

Praktikerrapport till licentiatavhandlingen:
Styrning av outsourcad offentlig service
– en balansakt mellan fasthet och flexibilitet



Gabriel Karlberg
Institutionen för redovisning och finansiering
Handelshögskolan i Stockholm, 2016

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	3
2. Introduktion till upphandlingsobjektet, fallstudiens parter samt till offentliga upphandlingar.....	3
3. Teoretisk bas – ramverket med styrstrukturer	4
4. Sammanfattning av styrningen under upphandlingsfasen.....	5
5. Sammanfattning av styrningen under verksamhetsfasen del I.....	7
6. Sammanfattning av styrningen under verksamhetsfasen del II	9
7. Sammanfattning av styrningen under förnyelsefasen.....	12
8. Implikationer för praktiker	13
9. Källor.....	15

1. Inledning

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

FFU:et för en offentlig upphandling ska innehålla samtliga krav för en avtalsperiod och får inte ändras – ett främjande av fasthet. Vad händer emellertid om det som i citatet ovan inte blir som det var planerat och avtalsparterna senare önskar göra ändringar för att uppnå ökad flexibilitet? Vissa forskare inom ekonomistyrning hävdar att det behövs en balans mellan fasthet i form av processer, struktur, regler och flexibilitet uttryckt som manöverutrymme. När det blir allt vanligare med privata utförare av offentlig service blir det också centralt att förstå hur inflytandet mellan parterna kan balanseras. För just offentlig service blir dessa balanser än mer delikata på grund av upphandlingslagstiftningens begränsningar av såväl parternas interaktion som möjligheten att ändra i upphandlad verksamhet. Studien som denna rapport bygger på analyserade upphandlingen av ett stödboende som vanns av en privat entreprenör där relationen mellan denna och socialförvaltningen i en större svensk kommun studerades under drygt två år. Upphandlingen studerades retrospektivt från dess initiering våren 2012 till att boendet återtog i egen regi och senare lades ner våren 2015 på grund av större oväntade händelser. Analysen gjordes utifrån så kallade styrstrukturer (ekonomisk, institutionell, social och teknisk) som tillsammans styrde relationen.

Studien bygger på en fallstudie där data kom från såväl 27 intervjuer, 5 observationer som ett hundratal dokument med direkt eller indirekt anknytning till den studerade upphandlingen. De första faserna följdes retrospektivt. Intervjuer gjordes med båda parter och även med berörda fackförbund och kommunens fastighetsbolag. Observationer gjordes dels av tre så kallade byggmöten efter de omfattande vattenskador som drabbade boendet under verksamhetsfasens senare del. Efter kommunens beslut i den så kallade förnyelsefasen att återta verksamheten i egen regi observerades även två övertagandemöten med den grupp på socialförvaltningen som ansvarade för att samordna kommunens övertagande.

De forskningsfrågor som låg till grund för studien var:

Hur understöds fasthet och flexibilitet i en outsourcingrelation avseende offentlig service av styrstrukturen: ekonomisk, institutionell, social och teknisk?

Hur förändras styrstrukturen genom upphandlings-, verksamhets- och förnyelsefasen?

2. Introduktion till upphandlingsobjektet och fallstudiens parter

Verksamheten som upphandlades och outsourcingades på nytt var ett stödboende och ett stöd- och referensboende som i och med upphandlingen slogs samman till en större enhet. Målgruppen var män och kvinnor som fyllt 20 år, var hemlösa och hade missbruksproblem (alkohol, narkotika, läkemedel, samt blandmissbruk) och/eller psykiska problem. De var i behov av en längre tids stödboende för social träning och enklare utbildningsinsatser som exempelvis boendeskola, samt

planering för mer permanenta boendelösningar. Boendena bedrevs var för sig men av samma entreprenör i en fastighet som tidigare fungerat som äldreboende. Klienter kunde själva inte söka plats utan placerades av beställare, oftast socialsekreterare på en kommunalförvaltning, Enheten för hemlösa eller i undantagsfall från andra kommuner. Den placerande enheten hade det yttersta vårdansvaret. Det ena boendet var ett lågtröskelboende det vill säga ett drogtolerant korttidshem och det andra ett liknande typ av boende men som också hade ett referensboende med krav på drogfrihet

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

Entreprenören var en privat aktör där verksamheten bedrevs i aktiebolagsform, var riskkapitalägt och del av en större koncern. Sammanlagt bedrevs verksamhet för personer med medicinsk eller social funktionsnedsättning i över hundra verksamheter och ett antal tusen personer var sysselsatta inom denna del av koncernen. Koncernen omfattade även äldreomsorg och andra verksamheter inom socialtjänst. Boendet leddes av en platschef som hade en lång erfarenhet av att arbeta med missbrukare och hade varit en del av personalen redan när verksamheten drevs i kommunal regi. På grund av att verksamhetsövergång förelåg enligt LAS valde den absoluta majoriteten av de anställda att följa med i övergången till entreprenören. Personal fanns i tre huvudkategorier, enhetschef/biträdande enhetschef, samordnare och vägledare där den sistnämnda var det absoluta flertalet. De anställda var oftast utbildade socionomer eller hade mentalskötarutbildning eller motsvarande. Under senare faser företrädde entreprenören i förhandlingar av en regionchef och affärsområdeschefen.

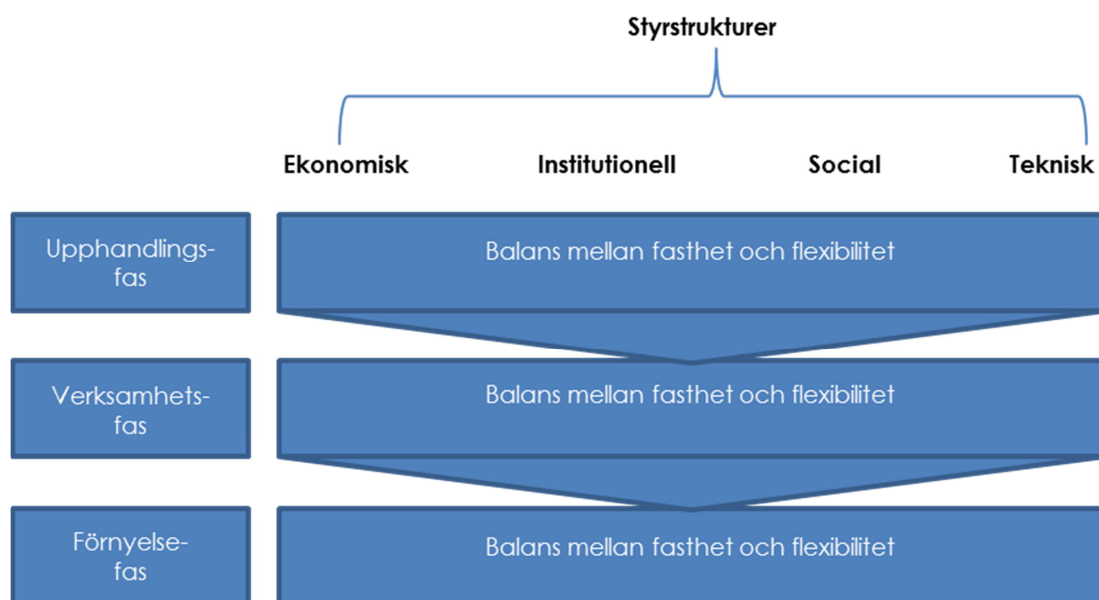
3. Teoretisk bas – ramverket med styrstrukturer

Som beskrevs i inledningskapitlet analyserades data utifrån ett teoretiskt ramverk med så kallade styrstrukturer som tillsammans bidrog till en balans mellan fasthet och flexibilitet. Inom delar av litteraturen om produktutveckling har styrningens bidrag till fasthet och flexibilitet givits visst fokus (Brown & Eisenhardt, 1997; Tatikonda & Rosenthal, 2000; Kamoche & Cunha, 2001). Brown & Eisenhardt (1997) konstaterade att framgångsrika processer hade både en begränsad struktur och möjlighet till improvisation. Tatikonda & Rosenthal (2000) uttryckte detta som att en balans mellan fasthet och flexibilitet både var en förutsättning och önskvärt. Kamoche & Cunha (2001) identifierade två styrstrukturer (teknisk och social) som tillsammans bidrog till denna balans.

Utifrån denna litteratur tog van der Meer-Kooistra & Scapens (2008) fram ett ramverk för analys av styrning av laterala relationer med fyra styrstrukturer (ekonomisk, institutionell, social och teknisk). De menade att styrning av laterala relationer, som exempelvis en outsourcingrelation hade liknande drag med produktutveckling. Synen på styrning, som denna studie delar, såg denna som föränderlig och att parternas intressen behövde balanseras. Vidare byggdes styrningen upp av en bred palett där styrstrukturernas roll, betydelse och innehåll kunde

ändras och att dessa tillsammans bidrog till fasthet och flexibilitet. Ekonomisk styrstruktur innehöll relationens ekonomiska utbyten som exempelvis avtalet mellan parterna. Institutionell styrstruktur innehöll exempelvis lagstiftning och policydokument. Social styrstruktur innefattade normer, värderingar och tillit, det vill säga informell styrning. Den tekniska styrstrukturen innehöll exempelvis verksamhetsförståelse och informationssystem. Ekonomisk, institutionell och teknisk styrstruktur ses som formell styrning, det vill säga: ”kontraktuella skyldigheter och formella organisatoriska mekanismer för samarbetet” (Dekker, 2004, s. 31). Informell styrning avsåg ”informella kulturer och system som påverkar medlemmarna.” (Dekker, 2004, s. 32). Analysen gjordes utifrån de fyra styrstrukturerna över tre faser: upphandlings-, verksamhets- och förnyelsefas där den mittersta delats upp i två delfaser som behandlas separat. I nästkommande avsnitt går respektive fas igenom och behandlar styrstrukturernas roll och hur de bidrog till fasthet och flexibilitet.

Figur 1. Teoretiskt ramverk



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

4. Sammanfattning av styrningen under upphandlingsfasen

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

Institutionell styrstruktur understödde fasthet där samtliga fem delstrukturer fokuserade på struktur, krav, förutsägbarhet och likabehandling, men med mindre bidrag till flexibilitet. Lagar och förordningar, i första hand LOU, MBL och LAS var centrala genom att för ett flertal

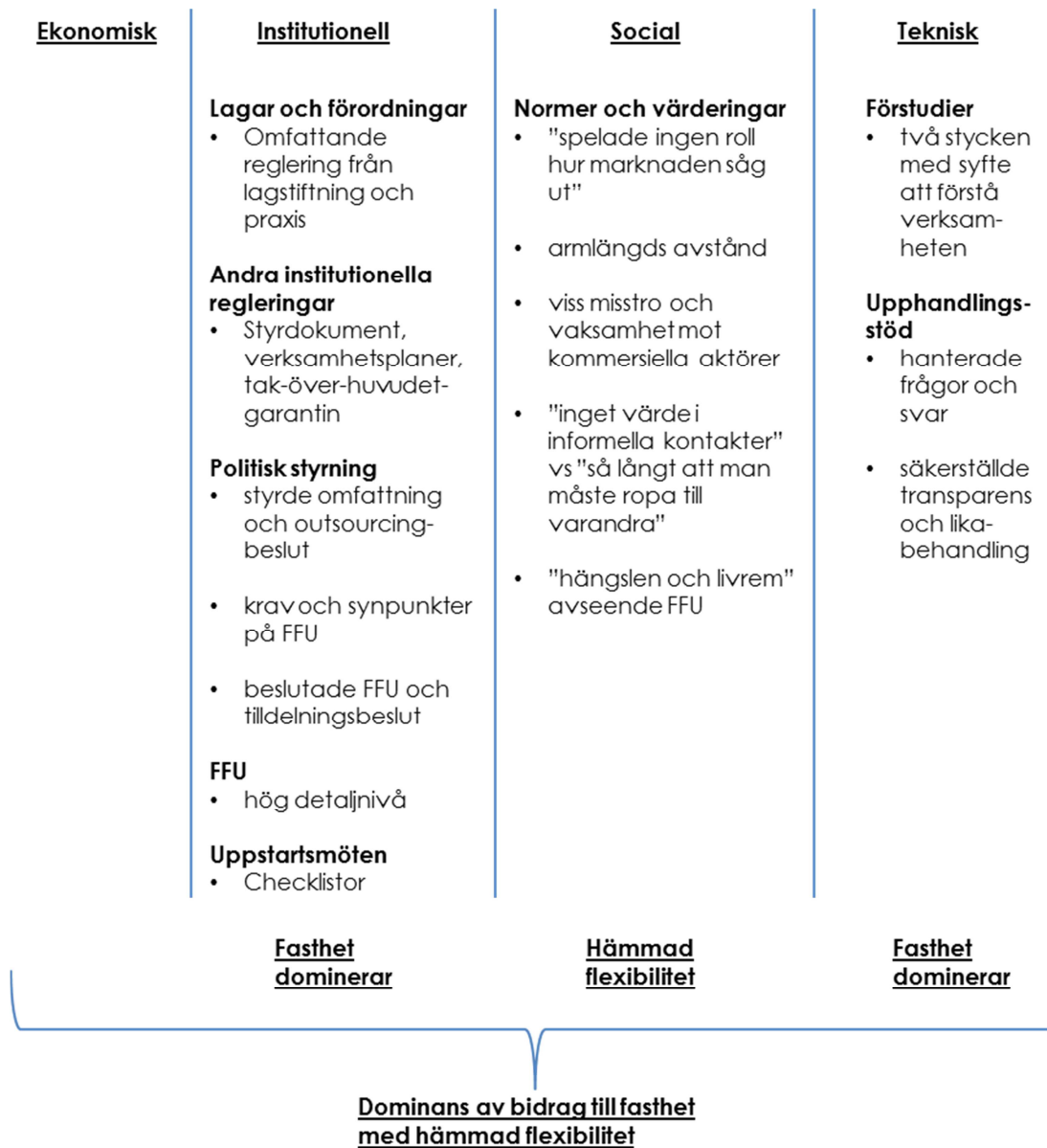
områden exempelvis säkerställa likabehandling. Förutom att begränsa val av anbudsgivare begränsades också interaktion och kommunikation mellan parterna, samt gav de fackliga organisationerna visst inflytande. Centralt var att FFU:et enligt LOU inte fick ändras efter annonsering. Även andra institutionella regleringar, som exempelvis kommunens centrala styrdokument för upphandlingar understödde fasthet. Även nämndens ett- och treåriga verksamhetsplaner bidrog till ökad fasthet och påverkade förvaltningens arbete med upphandling och konkurrensutsättning. Tak-över-huvudet-garantin som funnits i kommunen under cirka tjugo år främjade ytterligare fasthet. Den politiska styrningen var betydande vad gäller omfattning och var grunden för outsourcingbeslutet, men påverkade också upphandlingens innehåll. Ansvarig politiker och dess organisation, roteln, bestämde exempelvis att kommunens egna lågtröskelboende skulle stå som förebild och att det skulle vara en kvalitetsupphandling. FFU:et fick en hög grad av detaljering där vissa delar reglerades med både hängslen och livrem. Upphandlingarna utgick från äldre FFU och anpassade dessa till upphandlingen. Ytterligare krav lyftes in medan befintliga krav sällan togs bort. Hög grad av detaljering förordades även av de fackliga och entreprenören för att minimera eventuella tvetydigheter. Uppstartsmöten var den huvudsakliga fysiska interaktionen mellan parterna, där båda använde checklistor för att säkerställa övertagandet av exempelvis avtal, IT och personal.

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

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

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

Figur 2. Sammanfattning av styrningen och bidragen till fasthet och flexibilitet under upphandlingsfasen



5. Sammanfattning av styrningen under verksamhetsfasen del I

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

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

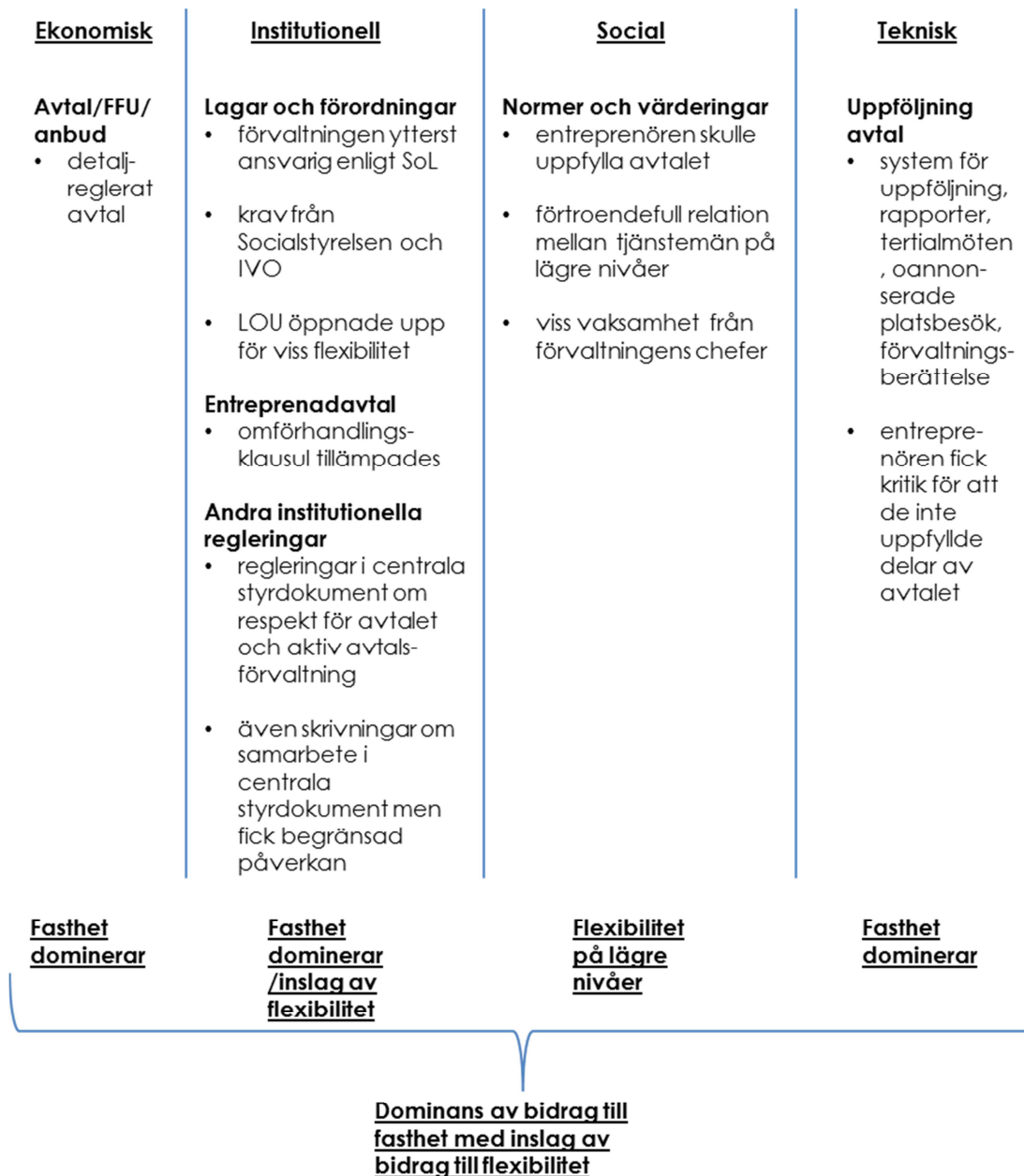
Ekonomisk styrstruktur innehöll en delstruktur som bidrog i huvudsak till fasthet: Avtal/FFU/anbud. Avtalet lyftes fram som centralt för styrningen och reglerade verksamheten på detaljnivå. Trots de legala begränsningarna kring ändringar av FFU kom parterna överens om ändringar i avtalet med hänvisning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

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

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

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

Figur 3. Sammanfattning av styrningen och bidragen till fasthet och flexibilitet under verksamhetsfasen del I – förvaltningen och entreprenören



6. Sammanfattning av styrningen under verksamhetsfasen del II

I denna fas drabbades boendet av stora vattenskador och ca en fjärdedel av rummen kunde inte beläggas. Under renoveringen upptäcktes asbest och entreprenörens huvudskyddsombud valde att stänga boendet och samtliga boende fick med 24 timmars verkan utrymmas till andra fastigheter. En av dessa tillhandahålls av entreprenören och den andra var en fastighet som kommunens fastighetsbolag ägde som skyndsamt fick inredas från grunden. Under denna fas styrdes relationen mellan förvaltning och entreprenören som ”förstående partners” där samtliga styrstrukturer i högre grad understödde flexibilitet. Flexibiliteten understöddes dels av en

förstärkt social styrstruktur med en högre grad av informell styrning, dels som en följd av att institutionell styrstruktur bidrog till en ökad grad av fasthet vilken i förlängningen tvingade förvaltningen att bli mer flexibel och pragmatisk. Under denna fas, i synnerhet efter evakueringen blev kommunen i högre grad beroende av entreprenören för att hitta lösningar på problemen med fastigheten.

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

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

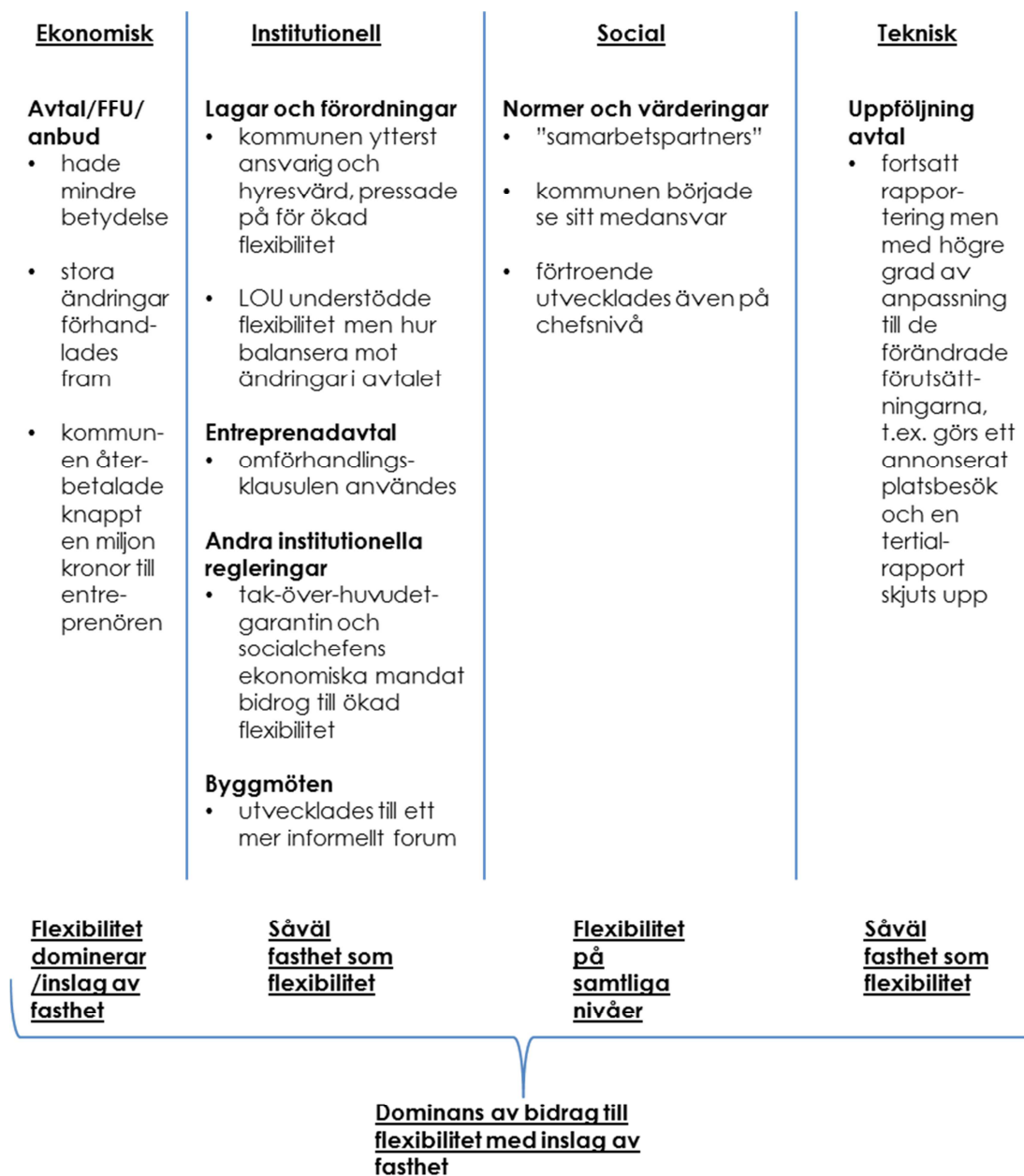
I teknisk styrstruktur bidrog uppföljningen av avtalet till ökad flexibilitet. Entreprenören förväntades fortfarande inkomma med skriftliga månads- och tertialrapporter, men förvaltningen gav tillåtelse till att skjuta upp en tertialrapport och ett tertialmöte efter önskemål från entreprenören. Även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

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

Samtliga styrstrukturer främjade i ökad grad flexibilitet och den fasthet som understöddes av institutionell styrstruktur satte också press på förvaltningen att bli mer flexibel. Social styrstruktur hade stor påverkan på styrningen och medförde ett större antal möten där flertalet dessutom inte

protokollfördes och vissa beslut reglerades endast i protokoll. Den ökade graden av flexibilitet föranledde tankar hos tjänstemän på förvaltningen om huruvida kraven i LOU fortfarande uppfylldes givet de stora ändringar som medgavs. Vågskålen mellan fasthet och flexibilitet tippade i denna fas över till andra sidan när flexibiliteten istället kom att dominera.

Figur 4. Sammanfattning av styrningen och bidragen till fasthet och flexibilitet under verksamhetsfasen del II – förvaltningen och entreprenören



7. Sammanfattning av styrningen under förnyelsefasen

Förnyelsefasen sammanföll i tid med verksamhetsfasens andra del men fick en annorlunda styrning. På grund av entreprenörens uppsägning av avtalet och att det blivit politiskt maktskifte i kommunen avvaktade förvaltningen med att upphandla på nytt. Senare bestämdes att boendet skulle återtas i egen regi men på grund av de stora skadorna på fastigheten beslöt socialnämnden att lägga ner boendet i avvaktan på ersättningslokal. Under denna fas styrdes relationen från förvaltningens sida som ”den ovana återtagaren” där återtagandet av verksamheten i egen regi präglades av att förvaltningen till stor del saknade erfarenhet av detta. Förvaltningen ställde emellertid åter krav på entreprenören bland annat utifrån avtalet och inventarie- och personallistor som upprättats vid tillträdet.

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

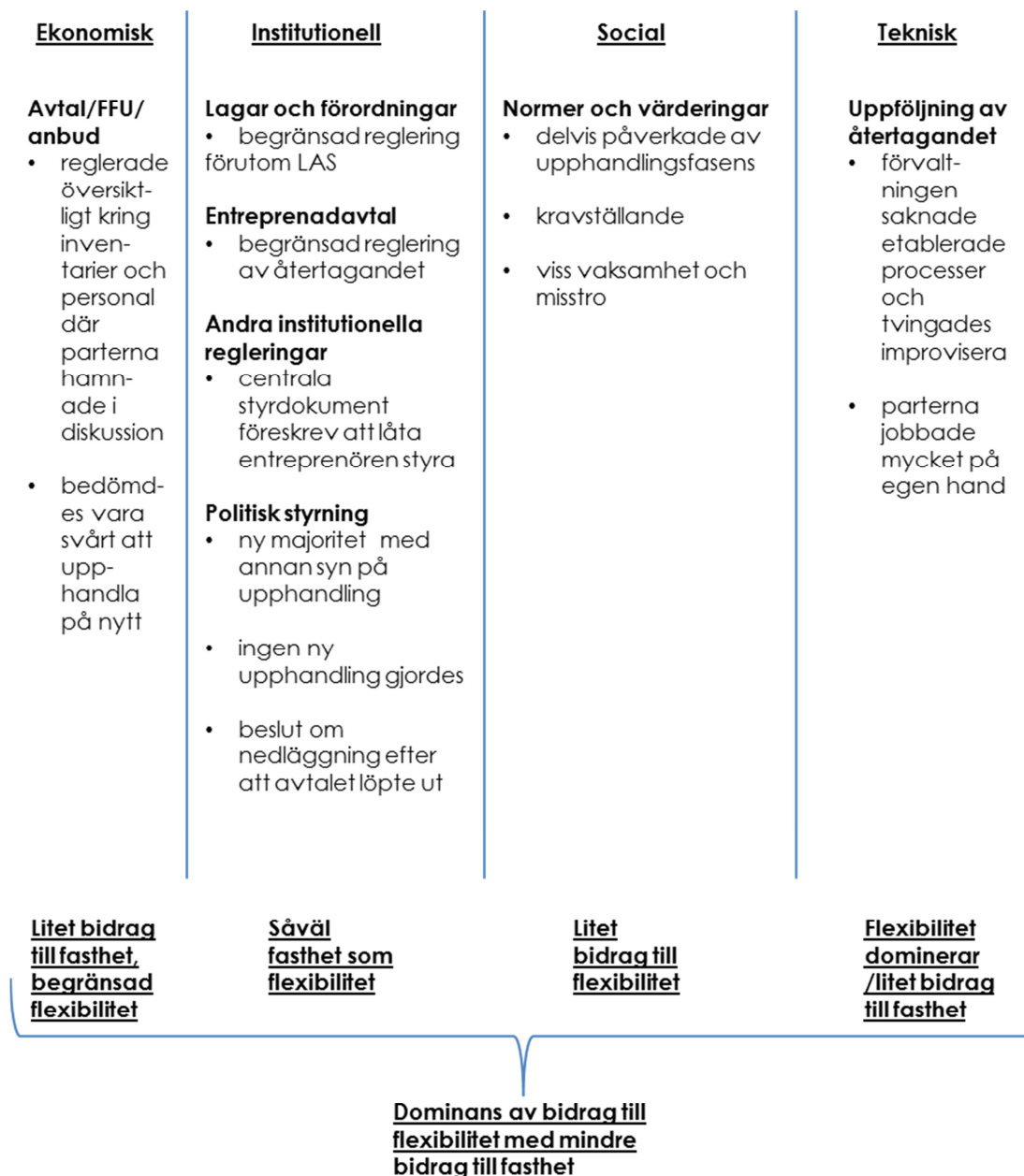
Även institutionell styrstruktur understödde flexibilitet. Eftersom återtagandet räknades som verksamhetsövergång blev regleringarna i LAS åter aktuella. LOU och tillhörande praxis reglerade i begränsad omfattning och även avtalet saknade till stor del detaljregleringar. I kommunens centrala styrdokument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

Ekonomisk styrstruktur begränsade emellertid förvaltningens flexibilitet. Tjänstemännen gjorde bedömningen att en upphandling skulle vara problematisk givet de stora problem som verksamheten haft och drev på för ett återtagande i egen regi. I denna fas valde förvaltningen att utifrån avtalet ställa krav på entreprenören och exempelvis förekom diskussioner och förhandlingar om de inventarielistor som upprättats innan tillträdet. Detsamma gällde den personal som skulle tas över.

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

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

Figur 5. Sammanfattning av styrningen och bidragen till fasthet och flexibilitet under förnyelsefasen



8. Implikationer för praktiker

Implikationerna för praktiker är flera. För det första visade analysen att en outsourcingrelation av offentligt outsourcad service påverkades av samtliga styrstrukturer och att dessa förändrades över tid till både roll, innehåll och betydelse. Detta behöver i första hand medvetandegöras och hanteras på upphandlande myndigheter (UM) så att fokus under i synnerhet upphandlingsfasen inte endast blir på institutionell styrstruktur med lagstiftning, anbud, FFU och avtal. Alla ambitioner om att utforma ”det perfekta och heltäckande FFU:et”, för att minimera risker för överklaganden, ibland av ren prestige, bör därför läggas åt sidan. Oavsett detaljeringsgrad kommer det svårligen gå att ex ante reglera alla förhållanden under fyra år. I upphandlingsfasen

bör varje ska-krav noga övervägas dels för att begränsa fastheten och därmed framtida risker för inlåsnings effekter, dels torde färre ska-krav öka möjligheten för leverantörer att kvalificera sig vilket kan leda till en förbättrad konkurrens.

För det andra fanns tecken på obalanser mellan fasthet och flexibilitet som bidrog till att parterna hade svårt att styra relationen. En hög grad av fasthet är en konsekvens av att uppfylla legala krav, men för att en verksamhet ska kunna fungera och hantera förändrade förutsättningar och utmaningar behövdes även ett manöverutrymme. Som studien visat saknades under förnyelsefasen emellertid viss fasthet där exempelvis skrivningar kring eventuella återtaganden i egen regi i både centrala styrdokument och entreprenadavtal skulle kunna inkluderas.

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

För det fjärde behövs en ökad förståelse för att styrningen kan se olika ut på olika nivåer i organisationen och att förtroendeskapandet mellan chefer är centralt, i synnerhet när förutsättningarna kräver en högre grad av informell styrning och interaktion. Som denna studie visat blev social styrstruktur särskilt viktig för styrningen. Förvaltningens och de fackligas rädsla för opportunistiskt beteende, där informella kontakter till leverantörerna initialt valdes bort, fick negativa konsekvenser för styrningen också under verksamhets- och förnyelsefasen. Lösningen ligger alltså inte i armlängds avstånd och ensidigt kravställande utan att se varandra som samarbetspartners men inte för den skull tumma på oberoende och likabehandling utifrån LOU:s och avtalens krav. Att etablera och vårda en förtroendefull relation till potentiella leverantörer där UM ger sig själv möjlighet att bättre förstå marknadens erbjudanden skulle troligtvis skapa förutsättningar för både högre kvalitet och lägre priser. Social styrstruktur skulle också kunna institutionaliseras. Praktiskt bör verksamhetsplanernas checklistor därmed också inkludera delar av social styrstruktur som: inledande leverantörmöten, förhandlingar och att se uppstartsmöten som mer än ett informationsmöte där avtalet går igenom.

Om UM däremot inte är villig att etablera närmare kontakter med marknaden bör ansvariga politiker och tjänstemän fråga sig om mer komplex verksamhet över huvud taget ska vara outsourcad givet att flexibiliteten är högre i egen regi utan LOU:s krav. Samtidigt visade fallstudien att kommunens egen-regi-anbud förkastades eftersom det ansågs ha en lägre kvalitetsnivå jämfört med entreprenörens och sannolikt också hade blivit dyrare om en upphandling inte genomförts.

Valet står således mellan att bredda synen på styrning och att så långt det är möjligt balansera fasthet och flexibilitet, eller att riskera både ökade kostnader och en lägre kvalitet inom offentlig omsorg som en följd av en minskande konkurrensutsättning och en större produktion i egen regi.

9. Källor

Brown, S. L., & Eisenhardt, K. M. (1997). The art of continuous change: Linking complexity theory and time-paced evolution in relentlessly shifting organizations. *Administrative Science Quarterly*, 42(1), 1-34.

Dekker, H. C. (2004). Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, Organizations and Society*, 29(1), 27-49.

Kamoche, K., & e Cunha, M. P. (2001). Minimal structures: From jazz improvisation to product innovation. *Organization Studies*, 22(5), 733-764.

Tatikonda, M. V., & Rosenthal, S. R. (2000). Successful execution of product development projects: Balancing firmness and flexibility in the innovation process. *Journal of Operations Management*, 18(4), 401-425.

van der Meer-Kooistra, J., & Scapens, R. W. (2008). The governance of lateral relations between and within organisations. *Management Accounting Research*, 19(4), 365-384.