

Kommunala strategier vid marknadsstyrning

– OMSORG OM RELATIONER



Förord

En allt större del av de offentligt finansierade välfärdstjänsterna utförs av privata aktörer. Detta får till följd att styrning och uppföljning kommer allt mer i fokus. För att ge stöd i detta arbete tar Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, fram ett antal skrifter och verktyg.

Syftet med denna rapport är att beskriva hur två kommuner arbetar med att utveckla relationerna mellan olika aktörer då särskilda boenden upphandlats.

Kommunforskning i Västsverige har haft i uppdrag att genomföra denna rapport. Författare har varit Gustaf Kastberg, Lunds universitet och Ola Mattisson, Ekonomihögskolan i Lund. Författarna svarar för innehåll och slutsatser.

Vi vill särskilt tacka de personer från privata företag, Solna stad och Varbergs kommun som genom intervjuer medverkat till denna rapport. Ett tack också till Anja Nilsson som arbetade i projektet i samband med materialinsamlingen.

Denna rapport går att ladda ner från SKL:s webbplats www.skl.se/publikationer. Lena Svensson har varit projektledare och svarar på frågor om rapporten och projektet Kvalitetssäkrad välfärd.

Stockholm i oktober 2013

Lennart Hansson

Sektionen för demokrati och styrning

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning	8
Tillvägagångssätt.....	9
Disposition	9
Konkurrens, kontrakt och relationer	10
Analys – centrala iakttagelser	14
Kontrakteringsfasen	14
Utvecklade kontrakt	15
Från kontrakt till uppföljning och utveckling	17
Relationernas karaktär.....	18
Strukturer för information	19
Lärande relationer.....	20
Slutsatser – relationer och påverkande faktorer	23
Väl utvecklade kontrakt – heltäckande men öppna	23
Utvecklad styrning – uppföljning och utveckling	24
Mediabevakning - skapar en extra drivkraft mot ökad kommunikation och öppenhet.....	24
Framtidens skugga – framtiden spelar roll.....	25
Avslutningsvis	25
Referenser	28
Appendix 1 - Solna	30
Appendix 2 - Varberg	40

Sammanfattning

Tidigare studier och praktikers erfarenheter ger för handen att hanteringen av relationer mellan kontraktsparter är komplex. Syftet med föreliggande studie är därför att generera kunskap om hur kommuner i praktiken följer upp relationer och dess innehåll i samspelet med alternativa utförare och varför uppföljningen sker på det vis den gör. Två fallstudier har genomförts av relationerna mellan parterna inom äldreomsorgen i Solna och i Varbergs kommun. Båda fallen är valda utifrån att de förväntades innehålla väl fungerande relationer inom området särskilt boende. Rapporten beskriver och diskuterar de båda fallen och avslutar med att lyfta fram faktorer som förefaller påverka relationernas karaktär.

Analysen i rapporten är uppdelad i olika teman och visar att det finns både likheter och skillnader mellan kommunerna. Vad vi noterar är att båda kommunerna har ett utvecklat sätt att arbeta med anbudsförandet och att det skett en utveckling över tid. Detta har resulterat i omfattande kontrakt som också öppnar upp för vissa justeringar efter hand. I våra intervjuer indikeras att avtalen uppfattas som rimligt klara och tydliga och att parterna har en gemensam bild av vad som gäller. Att kontrakten är tydliga och omfattande förefaller emellertid inte leda till en mer distanserad relation med kontraktet som referenspunkt i interaktionen.

I båda kommunerna sker en omfattande uppföljning och styrning av verksamheten som endast delvis relaterar till kontrakten. Mycket av den interaktion som sker är kopplad till de formella uppföljnings- och utvecklingsaktiviteter som kommunen initierar. Det finns också en öppenhet och respekt för denna ordning bland de privata utförarna. Avtalen lägger också en grund för interaktionen genom relativt öppna formuleringar om att leverantörerna åtar sig att delta. Sammantaget ges en bild av relationer som uppfattas som goda men med en tydlig formell grund.

I den avslutande delen av analysen pekar vi sedan på hur lärande och utveckling påverkas av utkontraktering och kontraktsrelationer. Vad vi ser är därmed att utkontrakteringen på olika sätt bidragit till lärande och utveckling i de aktuella förvaltningarna. I relation till den mer klassiska utkontrakteringsteorin går det att konstatera att utrymmet för lärande är större än vad som kunde antas.

Studien ger oss också möjlighet att peka på potentiella förklaringar till vad det är som gör att kontraktsrelationerna fungerar tillfredställande. Både *kontraktens utformning* och styrningen i form av *uppföljning- och utvecklingsmoment* intar en central position. Den extensiva uppföljningen uppfattas som legitim och viktig och ger parterna en chans att signalera ambitioner och tillit. En bidragande orsak till denna strävan är att parternas relation är föremål för en (poten-

tiellt) vidare krets av aktörer där medias *övervakning* intar en central position. Med risken att händelser och förhållande i relationen uppmärksammas i vidare sammanhang blir det viktigt med en tydlig formell grund i relationen och en snabb och öppen kommunikation. Betydelsen av *framtidens skugga* lyfts också fram som ytterligare en faktor som förklarar relationernas karaktär. Det faktum att kontrakten är uppbyggda på ett sätt som gör att parterna har en möjlighet till en långvarig relation, som båda tjänar på, gör att det skapas drivkrafter till samarbete.

Inledning

En allt större andel av produktionen av offentlig service utförs av externa leverantörer. Kartan över hur produktionen organiseras är idag omritad på ett dramatiskt sätt jämfört med hur det såg ut drygt tio år tillbaka i tiden. Utvecklingen avspeglas också i lagar och regelverk som förändrats med tillkomsten av lagen om offentlig upphandling (SFS, 2007:1091) och lagen om valfrihetsystem (SFS, 2008:962). De olika politiska partiernas uppfattning har också skiftat över tid. När de första försöken med konkurrensutsättning inleddes i slutet av 1980-talet var fenomenet starkt ideologiserat. Gradvis har situationen förändrats och vunnit acceptans i bredare politiska läger. Den dagsaktuella debatten gör emellertid gällande att utkontraktering allt jämt är omtvistat.

Granskas litteraturen går det att konstatera att det finns en hel del skrivet om kontrakt och kontraktsutformning, inte minst om den privata sektorn vägs in (Mattisson, 2011). Det finns också en hel del skrivet om när det passar att använda sig av utkontraktering (Williamson, 1975; Bryntse, 2000; Johansson, 2006). Vad som däremot händer efter det att relationen inletts har ägnats desto mindre uppmärksamhet, men framstår som intressant (Mattisson & Thomasson, 2007). Litteraturen indikerar att utkontraktering och hanterande av ingångna relationer är en komplex syssla.

En central utgångspunkt vid studier av relationen mellan beställare/finansiär och utförare i välfärdssammanhang är att det inrymmer en komplexitet där olika värden måste beaktas som inte alltid är lätta att förena (Hood, 1991; Vakkuri, 2010). Den som ska arrangera kontraktsrelationen måste beakta värden som effektivitet, rättvisa och kapacitet, något som inte sällan leder till konflikter. För upphandlaren kan exempelvis ambitioner av att skapa en flexibel relation med utrymme för förändring och innovation komma i konflikt med mål om en rigid och öppen process. För utföraren handlar det om att få stabila förutsättningar och tydliga krav utan att utvecklingsmöjligheter och handlingsutrymme begränsas på ett hämmande sätt. De studier om hur denna komplexitet hanteras har visat att ofta sker inga avvägningar vid konflikter, istället tenderar vissa värden uppmärksammas medan andra negligeras (Kastberg, 2005). Syftet med föreliggande studie är därför att generera kunskap om hur kommuner i praktiken följer upp relationer och dess innehåll i samspelet med alternativa utförare och varför uppföljningen sker på det vis den gör.

Därmed blir det intressant att belysa hur kommuner adresserar och hanterar den komplexa situation som arrangörer av marknadssituationer ställs inför beträffande uppföljning och interaktion i pågående relationer och hur de påverkas av olika faser i relationerna. På samma sätt är det också av intresse att fånga utförarens uppfattning om vilka inslag i interaktionen som stärker relationen och utvecklar leveransförmågan.

Studien inriktas på följande frågor:

- Hur sker uppföljningen av alternativa producenter?
- På vilket sätt relateras uppföljningen till de kontrakt som finns?
- På vilket sätt kan utföraren anpassa sig till kontrakt och uppföljning på ett sätt som stärker leveransförmågan?
- Vilka förklaringsgrunder går det att knyta till de strategier som går att identifiera hos beställare respektive utförare?
- Vilken roll spelar det som föregår själva kontraktsskrivandet och starten på kontraktrelationen?

Tillvägagångssätt

För att belysa frågorna och uppfylla syftet har två fallstudier genomförts där pågående kontraktrelationer studerats. De båda fallen är omsorgsförvaltningarna i Varberg respektive Solna kommun. I båda fallen fokuseras på kontraktrelationer inom särskilt boende i äldreomsorgen. Kriterierna vid val av fall var att det skulle handla om medelstora kommuner som under en tid arbetat med utkontraktering. De aktuella kommunerna upplevdes som framgångsrika och ligga i framkant. Dessutom förväntades de ha erfarenhet av flera upphandlingar och olika utförare. För att skapa en rik bild av relationerna fokuserar studierna på bägge parterna i relationen.

Det huvudsakliga materialet består av intervjuer. I Varberg genomfördes åtta intervjuer och i Solna nio. I båda kommunerna gjordes intervjuer inom den kommunala förvaltningen med personer som på olika sätt kommer i kontakt med de externa utförarna såsom chefer, ansvariga för upphandlingsprocesserna och personer involverade i uppföljningen av de externa utförarna. I båda fallen intervjuades också flera utförare i form av verksamhetsansvariga och överordnade hos de privata företagen som agerade utförare. I Varberg intervjuades samtliga tre chefer som representerade entreprenaderna samt en överordnad chef. I Solna intervjuades både regionchefer/VD och verksamhetschef i tre olika företag. Utöver intervjumaterialet har också dokument som tillhandahållits av de aktuella organisationerna granskats. Intervjumaterialet har transkriberats och bearbetats i en kodningsprocess där centrala teman identifierats. Ambitionen har varit att fånga spännvidden i materialet.

Disposition

Framställningen som följer innehåller följande delar. Nästa avsnitt ger en översikt av de teoretiska utgångspunkter som ligger till grund för studien. Därefter följer en analys av centrala teman i en relation. Följande avsnitt sammanfattar och diskuterar studiens slutsatser. Sist i rapporten finns två appendix med fylliga beskrivningar av de studerade fallen, Solna i appendix 1 och Varberg i appendix 2.

Konkurrens, kontrakt och relationer

Att införa inslag av konkurrens i produktion av tjänster som tillhandahålls av offentliga institutioner är ett område som rönt stor forskningsmässig uppmärksamhet. Trots att utgångspunkter och fokus varierar, såväl som resultaten, kan några gemensamma drag identifieras.

En stor mängd empiriska studier härstammar från 1990-talet och den utveckling som då var i de offentliga organisationerna, i Sverige såväl som utomlands (Mattisson, 2011). Initialt fokuserar dessa studier i huvudsak på jämförelser mellan offentlig och privat regi vad gäller kvalitet och kostnader. Inslaget av konkurrens och hur konkurrensen verkar hanteras enbart indirekt. Effekterna av olika regi-former uppvisar stor variation och det finns inga generella normativa slutsatser kring regi-former och effektivitet. Slutsatsen är istället att det centrala förefaller vara om det förekommer en fungerande konkurrens, inte om det drivs i offentlig eller privat regi (Andersson & Jordahl, 2012).

Under 2000-talet finns det ett antal studier med fokus på förekomsten av konkurrens och vilken inverkan denna kan ha. Sammantaget visar dessa studier att förekomsten av konkurrens är central. Genom att skapa och införa konkurrens i verksamheterna har detta resulterat i en allmän skärpning av resursförbrukning och sänkta kostnader för de offentliga organisationerna. Dessutom kan det också vara positivt i sig att skapa förutsättningar även för privata aktörer i verksamheten, det vill säga en blandning av offentliga och privata aktörer. Dock är underlaget för denna slutsats svagare då det är svårt att veta om kvalitetsnivån hållits oförändrad vid de lägre kostnaderna. Då det visat sig svårt att jämföra före och efter konkurrensutsättning är indikationerna i huvudsak anekdotiska. Sammantaget kan konstateras att dessa studier undersöker möjliga effekter för huvudmannen av att göra olika strukturella val kring verksamheten.

En avgörande faktor för att förklara utfallet av olika strukturella former handlar om hur upphandling gjorts. Hur förfrågningsunderlag utformas och hur anbudens utvärderas kommer att påverka förutsättningarna för huvudmannan att skapa en sund konkurrenssituation och hitta ”rätt” leverantör. Utifrån svenska förhållanden finns ett antal studier kring upphandlings- och utvärderingsmodeller (Andersson & Lunander, 2004; Bergman & Lundberg, 2009; Lunander, 2009). Sett över tiden kan konstateras att allt mer fokus läggs vid hur kvalitet och definieras och hanteras i förfrågningsunderlag och anbudsvärdering. Som man frågar får man svar och erfarenheterna är att beställare och huvudmän allt tydligare (och formellt) specificerar exakt vad man önskar och villkoren för dess utförande. Antalet kvalitetskriterier har ökat och de beskrivs allt mer konkret. Den ökade

graden av formalisering och dokumentation har skapat ökat fokus på specifikationer och hur de ska följas upp. Efterhand som erfarenheter har vunnits har innehållet i upphandlingarna specificerats tydligare och mer detaljerat (Mattisson, 2011). Till detta kopplas också utvecklade system för mätning och uppföljning av kvalitet (Mattisson, 2012). Parterna har en mer formaliserad relation kring en tjänst som i allt högre grad är specificerad. För att säkerställa leverans anges också allt tydligare hur tjänsten ska tillhandahållas.

Utifrån mer analytiska utgångspunkter finns också en omfattande litteratur som baseras på generella och principiella analyser av kontrakt och hur olika sorters kontrakt påverkar utfallet. Från en utgångspunkt om ekonomisk rationalitet behöver samarbetande parter stabila förutsättningar för sitt utbyte. Parterna behöver reglera sina förhållanden i ett kontrakt (Williamson, 1985). Nödvändiga komponenter handlar bl a om specifikation av uppdraget och övriga kontraktsvillkor. Principiellt handlar det om att hantera relationspecifika tillgångar (dvs. parternas investeringar i relationen) samt osäkerhet och risk. Dessa faktorer behöver hanteras för att parterna ska hitta ett fungerande kontrakt. Ytterligare en faktor i sammanhanget är hur svårt det är att specificera och mäta prestationen i utförandet. Ju svårare det är att avgöra om leveransen är tillfyllest, desto mer komplicerat blir det att skapa ett fungerande kontrakt (Bryntse, 2000). För att skapa en fungerande verksamhet krävs därmed att parterna klarar att formulera uppdraget och hur prestationerna ska mätas. Det är helt avgörande att det på ett förutsägbart sätt går att mäta och avgöra att leveranser skett enligt överenskommelse. Beställaren behöver säkerställa att ”rätt saker skett” och leverantören behöver veta att utförandet inte granskas godtyckligt. Utifrån en specifik verksamhet och dess villkor handlar det således om att analysera hur olika typer av upphandlingar och kontrakt kommer att påverka i utförandet (Andersson, 2002).

I en analys av offentliga tjänster utifrån möjligheterna att upprätta väl fungerande kontrakt bekräftar Andersson & Jordahl (2011) tesen att många verksamheter lämpar sig väl att köpa från externa leverantörer i konkurrens. Genom upphandling och konkurrensutsättning kan offentliga organisationer stimulera effekter som innebär lägre kostnader utan att kvaliteten försämras inom olika verksamheter. Forskare har med olika metoder och olika typer av data noterat att konkurrens kan ge lägre kostnader. Däremot finns inga entydiga belägg kring hur dessa effekter uppstår och på vilket sätt (Petersen, Hjelmer, Vrangbeck & LaCour, 2011; Jensen & Stonecash, 2005). Samtidigt betonas att komplexiteter i verksamheten kan innebära att det blir svårt att skriva fungerande kontrakt som ger utföraren självständighet och beställaren möjligheter till uppföljning. Risken är då att upphandlings- och kontrollkostnaderna överstiger potentialen med att anlita en extern utförare.

Noterbart är att kring studier av upphandling och kontrakt finns ett tydligt fokus på strukturella faktorer. Hur upphandling och underlag utformas, hur anbudet värderas och hur kontrakten kan formuleras har erhållit stor uppmärksamhet. Vidare har också uppmärksamhet ägnats åt olika strukturella former som t ex anbudsupphandling eller ej, offentligt vice versa privat och så vidare. Intresset har riktats mot vilka effekter som kan förväntas i termer av kostnader, effektivitet och kvalitet för att finna samband och identifiera vad som kan vara önskvärt (Domberger & Jensen, 1997; Fölster, 1993). Således finns det god kunskap om vilka faktorer som påverkar leverantörsval och kontraktsskrivande samt effekter av olika typer av strukturer och kontrakt.

Däremot har det ägnats mindre forskningsmässigt intresse kring vad som händer under ett kontrakts genomförande. Att underteckna ett kontrakt är inte detsamma som att det blir genomfört enligt intentionerna. De forskningsmässiga

erfarenheterna kring vad som händer i leveransprocessen är emellertid begränsade, särskilt i verksamheter med hög grad av komplexitet (Bryntse, 2000, Mattisson & Thomasson, 2007). Bryntse (2000) visar i en omfattande studie att kontraktet är en start på en relation där styrningen är beroende av en mängd situationsspecifika faktorer som avgör i det enskilda fallet. Framgång avgörs av att båda parter har förmåga att anpassa sig. Erfarenheterna visar att detta görs genom att kombinera formaliserade komponenter i relationen med informell anpassning till den specifika situationen. Mattisson & Thomasson (2007) drar likande slutsatser och konstaterar att den strategi som realiserar genom en upphandling i huvudsak avgörs av kontraktets genomförandeprocess. Komplexa offentliga tjänster är svåra att i förväg entydigt definiera i ett kontrakt och därför avgörs utfallet av förmågan att anpassa sig i varje situation. Strukturen har således betydelse men utfallet i verksamheten avgörs under processen. Denna observation är inte unik för kommunala tjänster utan liknande observationer gör Knutsson (2000) från kontrakt inom pappersindustrin.

Senare forskning indikerar att upphandlingar och avtal ändrat karaktär under 2000-talet. I initiala försök med konkurrensutsättning (under 1990-talet) sågs kontrakten som starten på ett samarbete där man tillsammans successivt fyllde relationen med ett innehåll. Svårigheten att beskriva vad som skulle levereras hanterades genom förtroende och gradvis anpassning. Almqvist & Högberg (2008) finner att detta sedan övergår i ett mer kontrollbaserat synsätt där upphandlingsdokumenten tydligare reglerar hur processen i verksamheten ska se ut. Parterna antas ha olika intressen och kontraktet syftar till att tydligt reglera vilka åtaganden parterna har gentemot varandra i termer av risker, ansvar och belöningar/sanktioner. På detta sätt styr beställaren striktare hur entreprenören kan utforma sin verksamhet, snarare än vad som ska uppnås. Anbudsunderlagen tenderar att bli mer standardiserade och homogena där varje beställare har sin mall som ska fyllas i. På detta sätt minimerar beställaren sin risk och vet vilken tjänst som kommer att levereras. Sammantaget riskerar detta att hämma möjligheterna till utveckling på längre sikt. Almqvist & Högberg (2008) drar slutsatsen att relationen har ändrat karaktär och förtroendet har successivt reducerats till förmån för formaliserad uppföljning och kontroll. Författarna ser med oro på denna utveckling och konstaterar att ömsesidig fördelning av risk, tydliggjorda incitament för förbättrade resultat samt värdesäkrade avtal, är centrala faktorer att ta fasta på framåt. Mattisson (2012) konstaterar att kommuner och landsting succesivt bygger ut allt mer formaliserade system och procedurer för uppföljning och kontroll. Samtidigt indikerar de intervjuade beställarna att det är tillämpningen av systemen som är avgörande. För att utfallet ska bli bra krävs att parterna har förtroende för varandra och gemensamma ambitioner att utveckla verksamheten.

Fokus på kontrakt, aktörer och deras relationer

Sammanfattningsvis kan konstateras att konkurrens förutsätter tydliga avtal och klara villkor. Samtidigt indikerar erfarenheterna att väl formulerade avtal inte är tillräckligt. Ett lyckat utfall och en god verksamhet är också beroende av ett väl fungerande samspel mellan beställare och utförare. För att uppnå detta krävs att parterna, både som individer och organisationer, kan skapa en konstruktiv och fungerande relation parterna emellan under hela kontraktperioden. Mot bakgrund av detta var vår ambition att med en öppenhet studera relationerna mellan kontraktparterna. Detta är i linje med senare sociologisk forskning kring marknader. Fokus för denna forskning har varit hur marknadsrelationer kommer till stånd och utvecklas (Callon 1998b). Inom denna forskning har vikten av att förstå marknadsrelationer som inramade aktiviteter betonats. Vad som avses med inramning är att parterna för att kunna interagera i utbytesrelationen kräver

stabila och förutsägbara förutsättningar. Detta kräver att förutsättningar bestäms och förutom att det kan handla om kontrakt handlar det också exempelvis om de olika parternas motiv och inställning, parternas relationer i vidare nätverk och definitioner av varor och tjänster. Med en sådan utgångspunkt kan studier av kontraktsrelationer ske med en större öppenhet gällande vad det är som skapar och påverkar relationerna. I de två nästföljande delarna redovisar vi för våra empiriska iakttagelser i de båda fallen.

Analys – centrala iakttagelser

Analysen nedan visar att det finns både likheter och skillnader mellan kommunerna (fylligar redovisning av respektive kommun återfinns i appendix 1 och 2). Tematiskt har vi delat upp analysen i delar där vi först adresserar kontrakteringsfasen. Vad vi noterar är att båda kommunerna har ett utvecklat sätt att arbeta med anbudsförfarandet och att det skett en utveckling över tid. Därefter adresserar vi kontrakten och kontraktsrelationen. Vi kan se att kontrakten är omfattande till sin karaktär och avspeglar den utveckling som skett av anbudsprocessen. I båda kommunerna sker en omfattande uppföljning och styrning av verksamheten som endast delvis relaterar till kontrakten. När vi sedan diskuterar relationernas karaktär framgår det att de beskrivs av samtliga parter som goda men med en tydlig formell grund. I den avslutande delen av analysen pekar vi sedan på hur lärande och utveckling påverkas av utkontraktering och kontraktsrelationer.

Kontrakteringsfasen

Valet av kommuner i studien grundades på att det skulle vara kommuner som arbetat med utkontraktering inom äldreomsorgen en tid och därmed över tid genererat erfarenheter inom området. När vi jämför de båda kommunernas arbete i upphandlingsfasen ser vi att de genomgått en likartad utveckling, både vad gäller utformningen av kontrakt och arbets sättet. Detta gäller på en mer övergripande nivå, sedan finns det flera skillnader när en närmare granskning görs. Vad gäller utförarsidan ser vi också ett likartat arbete i anbudsprocessen. En samlad slutsats är att vi konstaterar en ökad grad av professionalisering gällande både utformande av anbudsprocessen i kommunerna och i lämnandet av anbud.

Granskas anbudsförfarandet gällande innehåll på en mer detaljerad nivå går det att konstatera att det både skiljer sig mellan kommunerna men också inom kommunerna över tid. I beskrivningen framgår att Solna i den senare upphandlingen valt att fokusera på profiler på boenden, något som inte skett i Varberg. I Varberg har det istället i den senaste upphandlingen handlat om att fokusera på den geografiska dimensionen där ambitionen varit att även mindre orter utanför centralorten ska ha alternativa utförare. Det går också att konstatera att det strategiska målet inom kommunerna skiftar mellan de upphandlingar som genomförs. Det gäller förutom exemplet med profilboenden i Solna exempelvis vilken betoning som läggs på pris respektive kvalitet och hur viktningen sker vid bedömningen.

Flyttas fokus från innehållet i upphandlingarna till arbetsprocessen tonar en bild fram av två kommuner som utvecklat sina rutiner kring upphandlingsförfarandet. Arbetet organiseras med en tydlig ansvarsfördelning och erfarenheter från tidigare upphandlingar har tagits tillvara. I båda kommunerna tillämpas arbetsätt där personer med olika kompetens involveras i arbetet. Personer med kompetens i upphandling arbetar tillsammans med personer med andra kompetenser som exempelvis medicinskt ansvarig sjuköterska (MAS) och kvalitetsutvecklare. I båda fallen beskrivs detta som en styrka eftersom anbuden utformas med hänsyn till olika centrala perspektiv. Arbetet med att ta fram en slutgiltig rangordning av alternativen sker sedan genom diskussioner som syftar till att nå konsensus inom gruppen som arbetar med anbudet. Som en del i processen genomförs intervjuer med representanter för anbudsgivarna. I Varberg sker också platsbesök hos dem som redan bedriver verksamhet, något som upplevs som positivt och givande i processen.

I båda fallen beskrivs anbuds-förfarandet som arbetsintensivt. I Varberg uppskattar representanter för förvaltningen exempelvis att varje upphandling sammantaget tar ett till ett och ett halvt månad i arbetstid. I Varberg har man också valt en modell där en upphandling sker åt gången. I Solna upphandlade man i den senaste omgången ett flertal boenden samtidigt. Studien ger ingen indikation om det ena eller andra sättet att arbeta är mer eller mindre arbetskrävande och kostsamt än det andra.

De entreprenörer som intervjuats vittnar om att de upplevt processerna som välfungerande och gedigna i båda kommunerna. De flesta av utförarna är enheter inom större företag som bedriver liknande verksamhet i flera kommuner. Inom dessa företag finns det personer som är ansvariga för att arbeta med anbudsprocesser. Dessa personer är sedan inte själva involverade i driften av boendena efter det att anbuden vunnits. Vi noterar att i båda kommunerna gavs det exempel på hur en rekrytering av verksamhetschefer sker efter det att kontrakten ingåtts. Personerna som ska driva boendena har därmed ofta inte själva varit involverade i själva anbudsprocessen. Detta gäller såvida det inte handlar om att kontrakt vunnits gällande verksamheter som redan bedrivs av det aktuella företaget.

Sammantaget kan vi konstatera att de båda kommunerna utvecklats över tid gällande upplägg för arbetet med anbud och att de etablerat väl utvecklade arbetsätt. Detta resulterar i omfattande kontrakt som också öppnar upp för vissa justeringar efter hand, men också att utförarna ska delta i vissa aktiviteter och i de uppföljningsinitiativ som tas. Vad vi också ser är en funktionell uppdelning hos anbudsgivarna. De personer som är engagerade i upphandlingsfasen från entreprenörernas sida inte är samma som sedan ansvarar för och driver verksamheten.

Utvecklade kontrakt

I inledningen konstaterades att det kontrakt som i grunden reglerar relationen ges en central position både i litteraturen och enligt tillämpningen av LOU. I detta analysavsnitt och i det nästföljande kan vi både bekräfta kontraktets centrala roll och i viss mån modifiera bilden.

Ifrån båda kommunerna påpekas att det är viktigt att kontraktet är tydligt och läses på samma sätt hos båda parter. Båda huvudmännen har en längre erfarenhet av att anlita externa utförare inom bl. a. boendetjänster. I kommunerna beskrivs det som en lång och krävande process att arbeta fram passande underlag. För att det ska fungera är det ett flertal olika komponenter som behöver falla på plats, och passa ihop med varandra. Under intervjuerna ges olika exempel på att

det skett gradvisa förändringar och förbättringar i takt med att erfarenheter kunnat göras.

I det föregående avsnittet konstaterades det att anbudsprocessen utvecklats över tid och vi kan observera att detta också avspeglas i kontraktens utformning. Initialt lades stor kraft på att ta fram förfrågningsunderlag och annan dokumentation för att beskriva de tjänster man önskade upphandla och centrala egenskaper i dessa. Över åren har fokus gradvis skiftat över till att allt mer handla om kvalitet och att ”rätt saker görs på rätt sätt”. De anbudsunderlag som används idag är betydligt mer utvecklade än tidigare avseende kvalitet och vad som är en god prestation av utföraren. Dessa egenskaper tillmäts också större vikt när anbudens värderas inför val av utförare. Det ställs krav på redovisning av både hur arbetet i verksamheten ska genomföras (processinriktat) och vad som ska uppnås (resultatinriktat). Detta har också resulterat i kontrakt som täcker in många dimensioner. Samtidigt noterar vi också att detta till trots innehåller kontrakten formuleringar som öppnar upp för en utvecklingsorientering. Heltäckande kontrakt innebär därmed inte att de helt låser relationerna. Det finns formuleringar som trycker på att förändringar kan komma att ske gällande exempelvis kvalitetskrav och inte minst på grund av ändringar i lagstiftningen. Det finns också krav på att utförarna ska delta i vissa aktiviteter som kommunerna ordnat och inte minst att de ska ställa upp på kvalitetsuppföljningar och utvärderingar av olika slag.

Det avtal som sluts blir därmed en kombination av förfrågningsunderlag och det inlämnade anbudet. Såväl kommunföreträdare som utförare återkommer till detta som centralt i olika sammanhang. På flera punkter var beställarna tydliga med vad de förväntade sig. ”Det var en förutsättning, vi hade krävt det i anbudsunderlaget” och då utgick man ifrån att så skedde. På samma sätt menar utföraren att man i anbudet erbjudit saker som tar plats i det specifika kontraktet. ”vi hade det i vårt anbud, så det är viktigt för oss att göra det”.

Beroende på att kontraktet är ett resultat av denna process ser avtalen som reglerar relationerna något olika ut. Dessutom har både Varberg och Solna aktiva kontrakt som är tecknade vid olika tidpunkter och är olika utformade av det skälet. Således kan det konstateras att i arbetet med externa leverantörer har stor kraft ägnats åt utformningen av kontraktet mellan parterna.

Ett tydligt kontrakt är emellertid enbart en start på en relation. I takt med att kommunerna arbetat med externa utförare har det framgått att vad som händer efter att kontrakt slutits och hur intentionerna i kontrakten kan realiseras framstår som allt mer betydelsefullt. Det är viktigt för beställaren att veta vad som faktiskt sker i verksamheten så att leveransen matchar beställningen och att avnämarna erhåller adekvat service. På samma sätt är det angeläget för utföraren att uppdrag och åtagande är tydligt definierade. Båda parter har intresse av att det finns en ekonomisk reglering som korresponderar med det som levereras och vad som erhålles.

Analystemat inleddes med konstaterandet att kontrakten traditionellt har givits en central position. Diskussionen ovan visar att våra fallstudier bekräftar detta. Vad vi noterar är dock en förskjutning gällande innehåll. Under det senaste decenniet har det skett ett stort lärande inom sektorn och idag finns det en större kunskap och erfarenhet kring att utforma kontrakten. Samma utveckling ser vi i de aktuella kommunerna. I våra intervjuer indikeras att avtalen uppfattas som rimligt klara och tydliga och att parterna har en gemensam bild av vad som gäller, trots att historik och utformning varierar en del. Att kontrakten är tydliga och omfattande förefaller emellertid inte leda till en mer

distanserad relation med kontraktet som referenspunkt i interaktionen, vilket vi belyser mer ingående i nästa avsnitt.

Från kontrakt till uppföljning och utveckling

I teorin och inte minst baserat på studier av kontraktrelationer i den privata sektorn har allt mer uppmärksamhet riktats mot hur relationen gestaltar sig efter det att avtalet ingåtts. Därmed har frågor kring uppföljning och utveckling hamnat i förgrunden. Hur kan huvudmannen agera för att styra och utveckla verksamheten och hur kan uppföljningen stödja (beställare och utförare gemensamt) att prestationerna når tillfredsställande resultat? I media har det dessutom förekommit olika typer av ”skandaler” som ökat intresset för förhållandena inom omsorgen. Det har då mindre handlat om vad som egentligen står i kontraktet och mer om hur uppföljning och tillsyn skett. Totalt sett har detta inneburit att genomförande och uppföljning hamnat i centrum på många sätt. Det kan konstateras att det finns stora variationer i på vilket sätt kommuner följer upp sina verksamheter men att det under senare år generellt skett ett omfattande utvecklingsarbete (Mattisson, 2012).

I både Varberg och Solna har stor kraft ägnats åt att skapa en systematisk och väl strukturerad uppföljning inom verksamheterna. Organisatoriskt är strukturerna olika men gemensamt är att man har särskilt avdelade kvalitetsutvecklare som ansvarar för att löpande följa och utvärdera vad som åstadkoms inom verksamheterna. Dessutom har kommunerna på olika sätt ställt krav på att utförarna ska ha egna system och rutiner för uppföljning och att kommunerna kan ta del av resultaten. I Varberg beskrivs det exempelvis som en viktig utveckling att kontrollen mer styrts mot en granskning av utförarnas egna kontrollsystem. Även företagen har egna interna rutiner för att redovisa kvalitet och prestationer för företaget vilket gör att varje enhet tar fram interna underlag avseende detta. Mot ovanstående bakgrund kan konstateras att en stor mängd av de kontakter som tas inom relationen mellan huvudman och utförare görs inom ramen för denna uppföljning. Genom kontinuerlig rapportering samt krav på rapportering vid avvikelser eller incidenter tas kontakter löpande. Det finns helt enkelt anledning att prata vid kontinuerligt om vad som händer i verksamheterna.

Även om mycket av denna kommunikation är reglerad och formaliserad menar alla vi intervjuat att den ändå upplevs som enkel och konstruktiv. Kommunen ställer frågor och begär in underlag och utförarna tar fram material och rapporterar. Genom att arbeta fram gemensamma faktaunderlag kan parterna diskutera eventuella brister och möjliga förbättringsinsatser på ett konstruktivt sätt. Även om detta formellt innebär att kommunen ställer krav pekar de intervjuade på att stämningen i dessa samtal är mycket konstruktiv och utvecklande. Det är viktigt att hitta brister och svagheter. Inte för att utse syndabockar utan för att kunna åtgärda dem så snabbt och effektivt som möjligt. Flera nämner att dessa procedurer skapar goda dialoger kring prioriteringar och resultat. Detta upplevs stärka relationen och att parterna arbetar tillsammans för att utveckla verksamheten.

Kommunerna har organiserat sitt uppföljningsarbete på olika sätt och det finns skillnader i omfattning av olika aktiviteter. Gemensamt är dock att aktiviteterna uppfattas som rimliga och accepteras av utföraren. Trots att kommunens uppföljning ibland kan anses vara omfattande och betungande menar utförarna att de uppfattar den som i grunden konstruktiv och engagerad. Flera nämner förtroende för kommunens beställare som avgörande. Kommunen vill väl och agerar rimligt och seriöst utifrån sina förutsättningar.

Entreprenörerna i båda kommunerna ger uttryck för att de uppskattar att beställarna är tydliga med sina krav och vad de förväntar sig. Och det anses rimligt att kommunen gör noggranna uppföljningar även om de kan vara tidskrävande och detaljerade. Dock återkommer de intervjuade ofta till att det är en fråga om förtroende och att det uppfattas som konstruktivt. Kommunens granskning handlar om att utveckla verksamheten och det sker bäst om det finns goda fakta i botten. Att granska och utvärdera hör till rollen som beställare så det respekterar entreprenörerna "gärna". Åtminstone när de, som det är nu, uppfattar att fokus ligger på rimliga saker som stärker verksamheten. Det är avgörande att kommunens företrädare agerar professionellt och med ett konstruktivt bemötande, något som upplevs vara fallet i både Solna och Varberg. Från kommunerna uttrycker man å andra sidan uppskattning för att utförarna är öppna och transparenta. Man är alltid välkommen i verksamheten och det finns ingen känsla av att "det döljs saker".

Hittills har vi diskuterat aktiviteter som kan beskrivas som styrande och kontrollerande i en mer direkt mening. Våra studier visar emellertid att i båda de studerade fallen satsade kommunerna på aktiviteter som var framåtsyftande med intentionen att utveckla och säkra kvaliteten även framgent. I Solna samlar exempelvis kvalitetsutvecklaren alla utförare (kommunala såväl som privata) fyra gånger per år för att diskutera måluppfyllelse, kvalitet och hur detta kan utvecklas. Därutöver finns det också allmänna träffar som alla utförare bjuds in till. På dessa träffar är syftet mer uttalat inriktat på utveckling och lärande även om koncepten varierar. Det finns flera exempel på "större utförarträffar" med t ex regionchefer från företagen och offentliga områdeschefer som ses för att gemensamt diskutera utvecklingsfrågor. Kommunen är också angelägen om att stimulera till utvecklingen genom utbildning. När det är möjligt ansöker kommunen om statliga medel för t ex seminarier eller utbildningsinsatser. Dessa medel erbjuds sedan alla utförare. Från företagen uppskattar man detta mycket då det bara är att välja ut folk och skicka iväg dem. Enklare än att själv designa programmet, betala och så vidare.

I Varberg arrangerade kommunen så kallade kvalitetsforum fyra gånger per år. Liksom i Solna diskuteras exempelvis kvalitetsaspekter samt nya regler och rutiner. Kunskapsspridning sker också i och med att olika frågor diskuteras och behandlas på workshops. Deltagarna delger bland annat de övriga sina erfarenheter. Liksom i Solna är dessa kvalitetsforum till för samtliga utförare, både egenregi och de alternativa leverantörerna.

De båda fallen visar att mycket av den interaktion som sker är kopplad till de formella uppföljnings- och utvecklingsaktiviteter som kommunen initierar. Det finns också en öppenhet och respekt för denna ordning bland de privata utförarna. Avtalen lägger också en grund för denna interaktion genom relativt öppna formuleringar om att leverantörerna åtar sig att delta. Men samtidigt kan vi konstatera att kontrakten i relativt liten utsträckning förefaller åberopas eller utgöra en central referenspunkt. Detta avspeglas i att uppföljningsaktiviteterna är likartat utformade oavsett kontrakt. De empiriska beskrivningarna indikerar också att leverantörerna ser uppföljningen som en möjlighet att visa upp verksamheten.

Relationernas karaktär

Inom forskningen finns det indikationer på att relationer i olika utsträckning baserar sig på formaliserade grunder och att tillit och förtroende tillåts få olika stort utrymme (Kastberg 2011). Det har också framförts argument för att med en hög grad av förtroende blir den formella styrningen mindre central och vice versa. Men det finns också studier som pekar på att utövande av formell styr-

ning riskerar att underminera förtroendet mellan parterna. Mot bakgrund av denna diskussion blir det centralt att också mer allmänt karaktärisera relationerna.

När respondenterna i de båda fallen ombads reflektera över karaktären på relationen beskrev många hur incidenter eller särskilda händelser hanteras. Inom omsorgssektorn är detta ett känsligt ämne generellt, särskilt efter medias bevakning de senaste åren. Våra intervjuer ger ett entydigt intryck av att beställarna är angelägna om att få in information så snabbt som möjligt om det händer något, och att informationen ska vara så sakligt korrekt som möjligt. Inom kommunen anses det mycket betydelsefullt att vara informerad om vad som händer i verksamheterna. Ett skäl är att upptäcka saker och kunna vidta åtgärder så snabbt som möjligt, ett annat skäl handlar om att kunna informera (om det hänt något) eller svara på frågor från medborgare eller media. Transparens förefaller vara nyckelordet. Det anses viktigt att kunna redogöra för vad som sker och visa upp verksamheten för den som önskar. Ska kommunen klara detta krävs att beställare och politiker erhåller snabb och bra information om fakta och så vidare. På samma sätt lyfter utförarna fram vikten av transparens och att man informerar kommunens direkt ”om det händer något”. Utföraren har ”allt att vinna” på att vara öppen och informera direkt. Genom att diskutera med kommunens företrädare kan man gemensamt hitta lösningar i situationen.

Både kommunföreträdare såväl som utförare upplever detta utbyte som mycket förtroendefullt. Kommunföreträdare menar att det är viktigt att lyssna och vara konstruktiv så att saker kan lösas. Att utförarna informerar är avgörande och då behöver detta hanteras förtroendefullt så att det inte uppstår tvekan om att berätta för kommunen. I intervjuerna nämns på olika sätt att beställarna upplever utförarna som mycket transparenta och välvilligt inställda till att rapportera, bra såväl som mindre bra saker. Utförarna ger uttryck för likande uppfattningar. Det finns ingen som ger uttryck för att det är obehagligt eller olämpligt att informera huvudmannen utan det finns ett stort förtroende för beställarnas förmåga att läsa situationen samt hantera informationen korrekt och konstruktivt. En föreståndare uttryckte det som att man måste informera kommunen och sin närmaste chef (i företaget), direkt. Då kan man lösa problemet tillsammans.

I detta sammanhang hänvisas till kontraktet som en utgångspunkt, något som relationen startar med. Genom detta kan de grundläggande villkoren för relationen klargöras tidigt. Båda parter känner till grunden. Däremot är inte kontraktet något som plockas fram löpande utan relationen beror av de aktiviteter och de utbyten som sker löpande under kontraktets gång.

Beskrivningarna av de båda fallen visar att relationen av samtliga beskrivs som god, rak, tydlig och konfliktlös. Därmed inte sagt att relationerna kan karaktäriseras som rent förtroendebaserade. Den formella grunden är tydlig för de inblandade. I de teman som hittills analyserats framgår det att kontraktet i stor utsträckning kompletterats av och kanske i viss mån ersatts av den styrning, uppföljning och utvecklingsbaserade interaktionen som sker. En samlad karaktärisering av de iakttagelser som vi gjort är att relationerna är täta (i bemärkelsen frekventa), formella, goda och konstruktiva. En bidragande orsak förefaller vara det medieintresse som finns av relationerna. I båda fallen beskrivs det som viktigt med en tydlighet, snabbhet och transparens om det uppstår något som måste hanteras och som kan väcka medialt intresse.

Strukturer för information

I Solna träffar förvaltningschefen (och ibland ledande politiker) VD, eller marknadschef hos utföraren för att diskutera generella eller strukturella frågor. I

samband med upphandlingar diskuteras kommersiella villkor, kontrakt och så vidare. Ibland är det förvaltningschef och stabschef som tar dessa möten. Den kommunala enheten har berett ärendet kring upphandling och kontrakt men i samband med denna beredning sker en dialog mellan de ledande personerna.

Stabschefen sköter löpande kommersiella frågor under kontraktets gång, vanligen med regionchefen hos utföraren. Detta kan gälla mer generella villkor kring avtalen eller principiella frågor kring verksamheten. Det finns också exempel på att avtalen skrivits om i enskilda delar till följd av förändringar i samhället/kommunen eller kring behoven. Vidare diskuteras också ersättningar, indexuppräknningar och så vidare. Kvalitetsutvecklaren ansvarar för den löpande uppföljningen av verksamheten, vanligen i samråd med föreståndaren för ett boende eller en enhet.

Påtagligt var att olika aktörskategorier har olika uppgifter. De kommersiella villkoren tas fram oberoende av den som ska sköta verksamheten. Föreståndare för boenden i Solna såväl som i Varberg har rekryterats till tjänsten efter det att företaget vunnit anbudet. Det vill säga det är marknadsavdelningen som sätter ihop anbud och förhandlar med kommunen, och denna funktion är skild från de aktörer som sedan ska genomföra verksamheten.

Lärande relationer

En central fråga är hur utveckling och lärande påverkas av utkontraktering. Enligt mer klassisk utkontrakteringsteori kan lärandet förväntas hämmas (Williamsson 1975). Detta på grund av att kontrakteringen bygger på ett förutbestämmande av förhållanden som gör att nya inslag inte släpps fram. Inom teorier kring organisatoriskt lärande är ett centralt antagande att lärande initieras först när ett en händelse eller en observation som gör att tidigare föreställningar inte räcker till för att förklara eller förstå situationen (Nonaka, 1994). Lite förenklat innebär det att lärande triggas i situationer där en organisation och dess medlemmar konfronteras med nya situationer och kanske börjar brottas med nya problem. Enligt det förda resonemanget skulle lärandet kunna förväntas hämmas av att utkontraktering, som det ofta beskrivits i litteraturen, bygger på att parterna a priori definierar förutsättningarna så långt som möjligt och därmed inte skapar förutsättningar för nya impulser. Kontrakten skulle därmed få effekten av att ”låsa” situationen och därmed minska utrymmet för parterna att nås av nya impulser.

Gäller detta även i de aktuella fallen? Det empiriska materialet ger ingen tydlig indikation på om lärandet ökar eller minskar visavi andra sätt att organisera produktionen på. Däremot ger materialet flera exempel på hur arbetet med utkontraktering och de fortsatta relationerna bidragit till ett lärande och ett utvecklande. Lärandet skedde både som en effekt av att de arbetade med utkontraktering och av att de arbetade i kontraktsrelationer.

Vi kan i båda fallen observera att anbudsprocessen i sig skapar en grund för lärande genom idéspredning. I de anbud som kommer in finns beskrivningar av hur verksamheterna är tänkta att bedrivas. Både de anbud som accepteras men också de som inte antas utgör därmed potentiella källor till ett lärande och en utveckling av både utbudet i kommunen som helhet och av egenregion. Det senare eftersom nya tankar om hur verksamheten kan utvecklas introduceras.

En annan källa till lärande var de gemensamma aktiviteter som anordnades av kommunerna och som alla utförare, både egenregion och alternativa, deltog i. I Varberg ingick det som ett explicit uttalat moment att dela med sig av kunskap och projekt som bedrivits i verksamheter. Beskrivningarna av kommunerna

indikerar att både kommunen och de alternativa utförarna såg detta som ett viktigt inslag i utvecklingen.

Allt lärande handlar inte om att det kommer fram nya idéer spontant som introduceras av olika aktörer i relationerna. Lärande och utveckling stimulerades också av att kommunerna mer strategiskt kunde specificera områden som det var viktigt med utveckling inom. Tydligast var detta kanske i Solna där så kallade profilboenden upphandlats. Där specificerade kommunen en ram för vad de ville åstadkomma med upphandlingen och sedan inkom specificerade anbud med olika teman för boendena. Vad vi har kunnat observera är därmed hur förvaltningarna genom utkontrakteringen kunnat genomföra strategiska förändringar i riktningar som upplevts som prioriterade.

Ytterligare en dimension av lärandet handlar om att kommunerna utvecklat sin kompetens som beställare. Detta vittnade man om i båda kommunerna. Den kompetens som utvecklats ledde dock inte enbart till utvecklade anbuds-förfaranden, utan också till att styrningen av egenregin utvecklades. I båda kommunerna hade man exempelvis börjat arbeta med överenskommelser mellan beställare och egenregi som påminner om avtal. Detta styrningsupplägg upplevdes stärka den interna förvaltningsstyrningen. Ambitionen är emellertid att alla utförare ska ha jämförbara villkor och processer. Därmed gick också en annan styrning än traditionell förvaltningsstyrning att observera.

Det empiriska materialet indikerar dock att den formaliserade kontraktsbaserade relationen också satte ramar. Detta då i enlighet med teorin om att kontraktsrelationer baserar sig på ett förutbestämmande av förutsättningarna. Vi beskrev ovan hur det sker en utveckling inom ramen för de ingångna relationerna. Ett tillägg till denna observation, som är viktig, är att det bland de interagerande parterna fanns en medvetenhet om att det inom ramen för kontraktsrelationen endast kan få förekomma ändringar som faller inom en rimlighetsgräns. Större förändringar kräver omförhandlingar och kan också komma att hamna i konflikt med LOU.

Den bild som förmedlas av utförarna stärker också slutsatsen att det är inför och under kontraktsfasens som mycket av lärande och utveckling kommer till stånd. Intervjuer med utförarrepresentanter indikerar att affärsutveckling och dylika aktiviteter sköts av särskild personal som kommer till användning när anbud läggs. När kontraktsrelationen väl är etablerad rekryteras personal och chefer som har att förvalta och driva verksamheten i enlighet med de avtal som finns.

Vad vi ser är därmed att utkontrakteringen på olika sätt bidragit till lärande och utveckling i de aktuella förvaltningarna. I relation till den mer klassiska utkontrakteringsteorin går det att konstatera att utrymmet för lärande är större än vad som kunde antas. Det går dock inte att säga något om huruvida förvaltningarna blir mer eller mindre lärande jämfört om allt producerats i egen regi eller om allt läggs ut. Vad vi också observerar är att mycket av lärandet förefaller vara kopplat till kontrakteringssituationen, även om en viss utveckling även sker inom ramen för de etablerade kontraktsrelationerna.

Slutsatser – relationer och påverkande faktorer

Nedan lyfter vi fram de centrala slutsatser som kan dras av den analys som genomförts och som svarar på de frågor vi inledningsvis i rapporten lyfte fram. Vad vi observerat är relationer som kan beskrivas som välfungerande. Den vikt som i litteraturen läggs vid etablerande av längre förtroendefulla relationer där nya relationer tar hänsyn till tidigare erfarenheter ser vi inte i studien. Relationerna påbörjas i princip när kontrakten skrivs och det är endast genom anbuden som det avgörs vilken utförare som är aktuell för relationen. Detta är givetvis i linje med LOU:s intentioner. Utifrån det empiriska materialet kan två observationer som förstärker detta göras. Den första är att kommunerna inte förefaller ägna sig åt att etablera kontakt med och utveckla sin relation med potentiella utförare innan det finns ett avtal. Den andra är att utförarna har en intern organisering där affärsutvecklare och avtalstecknare är åtskilda från driften. Därmed har vi adresserat en av de inledande frågorna, nämligen betydelsen av tidigare erfarenheter, som alltså var ringa.

Om tidigare erfarenheter parterna emellan spelar mindre roll kunde vi iaktta andra faktorer som förefaller viktiga att uppmärksamma. I de studerade fallen förefaller kontraktsrelationen präglas av en avvägning mellan vad som är formellt fastställt och en öppenhet för förändring och utveckling. Begrepp som fångar karaktären på relationerna är kommunikation och utveckling. Kan vi då peka på några faktorer som gör att vi kan förklara och förstå iakttagelserna? Vi ser två goda exempel, men urval och omfattning på studien gör att förklaringar till det vi observerar endast kan bli tentativa.

Vi har observerat några olika faktorer som förefaller bidra till att skapa det som vi vill beteckna som goda relationer. När vi utvecklar resonemanget utgår vi från förståelseorienterade teorier kring hur utbytesrelationer skapas och vidmakthålls, vilket vi också lyfte fram i det inledande teoriavsnittet. Där reste vi frågan om vad som skapar det vi kallar ”ramen” för interaktionen. Det är genom inramningen av relationerna som interaktionen möjliggörs och konstitueras. Kopplat till detta går det att lyfta fram fyra iakttagelser från analysen som är centrala.

Väl utvecklade kontrakt – heltäckande men öppna

Analysen visade att kontrakten i de båda fallen är väl utvecklade och beskrivs som viktiga av parterna i relationen. Ytterligare en iakttagelse är att kontrakten sedan inte har någon central roll i relationen. Sammantaget indikerar detta att kontrakten skapar en grund och en stabilitet för parterna som tillåter inter-

aktionen att utvecklas. I båda fallen går det att tillmäta betydelse till kontraktsutformningen där det slås fast att leverantörerna ska vara öppna för att delta i uppföljnings- och utvecklingsaktiviteter.

I båda fallen beskrivs en utveckling mot att det är de anbudsgivande parterna som ska ange detaljerna i vad de vill uppnå under kontraktperioden. Det förefaller därmed över tid ha skett en utveckling från det att det är kommunen som detaljerat beskriver vad det är som ska göras, och ofta också hur till att det är anbudsgivaren som mer detaljerat beskriver vad de ska göra och hur. I båda kommunerna ställdes exempelvis tydliga krav på att anbudet tydligt skulle visa både hur saker skulle utföras men också vad som skulle åstadkommas.

Kontrakten tar därmed tydligare sin utgångspunkt i leverantörernas förslag och definitioner av vad som ska åstadkommas. Analysen visar att detta sätt att arbeta har positiva effekter utifrån ett utvecklings- och lärande perspektiv. Detta är också rimligt att förvänta sig eftersom färre aspekter av verksamheten bestäms *a priori* i förfrågningsunderlagen.

Utvecklad styrning – uppföljning och utveckling

I litteraturen kring kontraktsrelationer som refererades i det teoretiska avsnittet har på senare tid allt mer uppmärksammats vikten av att försöka förstå vad olika styrningsaktiviteter fyller för funktion. Utformningen av styrningen har traditionellt betraktats som ett sätt att minimera opportunt beteende hos den styrda parten. Senare litteratur har emellertid också lyft fram att olika styrningsaktiviteter kan ha en betydelse i att signalera intentioner, något som benämnts ”relational signaling” (van der Meer Kooistra och Vosselman 2002).

Uppföljning och interaktion parterna emellan under kontraktstiden påminner om varandra i de båda kommunerna där det dels går att iakta att det finns väl etablerade och täta uppföljningar, dels aktiviteter som syftar till utveckling och lärande. De uppföljande aktiviteterna bedrivs också i båda fallen på ett enhetligt sätt där olika utförare i princip följs upp på ett likartat sätt. Dessa aktiviteter utgör en viktig del av inramningen, inte minst eftersom det ger en möjlighet för bägge parterna att både signalera ambitioner men också att de är intresserade av ett samarbete och att ha goda intentioner.

Vi karakteriserade i analysavsnittet relationerna som präglade av en formell karaktär, men där det formella stödde en interaktion som byggde på framåt-syftande samarbete, öppenhet och att en tillit fanns mellan parterna. Våra iakttagelser ger därmed inte stöd till de teorier som menar att ökad formell styrning leder till försämrade relationer (Dekker, 2004; Ghoshal, 2006), vilket skulle resa ytterligare krav på mer formell styrning. Våra iakttagelser ger å andra sidan inte heller stöd åt antaganden om att formell styrning lägger en grund för mer förtroendefulla relationer (Vosselman, 2009; Gulati, 1995). Vad vi däremot kan konstatera är att i de båda fallen skapade styrningen tillsammans med andra faktorer relationer som av de ingående parterna beskrevs som goda och väl-fungerande och där detaljer i kontrakt sällan återopades.

Mediabevakning - skapar en extra drivkraft mot ökad kommunikation och öppenhet

Vi lyfte i rapportens inledande del fram frågan om vad för andra faktorer än kontrakt och styrning som kunde förväntas spela en roll för hur relationerna gestaltas sig. En sådan iakttagelse rör det faktum att relationerna präglades av att det fanns en tredje part i form av ett allmänintresse för relationerna, närmare bestämt mediebevakning. Andra studier har indikerat att tre- eller flerparts-

relationer påverkar hur parterna agerar i relation till varandra (Cristofoli, 2010). Enligt det resonemanget skapar existensen av andra relationer mellan parterna en större känsla av risk och utsatthet, vilket gör parterna mer benägna att formalisera relationerna (Kastberg 2012).

Utifrån våra iakttagelser i analysen förefaller det förda resonemanget att stämma. En del av inramningen som påverkar, men som endast är indirekt närvarande, är möjligheten att relationen mellan parterna kommer att granskas av media. Tydligast blir detta kanske när vikten av snabb och korrekt kommunikation om det är något som inträffar. Genom snabb kommunikation upplever båda parter att risken för negativ rapportering minskar. Även om det inte uttalas direkt förefaller således den externa bevakningen av relationerna stärka samarbetet och öka parternas benägenhet att beakta de gemensamma målsättningarna samt etablera en tydlig kommunikation.

Framtidens skugga – framtiden spelar roll

Vi konstaterade i analysen att inramningen av den existerande relationen bygger på en tydlig avgränsning från tidigare relationer, vilket är i enlighet med LOU:s intentioner. Historien verkar inte kasta några skuggor på ingångna relationer. Däremot förefaller ”framtidens skugga”, för att låna Axelrods (1984) begrepp, ha en betydelse. Axelrod observerar i sina studier av vad som skapar samarbete att om parterna är medvetna om att de kommer att ha att göra med varandra inte bara under kortare period utan även i framtiden, kommer de att bli mer benägna att samarbeta.

Ser vi till relationerna mellan parterna som vi studerat gör sig framtidens skugga påmind på två olika sätt. Det ena handlar om att kontraktet skrivs på ett sätt som gör att parterna blir medvetna om att framtiden har en betydelse. I Solna tecknas kontrakt som har potentialen att bli långa om parterna har ett gott samarbete. De senaste avtalen gällande profilboenden tecknades med möjlig förlängning i treårsintervall upp till nio år. Även i Varberg fanns liknande upplägg med relativt lång möjlig period men med öppningar för omprövning under tiden. För entreprenören blir det viktigt att säkra hem förlängningarna, samtidigt som kommunen med tanke på kostnaderna att upphandla har ett intresse av att relationen inte bryts i förtid. Det andra sättet som framtidens skugga gör sig påmind genom är att de kontrakterade utförarna månår om sitt rykte och möjligheter till framtida kontrakt i den aktuella kommunen, men också i andra kommuner.

Tillsammans med den beskrivna förekomsten av en tredje part skapas därmed incitament för samarbete och lyhördhet. Ett brott i relationen innebär en kostnad för båda parter, även om respondenterna i vårt material inte explicit uttryckte det så.

Avslutningsvis

Vi har studerat två kommuner som kan karaktäriseras som framgångsrika i sitt arbete med att skapa givande relationer till sina leverantörer av äldreboende. På ett övergripande plan ser vi flera likheter mellan kommunerna, även om de på en mer detaljerad nivå skiljer sig. Det som kännetecknar relationerna är att de är transparenta, bygger på en tät kontakt, existensen av tydliga kontrakt och att styrningen av ingångna relationer är välutvecklad. Studien ger oss också möjlighet att peka på potentiella förklaringar till vad det är som gör att kontraktsrelationerna fungerar på ett sätt som är tillfredställande inte bara för den beställande parten, utan även för leverantörerna.

Kontraktens utformning förefaller vara en viktig komponent i relationerna. Kontrakten tar sin utgångspunkt i definitioner och beskrivningar som görs av leverantörerna själva, men som likväl är detaljerade och omfattande. Detta i kombination med att det tydligt anges att det förutsätts att parterna interagerar i uppföljnings- och utvecklingsfrågor. Vad vi konstaterar är dock att kontraktet endast figurerar i bakgrunden i de fortsatta relationerna medan styrningen i form av *uppföljning- och utvecklingsmoment* intar en mer central position. I relation till tidigare teorier som problematiserat den formella styrningens roll och framhållit risken för att det i sig föder mindre förtroendefulla relationer visar vår studie inte detta. Den extensiva uppföljningen uppfattas som legitim och viktig och ger parterna en chans att signalera ambitioner och tillit. En bidragande orsak till denna strävan som vi lyfter fram är att parternas relation är föremål för en (potentiellt) vidare krets av aktörer där medias *övervakning* intar en central position. Med risken att händelser och förhållande i relationen uppmärksammas i vidare sammanhang blir det viktigt med en tydlig formell grund i relationen och en snabb och öppen kommunikation. Vi lyfte också fram betydelsen av *framtidens skugga*. Det faktum att kontrakten är uppbyggda på ett sätt som gör att parterna har en möjlighet till en långvarig relation, som båda tjänar på, gör att det skapas drivkrafter till samarbete.

Referenser

- Almqvist, R. & Högberg, O.** 2008. Ten years of CCT: what are the experiences? — the Example of the City of Stockholm. *The Finnish journal of Local Government Studies*, 36(2), 181-199.
- Andersson, A. & Lunander, A.** 2004. Metoder vid utvärdering av pris och kvalitet i offentlig upphandling. En inventering och analys av utvärderingsmodeller inom offentlig upphandling. Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2004:1
- Andersson, F.** 2002. Konkurrens på kommunala villkor. Om konkurrensutsättning på gränsen mellan marknad och byråkrati. Åjour-kunskapsöversikt, rapport Nr 7, Svenska Kommunförbundet.
- Andersson, F. & Jordahl, H.** 2011. Outsourcing Public Services: Ownership, Competition, Quality and Contracting. IFN Working paper No. 8. Stockholm: Research Institute of Industrial Economics.
- Axelrod, R.** 1984. Från konflikt till samverkan. Stockholm: SNS Förlag.
- Bergman, M. & Lundberg, S.** 2009. Att utvärdera anbud. Utvärderingsmodeller i teori och praktik. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2009: 10.
- Bryntse, K.** 2000. Kontraktstyrning i teori och praktik. Lund: Lund University Press
- Callon, M.** 1998a. Introduction, i (red) M. Callon. *The Laws of the market*: Blackwell Publishing: Oxford
- Callon, M.** 1998b. An essay on framing and overflow, i (red) M. Callon. *The Laws of the market*: Blackwell Publishing: Oxford
- Cristofoli, D., A. Ditillo, M. Liguori, M. Sicila, and I. Steccolini.** 2010. Do environmental and task characteristics matter in the control of externalized local public services? Unveiling the relevance of partner characteristics and citizens' voice. *Accounting, auditing and accountability journal* 23 (3):10.
- Dekker, H.** 2004. Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation and co-ordination requirements. *Accounting Organization and Society* 29 (1):22.
- Domberger & Jensen** (1997). "Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects". *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 13 nr 4.
- Fölster, S.** 1993. Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering. Stockholm: Industrins utredningsinstitut.
- Ghoshal, S., and P. Moran.** 2006. Bad for practice: A critique of the transaction cost theory. *Academy of Management Review* 21 (1):34.

- Gulati, R.** 1995. Does familiarity breed trust? The implications of repeated ties for contractual choice in alliances. *Academy of Management Journal* 38 (1):30.
- Jensen, P.H. & Stonecash, R.E.** (2005). Incentives and efficiency of public sector – outsourcing contracts. *Journal of Economic Surveys*, 19 (5), 767-787.
- Kastberg, G.** 2005. Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
- Kastberg, G.** 2011. Shared Service Center. Gränser, styrning och förtroende. Bas Förlag: Göteborg
- Kastberg, G.** 2012. Framing shared services. Never ending control problems. Paper presenterat på European Accounting Association, 33 RD Annual Congress, 9-11 Maj, Ljubljana, 2010
- Knutsson, H.** 2000. Process-Based Transaction Cost Analysis. Lund: Lund University Press.
- Lunander, A.** 2009. En logisk fälla - relativ poängsättning av pris vid anbudsutvärdering i offentlig upphandling. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2009: 12.
- Mattisson, Ola & Thomasson, Anna** (2007). "The strategic process and its impacts on the outcome of a tender", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.78, No. 3, pp. 439-454.
- Mattisson, O.** 2011. Erfarenheter av konkurrensutsättning - en forskningsöversikt. Stockholm: SKL.
- Mattisson, O.** 2012. Erfarenheter av uppföljning. Stockholm: SKL.
- Nonaka, I.** 1994. A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science* 5 (1):14-37.
- Petersen, O.H., Hjelmer, U., Vrangbeck, K. & LaCour, L.** (2011). Effekter ved udlicitering av offentlige opgaver. En forskningsbasert genomgang av danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011. Köpenhamn: AKF, Anvendt Kommunal Forskning.
- SFS.** 2007:1091. Lagen om offentlig upphandling.
- SFS.** 2008:962. Lag om valfrihetsystem.
- Vosselman, E., and J. van der Meer-Kooistra.** 2009. Accounting for control and trust building in interfirm transactional relationships. *Accounting, Organizations and Society* 34 (2):267-283.
- Williamson, O.** 1975. Markets and hierarchies, Analysis and antitrust implications. New York: The Free Press
- Williamson, O.** 1985. The Economic Institutions of Capitalism. New York: The Free Press.

Appendix 1 – Solna

Solna är en kommun med drygt 71 000 invånare och som har en förhållandevis koncentrerad bebyggelse. Kommunen ligger i direkt anslutning till storstaden Stockholm och växer snabbt i antal invånare och ekonomisk omsättning. Flera stora stadsförnyelseprojekt pågår där som bygget av stadsdelen Arenastaden, Friends Arena, och Hagastaden (nya Karolinska sjukhuset). Stadens vision är:

Solna ska vara en levande och trygg stad, som förenar hållbar utveckling med en god ekonomisk hushållning för att trygga framtidens välfärd.

Utifrån visionen finns det fyra prioriterade målområden för kommunen. Dessa är; Ekonomisk tillväxt, Livsmiljö, Trygghet och omsorg samt Kunskap och livslångt lärande.

Omvårdnadsförvaltningen ansvarar för äldreomsorgen samt omsorg om personer med funktionshinder. Detta innefattar bland annat att tillhandahålla omvårdnadsboenden, hemtjänst, trygghetslarm, nattpatrull och seniorträffar. Dessa verksamheter drivs genom privata entreprenörer eller i Solna stads regi.

I kommunen finns det en omvårdnadsnämnd som politiskt leder verksamheten i omvårdnadsförvaltningen. Inom omvårdnadsförvaltningen är det en särskild stab som ansvarar för upphandling, uppföljning och utveckling. Allt finns samlat i en förvaltning där förvaltningschefen ansvarar för såväl upphandling/uppföljning som för stadens egna utförarresurser. Det råder dock en tydlig åtskillnad mellan de som arbetar som beställare och med uppföljning i förhållande till de som arbetar med utförande. Handläggning av upphandling av boenden och den löpande kontakten med utförarna sker från omvårdnadsförvaltningens kvalitetsstab. Denna består av stabschef, en kvalitetsutvecklare för särskilt boende, en upphandlingshandläggare och en medicinskt ansvarig sjuksköterska och dessa är centrala i upphandling och uppföljning av boendena. Värt att notera är att Solna har speciellt utsedda kvalitetsutvecklare för de olika verksamhetsområdena. De har att löpande följa upp och verka för att utveckling sker i verksamheterna. I kvalitetsstaben på omvårdnadsförvaltningen finns det fyra olika kvalitetsutvecklare som var för sig svarar för särskilda boenden, hemtjänst, LSS och LOV.

Även förvaltningschef och ordförande i omvårdnadsnämnden deltar aktivt i processen. För att få in upphandlingskompetens anlitar kvalitetsstaben resurser från upphandlingsenheten i samband med upphandlingar. I förvaltningen finns också en ekonomistab och en myndighetsavdelning som samarbetar med kvalitetsstaben både vid upphandling och vid uppföljning.

Sammanlagt har kommunen nio äldreboenden, varav åtta drivs av sammanlagt fem entreprenörer och ett i kommunens regi. Totalt finns 598 vårdplatser. Alla vård- och omsorgsboenden har olika intresseprofiler där de boende kan välja utifrån sina intressen. Idag finns följande teman:

- litteratur, film, teater och historia
- konst och hantverk.
- informationsteknik.
- mat och måltider.
- mat och dryck
- sång, dans och musik
- natur och trädgård
- natur, trädgård och utevistelse.
- djur.

Fastigheterna för äldreboendena i Solna ägs eller hyrs av staden som anlitar entreprenörer för att driva verksamheten i lokalerna. Åtta av nio verksamheter för äldreboendena är upphandlade enligt LOU i öppen konkurrens. Ett boende är inte konkurrensutsatt.

För de äldre innebär detta att man kan önska boende eller profil på boende. Från 1 maj 2013 har kommunen infört LOV för enstaka platser på särskilt boende vilket innebär att en pensionär kan, efter biståndsbeslut, välja var man önskar bo. Inom hemtjänsten tillämpas LOV fullt ut sedan september 2010.

Historik

Tittar man tillbaka så gjorde Solna som andra kommuner och drev sina äldreboenden i egen regi. I slutet 1990-talet initierades konkurrensutsättning i större skala och inom äldreomsorgen resulterade detta i att det 2000 gjordes en upphandling. Fokus låg på två stora boenden med 90 respektive 120 platser. Kommunens egen regi lämnade anbud och ”vann” upphandlingen och drev verksamheten på intraprenad under fem år. Successivt har staden fortsatt med konkurrensutsättning och upphandling genom att, dels konkurrensutsätta fler boenden, dels att konkurrensutsätta på nytt när avtal gått ut.

Hemtjänsten har genomgått en liknande utveckling. Under 2002 konkurrensutsattes hemtjänsten. Politiskt ville man få in fler aktörer i Solna även inom hemtjänsten. Uppfattningen var att hemtjänsten i egen regi hade varit en stor svårstyrd koloss i vilken kvaliteten inte var den bästa. Praktiskt infördes ett kundval enligt LOU. Solna delades in i sju områden, utifrån den egna regins organisation, på vilka entreprenörer fick lägga anbud. Entreprenören fick överta såväl kunder som personal inom området och under en övergångsperiod fick inga förändringar göras. De första tre månaderna fick brukarna hålla till godo med den entreprenör som hade vunnit avtalet för det området. Därefter infördes ett kundval där det stod brukarna helt fritt att välja bland de utförare som handlats upp enligt LOU. Nästa steg togs sedan 2010 när LOV infördes för hela hemtjänsten. Entreprenörer kan ansöka om att bli godkända fyra gånger per år. Sedan starten 2010 har antalet utförare ökat kontinuerligt och idag har Solna 36 godkända utförare inom hemtjänsten. Kommunens egen regi är fortfarande den största.

Anbudsprocessen

Varje år beslutar omvårdnadsnämnden om en konkurrensplan. I konkurrensplanen redovisas nuläget, planering avseende driftformer, avtalstider och planerade upphandlingar. Omvårdnadsnämnden beslutar varje år om en uppföljningsplan som beskriver vilka verksamheter som ska följas upp, med vilka metoder samt enligt vilken tidplan.

Inom särskilt boende har alla utförare samma villkor, oavsett regiform. De privata utförarna har kontrakt medan den egna regin har en överenskommelse. Samma ersättning gäller för båda formerna men nivåerna har anpassats efter hur de anvisade lokalerna tillåter bemanning. Avtalstiden för den senaste upphandlingen är 3+3+3 år, vilket gäller för de sju boenden som upphandlades 2010, i en kvalitetsupphandling där man även etablerade profiler för alla boenden.

Både upphandling av boenden och den löpande kontakten med utförarna sker från kvalitetsstaben på omvårdnadsförvaltningen, där stabschef, en kvalitetsutvecklare för särskilt boende, upphandlingshandläggare och medicinskt ansvarig sjuksköterska är centrala i upphandling, uppföljning och utveckling av boendena. Även förvaltningschef och ordförande i omvårdnadsnämnden deltar aktivt i processen. I upphandlingsprocessen är även omvårdnadsnämndens presidium samt pensionärsorganisationer inbjudna för att ha synpunkter.

Generellt har politiken bestämt att inte prisupphandla utan endast handla upp med kvalitet och mervärden som utvärderingsgrund. Krav på bemanning och priser för detta har specificerats med hänsyn till lokalutformningen. Det är viktigt att detta görs av någon som kan verksamheten vilket innebär att en mängd olika kompetenser medverkar som t ex medicinskt ansvarig sjuksköterska, myndighetsavdelning, ekonomiavdelning, upphandlingshandläggare, kvalitetsutvecklare och stabschef. Gruppen har tillsammans utarbetat kravspecifikationen. Gruppen har sedan att både värdera inkomna anbud och att utforma metoder och tidsplan för uppföljningen av verksamheterna.

Därutöver skapas också en ”specialgrupp” som involverar flera kompetenser för att bredda och fördjupa vad som är kvalitet och värden i verksamheten. Förutom tjänstemän ingår t ex också både politiker och representanter från pensionärsorganisationer.

Vid upphandlingarna har det varit stort intresse från entreprenörerna. Vid den senaste 2010 fick kommunen in 43 anbud utan att kommunen gjort några särskilda insatser för att marknadsföra upphandlingen.

Nej vi har inte gjort så att vi skrivit till dem och sagt 'kolla in hemsidan så kommer det snart en upphandling' utan det har de fått bevaka själva.

Solna har också valt att ha temamässiga profiler på alla sina boenden. Vilka profiler som ska finnas och hur de ska definieras har kommunen beslutat inför upphandlingen.

Sedan fick anbudsgivarna beskriva hur man tänkte införa och arbeta med profilen i verksamheten.

Vi spikade temana. Vi funderade på hur profilerna skulle se ut och diskuterade det tillsammans med pensionärsorganisationerna – vi har ju med dem för att ta fram förfrågningsunderlag, Vad är viktigt utifrån

pensionärernas syn – då blev det de här sju profilerna som vi har idag.

Det har blivit så himla bra, helt fantastiskt. Det man har fått in i det här är också en annan kategori personal i verksamhet, en annan glädje – om man har konst är det inte ett vårdbiträde som är konstintresserad, utan det är en konstnär som finns som temacoach, som coachar personalen.

Flera respondenter menar också att det är en stor styrka att det är företagen själva som utformat innehållet i profilerna och fyllt det med aktiviteter.

Efter detta vidtar ett stort arbete med att systematisera och utvärdera anbuden, något som tog ”några månader”. Först går tjänstemännen igenom anbuden och gör en första sortering. Därefter är det gruppens uppgift att läsa och gå igenom anbuden för att utvärdera dem enligt utvärderingsmodellen. Gruppen diskuterar de olika poängsättningarna och kommer till konsensus, det vill säga ett förslag på poängsättning. Därefter tar man referenser och förbereder intervjuer med de som kvalificerat sig. Hela gruppen medverkar vid intervjuerna där man ställer förtydligade frågor till alla utförarna för att få dem att berätta om verksamheten. ”Vi tycker det är väldigt värdefullt.” Utifrån det utarbetar gruppen ett förslag om vilka nämnden ska anta. Generellt sett anses upphandlingsprocessen fungera bra och är tydlig gentemot alla intressenter.

Nu har vi hållit på med det här sedan 2002, så vi har fått till det och när man är i processen så vet man.

Då flera synsätt är involverade i hela processen är uppfattningen i kommunen att samtalet med entreprenörerna blir bra då de både får beskriva sitt åtagande gentemot kommunen, men också beskriva ett antal specifika detaljer som brukarna är intresserade av. Intrycket är att också entreprenörerna uppskattar formen. Det är lättare att arbeta gentemot en intresserad och engagerad beställare.

Relationer

Samtliga av de som intervjuats beskriver relationen mellan beställare och utförare som mycket god. Den gemensamma nämnaren beskrivs som ett bra klimat i relationen. Ord som transparens, öppet, förtroendefullt och konstruktivt används. Både kommunföreträdare och entreprenörer menar att det är enkelt att ta kontakt om det behövs och oavsett vad som ska diskuteras så är tonen konstruktiv och lösningsbenägen. Beroende på vad saken gäller är det olika personer som är inblandade i relationen.

Från kommunen är förvaltningschefen aktivt inblandad vid frågor som uppstår sällan (avtalslutande) eller som är av omfattande eller känslig natur (t ex incidenter). Därutöver är organisation uppbyggd så att det är kvalitetsstaben som hanterar de löpande kontakterna med utförarna. Stabschefen leder verksamheten och hon hanterar övergripande frågor samt i huvudsak aspekter kring kommersiella villkor, ersättningar och så vidare. Hos utföraren hanteras motsvarande frågor vanligen av regionchefen som normalt har flera kommuner och flera kontrakt som löper parallellt. Samtliga intervjuade menar att dessa samtal fungerar mycket bra. Det krävs att det finns en bra grund att stå på och att båda parter har en konstruktiv inställning.

Jag tror det är väldigt viktigt att man möts, har respekt och att man vågar lyfta luren och prata med varandra. Det tror jag är framgångsrikt.

Alla respondenter menar att det fungerar bra men det finns olika uppfattningar om hur intensiva kontakterna är, det vill säga hur ofta man har kontakt. Det förefaller finnas en generell ambition att höras en eller två gånger på termin men det kan bli både mer eller mindre beroende på arbetsbelastningen och om det finns aktuella ärenden som kräver mer kontakt. Typiskt är emellertid att man menar att även om det var ett tag sedan man hördes av är det ändå enkelt att ta kontakt och diskutera en fråga och så vidare.

Man måste ju veta vilka krav man ställer men också hur man förhåller sig till utföraren. Det är ett av sätten vi lyckas, att ha god kontakt med utföraren utan att för den skull vara mesiga. Att följa upp verksamheten och att vi har organiserat det så att det finns riktade kvalitetsutvecklare. En som är riktad mot boendena, en mot hemtjänsten och en mot LSS.

Jag tycker det fungerar bra måste jag säga.

De löpande kontakterna inom ett avtal och den löpande uppföljningen från kommunen sköts av kvalitetsutvecklaren i kontakt med verksamhetschefen (platschefen) hos entreprenören. Dessa samtal rör i huvudsak verksamheten, dess kvalitet och styrning. Kontakterna beskrivs som intensiva.

Vi har tät mail- och telefonkontakt.

Det är ju så här att de allra flesta, eller väldigt många utav cheferna ringer ju mig när de tycker att de hamnar i svårigheter, när de har boende eller närstående som inte är nöjda.

... kan de ringa mig när de har svåra situationer, för att rådslå, diskutera men också för att informera.

Entreprenörerna beskriver relationen till kommunens representanter som ”förtroendefulla” och att erfarenheterna är att full insyn och transparens har visat sig framgångsrikt. Att tidigt flagga upp för ett problem gör det lättare att hjälpas åt att lösa gemensamt, samtidigt som det då ofta inte heller hunnit växa till sig.

Jag har ingen känsla av något obehag eller något sådant där, nej. Det är mycket lätt.

Ja vi kan ju sitta här och tycka att vi samarbetar, men om inte de på sin sida har samma inställning så kommer vi i alla fall ingen vart. Om jag bjuder in till att de ska berätta om sina svåra situationer eller informera om saker och ting så måste de ju känna från sin sida att de vill göra det och också vara ---- att öppna upp och så. Och känna sig trygga i sin roll, annars vågar de ju inte. Jag tror det är viktigt hur de möts i internt sitt eget företag.

Det första steget är att leverantörerna hanterar sina klagomål själva. Sedan kommer en del klagomål direkt till kommunens kvalitetsutvecklare som hanterar det och alltid, naturligtvis efter samtycke med den som framfört det, lämnar vidare till verksamheten för utredning.

Generellt ger alla parter uttryck för att kommunikationen är god och att relationen fungerar väl. På vår fråga om det fanns områden som behövde utvecklas eller var svaren enhetliga. Man sade sig vara nöjd med hur det fungerade nu och hänvisade till att det i så fall handlade om enstaka småsaker eller praktikaliteter.

Uppföljning och utveckling

Sedan 2002 har man jobbat med att skapa och successivt förbättra en tydlig systematik kring upphandling och uppföljning i organisationen.

Kommunens kvalitetsutvecklare har att följa upp kommunens utförare och det finns en etablerad metod för hur detta ska göras med tillhörande strukturer, formulär och dokument. I metoden finns etablerat vilka aktiviteter som ska ske vid olika tidpunkter. I samband med upphandling av en ny utförare görs alla nödvändiga kontroller. Uppföljningen av utförare går till som så att vartannat år följs alla utförare upp inom alla fastställda områden med hjälp av en omfattande enkät, vilket är en kombination av avtalsuppföljning och kvalitetsuppföljning. Därefter sker besök på boendena då det sker intervjuer med ledning, personal, brukare och anhöriga. Det gäller att få en bild av villkoren och hur det fungerar med hjälp av intervjuer och observationer. Resultatet sammanställs i ett protokoll som kan innehålla ”förbättringsområden” som senare ska utmynna i den utvecklingsplan som ska gälla för att åstadkomma kvalitetsutveckling. Utföraren tar fram utvecklingsplanen för vilka aktiviteter som är nödvändiga för att nå förbättring. Innan utvecklingsplanen tas i bruk ska den godkännas och redovisas för kvalitetsutvecklaren. Bedömningen sker i dialog med boendena.

Vartannat år följer man sedan upp dessa utvecklingsplaner, som kan göras med hjälp av enkäter och besök på boendena, intervjuer och observationer. Tidigare gjordes den övergripande enkäten en gång per år, men numera ges mer tid till att specifikt jobba med förbättringsområdena emellan de större uppföljningarna. Utgångspunkten är att fokusera särskilt på sådant som kom upp förra året (förbättringsområdena). De strukturer som fanns förra året antas vara på plats och istället läggs mer fokus på det innehåll som dessa genererar. Efter två år görs en ny grundläggande uppföljning av system och rutiner. När en ny verksamhet kommer in, hålls tätare möten i början för att etablera samarbetet.

Att avsätta en särskild person som kvalitetsutvecklare för ett verksamhetsområde är ovanligt och ambitiöst. Nu finns det verkligen möjlighet att identifiera svagheter och agera stödjande för att rätta till dem. För entreprenören blir det mer krävande men samtidigt utvecklande.

Så där är Solna en föregångare, att man har en kvalitetsansvarig [kvalitetsutvecklare] och följer upp. Jag har enheter i många olika kommuner men Solna är den enda ... som har en tjänst avsatt för detta.

Sedan har man ju väldigt mycket kontroller, så jag kan förstå att med Solnas kontroller, så behöver man en extra person.

Generellt sett anser kommunen att de vill ha god insyn och kontroll över vad som händer. De menar att de är krävande för att det är bra för alla parter. Genom att vara krävande kan de också ge mycket tillbaka.

Jag var lite snopen över hur stort kontrollbehov de hade därför att jag första året upplevde att de var här så pass mycket. Där vi då frågade om det var ok, och då var även min regionchef med och vi tog en dialog med dem och sa – det här är inte riktigt ok, man hinner aldrig liksom göra annat nästan – det var den upplevelsen jag levde i under en period.

Jag hade haft svårt att jobba med en kommun som inte är intresserad, utan kommer en gång om året och frågar. Det skulle inte ge mig någonting. Jag tycker om att jobba med ögonen på mig. Det är ett givande och tagande, att känna att någonting driver en.

Rent mjöl i påsen, jag har aldrig upplevt att Solna är kontrollerande eller att det känns jobbigt på något sätt att kontakta dem, aldrig. Jag har alltid jobbat nära. Det var först efter jag blivit verksamhetschef som jag förstod att Solna var krävande, när alla granskningar kom. Det märks när man träffar verksamhetschefer från andra kommuner.

Det är ju först då – om jag känner mig trygg – då trivs. Jag tror inte jag skulle göra det om jag inte hade en kund som var på alerten. Man är på rätt väg. Jag behöver aldrig fundera, jag skulle få veta om jag inte var det. Många verksamhetschefer allmänt inom äldreomsorgen är ensamma, man roddar ju sitt och det är inte alltid så noga – så är det än idag. Jag kan bli alldeles mörkrädd ibland när man har något hemsytt och kör sina race. Så ska det ju inte vara – jag skulle aldrig våga vara chef på ett sådant ställe.

Utöver detta sker en tät mail- och/eller telefonkontakt utefter behov från boende och kommunen. Det kan gälla svårigheter, klagomål, avvikelser och liknande. Beroende på situation vidtas olika åtgärder. Kontakten är till för att rådslå, diskutera och informera. Löpande sker också insamling av olika uppgifter – detta kan gälla kommunens egna frågor eller nationella undersökningar och register av olika slag.

Aktiviteter för nätverk och utveckling

Från beställarsidan finns det en grundläggande uppfattning att olika aktörer kan göra sina erfarenheter och att det kan vara utvecklande att träffas och byta erfarenheter. För att stimulera och initiera att utförarna träffas arrangeras åtminstone två olika sorters aktiviteter från kommunens sida.

En sorts aktivitet gäller nätverksträffar med verksamhetscheferna hos utförarna, kommunala såväl som privata. Det är kvalitetsutvecklaren för verksamheten som ansvarar för dessa och dess innehåll. För boendena samlas man ungefär två gånger per termin för att diskutera aktuella teman eller förändringar. Karaktären på dessa möten har förändrats över tiden. Inledningsvis handlade dessa möten mycket om informationsgivning medan det numera övergår allt mer till att vara ett diskussionsforum för utvecklingsfrågor. Dessa träffar är uppskattade av alla och det anses mycket meningsfullt att få stimulans och inspiration från andra.

Solna är på direkt. Det är skillnad – det är det som gör att de ligger i framkant. Samtidigt stöttar de upp oss som sitter ute i verksamheterna. Det är inte bara krav, utan även information och stöd.

Dessutom nämner flera av utförarna att huvudmannen är aktiv med att arrangera informationsdagar kring specifika teman, t ex kring ny lagstiftning eller ny teknik. Vidare söker huvudmannen också statliga pengar för t ex utbildningsinsatser. Entreprenörerna uppskattar mycket att kommunen fördelar dessa insatser jämt mellan alla utförare, kommunala eller privata. Flera nämner att utbildning och intellektuell stimulans till alla utförare är ett av de bästa sätten att säkerställa god omsorg i Solna. I många kommuner ligger utbildningsansvaret på företaget och då kan det variera mycket mellan olika ställen i verksamheten.

”Som chef kan jag ju bara välja ut vilka jag ska skicka. Det är himla bra och lyxigt. Och jag vet att det blir en bra aktivitet”

Solna har även en Omvårdnadsakademi som har en styrelse men två olika verksamhetsben, en mot äldreomsorg och en mot funktionshinder. I styrelsen sitter förvaltningschef, en stabschef, en kvalitetsutvecklare inom området. Sedan har personer från forsknings-, universitets- och högskolevärldens knutits till akademien. Det finns också representanter från brukarorganisationer. Syftet med akademien är att stimulera till innovation och förnyelse genom att utbilda, kvalitetssäkra och utveckla verksamheterna.

Akademien anordnar varje år en större Kvalitetsdag, där alla utförare bjuds in. Med koppling till forskning fokuserar man på inspiration och utvecklingsområden. Alla utförare bjuds också in att tävla om ett kvalitetspris där tre utförare kan vinna 30 000 kr för sitt utvecklingsarbete samt andra kan få hedersomnämning. Det har blivit uppskattat av alla utförare och det ger personalen en möjlighet att gå upp på scen och presentera sin vad de gör. Temat för respektive dag varierar men ska alltid vara kopplat till aktuell forskning. Det ska vara en kombination av forskning och verksamheternas tävlingsbidrag. Det är väldigt uppskattat och väldigt bra för kvalitetsutveckling samt att kunna visa att det görs bra saker.

Under våren 2013 har det också anordnats en dag om profilboendena i Solna där profilerna presenteras och visas upp för alla olika typer av organisationer och intressenter. Tanken är att visa upp vad som finns och väcka till diskussion och tankar framåt. Efter att idén presenterades så visade sig alla utförare mycket entusiastiska till att medverka. Resultatet blev att kommunen bjuder in i egenskap av huvudman men att det sedan är alla utförare gemensamt som svarar för att presentera de olika profilerna. I de fall där flera utförare har liknande tema gör de gemensam sak. Inbjudna är intressenter och aktörer inom äldreboende. Från kommunens sida är man mycket glad över det engagemang som visat sig.

... man kan bli lycklig över lite. När jag sitter där med alla entreprenörerna och de diskuterar och planerar tillsammans, då tänker jag - jamen det här är så himla häftigt – det är faktiskt det. Det är fem entreprenörer som gör det här, de vill det här. Sedan är det mycket jobb men nej, de tycker det är kul.

När det kommer en ny lagstiftning, t.ex. livsmedel eller värdegrund så är Solna på så fort – direkt när lagen börjar gälla. Företaget där jag jobbar svarar senare .. på samma sak.

Från flera utförare berättas att det är roligt och stimulerande att arbeta med Solna stad som uppdragsgivare. Som beställare är de krävande och noggranna. Samtidigt är beställarna utvecklingsorienterade och aktiva för att främja utveckling och förnyelse. Det finns inget tvång för utförarna att gå på de aktiviteter och sammankomster som kommunen arrangerar. Flera respondenter menar dock att man går dit för att det är givande och det tar inte för mycket tid från det dagliga.

Man behöver ju det för att förnyas. ... Man kan inte sitta på sin kammare, man måste träffa människor, gå på någon kurs eller seminarium. ... Ju fler bollar man håller i luften desto piggare blir man – man blir stimulerad. Det kan jag uppleva på alla former av möten och kurser som Solna har.

Flera utförare anser att det är bra att Solna är proaktiva och aktiviteterna skapar nytta, både kunskapsmässigt och för relationen. Samtidigt noteras att det inte varit hållbart om flera kommuner gjorde likadant. Att göra denna typ av aktiviteter i ett sammanhang är inspirerande och hanterligt. För ett företag med kunder i flera kommuner finns det annars en risk att mötestiden då blivit tung att bära ekonomiskt för företaget samtidigt som utbytet blivit mindre.

Avtalets betydelse

Alla respondenter berör på olika sätt det avtal som är grunden för relationen mellan beställare och utförare. Av de avtal som finns i Solna idag har de slutits vid olika tillfällen och i några fall är de uppåt 10 år gamla medan andra slutits 2010 och framåt. Därmed råder också viss variation i hur de är utformade och vad de omfattar. Motsvarande utveckling gäller för de överenskommelser som finns med egen regi som förväntas agera enligt samma premisser som de privata leverantörerna. Sedan 2002 har Solna successivt utvecklat förfrågningsunderlag och därmed också avtal. Trots denna variation strävar kommunen efter att ha en enhetlig uppföljning av alla leverantörer.

När jag gör mitt underlag för uppföljningen har jag naturligtvis utgått ifrån avtalet, men jag har också utgått ifrån förfrågningsunderlaget och anbudet – för de kan ju ha vunnit sitt anbud på en massa mervärden och då är det ju viktigt att man ser till att de verkligen levererar de här mervärdena och inte bara det som står i själva grundavtalet utan även bilagorna.

Men som sagt, förfrågningsunderlag och avtalen, de är ju mycket mer reglerade i dagsläget än de var förut. Det här har under årens gång utvecklats väldigt mycket.

Den bild som framskymtar i intervjuerna är att avtalen är viktiga som bas. Det är centralt att klargöra rättigheter och skyldigheter mellan parterna, både vad gäller aktiviteter och ekonomiska villkor. Båda parter vet vad de kommit överens om. Men när avtalet börjar gälla är båda parter medvetna om att det kan

behöva tolkas och omtolkas beroende på situationen. Utvecklingen går framåt och regelverket förändras vilket kräver löpande justeringar.

Det är viktigt att avtalet är på plats så att det finns en formell bas att utgå ifrån. Samtidigt hävdar såväl kommunens beställare som entreprenörerna att framgången i samarbetet avgörs av vad man gör tillsammans efter att avtal slutits. Utifrån den formella grunden krävs det förtroende och kommunikation. Då klarar parterna att tillsammans anpassa sig efter de förändringar som sker. Samtidigt nämns också betydelsen av att inte "bli för mycket kompis" för då minskar respekten vilket kan fördunkla omdömet.

Appendix 2 – Varberg

Varberg är en kommun med strax under 60 000 invånare. Visionen är att kommunen ska bli ”Västkustens kreativa mittpunkt”. Kommunen har under ett flertal år haft en positiv utveckling med en stadig tillväxt av antalet invånare. Socialförvaltningens verksamhet omfattar bland annat hemtjänst, äldreboende och LSS. Inom hemtjänsten tillämpas LOV. Inom äldreboende får personer välja boende men det är kommunen som anvisar en plats och LOV tillämpas inte.

Förvaltningen är organiserad enligt principen om en separation mellan beställare och utförare. Samtliga enheter lyder dock under en nämnd. På beställarenheten, som benämns uppdragsavdelningen, arbetar bland annat myndighets-handläggare och boendesamordnare. Det innebär att det inom förvaltningen finns en uppdragavdelning som formulerar beställningar till det som benämns egenregi och till de externa utförarna. Det finns en tydlig ambition att gränssnittet ska vara det samma mot egenregi och de externa utförarna. En respondent beskriver relationen på följande sätt

Vi skickar ju uppdrag oavsett vem det är och vi följer upp dem, vi är ju skilda, det är utförare – beställarorganisation. Och vi jobbar ju på samma sätt så där är ingen skillnad.

Utöver uppdragsavdelningen och egenregi finns också en enhet som kallas Kvalitetsavdelningen. Här återfinns bland annat MAS och MAR samt flera kvalitetskontroller. En viktig uppgift för enheten är att följa upp förvaltningens verksamhet ur ett kvalitetsperspektiv. Uppföljningen omfattar då inte enbart egenregi och externa utförare, utan även uppdragsavdelningen.

Det har utkristalliserats sig väldigt tydligt för oss att vi måste jobba med det vi då kallar kvalitetsrevisioner på samma sätt gentemot alla utförare, oavsett interna eller externa. Plus att vi då också har att vi ska följa upp och utvärdera internt även beställarsidan, hur de jobbar med sitt uppdrag, det jobbar vi med.

En av fördelarna som beskrivs under intervjuerna med att ha en separat kvalitetsavdelning är att det stärker förvaltningen i att vara konkurrensneutral. Det gör det lättare att behandla egenregi och externa utförare lika samt att skapa en bättre kontroll av förvaltningens egen verksamhet.

Relationen till egenregi och externa utförare är dock inte helt lika på alla punkter. Flera respondenter belyser exempelvis att egenregi är en viktig arena för att testa nya saker. Flera respondenter beskriver egenregi som förvaltning-

ens ”experimentverkstad” där saker kan testas och sedan spridas vidare om det upplevs som lyckat.

Den första upphandlingen av särskilt boende i Varberg skedde 1993. Detta boende bedrivs fortfarande på entreprenad även om ny upphandling skett sedan dess. Idag har man fyra boenden som drivs i enskild regi, av tre olika entreprenörer. Konkurrensutsättningen har skett i omgångar (1993, 2002, 2008) och andelen boende i enskild regi ligger omkring 35 procent. Det första boendet att konkurrensutsättas var Apelviken, där Riksbyggen först hade uppdrag att driva verksamhet. Idag har man avtal med Norlandia Care, Carema Care samt Humana Omsorg.

Utifrån det material som inhämtats är det svårt att utröna en övergripande ambition med utkontrakteringen. Att andelen utkontrakterad verksamhet ska uppnå en viss omfattning, eller hållas inom en viss gräns, har inte uttalats. Vad som framgår är dock att det varit viktigt att det inte bara ska vara boenden i centralorten som drivs på entreprenad utan också boenden på mindre orter utanför. Detta avspeglas också i att två av entreprenaderna finns i orter en bit från Varbergs centrum.

Kvalitetsavdelningen granskar därmed uppdragsavdelningen, de externa utförarna samt egenregin. I navet mellan olika funktioner finns en avtalsutvecklare, som sedan 2008 har uppdraget att samordna upphandlingarna av särskilt boende samt vara en länk mellan förvaltningen och upphandlingsavdelningen. Under ledning av avtalsutvecklaren finns en arbetsgrupp, med representanter från både kvalitetsavdelning och uppdragsavdelning, som utifrån sina olika kompetenser tillsammans utformat de senaste anbudsunderlagen och deltagit i utvärderingen. Utöver dessa kompetenser är personalavdelning och ekonomiavdelning adjungerade i gruppen, samt att fackliga representanter, Kommunala pensionärsrådet och Demensföreningen bjuds in att ha synpunkter.

Uppföljning av verksamheterna inom äldreomsorg sker på samma sätt¹, oavsett regiform. Kontrakten utgör grunden för uppföljning av entreprenörerna medan en överenskommelse är motsvarigheten inom den egna regin. Genom olika kvalitetsrevisioner (bas, påkallad, fördjupad) sker en löpande uppföljning av verksamheterna, samt att uppföljning även sker utifrån uppdrag på individnivå. Alla utförare kallas årligen till ett antal sammankomster, både enskilda och gemensamma, där utvecklingsfrågor, utbildning och utbyte är på agendan för gemensamma träffar medan avtalsuppföljning samt specifika frågor tas upp i enskilda möten. Två gånger per termin anordnar man även ett kvalitetsforum för alla utförare.

Anbudsprocessen

Varberg har en relativt lång erfarenhet av att arbeta med externa utförare i en kontraktsrelation och den första relationen etablerades före det att lagen om offentlig upphandling tillkom. Sedan dess har flera upphandlingar skett, både av nya boenden och nya upphandlingar av boenden som redan varit utkontrakterade.

Respondenterna beskriver att det under de senaste åren har skett en utveckling gällande anbudsprocessen, både beträffande hur förfrågningsunderlaget utformas och hur arbetet sköts på förvaltningen. Processen startar 1,5 år innan beslut och varje avtal har olika förutsättningar i form av pris, längd och kriterier. En karläggning görs först av 20-30 upphandlingar och sedan görs ett urval som gruppen arbetar med. Nämnden är under tiden informerade och aktiva samt kan

¹ En beskrivning av förvaltningens uppföljning finns i dokumentet ”Kvalitetsrevision”, dnr: sn 2012/0072

ta ställning till kriterier och andra frågor. De som deltar i processen ser en tydlig utvecklingskurva mellan upphandlingstillfällena. Sedan 2010 har man använt en modell som viktar kvalitet och pris 80 procent respektive 20 procent. Kvaliteten definieras och bedöms med hjälp av en s.k. SIQ-modell.

Den senaste upphandlingen utgick från att de inkomna anbuden skulle bedömas både utifrån pris och utifrån kvalitet. Respondenter från kommunen betonade att detta delvis skedde mot bakgrund av de erfarenheter de gjort från den föregående upphandlingen där priset varit fast och på en nivå som inte lockat många anbudsgivare. I den senaste upphandlingen var det inte den anbudsgivare som höll lägst prisnivå som vann. Kvalitetsvariabeln fick därför genomslag. En effekt av att anbudsförfarandet utvecklats med ändringar i vad som betonas i förfrågningarna är att de avtal som finns skiljer sig åt till utseende och längd. Förvaltningen arbetar också enligt en modell där upphandlingarna sker löpande och där kontrakten inte löper ut samtidigt.

Avtalsutvecklaren som har sin organisatoriska tillhörighet på det som kallas Kvalitetsavdelningen arbetar tillsammans med tre andra personer i en upphandlingsgrupp. Samtliga i denna grupp är diplomerade enligt SIQ. Ett till ett och ett halvt år räknar kommunens representanter med att det tar att genomföra en upphandling. Understundom är det också en mycket arbetsintensiv process. I förfrågningsunderlaget ställs krav på processer, kvalitet och resultatbeskrivningar. Inte minst det sistnämnda förefaller många anbudsgivare ha haft svårigheter att beskriva på ett trovärdigt sätt. En respondent betonar dock att allt hänger på hur väl de lyckas med att skriva fram underlaget eftersom inga andra dimensioner vägs in än det som finns beskrivet i underlaget:

Även om jag vet att det här företaget jobbar på det här sättet idag, står det inte med i anbudet, så får jag inte lov att bedöma det. För jag kan ju inte gå och åberopa det om tre år – men ni brukar jobba så. Nej det står inte i vårt avtal, anbudssvar.

De personer som ingår i gruppen och som arbetar med upphandlingen representerar olika kompetensområden på förvaltningen. Det beskrivs som positivt under intervjuerna att anbuden granskas med olika ”ögon”. Det framhölls också att det var positivt för utformningen av förfrågningsunderlaget eftersom personer med olika kompetens kunde föra in saker utifrån sina erfarenheter från verksamheten:

...i och med att jag jobbar med verksamheten, så kunde jag framföra saker i anbudet som jag tycker skulle vara med då om man säger, och det blev ju diskussion. Det var ju så från alla håll att man, detta bör stå med, detta är viktigt...

I den senast genomförda upphandlingen inkom 11 anbud som skulle bedömas, vilket förvånade tjänstemännen på förvaltningen som mot tidigare erfarenheter inte hade förväntat sig den omfattningen. Var och en i gruppen gör en bedömning av samtliga anbud som inkommit. Utöver granskningen av de inkomna dokumenten sker också platsbesök hos de anbudsgivare som redan bedriver verksamhet. Detta ger ett gediget underlag för det slutgiltiga beslutet enligt flera respondenter. Platsbesöket gör också att förvaltningen inte i anbuden måste kräva in mängder med dokument. Istället bestämmer de inför platsbesöken vad det är de anser att de behöver verifiera:

Sedan tycker jag att någonting som är bra, det är att vi gör besök hos de som lämnat anbud, att vi gör platsbesök. Vi har kommit dithän att vi begär ju inte in en massa dokument. Vi vill inte ha lådvis med underlag. De beskriver och talar om hur de jobbar, vilka dokument de använder som de har och sedan så bestämmer vi – vad är det vi vill se på plats? Då ber vi att få titta på det. Så vi verifierar det genom att se det där, att det finns, att det stämmer, det räcker för oss.

De som inte vinner får möjlighet att få en återkoppling på sitt anbud och en förklaring till varför de inte vann det. Vid den senaste upphandlingen var det flera av anbudsgivarna som valde att utnyttja den möjligheten. De beskrivningar som ges indikerar att även de anbud som inte antas kan utgöra en källa till utveckling. En av respondenterna beskriver hur hon fick uppslag kring saker som kunde göras i den egna verksamheten även bland de anbud som inte erhöll uppdraget.

Överlag ges omdömet att förvaltningen har hittat en välfungerande modell även om det finns områden som kan utvecklas. Det positiva omdömet om processen avgavs både av respondenter inom kommunen och av de representanters om intervjuades och som representerade de externa utförarna. Det som framhölls som problematiskt var att processen var mycket resurskrävande. En reflektion som gjordes under intervjuerna var att förfrågningsunderlagen måste bli än mer utvecklade. För att ha en beredskap för att det kan inkomma lika många anbud även i framtiden måste underlagen bättre lägga grunden för stringenta jämförelser genom att anbuden blir strukturellt mer lika.

Karaktärisering av relationer

Samtliga respondenter karaktäriserar relationen mellan förvaltningen och de externa utförarna som god. Förutom de uppföljningar och andra aktiviteter som sker på rutinbasis sker löpande kontakter kring olika frågor som uppkommer. Samtliga externa utförare beskriver det som att de inte tvekar att kontakta kommunen omgående om det skulle hända något. Det gavs flera olika exempel på att så också skett. Beroende på vad det är ett visst ärende handlar om tas det kontakt med olika tjänstemän på förvaltningen. En representant för en entreprenad beskriver det på följande sätt:

...det är lätta kontakter om man säger så. Även om man har tunga saker att diskutera, att det hänt någonting t.ex. i verksamheten så är det inte svårt att prata om det. Vi har ju haft en del, vi har haft stölder, och vi har haft någon Lex Maria ... man ska ju anmäla allting som Lex Maria självmant och det hade vi på ett av boendena. Det är inget problematiskt att ha den relationen och den kontakten. Man kontaktar hellre än inte om man är tveksam.

Respondenterna fick alla svara på frågan om det var något de skulle vilka ändra på i relationen mellan förvaltning och extern utförare. Svaren som gavs på frågan var i princip samstämmiga. Alla tyckte att relationerna mellan parterna fungerade väl. Möjligen att det fanns vissa småsaker som kunde ändras, men ofta löstes sådana efterhand. En respondent beskriver det:

Jag vet inte om jag vill ändra något just nu. Inte i det stora hela, så tycker jag ändå att det fungerar bra. Sen är det alltid

små saker, men det är sådana, det pratar vi ju om, det fixar vi under vägen om det är något man stöter. Den dialogen har vi ju med varandra.

Att relationen till de externa utförarna är god och välfungerande framgår också i de svar som rör hur respondenterna upplever skillnader och likheter i relationen till egenregion och externa utförare. Samtliga respondenter (i urvalet ingick inte någon representant för egenregion) som representerar förvaltningen ger beskrivningen av de externa utförarna som snabbare och mer perceptiva vid förändringar som initieras av förvaltningen.

Jag skulle säga om egenregion säger "jaha, ska vi göra detta också" så säger entreprenaderna "jaha, nej, men hur ska vi göra här nu då" och så sätter de igång. Men egenregion som vi uppfattar det, ser det som ytterligare en pålaga

Det beskrivs också som att utförarna ofta är duktiga på det interna kvalitetsarbetet. Denna beskrivning ska ses mot bakgrund av att de externa utförare som är verksamma i Varbergs kommun är större företag som bedriver verksamhet på en rad orter. En respondent beskriver de externa utförarnas interna kvalitetsarbete:

Privata utförare, nu pratar jag entreprenaderna, har ju ofta varit etablerade företag som i en del delar legat före när det gäller kvalitetsfrågor. De har haft egna kvalitetsledningssystem innan det ens blev en föreskrift. De har varit bättre på att följa upp sina verksamheter.

En förklaring till att de externa utförarna arbetat mycket med kvalitetssystem och är lyhörda beror på, enligt intervjuerna, att externa utförare inom äldreomsorgen är mer granskade av media än egenregion. Detta bekräftades också av respondenter som representerade de externa utförarna. De uttryckte också att det är viktigt att ha en snabb och bra kommunikation med kommunen om det inträffar något, så att kommunen inte ska bli varse det via media.

Utgångspunkter för uppföljningen

Utöver de löpande kontakterna finns ett antal olika aktiviteter där kommunen träffar de externa utförarna. Vissa av dessa är av mer framåtsyftande karaktär. Det handlar om att informera om förändringar gällande exempel regelverket för verksamheten eller utbildningar. Andra åtgärder är mer av uppföljningskaraktär.

Uppföljningen som sker utgår från kontrakt, lagar, kommunens kvalitetskrav och individuella planer för de boende. Inom kommunen finns en uppdelning mellan olika enheter och funktioner som följer upp med olika fokus. Det finns också skrivelser i kontakten som säger att de externa leverantörerna måste anpassa sig efter förändringar i kvalitetskrav och regelförändringar som gäller verksamheten. De måste också ställa upp på vissa andra aktiviteter som exempelvis vissa utbildningar och informationsträffar. Respondenterna som representerar de externa leverantörerna bekräftar att de måste ställa upp på de aktiviteter som kommunen initierar. På den punkten upplever de avtalen som tydliga. Ingen av dem framhåller det dock som problematiskt eller betungande.

De beskrivningar som ges visar att det är viktigt med tydliga kontrakt för att en fungerande uppföljning ska kunna ske. *"Ju tydligare kontrakt, desto bättre*

grund”, beskriver en av respondenterna det som. En annan respondent som är delaktig i granskningen av de externa enheterna beskriver det som:

Ja litegrann gör det ju det, för jag får ju titta på vad de har lovat. Har de lovat att de ska ha en egen arbetsterapeut t.ex. så ska de ju finnas en arbetsterapeut. Har de lovat att de ska laga mat på boendet så ska de ju göra det också, annars följer de ju inte vad de lovat.

Intervjuerna ger också en bild av att det är när kontrakten anger tydliga saker som de externa utförarna åtagit sig att göra som uppföljningen tar sin utgångspunkt i kontrakten. I övrigt följer uppföljningarna mer övergripande upplägg där samtliga utförare granskas på ett likartat vis.

Olika aktiviteter

En återkommande aktivitet är de så kallade *kvalitetsforumen* som kommunen kallar alla utförare till. Det är då inte endast de externa utan även kommunens egenregi som deltar. Deltagandet beskrivs som obligatoriskt och att det är personer på chefsnivå som ska delta. Under dessa kvalitetsforum sker information, föreläsare bjuds in och frågor behandlas i work-shops.

Ingången är att vi ska prata kvalitetsfrågor: det kan vara information, det kan vara dialog, goda exempel från olika delar av verksamheterna. Vi har haft workshops därför att det är någonting som man behöver fördjupa sig och grotta lite mer kring – t.ex. det senaste vi hade var väl utifrån de här nya föreskrifterna kring... det vi kallar Lex Sarah.

Kvalitetsforum hålls fyra gånger per år. Tidigare hölls liknande aktiviteter oftare, men det hade upplevts som för mycket. Inte minst av de externa utförarna. Det nuvarande upplägget föreföll upplevas positivt av de personer som intervjuades. Flera, även externa utförare, betonade att detta var viktigt för att hålla sig a jour om utvecklingen.

Under kvalitetsforumen sker också diskussioner om och avrapporteringar av olika utvecklingsprojekt. Även i dessa medverkar de externa. På frågan om de verkligen vill dela med sig av deras utvecklingsprojekt menade de att det inte var något problem. En respondent menade att de ju ligger i deras intresse att visa upp att de bedriver en bra verksamhet som de arbetar med att utveckla.

Några av uppföljningsaktiviteterna sköts av avtalsutvecklaren. En första uppföljande åtgärd sker *nio månader* efter det att verksamheten har börjat bedrivas enligt det ingångna avtalet. Avtalsutvecklaren besöker då verksamheterna och granskar hur verksamheten startats upp. Målet är att granska om verksamheten startats i enlighet med de beskrivningar som gjordes i anbudet. Därefter sker det två uppföljningar per år. En på våren, då en så kallad dialoguppföljning sker och då alla utförarna, både egenregin och de externa utförarna är delaktiga. På hösten sker sedan en enskild granskning av respektive verksamhet. Det möjliggör ett tydligare fokus utifrån den enskilda verksamhetens förutsättningar.

Den beskrivning som ges är att ambitionen över tid förskjutits från en direkt granskning av de olika verksamheterna utifrån olika faktorer till ett större fokus på en granskning av verksamheternas egenkontroller.

Andra uppföljningsaktiviteter görs av kvalitetscontrollers i samarbete med MAR och MAS som alla är verksamma på kvalitetsavdelningen. Dessa uppfölj-

ningar benämns kvalitetsrevisioner. Dessa granskningar tar sin utgångspunkt i kvalitetsmål, lagar och regler. Samma granskning görs av både egenregin och de externa utförarna. Det är alltså inte granskningar som utgår från verksamheternas specifika förutsättningar som anges i kontrakt och överenskommelser.

Granskningarna som görs av kvalitetsenheten delas in i basrevisioner, påkallad revision och fördjupad revision. Basrevisioner görs löpande och inom de olika områdena inom förvaltningen. Förutom inom boende görs de exempelvis inom hemtjänsten. Vad som ska fokuseras på i granskningarna bestäms utifrån SKL:s lista över områden. Ett av de senare var med fokus på trygghet och säkerhet. Basrevisionen utgår oftast från ett enkätformulär. När revisionerna genomförs sker det i samarbete mellan MAS eller MAR och en kvalitetskontroller. Det beskrivs som en fördel att granskningen görs av personer som ser på verksamheten från olika håll. Inriktningen på basrevisionerna har i allt högre utsträckning kommit att rikta in sig på verksamheternas egenkontroll:

Innan var vi ganska operativa när vi granskade, för patientsäkerhetsfrågorna kanske MAS och MAR granskade journalerna själva, nu efterfrågar vi – hur gör ni med journalgranskningar? Hur blev resultatet? I och med att kravet på egenkontroll har ökat i verksamheterna, så blir det att ansvaret ligger på dem och vi efterfrågar resultatet snarare. Där är inte verksamheterna framme kan jag säga, varken egenregin eller externa utförare.

Utöver basrevisionen som sker regelbundet görs så kallade påkallade revisioner. Dessa kan initieras om det exempelvis rapporteras in en avvikelse av något slag eller att det kommer in en lex Sara anmälan. De påkallade revisionerna är därför riktade mot enskilda boenden och sker på förekommen anledning. Utöver basrevision och de påkallade revisionerna görs också så kallade fördjupade revisioner där ett speciellt område granskas särskilt.

Utöver de uppföljningsaktiviteter som redan beskrivits görs uppföljningar även av *uppdragsavdelningen*. Dessa uppföljningar sker på vad som betecknas som individnivå, vilket inkluderar särskilda beslut insatser/lagda beställningar. Uppföljningen ligger också till grund för eventuella förändringar. En viktig del i uppföljningen är de enkäter som tas fram och som de boende får svara på, i den mån de har förmågan.

Med uppföljning då, så är det ju att vi går ut, tittar på genomförandeplanerna som utförarna har skrivit tillsammans med den enskilde eller med legal företrädare och då går vi ju in och frågar... om de får den hjälpen de önskar. Får de inte det så ska vi ju erbjuda att de får ansökan om det då för att då får vi ju pröva det.

Beskrivningarna visar att det sker en rad olika aktiviteter som är av uppföljande karaktär och det finns en utvecklad struktur kring hur det ska ske. En sammanfattning visar att det sker ett dialogmöte, en gemensam träff, fyra kvalitetsforum, en basrevision, samt eventuella andra revisioner (fördjupade och påkallade).

Nöjda med uppföljningen

Överlag beskriver respondenterna som representerar förvaltningen att de är nöjda med den uppföljning som etablerats. Sedan finns det alltid utrymmet för

fortsatt utveckling av formerna, inte minst eftersom vissa saker är så svåra att följa upp:

För ibland hamnar man i det här, man efterfrågar det som är lätt att mäta, men det är inte de siffrorna som säger någonting. T.ex. om vi jobbar med kvalitetsregistret SeniorAlert som är riskbedömning av trycksår, malnutrition och fall, då är det lätt att mäta hur många vi har riskbedömt – men det är inte det som är resultatet – resultatet är ju hur många hindrade vi från att falla – det är ju en mycket svårare siffra, hur vet vi det?

Några av respondenterana som representerade förvaltningen menade att ett område som nog kunde utvecklas ytterligare var kommunens interna organisering av uppföljningen. Den nuvarande organiseringen med uppföljningen utspredd på olika funktioner skapade risk för överlappningar och oklarheter vem som ansvarade för vad. Anekdoter återgavs också om hur kommunens brist på koordinering lett till komiska situationer:

I alla fall är det därför man behöver jobba med att förtydliga ansvarsdelarna och också rollbeskriva funktionerna – vilka uppdrag har t.ex. avtalsutvecklaren, vilka uppdrag har jag i gruppen? Det finns många gråzoner, där vi får bestämma från gång till gång hur vi ska göra. För något år sedan kom vi från kvalitetsavdelningen och skulle göra verksamhetsbesök och så var uppdragsavdelningen där och gjorde verksamhetsbesök. Det hade vi inte kommunicerat och det blir ju konstigt för entreprenören.

Även de alternativa utförarna beskriver uppföljningsrutinerna som finns som välfungerande. Under intervjuerna beskrivs det också som viktigt att få möjlighet att visa upp verksamheten och att den håller god kvalitet och att de avtal som finns följs.

Överenskommelser med egenregi

Förvaltningen tecknar också något som påminner om kontrakt med utförarna inom egenregi. Dessa kontrakt benämns överenskommelser och sådana har tecknats under de tre senaste åren. Respondenterna beskriver överenskommelserna som en konsekvens av de erfarenheter som gjorts i arbetet med att teckna kontrakt med externa utförare. Det var också avtalsutvecklaren som höll i arbetet med att ta fram överenskommelserna. Respondenterna beskriver också att det vid upphandlingarna uppkommer idéer som de tar med sig i arbetet med att utveckla utformningen av och innehållet i överenskommelserna.

Överenskommelserna ger en tydlighet om vad som åligger utförarna och vad de måste leva upp till. En respondent på förvaltningen beskriver hur överenskommelserna kan fungera som ett stöd:

Står det t.ex. i överenskommelsen med våra egna att de ska kunna ta emot alla dagar i veckan och de säger – ”nej, men på lördag och söndag har vi ingen inflyttning” – då säger jag att jo det har ni för det står i överenskommelsen.

Men att arbeta med överenskommelser ger inte enbart möjligheter. Det beskrivs också att det finns en risk för att relationerna blir för formaliserade. På samma sätt som det går att kräva att saker i överenskommelserna ska uppfyllas skapas ett utrymme för egenregins utförare att säga nej om det ställs krav som inte finns med i överenskommelserna.

Sen har vi ju längre väg att gå med våra egna, en kommunal verksamhet, är alltid svårare att vända dem. De privata står ju på tå, det är väldigt mer än våra egna utförare är. Men de har börjat rycka upp sig väldigt, vi har ju det här med kundval på boende också. De måste profilera sig, de måste vara bra för att man ska välja att bo hos dem. Så nu börjar de få in ett annat tänk.

Avtalet sätter ramarna

Det kan konstateras att ingen av respondenterna beskriver att det funnits någon större konflikt mellan förvaltningen och de externa utförarna. Det ges heller inga exempel på att några sanktioner använts. Det gavs dock flera exempel på att det vid granskningar framkommit brister, exempelvis gällande hantering av dokument, som lett till kritik och krav på åtgärder. Ingen av de inblandade parterna förefaller emellertid uppleva någon dramatik kopplat till det.

Att det inte skapas några konflikter kan tolkas som ett uttryck för att kontrakten är tydliga och att alla parterna är medvetna om vad som går att kräva och vad som måste göras. Respondenterna som representerar de externa utförarna vittnar samtliga om att kommunen inte kommer med några orimliga krav. Kommunen å andra sidan vittnar om att inom ramen för de saker som de begär tenderar utförarna att vara lyhörda. Det gav något enstaka exempel om avsteg från detta och där det lett till diskussioner om vad det egentligen går att kräva enligt avtalet. Dessa händelser förefaller emellertid snarast utgöra undantag.

Kommunala strategier vid marknadsstyrning

– omsorg om relationer

En allt större del av de offentligt finansierade välfärdstjänsterna utförs av privata aktörer. Detta får till följd att styrning och uppföljning kommer allt mer i fokus. För att ge stöd i detta arbete tar Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, fram ett antal skrifter och verktyg.

Syftet med denna rapport är att beskriva hur två kommuner arbetar med att utveckla relationerna mellan olika aktörer då särskilda boenden upphandlats.

Kommuninvest i Väst har haft i uppdrag att genomföra denna rapport. Författare har varit Gustaf Kastberg, Lunds universitet och Ola Mattisson, Ekonomihögskolan i Lund.

Upplysningar om innehållet
Lena, Svensson, lena.svensson@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2013
ISBN: 978-91-7164-980-5

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se. ISBN nummer 978-91-7164-980-5