

# Offentliga organisationers styrning av privata utförare



Tobias Johansson, Sven Siverbo och Carolina Camén

## Förord

Juni 2014.

Det här forskningsprojektet har finansierats av Konkurrensverket. Författare är docent Tobias Johansson, vid Örebro universitet, professor Sven Siverbo och ek. dr. Carolina Camén, vid Karlstads universitet.

# 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.

## Summary

Today, many countries contract out more and more welfare services to external private providers. Sweden is no exception. The Swedish municipalities make procurements for about 16 percent of the cost share activities. For the counties the number is even higher. Despite the growing use of private providers in public services, research about how buyers' control their private providers is surprisingly sparse. Previous research on private sector organizations argues that it is important to control the providers in order to have an effective collaboration and coordination between buyers and providers. However, there is a lack of research about how public organisations control their providers. Therefore, the overall aim of this research project is to develop knowledge about what characterises/distinguishes effective control of private providers in various control situations. The aim is divided into the following research questions.

- How do public organisations control their private providers?
- What factors explain control system design?
- How does the control system in various contexts affect the relationship between the buyer and provider and service performance?

Our data consist of information about context and control of outsourcing relationships in Swedish municipalities. The relationships are contractual and competitive; i.e. they have been established by a competitive tendering process in accordance with the procurement act (Swedish Code of Statutes 2007:1091). The empirical data are based on questionnaires that were sent to private providers in municipalities. We chose to investigate the elderly care establishment and technical services (cleaning, park-, property-, and winter road maintenance), to capture both more complex and less complex types of services and procurements. The questionnaire is designed to capture how public organizations control private providers for contracted services and how control variety can be explained. It is also designed to capture a number of contextual variables that theoretically are supposed to explain variation in control and a number of outcome measures (effectiveness, service quality, compliance, trust and information sharing). The control system was captured through questions about performance measurement and the prevalence of goal and targets, questions on to what degree rules, routines and regulations are used, inspection, the degree of social control which is captured through questions on to what

degree the municipality tries to socialize suppliers and impose values on suppliers. For the elderly establishment, we collected data from local residents in order to create the opportunity for further comparisons. In total we have 198 usable responses from private providers. Since this is the first study of its kind in Sweden and the purpose with the research project is explorative we find the survey method applicable for investigate how buyer control suppliers. Future research should, however, aim at connect the design of the control system also to hard data of the provider's performance.

Our results show that four factors have impact on how buyers control their providers. The first factor relates to the organisations visibility and how providers perceive the interest of important stakeholders (politicians, unions, citizens and the media). Our results show that when the visibility is high a greater intensity in the control system is observed. The rationale for this is that the controlling organisation signals to stakeholders that they are in control and that they fear a loss in legitimacy from stakeholders. The second factor has to do with type of business and service. The more complex the business is the more intense is the control system and vice versa. Thus, our study shows that elderly care establishments has a more intense control system than less complex business such as the technical services. The third factor that affects (increases) control is the specificity of the assets used. The fourth factor is about the degree of competition on the provider market. Opposite to the theoretical expectation competition increases the control intensity. This implies that competition drives transaction costs in a way that has not previously been highlighted in research on public procurement.

When it comes to the outcome variables (goal achievement, quality of service, compliance, trust and information sharing), our results show that that behaviour control has an positive effect in technical services (less complex activities) and result control has a positive effect in the elderly care establishment (more complex activities). For less complex activities control intensity has not any significant effect at all. This implies that it is important that the control system is adapted to the context of the activity.

A first implication is that the providers are extensively controlled by the buyer, but there is no intrinsic value in controlling private providers. If too much effort must be put into formal control systems of outsourced activities, it indicates that there are underlying problems with the procurement of that particular activity. The use of more rules, routines and regulations and/or the use of performance indicators can hardly solve such underlying problems. A

second implication is that municipalities must have the ability to adapt the control system to the context and type of activity, instead of having a uniform policy or model for how to control the private providers. A third implication is that public procurements should be avoided if it leads to a very complex control system. A fourth implication is that public organisations in the future, to a lesser extent, should adopt requirements of external stakeholders. Instead, they should develop control system with greater focus on coordination between the provider and the buyer. Finally, our study indicates that functioning markets with high level of competition does not reduce the need for control.



# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>INTRODUKTION .....</b>	<b>11</b>
1.1	UTKONTRAKTERING AV VÄLFÄRDSTJÄNSTER .....	11
1.2	PROBLEMANALYS.....	13
1.3	SYFTE OCH FORSKNINGSFRÅGOR.....	16
1.4	DISPOSITION AV RAPPORTEN .....	17
<b>2</b>	<b>TEORETISK REFERENSRAM .....</b>	<b>18</b>
2.1	INTERORGANISATORISK STYRNING .....	18
2.2	FAKTORER SOM PÅVERKAR STYRNINGENS INTENSITET OCH FOKUS .....	22
2.2.1	<i>Samarbetsrisker och styrning</i> .....	23
2.2.2	<i>Samordningsbehov och styrning</i> .....	25
2.2.3	<i>Intressenttryck och styrning</i> .....	26
2.3	STYRNINGENS EFFEKTER.....	27
2.4	ANPASSNING AV STYRNING TILL OMGIVNING, VERKSAMHET OCH RELATION .....	29
<b>3</b>	<b>METOD.....</b>	<b>32</b>
3.1	POPULATION.....	32
3.2	MÅTT (VARIABLER) .....	36
3.2.1	<i>Styrsituationen</i> .....	36
3.2.2	<i>Styrningen</i> .....	37
3.3	RESULTAT AV STYRNINGEN .....	38
<b>4</b>	<b>RESULTAT .....</b>	<b>39</b>
4.1	DESKRIPTIV STATISTIK .....	39
4.2	OLIKA SÄTT ATT STYRA .....	42
4.3	FÖRKLARINGAR TILL STYRNINGENS INTENSITET OCH FOKUS.....	42
4.4	STYRSYSTEMENS EFFEKTER .....	45
4.5	UTFÖRARNAS KOMMENTARER TILL HUVUDMÄNNENS STYRNING .....	50
4.6	RESULTATSAMMANFATTNING .....	53
<b>5</b>	<b>DISKUSSION.....</b>	<b>55</b>
5.1	STYRNING AV PRIVATA UTFÖRARE.....	55
5.2	STYRINTENSITET OCH STYRFOKUS.....	55
5.3	STYRNING AV PRIVATA VINSTSYFTANDE UTFÖRARE .....	58
5.4	STYRSITUATION, STYRNING, RELATIONER OCH RESULTAT.....	60
<b>6</b>	<b>SLUTSATSER.....</b>	<b>63</b>
6.1	STYRNING AV UTKONTRAKTERAD VERKSAMHET .....	63
6.2	PRAKTISKA IMPLIKATIONER – HUR SKA PRIVATA UTFÖRARE STYRAS? .....	64
6.3	AVSLUTANDE REFLEKTION .....	68

<b>7</b>	<b>REFERENSER .....</b>	<b>69</b>
----------	-------------------------	-----------

## **FIGURER**

<b>FIGUR 1</b>	<b>KONCEPTUELLT OCH TEORETISKT RAMVERK. ....</b>	<b>31</b>
----------------	--	-----------

## **TABELLER**

<b>TABELL 1</b>	<b>SVARSFREKVENSER OCH SPECIFIKATION ÖVER TEKNISKA VERKSAMHETER. ....</b>	<b>34</b>
<b>TABELL 2</b>	<b>SPECIFIKATION ÖVER TEKNISKA VERKSAMHETER. ....</b>	<b>34</b>
<b>TABELL 3</b>	<b>DESKRIPTIV STATISTIK FÖR PRIVATA UTFÖRARE. ....</b>	<b>40</b>
<b>TABELL 4</b>	<b>KORRELATIONSTABELL. ....</b>	<b>41</b>
<b>TABELL 5</b>	<b>STYRNINGSKLUSTER .....</b>	<b>42</b>
<b>TABELL 6</b>	<b>REGRESSIONSMODELLER AV STYRNINGENS INTENSITET OCH FOKUS. ....</b>	<b>44</b>
<b>TABELL 7</b>	<b>INTENSITET I STYRNING HOS PRIVATA (VINSTDRIVANDE OCH ICKE VINSTDRIVANDE) OCH KOMMUNALA ÄLDREBOENDEN. ....</b>	<b>45</b>
<b>TABELL 8</b>	<b>DIREKTA EFFEKTER AV STYRNING PÅ UTFALLSVARIABLER. ....</b>	<b>46</b>
<b>TABELL 9</b>	<b>STYRNINGENS EFFEKTER I UTKONTRAKTERAD ÄLDREOMSORG OCH TEKNISK VERKSAMHET. ....</b>	<b>47</b>
<b>TABELL 10</b>	<b>TVÅ TYPER AV STYRKONTEXTER (MEDELVÄRDEN) .....</b>	<b>48</b>
<b>TABELL 11</b>	<b>STYRNINGENS EFFEKTER I TVÅ TYPER AV KONTEXTER. ....</b>	<b>49</b>
<b>TABELL 12</b>	<b>SAMBAND MELLAN SAMARBETSRISKER, SAMORDNINGSBEHOV OCH INTRESSENTTRYCK OCH STYRNING. ....</b>	<b>56</b>

# 1 Introduktion

Denna forskningsrapport handlar om hur offentliga organisationer styr privata utförare inom kommunal verksamhet i Sverige. Empirin är hämtad från äldreboenden och teknisk verksamhet, vilket är områden där upphandlingar är vanliga. Rapporten visar hur de offentliga organisationerna hanterar utmaningen att styra upphandlad verksamheten för att få ut det mesta av skattebetalarnas pengar.

## 1.1 Utkontraktering av välfärdstjänster

Idag är det vanligt förekommande att den svenska offentliga sektorn tar hjälp av andra organisationer för att tillhandahålla välfärdstjänster (Bryntse 2000; Almqvist 2001; Almqvist & Högberg 2005; Johansson 2008; Hartman 2011; Johansson & Siverbo 2011; SKL 2013). Enligt Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, (2013) anlätade kommunerna externa organisationer för att bedriva kärnverksamhet till en kostnad om 81,9 miljarder kronor år 2012 vilket motsvarar 16 procent av kommunernas totala kostnader. Landstingen och regionerna köpte samma år kärnverksamhet av utomstående organisationer för 49,5 miljarder vilket utgör 23 procent av landstingens och regionernas kostnader. Därutöver handlar både kommuner, landsting och regioner upp stödverksamhet såsom lokalvård och fastighetskötsel för mångmiljardbelopp. Andelen verksamhet som köps av externa organisationer har ökat under en rad år och till skillnad från tidigare då externa organisationer i första hand anlätades för att ta hand om teknisk verksamhet och stödtjänster är dessa utförare numera i hög grad involverade i att tillhandahålla kärnverksamhet såsom vård, skola och omsorg. Att använda privata utförare för att leverera välfärd till medborgarna är numera en naturlig del i tillhandahållandet av offentligt finansierad verksamhet. Trenden är likartad internationellt. Upphandling och konkurrensutsättning är ett centralt inslag i den offentliga verksamheten i många länder (Dean & Kiu 2002; Brown et al. 2006; Fernandez 2007; Broadbent & Guthrie 2008; Cristofoli et al. 2010) även om utvecklingen på sina håll påbörjades tidigare och har pågått längre (Walsh et al. 1997; Almqvist 2001; Hartman 2011).

Bakomliggande orsaker (åtminstone i retoriken) till att den offentliga verksamheten i allt större utsträckning konkurrensutsätts är en ökande övertygelse om att konkurrens sporrar effektivitet och utveckling på ett sätt

som är svårt att åstadkomma internt inom offentliga organisationer. Förhoppningen är att konkurrens ska öka effektivitet, kvalitet och tillgänglighet och minska byråkratin i den offentliga verksamheten (Hartman 2011). Därtill kommer att konkurrensutsättning och involvering av privata aktörer har en politisk och en institutionell dimension som handlar om att förverkliga ideologier och att leva upp till omgivningens krav (Brown & Potoski 2003b; Lapsley & Wright 2004; Hartman 2011; Johansson & Siverbo 2011).

I Sverige kan offentliga organisationer etablera en relation med privata utförare på olika sätt. Det kan exempelvis ske genom ”traditionell” upphandling där en utförare väljs i en upphandlingsprocess eller via tjänstekoncession där den offentliga organisationen överläter driften av en verksamhet till en privat utförare som finansierar sin verksamhet med avgifter (SFS 2007:1091). I kommuner och landsting kan relationer till privata utförare även skapas med så kallade kundval (SFS 2008:962) där kommunen eller landstinget etablerar en marknad och godkänner ett antal utförare som konkurrerar om kunderna på marknaden (SOU 2008:15). I samtliga fall tillhandahålls verksamheten helt eller delvis av en annan organisation än den offentliga organisationen. Vid upphandling enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) (2007:1091) sker valet av utförare av den offentliga organisationen men vid kundval görs valet av kunden själv, vilket innebär att makt flyttas från politiker till kunder och att valfrihet och mångfald av utförare främjas. I samtliga fall kvarstår dock myndighetens ansvar för att kontrollera att alla krav som ställs på de privata utförarna efterlevs. Vid kundval assisteras emellertid myndigheterna dessutom av kundernas egna ”kvalitetskontroller” i form av deras möjlighet att ”rösta med fötterna”. Det är således tänkbart att bristande kvalitet identifieras genom att utförare har svårt att attrahera kunder.

I Sverige har konkurrensutsättning och förekomsten av privata utförare varit föremål för kritisk granskning och debatt. Förespråkarna lyfter fram att monopol sällan blir effektiva, att marknadskonkurrens effektiviserar och att privata företag är mer effektiva än offentliga förvaltningar (Bergman et al. 2011). Skeptiker och motståndare menar att det är olämpligt att konkurrensutsätta välfärdstjänster (åtminstone vissa av dem) och att det är direkt fel att låta företag med vinstsyfte vara utförare av skattefinansierad vård, skola och omsorg. I övrigt hävdas att det inte har blivit mer mångfald, att kvaliteten inte har förbättrats, att överkapaciteter har skapats, att transaktionskostnader har ökat och att kundval leder till ett individualiserat beslutsfattande med negativa externaliteter för samhället i sin helhet (Hartman 2011).

Det finns alltså argument för att konkurrensutsätta offentlig verksamhet samtidigt som det inte saknas problem med förfaringsättet. Delar av den verksamhet som den offentliga sektorn ansvarar för skulle av nobelpristagaren Oliver Williamson (1985) beskrivas som komplex och därför inte lämpar sig för upphandling och konkurrensutsättning. Ofta saknas fungerande marknader, verksamheten är politiskt känslig, rättssäkerhet måste garanteras, det krävs investeringar med transaktionsspecifika tillgångar och själva tillhandahållandet av tjänsten rymmer osäkerheter (Johansson & Siverbo 2011). Enligt Williamson (1985) finns en risk för att eventuella produktionskostnadsbesparingar i sådan verksamhet tas ut av ökande transaktionskostnader, det vill säga kostnader för att skapa och reglera marknader, genomföra upphandlingar och övervaka att verksamheten bedrivs på överenskommet sätt.

## 1.2 Problemanalys

När offentliga organisationer utkontrakterar verksamhet som tidigare bedrivits i egen regi till privata utförare uppstår en ny situation för styrningen, det vill säga för de metoder som används för att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de överenskommelser som är gjorda (kontrakt) och de mål som satts upp. Utöver utmaningen att upphandla en komplex verksamhet och tjänst måste de även utveckla kompetens att styra verksamhet som bedrivs av andra organisationer<sup>1</sup>. Vad som blir annorlunda jämfört med en vanlig styrrelation inom en organisation (i en hierarki) är att den offentliga organisationen inte kan styra verksamheten med direkt politisk styrning, traditionell ”ordergivning” och byråkratiska styrverktyg. Det går till exempel inte att byta ut en chef hos utföraren som man inte tycker leder verksamheten tillräckligt bra. Istället måste den upphandlade verksamheten styras på något annat sätt, vilket som regel inbegriper någon form av kontraktsstyrning (Bryntse 2000) men även andra styrningsmekanismer (Johansson & Siverbo 2011). Styrning av privata utförare är viktigt för att de eventuella kostnads- och kvalitetsfördelarna med upphandling inte ska gå förlorade.

Därför kan det ses som problematiskt att styrning, uppföljning och utvärdering av externa välfärdsorganisationernas prestationer generellt sett förefaller vara eftersatt (Spagnolo 2009; Hartman 2011; SOU 2011:73; Szebehely 2011; SOU 2013:53). En förklaring kan vara att det både i Sverige och internationellt saknas

---

<sup>1</sup> Praktiker brukar kalla denna form av styrning beställarstyrning och akademiker interorganisatorisk styrning.

data för att följa upp vad de privata utförarna presterar (Spagnolo 2009). En annan förklaring kan vara att beställarna av politiska skäl inte alltid vill veta hur resultatet har blivit (Szebehely 2011). En viktig förklaring till avsaknad av uppföljning och utvärdering är sannolikt de faktiska svårigheter som det innebär att mäta resultat av aktiviteter såsom vård, skola och omsorg (Johansson & Siverbo 2011). Hursomhelst, i den allmänna debatten poängteras att de offentliga organisationerna måste styra och följa upp verksamhet som bedrivs av externa organisationer och att det är ett problem att de inte gör det. Ett tydligt exempel är att kommittén som utreder utformningen av den framtida kommunallagen betonar att det i den nya kommunallagen tydligt bör framgå att kommuner och landsting är skyldiga att kontrollera och följa upp verksamhet som bedrivs av privata utförare (SOU 2013:53).

I den internationella forskningen om styrning i interorganisatoriska relationer betonas att utkontraktering ger upphov till två styrningsrelaterade utmaningar (Gulati & Singh 1998; Dekker 2004; Caglio & Ditillo 2008). Den första är att säkerställa att den anlitate leverantören verkligen samarbetar, det vill säga anstränger sig maximalt för att uppfylla de mål och krav som de upphandlande organisationerna har för verksamheten. Utmaningen bottenar i att det finns en målkonflikt mellan de båda parterna och att det finns en risk för att leverantören – när denne väl fått uppdraget – väljer att minska kvaliteten på verksamheten för att öka sin vinst eller att på andra sätt utnyttja sin position (Domberger & Jensen 1997; Hart et al. 1997). Den andra styrningsrelaterade utmaningen är att den upphandlande organisationen måste se till att den egna verksamheten är smidigt samordnad med leverantörens, vilket bland annat ställer krav på att den upphandlande organisationen har kunskap om leverantörens kapacitet och leverantören har information om behov och efterfrågan.

Medan det har bedrivits en hel del forskning kring hur privata organisationer styr sina leverantörer har det i begränsad utsträckning bedrivits motsvarande forskning kring offentliga organisationer. Bristen på forskning inom området är förvånande eftersom flera forskare påpekat att ändamålsenlig styrning är ett villkor för att relationer mellan offentliga organisationer och deras privata utförare ska utvecklas väl (Gulati & Singh 1998; Brown & Potoski 2003a; Dekker 2004; Anderson & Dekker 2005; Brown et al. 2006; Padovani & Young 2006; Kraus & Lind 2007; Dekker 2008; Cristofoli et al. 2010; Johansson & Siverbo 2011; Longo & Barbieri 2013). Det som framkommit i internationella studier är att offentliga organisationer som väljer att lägga ut verksamhet trots att förutsättningarna i omgivningen inte är de bästa försöker kompensera det

genom att intensifiera styrningen av de privata utförarna (Brown & Potoski 2003a; Brown & Potoski 2003b). Samtidigt pekar fallstudier på att omgivningen bara delvis kan förklara hur utförarna styrs (Cristofoli et al. 2010). I ett par studier har forskarna undersökt vilken betydelse det har om utförandet sker av en vinstsyftande organisation, en icke-vinstsyftande organisation eller av den offentliga organisationens egen verksamhet. Marvel och Marvels (2007) studie visar att icke vinstsyftande utförare styrs mindre intensivt än vinstsyftande utförare och överraskande nog även mindre än de offentliga organisationernas egna verksamheter. Amirkhanyans (2010) studie visar dock att icke-vinstsyftande verksamhet i jämförelse med vinstsyftande snarare styrs annorlunda än mer intensivt. Det finns dock väsentligt mer att ta reda på om hur offentliga organisationer styr sina privata utförare.

En annan men relaterad fråga är vilka faktorer som avgör hur utförarna styrs. Som vi kommer att diskutera vidare i nästa kapitel befinner sig de upphandlande organisationerna i olika miljöer (eller kontexter) vilket ger olika förutsättningar att styra. Därtill kommer det ganska självklara konstaterandet att upphandlade verksamheter är olika och därför inte kan eller behöver styras på samma sätt. Tidigare studier har ganska ensidigt inriktat sig på att förklara styrningens utformning utifrån vilken transaktionsrisk som föreligger, vilket endast är en av de styrningsrelaterade utmaningarna. Inriktningen har varit att storleken på risken för att den privata utföraren inte ska samarbeta bestämmer styrningens intensitet. För att förklara styrningens utformning måste emellertid även den andra styrningsrelaterade utmaningen vägas in, det vill säga behovet att samordna (koordinera) den upphandlade aktiviteten med den offentliga organisationens övriga aktiviteter. Ur ett effektivitetsperspektiv kan samordning vara väl så viktigt som samarbete (Gulati & Singh 1998; Brown & Potoski 2003b; Anderson & Dekker 2010; Dekker et al. 2013).

Det är dock inte säkert att styrningens utformning kan förklaras strikt rationellt, det vill säga att styrning enbart handlar om att maximera effektivitet. Flera forskare har lyft fram att rationella förklaringar bör kompletteras med institutionella, det vill säga att styrningens utformning påverkas av att de upphandlande organisationerna vill uppfattas som legitima av viktiga intressenter i samhället (Van der Meer-Koistra & Vosselman 2000; Brown & Potoski 2003b; Lapsley & Wright 2004; Cristofoli et al. 2010; Johansson & Siverbo 2011; Hartman 2011). Sammantaget behövs det fler studier som undersöker hur behovet av samordning och legitimitet påverkar styrningen av privata utförare.

En annan svaghet i tidigare forskning är att styrning (och styrsystem) har definierats och mätts tämligen snävt. Egentligen har forskarna bara fångat omfattningen på och intensiteten i den upphandlande organisationens prestationsmätning av den privata utföraren (Brown & Potoski 2003a; Fernandez 2007; Amirkhanyan 2010). Studier genomförda på outsourcing i den privata sektorn visar att en bredare uppsättning styrverktyg används och att dessa både kan ersätta och komplettera varandra (de Mortanges & Vossen 1999; Van der Meer-Koistra & Vosselman 2000; Dekker 2004; Anderson & Dekker 2010; Longo & Barbieri 2013). Att en offentlig organisation inte styr med prestationsmätningar behöver inte betyda att de inte styr utan att de istället styr med regler eller med mindre formaliserade styrverktyg. I forskningen om styrning av privata utförare behöver styrning definieras och mätas brett.

Därtill behövs mer kunskap om vilka effekter olika sätt att styra ger i olika styrsituationer. En studie av Fernandez (2009) på amerikanska kommuner indikerar att det inte finns något generellt samband mellan huvudmännens styrning (i form av prestationsmätning) och olika effekter, såsom nöjda brukare och goda relationer med beställarna. En sannolik förklaring är att styrningen måste anpassas till styrsituationen och att graden av anpassning avgör vilka effekterna blir. För närvarande saknas dock kunskaper helt om hur offentliga organisationer bör utforma sin styrning i olika situationer. En anledning är att det saknas utfallsvariabler, det vill säga mått på hur bra styrningen fungerar. Därigenom blir det oklart på vilket sätt en dålig anpassning av styrning till styrsituation påverkar de privata utförarna och den verksamhet de bedriver. Det senare är av stor vikt när offentliga organisationer studeras då dessa normalt inte är föremål för marknadsselektion, vilket innebär att ineffektiv styrning inte nödvändigtvis selekteras bort i marknadskonkurrensen (Johansson & Siverbo 2014).

Sammantaget visar genomgången av forskningsläget kring styrning av privata utförare att det behövs kunskaper om hur styrningen går till, vad som förklarar utformningen av styrningen och vilka effekter olika sätt att styra har i olika styrsituationer. Metodmässigt förutsätter utvecklingen av sådana kunskaper att styrning definieras och mäts bredare och att utfallet av styrningen mäts.

### **1.3 Syfte och forskningsfrågor**

För att fördelarna med upphandling i konkurrens inte ska gå förlorade i form av kvalitetsminskningar, långsiktiga kostnadsökningar eller samordningsproblem



måste de offentliga organisationerna på ett effektivt sätt styra sina privata utförare. Det övergripande syftet med föreliggande 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 organisationer 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?

#### **1.4 Disposition av rapporten**

Rapporten är indelad i sex kapitel. Det första kapitlet fokuserar på drivkrafter för utkontraktering och varför det är relevant att studera vad som utmärker ändamålsenlig styrning av privata utförare. I det andra kapitlet beskrivs och diskuteras den teoretiska referensramen och särskilt diskuteras teorier som förklarar styrningens utformning när verksamhet utkontrakteras. Det tredje kapitlet presenterar vilken metod som har används, hur data för studien har samlats in och vilka analyser som har utförts. I kapitel fyra redovisas resultatet av den empiriska undersökningen. Därefter, i kapitel fem, diskuteras och analyseras hur offentliga organisationer styr underleverantörerna. I det sista kapitlet presenteras studiens slutsatser.

## 2 Teoretisk referensram

I detta kapitel behandlas den teoretiska referensramen. Kapitlet inleds med en beskrivning av vilka alternativ offentliga organisationer har när de utformar sin styrning. Därefter följer ett avsnitt om vilka faktorer som påverkar styrningens intensitet och fokus. I det näst sista avsnittet diskuteras vilka effekter av styrningen som eftersöks och i det sista hur anpassningen av styrningen till påverkansfaktorerna kan inverka på dessa effekter.

### 2.1 Interorganisatorisk styrning

När styrning av privata utförare ska beskrivas är det vanligt att särskilja tre olika kategorier: resultatstyrning, regelstyrning och social styrning (Ouchi 1979; Hofstede 1981; Van der Meer-Koistra & Vosselman 2000; Dekker 2004; Emsley 2008; Kraus & Lind 2007; Langfield-Smith 2008; Cäker 2008; Anderson & Dekker 2010; Cäker & Siverbo 2011; Johansson & Siverbo 2011).

Vid *resultatstyrning* håller den upphandlande organisationen utföraren ansvarig för det resultat som denne åstadkommer. Om organisationen ägnar sig åt renodlad resultatstyrning överläts hela ansvaret för hur verksamhetsaktiviteterna utförs till den privata utföraren. Samtidigt är det väsentligt att den offentliga organisationen bygger upp ett informationssystem som stödjer resultatstyrningen, det vill säga ger möjlighet att bedöma vilket verksamhetsresultat – inte minst kvalitet – som utföraren skapar (Håkansson & Lind 2007; Kraus & Lind 2007). För att resultatstyrning ska bli effektivt förutsätts givetvis att resultaten kan mätas på ett meningsfullt sätt (Hofstede 1981). Resultatstyrning kopplas samman med målformulering, återkoppling av resultat och i viss utsträckning incitament (Kraus & Lind 2007). I de fall en särskild belöning utgår till utföraren om resultatet nås (eller om betalning hålls inne om resultatet inte nås) skapas en målkongruens mellan den offentliga organisationen och utföraren. Sådana belöningsystem är emellertid ovanliga i offentlig sektor (Bergman et al. 2011) utöver att utförare emellanåt prestationsfinansieras, det vill säga har en ersättning som varierar beroende på hur många prestationer de utför.

Vid *regelstyrning* reglerar den upphandlande organisationen hur verksamheten ska bedrivas. Denna styrform är lämplig när upphandlaren har kunskap om vilka handlingar hos utföraren som leder till ett önskvärt resultat och det av olika skäl inte är lämpligt eller möjligt med resultatstyrning. Styrformen är proaktiv snarare än reaktiv och kan vara särskilt lämplig när utförarnas beteende måste

begränsas eller det är särskilt viktigt med likabehandling eller att ingenting får gå fel (Dekker 2004). Utförarens handlingar styrs genom att den offentliga organisationen i kontraktet reglerar utförarens beteende på olika sätt, exempelvis med policydokument, procedurer, krav på personaltäthet, kvalitetsplaner och innovationsprogram (Kraus & Lind 2007) eller genom att göra inspektioner. Ansvarsutkrävande sker genom kontroll av att dessa förbestämda kriterier för hur verksamheten ska bedrivas följs av utföraren. Regelstyrning förutsätter inte att resultatet är mätbart, även om det underlättar lärande (Hofstede 1981), men den upphandlande organisationen måste ha goda kunskaper om vilka regler som är bra för verksamheten (Ouchi 1979).

Både resultatstyrning och regelstyrning av privata utförare bedrivs i praktiken i stor utsträckning via kontrakt, så kallad kontraktsstyrning. Kontrakt används i de flesta affärstransaktioner för att reglera varje parts inbördes bidrag till affärsrelationen (Roxenhall & Ghauri 2004). Tidigare forskning har visat att formella kontrakt har ett antal funktioner (i) binda samman parterna i affärsrelationen, (ii) specificera innehållet i transaktionen och (iii) utgöra bevis på vad som kommit överens om (Blomqvist et al. 2005). Vidare kan kontraktet (iv) ses som ett kommunikationsmedel mellan parterna och (v) reducera osäkerhet och risk genom att tydliggöra varje parts bidrag i affärsrelationen (Williamson 1975; Roxenhall 1999; Malhotra & Murnighan 2002; Roxenhall & Ghauri 2004). Vid en upphandling får kontraktet en betydande roll därför att det som specificeras och preciseras i kontrakten skall gälla under hela kontraktsperioden. Det är innehållet i det formella kontraktet som specificerar hur styrningen ska gå till under kontraktets giltighetsperiod (SOU 2013:53). Ett dåligt utformat kontrakt eller underlag kan generera problem för både den beställande parten och utföraren. Den upphandlande organisationen måste kunna översätta de behov som verksamheten i sin helhet skall tillgodose till specifikationer på vad det är som skall upphandlas men också hur det framtida samarbetet skall efterlevas. Vidare räcker det inte att den upphandlande organisationen har kunskap om de riktlinjer och ramar som styr upphandlingen och kan specificera mål och handlingar utan organisationen måste även ha en kompetens att samordna och kontrollera så att allt fungerar. Det finns indikationer på att uppföljningen av utförarnas verksamhet inom vissa verksamhetsområden är bristfällig (Spagnolo 2009; Hartman 2011; SOU 2011:73; Szebehely 2011; SOU 2013:53).

Det är svårt att utforma formella styrsystem (resultatstyrning och regelstyrning) som tar hänsyn till alla eventualiteter i en relation. Ett annat sätt att uttrycka saken är att det är svårt att upprätta heltäckande kontrakt, och det är ett

problem som ökar ju mer komplicerad den aktuella verksamheten är (Woolthuis et al. 2005). Det innebär att det finns anledning att komplettera den formella styrningen med andra former av styrmedel för att få till stånd ett effektivt samarbete och en smidig samordning. För detta kan organisationen välja att arbeta med mindre formaliserad styrning, så kallad *social styrning* (Chalos & O'Connor 2004; Emsley & Kidon 2007; Cäker, 2008; Langfield-Smith 2008). Vid social styrning nyttjar den offentliga organisationen andra möjligheter att säkerställa att utförarna agerar i dess intresse. Social styrning kan ske exempelvis genom att den beställande organisationen kommunicerar sin vision och mission (Ferreira & Otley 2009) och informella kontakter och relationer mellan de båda parterna (Groot & Merchant 2000). Det kan ske genom att den offentliga organisationen under kontraktperioden arbetar målmedvetet med att skapa goda relationer till utföraren, eventuellt med ambitionen att skapa en värdegemenskap (Langfield-Smith & Smith 2003; Dekker 2004; Donada & Nogatchewsky 2006; Håkansson & Lind 2007) eller helt enkelt genom att den informerar sig om underutförarnas verksamhet med mindre formaliserade metoder (Almqvist & Högberg 2005). Det kan ske genom att i kontrakten specificera vilken kompetens utförarens personal ska ha, för att på så sätt säkerställa rätt kompetens och rätt värderingar (via personalens yrkesmoral) och därigenom att en viss självkontroll äger rum (Kraus & Lind 2007).

I de allra flesta relationer mellan offentliga organisationer och privata utförare kombineras resultatstyrning, regelstyrning och social styrning (Groot & Merchant 2000; Van der Meer-Koistra & Vosselman 2000; Langfield-Smith & Smith 2003; Dekker 2004; Donada & Nogatchewsky 2006; Kraus & Lind 2007; Caglio & Ditillo 2008; Cäker & Siverbo 2011; Johansson & Siverbo 2011). Hur dessa kombineras beror sannolikt på den styrsituation som styrningen skall hantera. Styrsituationen påverkar både hur intensiv styrningen är totalt sett och vilket fokus den har. Ju mer offentliga organisationer använder resultatstyrning, regelstyrning och social styrning – oavsett kombination – desto intensivare är styrningen. Den av de tre styrformerna som dominerar inom kombinationen utgör styrningens fokus.

Tidigare forskning om styrning i interorganisatoriska relationer har undersökt organisationer i den privata sektorn. För upphandlande enheter i en sådan kontext finns möjligheter att påverka behovet av styrning genom hur de agerar i den så kallade *kontaktfasen* (Dekker 2004; Dekker 2008). Kontaktfasen handlar om hur den upphandlande organisationen agerar inför valet av underleverantör. Upphandlare som väljer att agera *förtroendeorienterat* försöker vara proaktiva och etablera en relation som minskar behovet av styrning i den efterföljande

kontrollfasen (Van der Meer-Koistra & Vosselman 2000; Langfield-Smith & Smith 2003; Dekker 2004; Dekker 2008; Merchant & Van der Stede 2012). Det kan ske genom att organisationen helt enkelt avstår från att göra en formell upphandling utan väljer en underleverantör de har förtroende för. Det kan också ske genom att den upphandlande enheten uppmanar underleverantörer som de har förtroende för att delta i upphandlingen (Van der Meer-Koistra & Vosselman 2000; Langfield-Smith & Smith 2003). Förtroendet kan ha skapats genom tidigare erfarenheter av en leverantör eller av att vissa leverantörer har gott rykte. Den upphandlande organisationen har då kännedom om att de anställda hos den utföraren har rätt kompetens (*competence trust*) och rätt värderingar (*goodwill trust*), vilket innebär att de åtminstone i viss utsträckning kan förväntas styra sig själva och det minskar behovet av formell kontroll (Merchant & Van der Stede 2012). Helt säker på att utföraren gör det den ska kan den upphandlande organisationen dock inte vara. Att ha förtroende för någon annan innebär att vara villig att acceptera ett visst mått av sårbarhet (Dekker 2004; Vosselman & Van der Meer-Kooistra 2009).

Alternativet till att agera förtroendeorienterat i kontaktfasen är att agera *marknadsorienterat*. Det handlar om att genomföra upphandlingar ofta och försöka få så många leverantörer som möjligt att delta vid upphandlingen för att dra nytta av konkurrensen, exempelvis för att pressa priser (Langfield-Smith & Smith 2003), och för att skydda sig från opportunistiskt beteende (Williamson 1985). Rådande lagstiftning<sup>2</sup> kräver att offentliga organisationer ska agera marknadsorienterat. Offentliga organisationer som gör traditionella upphandlingar måste leva upp till kraven i Lag (2007:1091) om offentlig upphandling, (LOU) som har relativt strikta riktlinjer för hur en upphandling skall gå till och hur en privat utförare väljs ut. Lagreglerna stipulerar att det inte finns några möjligheter att samarbeta med vem man vill utan utföraren väljs givet de riktlinjer som lagen anger (i) lägsta pris eller (ii) det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Tidigare affärsrelationer får inte heller påverka valet av utförare.

Inom de ramar som lagen ger kan de offentliga organisationerna emellertid välja att agera mer eller mindre förtroendeorienterat. Det finns viss flexibilitet i lagstiftningen (Lundberg 2005). Om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet väljs som tilldelningskriterium finns ett utrymme men också en möjlighet för den upphandlade myndigheten att tilldela ett kontrakt till en anbudsgivare som

---

<sup>2</sup> Se Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och Lag (2008:962) om valfrihet (LOV)

har ett högre pris men som också bedöms ha en högre kvalitet (Dalen et al. 2006, SFS (2007:1091)). Andra sätt att agera mindre marknadsorienterat är att teckna ramavtal och använda (tillåtna) inköpsprocedurer som minskar konkurrensen, exempelvis begränsa antalet budgivare (Lundberg 2005). Vidare är det vanligt att ha optioner i avtalen som innebär att den beställande organisationen kan förlänga relationen med en utförare som visat sig leva upp till visat förtroende men också levererat tjänsten på ett, enligt kontraktets uppställda krav, tillfredställande sätt. Empiriska studier av upphandlingar inom kommunsektorn bekräftar att kommuner i vissa situationer väljer att agera förtroendeorienterat (Johansson & Siverbo 2011).

## **2.2 Faktorer som påverkar styrningens intensitet och fokus**

Det finns goda skäl att anta att styrning av privata utförare bedrivs på olika sätt beroende på ett relativt stort antal faktorer. En grundläggande förutsättning är givetvis att det ges utrymme för de offentliga organisationerna att själva utforma styrningen, vilket oftast är fallet, även om denna styrning åtminstone för kommuner och landsting i flera fall kompletteras med statlig tillsyn. Att styrningen kan utformas och anpassas lokalt är förmodligen ändamålsenligt; dels eftersom de offentliga organisationerna befinner sig i olika omgivningar och dels eftersom det är betydande skillnader mellan de verksamheter som upphandlas (Blomqvist et al. 2005; Johansson & Siverbo 2011). I det här avsnittet presenteras och diskuteras faktorer som kan förväntas påverka intensitet och fokus i offentliga organisationers styrning.

Generellt sett gäller att desto fördelaktigare kontexten är (gynnsam omgivning och icke-komplex verksamhet), desto mindre är risken för den offentliga organisationen att anlita en privat utförare. En fördelaktig kontext innebär att styrningen kan vara mindre intensiv. Omvänt gäller att faktorer som föranleder samarbets- och samordningsproblem driver fram intensivare styrning. Hur väl offentliga organisationer lyckas anpassa styrningen är avgörande för att själva grundtanken med konkurrensutsättningen ska förverkligas, det vill säga måluppfyllelse, kvalitet och anpassningsförmåga. Samtidigt finns det andra faktorer som inte är relaterade till behov av samarbete och samordning som också kan påverka styrningen. Institutionell teori visar att den styrning som införs kan vara ett sätt att svara upp mot viktiga intressenters förväntningar.

### **2.2.1 Samarbetsrisker och styrning**

*Transaktionsspecifika tillgångar* kan definieras som tillgångar som har ett lågt värde utanför den aktuella relationen mellan den offentliga organisationen och den privata utföraren. I vissa situationer knyter transaktionsspecifika tillgångar parterna i en interorganisatorisk relation närmare varandra. Om en utförare äger tillgångar som är nödvändiga för huvudmannens verksamhet och som huvudmannen inte utan betydande problem kan ersätta, blir huvudmannen beroende av den privata utföraren. Samtidigt blir utföraren beroende av huvudmannen om den inte kan använda tillgångarna i ett annat sammanhang (Williamson 1985). Vid hög grad av transaktionsspecifika tillgångar ökar risken både för den offentliga organisationen och för utföraren, vilket brukar innebära att de knyter starkare band till varandra (exempelvis längre kontraktstider) och utvecklar styrformer som påminner om dem som finns inom organisationer (Dekker 2004). Även om de är ömsesidigt beroende av varandra vid kontraktstillfället vill båda gardera sig mot risken att den andra parten hittar ett bättre alternativ vid ett senare tillfälle.

*Omfattningen* eller frekvensen av utbytet mellan huvudman och privat utförare påverkar också utformningen av styrningen (Williamson 1985; Dekker 2008). Med ökande omfattning på den upphandlade verksamheten (högt kontraktsvärde) ökar den risk som huvudmannen utsätter sig för. Det beror på att de problem som uppkommer om den privata utföraren fallerar blir större; både i form av kostnader och operativa bekymmer (Buskens 2002; Dekker 2008). Därför har huvudmannen anledning att styra mer desto mer omfattande den upphandlade verksamheten är.

*Verksamhetens mätbarhet.* I viss offentlig verksamhet är det komplicerat att mäta verksamhetens resultat (inte minst dess kvalitet) eller åtminstone att avgöra hur mycket av det resultat som skapas som kan knytas till en privat utförares ansträngningar (Ouchi 1977; Hofstede 1981). Sådan verksamhet kännetecknas av låg mätbarhet (Domberger 1998). Särskilt svårigheter att mäta kvalitet kan vara problematiskt för huvudmannen, eftersom det innebär en risk för att den privata utföraren – när denne väl fått uppdraget – väljer att spara in på kvaliteten för att öka sin vinst (Domberger & Jensen 1997). Om kvalitet inte är mätbart är det svårt för de offentliga organisationerna att säkerställa att verksamheten bedrivs med rätt kvalitet. Ett alternativ är att styra med regler, vilket av olika skäl kan vara svårt eller olämpligt. Många gånger är det lika svårt att skapa regler för offentligt upphandlad verksamhet som det är att mäta dess resultat. Det innebär att det blir kostsamt att utveckla och inte minst övervaka

reglerna. Dessutom har regelstyrning en nackdel i att det kan motverka kreativitet, flexibilitet och innovationsbenägenhet hos utförarna (Hartman 2011; SOU 2013:53). Vad som snarare kan vara lämpligt vid låg grad av mätbarhet är social styrning, det vill säga att försöka påverka värderingarna hos utföraren.

*Verksamhetens osäkerhet* är en faktor som ökar huvudmannens risk genom att det ger de privata utförarna möjlighet att dra nytta av sitt informationsöverläge och huvudmannens svårighet att styra över dem (Williamson 1985). Osäkerheten innebär att de aktiviteter och uppdrag som utföraren genomför är svåra att definiera och reglera i förväg, samtidigt som det också är svårt att med säkerhet veta vad de har åstadkommit (Anderson & Dekker 2005; Dekker 2008).

*Konkurrenssituation* handlar om tillgången på privata utförare eller annorlunda uttryckt hur stor konkurrensen är om uppdragen och hur väl marknaden fungerar, vilket varierar mellan offentliga organisationer i olika delar av landet och mellan olika verksamheter (Johansson 2008). Hade marknaderna varit perfekt fungerande hade de offentliga organisationernas styrning kunnat begränsas till ett minimum. Fungerande marknader minskar behovet av styrning eftersom utförarna är medvetna om, att om de inte sköter sig så är det möjligt för den offentliga organisationen att byta ut dem, vilket innebär att de inte kan ägna sig åt opportunistiskt beteende (Walker & Weber 1984; Williamson 1985; Pisano 1990; Langfield-Smith & Smith 2003; Fernandez 2007; Girth et al. 2012).

*Beroendeförhållanden.* Hur huvudmannen väljer att utforma styrningen är sannolikt sammankopplat med hur beroendeförhållandet ser ut mellan huvudmannen och den privata utföraren (Donada & Nogatchewsky 2006). Om utföraren är i beroendeställning till den upphandlande organisationen genom att den efter kontraktperioden har svårt att använda personal, kompetens och fysiska tillgångar till annan verksamhet ligger det i deras intresse att leva upp till – eller överträffa – huvudmannens förväntningar. Det innebär att huvudmannen kan nöja sig med mindre omfattande styrning. Samtidigt gäller att en ökande grad av beroende hos utförare ger huvudmännen möjlighet att påtvinga utförarna ett omfattande styrsystem om de önskar. Upphandlaren har emellertid ingen anledning att utveckla ett kostsamt styrsystem om denne räknar med att utförarens beroende medför att den är samarbetsvillig.

*Målkonflikter* är en grundläggande förklaring till varför styrning behövs i interorganisatoriska relationer (och även i andra relationer). Parter har ofta olika mål och intressen, vilket innebär att måluppfyllelse för den ena parten försvårar måluppfyllelse för den andra. Ett konkret exempel är att vinstdrivande utförare



når måluppfyllelse om de har höga intäkter och låga kostnader (inom rimliga gränser) medan huvudmannen når sina mål om de satsade skattekonorna ger hög kvalitet. Risken är att privata utförare drar fördel av sitt informationsövertag för sina egna syften (Brown & Potoski 2003b). Om utföraren inte är vinstsyftande utan istället är en så kallad idéburen organisation<sup>3</sup> är målkonflikten sannolikt mindre (Van Slyke 2007; Fernandez 2009) även om idéburna organisationer emellanåt också har egna mål (Amirkhanyan 2010). Det innebär att styrningen av vinstsyftande organisationer sannolikt är intensivare än styrningen av idéburna organisationer. Detta bekräftas också i studier av amerikanska offentliga organisationer (Marvel & Marvel 2007; Amirkhanyan 2010).

Sammantaget finns det skäl att anta att:

- transaktionsspecifika tillgångar, omfattning och målkonflikter är positivt relaterat till styrningens intensitet
- konkurrens och beroende är negativt relaterat till styrningens intensitet
- låg mätbarhet är positivt relaterat till regelstyrning och social styrning och negativt relaterat till resultatstyrning
- verksamhetens osäkerhet är positivt relaterat till social styrning och negativt relaterat till resultatstyrning och regelstyrning

### ***2.2.2 Samordningsbehov och styrning***

*Interdependens.* Om den upphandlade verksamheten har koppling till huvudmannens övriga verksamhet föreligger interdependens (eng. interdependence). Det innebär att det finns ett ömsesidigt beroende mellan huvudmannens output och den privata utförarens input, eller vice versa. Parterna måste då samordna sina verksamheter för att inte effektivitetsförluster skall uppstå. Dåligt samordnad verksamhet kan ge upphov till kostnader genom överkapacitet eller kvalitetsförluster genom underkapacitet. Styrningens betydelse för att samordna verksamhet som har överlåtits av en organisation till en annan har betonats i ett flertal studier (Gulati & Singh 1998; Brown & Potoski 2003b; Anderson & Dekker 2010; Dekker et al. 2013). En hög grad av interdependens medför ett stort samordningsbehov som leder till att styrningen intensifieras (Chenhall 2003; Cooper & Slagmulder 2004; Dekker 2008), särskilt

---

<sup>3</sup> Idéburna organisationer är ofta drivna av en stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening, kyrkoorganisation eller liknande.

då osäkerhet föreligger om produktionsprocesser och efterfrågan (Anderson & Dekker 2010).

*Komplexitet.* Den verksamhet som upphandlas kan som beskrivs ovan ha större eller mindre koppling till huvudmannens verksamhet men denna interdependens kan dessutom vara mer eller mindre komplex. Enkelt uttryckt ökar komplexiteten ju mer de båda parternas verksamhet är integrerade med varandra. Det kan exempelvis handla om att både kommunen och den privata utföraren bidrar med personal till driften av en verksamhet. Med ökande komplexitet ökar behovet av styrningsverktyg för att säkerställa samordning, exempelvis ömsesidig anpassning (Anderson & Dekker 2010).

Det finns egentligen inte mycket som talar för att samordningsbehov skapar behov av intensifierad styrning generellt sett utan snarare att det ökar behov av viss form av styrning. Resultatstyrning handlar främst om att motivera privata utförare att bedriva verksamheten enligt överenskommelser och har egentligen ingen större inverkan på hur verksamheter samordnas (March & Simon 1958; Merchant & Van der Stede 2012). Regelstyrning däremot har en bestämd funktion att se till så att den privata utförarens verksamhet är förutsägbar och följsam. När det handlar om komplex verksamhet kan även social styrning vara av betydelse eftersom det ökar möjligheterna att hantera uppkomna problem ad hoc (Cäker 2008).

Sammanfattningsvis talar resonmanget för att interdependens och komplexitet är positivt relaterat till regelstyrning och social styrning.

### ***2.2.3 Intressentryck och styrning***

Ytterligare en faktor som spelar roll för den interorganisatoriska styrningens utformning är det institutionella tryck som huvudmannen utsätts för (Brown & Potoski 2003b; Lapsley & Wright 2004; Johansson & Siverbo 2011). En central tes i nyinstitutionell organisationsteori är att organisationer anpassar sig till de förväntningar och krav som intressenter i omgivningen har även om det inte nödvändigtvis är bra för organisationens effektivitet (Meyer & Rowan 1977/1991; Scott 2001). I vår studie kan det handla om att huvudmannen känner av förväntningar från politiker, fackföreningar, media och allmänheten. Om dessa aktörer är intresserade och uppmärksamma är det viktigt för huvudmännen att visa att de har kontroll över verksamheten. Det kan ske genom att styrningen intensifieras för att på så sätt säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med intressenternas förväntningar (Speklé & Verbeeten 2009;

Cäker & Siverbo 2011). Otillräcklig styrning som medför låg kvalitet och effektivitet eller otillfredsställande arbetsvillkor för anställda hos de privata utförarna kan innebära att huvudmannen utsätts för sociala, legala eller ekonomiska sanktioner. Ett annat sätt för huvudmannen att visa att verksamheten är under kontroll är att införa ett formellt styrsystem som symboliserar att de tar ansvar för den externt bedrivna verksamheten (Wilson 1989). I båda fallen innebär det institutionella trycket att styrningen intensifieras.

Det finns dock anledning att anta att ett starkare fokus placeras på resultatstyrning och handlingsstyrning än social styrning eftersom dessa styrformer är mer formella och därigenom lättare att visa upp för de externa intressenterna. Social styrning är svårare att visa upp och därför mindre ändamålsenlig för att hantera externt tryck.

I sammanhanget ska det betonas att det institutionella trycket i form av externa intressenters uppmärksamhet och intresse varierar mellan olika verksamheter. Vissa verksamheter ådrar sig väsentligt mer intresse av omgivningen än annan verksamhet. Ett exempel är äldreomsorg vars kvalitet varit föremål för diskussion, inte minst när det utförts av privata utförare med vinstintresse.

### **2.3 Styrningens effekter**

En fråga som kan ställas är vilka är styrningens effekter? Det primära är givetvis att de mål som ställs upp för verksamheten förverkligas och att kvaliteten blir hög. Styrning kan dock ge andra positiva effekter som i sin tur är långsiktigt viktiga för verksamheten. Det kan handla om att styrningen förbättrar och effektiviserar relationen genom att skapa följsamma utförare, öka förtroendet i relationen och stimulera informationsutbyte.

*Måluppfyllelse.* En huvuduppgift för (ekonomi)styrning är att påverka de styrdas beteende, så att de arbetar för att förverkliga verksamhetens mål (Merchant & Van der Stede 2012). Interorganisatorisk styrning har samma syfte även om den riktar sig från en organisation till en annan. I vilken utsträckning en privat utförare tillhandahåller verksamhet med hög måluppfyllelse är därför en central variabel att studera.

*Tjänstekvalitet.* En annan, och förmodligen relaterad, effekt som eftersöks är tjänstekvalitet, vilket handlar om privata utförarens vilja och förmåga att tillfredsställa och helst överträffa brukarnas behov och förväntningar genom att bedriva en verksamhet som håller en hög kvalitet (Fernandez 2007, Bergman &

Klevsjö, 2012). Ur huvudmannens perspektiv är det angeläget att den verksamhet som den privata utföraren tillhandahåller ger så stor nytta som möjligt för brukarna men också där brukarnas individuella mål och önskemål sätts i fokus, eftersom brukarna avgör om det är en hög eller låg kvalitet. En anledning till att kontraktera ut offentlig verksamhet är att skapa mångfald i hur verksamheten bedrivs för att på så sätt öka kvaliteten. Eftersom styrningen ska understödja och inte försvåra en sådan utveckling är det viktigt att undersöka kopplingen mellan styrning och tjänstekvalitet.

*Följsamhet.* När effekter av styrning söks i inter-organisatoriska relationer finns det anledning att inkludera variabler som fångar hur följsamma de privata utförarna är till huvudmännen (Fernandez, 2007). Det kan exempelvis handla om hur smidiga utförarna är när behov av samordning finns mellan deras verksamhet och huvudmannens. Följsamhet handlar om utförarnas vilja och förmåga att tillfredsställa huvudmannen genom att anpassa sig och svara upp mot önskemål (Fernandez 2007). Denna följsamhet är sannolikt särskilt positiv om behovet av samordning (koordinering) är stort (Caglio and Ditillo, 2008).

*Förtroende.* Tidigare forskning som genomförts på outsourcing-relationer i både offentlig och privat sektor visar att förtroende i relationen är viktigt för den utkontrakterade verksamheten ska fungera väl (Zaheer et al. 1998; Selnes & Sallis 2003; Fernandez 2007; Fernandez 2009; Lamothe & Lamothe 2012). I tidigare forskning har fokus främst placerats på vilken betydelse förtroende har för styrningens utformning (Brown & Potoski 2003a; Marvel & Marvel 2007; Amirkhanyan 2010; Cristofoli et al. 2010). Förtroende minskar behovet av styrning eftersom risken för att utföraren ska agera opportunistiskt reduceras. Förutom att det sänker transaktionskostnaderna skapar det även goda förutsättningar för ömsesidig anpassning (Selnes & Sallis 2003; Fernandez 2007; Fernandez 2009). Förtroende kan dock även vara ett resultat av styrning (Vosselman & Van der Meer-Kooistra 2009). Styrning ökar sannolikheten för att relationen får en bra start vilket ger parterna tid att lära känna och lita på varandra (Coletti et al, 2005; Vosselman and van der Meer-Kooistra, 2009). Enligt Vosselman och van der Meer-Kooistra (2009) kan styrning skapa så kallat tunt förtroende som med tiden utvecklas till ett mer genuint förtroende. Liknande slutsats drar Coletti et al (2005) som i ett experiment visar att styrning ökar förtroendet i relationen mellan två parter. Problemet är att styrning också kan hota förtroendet (Vosselman & Van der Meer-Kooistra 2009). Anledningen är att styrning kan signalera misstroende mot den privata utföraren och ge utföraren intrycket att relationen inte ska bygga på förtroende (Davis et al. 1997; Tenbrunsel & Messick 1999; Lindenberg 2000; Coletti et al.

2005). Om den privata utföraren upplever att den inte har huvudmannens förtroende är risken stor att den i sin tur förlorar förtroendet för huvudmannen vilket påverkar deras motivation för att bedriva en bra verksamhet (Ghoshal & Moran 1996; Davis et al. 1997; Coletti et al. 2005; Cäker & Siverbo 2011; Van Rinsum & Verbeeten 2012). Av den anledningen finns det skäl att studera hur styrningen påverkar de privata utförarnas förtroende för huvudmännen. Detta förtroende är särskilt viktigt för att relationen ska fördjupas, inte minst för att den privata utföraren ska vilja och våga dela med sig av känslig information (Cooper & Slagmulder 2004; Caglio & Ditillo 2008; Anderson & Dekker 2010).

*Informationsutbyte.* Huvudmannens och den privata utförarens benägenhet att utbyta information har i tidigare forskning visat sig vara en framgångsfaktor för samarbetet (Jones 1999; Selnes & Sallis 2003; Cooper & Slagmulder 2004; Dyer & Hatch 2006; Mahama 2006; Cäker 2008; Brown et al. 2010; Dekker et al. 2013). Om parterna utbyter information underlättas samordning, ömsesidig anpassning och innovationer (Selnes & Sallis 2003; Cooper & Slagmulder 2004; Dyer & Hatch 2006; Mahama 2006; Dekker et al. 2013). Tidigare forskning visar att styrningen har en roll i att skapa informationsutbyte (Mahama 2006) genom att styrning förutsätter att information förs över från den privata utföraren till huvudmannen (Jones 1999; Mahama 2006; Cäker 2008).

## **2.4 Anpassning av styrning till omgivning, verksamhet och relation**

Inom så kallad contingency-teori är ett grundläggande antagande att organisationer som anpassar interna förhållanden till externa förutsättningar blir mest framgångsrika. Det finns två olika sätt att testa contingency-hypoteser som är relaterade till styrning. Det ena sättet är att undersöka relationerna mellan omgivningsvariabler (externa förutsättningar) och styrningens utformning (internt förhållande). Antagandet är då att den styrning som kan observeras i olika kontexter är väl matchade till kontexten eftersom de har överlevt omgivningens selektion (Johansson & Siverbo 2011). Det andra sättet är att undersöka hur graden av matchning (*fit, alignment*) mellan omgivningsfaktorer och styrning påverkar verksamhetens resultat. Ur huvudmannens perspektiv är det naturligtvis centralt att utfallet av styrningen blir att utföraren levererar verksamhet av en omfattning och kvalitet som de kommit överens om. Men det kan också vara viktigt att styrningen ges en utformning så att ett lärande kan ske i relationen och att utförarens förtroende för huvudmannen inte skadas. Det senare kan ske vid så kallad överstyrning, det vill säga när utföraren uppfattar att huvudmannen utsätter dem för mer

styrning än styrsituationen motiverar. Bristande matchning av styrning och omgivningsfaktorer kan leda till problem med kostnader, kvalitet, måluppfyllelse, lärande, öppenhet och förtroende.

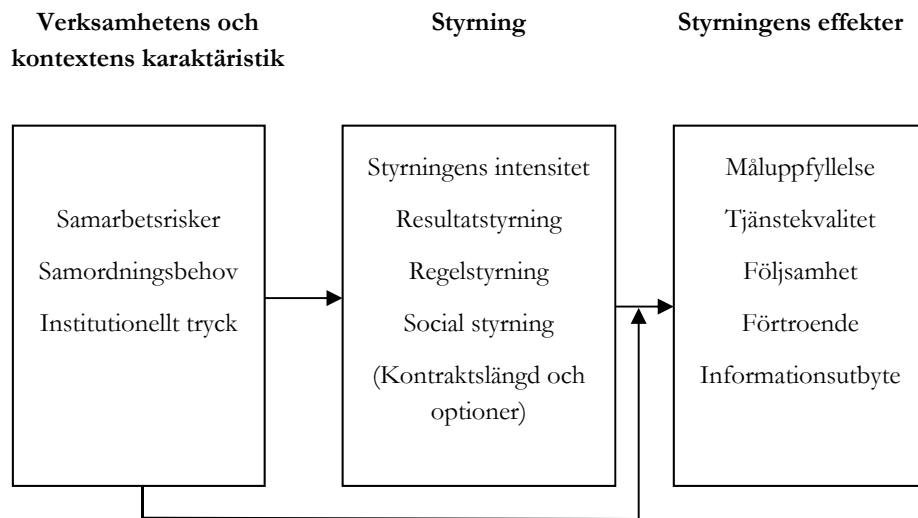
Van der Meer-Kooistra och Vosselman (2000) menar att omgivningsfaktorer, karaktären på den verksamhet som ska styras och parternas tidigare relation och erfarenhet av varandra utgör en styrkontext eller styrsituation som styrningen måste anpassas till (matchas med) om inte olika former av problem i relationen ska uppstå. Även om inte forskningen på området är entydig (Caglio & Ditillo 2008) är en vanlig uppfattning att komplexitet i omgivning, verksamhet och relation kräver intensivare styrning och att fler styrmekanismer används (Speklé 2001). Enligt Van der Meer-Kooistra och Vosselman (2000) kan enkla styrsituationer hanteras med marknadsinspirerade styrmönster i form av frekventa upphandlingar och resultatstyrning. Komplexa styrsituationer kräver förtroendefulla relationer mellan parterna, ramavtal och social styrning. Styrsituationer med moderat komplexitet kan hanteras med byråkratiinspirerade styrmönster i form av noggranna upphandlingsprocedurer, detaljerade kontrakt och regelstyrning, eventuellt med inslag av direkta interventioner från huvudmannen.

Johansson och Siverbo (2011) undersöker vilken betydelse matchning av styrning och styrsituation har för ett fungerande samarbete mellan huvudmän och privata utförare. Av den explorativa analysen framgår att två helt olika sätt att styra kan ge lika bra resultat. Analysen visar att fungerande samarbete mellan parter inte är ett resultat av styrningen i sig utan av att styrningen är anpassad till styrsituationen. Samtidigt visar analysen att styrning som rymmer interna spänningar i form av att formell styrning och upprepade upphandlingar genomförs där relationen samtidigt är tänkt att bygga på förtroende, ger ett sämre utfall med avseende på parternas samarbete. På det hela taget ger studien stöd till Van der Meer-Kooistra och Vosselmans (2000) teori om koppling mellan styrsituationens komplexitet och styrningens utformning.

Trots tidigare studier (Van der Meer-Kooistra & Vosselman; Johanssons & Siverbo 2011) är det teoretiska läget ännu alltför oklart för att några explicita och mer detaljerade teoretiska förväntningar ska kunna presenteras vad avser matchning av styrsituation och styrning. Istället motiverar teoriläget fler explorativa studier där olika utfallsvariabler inkluderas.

Figur 1 nedan sammanfattar det konceptuella ramverket för vår studie.

**Figur 1** Konceptuellt och teoretiskt ramverk.



### 3 Metod

Nedan redogör vi för tillvägagångssättet för att samla in underlag till denna rapport och hur vi har analyserat materialet. Vi har använt ett kvantitativt tillvägagångssätt där vi har samlat in underlag (data) genom enkäter. Eftersom syftet med studien var att utveckla kunskaper om vad som utmärker ändamålsenlig styrning av privata utförare och särskilt hur offentliga organisationer styr sina privata utförare, har vi valt att samla in data från äldreboenden och enklare teknisk verksamhet som till exempel parkskötsel, lokalvårdstjänster, transporttjänster och vinterväghållning. Dessa kontexter valdes för att fånga både enklare och mer komplicerade typer av upphandlingar och verksamheter.

#### 3.1 Population

Ursprungligen hade vi som ambition att bygga den empiriska studien på så kallade dyadsvar, det vill säga att vi ställde samma eller liknande frågor till både huvudman och privat utförare. Tyvärr visade det sig tämligen omgående inte vara praktiskt möjligt. Det stora problemet var att hitta rätt (en kvalificerad och villig) respondent för huvudmannen (kommunerna). Efter ett inledande försök stod det klart att det inte skulle vara en framkomlig väg. Risken var stor för betydande bortfall och att oinformerade personer skulle svara på enkäten. Istället valde vi att göra omfattande utskick till privata utförare. Att undersöka en av parterna i styrrelationen är den metod som tillämpas i den absoluta majoriteten av liknande studier kring både privata och offentliga organisationers styrning av (under)leverantörer. För att öka validiteten i mätningarna av styrsystemet valde vi att fråga utförarna och inte huvudmännen. Vår bedömning var att huvudmännen skulle vara något mer benägna att lämna vinklade svar. Utifrån hur den allmänna debatten kring utkontraktering i den offentliga sektorn har utvecklats finns det anledning att tro att de vill framstå som att de bedriver ambitiös styrning av sina privata utförare. Möjligtvis är också risken större för att svaren avspeglar hur det är tänkt att styrningen skall se ut (design) snarare än hur den tillämpas rent praktiskt.

Eftersom det inte finns något enhetligt register eller liknande för att definiera populationen fick vi arbeta med flera metoder för att samla adressuppgifter till privata utförare. Vi valde att inrikta oss på kommunala äldreboenden och enklare teknisk verksamhet såsom parkskötsel, lokalvårdstjänster,



transporttjänster och vinterväghållning. Valet grundar sig på att verksamheternas art är väldigt olika och att vi ville fånga ett brett register av kommunal verksamhet. Att vi valde äldreomsorg inom mjuk kommunal verksamhet grundar sig i att vi har lång erfarenhet av att studera omsorgsverksamhet (speciellt äldreomsorg) sedan tidigare (Johansson 2008; Johansson & Siverbo 2011).

Adresser till de tekniska utförarna samlades in genom att kontakta upphandlingsenheten eller likande (via epost) och be om kontaktuppgifter till upphandlade (LOU) utförare inom de specificerade områdena. Vi arbetade samtidigt med att gå in i olika upphandlingsdatabaser och hämta kontaktuppgifter därifrån. Totalt renderade detta i att vi samlade in kontaktuppgifter till 409 utförare.

Enligt Äldreguiden år 2012 har 118 av Sveriges 290 kommuner upphandlat minst ett äldreboende. Sammantaget fanns vid tidpunkten 395 upphandlade äldreboenden. Några av boendena hade samma föreståndare. Vi bedömde att dessa föreståndare endast skulle vara beredda att besvara en enkät. Följden blev att vi skickade enkäter till föreståndarna för 350 upphandlade boenden.

Sammantaget skickade vi ut 759 enkäter till privata utförare. Vi skickade tre påminnelser. Den sammanlagda svarsfrekvensen rensad från okontaktbara respondenter, oanvändbara svar (enkäten hade öppnats men endast en eller två frågor besvarats) och 20 äldreboenden som var upphandlade via LOV och inte LOU var 30,5 procent. Svarsfrekvensen överstiger vad som brukar rapporteras vid studier av privata utförare i offentlig sektor (Girth et al. 2012) och i studier av privata företags styrning av leverantörer (Dekker et al. 2013). I tabell 1 nedan specificeras svarsfrekvensen ytterligare liksom spridningen på de olika tekniska verksamheterna.

**Tabell 1** Svarsfrekvenser och specifikation över tekniska verksamheter.

	Antal utskick (A)	Icke kontaktbara (B)	Antal öppnade enkäter (C)	Antal oanvändbara (D)	Ej upphandlade (LOV)	Antal användbara enkäter (F)	Effektiv svarsfrekvens <sup>a</sup>
Äldreboenden	350	21	160	32	20	118	38.32%
Tekniska utförare	409	69	113	23	0	90	26.5%
Total	759	90	273	55	20	198	30.5%

<sup>a</sup> F/(A-B-E)

**Tabell 2** Specifikation över tekniska verksamheter.

Typ av teknisk utförare	Transporter	Vinterväghållning	Park	Lokalvård	Annan
Andel%	6,8	41,6	14,6	30,3	6,7

Även om vi jämfört med studier från andra länder har lyckats att få en bra svarsfrekvens hade vi givetvis önskat få in fler svar. Vi valde att kontakta en handfull icke-responder per telefon för att få information om varför de inte medverkat. De vanligaste orsakerna var att de inte hade tid och att de redan hade svarat på ett antal andra enkäter (enkättrötthet) samt att de precis hade börjat eller slutat på den aktuella positionen och därför inte ansåg sig kunna eller vilja bidra med svar.

En internbortfallsanalys (Little's MCAR test) visar att internbortfallen inte är helt slumpmässigt arrangerade ( $p=0,001$ ). Internbortfallet ligger på max 15 procent per variabel. Att bara använda kompletta datamatriser i analyserna skulle kunna innebära skeva tolkningar och för att inte tappa förklaringskraft valde vi att imputera (ersätta) internbortfallen. Eftersom bortfallen inte sker slumpmässigt (men vi antar MAR) valde vi en modell-baserad imputationsteknik kallad Expectation-Maximization (EM) (Hair et al. 2010).

Avslutningsvis i enkäten gavs de svarande möjlighet att med egna ord lämna ytterligare kommentarer till kommunens styrning av dem som privata utförare. 48 av de svarande använde möjligheten. Endast två föreståndare för icke vinstdrivande äldreboenden valde att lämna kommentarer. Kommentarererna kretsade kring ett antal olika teman. Inom äldreomsorgen handlade det om vad som skapar en bra relation, hur styrningen går till i praktiken, att det behövs mer uppföljning, att kommunen har för stor eller för liten distans till sin utförare och att kommunen borde styra (kontrollera) sina egna äldreboenden lika omsorgsfullt som de privata. Inom den tekniska verksamheten var vanliga teman kommunikation, kompetens i upphandlingen, kvalitet och uppföljning. Detta kvalitativa datamaterial presenteras efter redovisningen av det kvantitativa materialet i syfte att ge belysande exempel men även andra perspektiv.

Som ett ytterligare intressant sätt att närma sig frågan om vad som utmärker styrning av privata utförare valde vi att också skicka en enkät till 545 kommunala äldreboenden. På så sätt fick vi möjlighet att jämföra styrning av privata utförare med styrning av egenregiboenden inom äldreomsorg. Enkäterna skickades till föreståndarna för boendena. Av de 545 föreståndarna var 74 inte kontaktbara. 34 av enkäterna var öppnade men endast en till två frågor var ifyllda, varför de betraktades som oanvändbara. Totalt kom 136 användbara enkäter att föreligga (29% svarsfrekvens). Internbortfallet ligger på max 8 procent och eftersom denna undersökning mest utgör en jämförelsepunkt använder vi oss endast av komplett ifyllda enkäter (list-wise).

## 3.2 Mått (variabler)

Den kompletta företeckningen över använda enkätfrågor finns i bilaga 1.

### 3.2.1 Styr situationen

Som ett mått på *verksamhetens mätbarhet* använder vi tre indikatorer (frågor) utformade av Dekker och Van den Abbeele (2010). Ett exempel på fråga är: Det är svårt att jämföra kostnad i relation till kvalitet.

Förekomsten av *transaktions-specifika tillgångar* grundar sig på två indikatorer utvecklade av Selnes and Sallis (2003). Ett exempel på fråga är: Vi har gjort betydande investeringar som är direkt relaterade till den verksamhet som bedrivs.

*Transaktionens omfattning* mäts på två sätt för de olika grupperna. För äldreomsorgen mäts det via Äldreguiden där vi multiplicerar den genomsnittliga platskostnaden i kommunen med antal platser i boendet. För de tekniska verksamheterna bad vi respondenterna ange kontraktsstorlek i inom intervall. För att sammanfoga de två mätningarna satte vi mittpunkten i intervallet omfattning för de tekniska verksamheterna. Variabeln är uttryckt som miljoner kronor.

Huruvida det råder mer eller mindre *målkonflikt* hos den privata utföraren fångas genom att klassificera utförarna som vinstdrivande eller inte (föreningar, kooperativ, etc.). Variabeln är dikotom (0=ej vinstdrivande; 1= vinstdrivande).

*Verksamhetens osäkerhet* fångas genom de två verksamhetstyperna. Vi menar att det är väsentlig skillnad på att planera och följa upp de typer av tekniska, eller hårda, verksamheter som ingår i undersökningen och mjuk verksamhet som äldreomsorg och att det fångar skillnader i en mer påtaglig allmän osäkerhet. Variabeln är dikotom (0= hård; 1=mjuk).

*Konkurrenssituationen* mäts med två indikatorer (Johansson & Siverbo 2011). Ett exempel på fråga är: På det hela taget är det hög konkurrens om uppdragen.

Det upplevda *beroendeförhållandet* till huvudmannen mäts med två indikatorer tidigare använda av Dekker (2008). Ett exempel på fråga är: På det hela taget är det besvärligt för oss som utförare att hitta en ny uppdragsgivare för den typ av verksamhet (personal och inventarier) som bedrivs när kontraktet går ut.

Hur output-input-beroendet, eller *interdependensen*, mellan huvudman och utförare ser ut mäts med två indikatorer. Ett exempel på fråga är: Är ni som utförare beroende av hur andra enheter inom kommunen presterar för att kunna bedriva god och effektiv verksamhet?

*Komplexiteten* i verksamheten fångar komplexitet i operationellt beslutsfattande och riktar in sig på hur många olika personer/funktioner som är inblandade i beslut och genomförande (Selles & Sallis 2003). Variabeln består av två indikatorer. Ett exempel på fråga är: Det finns många olika enheter/funktioner från både kommun och utförare involverade i själva utförandet/driften av verksamheten.

Verksamhetens *intressetryck* fångas med hjälp av indikatorer på hur tydligt intresse fyra intressenter (allmänheten, media, fack, politiker) upplevs ha på den specifika verksamheten (Speklé & Verbeeten 2009).

### **3.2.2 Styrningen**

Vårt mått på *resultatstyrning* grundar sig på fyra indikatorer framtagna av Dekker och Van der Abbeele (2010) och Jaworski and MacInnis (1989) som försöker fånga förekomsten av prestationsmått och uppföljningen av dem. Ett exempel på fråga är: Kommunen mäter och följer upp er måluppfyllelse.

Också måttet på *regelstyrning* bygger på referenserna ovan. Med sex indikatorer försöker de fånga förekomsten av regler och rutiner för utföraren och hur kommunen följer upp efterlevnaden av dem. Ett exempel på fråga är: Vi följs upp baserat på hur vi följer överenskomna regler och rutiner (ex. procedurer, anvisningar och arbetsinstruktioner).

Ett annat vanligt sätt att tillämpa regelstyrning på i bemärkelsen direkt övervakning av beteende är att utföra *tillsynsbesök*. Vi ställde två frågor om i vilken grad kommunerna utfärdar anmälda och oanmälda tillsynsbesök hos den privata utföraren.

Förekomsten av *social styrning* fångas med fem indikatorer som fångar i vilken utsträckning kommunen låter de privata utförarna få utbildning och vara med på möten (Chatman 1991) och i vilken utsträckning kommunen påverkar utförarna med visioner och värderingar (Simons 1995).

*Styrningens intensitet* mäts genom att skapa ett index med de fyra styrmåtten som indikatorer.

Därutöver försökte vi i enkäten att även samla in data om kontraktslängd och förekomst av optioner. För dessa båda variabler var emellertid internbortfallet stort, cirka 25 procent. Därför kommer dessa data endast att användas för ad hoc-analyser.

### 3.3 Resultat av styrningen

*Måluppfyllelse* mäts med en fråga där utföraren själv får bedöma hur den på det hela taget når de målsättningar som kommunen sätter upp.

*Tjänstekvalitet* mäts med två indikatorer hämtade från Fernandez (2007) där vi bad respondenten hos utföraren att jämföra sig med likande verksamhet som den känner till. Indikatorerna handlade om kund/brukarnöjdhet och kvalitet.

Måttet på *följsamhet* bygger också på Fernandez (2007) och indikatorerna handlade om lyhördhet inför kommunens krav, hålla tider som planerat och kontinuitet i verksamheten.

Vilket *förtroende* utföraren hyser till kommunen fångas med fem indikatorer utvecklade av Selnes and Sallis (2003). Ett exempel på fråga är: Det finns en allmän uppfattning i min organisation att kommunen är pålitlig.

*Informationsutbyte* mellan utförare och kommun mäts med sju indikatorer framtagna av Selnes och Salis (2003). Ett exempel på fråga är: vi utbyter information om förändringar i brukarnas preferenser och beteende.

## 4 Resultat

I detta kapitel presenteras resultatet av de statistiska analyserna. Kapitlet inleds med deskriptiv statistik över de variabler som undersökts. Därefter redovisas förklaringar till styrningens intensitet och fokus. Kapitlet fortsätter med ett avsnitt där resultatet av styrsystemets effekter redovisas. I det näst sista avsnittet visas utförarnas kommentarer till huvudmännens styrning. Kapitlet avslutas med en sammanfattning.

### 4.1 Deskriptiv statistik

I tabell 3 ges deskriptiv data för samtliga variabler i form av min- och maxvärden, medelvärde, standardavvikelse och Chronbachs alpha. Det senare mäter ”reliabiliteten” i hur väl indikatorerna hänger ihop för de indexvariabler vi har. I alla fall utom för index-variabeln *Beroendeförhållande* är de tillfredsställande ( $\geq 0,7$ ). Eftersom Chronbachs alpha är känsligt för antalet indikatorer och missgynnar index med få indikatorer (Cortina 1993) undersökte vi också kompositreliabiliteten (CR) för måttet på beroendeförhållanden. Eftersom det uppgår till cirka 0,9 har även detta mått tillfredsställande reliabilitet. I övrigt gäller att den imputering som har genomförts kan orsaka värden över eller under den ursprungliga skalan och det medför att alla variabler i tabellen inte har ett min om 1 och ett max om 7.

**Tabell 3** Deskriptiv statistik för privata utförare.

	Min	Max	Medel	Std. Av.	Alpha
Mätbarhet	1,00	7,00	3,07	1,50	0,790
Tillgångs specificitet	1,00	7,00	4,59	1,65	0,694
Trans. omf.	-4,43	71,40	16,50	15,45	-
(Ej imputerad)	0,30	71,40	16,49	16,00	-
Målkonflikt (vinst =1)	0,00	1,00	0,93	0,26	-
Verk. osäkerhet (äldre =1)	0,00	1,00	0,55	0,50	-
Konkurrens	0,82	7,97	5,23	1,60	0,856
Beroende	1,00	7,00	4,38	1,66	0,560
Interdependens	0,79	7,00	3,05	1,64	0,769
Komplexitet	1,00	7,00	4,33	1,83	0,870
Intressenttryck	1,00	7,00	4,81	1,41	0,796
Resultatstyrning	1,00	7,17	5,04	1,88	0,943
Regelstyrning	1,00	7,00	4,60	1,73	0,932
Tillsyn	1,00	7,61	4,84	2,09	0,782
Social styrning	1,00	7,00	4,11	1,78	0,886
Styrintensitet	1,00	7,00	4,64	1,58	0,862
Måluppfyllelse	3,00	7,54	6,16	0,78	-
Tjänstekvalitet	1,00	7,23	5,99	0,95	0,848
Följsamhet	1,33	7,32	6,15	0,98	0,887
Förtroende	1,00	7,00	5,18	1,47	0,930
Informations utbyte	1,00	7,00	4,86	1,41	0,925

I tabell 4 presenteras en korrelationsmatris med alla variabler. Förutom påtagliga korrelationer mellan styrformerna är korrelationerna så låga att det är liten risk för multikollinariitet bland de oberoende variablerna och att konvergensvaliditeten mellan indexvariablerna säkerställs. Tabellen visar exempelvis att det är viss skillnad i kontext mellan mjuk och hård verksamhet (verksamhetens osäkerhet). Privata utförare för äldreboenden är i medeltal mer utsatta för intressenttryck, mer beroende av sin huvudman, ansvariga för en verksamhet av större omfattning och har en lägre interdependens mellan huvudman och privat utförare.



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Mätbarhet	1																	
Tillg.spec	0,104	1																
Trans.omf	-0,116	0,091	1															
Målkongruens	-0,112	-0,075	-,163*	1														
Verk.osäkerhet	-0,093	0,078	0,722**	-0,252**	1													
Konkurrens	0,025	0,220**	-0,055	-0,024	-0,081	1												
Beroende	0,301**	0,282**	0,039	-0,065	0,165*	0,092	1											
Interdependens	0,319**	0,253**	-0,228**	0,066	-0,261**	0,107	0,232**	1										
Komplexitet	0,139	0,449**	-0,09	0,074	-0,126	0,174*	0,045	0,269**	1									
Intressenttryck	0,008	0,363**	0,344**	-0,022	0,334**	0,047	0,186**	0,216**	0,183**	1								
Resultatstyrning	-0,016	0,298**	0,262**	-0,055	0,373**	0,217**	0,227**	0,047	0,059	0,401**	1							
Regelstyrning	-0,029	0,400**	0,248**	0,059	0,262**	0,249**	0,180*	0,135	0,257**	0,407**	0,686**	1						
Tillsyn	0,063	0,361**	0,342**	-0,061	0,406**	0,196**	0,232**	0,096	0,168*	0,433**	0,695**	,686**	1					
Social styrning	-0,01	0,282**	0,267**	-0,023	0,347**	0,109	0,138	-0,054	0,107	0,276**	0,523**	,599**	,495**	1				
Målkongruens	-0,132	0,240**	0,113	-0,09	0,096	0,147*	0,04	-0,065	0,112	0,084	0,300**	,250**	,216**	,244**	1			
Kvalitet	-0,157*	0,274**	0,248**	-0,041	0,279**	0,053	0,192**	-0,04	0,182*	0,262**	0,292**	,301**	,260**	,227**	,537**	1		
Följsamhet	-0,138	0,329**	0,303**	-0,079	0,318**	0,085	0,187**	0,018	0,179*	0,382**	0,401**	,364**	,365**	,340**	,510**	,834**	1	
Förtroende	-0,111	0,122	0,115	-0,034	0,129	0,159*	-0,026	0,077	0,012	0,289**	0,597**	,562**	,448**	,396**	,348**	,272**	,408**	1
Info.utbyte	-0,052	0,371**	0,067	0,019	0,086	0,04	0,102	0,176*	0,167*	0,396**	0,511**	,593**	,426**	,510**	,251**	,256**	,373**	,667**

\* Korrelationen är signifikant på 5%-nivån (tvåsidigt), \*\* Korrelationen är signifikant på 1%-nivån (tvåsidigt)

**Tabell 4** Korrelationstabell.

## 4.2 Olika sätt att styra

För att ta reda på om det inom gruppen av undersökta enheter finns distinkt åtskilda sätt att styra sina privata utförare genomfördes en klusteranalys (tvåstegs klusteranalys i SPSS). I analysen inkluderades styrvariablerna resultatstyrning, regelstyrning, tillsyn och social styrning. Resultatet framgår av tabell 5.

**Tabell 5** Styrningskluster

	Resultatstyrning	Regelstyrning	Tillsyn	Social styrning
<b>Kluster 1</b> Ambitiösa styrare (n=79)	6,25	5,92	6,25	5,90
<b>Kluster 2</b> Medelambitiösa styrare (n=77)	5,28	4,50	5,11	3,10
<b>Kluster 3</b> Icke-ambitiösa styrare (n=42)	2,34	2,29	1,7	2,6

Klusteranalysen visar att det finns tre distinkt åtskilda sätt att styra på. I kluster 1 återfinns de ambitiösa styrarna, det vill säga de som styr sina privata utförare mest. Kluster 3 är de icke-ambitiösa styrarna som utgör en motpol till kluster 1. Däremellan befinner sig kluster 2 där styrambitionerna är mer moderata. Resultatet av klusteranalysen visar att styrning av privata utförare verkar kunna fångas i en dimension. Antingen styr man mer eller mindre med alla de styrverktyg som är tillgängliga. Det förefaller inte finnas olika ”styrpaket” där olika kluster av huvudmän styr lika intensivt men med olika styrmekanismer.

## 4.3 Förklaringar till styrningens intensitet och fokus

Av tabell 3 framgår det att de privata utförarna i medeltal utsätts för en betydande styrning i form resultatstyrning, regelstyrning, tillsyn och social

styrning. Resultatstyrningsvariabeln har högst medelvärde och det sammanslagna måttet på styrintensitet ligger på 4,64. Samtidigt framgår det av tabellen att det finns en tydlig variation i samtliga styrningsvariabler. I tabell 6 nedan visas resultatet av fem regressionsmodeller där förklaringar till variation i styrning söks. Tio variabler används för att fånga variation i den kontext i vilken styrningen sker.

Om fokus först läggs på modell 1 där den allmänna styrintensiteten förklaras är det fyra variabler som har påtaglig effekt (effektstorlek och signifikans). Graden av transaktionsspecifika tillgångar, konkurrens och intressenttryck påverkar styrintensiteten positivt, det vill säga högre värden på dem ger högre styrintensitet. Modell 1 förklarar nära 37 procent av variationen i styrintensitet. Riktningen för effekten av konkurrens är motsatt mot hypotesen om sambandet. Hårdare konkurrens på den lokala marknaden samvarierar med en mer intensiv styrning, vilket teori om sambandet inte menar. När det kommer till verksamhetens osäkerhet (mjuk eller hård verksamhet) ökar styrintensiteten påtagligt för verksamheter med större osäkerhet. De facto innebär det att de hårda verksamheterna styrs mindre intensivt, vilket ligger i linje med hypotesen om sambandet.

Effekterna som identifierats när det gäller den allmänna styrintensiteten gäller också i stort för de fyra separata typerna av styrning. Några undantag förekommer dock. Konkurrens på marknaden har en positiv påverkan på förekomsten av resultatstyrning, regelstyrning och tillsyn men inte på förekomsten av social styrning. Samma mönster återkommer för intressenttryck. Målkongruens (vinstdrivande eller icke-vinstdrivande verksamhet) har bara effekt på förekomsten av regelstyrning, men inte på de övriga styrformerna. Innebörden är att privata utförare med vinstsyfte följs upp mer intensivt vad gäller regel- och rutinföljsamhet än utförare av ideell karaktär.

Effekten av verksamhetens osäkerhet (hård eller mjuk verksamhet) på respektive styrform är genomgående positiv. Mjuk verksamhet styrs således genomgående mer än hård. Denna observation står i konflikt med det teoretiska antagandet när det gäller resultat- och regelstyrning, men är i linje med hypotesen om osäkerhetens effekt på social styrning. Förklaringskraften i modell 2-4 ligger på cirka 30 procent, medan variation i social styrning bara förklaras till 17 procent av de oberoende variablerna.

**Tabell 6** Regressionsmodeller av styrningens intensitet och fokus.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
	Styrintensitet	Resultatstyrning	Regelstyrning	Tillsyn	Social styrning
(Konstant)					
Mätbarhet	-0,005	-0,029	-0,063	0,045	0,019
Trans.spec	0,218***	0,155*	0,206**	0,172*	0,208*
Trans. omf.	0,014	-0,07	0,065	0,059	-0,01
Målkong.	0,089	0,045	0,128*	0,053	0,08
Verk. osäk.	0,348***	0,337***	0,197*	0,319***	0,310**
Konkurrens	0,189***	0,199**	0,190**	0,160**	0,086
Beroende	0,058	0,079	0,042	0,053	0,019
Interdep.	0,01	0,001	0,059	0,044	-0,085
Komplexitet	0,036	-0,059	0,108	0,045	0,03
Intressenttryck	0,226***	0,242***	0,198**	0,210**	0,107
<i>just</i> R <sup>2</sup>	0,367	0,27	0,295	0,323	0,169

\* Signifikant på 5%-nivån, \*\* signifikant på 1%-nivån, \*\*\*signifikant på 0,1%-nivån.

Som en intressant jämförelse visar vi även hur det ser ut för de privata respektive kommunal äldreboendena. De privata utförarna delas upp i vinstdrivande och icke vinstdrivande. I tabell 7 nedan ser vi att dessa tre olika typer av utförare styrs olika. Totalt för tre styrformer (tillsyn ingick inte i frågorna till de kommunala boendena) styrs de privata utförarna utan vinstintresse minst intensivt. Möjligen är det lite oväntat att de styrs mindre än de kommunala boendena men som förväntat styrs de mindre än de privata utförarna med vinstintresse. Sammantaget styrs de privata utförarna med vinstintresse lite intensivare än de kommunala äldreboendena men medelvärdeskillnaderna är inte påtagliga. Istället är det i mixen av styrformer som de intressanta skillnaderna återfinns. Framför allt är det förekomsten av regelstyrning som skiljer sig åt. De privata boendena med vinstintresse tycks övervakas och följas upp avseende regel- och rutinföljsamhet mer än kommunalt drivna äldreboenden. Resultatet visar att privata utförare inom äldreomsorg styrs mer formellt och byråkratiskt jämfört med egenregiboenden.

**Tabell 7** Intensitet i styrning hos privata (vinstdrivande och icke vinstdrivande) och kommunala äldreboenden.

	Privata vinstdrivande, n=94	Privata icke- vinstdrivande, n=14	Kommunala, n=131-133
<b>Resultatstyrning</b>	5,72	5,42	5,41
<b>Regelstyrning</b>	5,13	4,22	4,27
<b>Social styrning</b>	4,73	4,26	5,23
<b>Total intensitet</b>	5,19	4,63	4,97

Därutöver har vi kontrollerat om styrningens intensitet och fokus förändras om optioner är inkluderade i kontrakten. Som berörs i det teoretiska avsnittet kan införande av optioner medföra att mindre intensiv styrning behövs, eftersom de privata utförarna själva inser att de måste leverera en hög kvalitet för att huvudmännen ska välja att nyttja optionen och förlänga kontraktet. Eventuellt kan dock resultatstyrning vara ett nödvändigt komplement för att huvudmännen ska kunna bilda sig en uppfattning om verksamhetens kvalitet. En korrelationsanalys visar dock att det inte finns någon koppling mellan förekomsten av optioner och styrningens intensitet och fokus. I praktiken medför inte införande av optioner att styrningen förändras.

Vi har även undersökt om längden på kontrakten påverkar styrningen. Antagandet var att längre kontrakt gör relationen mindre marknadsmässig och därmed i behov av mer styrning eftersom det på kort sikt är svårt att byta utförare. En korrelationsanalys visar dock att kontraktslängd inte är relaterat till styrningens intensitet eller fokus.

#### 4.4 Styrsystemens effekter

Som diskuterades i det teoretiska avsnittet är forskningen och teoriläget något oklart vad avser styrsystemets effekter i så kallade interorganisatoriska relationer (utbyte mellan två organisationer). Dels beror det på att effekterna som har studerats är av vitt skilda slag men även på att teorier och empiriska resultat står i konfliktförhållande till varandra. Tidigare forskning har till exempel visat att styrning såväl bygger som raserar förtroende mellan parter i relationer (Vosselman & Van der Meer-Kooistra 2009; Johansson & Siverbo 2011). I annan forskning har det framkommit att styrning ger direkta och universella effekter medan det i andra framkommer att effekterna skiljer sig åt i olika kontexter (effekten av styrning modereras av kontext) (Anderson & Dekker

2005; Johansson & Siverbo 2011). Av dessa skäl är det naturligt att ha ett explorativt angreppssätt för att utvärdera vilka effekter styrningen ger. Vi börjar med att utvärdera de eventuella direkta effekter som styrningen har på måluppfyllelse, kvalitet, följsamhet, förtroende och informationsutbyte.

**Tabell 8** Direkta effekter av styrning på utfallsvariabler.

	Måluppfyllelse	Kvalitet	Följsamhet	Förtroende	Info.utbyte
	$\beta$	$\beta$	$\beta$	$\beta$	$\beta$
Resultatstyrning	0,233**	0,136	0,211**	0,422***	0,183**
Regelstyrning	0,047	0,156	0,065	0,302***	0,390***
Tillsyn	-0,033	0,037	0,105	-0,065	-0,077
Social styrning	0,110	0,044	0,139	0,027	0,218**
<i>just. R<sup>2</sup></i>	<i>0,083</i>	<i>0,088</i>	<i>0,177</i>	<i>0,390</i>	<i>0,391</i>

\* Signifikant på 5%-nivån, \*\* signifikant på 1%-nivån, \*\*\*signifikant på 0,1%-nivån.

I tabell 8 visas att intensiteten i resultatstyrning har direkta positiva effekter på alla utfallsvariabler utom kvalitet att intensiteten i regelstyrning påverkar förtroende och informationsutbyte positivt och att social styrning påverkar informationsutbyte positivt. Tillsyn har inte några påtaglig direkta effekter. Förtroende och informationsutbyte är de utfallsvariabler där styrningen förklarar mest variation (cirka 39 procent).

För att undersöka vilka effekter styrningen har i olika kontexter valde vi i ett andra skede att utgå från verksamhetstyp (teknisk respektive äldreomsorg). Denna variabel visade sig ha stor inverkan på intensiteten i styrningen se tabell 9. Indelningen fångar en första grov uppdelning där äldreomsorgskontexten är en mer osäker kontext och där det kan förväntas att styrningen inte enkelt kan reduceras till enbart följande av regler.

**Tabell 9** Styrningens effekter i utkontrakterad äldreomsorg och teknisk verksamhet.

	Måluppfyllelse	Kvalitet	Följsamhet	Förtroende	Info. utbyte
	$\beta$	$\beta$	$\beta$	$\beta$	$\beta$
<b>Teknisk (n=90)</b>					
Resultatstyrning	0,033 <sup>a</sup>	0,174	0,207	0,299**	0,152
Regelstyrning	0,442** <sup>a</sup>	0,434** <sup>a</sup>	0,263	0,627*** <sup>a</sup>	0,468**
Tillsyn	-0,248	-0,282	-0,14	-0,139	-0,034
Social styrning	0,048	0,029	0,072	-0,03	0,210*
<i>just. R<sup>2</sup></i>	<i>0,075</i>	<i>0,124</i>	<i>0,107</i>	<i>0,531</i>	<i>0,495</i>
<b>Äldreomsorg (n=108)</b>					
Resultatstyrning	0,350** <sup>a</sup>	-0,045	0,135	0,479***	0,226*
Regelstyrning	-0,14 <sup>a</sup>	0,057 <sup>a</sup>	0,01	0,097 <sup>a</sup>	0,278*
Tillsyn	0,075	0,155	0,203	-0,029	-0,055
Social styrning	0,125	-0,052	0,142	0,08	0,256*
<i>just. R<sup>2</sup></i>	<i>0,117</i>	<i>-0,014</i>	<i>0,12</i>	<i>0,294</i>	<i>0,327</i>

\* Signifikant på 5%-nivån, \*\* signifikant på 1%-nivån, \*\*\*signifikant på 0,1%-nivån.

a = statistiskt signifikant skillnad mellan grupperna (5%-nivån).

Av tabell 9 framgår att det inom teknisk verksamhet överlag är regelstyrning som har den största betydelsen för utfallsvariablerna medan det för äldreomsorgens vidkommande är resultatstyrning. På grund av att vi skapat två grupper sjunker den statistiska detektionsförmågan (power). Om man bortser från signifikansnivåerna är tendensen också tydlig att tillsyn fungerar bättre som styrverktyg inom äldreomsorg än teknisk verksamhet. I teknisk verksamhet driver det snarare negativa utfall. Social styrning har på det hela taget större betydelse inom äldreomsorg än teknisk verksamhet, men skillnaderna är inte särskilt stora.

I de fall då skillnaden i standardiserad beta-term är signifikant skild mellan de två grupperna ( $p < 0,05$ ) (Cohen & Cohen 1983) indikeras det med ett <sup>a</sup> efter signifikansnivån. På grund av regelstyrningens starka effekter på förtroende och informationsutbyte inom de tekniska verksamheterna är den förklarade variansen av styrvariablerna betydligt högre än inom äldreomsorgen.

Vi valde även att studera om styrningens effekter skiljer sig åt vad avser andra kontextuella faktorer genom att använda klusteranalys. Vi använde klusterverktyget (tvåstegs klusteranalys i SPSS) för att finna distinkt åtskilda

styrningskontexter, där förväntan är att styrningen skiljer sig åt på ett sätt som är begripligt utifrån den teoretiska förståelsen, vilken är beskriven i det teoretiska avsnittet. Klusteranalysen visar att det finns två distinkt åtskilda kontexter, se tabell 10, där den ena ger uttryck för en *enkel* kontext, det vill säga där styrningen inte behöver vara alltför intensiv, och den andra en *utmanande* kontext, där mer intensiv styrning kan förväntas.

Kluster ett (1) är den enklare i och med att den har mindre transaktionsspecifika tillgångar och mindre intressenttryck. Därtill har det mindre konkurrens, vilket som diskuterades ovan förefaller kunna kräva mindre styrning (även om det inte var vår ursprungliga teoretiska förväntan). Kluster två (2) är mer utmanande, vilket framgår av de redovisade värdena i tabellen. Skillnaderna i klustrens medeltal är påtagliga.

**Tabell 10** Två typer av styrkontexter (medelvärden).

Kluster	Kontext	Intressenttryck	Trans.spec	Konkurrens
1 (n=89)	”Enkel”	4,00	3,19	4,57
2 (n=109)	”Utmanande”	5,47	5,74	5,77

För att relatera till uppdelningen i tabell 9 så består kluster ett (1) till 46 procent av äldreboenden och kluster två (2) till 61 procent vilket visar på att denna indelning är tydligt åtskild från den tidigare (som baserades på verksamhetens art).



**Tabell 11** Styrningens effekter i två typer av kontexter.

	Måluppfyllelse $\beta$	Kvalitet $\beta$	Följsamhet $\beta$	Förtroende $\beta$	Info. Utbyte $\beta$
<b>Kluster 1 - Enkel</b>					
Resultatstyrning	0,21	0,05	0,142	0,438***	0,219
Regelstyrning	0,166	0,056	-0,003	0,135	0,178 <sup>a</sup>
Tillsyn	-0,137	0,108	0,17	0,164	0,031
Social styrning	0,021	-0,032	0,091	0,107	0,322**
<i>just. R</i>	<i>0,068</i>	<i>-0,015</i>	<i>0,081</i>	<i>0,54</i>	<i>0,395</i>
<b>Kluster 2 - Utmanande</b>					
Resultatstyrning	0,230*	0,244*	0,261*	0,309**	0,072
Regelstyrning	-0,057	0,162	0,061	0,384***	0,503*** <sup>a</sup>
Tillsyn	0,016	-0,062	-0,011	-0,188	-0,195*
Social styrning	0,198	0,144	0,194	-0,075	0,086
<i>just. R<sup>2</sup></i>	<i>0,027</i>	<i>0,13</i>	<i>0,127</i>	<i>0,217</i>	<i>0,247</i>

\* Signifikant på 5%-nivån, \*\* signifikant på 1%-nivån, \*\*\*signifikant på 0,1%-nivån.

a = statistiskt signifikant skillnad mellan grupperna (5%-nivån).

Teoretiskt finns det anledning att förvänta sig att en utmanande kontext kräver mer styrning för att utfallet ska bli gynnsamt för huvudmannen. På det hela taget bekräftas denna förväntan i tabell 11. Det framgår att det i utmanande kontexter förutsätts resultatstyrning för måluppfyllelse, kvalitet och följsamhet. Vidare är regelstyrning i denna styrsituation kraftigt positivt relaterat till informationsutbyte. Förtroende förefaller i utmanande kontexter byggas av både resultatstyrning och regelstyrning men i enkla kontexter enbart av resultatstyrning. På det hela taget tycks tillsyn och social styrning inte vara särskilt betydelsefull varken i enkla eller utmanande kontexter, vilket förstärker det intryck som ges i tabell 8. Undantagen är att social styrning i enkla kontexter driver informationsutbyte och att tillsyn reducerar informationsutbyte i utmanande kontexter.

Det finns också anledning att anta att enkla styrsituationer medför att huvudmannen nyttjar möjligheten att agera mer marknadsorienterat, exempelvis genom att bedriva upphandlingar ofta för att pressa priser. Det visar sig dock att kontraktens löptid i genomsnitt är signifikant längre i enkla styrsituationer än i utmanande (Enkel=4,5 år; Utmanande= 3,8 år;  $p=0,021$ ).

I sammanhanget är det viktigt att understryka att den förklarade variansen för flera beroende variabler är låg vilket innebär att modellerna som helhet inte förklarar särskilt mycket av variationen i utfallsvariablerna. Det gäller dock inte förtroende och informationsutbyte, särskilt i den enkla kontexten.

#### 4.5 Utförarnas kommentarer till huvudmännens styrning

I enkäten som skickades ut fanns en sektion där respondenterna hade möjlighet att lämna kommentarer eller så kallade öppna svar. Tanken med öppna svar är att respondenterna skall ha möjlighet att skriva om det är något som de anser att vi som utformare av undersökningen har glömt eller om de på andra sätt än att svara på de givna frågorna vill kommentera hur de uppfattade kommunens styrning av dem som underleverantörer. I denna sektion redogörs för de kommentarer som respondenterna lämnade i enkäten. Kommentarererna har kategoriserats och presenteras nedan.

Den första kategorin handlar om hur respondenterna uppfattar kommunens styrning. Uppfattningen skilde sig åt beroende på om de svarande var utförare inom äldreomsorg eller teknisk verksamhet. En tänkbar förklaring kan givetvis vara att styrningen faktiskt skiljer sig åt mellan dessa båda verksamhetstyper. En annan förklaring är att respondenterna för de tekniska verksamheterna generellt sett är mer involverade i själva upphandlingsförfarandet och därför lämnar fler kommentarer om det. Skillnaderna ska emellertid inte överdrivas. Särskilt vikten av kommunikation med huvudmannen betonades av både företrädare för äldreomsorg och teknisk verksamhet.

Bland föreståndarna för privata äldreboenden lyfte de som var nöjda med samarbetet fram olika förklaringar till deras tillfredsställelse. En var att huvudmannen i grunden var positivt inställd till privata utförare. *”Vi kan se att kommuner med politisk vilja att ha en viss procent privata aktörer är mer välvilligt inställda till att det blir ett gott samarbete.”* Ett tillägg var att det också kan ha att göra med vilken erfarenhet en kommun har av att kontraktera ut äldreomsorg. Huvudmän som är ovana vid att lägga ut verksamhet kan i början vara avvaktande och lite misstänksamma. De kan också helt enkelt vara osäkra på om det är tillåtet att samarbeta och att vara vänlig och tillmötesgående eller om de är tvungna att vara affärsmässiga. En annan av de svarande poängterade att det var en fördel för samarbetet att de var integrerade i kommunens verksamhetssystem avseende ”teknik och tillsyn” och att det rådde öppenhet kring information. Ytterligare ett par föreståndare poängterade att öppenhet

mellan parterna är viktigt. I ett konkret exempel på fungerande styrning poängteras att kommunens styrning ("granskning och uppföljning") sker i dialog och med ömsesidig respekt vilket enligt respondenten utvecklar verksamheten och säkerställer kvalitet.

Samtidigt var åsikterna olika om hur stor distansen bör vara mellan huvudman och privat utförare inom äldreomsorg. En förekommande uppfattning var att de privata utförarna bör integreras mer i den kommunala verksamheten. En föreståndare upplevde att de kontinuerligt lämnade ifrån sig information till kommunen men att information aldrig flödade i den andra riktningen. De skulle vilja ha fler inbjudningar till utbildningar och andra typer av samarbeten. Ett annat problem, enligt en annan av de svarande, är att de som extern part inte får tillräcklig med information om kommunens planer och mål. Anledningen i det fallet var att kommunen avsiktligt vill låta utföraren sköta sig själv för att i efterhand kunna utvärdera skillnaderna mellan sin egen verksamhet och utförarens.

En rakt motsatt uppfattning var att de privata utförarna inte tillåts ha så stor distans till kommunen som de själva skulle vilja ha. Kommunen är alltför snar att intervensera i eller på andra sätt påverka utförarnas verksamhet. Det kan handla om att kommunen tar på sig rollen att ställa utföraren till svars när brukare är missnöjda istället för att hänvisa brukarna direkt till utföraren. Det kan också handla om att kommunen tar sig friheten att styra "lite som de vill" samtidigt som utföraren måste följa nationella lagar och regler, vilket skapar en besvärlig situation för utföraren. En av de svarande menar att det kan vara svårt att få acceptans hos medarbetarna för kommunens rutiner när de upplevs som bristfälliga. Ett annat bekymmer som lyfts fram är att utföraren behandlas som en del av förvaltningen, exempelvis drabbas av att nya uppgifter tillkommer utan att bli ekonomiskt kompenserad, vilket inte är ovanligt för förvaltningar men mindre väntat inom kontraktsstyrd verksamhet. Vidare kan det också handla om att kommunen styr detaljer såsom bemanning vilket enligt ett par av de privata utförarna minskar deras flexibilitet och möjlighet att göra anpassningar, exempelvis beroende på de äldres vårdtyngd.

Flera av de svarande föreståndarna hävdade (vissa med emfas) att det är ett bekymmer att kommunerna inte behandlar sina privata utförare och sina egna äldreboenden lika. Det som lyfts fram av dessa personer är att det bör vara samma regler och förutsättningar. Vad de reagerar på är att det ställs andra och högre krav på privata boenden och att de granskas mer än de kommunala verksamheterna. Ett par av de svarande menar att både politiker och allmänhet

har större benägenhet att granska och lämna synpunkter på privat verksamhet och att det tolereras mer i kommunal verksamhet. En föreståndare skriver explicit: *"Det vore bra om de granskade sina egna verksamheter på samma sätt som de granskar de privata"*. Fler uttalanden av den sorten finns i materialet.

Avslutningsvis när det gäller förhållandet mellan kommunen som huvudman och privata utförare menar en av de svarande att organiseringen av dagens system inte är bra. *"Att tro att en kommun på ett smidigt och oberoende sätt kan vara beställare, konkurrent, kvalitetsgranskare samt samarbetspartner på en och samma gång är ett skämt; den grundläggande kompetensen för att vara något av dessa saknas nog i de flesta av landets kommuner."*

Som nämndes ovan menade de svarande personerna för den tekniska verksamheten på samma sätt som företrädarna för den privata äldreomsorgen att kommunikation mellan huvudman och utförare är centralt. Vad som betonas är vikten av öppen, rak och kontinuerlig kommunikation som fungerar vid både positiva och negativa händelser. En av de svarande som arbetade med snöröjning påtalade att det i dennes verksamhet var helt nödvändigt med fungerande kommunikation eftersom vädret ändrar sig fort och snabba beslut kan behövas.

De problem som kan uppstå vid brister i informationsöverföring, enligt en av de svarande, är att det uppstår felaktiga förväntningar och koordinationsproblem. Den svarande beskrev de problem som kan uppstå inom lokalvård. Effektiv lokalvård förutsätter att exempelvis skolans personal och elever är informerade om att de själva kan bidra till en bättre lokalvård genom att hålla städytor fria från kläder, skor och andra saker. Om sådan information inte kommer fram eller inte respekteras uppstår effektivitetsförluster. Två andra respondenter menade att sådana informationsproblem förstärks om kontaktpersonen på kommunen byts ut ofta eftersom det då inte blir kontinuitet i kommunikationen.

Ett särskilt område relaterat till kommunikation är uppföljning. Flera såg det som en brist att kommunen inte följde upp de arbeten som upphandlats eller att det saknades regelbundenhet i uppföljningen. En av de svarande såg det som direkt skadligt för effektiviteten att det inte ordnades återkommande uppföljningsmöten där kostnad och kvalitet diskuterades. De mest kritiska uttalandena från utförarna av teknisk verksamhet handlade dock egentligen inte om styrning i sig utan om upphandlingarnas kvalitet. Det fanns i och för sig exempel på respondenter som menade att deras beställare var synnerligen kunnig men oftare problematiseras beställarkompetensen, och i vårt material

finns även antydningar om korruption. Upphandlingarna uppfattas inte alltid som förutsägbara och det finns, enligt en av respondenterna, oklarheter i hur anbud värderas. En särskilt vanlig kritik är att kommunerna alltför ofta är inriktade på priset och inte väger in verksamhetens kvalitet eller andra långsiktiga aspekter.

Förutom att vara informativa och intressanta i sig ger de fria kommentarerna stöd för att vi i enkäterna fångat styrningen och vad som är viktigt i relationen mellan kommun och utförare. Det är uppenbart att utförarna påverkas av styrningen och att de har åsikter om den. Att de påverkas är en första förutsättning för att det skall vara meningsfullt att styra. De fria kommentarerna visar också att de utfallsvariabler vi tagit med är relevanta (valida) i detta sammanhang. Koordinering och kommunikation i en vid bemärkelse (följsamhet, informationsutbyte, förtroende) framhålls som särskilt viktigt i de fria svaren.

#### **4.6 Resultatsammanfattning**

Totalt sett styrs privata utförare med en kombination av olika styrkategorier. Den styrning som bedrivs med störst intensitet är resultatstyrning, följt av tillsyn och (övrig) regelstyrning. Social styrning bedrivs i genomsnitt med mindre intensitet. Resultaten visar att viss efterfrågan finns bland utförarna på mer uppföljning och kommunikation med huvudmännen.

Det som förklarar intensiteten i hur privata utförare styrs är förekomsten av transaktionsspecifika tillgångar, konkurrens och intressenttryck (ökar styrintensiteten) och verksamhetens osäkerhet (minskar intensiteten). Dessa variabler förklarar även variationen i resultatstyrning, regelstyrning och tillsyn. Regelstyrning förklaras därutöver av målkongruens (vinstintresse hos utföraren). Intensiteten i social styrning förklaras av transaktionsspecifika tillgångar och verksamhetens osäkerhet. I jämförelsen mellan privata vinstdrivande, privata icke-vinstdrivande och kommunala utförare inom äldreomsorgen visade sig de privata vinstdrivande vara hårdast styrda, särskilt med regelstyrning. De privata icke-vinstdrivande utförarna var mindre intensivt styrda än kommunens egna äldreboenden. De kommentarer som respondenterna lämnat stöder observationen att privata vinstdrivande utförare är hårdare styrda än kommunala.

Främst resultatstyrning har direkta effekter på de utfallsmått som används. Detta har positiv inverkan på måluppfyllelse, följsamhet, förtroende och

informationsutbyte. I teknisk verksamhet förefaller regelstyrning vara mest ändamålsenligt medan det för äldreomsorg är resultatstyrning. I utmanande styrkontexter behövs intensivare styrning (framförallt resultat- och regelstyrning) för att erhålla goda utfall medan styrning i enklare styrkontexter inte alls tycks vara lika viktigt. I de svarandes kommentarer till styrningen noteras att kommunikation (informationsutbyte) lyfts fram som en viktig förutsättning för ett bra samarbete mellan kommun och utförare.

## **5 Diskussion**

Det övergripande syftet med forskningsprojektet är att utveckla kunskaper om vad som utmärker ändamålsenlig styrning av privata utförare i olika situationer. I detta kapitel försöker vi svara på de forskningsfrågor som ställdes i inledningen av denna rapport. Först diskuteras kommunernas styrning av privata utförare generellt sett. Därefter analyseras förklaringarna till styrningens intensitet och fokus. Avslutningsvis diskuteras styrsituationens betydelse för styrningens resultat.

### **5.1 Styrning av privata utförare**

Det har i tidigare forskning framkommit att när tjänster utkontrakteras till privata underleverantörer är styrning centralt för att få ett välfungerande samarbete och samordning mellan beställare och utförare. Kommuner som anlitar privata utförare är inget undantag. Det är svårt att tänka sig att kommuner ska kunna anlita privata utförare utan att styra dem, även om det på förhand är svårt att veta hur de generellt sett gör. Som kan konstateras av resultatet från föreliggande studie sker styrning av privata utförare i första hand med formella styrmedel såsom resultatstyrning, tillsyn och regler. Det finns inga distinkta styrpaket där styrningen totalt sett är lika intensiv men bedrivs med olika styrningsfokus. Detta innebär att det inte finns ett kluster av huvudmän som baserar sin styrning på intensiv resultatstyrning medan det finns ett annat kluster som inriktar in sig på intensiv social styrning. Istället sker styrningen av privata utförare mer eller mindre intensivt och graden av intensitet förefaller vara densamma i samtliga ingående styrmekanismer.

### **5.2 Styrintensitet och styrfokus**

En fråga som är omdiskuterad är hur kommuner styr och bör styra privata utförare. I tidigare forskning finns ett kunskapsgap särskilt vad avser den svenska offentliga sektorn. När styrningen är kartlagd – vilket har rapporterats ovan – blir nästa fråga varför de styr som de gör. Är huvudmännen rationella så till vida att de vill hantera samarbetsrisker och samordningsutmaningar eller är de uppfyllda av att leva upp till omgivningens förväntningar och utformar styrningen för att blidka viktiga intressenter?

I enlighet med de teoretiska förväntningarna bekräftar studien att styrintensiteten efter utkontraktering ökar med förekomsten av

transaktionsspecifika tillgångar och intressenttryck (se tabell 6). Däremot kan det konstateras att det inte finns något stöd för att styrintensiteten generellt sett påverkas av omfattningen på utkontrakteringen, målkonflikter, beroende och samordningsbehov, mätt som komplexitet och interdependens. Konkurrens har en direkt effekt på styrintensiteten men i motsatt riktning mot vad som antogs i teoriavsnittet. När det gäller styrningens fokus bekräftar analyserna att verksamhetens osäkerhet (hög vid utkontraktering av äldreomsorg, låg vid teknisk verksamhet) medför mer intensiv social styrning men samtidigt medför det tvärtemot vår förväntan även mer formell styrning. Resultatet bekräftar också att intressenttryck leder till mer fokus på formell uppvisbar styrning än den mer informella sociala styrningen. Däremot återfinns inget empiriskt stöd för att låg mätbarhet är positivt relaterat till regelstyrning och social styrning och inte heller att det är negativt relaterat till resultatstyrning.

**Tabell 12** Samband mellan samarbetsrisker, samordningsbehov och intressenttryck och styrning.

Faktor	Styrningens intensitet	Resultatstyrning	Regelstyrning	Tillsyn	Social styrning
Mätbarhet	0	0	0	0	0
Trans. spec	+	+	+	+	+
Trans. omf.	0	0	0	0	0
Målkong.	0	0	+	0	0
Verk. osäk.	+	+	+	+	+
Konkurrens	+	+	+	+	0
Beroende	0	0	0	0	0
Interdep.	0	0	0	0	0
Komplexitet	0	0	0	0	0
Intressenttryck	+	+	+	+	0

+ = positivt samband; 0 = inget samband



Resultaten bekräftar att transaktionskostnadsteori och institutionell teori har en förklarande kraft i det empiriska sammanhang som fokuseras i den här rapporten. Transaktionsspecifika tillgångar skapar ett ömsesidigt beroende mellan parter som medför att de knyter sig tätare till varandra (Williamson 1985; Dekker 2004), vilket intensifierad styrning från huvudmännens sida är ett exempel på. Vi kan också bekräfta att tryck från viktiga intressenter ger konsekvenser för styrningen (Brown & Potoski 2003b; Lapsley & Wright 2004), både avseende styrningens intensitet och styrningens fokus. Det är intressant att intressenttryck totalt sett har den näst största förklaringskraften av alla variabler som inkluderas i undersökningen. Lite tillspetsat kan man säga att det tycks vara väl så viktigt att styra på ett sätt som gör viktiga intressenter nöjda som att gardera sig mot samarbetsrisker, och väsentligt viktigare än att se till att huvudmannens och den privata utförarens verksamheter är samordnade.

Ett särskilt intressant resultat i studien är att konkurrens har rakt motsatt effekt mot den förväntade. I tidigare forskning har det framkommit att konkurrens minskar behovet av styrning eftersom det är svårt för utförare att vara opportunistiska på fungerande marknader, emedan de då är lätta att byta ut (Walker & Weber 1984; Williamson 1985; Pisano 1990; Langfield-Smith & Smith 2003; Fernandez 2007; Girth et al. 2012). En konsekvens av det ovanstående är att i kommande forskning bör alternativa förklaringar undersökas och prövas för att på så sätt utveckla befintliga teorier. En tänkbar frågeställning som bör undersökas är om hög konkurrens leder till att privata utförare måste lämna anbud med små eller obefintliga ekonomiska marginaler, vilket ökar risken för att de inte ska kunna leverera utlovad kvalitet eller frestas att minska kvaliteten för att skapa vinst (Domberger & Jensen 1997). Om huvudmännen är medvetna om den risken skulle det kunna leda till att de intensifierar styrningen.

En annan observation är att styrningen (som den mäts i den här studien) är helt orelaterad till de behov av samordning som finns. Därför kan det därför finnas skäl att ifrågasätta om styrningen i inter-organisatoriska relationer har den förväntade betydelsen för samordning som blanda annat hävdas av (Gulati & Singh 1998; Brown & Potoski 2003b; Anderson & Dekker 2010; Dekker et al. 2013). Ett alternativt synsätt är att samordningsbehov och åtminstone vissa former av styrning *borde* vara relaterade till varandra och att det som noteras i studien visar på förbättringspotential i kommunernas styrning av privata utförare. Annorlunda uttryckt; det är svårt att i det här läget veta om det är teori eller praktik det är fel på.

Flera forskare hävdar att det inte går att förstå utkontraktering och styrning av privata utförare utan att kombinera rationella och institutionella förklaringar (Van der Meer-Koistra & Vosselman 2000; Brown & Potoski 2003b; Lapsley & Wright 2004; Cristofoli et al. 2010; Johansson & Siverbo 2011; Hartman 2011), vilket stöds av resultaten i denna studie. Det kan dock konstateras att flera av de teoretiska förutsägelseerna inte får stöd och några av de förväntade relationerna går i omvänd riktning. Även om man inte ska överbetona resultaten från en enskild studie ges här en indikation på att det behövs ytterligare forskning och fördjupade studier om vad som förklarar styrintensitet och styrfokus vid offentlig utkontraktering.

### **5.3 Styrning av privata vinstsyftande utförare**

Utifrån den pågående diskussionen och debatten om vinster i välfärden och säkerställande av god kvalitet i upphandlad verksamhet är en intressant observation att privata vinstsyftande utförare generellt sett styrs mer med regler än andra utförare. Minst lika intressant är att vinstsyftande utförare inom äldreomsorgen styrs mer än kommunala utförare och väsentligt mer än icke-vinstsyftande privata äldreboenden. Dessa observationer ger upphov till åtminstone fem reflektioner.

För det första att utfallet är väntat utifrån teorin att graden av samarbetsrisk påverkar styrningen. Att anlita privata utförare med vinstintresse innebär att graden av målkonflikt ökar och det är rimligt att det driver fram intensivare styrning.

För det andra innebär förekomsten av differentierad styrning att olika kategorier av utförare ges olika förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Ur ett contingency-teoretiskt perspektiv är det rimligt att huvudmännen anpassar styrningen efter omfattningen på samarbetsrisken. Men ur de privata vinstsyftande utförarnas perspektiv kan det synas orättvist att de styrs hårdare än andra.

För det tredje blir transaktionskostnaderna högre för att anlita vinstsyftande utförare än att bedriva verksamheten på annat sätt. All formell styrning har en kostnadssida men särskilt regelstyrning är kostsamt eftersom det kräver omfattande resurser att upprätta, uppdatera och kontrollera efterlevnad av regler, reglementen och rutiner (Merchant & Van der Stede 2012). Skillnaderna i regelstyrningens intensitet är därför särskilt värda att uppmärksamma. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att en analys av om huruvida privata

utförare med respektive utan vinstintresse eller egenproduktion är mest ekonomiskt också måste väga in transformationskostnaderna, det vill säga kostnaderna för den operativa driften. Att beräkna eller uppskatta transformationskostnadernas storlek ligger utanför ambitionen med den här studien men det är uppenbart att privata vinstsyftande utförare måste bedriva sin verksamhet med lägre transformationskostnader för att kompensera kostnaderna för styrningen. Tidigare forskning har visat att den totala och eventuella kostnadsbesparingen i drift vid upphandling snabbt kan ätas upp av transaktionskostnader (Hodge 2000). Till syvende och sist tenderar valet om intern eller extern drift att bli ideologiskt (kommuner är demokratiska och politiska organisationer), men det måste då också erkännas att valfrihet och konkurrens kostar mer pengar vad avser själva organiseringen och styrningen av verksamheten.

För det fjärde kan det konstateras finns det mycket lite i vår studie som pekar på att regelstyrning är särskilt ändamålsenligt för utkontrakterad äldreomsorg. Regelstyrning är positivt relaterat till informationsutbyte men verkar i övrigt inte driva eftersökta verksamheteffekter eller förbättra relationen mellan huvudman och utförare.

För det femte bekräftar resultaten det som flera tidigare forskare och experter lyft fram som en risk, att styrning av privata vinstsyftande utförare sker på ett sätt som medför att deras frihet att vara kreativa och innovativa kringkärs (Hartman 2011; SOU 2013:53). Kreativitet och innovationsbenägenhet gynnas sannolikt mer av resultatstyrning. Att privata vinstsyftande utförare styrs mer med regler än andra utförare innebär större svårigheter för dem att förverkliga nytänkande, vilket också lyfts fram i SOU 2013:53.

”Ett syfte med att lämna över verksamhet till privata utförare är ofta att utföraren ska kunna finna nya vägar att nå gällande mål för verksamheten. Om man vill uppmuntra sådant nytänkande bör kraven snarare formuleras i termer av vilka resultat som ska uppnås och hur det ska fungera för brukarna än i detaljerade beskrivningar av hur arbetet ska utföras.” (SOU 2013:53, s. 114)

Privata utförare utan vinstsyfte däremot – liksom kommunala utförare inom äldreomsorg – förefaller ha större handlingsutrymme. Styrningen av dessa utförare baseras mindre på regler och för de icke vinstsyftande utförarna är friheten större. Frågan – som dock inte kan besvaras i den här rapporten – är hur och om denna möjlighet används? Det är tänkbart att det inte räcker att utförare har utrymme till nyskapande utan att de också behöver drivkrafter för

att utrymmet ska komma till användning. Ytterligare en aspekt i sammanhanget är dock att regelstyrning rätt utformad inte alls blir begränsande utan möjliggörande (Alder & Borys 1996). Regelstyrning kan reducera viss typ av osäkerhet, vilket gör att regelföljande i vissa delar av verksamheten kan frigöra kreativitet och fokus i andra delar (Jaworski et al. 1993). Dessa nyanser i regelstyrningens utformning och effekter har inte ingått i denna undersökning, men i framtida forskning finns det skäl att utreda frågan om regelstyrning kan kombineras med frihetsgrader och nytänkande i verksamhet som är utkontrakterad. Analyserna av de öppna svaren i enkäterna indikerar att flera kommuner inte lyckats fullt ut med det idag.

#### **5.4 Styr situation, styrning, relationer och resultat**

Den tredje forskningsfrågan är hur olika sätt att styra i olika styrsituationer påverkar relationen mellan offentlig organisation och privat utförare och den utkontrakterade verksamhetens resultat. Forskningsfrågan är ställd med motivet att utveckla kunskaper om styrningens effekter vid utkontraktering av offentlig verksamhet. De utfallsvariabler som omfattas är som tidigare beskrivits måluppfyllelse, kvalitet, följsamhet, förtroende och informationsutbyte. Medan måluppfyllelse och kvalitet på sätt och vis kan karaktäriseras som eftersökta resultat är övriga utfallsvariabler mer relaterade till relationen som sådan och därigenom potentiella drivare av dessa resultat.

Teoretiskt råder det delade meningar om huruvida det är rimligt att förvänta direkta effekter av styrning på utfallsvariablerna. Medan det för vissa forskare är rimligt att tänka sig att vissa sätt att styra är universellt bättre än andra menar till exempel många contingency-forskare att det är anpassning av styrning till styrsituation som medför att eftersökta effekter förverkligas. Utifrån en funktionalistisk argumentation menar de att det i det långa loppet annars bara skulle finnas ett sätt att styra på (vilket praktiken inte visar på). Mot det kan hävdas att ineffektiv styrning inte selekteras bort i offentliga organisationer eftersom det saknas en marknadsmekanism (Johansson & Siverbo 2014). I det här delavsnittet anlägger vi båda perspektiven.

Till skillnad från Fernandez (2009) som inte finner något direkt samband mellan å ena sidan styrning och å andra sidan relation och resultat (mätt som följsamhet och brukarnöjdhet) ger den här studien ett annat utfall. Resultatstyrning kan ha betydelse för hur relationen utvecklas eftersom det påverkar följsamhet, förtroende och informationsutbyte. Vidare förefaller

resultatstyrning ha direkta positiva effekter på resultatet i form av måluppfyllelse. Eftersom äldreomsorg till betydande del ingår i undersökningen är utfallet måhända oväntat. Karaktären på äldreomsorg gör den svår att styra med resultat (Ouchi 1977). Samtidigt är kopplingen mellan resultatstyrning och måluppfyllelse rimlig eftersom resultatstyrning leder till en ökad fokus på de mål som formuleras, mäts och styrs emot även om de inte fullt ut fångar essensen i verksamheten. Risken finns dock att det som huvudmännen ägnat sig åt är pseudostyrning (Hofstede 1981), det vill säga att de styr utan att påverka verksamhetens egentliga kvalitet utan bara det som mäts. Farhågan stöds av observationen att det inte finns någon direkt koppling mellan resultatstyrning och tjänstekvalitet.

Denna reservation till trots pekar ändå utfallet på att resultatstyrning generellt verkar vara en ändamålsenlig styrform för utkontrakterad verksamhet. Nästa fråga är hur olika styrsituationer påverkar denna generella ändamålsenlighet, vilket är en fråga som inte har behandlats särskilt mycket i tidigare forskning (se dock Johansson och Siverbo, 2011). Av vår explorativa analys framgår att resultatstyrning är särskilt väl anpassat till utkontrakterad äldreomsorg medan regelstyrning är bättre anpassat till en kontext av teknisk verksamhet. Det är slående hur regelstyrning inom teknisk verksamhet bidrar till ett gott utfall både på relation och resultat. Att formell styrning fungerar väl för teknisk verksamhet är ingen överraskning, däremot är det intressant att konstatera att det är just regelstyrning och inte resultatstyrning som är effektivt. Det indikerar att traditionell byråkratisk styrning med regler i denna styrsituation har ett försteg framför sådan styrning som förespråkas av New Public Management-företrädare och som är mer inriktad på resultat.

När det gäller observationen att resultatstyrning är mer ändamålsenligt för äldreomsorgsverksamhet är det svårare att finna en övertygande förklaring. Kanske ges en viss vägledning i de svarandades skriftliga kommentarer där några problematiserade att förekomsten av för mycket regler försvårade möjligheterna till lokal anpassning. Ur kommentarerna kan också utläsas att de privata utförarna varken vill bli för hårt knutna till huvudmännen eller vara helt frikopplade från dem. Det är möjligt att resultatstyrning är en styrform som medger en "lagom" distans mellan huvudmän och utförare.

Om åtskillnad istället görs mellan enkla och komplexa styrsituationer noteras olika verkningsgrad av den formella styrningen (resultat- och regelstyrning). Formell styrning är ändamålsenlig i utmanande styrsituationer men ingen drivare av goda relationer eller effekter i enklare styrsituationer. Våra data från

utkontraktering bekräftar mycket lite av Van der Meer-Kooistra och Vosselmans (2000) teoretisering. Enkla styrsituationer hanteras inte med frekventa upphandlingar och resultatstyrning och komplexa styrsituationer kräver inte social styrning.

Social styrning verkar inte särskilt viktigt. Denna styrform förefaller dock generellt sett vara gynnsamt för informationsutbyte, vilket stämmer överens med vad Cäker (2008) noterade i sin fallstudie. Föreliggande studie visar dock att social styrning tycks vara ändamålsenlig främst i enkla styrsituationer (lågt intressenttryck, låg grad av transaktionsspecifika tillgångar, låg konkurrens) snarare än i komplexa. Mot bakgrund av tidigare teoretisering och forskningsresultat är även denna observation oväntad. När det gäller den sociala styrningens roll kan vi bara spekulera i eventuella saknade variabler som kan förklara detta. Med visst stöd i de öppna svaren är en sådan spekulering att det är kommunens inställning till utföraren som (också) avgör hur mycket social styrning som tillämpas. I kommuner där privata utförare ses som en naturlig del av verksamhet integreras de eventuellt mer på arenor där de blir föremål för social styrning. De bjuds in på möten och utbildningar och påverkas av kommunens värderingar i form av berättelser och dokument de kommer kontakt med. Frånvaron av social styrning och avsaknad av mer genomgripande effekter av den kan således vara en effekt av hur kommunerna ser på sina utförare. Är konkurrens i fokus känns det naturligt att det skapas gränser och att det faktiskt blir skillnad i hur kommunen rent arbetsorganisatoriskt och kommunikativt betar sig mot interna enheter och externa privata utförare. Det kan dock innebära att kommunerna inte fullt ut använder den potential som social styrning kan ha och då speciellt i situationer när det är svårt att styra med mål och regler.

## 6 Slutsatser

I det avslutande kapitlet presenterar vi våra slutsatser om forsknings- och teoriläget när det gäller interorganisatorisk styrning i den offentliga sektorn och presenterar fem praktiska implikationer om hur privata utförare bör styras.

### 6.1 Styrning av utkontrakterad verksamhet

Även om vissa av de teoretiska förväntningarna bekräftas av studien är flera av de empiriska resultat som framkommer oväntade i så måtto att de inte ligger i linje med teori. Kanske beror det på att den dominerande teorin inom området – som är en kombination av transaktionskostnadsteori och relationssynsättet (Van der Meer-Koistra & Vosselman 2000) – kräver en anpassning till den speciella kontext som utkontraktering inom den offentliga sektorn utgör. Tillägget av institutionell teori (som har förslagits av ett stort antal forskare) är framgångsrikt men ytterligare nytänkande i teoretiseringen förefaller nödvändigt. Det kan också diskuteras om det i längden är framkomligt att addera nya teorier till varandra eller om ett helt nytt teoribygge bör inledas (Vaivio 2007; Johansson & Siverbo 2009).

Vad som särskilt kräver en ny teoretisering är vilken betydelse konkurrens har för interorganisatorisk styrning. Som redovisades ovan har konkurrens i vår studie en omvänd effekt mot den förväntade; ju mer konkurrens desto mer styrning. Det är också möjligt att det behövs en annan teoretisering kring kopplingen mellan samordningsbehov och styrning. I både traditionell ekonomistyrningslitteratur (Merchant & Van der Stede 2012) och litteratur om styrning i inter-organisatoriska relationer (Caglio & Ditillo 2008) påpekas att styrning både ska samordna och skapa samarbete. Den här studien ger dock inget stöd för tesen att samordningsbehov driver styrning. Kanske är det nödvändigt med en mer detaljerad conceptualisering av styrning. I den här studien kartläggs styrverktyg (management controls) som främst syftar till att ha en direkt beteendepåverkan. Det är möjligt att samordning hanteras med andra styrverktyg som mer handlar om planering och informationsspridning (management accounting) över organisationsgränserna. Resonemanget pekar mot att det i så fall inte bara handlar om att det behövs ny teori utan även nytänkande i metodhänseende.

## 6.2 Praktiska implikationer – hur ska privata utförare styras?

### *Implikation 1. Styr privata utförare så lite som möjligt*

En central fråga för föreliggande forskningsprojekt är hur privata utförare skall styras. Svaret på den frågan är: så lite som möjligt. Trots att den typ av offentliga organisationer vi studerar är byråkratier finns det inget egenvärde i att styra privata utförare mer än vad som är nödvändigt. Det skulle möjligen vara för att signalera till omgivningen att huvudmannen har kontroll, vilket våra resultat också visar att kommunerna gör. Men ur den instrumentella problemställningens synvinkel handlar det om att säkerställa att verksamheten utförs på ett adekvat sätt av de privata utförarna (effektivt och i linje med överenskommelser). Om allt för mycket kraft måste läggas på formell styrning av verksamheten indikerar det att det troligen finns underliggande problem med att upphandla den aktuella verksamheten överhuvudtaget. Fler regler och rutiner eller fler mål och uppföljningar skulle knappast lösa ett sådant underliggande problem.

En kommun kan, till skillnad från ett företag, inte välja att avstå från att till exempel bedriva äldreomsorg för att den har svårt att styra verksamheten. De måste hitta vägar för att nå sina målsättningar med verksamheten, men utan att lägga för mycket kraft och resurser på att styra den. De kan dock välja om de skall driva aktiviteten i egen regi eller låta privata utförare sköta verksamheten. I en del fall innebär valet att anlita privata utförare att komplexiteten i styrsituationen ökar ytterligare. Förutom att kommunen måste se till att utföraren har en adekvat intern styrning för verksamheten måste kommunen se till att deras målsättningar med verksamheten förverkligas av en annan organisation. Det ställer normalt ännu högre krav på styrningen och teoretiskt har det också argumenterats för att det kräver en annan typ av styrning. Det finns en utmaning i att redan svårstyrda verksamheter inom offentlig sektor blir ännu mer svårstyrda och att styrningen riskerar att bli omfattande och komplex och leda till påtagliga transaktionskostnader. Våra resultat ger sådana indikationer då privata utförare av äldreomsorg (med vinstintresse) i medeltal styrs mer formellt än egenregiboenden. Det talar för att kommunpolitiker och deras tjänstemän innan de fattar beslut om att utkontraktera bör fundera på hur planering och uppföljning av verksamheten skall gå till. I nuläget verkar kommunerna satsa på intensiv formell styrning även när det inte passar särskilt bra. Kanske beror det på att ansvaret för styrningen faller på ovana och osäkra



tjänstemän i ett sent skede och att de försöker hantera situationen genom att styra med alla till buds stående medel för att vara på den säkra sidan.

*Implikation 2. Anpassa styrningen till styrsituation och verksamhet.*

Det gäller för kommunerna att 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. Våra resultat indikerar till exempel att en omfattande regelstyrning av utförare inom äldreomsorg inte verkar vara speciellt verkningsfull och att en omfattande resultatstyrning av utförare inom teknisk verksamhet inte verkar ha någon betydande effekt på följsamhet, måluppfyllelse, kvalitet och informationsutbyte. Däremot verkar motsatsen gälla. Regelstyrning ger vissa önskade effekter inom teknisk verksamhet och resultatstyrning har motsvarande effekt inom äldreomsorg.

*Implikation 3. Undvik upphandling om det skapar en komplicerad styrsituation.*

I detta sammanhang är det återigen viktigt att poängtera att den ekonomiska kalkylen där privat drift jämförs med egenregi skall grunda sig på summan av produktionskostnadsskillnader och kostnader för upphandling och styrning, så kallade transaktionskostnader. Desto mer planering och uppföljning privata utförare kräver (alt. utsätts för) desto lägre komparativa produktionskostnader måste de uppvisa för att det skall bli en ”lönsam affär”. Relaterat till detta ser vi att styrningen ökar när konkurrensen är hög. Det är inte orimligt att anta att konkurrens påverkar produktionskostnaderna (anbudet) positivt, men våra resultat tyder på att det samtidigt driver transaktionskostnader i form av formell styrning av utförarna. Det senare indikerar att kommunerna inte verka anse att konkurrens räcker för att få till stånd fungerande utförarrelationer utan att konkurrens snarare leder till ytterligare kontrollproblem att lösa.

Detta visar att problematiseringen inledningsvis i rapporten tycks vara en realitet; en del verksamheter lämpar sig inte för att lägga ut på marknaden. Ekonomisk teori och marknadsliberal ideologi är ofta samstämmigt positiva till att använda marknaden, men i detta fall finns det skäl att anta att ideologi ibland går längre än vad ekonomisk teori (transaktionskostnadsteori) menar är optimalt. Det finns en nivå- eller domänproblematik här. Politiker beslutar om organisationsform (upphandling) på både rationella och ideologiska grunder

(det är meningen med det svenska kommunala självstyret) och tjänstemän beslutar om styrform. Om valet av organisationsform inte är anpassat till hur verkligheten ser ut (exempelvis marknadssituation och mätbarhet) får tjänstemännen en svår uppgift. Styrningen kommer att bli omfattande och dyr och den upphandlade verksamheten kommer ibland att drivas med otillfredsställande kvalitet. Vår bedömning är att kommunpolitiker och deras tjänstemän ställs inför två alternativ:

1. Om kommunen anlitar privata utförare för mer komplicerad offentlig verksamhet är det lämpligt att hitta andra vägar än intensiv formell styrning för att skapa ett gott ömsesidigt samarbete och se till att verksamheten fungerar.
2. Om kommunen måste använda intensiv formell styrning för att skapa samarbete och se till att en upphandlad verksamhet fungerar bör kommunen noga överväga om verksamheten lämpar sig för upphandling.

I detta sammanhang är det viktigt att framhålla att kommuner (och alla andra offentliga organisationer) är mer begränsade än privata företag när det gäller möjligheterna att etablera långsiktiga relationer med privata utförare. Företag använder sig inte sällan av underleverantörer för aktiviteter och verksamheter med hög komplexitet och som är svårstyrda. Men då har de en mycket större möjlighet att använda sig av relationsbyggande mekanismer för att kunna lita på varandra och se till att verksamheten fungerar. Företag väljer helt enkelt en leverantör som de känner att de kan lita på när det gäller kompetens och gemensamt värdeskapande. Ofta skapas detta tillstånd genom upprepade och långvariga samarbeten. På det sättet behöver de inte använda formell styrning på samma sätt, vilket ligger i linje med alternativ 1 ovan.

I den offentliga debatten har detta uppmärksammats och det har argumenterats för att samma möjlighet skall gälla offentlig sektor och att LOU då måste göras om eller helt slopas (se t.ex. DN-debatt 2013-09-26). Att LOU omöjliggör vissa typer av styrning av privata utförare har även noterats i andra sammanhang (Johansson & Siverbo 2011). Det är dock svårt att se att LOU skulle kunna tas bort eller förändras radikalt utan att andra negativa konsekvenser skulle uppkomma. Trots allt finns det starka skäl för att ha den typ av upphandlingsregler som stadgas i LOU. Utan LOU är risken för godtycke, nepotism och till och med korruption i upphandlingar påtaglig och det skulle i längden gå ut över förtroendet för staten och offentlig sektor. Givetvis går det

att ha synpunkter på hur detaljerad och restriktiv lagen skall vara, men det är svårt att förorda samma frihet i offentlig upphandling som gäller för företag.

Sammantaget noteras att hur själva upphandlingen av privata utförare går till i offentlig sektor är en omständighet som påverkar, och skall påverka, hur styrningen av utförarna sker. Denna omständighet innebär att offentlig sektor troligen inte kan anlita privata utförare för lika komplicerad verksamhet som privata företag kan. Möjligheterna till relationsskapande är mindre och det finns gränser för vad formell styrning kan åstadkomma.

#### *Implikation 4. Styr för att skapa effektivitet.*

En annan reflektion från vår studie är att koordineringsproblematik inte verkar driva hur kommunerna styr sina leverantörer. Som vi diskuterat tidigare i rapporten kan en förklaring vara att kommunerna hanterar koordinering på andra sätt än med de styrningsmekanismer som undersökts i vår studie, men det kvarstår ändå en undran över om denna problematik har kommit att bli underordnad utmaningen att hantera samarbetsrisker och att skydda kommunen mot omgivningens intresse för – och kritiska granskning av – upphandlad verksamhet. Om så är fallet bör kommunerna i framtiden i mindre utsträckning anpassa styrningen till externa intressenters krav och i större utsträckning intressera sig för intern effektivitet och utforma styrningen med fokus på koordinering mellan utförarna och den egna organisationen. I de öppna svaren är detta något som utförarna eftersöker och deras förslag handlar om en förbättrad och intensifierad kommunikation snarare än fler reglementen och mål. Troligtvis är det också just så kommunerna arbetar internt med att koordinera verksamheter.

#### *Implikation 5. Lita inte på att konkurrens minimerar behovet av styrning.*

Föreställningen att fungerande marknader med hög grad av konkurrens minskar behovet av styrning har som tidigare nämnts inte kunnat bekräftas i den här studien. Vår spekulering är att konkurrens driver fram låga anbud som skapar en oro hos beställarna över om utförarna verkligen kommer att kunna leverera, vilket får dem att intensifiera styrningen. Implikationen är att huvudmännen inte bör lita på att konkurrens räcker för att utförarna ska vara samarbetsvilliga och leveranssäkra, vilket kommunerna på det hela taget heller inte verkar göra.

### 6.3 Avslutande reflektion

Både internationellt och i Sverige fortsätter offentliga organisationer att anlita privata utförare för att bedriva viktiga välfärdstjänster. Eftersom tjänsterna är viktiga både för samhället och för brukarna är det väsentligt att de tillhandahålls med överenskommen kvalitet. Det förutsätter att de privata utförarna styrs. I den här rapporten har fokus legat på styrning av upphandlad verksamhet i form av äldreomsorg och teknisk verksamhet. Vår avslutande reflektion handlar om den ofta uttalade ”sanningen” i tidigare studier och utredningar att styrning, uppföljning och utvärdering av privata utförare är eftersatt när offentliga organisationer utkontrakterar verksamhet. Vår studie står åtminstone delvis i kontrast med denna ”sanning”. Ur de anlitade privata utförarnas perspektiv styrs de på det hela taget med en långt ifrån försumbar intensitet. Dessutom är intensiteten störst i resultatstyrningen som omfattar uppföljning av den utkontrakterade verksamheten. Ett av huvudbudskapen i den här rapporten är att privata utförare inte behöver styras mer, utan att de behöver styras rätt! Framför allt bidrar rapporten med efterfrågad kunskap om hur kommuner styr sina privata utförare inom olika verksamheter, i olika styrsituationer och vilken betydelse det har för viktiga dimensioner i verksamheternas utfall.

## 7 Referenser

- Alder, P.S. & Borys, B. (1996). Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive. *Administrative Science Quarterly*, 41 (1), 61-89.
- Almqvist, R. & Högberg, O. (2005). Management by Contract' - vad hände? *Kommunal Ekonomi och Politik*, 9 (2), 7-36.
- Almqvist, R. (2001). 'Management by Contract': a Study of Programmatic and Technological Aspects. *Public Administration*, 79 (3), 689-706.
- Amirkhanyan, A.A. (2010). Monitoring across Sectors: Examining the Effect of Nonprofit and For-Profit Contractor Ownership on Performance Monitoring in State and Local Contracts. *Public administration review*, 70 (5), 742-755.
- Anderson, S.W. & Dekker, H. (2010). Accounting in Networks: The Transaction Cost Economics Perspective. In Håkansson, H., Kraus, K. and Johnny Lind, J. (eds.) *Accounting in Networks*. New York: Routledge.
- Anderson, S.W. & Dekker, H.C. (2005). Management Control for Market Transactions: The Relation Between Transaction Characteristics, Incomplete Contract Design, and Subsequent Performance. *Management Science*, 51 (12), 1734-1752.
- Bergman, B. och Klefsjö, B. (2012). Kvalitet från behov till användning. 5:e uppl., Lund, Studentlitteratur.
- Bergman, M., Indén, T., Lundberg, S. & Madell, T. (2011). *Offentlig upphandling : på rätt sätt och rätt pris*. Lund: Studentlitteratur.
- Blomqvist, K., Hurmelinna, P. & Seppänen, R. (2005). Playing the collaboration game right--balancing trust and contracting. *Technovation*, 25 (5), 497-504.
- Broadbent, J. & Guthrie, J. (2008). Public sector to public services: 20 years of "contextual" accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21 (2), 129-169.
- Brown, T.L. & Potoski, M. (2003a). Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments. *Public administration review*, 63 (2), 153-164.
- Brown, T.L. & Potoski, M. (2003b). Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 13 (4), 441-468.

- Brown, T.L., Potoski, M. & Slyke, D.M.V. (2010). Contracting for Complex Products. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 20 , i41-i58.
- Brown, T.L., Potoski, M. & Van Slyke, D.,M. (2006). Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets. *Public administration review*, 66 (3), 323-331.
- Bryntse, K. (2000). *Kontraktstyrning i teori och praktik*. Lund: Lund Business Press.
- Buskens, V. (2002). *Social Networks and Trust*. Boston, MA: Kluwer.
- Caglio, A. & Ditillo, A. (2008). A review and discussion of management control in inter-firm relationships: Achievements and future directions. *Accounting, Organizations & Society*, 33 (7), 865-898.
- Chatman, J.A. (1991). Matching People and Organizations: Selection and Socialization in Public Accounting Firms. *Administrative Science Quarterly*, 36 (3), 459-484.
- Chenhall, R.H. (2003). Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, Organizations & Society*, 28 (2), 127-168.
- Cohen, J. & Cohen, P. (1983). *Applied multiple regression/correlation analysis for the behavioral sciences*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Coletti, A.L., Sedatole, K.L. & Towry, K.L. (2005). The Effect of Control Systems on Trust and Cooperation in Collaborative Environments. *Accounting Review*, 80 (2), 477-500.
- Cooper, R. & Slagmulder, R. (2004). Interorganizational cost management and relational context. *Accounting, Organizations & Society*, 29 (1), 1-26.
- Cortina, J.M. (1993). What is coefficient alpha? An examination of theory and applications. *Journal of Applied Psychology*, 78 (1), 98-104.
- 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? Unveiling the relevance of party characteristics and citizens' offstage voice. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 23 (3), 350-372.
- Cäker, M. (2008). Intertwined coordination mechanisms in interorganizational relationships with dominated suppliers. *Management Accounting Research*, 19 (3), 231-251.

- Cäker, M. & Siverbo, S. (2011). Management control in public sector Joint Ventures. *Management Accounting Research*, 22 (4), 330-348.
- Dalen, D.M., Moen, E.R. & Riis, C. (2006). Contract renewal and incentives in public procurement. *International Journal of Industrial Organization*, 24 (269–285).
- Davis, J.H., Schoorman, F.D. & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *Academy of Management Review*, 22 (1), 20-47.
- de Mortanges, C.P. & Vossen, J. (1999). Mechanisms to control the marketing activities of foreign distributors. *International Business Review*, 8 (1), 75.
- Dean, A.M. & Kiu, C. (2002). Performance monitoring and quality outcomes in contracted services. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 19 , 396-413.
- Dekker, H.C. (2004). Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, Organizations & Society*, 29 (1), 27.
- Dekker, H.C. (2008). Partner selection and governance design in interfirm relationships. *Accounting, Organizations & Society*, 33 (7), 915-941.
- Dekker, H.C., Sakaguchi, J. & Kawai, T. (2013). Beyond the contract: Managing risk in supply chain relations. *Management Accounting Research*, 24 (2), 122-139.
- Dekker, H.C. & van den Abbeele, A. (2010). Organizational Learning and Interfirm Control: The Effects of Partner Search and Prior Exchange Experiences. *Organization Science*, 21 (6), 1233-1250.
- Domberger, S. (1998). *The Contracting Organization. A Strategic Guide to Outsourcing*. Oxford: Oxford University Press.
- Domberger, S. & Jensen, P. (1997). Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13 (4), 67-78.
- 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.
- Dyer, J.H. & Hatch, N.W. (2006). Relation-specific capabilities and barriers to knowledge transfers: creating advantage through network relationships. *Strategic Management Journal*, 27 (8), 701-719.

- Emsley, D. (2008). Different interpretations of a "fixed" concept. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21 (3), 375-397.
- Fernandez, S. (2007). What Works Best when Contracting for Services? an Analysis of Contracting Performance at the Local Level in the Us. *Public Administration*, 85 (4), 1119-1141.
- Fernandez, S. (2009). Understanding Contracting Performance: An Empirical Analysis. *Administration & Society*, 41 (1), 67-100.
- Ferreira, A. & Otley, D. (2009). The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, 20 (4), 263-282.
- Ghoshal, S. & Moran, P. (1996). Bad for Practice: a Critique of the Transaction Cost Theory. *Academy of Management Review*, 21 (1), 13-47.
- Girth, A.M., Hefetz, A., Johnston, J.M. & Warner, M.E. (2012). Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets. *Public administration review*, 72 (6), 887-900.
- Groot, T.L.C.M. & Merchant, K.A. (2000). Control of international joint ventures. *Accounting, Organizations & Society*, 25 (6), 579-607.
- Gulati, R. & Singh, H. (1998). The Architecture of Cooperation: Managing Coordination Costs and Appropriation Concerns in Strategic Alliances. *Administrative Science Quarterly*, 43 (4), 781-814.
- Hair, J.F., Black, W.C., Babin, B.J., Anderson, R.E. & Tatham, R.L. (2010). *Multivariate data analysis*. (7nd edn.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- Hart, O., Shleifer, A. & Vishny, R.W. (1997). The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1127-1161.
- Hartman, L. (ed.)(2011). *Konkurrensens konsekvenser : vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS förlag.
- Hodge, G.A. (2000). *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Hofstede, G. (1981). Management Control of Public and Not-For-Profit Activities. *Accounting, Organizations & Society*, 6 (3), 193-211.



- Håkansson, H. & Lind, J. (2007). Accounting in an Inter-organisational Setting. In Chapman, C.S., Hopwood, A.G. and Shields, M.D. (eds.) *Handbook of Management Accounting Research (Vol. 2)*. Oxford: Elsevier. 885-902.
- Jaworski, B.J., Stathakopoulos, V. & Krishnan, H.S. (1993). Control Combinations in Marketing: Conceptual Framework and Empirical Evidence. *Journal of Marketing*, 57, 57-69.
- Jaworski, B.J. & MacInnis, D.J. (1989). Marketing Jobs and Management Controls: Toward a Framework. *Journal of Marketing Research (JMR)*, 26 (4), 406-419.
- 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. (2009). Why is research on management accounting change not explicitly evolutionary? Taking the next step in the conceptualisation of management accounting change. *Management Accounting Research*, 20 (2), 146-162.
- 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. (2014). The appropriateness of tight budget control in public sector organizations facing budget turbulence. *Management Accounting Research*, (Forthcoming).
- Jones, C.S. (1999). Hierarchies, networks and management accounting in NHS hospitals. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 12 (2), 164-187.
- Kraus, K. & Lind, J. (2007). Management control in inter-organisational relationships. In Hopper, T., Northcott, D. and Scapens, R. (eds.) *Issues in Management Accounting*. Harlow: Prentice Hall.
- Lamothe, M. & Lamothe, S. (2012). To Trust or Not to Trust? What Matters in Local Government-Vendor Relationships? *Journal of Public Administration Research & Theory*, 22 (4), 867-892.
- 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.

- Lapsley, I. & Wright, E. (2004). The diffusion of management accounting innovations in the public sector: a research agenda. *Management Accounting Research*, 15 (3), 355-374.
- Lindenberg, S. (2000). It Takes Both Trust and Lack of Mistrust: The Workings of Cooperation and Relational Signaling in Contractual Relationships. *Journal of Management & Governance*, 4 (1), 11-33.
- 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.
- Lundberg, S. (2005). Restrictions on Competition in Municipal Competitive Procurement in Sweden. *International Advances in Economic Research*, 11 , 329–342.
- Mahama, H. (2006). Management control systems, cooperation and performance in strategic supply relationships: A survey in the mines. *Management Accounting Research*, 17 (3), 315-339.
- Malhotra, D. & Murnighan, J.K. (2002). The Effects of Contracts on Interpersonal Trust. *Administrative Science Quarterly*, 47 (3), 534-559.
- March, J.G. & Simon, H.A. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley and Sons, Inc.
- Marvel, M.K. & Marvel, H.P. (2007). Outsourcing Oversight: A Comparison of Monitoring for In-House and Contracted Services. *Public administration review*, 67 (3), 521-530.
- Merchant, K.A. & Van der Stede, W. (2012). *Management control systems : performance measurement, evaluation and incentives*. Harlow, England: Pearson Education.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977/1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In Powell, W.W. and DiMaggio, P. (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Ouchi, W.G. (1977). The relationship between organizational structure and organizational control. *Administrative Science Quarterly*, 22 , 95-113.
- Ouchi, W.G. (1979). A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms. *Management Science*, 25 (9), 833-848.

- Padovani, E. & Young, D. (2006). Managing High-Risk Outsourcing. *Public Management (00333611)*, 88 (1), 29-32.
- Pisano, G.P. (1990). The R and D Boundaries of the Firm: An Empirical Analysis. *Administrative Science Quarterly*, 35 , 153–176.
- Roxenhall, T. (1999). *Affärskontraktets användning*. Uppsala: Reprocentralen, Ekonomikum.
- Roxenhall, T. & Ghauri, P. (2004). Use of the written contract in long-lasting business relationships. *Industrial Marketing Management*, 33 (3), 261.
- Scott, W.R. (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Selnes, F. & Sallis, J. (2003). Promoting Relationship Learning. *Journal of Marketing*, 67 (3), 80-95.
- SFS (2007:1091). *Lag om offentlig upphandling*.
- SFS (2008:962). *Lag om valfrihetsystem*.
- Simons, R. (1995). *Levers of Control*. Boston: Harvard University Press.
- SKL (2013). *Köp av verksamhet. Kommuner, landsting och regioner 2006-2012*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SOU 2008:15 - *LOV att välja. Lag om valfrihetsystem*.
- SOU 2011:73 - *På jakt efter den goda affären - analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*.
- SOU 2013:53 - *Privata utförare. Kontroll och insyn*.
- Spagnolo, G. (2009). *Open issues in public procurement. Uppdragsforskningsrapport 2009:7*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Speklé, R. & Verbeeten, F.M. (2009). The use of performance measurement systems in the public sector: effects on performance. *NRI Research Paper Series*,.
- Speklé, R.F. (2001). Explaining management control structure variety: a transaction cost economics perspective. *Accounting, Organizations & Society*, 26 (4), 419-441.
- Szebehely, M. (2011). Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi. In Hartman, L. (ed.) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.

- Tenbrunsel, A.E. & Messick, D.M. (1999). Sanctioning Systems, Decision Frames, and Cooperation. *Administrative Science Quarterly*, 44 (4), 684-707.
- Vaivio, J. (2007). Qualitative research on management accounting: achievements and potential. In Hopper, T., Northcott, D. and Scapens, R. (eds.) *Issues in Management Accounting*. Harlow: Prentice Hall.
- Van der Meer-Koistra, J. & Vosselman, E.G.J. (2000). Management control of interfirm transactional relationships: the case of industrial renovation and maintenance. *Accounting, Organizations & Society*, 25 (1), 51-77.
- Van Rinsum, M. & Verbeeten, F.H.M. (2012). The impact of subjectivity in performance evaluation practices on public sector managers' motivation. *Accounting & Business Research (Taylor & Francis)*, 42 (4), 377-396.
- Van Slyke, D.M. (2007). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 17 (2), 157-187.
- Vosselman, E. & Van der Meer-Kooistra, J. (2009). Accounting for control and trust building in interfirm transactional relationships. *Accounting, Organizations & Society*, 34 (2), 267-283.
- Walker, G. & Weber, D. (1984). A Transaction Cost Approach to Make-or-Buy Decisions. *Administrative Science Quarterly*, 29 , 330–354.
- Walsh, K., Deakin, N., Smith, P., Spurgeon, P. & Thomas, N. (1997). *Contracting for change. Contracts in Health, Social Care, and Other Local Government Services*. (Oxford edn.). Oxford University Press.
- Williamson, O.E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.
- Williamson, O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy*. New York, NY: Basic Books.
- Woolthuis, R.K., Hillebrand, B. & Nooteboom, B. (2005). Trust, Contract and Relationship Development. *Organization Studies*, 26 , 813-840.
- Zaheer, A., McEvily, B. & Perrone, V. (1998). Does Trust Matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance. *Organization Science*, 9 (2), 141-159.

## **Bilaga 1. Enkätfrågor**

För samtliga frågor användes en sjugradig svarsskala.

### ***Verksamhetens mätbarhet.***

Hur väl stämmer följande påståenden?

- a) Det är svårt att bedöma kvaliteten på de tjänster som vi utför
- b) Det är svårt att jämföra våra tjänster med en annan utförare
- c) Det är svårt att jämföra kostnad i relation till kvalitet för olika utförare

### ***Transaktionsspecifika tillgångar.***

Hur väl stämmer följande påståenden?

- a) Vi har gjort betydande investeringar som är direkt relaterade till den verksamhet som bedrivs
- b) Våra system och processer för den aktuella verksamheten kan med enkelhet anpassas till en ny huvudman

### ***Konkurrenssituation***

Hur väl stämmer påståendet (för den typ av verksamhet som du besvarar frågor om):

- a) Tillgången på externa utförare är på det hela taget god
- b) På det hela taget är det hög konkurrens om uppdragen

### ***Beroendeförhållande***

Hur väl stämmer följande påståenden?

- a) Vi som utförare är beroende av kommunen som vi för närvarande är anlitate av
- b) På det hela taget är det besvärligt för oss som utförare att hitta en ny uppdragsgivare för den typ av verksamhet (personal och inventarier) som bedrivs när kontraktet går ut

### ***Interdependens***

I vilken utsträckning:

- a) Är ni som utförare beroende av hur andra enheter inom kommunen presterar för att kunna bedriva god och effektiv verksamhet?
- b) Är andra enheter inom kommunen beroende av hur ni som utförare presterar för att kunna bedriva god och effektiv verksamhet?

### ***Komplexiteten***

Hur väl stämmer följande påståenden?

- a) Verksamheten som bedrivs är allmänt sett väldigt komplex
- b) Det finns många olika enheter/funktioner från både kommun och utförare involverade i själva utförandet/driften av verksamheten
- c) Många olika personer från kommun och utförare är involverade i verksamheten

### ***Intressetryck***

Hur väl stämmer följande påståenden angående er verksamhet hos kommunen?

- a) Allmänheten är intresserad av verksamheten och dess resultat
- b) Politikerna är intresserade av verksamheten och dess resultat
- c) Media är intresserad av verksamheten och dess resultat
- d) Fackföreningarna är intresserade av verksamheten och dess resultat

### ***Resultatstyrning***

I vilken utsträckning stämmer följande påståenden om kommunens styrning?

- a) Kommunen har mål och mått för er verksamhet
- b) Kommunen mäter och följer upp er måluppfyllelse
- c) Om ni inte når målsättningarna måste ni förklara er för kommunen
- d) Kommunen återkopplar till er huruvida målen nåtts eller inte

### ***Regelstyrning***

I vilken utsträckning stämmer följande påståenden avseende kommunens regler och rutiner för er verksamhet?

- a) Vi följs upp baserat på hur vi följer överenskomna regler och rutiner (procedurer, anvisningar och arbetsinstruktioner etc.)
- b) Kommunen utvärderar de regler och rutiner som vi är ålagda att följa
- c) Kommunen reviderar regler och rutiner om det visar sig att vi inte fullgör våra åtaganden
- d) Kommunen ger oss återkoppling på hur vi bedriver verksamheten
- e) Kommunen kräver regelbundna rapporter från oss om hur vi har levt upp till regler och rutiner
- f) För att utvärdera regler och rutiner kräver kommunen in rapporter från oss kontinuerligt

### ***Tillsynsbesök***

I vilken utsträckning stämmer följande påståenden avseende kommunens regler och rutiner för er verksamhet?

- a) Kommunen gör anmälda tillsynsbesök
- b) Kommunen gör oanmälda tillsynsbesök

### ***Social styrning***

I vilken utsträckning:

- a) Deltar utföraren i kommunens utbildningar (som syftar till att informera om kommunens mål, förväntningar och normer)
- b) Deltar utföraren på sammankomster som kommunen anordnar för skapa och utveckla utförarens samhörighetskänsla med kommunen
- c) Informerar kommunen utföraren om vad kommunen anser vara acceptabelt beteende och acceptabla normer
- d) Har kommunen beskrivit värderingar, syften och inriktning för verksamheten som utföraren ska leva upp till (t.ex. visions- och missionsdokument, övergripande policys, värdegrundsdokument)
- e) Kommuniserar kommunen grundläggande värderingar för att påverka utföraren

### ***Måluppfyllelse***

Verksamheten som ni bedriver hos kommunen har nått de mål som kommunen har ställt upp

### ***Tjänstekvalitet***

Enligt din bedömning, hur väl fungerar den verksamhet som ni bedriver åt kommunen?

- a) Jämför med liknande verksamheter som du känner till.
- b) Verksamhetens kvalitet
- c) Kund-brukarnöjdhet

### ***Följsamhet***

Enligt din bedömning, hur väl fungerar den verksamhet som ni bedriver åt kommunen?

- a) Jämför med liknande verksamheter som du känner till.
- b) Lyhördhet inför kommunens krav
- c) Håller tider som planerat
- d) Kontinuitet i verksamheten

### ***Förtroende***

Ta ställning till följande påståenden:

- a) Vi i vår verksamhet tror att kommunen svarar med välvilja (utöver vad som formellt är avtalat) om problem uppkommer i verksamheten
- b) Vi i vår verksamhet litar på att kommunen kommer att leva upp till det som kontraktet föreskriver
- c) Vi i vår verksamhet litar på att kommunen har relevant kompetens
- d) Det finns en allmän uppfattning i min organisation att kommunen är pålitlig
- e) Det finns en allmän uppfattning i min organisation att kontaktpersonerna hos kommunen är pålitliga

### ***Informationsutbyte***

Ta ställning till följande påståenden:

- a) Vi utbyter information om lyckade och mindre lyckade erfarenheter
- b) Vi utbyter information om förändringar i brukarnas preferenser och beteende
- c) Vi utbyter information om förändringar på marknaden så som ändrade regelverk, ägarförhållanden och samarbete med andra organisationer



- d) Vi utbyter information om förändringar i teknologi och arbetsmetoder
- e) Vi utbyter information så snabbt som möjligt när det dyker upp oväntade problem
- f) Vi utbyter information om varandras policys och strategiska överväganden
- g) Vi utbyter information som är känslig för båda parter såsom ekonomisk redovisning och verksamhetsinformation