

# Sammanfattning

## Inledning och forskningsfrågor

Många staters välfärdssystem har gått mot större inslag av upphandling och konkurrens. Sverige är inget undantag. I svenska kommuner ligger kostnadsandelen för verksamheter som upphandlas runt 16 procent. För landstingen är siffran än högre. Kommuner och andra offentliga organisationer har alltid handlat upp verksamhet och tjänster externt. Det nya består i att privata utförare idag inte bara är ett komplement till egenregiproduktion utan ett tydligt alternativ. Att anlita privata utförare i offentlig sektor är omdebatterat såväl politiskt/ideologiskt som instrumentellt i form av hur det påverkar kostnader och kvalitet.

Något som från tid till annan framkommer i debatten och även problematiseras i forskning och offentliga utredningar är brister i hur utförarna styrs och följs upp av sina offentliga huvudmän. Frågan om styrningen har dock inte varit föremål för några mer omfattande studier. Vi vet från forskning om privata företags användande av underleverantörer att styrning är centralt för att få till stånd välfungerande samarbete och samordning mellan beställare och utförare. För att fördelarna med upphandling i konkurrens inte ska gå förlorade i form av kvalitetsminskningar, långsiktiga kostnadsökningar eller samordningsproblem måste de offentliga huvudmännen på ett effektivt sätt styra sina privata utförare. Det övergripande syftet med det här forskningsprojektet är att utveckla kunskaper om vad som utmärker ändamålsenlig styrning av privata utförare i olika styrsituationer. Syftet preciseras och avgränsas med följande forskningsfrågor:

- Hur styr offentliga huvudmän sina privata utförare?
- Vilka faktorer förklarar styrningens utformning?
- Hur påverkar olika sätt att styra i olika styrsituationer relationen mellan offentlig organisation och privat utförare och den utkontrakterade verksamhetens resultat?

## Metod

Det empiriska materialet bygger på enkäter skickade till privata utförare i kommuner. Vi valde att undersöka äldreboenden och teknisk verksamhet (vinterväghållning, parkskötsel, transporter och lokalvård) för att fånga både

enkla och mer komplicerade typer av upphandlingar och verksamheter. Enkäten fångar vilken styrning utföraren utsätts för av kommunen, ett antal kontextvariabler som vi teoretiskt antar skall förklara variation i styrningen och ett antal utfallsmått av styrningen (måluppfyllelse, tjänstekvalitet, följsamhet, förtroende och informationsutbyte). Styrningen fångades genom att ställa frågor om förekomsten av mål och uppföljning av dem, förekomsten av rutiner och regler, förekomsten av tillsyn/inspektion och förekomsten av social styrning i form av värderingspåverkan och socialisering. För äldreomsorgen samlade vi in data från kommunala boende för att skapa möjlighet till ytterligare jämförelser. Totalt har vi användbara svar från 198 privata utförare. Eftersom detta är den första studien i sitt slag i Sverige och delvis handlar om att skapa en bild av hur styrningen ser ut överhuvudtaget finner vi enkätmetoden relevant. Framtida forskning bör dock försöka koppla styrningens utformning i olika situationer till hårdare data om utförarnas prestationer.

## **Resultat och slutsatser**

Våra resultat visar att framförallt fyra faktorer har stor påverkan på hur intensivt privata utförare styrs. Den första faktorn handlar om verksamhetens synlighet och vilket intresse den ådrar sig från t.ex. politiker, fackföreningar och medborgare. Där verksamheten ådrar sig sådant intresse styr kommunerna också utföraren mer intensivt. Vi har kopplat detta till omgivningens krav och huvudmännens behov av legitimitet. Den andra faktorn har med verksamhetens art att göra. Ganska naturligt är det så att lite enkla verksamheter såsom lokalvård och vinterväghållning styrs mindre intensivt än äldreboenden. Den tredje faktorn som påverkar (ökar) styrningens intensitet är specificiteten i de tillgångar som används. Den fjärde faktorn är graden av konkurrens på utförarmarknaden. Tvärt emot den teoretiska förväntan ökar konkurrens styrningens intensitet. Det indikerar att konkurrens driver transaktionskostnader på ett sätt som inte tidigare uppmärksammats i forskning om offentlig upphandling.

När det kommer till utfallet (måluppfyllelse, tjänstekvalitet, följsamhet, förtroende och informationsutbyte) av styrningen pekar våra resultat på att regelstyrning har en positiv effekt inom tekniska verksamheter och att resultatstyrning har positiv effekt inom äldreomsorg. För mindre komplicerade verksamheter har inte styrningens intensitet någon större effekt alls. En slutsats är således att anpassning av styrning till verksamhetens art är betydelsefullt.

En första övergripande implikation för den offentliga debatten om styrning av privata utförare är att det inte verkar råda någon brist på styrning av utförarna. De övervakas, följs upp och styrs med regler tämligen omfattande. Samtidigt finns det inte något egenvärde i att styra privata utförare. Om allt för mycket kraft måste läggas på formell styrning av upphandlade verksamheter indikerar det ett underliggande problem med att handla upp den aktuella verksamheten över huvud taget. Fler regler och rutiner eller fler mål och uppföljningar kan knappast lösa ett sådant underliggande problem. En andra implikation är att kommunerna måste ha förmåga att anpassa styrningen efter situation och verksamhet och inte ha en enhetlig policy eller modell för hur planering och uppföljning av privata utförare sker. Eftersom formell styrning kostar pengar (direkta och indirekta kostnader) medför en icke anpassad styrning onödiga transaktionskostnader. En tredje implikation är att upphandling bör undvikas om det skapar en komplicerad styrsituation. När privat drift jämförs med egenregi är det viktigt att beakta summan av produktionskostnader och kostnader för upphandling och styrning, så kallade transaktionskostnader. Ju mer planering och uppföljning privata utförare kräver desto lägre komparativa produktionskostnader måste de uppvisa för att det skall bli ekonomiskt lönsamt. LOU innebär att de offentliga huvudmännen har små möjligheter att hantera komplicerade styrsituationer genom relationsskapande i form av att välja ut särskilt pålitliga utförare och att etablera långvariga relationer till dem; metoder som skulle kunna minska transaktionskostnaderna. En fjärde implikation är att kommunerna i framtiden i mindre utsträckning bör anpassa styrningen till externa intressenters krav och i större utsträckning intressera sig för effektivitet och utforma styrningen med fokus på koordinering mellan utförarna och den egna organisationen. Slutligen indikerar vår studie att fungerande marknader med hög grad av konkurrens inte minskar behovet av styrning.