1 Styrningen mellan förvaltningen och entreprenören

Under denna fas styrdes relationen mellan förvaltning och entreprenören som ”förstående partners” där samtliga styrstrukturer i högre grad understödde flexibilitet. Flexibiliteten understöddes dels av en förstärkt social styrstruktur med en högre grad av informell styrning, dels som en följd av att institutionell styrstruktur bidrog till en ökad grad av fasthet vilken i förlängningen tvingade förvaltningen att bli mer flexibel och pragmatisk. Under denna fas, i synnerhet efter evakueringen blev kommunen i högre grad beroende av entreprenören för att hitta lösningar på problemen med fastigheten.

I institutionell styrstruktur fanns delstrukturer som stödde såväl fasthet som flexibilitet. Flexibilitet understöddes fortsatt av LOU och av omförhandlingsklausulen i avtalet. De legala kraven på förvaltningen, exempelvis SoL där de oavsett avtalet var ansvariga för verksamheten, bidrog till fasthet. Avtalet reglerade också att förvaltningen som hyresvärd var skyldig att upplåta en fastighet för driften av boendet vilket ytterligare satte press på ökad flexibilitet och samarbetsvilja. Även tak-över-huvudet-garantin tvingade förvaltningen att snabbt lösa situationen och exempelvis få fram platser i samband med evakueringen. Förvaltningsledningens ekonomiska mandat bidrog också till att entreprenören gick med på en ekonomisk kompensation efter evakueringen, som var lägre än som först äskats, för att undvika ett formellt nämndbeslut. Den sista delstrukturen, byggmötena, var ett

formellt forum för hantering av renoveringarna efter vattenskadorna men som utvecklades till ett mer informellt forum där parterna kunde utbyta information och diskutera frågor och förslag på lösningar – ett främjande av flexibilitet.

I ekonomisk styrstruktur förändrades avtalets betydelse för styrningen där kommunen såg mer pragmatiskt på innehållet, i synnerhet efter evakueringen. Ett flertal större förändringar av avtalet förhandlades också fram där både antalet platser reducerades och priset efter evakueringen förhandlades upp. Den minskade efterfrågan på lågtröskelplatser i kommunen möjliggjorde en ökad flexibilitet i antalet platser. Den korta tidsperioden efter vattenskadorna och evakueringen bidrog ytterligare till ökad flexibilitet och kompromissvilja eftersom kommunen saknade alternativ till boendet.

I teknisk styrstruktur bidrog uppföljningen av avtalet till ökad flexibilitet. Entreprenören förväntades fortfarande inkomma med skriftliga månads- och tertialrapporter, men förvaltningen gav tillåtelse till att skjuta upp en tertialrapport och ett tertialmöte efter önskemål från entreprenören. Även avseende platsbesök skedde en förändring där förvaltningen gav förutsättningar till högre flexibilitet. Efter evakueringen valde förvaltningen att istället för ett oannonserat platsbesök göra ett annonserat.

Social styrstruktur förstärktes ytterligare och förvaltningen ändrade syn på entreprenören där denne på egen hand inte längre skulle uppfylla alla krav utan mer sågs som samarbetspartner. Kommunikationen intensifierades betydligt och ledde till ett femtontal extra förhandlingsmöten, både efter vattenskadorna och evakueringen. Förtroendet mellan chefer utvecklades också under denna delfas med en mer vänskaplig och lyhörd ton. I samband med evakueringen fick entreprenören beröm från tjänstemän på förvaltningen som menade att entreprenören gjort mer än vad man kunnat förvänta sig i en sådan situation. Förhandlingarna om de ekonomiska aspekterna valde parterna dessutom att skjuta upp till efter den akuta krisen var löst och efter entreprenadens slut kom parterna överens i godo, dock efter flera förhandlingar, om att förvaltningen skulle ersätta entreprenören med strax under en miljon kronor. Detta bör ses i ljuset av att förvaltningen krävde den tidigare entreprenören på skadestånd två gånger för att villkor i avtal inte hade uppfyllts. När entreprenören valde att säga upp avtalet, stärktes dennes inflytande som accentuerades i samband med evakueringen.

Förvaltningen blev då helt beroende av entreprenören för att få fram nya platser på mycket kort tid.

Samtliga styrstrukturer främjade i ökad grad flexibilitet och den fasthet som understöddes av institutionell styrstruktur satte också press på förvaltningen att bli mer flexibel. Social styrstruktur hade stor påverkan på styrningen och medförde ett större antal möten där flertalet dessutom inte protokollfördes och vissa beslut reglerades endast i protokoll. Den ökade graden av flexibilitet föranledde tankar hos tjänstemän på förvaltningen om huruvida kraven i LOU fortfarande uppfylldes givet de stora ändringar som medgavs. Vågskålen mellan fasthet och flexibilitet tippade i denna fas över till andra sidan när flexibiliteten istället kom att dominera.

Figur 7.1. Sammanfattning av styrningen och bidragen till fasthet och flexibilitet under verksamhetsfasen del II – förvaltningen och entreprenören

Ekonomisk	Institutionell	Social	Teknisk
Avtal/FFU/ anbud • hade mindre betydelse • stora ändringar förhandlades fram • kommunen återbetalade knappt en miljon kronor till entreprenören	**Lagar och förordningar** • kommunen ytterst ansvarig och hyresvärd, pressade på för ökad flexibilitet • LOU understödde flexibilitet men hur balansera mot ändringar i avtalet **Entreprenadavtal** • omförhandlingsklausulen användes **Andra institutionella regleringar** • tak-över-huvudetgarantin och socialchefens ekonomiska mandat bidrog till ökad flexibilitet **Byggmöten** • utvecklades till ett mer informellt forum	**Normer och värderingar** • "samarbetspartners" • kommunen började se sitt medansvar • förtroende utvecklades även på chefsnivå	**Uppföljning avtal** • fortsatt rapportering men med högre grad av anpassning till de förändrade förutsättningarna, t.ex. görs ett annonserat platsbesök och en tertialrapport skjuts upp
Flexibilitet dominerar /inslag av fasthet	**Såväl fasthet som flexibilitet**	**Flexibilitet på samtliga nivåer**	**Såväl fasthet som flexibilitet**

Dominans av bidrag till flexibilitet med inslag av fasthet

7.5.2 Styrningen mellan placerande enhet och entreprenören

Inledningsvis kan konstateras att styrstrukturerna för placerande enhet och entreprenören också i ökad omfattning understödde flexibilitet under denna fas, men först efter evakueringen av boendet. När brukarna evakuerades till nya boenden kvarstod de flesta uppdrag och handlingsplaner som tagits fram eftersom huvudmannaskapet inte ändrades, men innehållet fick anpassas efter de nya förutsättningarna. Chef 2 på Enheten för hemlösa menade i linje med den ökade flexibiliteten i tillämpningen av avtalet att socialsekreterare (och även brukare) sett mer flexibelt på entreprenörens åtaganden. Anledningen var att det endast var en begränsad tid kvar av entreprenadavtalet och från Enheten för hemlösas sida menade man att det gick att hantera de ändrade förutsättningarna inom ramen för befintliga uppdrag som också kompletterades muntligen under de diskussioner som hölls mellan socialsekreterare och boendestödjare. Viss ökning av interaktionen skedde i social styrstruktur men fortsatt endast mellan lägre tjänstemän.

Figur 7.2. Sammanfattning av styrningen och bidragen till fasthet och flexibilitet under verksamhetsfasen del II – placerande enhet och entreprenören

Ekonomisk	Institutionell	Social	Teknisk
Uppdrag • Ingen ändring efter vatten-skadorna dock högre grad av flexibilitet kring innehållet efter eva-kuering	**Lagar och förordningar** • krav enligt SoL att upprätta handlingsplaner	**Normer och värderingar** • entreprenören skulle uppfylla uppdragen och kontrakts-förtroende på chefsnivå • socialsekreterare tillät vissa avvikelser från uppdragen efter evakueringen p.g.a. förändrade omständigheter och den korta återstående entreprenadtiden med något högre grad av interaktion	**Uppföljning uppdrag** • anpassat efter klientens behov • Inga generella förändringar efter evakuering-en men tillät lägre krav på ett av boendena
Fasthet och flexibilitet	**Fasthet dominerar**	**Viss flexibilitet på lägre nivå**	**Fasthet men med hög grad av flexibilitet**

Balans mellan fasthet och flexibilitet

Kapitel 8

Förnyelsefasen
– den ovana återtagaren –

Förnyelsefasen pågick parallellt med verksamhetsfasens andra del men styrdes annorlunda. Startskottet blev entreprenörens uppsägning av avtalet i augusti 2014. Kommunen stod då inför tre alternativ: ny upphandling, återta i egen regi, eller nedläggning. I september 2014 hölls allmänna val vilket ledde till maktskifte i kommunen. Den nya majoriteten hade en delvis annan syn på outsourcing, så förvaltningen avvaktade med en ny upphandling. Istället förbereddes ett återtagande för ett drogtolerant boende med endast 70 platser. Efter evakueringen beslöt nämnden att avveckla verksamheten tillsvidare och förvaltningen fick i uppdrag att på sikt hitta en lösning i egen regi med minst 30 platser. Brukare med fortsatta behov gick över på ramavtal och enskilda avtal och vissa stannade kvar i entreprenörens regi.

Enheten för hemlösa var inte inblandad i hanteringen av återtagandet och analysen har därför endast gjorts för förvaltningen. Styrningen under denna fas understödde i huvudsak flexibilitet. Detta berodde bland annat på att förvaltningen hade begränsad erfarenhet av återtaganden och nedläggningar. Förutom teknisk styrstruktur bidrog även övriga styrstrukturer till flexibilitet där social styrstruktur emellertid präglades av viss vaksamhet och kravställande, på samma sätt som i upphandlingsfasen.

8.1 Ekonomisk styrstruktur

I ekonomisk styrstruktur ingick en delstruktur: avtal/FFU/anbud. Förvaltningen bedömde att säkerhetsproblemen och den låga beläggningen försvårade förutsättningarna för en ny upphandling. Kraven i avtalet/FFU:et/anbudet sågs som begränsande, vilket talade för ett återtagande i egen regi. Uppsägningen följdes av ett politiskt maktskifte i kommunen som än mer förkortade tiden för en ny upphandling. Detta sammantaget begränsade förvaltningens flexibilitet där egen regi sågs som enda alternativ. Dessutom fick detaljer i anbudet och avtalet förnyad aktualitet där förvaltningen ställde krav kring exempelvis personal, ett bidrag till fasthet.

8.1.1 Avtal/FFU/anbud

Förvaltningen bedömde att problemen med fastigheten och den låga beläggningen kunde bidra till att potentiella anbudsgivare skulle tveka och därmed försvåra en ny upphandling. Chef 3 menade att:

> ”Jag tror att det är svårt att göra upphandling på det i det här läget. /…/ Om jag får som jag vill så klipper vi bort alla delar som inte är bra, lokalmässigt och behåller det som är bra. Inte ha något referensboende utan bara ha det rent, med 50 platser och som är inriktat på boende och överlevnad.”

Problemen med boendet minskade således förvaltningens möjligheter och flexibilitet och förvaltningen förberedde ett återtagande, vilket varit mycket sällsynt. Förvaltningen bedömde att ett återtagande möjliggjorde en nystart med större utrymme att se över verksamhetens funktion och arbetssätt, utan begränsningar i avtalet – en upplevd inskränkt flexibilitet. Chef 3 menade:

> ”Vi behöver testa vad det är för verksamhet vi har. Går det att få bra verksamhet? /…/ Med upphandlingar så blir man ganska låst för då är det vad som skrivits in i FFU:et [som gäller] för att man ska kunna lämna ett anbud. När man inte är riktigt säker på vad det är för verksamhet man ska ha, då är det bättre att riva det, för då kan vi ändra från månad till månad /…/ Vi kan ju se det med referensboendet /…/för vi upptäckte att ’det här har vi inget behov av’ men det var inte så lätt att tänka ut när vi gjorde upphandlingen”.

I förnyelsefasen fick detaljer i anbud och avtal dessutom förnyad aktualitet och bidrog till fasthet där flertalet diskussioner och förhandlingar hölls om inventarier och personal. Exempelvis var parterna inte överens om hur många i personalen som skulle återtas av förvaltningen. Förvaltningen gick tillbaka till upphandlingsdokumenten och påpekade exempelvis att platschef 2 som tillsatts av entreprenören för att stödja platschef 1 inte fanns med i anbudet och därmed inte skulle tas över. Detsamma gällde personal som städade och att ny personal anställts. Ansvarig för återtagandet på förvaltningen betonade:

> ”Ja, i det här, när det då kärvar så att säga som det har gjort i det här läget med att vi tycker olika om vilken personal som ska föras över till kommunen, då går ju verksamhetssekreteraren till avtalet.”

Även längden på en ny upphandling begränsade förvaltningens valmöjligheter, en inskränkning av flexibiliteten. Upphandlarna föredrog att ha ett år på sig för att hinna planera, förbereda och genomföra en upphandling. Eftersom uppsägningen var så ovanlig fanns ingen förväntan att så skulle ske och ingen upphandling förbereddes således. I tillägg fick kommunen en ny politisk majoritet. Dessa tillträdde först i oktober och ett flertal centrala tjänstemän skulle också tillsättas därefter. Maktskiftet gjorde att tiden blev än mer knapp för en ny upphandling, vilket talade för ett återtagande.

8.2 Institutionell styrstruktur

Institutionell styrstruktur understödde fasthet med vissa delstrukturer, men bidrog i större omfattning till flexibilitet. Lagar och förordningar och entreprenadavtalet reglerade endast i mycket begränsad utsträckning interaktionen och processen mellan parterna i denna fas. Detsamma gällde centrala styrdokument, men som dock fortsatt understödde såväl fasthet som flexibilitet. Den politiska styrningen blev åter central och bidrog till fasthet. Så var fallet eftersom den nya majoriteten var mer tveksam till outsourcing av offentlig service.

8.2.1 Lagar och förordningar

Vid ett återtagande i egen regi eller avveckling, som i detta fall, reglerar inte LOU formerna för detta annat än att kraven i avtal/FFU/anbud fortsatt ej får ändras. Däremot blev regleringarna i 6b § LAS åter aktuella eftersom det rörde sig om en verksamhetsövergång där personalen på boendet erbjöds möjligheten att bli anställda i kommunen. Regleringarna bidrog till viss fasthet. På en förhandling i februari 2015 mellan fackförbunden och företrädare från kommunen centralt behandlades övergången. I huvudsak blev emellertid endast avtalsrättsliga lagar tillämpliga. LOU och praxis kring upphandlingar fick därmed en mindre framträdande roll än under tidigare faser vilket bidrog till flexibilitet, eftersom dispositiva lagar blev mer centrala.

8.2.2 Entreprenadavtal

Avtalet reglerade i liten utsträckning förnyelsefasens innehåll, förehavanden och process och understödde därmed också flexibilitet. Detta gällde såväl återtagandet som förehavanden vid en nedläggning, eftersom en reglering av dessa alternativ inte setts som nödvändiga i upphandlingsfasen. Vid en ny upphandling reglerades dock att:

> ”Entreprenören förbinder sig att i anledning av förnyad upphandling till kommunen lämna uppgift om personalstyrkans storlek, fördelning mellan olika personalkategorier och löner och övriga uppgifter som behövs för den nya upphandlingen. Syftet härmed är att anbudsgivarna ska ges likvärdiga förutsättningar att beräkna anbuden. Kommunen ska ha rätt att genomföra en förstudie i verksamheten inför förnyad upphandling” (avtalet, s. 17).

För inventarier reglerades också att entreprenören ansvarade för inventarier som upptagits på inventarielistan vid tillträdet och att förlorade inventarier skulle ersättas ”till motsvarande omfattning och med motsvarande kvalitet” (avtalet, s. 11). Avseende dessa hamnade parterna i diskussioner. Även klientdokumentationen reglerades så att denna skulle överlämnas till förvaltningen efter entreprenadens slut.

8.2.3 Andra institutionella regleringar

Kommunens centrala styrdokument reglerade också i begränsad utsträckning denna fas och bidrog till flexibilitet. Anvisningarna reglerade endast i generella ordalag att erfarenheter skulle tas tillvara på inför kommande upphandlingar.

Förvaltningens checklista och aktivitetsplan för entreprenadupphandling innehöll ett fåtal punkter för förnyelsefasen. Dels reglerades att en utvärdering av upphandlingen skulle göras, dels skulle start av nästkommande upphandling tas med. Övertagandeprocessen, i det här fallet återtagandet, uttryckte ett stöd för viss flexibilitet och entreprenörerna uppmuntrades att driva överlämningen. Anvisningarna stadgade att:

> ”Utöver kommunens miniminivå kan det vara en god idé att lämna till anbudsgivaren att föreslå hur överlämningen ska gå till. Anbudsgivarna kan ha tidigare erfarenheter av att ha tagit över eller förändrat verksamheter och har då sannolikt väl utvecklade rutiner för detta” (s. 17).

8.2.4 Politisk styrning

Politisk styrning fick åter påverkan på styrningen. Efter kommunalvalet i september 2014 blev det maktskifte i fullmäktige. Som framkom under upphandlingsfasen var den nya majoriteten mer tveksam till att outsourca offentlig service. Förvaltningen valde därför att avvakta med beslut om boendet skulle upphandlas på nytt eller återtas i egen regi. Under senhösten stod den politiska inriktningen klar och det beslutades att flera entreprenader där avtalen löpt ut skulle återtas i egen regi. Detta ledde också till att två pågående upphandlingar avseende samma målgrupp som boendet avbröts mitt i upphandlingsfasen och att en skyndsam återtagandeprocess fick inledas. Även boendet återtogs i egen regi, men efter evakueringen beslöt nämnden att avveckla verksamheten tillsvidare och uppdrog åt förvaltningen att ta fram en alternativ lösning på lokalfrågan. Den politiska styrningen var den delstruktur i institutionell styrstruktur som understödde fasthet och som också fick störst påverkan.

8.3 Teknisk styrstruktur

Teknisk styrstruktur understödde också flexibilitet eftersom förvaltningen i stor utsträckning saknade erfarenheter från såväl återtagande som nedläggning av verksamheter. Det saknades därmed en struktur och process, till skillnad från i upphandlingsfasen, och ansvarig för återtagandet tvingades därför att improvisera. Entreprenören hade däremot stor vana att lämna över och ta över verksamheter och hade etablerat en process för hur detta skulle genomföras. En delstruktur påverkade styrningen: uppföljning av återtagandet.

8.3.1 Uppföljning av återtagandet

Till skillnad från upphandlingsfasen saknades ett standardiserat förfarande mellan parterna kring återtagandet. Regionchef 2 menade att utgångspunkten var att ”de gör sitt och vi gör vårt”. Förvaltningen saknade en etablerad struktur för hur återtagandet skulle gå till, delvis på grund av dess ovanlighet. Som också nämndes i kapitel 8.2.3 saknades detaljerad vägledning i centrala styrdokument som dessutom föreskrev att erfarenheter från entreprenören skulle vara vägledande. Ansvarig för återtagandet på förvaltningen menade att:

> ”Det hade ju varit bra att få veta ’det här har vi gjort tidigare och då gjorde vi det här’, ’det här är riskerna’, ’det här måste du hålla extra koll på’, ’de här personerna anser jag ska ingå’. Så om jag hade fått en mer tydlig styrning. Jag fick egentligen bara ’lös det, sammankalla ett gäng’.”

För att leda och samordna övertagandet och sedan avvecklingen sattes en handplockad grupp tjänstemän samman under senhösten. I gruppen ingick verksamhetssekreteraren, en assistent från socialtjänstavdelningen, en redovisningsekonom, IT-ansvarig, lokalansvarig, arkivarie, personalkonsult, samt den tjänsteman som ansvarade för avdelningen som skulle ta över driften av boendet. Övertagandemötena ägnades åt att informera om vidtagna åtgärder, vad som var planerat och också för att lyfta problem. Respektive tjänsteman fick i stor utsträckning ansvara för sitt eget område. De checklistor som använts under upphandlingsfasen användes som stöd.

Hos entreprenören drevs överlämningen av ett projektteam bestående av en projektledare, vice regionchef och platschef 1. Regionchef 2 menade att deras organisation var van att hantera övertagande och återlämnaden och att det fanns en upparbetad process och struktur, eftersom detta skedde på alla entreprenader. Även entreprenören använde checklistor liknande dem i upphandlingsfasen. Regionchef 2 menade att:

> ”För oss är det väldigt reglerat hur vi jobbar med det här. I vår process är det HR som tar kontakt med deras HR och det är en direktkontakt där man sköter alla personaldelarna. /…/ IT likadant. De får ett datum när de ska plocka ut datorerna och då åker de dit och gör det bara. Så hos oss är det mer reglerat uppfattar jag det som än hos kommunen. Det kändes som att vi var vana att jobba med processen men kanske inte de.”

Förnyelsefasen saknade etablerade informationsprocesser vilket ledde till att delgivningen av information beskrevs som improviserad där det inte var klart vem i respektive organisation som var rätt mottagare, ett ytterligare bidrag till flexibilitet. Regionchef två beskrev:

> ”Vi var ju ganska tydliga också med vem som får informationen. Det är också en del i vår process att projektledaren eller driftschefen ska ha informationen och det funkade inte riktigt. Det kom information bakvägen till våra boendestödjare. Den man fick tag på ringde man. Återigen, vi är väldigt vana att jobba efter en uppstyrd process men de kändes inte som att de var det.”

Avsaknaden av gemensam process gjorde att parterna i större utsträckning fokuserade på det egna arbetet. Synen på samarbete blev således svagare än i verksamhetsfasens andra del som pågick parallellt. Trots detta behövde flertalet aktiviteter koordineras, främst personal och lokalrelaterade frågor men även dokumentation och ekonomi. Redovisningsekonomen i övertagandegruppen hade exempelvis möten med platschef 1 för att ta fram budgetunderlag inför 2015. Personalkonsulten som ansvarade för personalfrågor genomförde också ett flertal informationsmöten på boendet.

På grund av avsaknaden av gemensamma processer och att förvaltningen i stor utstäckning saknade både erfarenhet och etablerade processer för återtagandet understödde styrstrukturerna flexibilitet, där fokus i första hand blev på den egna processen och åtagandena.

8.4 Social styrstruktur

Social styrstruktur fick åter högre grad av kravställande, något som entreprenören beskrev som vanligt i förnyelsefasen. Detta förstärktes ytterligare av att merparten av tjänstemännen som ingick övertagandegruppen i stor utsträckning saknade erfarenheterna som parterna haft av utvecklingen som skett under verksamhetsfasen. Som helhet bidrog social styrstruktur i mindre omfattning till flexibilitet och samarbete.

8.4.1 Normer och värderingar

Entreprenören beskrev en annan grundinställning i förnyelsefasen där UM normalt sett ökade distansen mellan parterna och att denna förändring kunde skönjas det sista halvåret av en avtalsperiod. Regionchef 1 menade:

> ”Det är ju från och med det att vi ser ett beslut på att det kommer upp en ny upphandling för att avtalstiden är slut. Så det är egentligen under den begränsade perioden. /…/ Vi vill ha en närmare relation, för vi vill veta om vi ligger rätt i fas med hur kommunen tänker. De [kommuner] vill ju ofta nästan hellre ta ett kliv bakåt för att inte hamna i någon jävssituation naturligtvis, så är det.”

Förvaltningen valde att inta en mer reserverad hållning där kraven i anbud och avtal dessutom blev utgångspunkt i diskussionerna. Normerna och värderingarna kom också att präglas av upphandlingsfasens. En anledning till detta var att övertagandet leddes av en mellanchef som inte varit involverad under någon av tidigare faser. Denne satt inte heller med på förhandlingarna i denna fas. Ett flertal av tjänstemännen i övertagandegruppen hade endast varit med under upphandlingsfasen och var färgade av dess normer och värderingar där just armlängds avstånd och kravställande stått i fokus. Detta kom att aktualiseras i diskussionerna och förhandlingarna om personalövertagande och inventarier där förvaltningen ställde krav utifrån anbudet och avtalet. Ansvarig för övertagandet menade att:

> ”Utgångspunkten är att det här ska fungera, helt enkelt och att vi i grunden måste lita på att de gör det de ska. Jag har inte ens tänkt, [eller] hört, någonting om diskussionerna i övrigt. Samtidigt som man tycker att det var fräckt med

> personalen att de klämde in det där. Men det har ju vi koll på. Men det klart, 100 procent säker kan man ju inte vara."

Regionchef 2 som deltog i möten och förhandlingar med både gruppen som diskuterade avtal och ekonomi och den som leddes av chef 1 menade att samtalsklimatet i båda grupperna generellt var god men att den sistnämnda ibland varit kärvare.

> "Det kändes som, respektlöst är ett starkt ord, men vi hamnade någonstans ganska nära det när det gällde de här listorna, inventarielistan, så det blev lite tjafsigt. En ton som inte fanns och inte finns när vi nu pratar ersättning och avtal. /…/ Jag tror inte att det skulle ha kommit i den andra gruppen, det hade inte sett ut så helt enkelt."

Tonen mellan parterna beskrevs som hårdare och mindre konstruktiv. Regionchef 2 menade vidare att:

> "Det var ju vissa felaktigheter i dem [personallistorna] och då var tonen inte god alltså. Men herregud, det kom mail fram och tillbaka. Jag tycker inte att vi gjorde ett bra jobb där utan vi fick lite kritik helt enkelt för att vi inte hade skickat rätt lista från början och så."

På grund av att återtagandet i stor utsträckning inte reglerades i lagar eller avtal utan byggde på praxis, och att det fanns åtaganden som var reglerade men där parterna inte var överens, hölls ett flertal förhandlingar. Regionchef två beskrev att:

> "Sen finns det ju alltid frågor, som till exempel det här med inventarierna där man kanske hamnar i lite deal. Man uppfattar olika eller det finns inte dokumenterat utan man får gissa sig till lite grann och där blir det ju inte standard utan där pratar man ju med varandra."

Tjänstemännen i övertagandegruppen deltog inte i dessa förhandlingar. De frågor där tjänstemännen inte kunde komma överens med entreprenören hänsköts till gruppen som leddes av chef 1, vilket bidrog till distansen mellan övertagandegruppen och dess motparter.

8.5 Sammanfattning av styrningen under förnyelsefasen

Förnyelsefasen sammanföll i tid med verksamhetsfasens andra del men fick en annorlunda styrning. Under denna fas styrdes relationen från förvaltningens sida som ”den ovana återtagaren” där återtagandet av verksamheten i egen regi präglades av att förvaltningen till stor del saknade erfarenhet av detta. Förvaltningen ställde emellertid åter krav på entreprenören bland annat utifrån avtalet och inventarie- och personallistor som upprättats vid tillträdet.

Teknisk styrstruktur innehöll endast en delstruktur: uppföljning av återtagandet, som bidrog till flexibilitet eftersom förvaltningen i stor utsträckning saknade erfarenhet, upparbetade processer och strukturer för återtaganden och nedläggningar. För att hantera återtagandet skapades en projektgrupp bestående av ett flertal tjänstemän på förvaltningen som fick till uppgift att styra kontakten med entreprenören. De checklistor som använts vid uppstartsmötena användes för att hantera återtagandet och understödde viss fasthet. Detta till trots, tvingades förvaltningen att improvisera delar av arbetet.

Även institutionell styrstruktur understödde flexibilitet. Eftersom återtagandet räknades som verksamhetsövergång blev regleringarna i LAS åter aktuella. LOU och tillhörande praxis reglerade i begränsad omfattning och även avtalet saknade till stor del detaljregleringar. I kommunens centrala styrdokument reglerades endast översiktligt övertagandeprocesser och det föreskrevs att kommunen skulle låta entreprenörerna vara styrande i denna fas eftersom de bedömdes ha större kunskap och väl utvecklade rutiner. Den politiska styrningen aktualiserades åter och bidrog till fasthet. Maktskiftet i kommunen, med en majoritet som hade en annan syn på outsourcing, gjorde att förvaltningen valde att avvakta med en ny upphandling av boendet. Den nya majoriteten valde att avbryta två andra pågående upphandlingar och socialnämnden beslöt att avveckla boendet tillsvidare och uppdrog till förvaltningen att hitta en ersättningslokal.

Ekonomisk styrstruktur begränsade emellertid förvaltningens flexibilitet. Tjänstemännen gjorde bedömningen att en upphandling skulle vara

problematisk givet de stora problem som verksamheten haft och drev på för ett återtagande i egen regi. I denna fas valde förvaltningen att utifrån avtalet ställa krav på entreprenören och exempelvis förekom diskussioner och förhandlingar om de inventarielistor som upprättats innan tillträdet. Detsamma gällde den personal som skulle tas över.

Social styrstruktur var relativt sett svag och påverkades av att flera av tjänstemännen som ingick i övertagandegruppen ej varit med sedan upphandlingsfasen, vilket gjorde att de påverkades av tidigare mer kravställande normer och värderingar. Samtalstonen var oftast god men ibland beskrevs ett kärvare samtalsklimat där frågor som inte kunde lösas fick lösas av chef 1 och ansvariga hos entreprenören.

Fasthet i denna fas främjades av institutionell styrstuktur från den politiska styrningen och LAS samt från teknisk styrstruktur i form av övertagandegrupp och checklistor. På grund av avsaknaden av struktur fick flexibiliteten stort understöd av samtliga styrstrukturer utom den sociala där åter viss vaksamhet mot entreprenören kunde skönjas, vilket fick en begränsande effekt på flexibiliteten.

Figur 8.1. Sammanfattning av styrningen och bidragen till fasthet och flexibilitet under förnyelsefasen

Ekonomisk	Institutionell	Social	Teknisk
Avtal/FFU/ anbud • reglerade översiktligt kring inventarier och personal där parterna hamnade i diskussion • bedömdes vara svårt att upphandla på nytt	**Lagar och förordningar** • begränsad reglering förutom LAS **Entreprenadavtal** • begränsad reglering av återtagandet **Andra institutionella regleringar** • centrala styrdokument föreskrev att låta entreprenören styra **Politisk styrning** • ny majoritet med annan syn på upphandling • ingen ny upphandling gjordes • beslut om nedläggning efter att avtalet löpte ut	**Normer och värderingar** • delvis påverkade av upphandlingsfasens • kravställande • viss vaksamhet och misstro	**Uppföljning av återtagandet** • förvaltningen saknade etablerade processer och tvingades improvisera • parterna jobbade mycket på egen hand
Litet bidrag till fasthet, begränsad flexibilitet	**Såväl fasthet som flexibilitet**	**Litet bidrag till flexibilitet**	**Flexibilitet dominerar /litet bidrag till fasthet**

Dominans av bidrag till flexibilitet med mindre bidrag till fasthet

Kapitel 9

Styrning av outsourcad offentlig service – en balansakt mellan fasthet och flexibilitet

Denna avhandling behandlar styrning av outsourcingrelationer av offentlig service över tid och balansen mellan fasthet och flexibilitet. I kapitel fem till åtta beskrevs styrningen av outsourcingrelationen under tre huvudfaser mellan kommunen och entreprenören och hur styrstrukturerna förändrades, såväl betydelsemässigt som innehållsligt samt hur dessa understödde fasthet och flexibilitet under respektive fas. Detta kapitel behandlar tre huvudområden. Det första tar upp påverkan från den lokala politiska styrningen. Det andra behandlar styrstrukturerna och deras påverkan på fasthet och flexibilitet. Det tredje diskuterar ramverket om styrstrukturer.

Avhandlingens syn på styrning där båda parters intressen beaktades, kom att visa sig vara en viktig utgångspunkt. Förutsättningarna liknade dem i studien av Varoutsa & Scapens (2015), där outsourcande part trots sin storlek och dominanta ställning inte ensidigt kunde styra relationen. Trots att kommunen var en av Sveriges större och där förvaltningen under delar av verksamhetsfasen försökte förmå entreprenören att ensam leva upp till avtalets krav, fick de tidigt gå med på förändringar. Bemanningen tilläts understiga reglerad nivå, priserna justerades och förvaltningen tog över kostnaden för väktaren. Under verksamhetsfasens senare del såg parterna varandra mer som partners, än den mer traditionella beställar-utförar-

relation som präglat inledningen, och styrningen balanserades i högre grad av båda parter. En bidragande orsak till denna balans var det faktum att förvaltningen, oavsett outsourcingrelationen, ytterst stod som ansvarig för verksamheten och dessutom stod som hyresvärd. I praktiken förelåg således ett mer komplicerat system för ansvarsutkrävande inom ramen för outsourcingrelationen. Denna förändrades också över tid och kom att likna den som behandlades av Hagbjer (2014).

Styrning av outsourcad offentlig service kunde således ses utifrån en bredare ansats där rollfördelningen inte var skriven i sten och där parterna behövde ta hänsyn till motpartens behov.

9.1 Påverkan från den lokala politiska styrningen

Studier om styrning av outsourcad offentlig service (se t.ex. Johansson et al., 2016; Cristofoli et al., 2010) identifierade att teorier om styrning i större utsträckning behövde beakta särdragen i offentlig sektor. Ett sådant särdrag som skiljer outsourcing av offentlig service från privat, något som denna studie kunnat specificera ytterligare, var de lokala politikernas direkta och indirekta påverkan på upphandlingen. Politikerna hade avgörande påverkan på såväl outsourcingbeslut, omfattning, som styrning av relationen under senare faser, där fyra roller identifierats: den strategiskt målsättande, den operativt målsättande, den beslutande och den gränssättande.

Den förstnämnda var den som fick störst påverkan på outsourcingbeslut och omfattning. Outsourcingbeslutet var ett politiskt ställningstagande, vilket delvis var i linje med tidigare litteratur som på en mer generell nivå identifierat politikens betydelse för beslut av offentlig service (Hagbjer, 2014; Johansson, 2008; Johnsen et al., 2004; Hefetz & Warner, 2011; Hyvönen et al., 2012). Till skillnad från ett stort flertal studier med en TCE-ansats (se till exempel Roodhooft & Warlop, 1999; Seal et al., 1999; Brown & Potoski, 2003; Johansson, 2008; Anderson et al., 2000) betonades i valet mellan outsourcing och egen regi i första hand produktionskostnadernas storlek. Även konkurrenssituationen hade mindre påverkan på outsourcingbeslutet än i tidigare studier (Hefetz & Warner, 2011; Johansson & Si-

verbo, 2011) eftersom förvaltningen uttryckte ett visst oberoende och menade att de kunde bedriva likvärdig omsorg i egen regi. Beslutet grundades istället på två politiska mål: att all verksamhet som inte omfattade strategiska ledningsfunktioner skulle konkurrensutsättas och att en viss procentandel av kommunens verksamhet skulle vara outsourcad. Detta var något som förvaltningen förväntades implementera i 1- och 3-åriga verksamhetsplaner och om detta inte gjordes kom påpekanden. Dessutom fanns en politisk vilja att konkurrensutsätta just stödboenden. Det strategiska målsättandet hade också påverkan på andra institutionella delstrukturer där centrala styrdokument och tak-över-huvudet-garantin ytterst var sprungna ur politiska beslut.

Förutom outsourcingbeslut och omfattning påverkade politikerna även styrningen i senare faser. Tidigare studier (Hagbjer, 2014; Cristofoli et al., 2010; Longo & Barbieri, 2013), har identifierat *att* politiken påverkade styrningen av outsourcingrelationer medan andra inte hittat ett sådant samband (Ditillo et al., 2015). Undersökta variabler begränsade sig emellertid i flera fall endast till politisk synlighet för medborgarna. Johansson et al. (2016) konstaterade att politiken bidrog med formell styrning (resultat- och beteendestyrning), något som denna studie kunnat detaljera ytterligare. Denna studie har dock också kunna visa att politikens roll och betydelse ändrades över tid.

Förutom den strategiskt målsättande rollen som beskrevs ovan har tre ytterligare roller identifierats: den operativt målsättande, den beslutande och den gränssättande. Den första av dessa, den operativt målsättande, hade störst påverkan under upphandlingsfasen där ansvarig politiker och dess organisation deltog i framtagandet av FFU:et, och exempelvis genomdrev kravet på kvalitetsupphandlingar. De fick också igenom att kommunens lågtröskelboende skulle stå som förebild för exempelvis de ekonomiska villkoren och nivån på bemanning, trots problemen med jämförbarhet som påtalades av upphandlarna. Socialnämndens politiker inkom ibland också med förslag på ändringar av FFU:et under sittande sammanträde. Även förvaltningsledningen spelade en central roll. Även om de var skyldiga att uppfylla de politiska målen övervägdes i upphandlingsfasen aldrig aktivt att återta verksamheten på grund av dess komplexitet. Detta tog sig uttryck i viljan att få en nystart med entreprenören, och samtidigt testa gränser verk-

samhetsmässigt med en lägre ersättningsnivå. Tjänstemännens intentioner ledde således till att FFU:et fick en sådan utformning som i praktiken understödde en fortsatt konkurrensutsättning.

Den andra rollen, den beslutande, innebar bland annat att politikerna i socialnämnden fastställde FFU:et och tilldelningsbeslut. Under förnyelsefasen fick den nya politiska inriktningen i kommunen förvaltningen att avvakta med en ny upphandling, vilket sedermera ledde till återtagandet i egen regi. Beslutet att lägga ner boendet, i avvaktan på en ny fastighet, togs också i nämnden. Den tredje rollen, den gränssättande, reglerade tjänstemännens befogenheter. Ett exempel på detta var under verksamhetsfasen där socialchefens ekonomiska mandat var begränsat till en miljon kronor, vilket kom att påverka att det belopp som återbetalades till entreprenören blev strax därunder. Ett högre belopp hade således krävt ett nämndbeslut.

Denna studie kan således konstatera att den lokala politiska styrningen var central och förändrades över tid. Fyra roller identifierades: den strategiskt målsättande, den operativt målsättande, den beslutande och den gränssättande. Till skillnad från studier med en TCE-ansats kan konstateras att politiska beslut, mål och styrdokument var de mest centrala för såväl outsourcingbeslut som omfattningen av outsourcingen. Slutligen kan konstateras att även tjänstemännens avsikter och påverkan på styrningen bör behandlas separat, något som tidigare studier (Hefetz & Warner, 2011) endast behandlat i begränsad omfattning.

9.2 Styrstrukturerna och deras påverkan på fasthet och flexibilitet

I upphandlingsfasen understödde styrstrukturerna fasthet och flexibiliteten var hämmad. Främjandet av fasthet fortsatte under verksamhetsfasens första del men som en följd av ändrade förutsättningar till följd av problemen med låg beläggning och med säkerheten i och omkring fastigheten ändrades styrningen. Detta ledde till att styrstrukturerna i viss mån också kom att understödja flexibilitet. De vattenskador som drabbade fastigheten och den efterkommande evakueringen föranledde att styrstrukturerna i än högre utsträckning bidrog till ett manöverutrymme under verksamhetsfa-

sens senare del. I samband med detta sades avtalet upp av entreprenören, vilket gjorde att en förnyelsefas inleddes parallellt, även den med en annorlunda styrning där bidraget till flexibiliteten från social styrstruktur exempelvis minskade. Som empirikapitlen visat ändrades styrningen över tid och genomgången visar hur de fyra styrstrukturerna med skriftande grad av påverkan och betydelse styrde outsourcingrelationen och hur dessa understödde fasthet och flexibilitet.

Institutionell styrstruktur innehöll delstrukturer och delar av dessa som lagstiftning (främst LOU, MBL, LAS, SoL), FFU, entreprenadavtalet, centrala styrdokument, nämndens verksamhetsplaner, kommunens tak-överhuvudet-garanti, övertagandemöten, politisk styrning och byggmöten. Under upphandlingsfasen spelade dessa en central roll och understödde fasthet. Det viktiga var att minimera riskerna för överklaganden och att ha både hängslen och livrem. Under verksamhetsfasen kom andra paragrafer av delstrukturerna i LOU och avtalet att spela roll och möjliggjorde en ökad grad av flexibilitet. Detta berodde på det ökade behovet av manöverutrymme till följd av låg beläggning och säkerhetsproblemen. I slutet av verksamhetsfasen tryckte institutionella faktorer på för en ökad flexibilitet när det behovet ökade väsentligt efter vattenskadorna och särskilt efter evakueringen. De understödde därmed den sociala styrstrukturen som var dominerande. Förnyelsefasen som pågick parallellt påverkades emellertid i mindre utsträckning av institutionell styrstruktur, bortsett från viss påverkan från politisk styrning och LAS.

Förändring över tid fanns även inom delstrukturerna. LOU bidrog till fasthet i upphandlingsfasen och till en ökad flexibilitet i verksamhetsfasen. Ett annat exempel var byggmötena som startades för att främja fasthet efter vattenskadorna, men som utvecklade sig till ett mer informellt forum där parterna utbytte information och hittade gemensamma lösningar.

Litteratur som studerat styrning av outsourcingrelationer med annan teoretisk utgångspunkt än TCE (Hagbjer, 2014; Almqvist & Högberg, 2005; Hagbjer et al., 2013) där vissa använt ramverket med styrstrukturer (van der Meer-Kooistra & Scapens, 2008; Varoutsa & Scapens, 2015) hävdade vikten av institutionella faktorer. Litteratur med en TCE-ansats (se t.ex. van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000; Nicholson et al., 2006; Speklé, 2001; Phua et al., 2011; van den Bogaard & Speklé, 2003; Langfield-Smith

& Smith, 2003; Johansson & Siverbo, 2011; Johansson et al., 2016) har också visat att institutionella faktorer, som exempelvis lagstiftning, system och organisation, påverkade val av organisering och styrning. Denna studie kan således bekräfta *att* redan identifierade institutionella faktorer hade betydelse för styrningen. Till skillnad från litteraturen med en TCE-ansats, som utgått från en syn med mer statiska idealtyper, har kunnat visas på att institutionella faktorer *ändrades över tid* till både innehåll och betydelse i olika faser.

Studien har dessutom till skillnad från studier som använt ramverket (van der Meer-Kooistra & Scapens, 2008 och Varoutsa & Scapens, 2015) visat att lagstiftning också kunde bidra till flexibilitet. Intressant nog var det dessutom samma lag, LOU på grund av att olika paragrafer tillämpades. Detsamma gällde avtalet där olika paragrafer bidrog till fasthet respektive flexibilitet under olika faser. En hög grad av granularitet bidrog således till nya insikter.

Teknisk styrstruktur påverkade outsourcingrelationen i olika hög grad, från olika delstrukturer under samtliga faser och understödde till största del fasthet. Detta är i linje med tidigare studier som analyserat utifrån ramverk med styrstrukturer (van der Meer-Kooistra & Scapens, 2008, 2015; Varoutsa & Scapens, 2015; Kamoche & Cunha, 2001) och även Tomkins (2001). Studien har bidragit till att specificera vilka delstrukturerna var och hur dessa ändrades över tid.

Delstrukturerna utgjordes av förstudier, systemet och uppföljningen av avtalet och uppdragen samt återtagandet. Det kunde konstateras att skillnader förelåg mellan olika hierarkiska nivåer[106]. Förvaltningen utvärderade avtalet under merparten av relationen exempelvis med förutbestämda mallar för månadsrapporter, vilka bidrog till en hög grad av fasthet. När förutsättningarna ändrades drastiskt efter evakueringen släppte de emellertid på uppföljningskraven, trots att de reglerades explicit i avtalet. Efter evakueringen valde exempelvis förvaltningen att göra ett annonserat platsbesök istället för ett oannonserat. Förändringen var en följd av en stärkt social styrstruktur där tillit byggts upp mellan parterna och där parterna träffades ett stort flertal gånger vilket minskade behovet av formell uppföljning. I

[106] Se liknande slutsatser i t.ex. Håkansson & Lind, 2004.

förnyelsefasen understöddes också i högre grad flexibilitet. För placerande enhet däremot bidrog uppföljningen av uppdragen till en hög grad av flexibilitet både från process och från innehåll där rapporteringen gjordes upp utifrån brukarnas behov redan under verksamhetsfasens första del. Under den senare delen accepterades att entreprenören fick än högre flexibilitet givet de ändrade förutsättningarna.

I likhet med van der Meer-Kooistra & Scapens (2008) kan konstateras att införandet av styrmekanismer kunde beaktas men även borttagandet. Det kunde vidare konstateras att det fanns en möjlighet att utveckla resonemanget kring mekanisk och disciplinär objektivitet (Hagbjer et al., 2013) där dessa också behandlades över tid. Detta eftersom den mekaniska objektiviteten, med exempelvis månadsrapporter som inledningsvis understödde fasthet, i senare faser istället bidrog till ökad flexibilitet när rapporteringen tilläts bli mer anpassad. Även disciplinär objektivitet förändrades över tid när platsbesök annonserades, vilket ytterligare understödde flexibilitet. Studier med TCE-ansats (van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000; Langfield-Smith & Smith, 2003) analyserade också uppföljningens roll och betydelse utifrån dess idealtyp och beaktade därmed inte heller förändring över tid. Som denna studie emellertid kunnat visa på var uppföljningens utformning och genomförande *föränderlig* över tid och ändrades till följd av nya behov men också som en följd av aktiva val. Synen på styrning som föränderlig gällde även förstudierna eftersom dessa gjordes när den tidigare entreprenören drev boendet trots att FFU:et avsåg en delvis annan verksamhet. Intressant var även konstaterandet att trots att båda parter hävdade betydelsen av rapporteringen hade denna endast liten påverkan på den faktiska styrningen. Med andra ord: att göra rapporteringen och uppfylla avtalets krav var viktigare än det faktiska innehållet.

Studien har även kunnat detaljera hur tekniska faktorer, som diskuterades av Tomkins (2001), exempelvis systemet påverkade styrningen och verkar ha bidragit till att social styrstruktur delvis hämmades i och med att kommunikationen under upphandlingsfasen i vissa avseenden endast skedde digitalt via systemet.

Social styrstruktur var hämmad under upphandlingsfasen med normer som uppmuntrade till armlängds avstånd. Under verksamhetsfasens första del började informell styrning byggas upp mellan lägre tjänstemän och kom

att bli den viktigaste i senare delen av verksamhetsfasen även på chefsnivå, för att i förnyelsefasen åter få en minskad betydelse. För placerande enhet skedde emellertid inte denna utveckling mellan chefer men där handläggare särskilt efter evakueringen fick ett ökat utbyte med entreprenörens personal. Likt teknisk styrstruktur behövde således hierarkisk nivå beaktas. Betydelsen av informell styrning i styrning av outsourcingrelationer har diskuterats i betydande omfattning både inom litteraturen med annan teoretisk utgångspunkt än TCE och studier med TCE-ansats (se t.ex. van der Meer-Kooistra & Scapens, 2008; Varoutsa & Scapens, 2015; Tomkins, 2001; Vélez et al., 2008; van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000; Langfield-Smith & Smith, 2003; Ditillo et al., 2015). Vidare har konstaterats att den informella styrningen såg olika ut i olika faser och att en utveckling av denna skedde över tid, oftast i riktning mot en starkare informell styrning (Tomkins, 2001; Veléz et al., 2008; Langfield-Smith, 2008; Varoutsa & Scapens 2015). Den informella styrningens betydelse var i vissa fall svag i upphandlingsfasen (Johansson & Siverbo, 2011) eller i verksamhetsfasen (Cristofoli et al., 2010 och har dessutom ansetts svårfångad (Ditillo et al., 2015). Förutom att visa att informell styrning påverkade styrningen och växte fram över tid har denna studie dessutom kunnat visa på att den informella styrningen inte enbart utvecklade sig i en riktning utan att den informella styrningen i förnyelsefasen och andra delfasen av verksamhetsfasen som pågick parallellt hade olika nivåer och betydelse där informell styrning i förnyelsefasen var betydligt svagare.

Flexibiliteten från institutionell och ekonomisk styrstruktur i verksamhetsfasens första del verkade inte ensam klara av att hantera det ökade behovet av flexibilitet mellan förvaltning och entreprenör, vilket ledde till långa och utdragna förhandlingar. I den andra delen fanns en starkare social styrstruktur som kunde understödja flexibiliteten från övriga styrstrukturer. Till skillnad mot tidigare resultat (van der Meer-Kooistra & Scapens, 2008; Varoutsa & Scapens, 2015) finns indikationer att det kan behövas en viss nivå på social styrstruktur för att kunna utnyttja flexibiliteten från andra styrstrukturer.

Även *ekonomisk styrstruktur* påverkade outsourcingrelationen med varierande betydelse mellan de olika faserna. I upphandlingsfasen saknades helt styrning från ekonomisk styrstruktur för att under verksamhetsfasens första

del ha betydande påverkan, med ett främjande av fasthet. Under senare delen av verksamhetsfasen kom avtalet dock att få en mer undanskymd roll och bidrog i högre grad till flexibilitet, när större ändringar gjordes. Under förnyelsefasen aktualiserades emellertid åter delar av avtalet där parterna inledningsvis inte var överens om återtagandet av personal och kring inventarier.

Innehållet i avtalet reglerade faktorer som till exempel frekvens av transaktioner och avtalslängd som litteratur med en TCE-ansats (se t.ex. van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000) ansetts påverka styrningen. Avtalslängden påverkade styrningen i förnyelsefasen där den korta återstående tiden av entreprenaden begränsade förvaltningens möjligheter. I likhet med Hagbjer (2014) och Varoutsa & Scapens (2015) kunde emellertid konstateras att betydelsen av avtalslängd och avtalets betydelse i en bredare bemärkelse ändrades över tid och också var föremål för tolkningar. Antalet platser och bemanning fastslogs specifikt i avtalet men blev reducerade under verksamhetsfasen. Avtalslängden blev också endast två år, på grund av uppsägningen, vilket inte var utgångspunkten när avtalet ingicks. Även för ekonomisk styrstruktur behövde hänsyn tas till hierarkisk nivå. Uppdragen som reglerade förehavandena mellan placerande enhet och entreprenören var mindre omfattande och bidrog till viss flexibilitet genom att för flera områden reglera entreprenörens uppgifter på en mer övergripande nivå. Detta ledde till att uppdragen inte hade samma behov att omförhandlas när verksamheten förändrades.

Studien har dessutom kunnat visa på en *utvidgad syn på faserna* i en outsourcingrelation. Flera av ovan nämnda studier, oftast med en TCE-ansats, har endast studerat enskilda faser, oftast med fokus på verksamhetsfasen (van den Bogaard & Speklé, 2003; Cristofoli et al., 2010; Ditillo et al., 2015; Johansson et al., 2016) och behandlat styrningen i denna som statisk, vilket denna studie visat att den inte nödvändigtvis behövde vara. Detta konstaterande skänker även vissa nya perspektiv till TCE-studier som behandlat styrning över tid (van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000; Langfield-Smith & Smith, 2003; Johansson & Siverbo, 2011) som delvis saknade utförligare resonemang kring förändring av styrningen under verksamhetsfasen. Med undantag av ett fåtal studier (se t.ex. Vélez et al., 2008; Phua et al., 2011) har studien analyserat en förnyelsefas och visat att denna

hade en annan styrning och dessutom influerades av normerna från upphandlingsfasen. Faserna kunde dessutom inte per automatik behandlas som strikt sekventiella, eftersom verksamhetsfasen och förnyelsefasen pågick parallellt med olika styrning. Dessutom var benämningen och ordningen på faser som använts i tidigare studier inte direkt överförbara till en offentlig upphandling (se t.ex. van der Meer-Kooistra & Scapens, 2000; Johansson & Siverbo, 2011). I en offentlig upphandling kommer kontraktsfasen i praktiken oftast före kontaktfasen[107] och under verksamhetsfasens båda faser valde parterna dessutom att omförhandla avtalet, som därmed fick inslag av kontraktsfas.

Sammanfattningsvis har avhandlingens fallstudie kunnat tillföra nya perspektiv på styrning av outsourcingrelationer och förändringen av denna över tid med utgångspunkt i ”governance” och ramverkets styrstrukturer. En bidragande orsak kan vara valet av metod där flera studier använt enkäter med en mättidpunkt (Ditillo et al., 2015, Johansson & Siverbo, 2011; Johansson, 2008; Hefetz & Warner, 2011) eller studerat styrningen av outsourcingrelationer för en hel kommun (Ditillo et al., 2015; Johansson & Siverbo, 2011). En annan bidragande orsak kan även vara att studiens ramverk och syn på styrning hade fokus på andra delar än TCE:s idealtyper (Speklé, 2001; Vosselman, 2002; Sartorius & Kirsten, 2005; Nicholson et al., 2006; Eklöf, 2011) även om vissa studier kunnat konstatera drag av flera idealtyper (van den Bogaard & Speklé, 2003; Phua et al., 2011; Donada & Nogatchewsky, 2006; Cristofoli et al., 2010; Ditillo et al., 2015; Longo & Barbieri, 2013; Johansson & Siverbo, 2011) eller ansett att idealtyper kunnat utvecklas och komplettera varandra över tid (Langfield-Smith och Smith, 2003; Johansson och Siverbo, 2011; Longo & Barbieri, 2013; Cooper & Slagmulder, 2004).

Analysen pekade också i riktningen mot att styrstrukturerna bidrog till en obalans mellan fasthet och flexibilitet och att upphandlingsfasens skeva balans, med en avsaknad av flexibilitet, fick påverkan på styrningen långt efter att upphandlingen var avslutad. Obalansen påverkade inte bara verksamhetsfasens första del utan var också en faktor som bidrog till att vågskålen tippade över åt det andra hållet när istället flexibiliteten fick stort

[107] Detta är fallet bland annat eftersom UM i FFU:et, som ligger helt till grund för avtalet, måste definiera såväl urvals- som tilldelningskriterier innan upphandlingen annonseras.

spelrum i den senare delen av verksamhetsfasen. Inledningsvis fick obalansen konkreta följder med långa och utdragna förhandlingar där parterna inte ville ge efter för motpartens önskemål och krav. Efter vattenskadorna och evakueringen töjdes betydligt på FFU:et och avtal för att lösa situationen för brukarna, och med de stora förändringarna av verksamheten kom risken för överklagande från anbudsgivare – en risk som ständigt fanns med i tjänstemännens bakhuvud. I förnyelsefasen saknades till stor del överenskommen struktur och process kring återtagandet. Detta bidrog till hög flexibilitet när återtagandet i viss mån fick improviseras, vilket skapade spänningar.

I likhet med tidigare studier (van der Meer-Kooistra & Scapens, 2008; Varoutsa & Scapens, 2015; Hagbjer, 2014; Tomkins, 2001; Mouritsen et al., 2001; Ditillo et al., 2015; Hagbjer et al., 2013; Dent, 1987; Andon 2012; Gietzmann, 1996; Almqvist & Högberg, 2005; Cristofoli et al., 2010; Longo & Barbieri, 2013) med delvis olika terminologi och med varierat fokus, kan även denna studie bekräfta men på en högre detaljnivå visa hur styrstrukturerna gav förutsättningar för både fasthet och flexibilitet. Parterna fick emellertid svårigheter att styra relationen och lösa problem när balansen mellan fasthet och flexibilitet rubbades redan i inledningen av relationen. Frågor uppstod också i verksamhetsfasens senare del huruvida verksamheten fortsatt kunde anses uppfylla kraven i FFU:et.

Till skillnad från de empiriska studier som konstaterat att styrningen av outsourcingrelationer understödde balansen mellan fasthet och flexibilitet (van der Meer-Kooistra & Scapens, 2008; Varoutsa & Scapens, 2015) och där en sådan balans för samtliga fall uppnåddes, i den senare studien i samtliga faser, har denna studie emellertid konstaterat att det verkar *ha förekommit obalans* mellan fasthet och flexibilitet under större delen av outsourcingrelationen. Detta fick konsekvenser i form av flera utdragna förhandlingar, större ändringar av avtalet efterhand, osäkerhet kring eventuella överklaganden från anbudsgivare i upphandlingen, och viss otydlighet kring återtagandet för att nämna några. Mellan placerande enhet och entreprenören verkar emellertid ha funnits en balans mellan fasthet och flexibilitet som möjliggjordes genom att institutionell och teknisk styrstruktur bidrog till flexibilitet. Analysen av balansen visade således på skillnader mellan olika hierarkisk nivå.

Bedömningen om balans förelåg eller inte har precis som i tidigare studier gjorts subjektivt vilket försvårar möjligheten till jämförbarhet och att bedöma tidigare studiers resultat. Tidigare studier (Tatikonda och Rosenthal, 2000; van der Meer-Kooistra och Scapens, 2008) konstaterade att en balans mellan fasthet och flexibilitet var önskvärd. Som denna studie visat på uppstod balans emellertid inte per automatik utan parterna påverkade denna genom val där möjligheterna till ökad flexibilitet ofta valdes bort. Detta och avhandlingens övriga bidrag till ramverket om styrstrukturer behandlas mer utförligt i nästa avsnitt.

9.3 Diskussion om ramverket med styrstrukturer

Inledningsvis kan konstateras att van der Meer-Kooistra & Scapens (2008; 2015) inte särskilde på fasthet i form av processer, struktur och regleringar samt innehållet i dessa. Som visats fanns styrdokument som innehöll regleringar som understödde både fasthet och flexibilitet där flexibiliteten ofta valdes bort. Distinktionen mellan process och innehåll kan därmed bidra till en mer detaljerad analys av fasthet och flexibilitet.

Fallstudien har kunnat påvisa att den politiska styrningen hade betydande påverkan på både outsourcingbeslut, omfattning och styrning av senare faser. van der Meer-Kooistra & Scapens (2008) menade att styrstrukturernas innehåll varierade, exempelvis beroende på omgivningen. För outsourcad offentlig service kunde således konstateras att den politiska dimensionen med fördel inkluderas som en separat delstruktur. Givet politikens betydelse och påverkan från såväl EU-nivå, nationellt och lokalt på utformning och förutsättningar för flertalet övriga institutionella delstrukturer, kan emellertid diskuteras huruvida denna kan ses som en egen ”styrstruktur”. Också andra intressenters syn och påverkan på styrningen togs hänsyn till – i första hand fackförbundens som var lagreglerad och tjänstemän på förvaltningen. Även om fackförbundens inflytande var begränsad, och delvis är ett svenskt fenomen, gav MBL dem vissa möjligheter till påverkan både under upphandlings- och förnyelsefas, något som endast berörts översiktligt i tidigare outsourcinglitteratur (van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000; Johansson et al., 2016).

Studier som utvecklat och tillämpat ramverk med styrstrukturer (Kamoche & Cunha, 2001; van der Meer-Kooistra & Scapens, 2015; Varoutsa & Scapens, 2015), analyserade samtliga fall där styrstrukturerna tillsammans uppnådde en balans mellan fasthet och flexibilitet. Därmed saknades en utförligare diskussion hur styrstrukturerna påverkade varandra om en sådan balans inte förelåg och vad som fick balansen att skifta. Det denna studie kunnat visa på var att uppkomsten till obalans mellan fasthet och flexibilitet verkade vara att styrstrukturer påverkade och hämmade andra styr- och delstrukturer, såväl inom en fas som över flera faser. Vidare kunde förvaltningen genom aktiva och passiva beslut i flera fall välja bort möjligheter som hade kunnat bidra till ökat samarbete och flexibilitet. Styrstukturer kunde dessutom understödja varandra och därmed påverka balansen. Betydelsen av val konstaterades även av van der Meer-Kooistra & Scapens (2008), men författarna utredde inte vidare hur dessa såg ut, om det alltid förelåg sådana möjligheter och konsekvenserna av dem.

Det exempel på hämmande som fick stor påverkan uppkom under upphandlingsfasen där institutionell och teknisk styrstruktur dominerade. LOU:s krav på oberoende, transparens och likabehandling samt användandet av systemet där parterna inte träffades fysiskt utan kommunicerade digitalt, påverkade normer i social styrstruktur i sådan omfattning att den hämmades. Entreprenören som i och för sig understödde armlängds avstånd för att säkerställa likvärdig konkurrens, menade att avståndet var långt – så långt att man måste ropa till varandra.

Den outvecklade sociala styrstrukturen verkar också ha påverkats av aktiva och passiva val av förvaltningens tjänstemän. Som denna studie visat på, i linje med konstateranden i van der Meer-Kooistra & Scapens (2008), fanns ett utrymme att förstå vilka delstrukturer eller delar av dessa som var *tvingande* respektive *frivilliga*. I vissa fall hade UM till följd av LOU inga val, som exempelvis att FFU:et föreskrevs ha en tillräcklig detaljeringsnivå för att möjliggöra anbud, medan det i andra fall fanns valmöjligheter. De flesta av förvaltningens val var frivilliga. Ett exempel var att det inom ramen för LOU både före, under och efter upphandlingen fanns möjlighet att etablera och bygga upp en relation med entreprenörer, något som emellertid valdes bort. Att som Johansson & Siverbos (2011) konstatera att LOU hade en försvårande effekt på utveckling av informell styrning gav därmed inte hela

bilden. Val kunde också ta sig mer passiva uttryck. Ett exempel var de chefsnätverk där placerande enheter erbjöds möjlighet att träffa kommunens egna boenden, men där motsvarande saknades för outsourcade verksamheter och där social styrstruktur därför förblev outvecklad.

Val påverkade även på fler sätt balansen mellan fasthet och flexibilitet där skillnader mellan design och användande gjorde att flexibiliteten oftast fick stryka på foten. I centrala styrdokument fastslogs att bemanningen skulle detaljregleras i avtalen men också att FFU inte skulle få för hög detaljreglering, där den sistnämnda prioriterades ned. Även i avtalet fanns skrivningar som uppmanade parterna till samarbete, gemensamma lösningar och flexibilitet, men där entreprenörens ansvar för sitt anbud inledningsvis fick störst fokus. Trots att upphandlarna betonade behovet av att inte måla in anbudsgivare i ett hörn, svårigheten att reglera upp till fyra år och vikten av att ge entreprenörer möjligheter till egna förslag, valdes förutsättningarna till ett ökat manöverutrymme bort i hög grad. Under förnyelsefasen föreskrev centrala styrdokument att låta entreprenörerna driva återtagandet, något som förvaltningen emellertid också delvis valde bort. Under verksamhetsfasens första del valde förvaltningen att i diskussionerna med entreprenören delvis bortse från ansvaret som ålades dem från SoL, Socialstyrelsen och IVO och från deras åtaganden som hyresvärd. Istället försökte förvaltningen förmå entreprenören att på egen hand uppfylla avtalet. Detta val ändrades emellertid i senare del av verksamhetsfasen där samma styrstrukturer istället kom att stödja social styrstruktur och därmed bidra till en ökad flexibilitet. SoL, hyresavtalet mellan parterna, och tak-över-huvudet-garantin satte press på kommunen att agera och bli lösningsorienterad.

Styrstrukturerna och dess delar kom dessutom att påverka efterkommande faser. Upphandlingsfasens normer med armlängds avstånd och där informella kontakter inte prioriterades, satte sin prägel på både verksamhetsfasens första del och på förnyelsefasen. I den förstnämnda förväntades entreprenören själv leva upp till avtalet. I den sistnämnda involverades personer på förvaltningen som i flera fall endast varit delaktiga under upphandlingsfasen vilket medförde att normerna i social styrstruktur åter blev mer kravställande. Detta bidrog till en minskad flexibilitet. Även delstrukturer i institutionell styrstruktur påverkade styrstrukturerna i efterföljande

faser. Den kanske tydligaste påverkan kom från FFU:et som fick en utförlig detaljering och understödde fasthet. Detta fick inte ändras, även om LOU i särskilda fall tillät vissa justeringar av avtalet, vilket påverkade handlingsfriheten under senare faser där parterna i samtliga faser var tvungna att förhålla sig till FFU:ets innehåll.

Slutligen kan konstateras att begreppsapparaten i ramverket skulle kunna utvecklas ytterligare för att underlätta förståelsen för huruvida balans förelåg eller inte och hur styrstrukturer påverkade varandra. Fasthet respektive flexibilitet har i tidigare studier ökat eller minskat, men som denna studie visat på innebär det inte nödvändigtvis att det andra begreppsparet gick i motsatt riktning även om effekten blev den samma. I förnyelsefasen gjorde förvaltningen bedömningen att fastighetens skick omöjliggjorde en ny upphandling vilket begränsade flexibiliteten och deras valmöjligheter. Följden blev densamma som vid ökad fasthet det vill säga ett minskat manöverutrymme, men fastheten ökade inte per se. Med andra ord leder reducerad flexibilitet, det vill säga ett minskat förhandlingsutrymme, inte automatiskt till en ökad fasthet i form av struktur, processer eller regler. En distinktion som inte behandlats i tidigare litteratur.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ramverket med styrstrukturer kunde utvidgas ytterligare genom att ta in den politiska dimensionen och att hänsyn togs till ytterligare intressenter. Balansen mellan fasthet och flexibilitet påverkades av att styrstrukturer kunde hämma och understödja varandra både inom en fas och mellan faser där gjorda val, oftast frivilliga, hade betydelse för fasthet och flexibilitet även i senare faser. Ett utbyggt ramverk kunde också beakta att analysen av fasthet och flexibilitet specificerades ytterligare för att förstå styrstrukturernas påverkan på balansen.

Kapitel 10

Slutsatser, fortsatt forskning samt implikationer för praktiker

Denna avhandling har behandlat styrning av outsourcingrelationer av offentlig service. Syfte och forskningsfrågor avsåg att analysera styrningen över tid över tre huvudfaser: upphandlings-, verksamhets- och förnyelsefas och att förstå hur styrstrukturerna understödde fasthet och flexibilitet. Detta kapitel inleds med slutsatser och bidrag. Därefter behandlas framtida forskning och slutligen implikationer för praktiker.

10.1 Slutsatser

10.1.1 Den lokala politiska styrningens fyra roller

Studien har bidragit till att ytterligare detaljera den direkta och indirekta påverkan från den lokala politiska styrningen, en central delstruktur inom institutionell styrstruktur. Fyra roller identifierades: strategiskt målsättande, operativt målsättande, beslutande och gränssättande som samtliga bidrog till att understödja fasthet.

Den *strategiskt målsättande rollen* påverkade under upphandlingsfasen och definierade omfattningen av outsourcing i kommunen genom ett politiskt mål, som förvaltningarna förväntades uppfylla i sina verksamhetsplaner. Ansvarig politiker ville också att boendets verksamhet skulle vara fortsatt outsourcad. Till skillnad från ett större flertal studier med en TCE-

ansats (se t.ex. Roodhooft & Warlop, 1999; Seal et al., 1999; Brown & Potoski, 2003; Johansson, 2008; Anderson et al., 2000), var outsourcingbeslutet ett politiskt beslut där produktionskostnader snarare än transaktionskostnader lyftes fram.

Den operativt målsättande rollen påverkade också under upphandlingsfasen. Ansvarig politiker var med vid framtagandet av FFU:et och tryckte på, trots tveksamheter från upphandlarna, för att kommunens egna boende skulle stå som förebild, och att upphandlingen skulle genomföras som en kvalitetsupphandling. Genom att det egna boendet skulle stå som förebild kom detta att sätta nivåerna för såväl bemanning, ekonomisk ersättning och verksamhet som i senare faser behövdes omförhandlas utifrån de förutsättningar som då gällde.

Den beslutande rollen påverkade under såväl upphandlings- som förnyelsefas. Politikerna i socialnämnden fastställde FFU:et och tilldelningsbeslut under upphandlingsfasen. Under förnyelsefasen kom en ny politisk majoritet med en delvis annan inställning till outsourcing och förvaltningen valde därför att avvakta med en ny upphandling. Den nya majoriteten beslöt först att återta verksamheten i egen regi och kom sedermera att besluta om en nedläggning av boendet i avvaktan på en ny lokal.

Den gränssättande rollen påverkade under verksamhetsfasens senare del där socialchefens politiskt bestämda ekonomiska mandat påverkade styrningen och det belopp som entreprenören fick återbetalat efter vattenskadorna och evakueringen. Mandatet sträckte sig till en miljon kronor och det belopp som parterna efter förhandlingar kom överens att entreprenören skulle återfå blev 995 000 kr. Ett högre belopp hade således krävt ett nämndbeslut.

Det kan konstateras att politisk styrning, ett särdrag för outsourcing av offentliga tjänster, som identifierats av tidigare studier (Johansson et al., 2016; Cristofoli et al., 2010) hade betydande påverkan på styrningen i flera faser. I likhet med tidigare studier som identifierat att politiken på en mer generell nivå hade påverkan (Hagbjer, 2014; Johansson, 2008; Johansson et al., 2016; Johnsen et al., 2004; Hefetz & Warner, 2011; Cristofoli et al., 2010; Longo & Barbieri, 2013) har denna studie emellertid också i högre grad kunnat visat vad den lokala politiska styrningen påverkade, hur den gjorde det och att styrningen kunde ändras över tid.

10.1.2 Styrstrukturernas roll, innehåll och betydelse samt påverkan på balansen mellan fasthet och flexibilitet

Inledningsvis kan konstateras att avhandlingens syn på styrning som ”governance” som beaktade båda parters intressen var en viktig utgångspunkt. I linje med resultaten i Varoutsa & Scapens (2015) kunde kommunen trots sin storlek och dominanta ställning inte ensidigt styra relationen utan var tvungen att redan under verksamhetsfasens första del ta hänsyn till entreprenörens behov och önskemål. Parternas inbördes roller verkade således inte vara skrivna i sten utan var föränderliga.

Det kan vidare konstateras att såväl styrstrukturernas (ekonomisk, institutionell, social och teknisk) *roll, innehåll och betydelse* och hur dessa understödde fasthet och flexibilitet *skiftade under outsourcingrelationens faser*. Institutionell styrstruktur var central i upphandlingsfasen och bidrog till fasthet, men kom att få en mer undanskymd roll i förnyelsefasen. Inom teknisk styrstruktur förändrades uppföljningens utformning och genomförande över tid där fasthet understöddes i de tidigare faserna men som i senare faser kom att stödja flexibilitet. Social styrstruktur var hämmad under upphandlingsfasen men blev mest central i verksamhetsfasens senare del, för att i den parallella förnyelsefasen ha en mer begränsad roll där normer från upphandlingsfasen kom att påverka. Ekonomisk styrstruktur saknades i upphandlingsfasen, var dominant under verksamhetsfasens första del med ett främjande av fasthet och blev åter mindre styrande i den senare delen av verksamhets- och förnyelsefasen.

I likhet med tidigare studier (se t.ex. van der Meer-Kooistra & Scapens 2008; van der Meer-Kooistra & Scapens, 2015; Mouritsen et al., 2001; Hagbjer, 2014; Tomkins, 2001; Hagbjer et al., 2013) bekräftas således betydelsen av att behandla och beakta förändringar över tid i styrningen av outsourcingrelationer. Analysen gjordes emellertid både på chefs- och lägre tjänstemannanivå och visade att informell styrning utvecklades olika på dessa nivåer och dessutom inte utvecklades i en riktning utan såg olika ut i två parallella faser, något som inte behandlats i tidigare studier.

Ramverket med styrstrukturer möjliggjorde en analys utifrån en bred palett, i linje med van der Meer-Kooistra & Scapens (2008) och Varoutsa & Scapens (2015). Till skillnad från dessa studier bröts lagstiftningen ned på en mer detaljerad nivå, vilket möjliggjorde nya insikter utifrån offentlig sek-

tors särart. Exempelvis bidrog lagstiftning inte bara till fasthet utan kunde också bidra till flexibilitet och avsåg dessutom samma lag, LOU. Detsamma gällde avtalet där paragrafer stödde fasthet respektive flexibilitet i olika faser. Dessutom fanns indikationer på att det behövdes en viss nivå på social styrstruktur för att kunna dra nytta av flexibilitet från andra styrstrukturer, exempelvis som under upphandlingsfasen.

Även om TCE-studier som dominerat domänlitteraturen (se t.ex. van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000; Langfield-Smith & Smith, 2003; Nicholson et al., 2006; Speklé, 2001; Johansson & Siverbo, 2011; Phua et al., 2011; Ditillo et al., 2015) identifierat betydelsen av såväl institutionella, ekonomiska, tekniska och sociala faktorer och i ett fåtal fall beaktat styrning över tid, har studien visat att styrningen var föränderlig och att samtliga styrstrukturer bidrog till fasthet och flexibilitet. Bidragande orsaker till dessa slutsatser kan vara studiens val av metod, att endast en relation studerades och att studiens ramverk och syn på styrning haft fokus på andra delar än TCE:s idealtyper.

Därtill har visats på en utvidgad syn på faserna i styrningen av en outsourcingrelation: styrningen under verksamhetsfasen kunde se olika ut, förnyelsefasen påverkades av tidigare faser, faser kunde pågå parallellt med olika styrning samt att benämningen och ordningen på faser i tidigare studier inte var direkt överförbara till en offentlig upphandling.

Till skillnad från studier som förespråkat en balans mellan fasthet och flexibilitet (van der Meer-Kooistra & Scapens, 2008; Varoutsa & Scapens, 2015) finns indikationer på att en sådan balans inte förekom under större delen av den studerade outsourcingrelationen där möjligheter till flexibilitet också delvis valdes bort. I upphandlingsfasen dominerade fasthet understödda av institutionell och teknisk styrstruktur, vilket verkar ha medfört en hämmad social styrstruktur och en obalans som kom att påverka styrningen under hela outsourcingrelationen. Obalansen tog sig uttryck i svårigheter att styra relationen med utdragna förhandlingar, viss vaksamhet och till fortsatt obalans under verksamhetsfasens andra del. Under denna fas fanns istället en övervikt åt flexibilitet för att försöka hantera de ändrade förutsättningar som uppstod. Obalansen medförde även en rädsla för överklaganden från tidigare anbudsgivare eftersom avtalet tilläts att ändras i betydande omfattning. Även förnyelsefasen saknade till viss del fasthet vilket medförde att

förvaltningen tvingades improvisera, något som skapade vissa spänningar. Mellan placerande enhet och entreprenören verkar emellertid ha funnits en balans där flexibiliteten i första hand understöddes av ekonomisk och teknisk styrstruktur från uppdragen och uppföljningen av dessa. Analysen behövde således ta hänsyn till hierarkisk nivå.

10.1.3 Nya perspektiv på ramverket med styrstrukturer och fasthet och flexibilitet

Inledningsvis kan konstateras att studien till skillnad från van der Meer-Kooistra & Scapens (2008; 2015) utvidgade analysen till att även inkludera innehållet i de strukturer och processer som byggde upp fastheten, exempelvis centrala styrdokument som både understödde fasthet och flexibilitet. Studien har dessutom ytterligare kunnat detaljera innehållet i styrstrukturerna och i linje med slutsatser i tidigare studier (van der Meer-Kooistra & Scapens, 2008, 2015; Varoutsa & Scapens, 2015) kunnat visa att innehållet var beroende av förutsättningarna för den enskilda relationen. För analys av offentligt outsourcad service har studien visat på betydelsen av den politiska styrningen på lokal nivå, liksom viss påverkan från andra intressenter, exempelvis fackförbunden.

Till skillnad från studier som använt ramverk med styrstrukturer (Kamoche & Cunha, 2001; van der Meer-Kooistra & Scapens, 2008, 2015; Varoutsa & Scapens, 2015) pekar analysen i denna studie i riktningen mot att det inte förelåg balans mellan fasthet och flexibilitet under större delen av outsourcingrelationen. Orsaken till detta verkar ha varit att styrstrukturer kunde påverka och hämma varandra, såväl inom en fas som över flera faser. Styrstrukturer verkade dessutom kunna understödja varandra och därmed påverka balansen. Dessa samspel har inte behandlats i tidigare studier.

En annan orsak till obalansen kan vara betydelsen av val som i van der Meer-Kooistra & Scapens (2008) inte blev utredda hur dessa såg ut, om de förelåg och eventuella konsekvenser. Denna studie har visat att den outvecklade sociala styrstrukturen verkar ha påverkats av aktiva och passiva val av förvaltningens tjänstemän och att det därmed kan vara av betydelse att förstå huruvida dessa gjorda val var *tvingande* eller *frivilliga*. LOU:s krav var tvingande men i flera fall valde förvaltningens tjänstemän aktivt bort möjligheten att etablera informella kontakter med entreprenörer. Kommunens

nätverk mellan placerande enheter och utförare för de egna boendena var exempel på mer passiva val där sociala kontakter med externa utförare inte prioriterades. Studien har också visat att val även på andra sätt verkar ha påverkat balansen mellan fasthet och flexibilitet där skrivningar i centrala styrdokument som kunnat bidra till flexibilitet fick litet genomslag i FFU:et och avtalet. Till skillnad från tidigare studiers resultat som använt ramverket tyder analysen också på att styr- och delstrukturer kom att påverka efterkommande faser där exempelvis normer och värderingar i social styrstruktur kom att påverka såväl verksamhetsfasen som förnyelsefasen.

Slutligen har samspelet mellan fasthet och flexibilitet i tidigare studier som använt ramverket setts som kommunicerande kärl där en minskad fasthet lett till en ökad flexibilitet. Som denna studie visat finns utrymme för en utökad begreppsapparat i och med att en reducerad flexibilitet inte nödvändigtvis leder till en ökad fasthet i form av struktur, regler och processer. Ett exempel var att problemen med verksamheten begränsade förvaltningens möjligheter att göra en ny upphandling av boendet, men detta påverkade inte fastheten per se.

10.2 Fortsatt forskning

Denna studie har visat att den lokala politiska styrningen hade fyra roller som påverkade outsourcingrelationen. Majoritetsskiftet i kommunen ledde till en förändrad syn på outsourcing där kommunen valde att ta tillbaka boendet och andra verksamheter i egen regi. Huruvida och på vilket sätt som politisk färg påverkade identifierade roller behöver emellertid undersökas vidare, något som andra studier delvis undersökt (se t.ex. Johansson, 2008; Ditillo et al., 2015). Empiriskt kartlades inte heller politikernas syn på den egna rollen och deras upplevda betydelse för styrningen. Studien har också visat att tjänstemännen spelade en central roll och det är därför av vikt att bättre förstå samspelet mellan politiker och tjänstemän, något som fått begränsat utrymme i litteraturen (se t.ex. Hefetz & Warner, 2011).

Avhandlingen har bidragit till att ytterligare detaljera innehållet i styrstrukturerna. Analysen gjordes på en hög detaljnivå och bidrog till att konstatera att exempelvis samma lag, LOU, bidrog till fasthet i en fas och till flexibilitet i en annan. Ytterligare longitudinella empiriska studier kan såle-

des vidare kartlägga styrstrukturernas uppbyggnad och dess delstrukturer och hur de förändras över tid, både för offentligt outsourcad service och privata tjänster samt hur dessa bidrar till fasthet och flexibilitet. Förutom att bidra till en ökad förståelse om styrstrukturernas uppbyggnad och funktion har även visats att externa intressenter (t.ex. fackförbund) kom med synpunkter där framtida studier kan bidra till ökad förståelse om hur dessa kan inkluderas i större omfattning i ett vidareutbyggt ramverk.

I enlighet med tidigare studier (Kamoche & Cunha, 2001; van der Meer-Kooistra & Scapens, 2008, 2015; Varoutsa & Scapens, 2015) har bedömningen om balans mellan fasthet och flexibilitet gjorts utifrån en subjektiv bedömning av helheten. Det finns således förutsättningar att ta fram kriterier som i större mån kan skapa jämförbarhet mellan såväl olika studier som att hjälpa praktiker att bättre kunna förstå, analysera och anpassa denna balans. Som denna studie också visat på kan obalanser uppstå men också ändras över tid. Att förstå när och varför en relation går från att vara mer av en hierarkisk relation till en lateral relation med mer jämbördiga parter behöver förstås i större omfattning. Indikationerna på att det behövdes en viss grad av informell styrning för att kunna dra nytta av flexibiliteten från andra styrstrukturer är en annan faktor som behöver undersökas närmare – särskilt eftersom detta skulle kunna få påverkan både på lagstiftning och synen på leverantörer.

Denna studie definierade fasthet både till struktur och innehåll och flexibilitet som manöverutrymme. Vidare visades på att delstrukturer kunde vara tvingande eller frivilliga och att det fanns utrymme att vidare utveckla ramverkets begreppsapparat som med större nyansrikedom kan öka förståelsen för hur fasthet och flexibilitet påverkar varandra.

Slutligen undersöktes en outsourcingrelation i en kommun för en specifik typ av omsorg för ett atypiskt fall. För att kunna göra bredare generaliseringar kan fortsatt forskning undersöka styrningen av andra typer av offentliga tjänster med lägre komplexitet, som exempelvis renhållning och kollektivtrafik, där även upphandlingar av produkter kan inkluderas. Vidare finns möjligheter att studera andra kommuner, dels sådana med stor andel outsourcing, dels dem med mindre andel. Även vana av upphandlingar kan tas i beaktande där goda kontakter mellan UM och anbudsgivare skulle kunna kontrasteras mot relationer med lägre grad av förtroende och tillit.

10.3 Implikationer för praktiker

Implikationerna för praktiker är flera. För det första visade analysen att en outsourcingrelation av offentligt outsourcad service påverkades av samtliga styrstrukturer och att dessa förändrades över tid till både roll, innehåll och betydelse. Detta behöver i första hand medvetandegöras och hanteras på UM så att fokus under i synnerhet upphandlingsfasen inte endast blir på institutionell styrstruktur med lagstiftning, anbud, FFU och avtal. Alla ambitioner om att utforma ”det perfekta och heltäckande FFU:et”, för att minimera risker för överklaganden, som nämndes ibland av ren prestige, bör därför läggas åt sidan. Oavsett detaljeringsgrad kommer det svårligen gå att ex ante reglera alla förehavanden under fyra år. I upphandlingsfasen bör varje ska-krav noga övervägas dels för att begränsa fastheten och därmed framtida risker för inlåsningseffekter, som också var i linje med utformningen av kontrakten i van den Bogaard & Speklé (2003). Dels torde färre ska-krav öka möjligheten för leverantörer att kvalificera sig vilket kan leda till en förbättrad konkurrens.

För det andra bör beaktas att styrstrukturerna bidrar till en balans mellan fasthet och flexibilitet. En hög grad av fasthet är en konsekvens av att uppfylla legala krav, men för att en verksamhet ska kunna fungera och hantera förändrade förutsättningar och utmaningar behövs även ett manöverutrymme. Som studien visat saknades under förnyelsefasen emellertid viss fasthet där exempelvis skrivningar kring eventuella återtaganden i egen regi i både centrala styrdokument och entreprenadavtal skulle kunna inkluderas.

För det tredje behöver politiker och tjänstemän få en ökad medvetenhet om att val som görs under upphandlingsfasen, till exempel kring detaljering av FFU, kan få stor påverkan på styrningen under senare faser i form av utdragna förhandlingar och i värsta fall handlingsförlamning eller att upphandlingen behöver göras om. Ett tänkbart alternativ, om legalt möjligt, skulle kunna vara att entreprenörer tvingas garantera vissa nivåer men att kommunen ges möjlighet att ändra dessa under verksamhetsfasen.

För det fjärde behövs en ökad förståelse för att styrningen kan se olika ut på olika nivåer i organisationen och att förtroendeskapandet mellan chefer är centralt, i synnerhet när förutsättningarna kräver en högre grad av informell styrning och interaktion. Som denna studie visat blev social styr-

struktur särskilt viktig för styrningen. Förvaltningens och de fackligas rädsla för opportunistiskt beteende, där informella kontakter till leverantörerna valdes bort, fick negativa konsekvenser för styrningen också under verksamhets- och förnyelsefasen. Lösningen ligger alltså inte i armlängds avstånd och ensidigt kravställande utan att se varandra som samarbetspartners men inte för den skull tumma på oberoende och likabehandling utifrån LOU:s portalparagraf och avtalens krav. Att etablera och vårda en förtroendefull relation till potentiella leverantörer där UM ger sig själv möjlighet att bättre förstå marknadens erbjudanden skulle troligtvis skapa förutsättningar för både högre kvalitet och lägre priser. I linje med utvecklingen i Varoutsa & Scapens (2015) skulle delar av social styrstruktur kunna institutionaliseras. Praktiskt bör verksamhetsplanernas checklistor därmed också inkludera delar av social styrstruktur som: inledande leverantörsmöten, förhandlingar och att se uppstartsmöten som mer än ett informationsmöte där avtalet gås igenom.

Om UM däremot inte är villig att etablera närmare kontakter med marknaden bör ansvariga politiker och tjänstemän fråga sig om mer komplex verksamhet över huvud taget ska vara outsourcad givet att flexibiliteten är högre i egen regi utan LOU:s krav. Samtidigt visade fallstudien att kommunens egen-regi-anbud förkastades eftersom det ansågs ha en lägre kvalitetsnivå jämfört med entreprenörens och sannolikt också hade blivit dyrare om en upphandling inte genomförts.

Valet står således mellan att bredda synen på styrning och att så långt det är möjligt balansera fasthet och flexibilitet, eller att riskera både ökade kostnader och en lägre kvalitet inom offentlig omsorg som en följd av en minskande konkurrensutsättning och en större produktion i egen regi.

Källförteckning

Artiklar och böcker

Almqvist, R., & Högberg, O. (2005). 12. public-private partnerships in social services: The example of the city of stockholm. *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience* (s. 231-256) Edward Elgar Northampton, MA.

Anderson, S. W., Glenn, D., & Sedatole, K. L. (2000). Sourcing parts of complex products: evidence on transactions costs, high-powered incentives and ex-post opportunism. *Accounting, Organizations and Society*, *25*(8), 723-749.

Andon, P. (2012). Accounting-related research in PPPs/PFIs: Present contributions and future opportunities. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 25*(5), 876-924.

Baker, C. R. (2003). Investigating enron as a public private partnership. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 16*(3), 446-466.

Bengtsson, L., Berggren, C. & Lind, J. (red.), 2005, *Alternativ till outsourcing*, Malmö: Liber.

Broadbent, J., Gill, J., & Laughlin, R. (2003a). Evaluating the private finance initiative in the national health service in the UK. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 16*(3), 422-445.

Broadbent, J., Gill, J., & Laughlin, R. (2003b). The development of contracting in the context of infrastructure investment in the UK: The case of the private finance initiative in the national health service. *International Public Management Journal, 6*(2), 173-198.

Broadbent, J., & Laughlin, R. (1999). The private finance initiative: Clarification of a future research agenda. *Financial Accountability & Management, 15*(2), 95-114.

Broadbent, J., & Laughlin, R. (2003a). Control and legitimation in government accountability processes: The private finance initiative in the UK. *Critical Perspectives on Accounting, 14*(1), 23-48.

Broadbent, J., & Laughlin, R. (2003b). Public private partnerships: An introduction. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 16*(3), 332-341.

Broadbent, J., & Laughlin, R. (2004). PPPs: Nature, development and unanswered questions. *Australian Accounting Review, 14*(33), 4-10.

Brown, T. L., & Potoski, M. (2003). Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory, 13*(4), 441-468.

Brown, S. L., & Eisenhardt, K. M. (1997). The art of continuous change: Linking complexity theory and time-paced evolution in relentlessly shifting organizations. *Administrative Science Quarterly, 42*(1), 1-34.

Burns, T., & Stalker, G. M. (1961). *The management of innovation*. London: Tavistock.

Caglio, A., & Ditillo, A. (2008). A review and discussion of management control in inter-firm relationships: Achievements and future directions. *Accounting, Organizations and Society, 33*(7), 865-898.

Carlsson-Wall, M., Kraus, K., & Lind, J. (2011). The interdependencies of intra-and inter-organisational controls and work practices – The case of domestic care of the elderly. *Management Accounting Research, 22*(4), 313-329.

Carlsson-Wall, M., Kraus, K., & Lind, J. (2015). Strategic management accounting in close inter-organisational relationships. *Accounting and Business Research, 45*(1), 27-54.

Carlsson-Wall, M., Kraus, K., Lund, M., & Sjögren, E. (2014). 'Accounting Talk' Through metaphorical representations: Change agents and organisational change in home-based elderly care. *European Accounting Review*, 1-29.

Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica, 4*(16), 386-405.

Cooper, R., & Slagmulder, R. (2004). Interorganizational cost management and relational context. *Accounting, Organizations and Society, 29*(1), 1-26.

Cristofoli, D., Ditillo, A., Liguori, M., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2010). Do environmental and task characteristics matter in the control of externalized local public services? *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 23*(3), 350-372.

Dekker, H. C. (2004). Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, Organizations and Society, 29*(1), 27-49.

Dekker, H. C. (2008). Partner selection and governance design in interfirm relationships. *Accounting, Organizations and Society, 33*(7), 915-941.

Demirag, I., & Khadaroo, I. (2008). Accountability and value for money in private finance initiative contracts. *Financial Accountability & Management, 24*(4), 455-478.

Demirag, I., Khadaroo, I., Stapleton, P., & Stevenson, C. (2012). The diffusion of risks in public private partnership contracts. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 25*(8), 1317-1339.

Dent, J. F. (1987). Tensions in the design of formal control systems: A field study in a computer company. *Accounting and Management: Field Study Perspectives,* , 119-145.

Ditillo, A., Liguori, M., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2015). Control patterns in contracting-out relationships: It matters what you do, not who you are. *Public Administration, 93*(1), 212-229.

Donada, C., & Nogatchewsky, G. (2006). Vassal or lord buyers: How to exert management control in asymmetric interfirm transactional relationships? *Management Accounting Research, 17*(3), 259-287.

Edwards, P., & Shaoul, J. (2003a). Partnerships: For better, for worse? *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 16*(3), 397-421.

Edwards, P., & Shaoul, J. (2003b). Controlling the PFI process in schools: A case study of the pimlico project. *Policy & Politics, 31*(3), 371-385.

Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review, 14*(4), 532-550.

Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of Management Journal, 50*(1), 25.

Eklöf, A. (2011). *Management control change in inter-organizational relationships : The case of outsourcing.* Göteborg: Företagsekonomiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

English, L. M. (2007). Performance audit of australian public private partnerships: Legitimising government policies or providing independent oversight? *Financial Accountability & Management, 23*(3), 313-336.

English, L. M., & Guthrie, J. (2003). Driving privately financed projects in australia: What makes them tick? *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 16*(3), 493-511.

English, L., & Baxter, J. (2010). The changing nature of contracting and trust in Public - Private partnerships: The case of victorian PPP prisons. *Abacus, 46*(3), 289-319.

Froud, J., & Shaoul, J. (2001). Appraising and evaluating PFI for NHS hospitals. *Financial Accountability & Management, 17*(3), 247-270.

Gietzmann, M. B. (1996). Incomplete contracts and the make or buy decision: Governance design and attainable flexibility. *Accounting, Organizations and Society, 21*(6), 611-626.

Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2002). Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 20(2), 107-118.

Gulati, R., & Singh, H. (1998). The architecture of cooperation: Managing coordination costs and appropriation concerns in strategic alliances. *Administrative Science Quarterly,* , 781-814.

Hagbjer, E. (2014). *Navigating a network of competing demands: Accountability as issue formulation and role attribution across organisational boundaries.* Stockholm: Stockholm School of Economics.

Hagbjer, E., Lind, J., & Sjögren, E. (2013). Trust in the Monitoring of Publicly Funded Services: A Case Study of Two Outsourced Care Homes for the Elderly. In *Trust and Organizations* (s. 147-164). Palgrave Macmillan US.

Heald, D. (2003). Value for money tests and accounting treatment in PFI schemes. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 16*(3), 342-371.

Heald, D., & Georgiou, G. (2011). The substance of accounting for Public - Private partnerships. *Financial Accountability & Management, 27*(2), 217-247.

Hefetz, A., & Warner, M. E. (2011). Contracting or public delivery? the importance of service, market and management characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 289-317.

Hodges, R., & Mellett, H. (1999). Accounting for the private finance initiative in the united kingdom national health service. *Financial Accountability & Management, 15*(3 - 4), 275-290.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration,69*(1), 3-19.

Hood, C. (1995). The "New public management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society, 20*(2), 93-109.

Hopwood, A. G. (1996). Looking across rather than up and down: On the need to explore the lateral processing of information. *Accounting, Organizations and Society, 21*(6), 589-590.

Hoque, Z., & Hopper, T. (1994). Rationality, accounting and politics: A case study of management control in a bangladeshi jute mill. *Management Accounting Research, 5*(1), 5-30.

Humphrey, C., & Lee, B. (2004). The real life guide to accounting research: A strategy for inclusion. *Qualitative Research in Accounting & Management, 1*(1), 66-84.

Humphrey, C., & Scapens, R. W. (1996). Methodological themes: Theories and case studies of organizational accounting practices: Limitation or liberation? *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 9*(4), 86-106.

Hyvönen, T., Järvinen, J., Oulasvirta, L., & Pellinen, J. (2012). Contracting out municipal accounting: The role of institutional entrepreneurship. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 25*(6), 944-963.

Håkansson, H., Kraus, K., & Lind, J. (2010). *Accounting in networks*. Routledge.

Håkansson, H., & Lind, J. (2004). Accounting and network coordination. *Accounting, Organizations and Society, 29*(1), 51-72.

Håkansson, H. & Lind, J., 2007, Accounting in an Inter-organisational Setting, In C. S. Chapman, A. G. Hopwood, & M. D. Shields (Eds.), *Handbook of Management Accounting Research (Vol. 2)*. Oxford: Elsevier, 885-902.

Hätönen, J., & Eriksson, T. (2009). 30 years of research and practice of outsourcing – Exploring the past and anticipating the future. *Journal of International Management, 15*(2), 142-155.

Jackson, P. (2001). Public sector added value: Can bureaucracy deliver? *Public Administration, 79*(1), 5-28.

Johansson, T. (2008). Municipal contracting out: Governance choices, misalignment and performance in swedish local government. *Financial Accountability & Management, 24*(3), 243-264.

Johansson, T., & Siverbo, S. (2011). Governing cooperation hazards of outsourced municipal low contractibility transactions: An exploratory configuration approach. *Management Accounting Research, 22*(4), 292-312.

Johansson, T., Siverbo, S., & Carolina Camén. (2016). Managing cooperation, coordination, and legitimacy: Control of contracted public services. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 29(6), 1012-1037.

Johnsen, Å., Meklin, P., Oulasvirta, L., & Vakkuri, J. (2004). Governance structures and contracting out municipal auditing in finland and norway. *Financial Accountability & Management, 20*(4), 445-477.

Junesjö, K. (2001). *Offentlig upphandling: effektivisering eller social dumpning?* Stockholm: LO.

Kamoche, K., & e Cunha, M. P. (2001). Minimal structures: From jazz improvisation to product innovation. *Organization Studies, 22*(5), 733-764.

Keating, P. J. (1995). A framework for classifying and evaluating the theoretical contributions of case research in management accounting. *Journal of Management Accounting Research, 7*, 66.

Kraus, K. (2012). Heterogeneous accountingisation: Accounting and inter-organisational cooperation in home care services. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 25*(7), 1080-1112.

Kraus, K. (2007). *Sven, inter-organisational relationships and control : A case study of domestic care of the elderly*. Stockholm: Economic Research Institute, Stockholm School of Economics (EFI).

Kraus, K., & Lind, J. (2007). Management control in inter-organisational relationships. *Issues in Management Accounting*, 269-296.

Kraus, K., & Lindholm, C. (2010). Accounting in inter-organisational relationships within the public sector. *Accounting in networks*, *7*, 113.

Kraus, K., & Strömsten, T. (i tryck) Internal/inter-firm control dynamics and power—A case study of the ericsson-vodafone relationship. *Management Accounting Research in press*.

Lamminmaki, D. (2008). Accounting and the management of outsourcing: An empirical study in the hotel industry. *Management Accounting Research, 19*(2), 163-181.

Langfield-Smith, K. (2008). The relations between transactional characteristics, trust and risk in the start-up phase of a collaborative alliance. *Management Accounting Research, 19*(4), 344-364.

Langfield-Smith, K., & Smith, D. (2003). Management control systems and trust in outsourcing relationships. *Management Accounting Research, 14*(3), 281-307.

Lee, B., & Humphrey, C. (2006). More than a numbers game: qualitative research in accounting. *Management decision*, *44*(2), 180-197.

Levin, J., & Tadelis, S. (2010). Contracting for government services: Theory and evidence from US cities*. *The Journal of Industrial Economics, 58*(3), 507-541.

Longo, F., & Barbieri, D. (2013). Using relational and transactional MCSs to manage the delivery of outsourced public services: Evidence from twelve cases in the USA. *Financial Accountability & Management, 29*(1), 50-73.

Lonsdale, C. (2005). Risk transfer and the UK private finance initiative: A theoretical analysis. *Policy & Politics, 33*(2), 231-249.

Lonsdale, C., & Watson, G. (2007). Managing contracts under the UK's private finance initiative: Evidence from the national health service. *Policy & Politics, 35*(4), 683-700.

Lowndes, V., & Skelcher, C. (1998). The dynamics of multi - organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance. *Public Administration, 76*(2), 313-333.

Lukka, K. (2014). Exploring the possibilities for causal explanation in interpretive research. *Accounting, Organizations and Society, 39*(7), 559-566.

Lukka, K., & Modell, S. (2010). Validation in interpretive management accounting research. *Accounting, Organizations and Society, 35*(4), 462-477.

Lukka, K., & Vinnari, E. (2014). Domain theory and method theory in management accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 27*(8), 1308-1338.

Mayston, D. J. (1999). The private finance initiative in the national health service: An unhealthy development in new public management? *Financial Accountability & Management, 15*(3 - 4), 249-274.

McKinnon, J. (1988). Reliability and validity in field research: Some strategies and tactics. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 1*(1), 34-54.

Merchant, K. A., & van der Stede, Wim A. (2007). *Management control systems: Performance measurement, evaluation and incentives.* Pearson Education.

Miller, P., Kurunmäki, L., & O'Leary, T. (2008). Accounting, hybrids and the management of risk. *Accounting, organizations and society*, *33*(7), 942-967.

Mouritsen, J., Hansen, A., & Hansen, C. Ø. (2001). Inter-organizational controls and organizational competencies: Episodes around target cost management/functional analysis and open book accounting. *Management Accounting Research, 12*(2), 221-244.

Newberry, S., & Pallot, J. (2003). Fiscal (ir) responsibility: Privileging PPPs in new zealand. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 16*(3), 467-492.

Nicholson, B., Jones, J., & Espenlaub, S. (2006). Transaction costs and control of outsourced accounting: Case evidence from india. *Management Accounting Research, 17*(3), 238-258.

Nooteboom, B. (1999). *Inter-firm alliances: Analysis and design.* Psychology Press.

Nooteboom, B. (2002). *Trust: Forms, foundations, functions, failures and figures.* Edward Elgar Publishing.

Otley, D. (1994). Management control in contemporary organizations: Towards a wider framework. *Management Accounting Research, 5*(3), 289-299.

Phua, Y. S., Abernethy, M. A., & Lillis, A. M. (2011). Controls as exit barriers in multiperiod outsourcing arrangements. *The Accounting Review*, *86*(5), 1795-1834.

Roodhooft, F., & Warlop, L. (1999). On the role of sunk costs and asset specificity in outsourcing decisions: A research note. *Accounting, Organizations and Society, 24*(4), 363-369.

Sartorius, K., & Kirsten, J. (2005). The boundaries of the firm: Why do sugar producers outsource sugarcane production? *Management Accounting Research, 16*(1), 81-99.

Seal, W., Cullen, J., Dunlop, A., Berry, T., & Ahmed, M. (1999). Enacting a European supply chain: A case study on the role of management accounting. *Management Accounting Research, 10*(3), 303-322.

Shaoul, J. (2005). A critical financial analysis of the private finance initiative: Selecting a financing method or allocating economic wealth? *Critical Perspectives on Accounting, 16*(4), 441-471.

Shaoul, J., Stafford, A., & Stapleton, P. (2010). Financial black holes: The disclosure and transparency of privately financed roads in the UK. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 23*(2), 229-255.

Speklé, R. F. (2001). Explaining management control structure variety: A transaction cost economics perspective. *Accounting, Organizations and Society, 26*(4), 419-441.

Sundstrand, A. (2010). *Offentlig upphandling: LOU och LUF.* (1. uppl.) Lund: Studentlitteratur.

Tatikonda, M. V., & Rosenthal, S. R. (2000). Successful execution of product development projects: Balancing firmness and flexibility in the innovation process. *Journal of Operations Management, 18*(4), 401-425.

Tomkins, C. (2001). Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks. *Accounting, Organizations and Society, 26*(2), 161-191.

Torres, L., & Pina, V. (2001). Public–private partnership and private finance initiatives in the EU and spanish local governments. *European Accounting Review, 10*(3), 601-619.

van de Ven, A. H., & Ferry, D. L. (1980). *Measuring and assessing organizations*. John Wiley & Sons.

van den Bogaard, Michel A, & Speklé, R. F. (2003). Reinventing the hierarchy: Strategy and control in the shell chemicals carve-out. *Management Accounting Research, 14*(2), 79-93.

van der Meer-Kooistra, J., & Scapens, R. W. (2008). The governance of lateral relations between and within organisations. *Management Accounting Research, 19*(4), 365-384.

van der Meer-Kooistra, J., & Scapens, R. W. (2015). Governing product co-development projects: The role of minimal structures. *Management Accounting Research, 28*, 68-91.

van der Meer-Kooistra, J., & Vosselman, E. G. (2000). Management control of interfirm transactional relationships: The case of industrial renovation and maintenance. *Accounting, Organizations and Society, 25*(1), 51-77.

Varoutsa, E., & Scapens, R. W. (2015). The governance of inter-organisational relationships during different supply chain maturity phases. *Industrial Marketing Management, 46*, 68-82.

Vélez, M. L., Sánchez, J. M., & Álvarez-Dardet, C. (2008). Management control systems as inter-organizational trust builders in evolving relationships: Evidence from a longitudinal case study. *Accounting, Organizations and Society, 33*(7), 968-994.

Vosselman, E. G. (2002). Towards horizontal archetypes of management control: A transaction cost economics perspective. *Management Accounting Research, 13*(1), 131-148.

Vosselman, E., & van der Meer-Kooistra, J. (2009). Accounting for control and trust building in interfirm transactional relationships. *Accounting, Organizations and Society, 34*(2), 267-283.

Williamson, O. E. (1975). Markets and hierarchies. *New York*, 26-30.

Williamson, O. E. (1979). Transaction-cost economics: The governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, 233-261.

Williamson, O. E. (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. *American Journal of Sociology*, 548-577.

Williamson, O. E. (1991). Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly,* , 269-296.

Yin, R. K. (2013). *Case study research: Design and methods.* Sage publications.

Lagstiftning och offentligt tryck

Konkurrensverket. *Siffror och fakta om offentlig upphandling*, KKV 2011:1, 2011.

Konkurrensverket. *Siffror och fakta om offentlig upphandling, statistik om upphandlingar som genomförts under 2012*, KKV 2013:9, 2013.

KPMG Bohlins, på uppdrag av Konkurrensverket, *Offentlig privat samverkan*, (benämnd KPMG-rapport OPS 2007), 2007.

National Audit office, *Improving the PFI tendering process*, HC 149 Session 2006-2007 London, 2007.

SFS 1915:218. *Avtalslag.*

SFS 1971:219. *Förvaltningsprocesslag.*

SFS 1972:207. *Skadeståndslag.*

SFS 1976:580. *Lag om medbestämmande i arbetslivet.*

SFS 1977:1160. *Arbetsmiljölag.*

SFS 1982:80. *Lag om anställningsskydd.*

SFS 1986:223. *Förvaltningslag.*

SFS 1990:931. *Köplag.*

SFS 1991:900. *Kommunallag.*

SFS 2001:453. *Socialtjänstlag.*

SFS 2007:1091. *Lag om offentlig upphandling.*

SFS 2007:1092. *Lag om offentlig upphandling inom områderna vatten, energi, transporter och posttjänster.*

SFS 2008:962. *Lag om valfrihetssystem.*

SFS 2009:400. *Offentlighets- och sekretesslag.*

SFS 2011:1029. *Lag om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.*

Socialstyrelsen. *SOSFS 2011 ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*, 2011.

SOU 2010:56. *Innovationsupphandling.*

TF 1949:105. *Tryckfrihetsförordning.*

VTI. *En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar. Rapport framtagen av en för Banverket, VTI och Vägverket gemensam arbetsgrupp*, (benämnd VTI-rapport 588), 2007.

Rättsfall

Mål C-337/98, kommissionen mot Frankrike (REG 2000, s. I-8377).
Mål C-515/99, Concordia Bus Finland (REG 2002, s. I-7213).
Mål C-278/01, kommissionen mot Spanien (REG 2003, s. I-14141).

Dokument fallstudie

Entreprenören, 2013. Boskola hos entreprenören, 13-12-19.
Entreprenören, 2015. Ersättningsanspråk boendet, 15-02-02.
Fastighetsbolaget, 2013. Protokoll Startmöte Boendet Säker entré, 2013-05-24.
Fastighetsbolaget, 2014. Protokoll Byggmöte 1, 14-08-18.
Fastighetsbolaget, 2014. Protokoll Byggmöte 2, 14-09-03.
Fastighetsbolaget, 2014. Protokoll Byggmöte 3, 14-09-17.
Fastighetsbolaget, 2014. Protokoll Byggmöte 4, 14-10-01.
Fastighetsbolaget, 2014. Protokoll Byggmöte 5, 14-10-15.
Fastighetsbolaget, 2014. Protokoll Byggmöte 6.
Fastighetsbolaget, 2014. Protokoll Byggmöte 7, 14-11-17.
Fastighetsbolaget, 2015. Protokoll Byggmöte 9, 15-01-12.
Kommunen, 2007. Policy för konkurrens och valfrihet.
Kommunen, 2008. Anvisningar till policys för upphandling och konkurrensutsättning.
Kommunen, 2010. Anvisningar om sekretess och diarieföring av upphandlingsärenden.
Kommunen, 2011. Konkurrensutsättning/upphandling av verksamhet – arbetsrättsliga regler.
Kommunen, 2012. Regler för ekonomisk förvaltning, Kfs 2012:10.
Kommunen, 2012. Reviderade riktlinjer om mutor och representation.
Kommunen, 2013. Så styrs Kommunen.
Kommunen, 2014. Kommunens upphandlingspolicy.
Kommunen, 2014. Information om kommunens upphandling.
Kommunen m.fl., 2004. Att hantera handlingar i upphandlingsärenden i kommunen.
Socialförvaltningen, 2010. Verksamhetsplan 2010 för Boende 2.
Socialförvaltningen, 2011. Rapport om fastigheten.
Socialförvaltningen, 2011. Tertialuppföljning Boende 1, 2011-09-05, tidigare entreprenör.
Socialförvaltningen, 2011. Tertialuppföljning Boende 1, 2011-04-18 tidigare entreprenör.
Socialförvaltningen, 2012. Förfrågningsunderlag, 2012-05-24 .
Socialförvaltningen, 2012. Förhandlingsprotokoll MBL § 11, boendet.
Socialförvaltningen, 2012. Förhandlingsprotokoll MBL § 38, boendet.

Socialförvaltningen, 2012. Minnesanteckningar besök kommunens egna lågtröskelboende.
Socialförvaltningen, 2012. Minnesanteckningar boendena.
Socialförvaltningen, 2012. Tjänsteutlåtande för tilldelningsbeslut vid upphandling av driften av boendet.
Socialförvaltningen, 2012. Utvärderingspoäng anbud boendet.
Socialförvaltningen, 2012. Vinnande anbud, entreprenören boendet.
Socialförvaltningen, 2012. Protokoll vid anbudsöppning "Entreprenaddrift av verksamheten vid boendet".
Socialförvaltningen, 2012. Frågor och svar boendet.
Socialförvaltningen, 2012. Checklista vid start av verksamhet efter beslut i socialnämnden.
Socialförvaltningen, 2012. Mötesanteckningar Uppstartsmöte, 2012-12-04.
Socialförvaltningen, 2012. Förstudie boende 1.
Socialförvaltningen, 2012. Förstudie boende 2.
Socialförvaltningen, 2012. Minnesanteckningar från möte om boendena, 2012-01-31.
Socialförvaltningen, 2012. Verksamhetsplan 2012 för Boende 1.
Socialförvaltningen, 2012. Verksamhetsplan 2012 för Boende 2.
Socialförvaltningen, 2013. Protokollsanteckning (erinran) tilldelningsbeslut boendet.
Socialförvaltningen, 2013. Entreprenadavtal om drift av boendet.
Socialförvaltningen, 2013. Aktivitetsplan för upphandling och konkurrens 2014, 13-11-19.
Socialförvaltningen, 2013. Månadsrapport boendet, 1303 .
Socialförvaltningen, 2013. Månadsrapport boendet, 1304 .
Socialförvaltningen, 2013. Månadsrapport boendet, 1305 .
Socialförvaltningen, 2013. Månadsrapport boendet, 1306 .
Socialförvaltningen, 2013. Månadsrapport boendet, 1307.
Socialförvaltningen, 2013. Månadsrapport boendet, 1308.
Socialförvaltningen, 2013. Månadsrapport boendet, 1309.
Socialförvaltningen, 2013. Månadsrapport boendet, 1310.
Socialförvaltningen, 2013. Månadsrapport boendet, 1311.
Socialförvaltningen, 2013. Månadsrapport boendet, 1312.
Socialförvaltningen, 2013. Tertialrapport boendet, 130401-130731.
Socialförvaltningen, 2013. Arbetade timmar boendet, maj 2013 .
Socialförvaltningen, 2013. Inventering av duschar och tvättstugor boendet, 13-12-27.
Socialförvaltningen, 2013. Fördjupad uppföljning boendet, 2013-10-01.
Socialförvaltningen, 2013. Hyresgästmöte vid boendet, 2013-11-15.
Socialförvaltningen, 2013. Kartläggning boendet, 2013-10-29.
Socialförvaltningen, 2013. Mötesanteckningar Uppstartsmöte, 2013-01-16.
Socialförvaltningen, 2013. Mötesanteckningar Uppstartsmöte, 2013-02-11.
Socialförvaltningen, 2013. Överlämnandebesiktning, 2013-02-05.

Socialförvaltningen, 2013. Oanmält platsbesök boendet, 2013-11-11.
Socialförvaltningen, 2013. Rapportering bemanning, mars 2013.
Socialförvaltningen, 2013. Tertialuppföljning boendet, 2013-08-21.
Socialförvaltningen, 2013. Uppföljning boendet, 2013-04-26.
Socialförvaltningen, 2013. Uppföljningsmöte med anledning av brister i verksamhetsinnehåll vid boendet 2013-11-18.
Socialförvaltningen, 2013. Boendet sammanställning april 2013.
Socialförvaltningen, 2013. Boendet överlämn-besiktn protokoll 2013-02-07.
Socialförvaltningen, 2013. Beslut i enskilt ärende, Uppdrag, v. 8.2.0.
Socialförvaltningen, 2014. Checklista och aktivitetsplan entreprenadupphandling.
Socialförvaltningen, 2014. Tak-över-huuvdet-garanti statistik september, 2014, 14-10-01.
Socialförvaltningen, 2014. Månadsrapport boendet, 1409.
Socialförvaltningen, 2014. Månadsrapport boendet, 1410.
Socialförvaltningen, 2014. Månadsrapport boendet, 1411.
Socialförvaltningen, 2014. Månadsrapport boendet, 1412.
Socialförvaltningen, 2014. Månadsrapport boendet, 1501.
Socialförvaltningen, 2014. Verksamhetsberättelse 2013.
Socialförvaltningen, 2014. Tertialrapport boendet, 140101-140430.
Socialförvaltningen, 2014. Tertialrapport boendet, 130801-131231 .
Socialförvaltningen, 2014. Tertialrapport boendet, 140501-140831 .
Socialförvaltningen, 2014. Uppsägning av avtal, 2014-08-29 .
Socialförvaltningen, 2014. Avtal Securitas, 2014-02-06.
Socialförvaltningen, 2014. Beläggningen på boendet 2014, jan-aug.
Socialförvaltningen, 2014. Checklista vid flytt, 14-10-31.
Socialförvaltningen, 2014. Personallista boendet, 14-09-01.
Socialförvaltningen, 2014. Tertialuppföljning boendet, 2014-05-09.
Socialförvaltningen, 2014. Tertialuppföljning boendet, 2014-01-24.
Socialförvaltningen, 2014. Tertialuppföljning boendet, 2014-09-10.
Socialförvaltningen, 2014. Tilläggsavtal boendet, förändring av pris- och ersättningsnivåer, 2014-03-12.
Socialförvaltningen, 2014. Tillägg till entreprenadavtal, evakuering av ett våningsplan på boendet, 14-12-15.
Socialförvaltningen, 2014. Möte om boendet, 14-10-20.
Socialförvaltningen, 2014. Möte om boendet, 14-12-10.
Socialförvaltningen, 2015. Verksamhetsberättelse 2014.
Socialförvaltningen, 2015. Tertialrapport boendet, 140901-141231.
Socialförvaltningen, 2015. Tertialuppföljning boendet, 2015-03-04.
Socialförvaltningen, 2015. Inrangeringsförhandling MBL.
Socialförvaltningen, 2015. Information om boendet, 2015-01-16.
Socialförvaltningen, 2015. Information om boendet, 2015-01-26.
Socialförvaltningen, 2015. Information om boendet, 2015-02-09.

Socialförvaltningen, 2015. Evakuering av boendet, 2015-01-29.
Socialförvaltningen, 2015. Förlikningsavtal, 2015-05-25.
Tidigare entreprenör, 2009. Verksamhetsberättelse 2009, Boende 1.
Underentreprenör till fastighetsbolaget, 2014. Kompletterande fuktbesiktning, 2014-09-02.
Trafikverket. *Generella miljökrav vid entreprenadupphandling*, 2012-03-19, 2012.
Trafikverket m.fl.. *Vägledning till gemensamma miljökrav för entreprenader*, 2012.
Vision. *Sjyst upphandling guide*, 2011.

Websidor

Entreprenörens hemsida (besökt i februari 2015).
Stockholms läns landsting (benämnd SLL hemsida). Vad kostar Nya Karolinska sjukhuset Solna att bygga?, besökt 29 april 2015 på http://www.nyakarolinskasolna.se/sv/Det-nya-sjukhuset/Snabba-fakta-om-NKS/Vad-kostar-Nya-Karolinska-Solna-att-bygga/.
Svenska akademien. Saol-13 på nätet. Besökt 15 april 2014 på http://www.svenskaakademien.se/svenska-spraket/svenska-akademiens-ordlista-saol/saol-13-pa-natet/sok-i-ordlistan.

Appendix 1

Nedan följer utdrag från den intervjuguide som användes. Som beskrevs i kapitel tre var merparten av intervjuerna semi-strukturerade med drag åt det ostrukturerade hållet.

Roll
Vilken är din bakgrund och roll idag?

Hur var du involverad i upphandlingen?

Kommunens arbete med upphandlingar
Hur utförs kommunens upphandlingar?

Vilka mandat har respektive förvaltning?

Vilka centrala styrdokument finns?

Hur används dessa?

Vad regleras?

Vem har tagit fram dessa och hur ofta uppdateras dem?

Hur påverkar de upphandlingen och efterföljande faser?

Lagstiftningens påverkan
Vilka lagar och förordningar reglerar arbetet med upphandlingar?

Hur påverkade dessa?

Mål
Finns några övergripande mål för kommunens upphandlingar i form av omfattning, viss typ av resultat eller andra krav?

Varför upphandlas viss typ av verksamhet?

Process
Hur går en upphandling till?

På vilka sätt kan en upphandling genomföras?

Hur initieras den och av vem?

Vilka mandat har respektive person?

Vad händer när kontraktet är klart?

Hur initieras processen om förnyelse av kontrakt, ny upphandling eller avslutande av verksamheten?

Vad reglerar detta och av vem?

Hur lång tid tar respektive steg?

Används oftast minimireglerna eller är det flexibelt?

Hur många arbetar generellt med en upphandling?

Vilka typer av personer är inblandade och vilken påverkan har de på upphandlingen? (fack, anställda, leverantörer, tjänstemän på förvaltning, upphandlare)

Hur reglerat är upphandlingsprocessen?

- Beslut kring egen regi eller upphandling?
- Vad som ska upphandlas?
- Marknadsundersökning?
- Val av leverantör?
- Val av upphandlingsförfarande enligt LOU (förenklat?)
- Lägsta pris eller ekonomiskt mest fördelaktiga pris?
- Val av upphandlingsmetod (fast pris, pris och kvalitet, lägst pris)
- Kravkriterier för det som ska upphandlas?
- Utformning av kontraktet?
- Kontraktslängd?
- Ersättning?
- Utvärderingsmodell för val av leverantör (vilka finns)?
- Uppföljningstyp (vilka finns)?
- Uppföljningens utformning?
- Samverkan/koordinering av aktiviteter?
- Kommersiella villkor?
- Incitamentssystem, bestraffningssystem?
- Regleras mål? Hur?
- Uppstartsmöten? Standardiserade?

Skiljer sig upphandlingsprocessen åt beroende på:

- Typ av verksamhet?
- Tidigare erfarenheter av leverantörer?
- Typ av förväntad leverantör?

Finns andra typer av kontrakt som reglerar förhållandet? Vilka i sådant fall?

Bakgrund upphandlingen
Vilka parter var del av denna upphandling?

Varför upphandlades boendet igen?

Varför slogs boendena ihop?

Kunde avtalet ha förlängts ytterligare?

Var man nöjd med den tidigare entreprenören?

Hur och av vem initierade upphandlingen? Vad är normalt?

Upphandlingsdetaljer
Varför gjordes ett egen-regi-anbud?

Hur många anbud inkom? (korrekta/inkorrekta)

Varför valdes förenklat förfarande? Använder ni något annat?

Varför valdes ekonomist mest fördelaktiga anbud som metod? Alternativ?

Vad i FFU:et var anpassat direkt till upphandlingen? Hur mycket är standardiserat?

Partnerval
Uppmärksammade/informerade ni leverantörer på att upphandlingen skulle initieras? (t.ex. genom att skicka annonsen i e-post)?

Gjordes någon förstudie/marknadsundersökning? Om nej, varför inte?

Försöker ni aktivt, inom LOU:s ramverk påverka vilka leverantörer som lämnar anbud?

Om ja, hur görs detta och varför?

Om nej, varför inte?

Förs diskussioner med leverantörer innan en upphandling för att optimera/anpassa uppdraget för att nå maximal effekt?

Om FFU
Förs diskussioner med andra parter kring FFU?

Vad var deras synpunkter/önskemål?

Vad är det man särskilt vill reglera i FFU? Vad är mindre viktigt?

Vad/vilka risker/möjligheter vill man reglera?

Varför just dessa? Vilka erfarenheter/kunskap ligger bakom?

Hur valdes utvärderingskriterierna ut? Varför just dessa? Standard?

Hur/varför gjordes viktningen?

Hur bestämdes kraven för ekonomisk stabilitet? Vad reglerades och varför?

Hur påverkar centrala styrdokument?

Avtalet
Hur skulle du beskriva avtalen, dels i form utav innehåll och deras funktion?

Vem har tagit fram avtalet? Standardavtal?

Vad är det man särskilt vill reglera i avtal? Vad är mindre viktigt?

Fördes någon diskussion med andra parter? Vilka önskemål/synpunkter hade de?

Skiljer sig innehållet i FFU och avtal?

- Finns ytterligare avtal?
- Om ja, vad regleras i detta?

- När slöts dessa?
- På initiativ av vem?
- Var parterna överens?

Vem har tagit fram de kommersiella villkoren?

Vad vill man reglera med dessa villkor?

Var parterna överens?

Vad händer om man inte är överens?

Vilka möjligheter har man att ändra i avtalet?

Generellt
Vad är viktigast att tänka på i en upphandling?

Vilka styrmekanismer har ni för att styra leverantörer under upphandlingsprocessen?

Särskilda utmaningar/möjligheter?

Val av leverantör
Var gruppen överens om vilken som var den bästa leverantören?

Gjordes någon förhandling?

- Om ja, vad och varför?
- Om nej, varför inte?

Överklagades tilldelningsbeslutet?

Tidigare entreprenör
Hur såg verksamheten ut innan entreprenören tog över boendet?

Kommunens upphandlingsstöd
Hur användes systemet i upphandlingen?

Hur påverkade detta relationen?

Koordinering av aktiviteter och information
Hur reglerades samverkan med leverantören i FFU och avtal när samarbetet väl var igång?

Vilken typ av information delades?

- Varför just denna?
- Hur gjordes detta?

Syn på leverantörer?
Vilken är er syn på motparten?

Vad benämner ni er motpart?

Är avtalen/FFU tillräckliga för att reglera relationen med leverantörer? Om nej, vad ligger utanför?

Skiljer sig synen åt för privata och ideella aktörer?

Politisk styrning
Vilken inställning hade politikerna till upphandling?

Hur påverkade politikerna upphandlingen?

Hur mycket påverkar politikerna FFU:et och dess innehåll?

Hur påverkar den nya politiska majoriteten?

Uppföljning

Hur följs arbetet med leverantören upp?

Vad händer om brister uppkommer?

Vilka typer av åtgärder vidtas och hur ofta händer det?

Vilken betydelse har uppföljningen för styrningen av relationen?

Hur påverkades styrningen av interna uppföljningssystem?

Ändrades uppföljningen?

- Om ja, hur?

Förtroende och tillit
Hur byggs förtroende upp och hur försvinner det?

Litar ni på motparten?

Hur såg samsynen ut?

Vilken roll och betydelse spelar personliga relationer?

Förhandlingar
Vem har tagit initiativ till möten och förhandlingar?

Vad har förhandlats om?

Hur många förhandlingar har hållits?

Hur var stämningen på dessa förhandlingar?

Verksamhetsfasen
Vad har hänt under denna fas?

Hur har detta påverkat relationen?

Hur hanterades vattenskadorna och evakueringen i avtalet? Upprättades några nya avtal?

Hade förvaltningen kvar samma syn på leverantören som tidigare eller ändrades detta?

Förnyelsefasen
Vad har hänt under denna fas?

Hur har detta påverkat relationen?

Hur organiseras arbetet under förnyelsefasen?

- Är detta standardiserat?
- Hur valdes personerna i övertagandegruppen ut?

Har några formella beslut tagits? Av vem?

Hur ser kontakten med boendet ut?

Har det gjorts några kontraktsförändringar?

Fanns någon påverkan från tidigare beslut? Om ja, hur?

Hur agerar UM under denna fas?

Varför togs boendet tillbaka i egen regi?

Hur reglerades ersättningsanspråken?

Hur kom parterna överens om kostnaderna efter evakueringen?

Placerande enhet
Hur många brukare har ni på boendet?

Hur går en placering till?

Hur ser uppdragen ut och vad regleras?

Hur ser kontakten och interaktionen ut med personal på boendet?

Vad händer om det blir diskussioner om avtal eller uppdrag?

Hur följs uppdragen upp?

Är ni med i upphandlingar?

Vilken insyn har ni i upphandling, FFU och avtal?

Litar ni på entreprenören?

Fackförbund
Hur ser er roll i upphandlingar ut?

Hur ser ert inflytande ut?

Vad är viktigt att beakta?

Fastighetsbolaget
Varför hölls byggmöten?

När startade de?

Vad behandlades under mötena?

Hur var samtalsklimatet?

English summary

This thesis explores the governance of outsourced public services and how firmness and flexibility are supported and balanced over time. Firmness is understood as the degree to which rules, policies and procedures dominate governance as well as detailed contractual and policy content, while flexibility refers to the room to manoeuvre. The applied theoretical framework, based on van der Meer-Kooistra and Scapens (2008), includes four types of governance structures: economical, institutional, social and technical, which jointly govern a lateral relationship and support firmness and flexibility.

Previous research has been dominated by transaction cost economics, where the focus has been on articulating ideal control types for the outsourcing decision or modes of control within specific phases of the outsourcing relationship. A few studies have started to investigate how governance structures support firmness and flexibility, and the influence between sequential phases of the outsourcing relationship. In addition, the domain has to date not considered the deeper implications of political governance being part of the institutional structure. Tender law also shapes the termination of outsourcing contracts, a phase that has rarely been investigated.

The importance of public sector-specific arrangements such as tender law, emerged in a single, longitudinal case study of social care outsourcing within a larger Swedish municipality. One relationship between this municipality and its private provider was followed concurrently and retrospectively over a period of two years, using a combination of 27 semi-structured interviews, 5 observations and over 100 internal and external documents. Using an abductive approach, the data was analysed for tendering, execution and renewal phases, within both the municipality's social affairs division and the provider organisation.

The analysis resulted in two overarching findings to the domain. First, four roles of local politicians were identified:

- **Strategic target-setting.** Political goals and aspirations were the most important factors for the outsourcing decision and overall outsourcing scope in the municipality.
- **Operational target-setting.** The politicians influenced objectives and set levels in the invitation to tender (ITT).
- **Decision-making.** Several decisions around the ITT and allocation, as the decision to insource and close operations, were formally decided in a political committee
- **Delimiting.** The scope of the civil servants' mandates influenced the remuneration of the provider.

Second, governance structures were found to change over time regarding role, content and importance. These changing governance structures created conditions for imbalances between firmness and flexibility. The tendering phase was dominated by the institutional and technical structures, both supporting firmness, which led to an inhibition of the social structure and flexibility. The structures of the first execution phase were influenced by the previous one, and the municipality put pressure on the provider to fulfil the contract. However, extensive negotiations on security, occupancy and prices, by using an opening in the main tender law, led to subsequent contractual changes. In the execution phase two unexpected events (water flooding, followed by an evacuation) were handled through informal negotiations. However, the flexibility supported by all structures was so extensive that one of the procurers raised questions about possible threats to legal compliance. The renewal phase started when the provider terminated the contract. The municipality decided to insource, and later to terminate operations, but its lack of experience and norms from the tendering phase, and the structures supporting flexibility, led to tensions. However, the relationship between the placement department at the social affairs division and the entrepreneur seemed to be balanced during all phases, due to flexibility being supported by the economic and technical structures.

Based on these findings, the study proposes an extended theoretical framework in which the political governance is included, potentially as a fifth governance structure. Furthermore, and in contrast to previous studies, this study highlights a seeming persistence of imbalance between firmness and flexibility within and across sequential phases of the outsourcing relationship. There are indications of dynamic effects between the governance structures within specific phases, and over time. Governance structures could influence, support or hinder each other in a particular phase, even as imbalances between structures in previous phases could carry over into subsequent phases. The study also suggests the potential relevance of differentiating between compulsory and voluntary choices when understanding how the (im)balance between firmness and flexibility is maintained. Regulations in the ITT and municipal policies regulating tenders supported flexibility but were not prioritized. Lastly, rather than being seen as communicating vessels, this study argues for a more nuanced way of describing the interplay between firmness and flexibility. Reduced flexibility does not necessarily imply increased firmness. One example was the major operational issues that decreased the possibilities for a re-tender without effects on firmness.