

“Management by Contract“

– en studie utifrån programmatiska och teknologiska aspekter

Av ROLAND ALMQVIST

The practice “Management by Contract“ can – as any practice – be characterised by programmatic and technological dimensions. These dimensions contain concepts and ideas at the programmatic level, which shape the mission of the practice (concrete tasks and routines) at the technological level. Thus, the former attach the practice to the broader conceptual dimension. In this paper both of these dimensions will be analysed. The aim is to study how quality issues have been managed by contract. The first part presents some of the conceptual arguments of “Management by Contract“. The arguments of a structure generally used (the Purchaser/ Provider-split) and a method often used (competitive tendering) will be discussed. The second part presents some technological effects through empirical findings. The paper concludes with an analysis of the interaction or non-interaction between these two dimensions.

Möjligheten att teckna kontrakt för olika varor och tjänster har sedan urminnes tider utnyttjats av den offentliga sektorn. Ett exempel är kontrakt gällande stora projekt och konstruktioner där den offentliga organisationen själv brister i nödvändig kunskap och kompetens. De senaste 20 åren har vi dock kunnat skönja en ökning av verksamheter, så-

väl stöd- som kärnverksamheter utlagda på kontrakt där offentliga organisationer agerar i rollen av beställare. Utvecklingen är världsomfattande och sker särskilt snabbt i länder som USA och Storbritannien (Walsh, 1995). I denna utveckling har vi också kunnat tyda en tendens till att offentlig sektor ser andra etablerade institutioner som

förebilder; till exempel institutionen Marknaden eller institutionen Företaget (Brunsson, 1992 och 1998). Det innebär bland annat att kvasimarknader¹ vuxit fram där potentiella producenter anbuds konkurrerar om möjligheten att få utföra den offentliga servicen under avtalad tidsperiod (Le Grand och Bartlett, 1993). Det innebär också en tro på en mer handlingsinriktad förvaltning inom offentlig organisation och där företeelsen 'Management by Contract' bland annat ska utgöra grunden för mål- och kvalitetsstyrningen av den upphandlade verksamheten. På sätt och vis kan man alltså säga att Kontraktet blivit metaforen för att fånga förändringen av styrningen inom den offentliga sektorn. Ett paradigmskifte sägs ha inletts mot styrning genom kontrakt istället för som tidigare styrning genom hierarki (Burns et al., 1994).

Som forskare har man förmodligen uppfattningen att paradigmskiften inte handlar om futiliteter. Ofta medföljer komplicerade processer av omprövning av tidigare föreställningar, reflektion och ibland stor vanda. Det är sålunda ingen överdrift att påstå att transformationen av styrningen inom offentlig sektor mot styrning genom kontrakt kan innebära en ansenlig förändring av gamla föreställningar. Dessa förändrade världsbilder emanerar rimligtvis ifrån en rad nya, eller åtminstone aktuella, och omdanande idéer. Om idéerna på sikt likriktar våra föreställningar bildas vad vi generellt brukar kalla en institution². Idéerna kan också få praktiska konsekvenser. Ibland kanhända att idé och praktik harmonierar med varandra, men ibland kanske de inte alls gör det. I

föreliggande studie är det därför viktigt att skilja på konceptet respektive fenomenet 'Management by Contract' (jmf Mattessich, 1995)³. Det sistnämnda förhållandet kan nämligen försvåra analysen och förståelsen av en institution. Det vill säga goda analyser av en institution som idé kan vara missvisande om de används för att analysera institutionens praktik och vice versa. Med andra ord är det därför viktigt att analytiskt skilja på idé och praktik (Brunsson, 1992).

Man kan också uttrycka ovanstående resonemang i termer av en programmatisk respektive teknologisk dimension (se till exempel Meyer och Rowan, 1977; Miller och O'leary, 1998; Miller och Rose, 1998). Den programmatiska dimensionen inbegriper de stora koncepten och idéerna. Rent allmänt kan program relateras till de normativa koncept och idéer som sedermera transformeras och introduceras i en specifik verksamhet för att där forma dess uppdrag i praktiken. Med fokus på det senare kan man då tala om en teknologisk dimension. Här lever de teknologier som föds fram i transformationen och interaktionen mellan dessa båda dimensioner (Almqvist och Skoog, 1999). Det handlar om konkreta uppgifter och rutiner som hjälper till att skapa en arbetsvärld för praktikerna. Ser man till fenomenet 'Management by Contract' kan den teknologiska dimensionen inkludera utvecklandet av olika styrsystem eller -modeller i verksamheten. Styrmodellerna kan exempelvis syfta till genomtänkta beställarfunktioner, kvalitetssystem, uppföljningssystem för kostnader och kvalitet, målstyrningsmodeller etc. Sålunda förbinder den

programmatiska dimensionen praktiken och dess teknologier till de bredare och mer generellt hållna mål som existerar i dess konceptuella sfär. Vidare tas det mer eller mindre för givet att praktiken är kapabel att operationalisera, genomföra och uppfylla dessa mål (Power, 1997); eller med andra ord att det är möjligt att konstruera teknologier i syfte att uppfylla målen.

Precis som för andra företeelser finns det alltså även för denna en hel del idéer om hur den bör designas utifrån bland annat strukturella och metodmässiga aspekter. En formell struktur som ofta tagits i bruk är känd som Beställar/Utförar-modellen. Den innebär precis som namnet avslöjar en separation av köp/beställning respektive produktion av offentliga tjänster (Bailey, 1999). Strukturen har historiskt sett främst implementerats inom "hårda" verksamheter såsom gatu-, park- och lokalstädning, sophämtning, catering etc (Bailey och Davidson, 1997; Kerley och Wynn, 1990; Knox och Young, 1995; The Local Government Management Board, 1995), men har nu kommit att sprida sig till "mjukare" verksamheter såsom hälsa och social service (Bailey och Davidson, 1999; Walsh, 1995). Metoden har ofta gått ut på att utsätta den ena halvan inom strukturen – utförarsidan – för anbudskonkurrens för att på så sätt teckna ett kontrakt med den utförare (extern eller intern) som i beställarens ögon är det attraktivaste alternativet bland anbudena.

Företeelsen 'Management by Contract' kan alltså karaktäriseras i termer av en programmatisk respektive teknologisk dimension. I detta papper

diskuteras båda dessa dimensioner. I första delen redogörs övergripande för några konceptuella argument bakom företeelsen. Vi ska beröra argumenten för en ofta förekommande struktur; Beställar/Utförar-modellen, samt en på senare tid alltmer konventionell metod; anbudsupphandling i konkurrens. I den andra delen ska vi närma oss den teknologiska dimensionen och studera hur en teknologi formats i praktiken. Närmare bestämt hur de involverade intressenterna (beställare och utförare) har behandlat kvalitetsfrågorna i anbudsupphandlingar.

Några konceptuella argument bakom "Management by Contract"

Företeelsen 'Management by contract' kan alltså karaktäriseras utifrån en programmatisk dimension. Här konstrueras och samlas de koncept och idéer vars praktiska betydelse är att utgöra de legitimerande argumenten för den (Bruns-son, 1992). Denna dimension är enligt Miller och Rose (1998) inte endast programmatisk för sin strävan att reformera verkligheten, utan också för att den har en släng av en ständig optimism att en domän eller ett samhälle kan administreras bättre och mer effektivt. Vi ska nu beröra några konceptuella argument för 'Management by Contract' inom offentlig sektor.

Angreppssätten för offentliga organisationer när det gäller att teckna kontrakt med olika utförare varierar. Enligt Walsh (1995) går det att urskilja tre olika

angreppssätt: interna kontrakt, anbuds-upphandling i konkurrens samt 'contracting out'. Det sistnämnda angreppssättet bortser från de egna produktionsenheterna och syftar istället till att "lägga ut" verksamheten på någon extern producent. En anledning kan vara att den offentliga organisationen själv brister i resurser att utföra en uppgift. Det kan då vara naturligt att låta en annan intressent med de rätta resurserna och den rätta kompetensen utföra den. Det vanligaste angreppssättet inom kommunal verksamhet – och det som studeras närmare i denna studie – är emellertid upphandling i konkurrens vilket väckt stort intresse i länder som Australien, Holland, Nya Zeeland, Storbritannien och Sverige. Det specifika i metoden är att man låter kommunens egna led inom produktionen vara med och konkurrera med externa anbudsgivare i upphandlingsprocessen. Det vill säga, egen regi lägger – precis som de externa anbudsgivarna – anbud på rätten att få utföra servicen under avtalad period. Metoden vilar således på en idé som negligerar huruvida servicen utförs av en privat eller offentlig intressent – det är snarare konkurrensen i sig som ses som det sunda (Bishop och Kay, 1988; Vickers och Yarrow, 1988; Harrison *et al.*, 1990).

Varför väljer offentliga organisationer att under konkurrensmässiga former kontraktera interna eller externa intressenter som utförare under en avtalad tidsperiod? Det finns en rad argument – politiska, ekonomiska, ideologiska, etc – som behandlar detta. Ett argument gäller det faktum att offentliga organisationer till stor del också är poli-

tiska organisationer. Tesen i argumentet är att det finns ett behov att flytta politiken bort från processer som inkluderar själva leveransen av offentlig service. I linje med argumentet ska politikernas fokus snarare vara på strategier för, och specificering av, service. Med andra ord, politik och leverans av offentlig service ska hållas åtskilda (Walsh, 1995). Därav den ofta förekommande strukturella uppdelningen i en beställarrespektive utförarfunktion.

Det finns också ett demokratiargument. Det handlar om brukarnas (eller kunderna som de numera också benämns) påverkans- och valmöjligheter. Rent hypotetiskt kan man föreställa sig att det uppkommer en möjlighet för brukarna att påverka kontrakten så att de speglar deras behov. Flera forskare har också poängterat vikten av att de som mottar omsorgen också bör vara med och påverka samt definiera exempelvis olika kvalitetsstandards i verksamheten (Pollit och Bouckaert, 1995). Dessvärre har andra empiriska studier visat att i realiteten är brukarnas situation när det gäller att få möjlighet att uttrycka behov och påverka sättet på vilka dessa möts klart begränsad och mer av reaktiv snarare än av proaktiv karaktär (Bailey och Davidson, 1996). Med kontraktering under konkurrensmässiga former har också valfriheten för brukarna lyfts fram. Det handlar om att införliva marknadsekonomin dynamik (bland annat en tydlighet av kundernas betydelse i styrprocessen) i ett demokratiskt styrt system. Istället för att omsorgstagare hänvisas till en vårdlösning, såväl produktionsmässigt som vilket huvudmannaskap som står för vård-

lösningen, ska de ha möjlighet att välja detta. I grund och botten handlar frågan om att få till en utveckling mot balans mellan ett behovs- respektive efterfrågestyrt vårdssystem; det vill säga att utforma ett system som i ökad utsträckning tillfredsställer den enskildes efterfrågan – och därmed valfrihet – samtidigt som bakomliggande behovsstyrning inte undergrävs (von Otter och Saltman, 1990)⁴.

En annan sorts argument som hörts mycket i debatten är effektivitetsargumentet. Att utsätta offentliga organisationer för konkurrens ses som ett bra sätt att försäkra sig om att mest värde för pengarna skapas; det vill säga kostnadseffektiva verksamheter (Brunsson och Hägg, 1992; Boyne, 1998; Bailey, 1999). I termer av konventionell ekonomisk marknadsteori maximeras både prestationsförmåga och kvalitet om ett antal potentiella utförare konkurrerar om rätten att få leverera en viss service under avtalad tidsperiod (Ellwood, 1996). De behöver dock inte vara flera till antalet. En enda konkurrent till den utförare som vunnit anbudsupphandlingen kan vara tillräckligt (Propper, 1993). Teorierna säger vidare att det räcker med ett hot om konkurrens för att skapa motiv för ökad effektivitet (Baumol et al., 1988; Dodgson och Topham, 1988; Vickers och Yarrow, 1988; Sorensen, 1993).

Ett argument för att utsätta offentliga organisationer för anbudskonkurrens handlar alltså om att öka verksamheternas kostnadseffektivitet. Detta är ett finansiellt mått som även omfattar en kvalitetsdimension. Det har genomförts en hel del forskning (och forskning om

denna forskning)⁵ om kostnadseffekter av anbudskonkurrens i offentlig verksamhet (se till exempel Bailey och Davidson, 1996; Boyne, 1998). Forskningen har – vågar man nog påstå – lyckats etablera slutsatsen att en effekt av anbudskonkurrens är förbättrad teknisk produktivitet genom hushållning av insatta resurser och eliminering av organisatoriskt slack. Men empirisk forskning som tar hänsyn till den andra komponenten i kostnadseffektivitetsbegreppet – nämligen kvaliteten – är inte lika frekvent förekommande (Bailey, 1999).

En förklaring därtill kan vara de svårigheter – för både forskare och praktiker – som är förknippade med att styra, mäta och följa upp kvalitet inom offentliga organisationers komplexa verksamheter. Offentliga institutioners produktion handlar i mångt och mycket om immateriellt värdeskapande och målen för dessa verksamheter tenderar att få flera dimensioner (Sorensen, 1993). Olika individer eller grupper av individer kan prioritera olika karaktäristika som de viktigaste för dem. Därför är kvalitet i grunden ett begrepp med såväl tekniska som sociala och politiska aspekter (Pollit och Bouckaert, 1995). Men trots det – eller kanske på grund därav – har "kvalitet" blivit en mycket populär term när det gäller tjänster inom offentlig service. Ordet är på läpparna hos såväl politiker och tjänstemän som hos medborgarna. Debatten handlar om att förbättra kvaliteten inom exempelvis social omsorg och att öka möjligheten till respons för brukarna (ibid.). En del menar att detta explosionsartade fokus på kvalitet är en naturlig följd av

introducerandet av konkurrens inom offentlig service (Walsh, 1994).

Enligt idén med en Beställar/Utförar-modell är det beställarens roll att planera, definiera och utvärdera den service som ska realiseras av utföraren. Ofta formaliseras det genom ett dokumentationsflöde av anbudsunderlag, anbud och kontrakt. Vad som då ofta krävs är bland annat system för beställningar, faktureringar och betalningar samt sist men inte minst formella specifikationer som skapar grund för styrning och uppföljning genom kontraktet (ibid.). Detta gäller givetvis också för kvalitetsaspekter i verksamheten som då behöver operationaliseras på något sätt. Det finns i huvudsak två olika infallsvinklar när det gäller att specificera ett kontrakt i styrningshänseende. Den första innebär att beställaren definierar vad som förväntas komma ut av det uppdrag som ska utföras, eller närmare bestämt vilka effekter (outcome) som förväntas av utförarens prestationer⁶. Det innebär också att det är helt upp till utföraren att bestämma metoden, eller *hur* uppdraget ska genomföras. I mindre komplexa verksamheter som exempelvis sophämtning och parkskötsel är det relativt enkelt att fastställa effekterna. I mer komplexa verksamheter som vård och social omsorg är det rimligtvis inte lika enkelt. När beställaren inte har något uppslag om hur fastställandet av effekterna ska gå till, är det möjligt för denne att istället hänvisa till vilka metoder utföraren ska använda i produktionsprocesserna (Walsh, 1995). Idén med Beställar/Utförar-modellen går ut på att den första av de båda ovan nämnda infallsvinklarna ska gälla. Of-

fentliga organisationer som använder sig av liknande strukturer ska inte ha något formellt ansvar för resurser och processer i den upphandlade verksamheten. Ansvar för de förhållandena ska vila på utföraren. Beställarens ansvar är istället att styra och följa upp så att förhållandena avseende prestationer och effekter i verksamheten är tillfredsställande (Audit Commission, 1993). Idealet stipulerar därför att tydliga riktlinjer och sociala mål ska framgå av kontraktet. Det ska dessutom vara möjligt att följa upp och mäta måluppfyllelsen (Bailey, 1999). Lite förenklat går angreppssättet sålunda ut på att beställarna talar om för potentiella utförare att "här är prestationerna, effekterna och målen ni ska uppnå, hitta nu på någon effektivt metod att uppnå dem".

"Management by Contract" – en ny teknologi

På beställarnas bord ligger alltså att utveckla en praktik i syfte att få styrning och kontroll på verksamheten genom kontrakt istället för som tidigare genom hierarki. De har ett tämligen tungt normativt ok hängande över sig i form av de koncept och idéer som berörts ovan. Koncepten och idéerna säger oss att offentlig verksamhet kan bli kostnadseffektivare om den utsätts för anbudskonkurrens. Ska man kunna dra några praktiska slutsatser om så blir fallet gäller det alltså att ha styrning och kontroll över både kostnader och kvalitet. Den största utmaningen torde ligga

i att utveckla teknologier i syfte att operationalisera, styra och följa upp kvalitetsaspekterna, då detta kan ses som särskilt svårt inom verksamheter som vård och social omsorg (Walsh, 1995).

Även situationen för de egna produktionsenheterna inom den offentliga organisationen som väljs ut för anbudsupphandling är ny och ovan. Egen regionheter ska för det första på ett allmänt plan anpassa sig till en situation de inte är vana vid; nämligen att konkurrera med externa intressenter om rätten att få utföra servicen under avtalad tidsperiod. För det andra ska de lära sig en praktik de heller inte är vana vid; nämligen att formulera ett anbud som ser attraktivt ut med hänsyn till pris och kvalitet.

Ett sätt att studera företeelsen 'Management by Contract' är att dyka djupare ned i de anbudsupphandlingar av verksamhet som genomförts. Studiens syfte är just att närma sig den teknologiska dimensionen och studera hur kvalitetsfrågor har behandlats i dessa anbudsupphandlingar. Syftet är således att klargöra på vilket sätt kvalitet förs fram i anbudsunderlag, anbud och kontrakt. Följande frågor är av empiriskt intresse:

- Definieras kvalitetskriterier i anbudsdokumenten?
- Vad avser de i sådana fall?
- Hur konkretiserade är de?
- Matchar anbuden respektive kontrakten de formuleringar kring kvalitet som förs i anbudsunderlagen?

För att få svar på de empiriskt betingade frågorna ovan har en organisation som

införde anbudskonkurrens år 1994 studerats. Härnäst presenteras denna organisation övergripande och därefter den använda analysmodellen i studien.

Fallet Stockholms stad

Stockholms stad beslutade i februari 1993 att stadens verksamhet successivt skulle konkurrensutsättas. År 1994 iscensattes därför stadens så kallade Konkurrensprogram. Inom en femårsperiod skulle i princip all verksamhet – exklusive myndighetsutövning och pengfinansierad verksamhet – vara konkurrensutsatt genom anbudsupphandling. Den som i denna konkurrenssituation därvid lämnade det bästa anbudet avseende pris och kvalitet, skulle få driva verksamheten under den tid som avtalats. Huvudmotivet för Stockholms stads agerande var ambitionen att staden genom konkurrens skall kunna upprätthålla en hög servicenivå för medborgarna, trots en för staden besvärlig ekonomisk situation.

"Trots flera års sparande måste ytterligare kostnadsminskningar åstadkommas."

"Samtidigt vill staden så långt det är möjligt upprätthålla en hög servicenivå med kvalitet för medborgarna."

(Konkurrensgruppen, 930310)

Inom ramen för denna effektivisering ansågs inom staden att en minskning av kostnaderna med 10 % torde vara förenligt med en betydande kvalitetsförstärkning (Konkurrensgruppen, 921030).

Man insåg i ett tidigt skede att sta-

dens kompetens i upphandlingsprocessen har avgörande betydelse för måluppfyllelse, kostnader och kvalitet. Vad som förväntades av beställarfunktionen formulerades i ett av den så kallade Konkurrensgruppens dokument:

”På liknande sätt som för en leverantörs arbete bör också beställarens kompetens bedömas med hjälp av ett antal kriterier. Förmåga att definiera mål, få ett genomtänkt beställningsarbete, stimulera positiv leverantörsutveckling, fånga upp och ta tillvara kundernas behov och önskemål, och mäta samt beskriva resultat kan utgöra sådana kriterier.”

(Konkurrensgruppen, 930917)

Vidare ansågs inom staden att denna typ av kriterier bör kunna systematiseras så att en kvalitetssäkring kan uppnås. Den metod att tillförsäkra medborgarna god kvalitet som eftersträvades var att anbudsgivarna skulle kunna visa och göra troligt att de arbetar på ett sätt som tillgodoser stadens kvalitetskrav (Konkurrensgruppen, 940817).

Det praktiska utfallet av föreställningarna ovan studeras i föreliggande studie genom de dokument upphandlingsprocesserna i fallet Stockholms stad lämnat efter sig. I nästa avsnitt förklaras den använda analysmodellen närmare.

Analysmodell

Tio upphandlingsprocesser inom ramen för Konkurrensprogrammet i Stockholms stad har studerats. Samtliga avser anbudsupphandling av social service, det vill säga exempelvis sjukhem,

servicehus, hemtjänst etc. Metodiken har varit att studera på vilket sätt kvalitetsfrågorna hanteras i de dokument upphandlingsprocesserna lämnar efter sig; det vill säga anbudsunderlag, anbud och slutligen kontrakt. Empiriskt material från en annan studie av Konkurrensprogrammet i Stockholms stad (Almqvist, 1996a och 1999) har också varit möjligt att använda för att tolka och förstå den teknologiska dimensionens angreppssätt. Det materialet består dels av enkätintervjuer med 19 beställarchef, dels av enkät- och personliga intervjuer med elva chefer inom egen regi vars resultatenheter valdes ut att anbudsupphandlas i konkurrens. Bland egen regi-cheferna återfinns både de som vunnit respektive förlorat upphandlingsprocesserna de deltagit i.

Analysen av dokumenten bygger på en särskild modell (Almqvist, 1996b). I ett första steg identifieras vilka kvalitets-kriterier som förekommer i upphandlingsdokumenten (vad gäller anbudet är det bara det vinnande anbudet som ingår i analysen) samt vad de avser; resurser, processer och uppnådda effekter i form av resultat-kvalitet. Resurser – eller i detta fall kanske benämningen resurskvalitet ska användas – avser resursernas egenskaper. Exempelvis personalens storlek, utbildningsnivå, utrustning etc. Processkvaliteten handlar istället om prestationernas egenskaper, det vill säga arbetssättet eller metodiken i själva den behandling och omsorg som ges. Resultat-kvaliteten, slutligen, avser prestationernas effekter på hälsan. Exempel kan vara livskvalitet, frekvens av biverkningar etc (Donabedian, 1979; Jonsson, 1993). De kvalitets-

kriterier som förekommer i anbuds- dokumenten har i nästa steg bedömts enligt en skala med fyra olika nivåer beroende på hur konkretiserade de är:

Figur 1. Konkretiseringsnivåer i analysmodellen.

Nivå	Konkretisering
0	<i>Kvalitetskriteriet... förekommer inte i anbuds- dokumentet</i>
1	<i>nämns i generella drag</i>
2	<i>är uppföljningsbart</i>
3	<i>är mätbart</i>

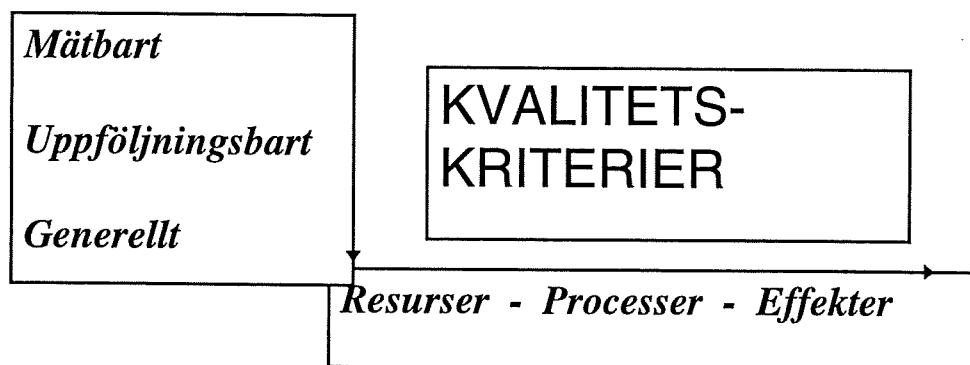
Kvalitetskriterierna är formulerade på varierande sätt. I några fall kan de vara konkreta och rentav *mätbara* (nivå 3 i figur 1), i andra mycket *generellt* hållna (nivå 1). De förstnämnda är mer eller mindre kvantifierade och en gräns eller nivå för vad som bör uppnås är angiven. De generellt hållna kvalitetskriterierna är inte lika konkreta i sin utformning. De pekar istället på en viss inriktning eller diskuterar i stora drag om vad utförarna ska söka sträva mot. I en andel ytterligare fall är det tveksamt om det går att etikettera kvalitetskriterierna som vare sig det ena eller andra, det vill säga det är tveksamt om de går att mäta men de är ändå i viss mån konkreta. Det går – om man så vill – att någorlunda följa upp huruvida de efterlevs eller inte. Man skulle kunna säga

att de är *uppföljningsbara* (nivå 2).

När kvalitetskriteriet ifråga har bedömts i samtliga dokument enligt skalan ovan har ett medelvärde räknats ut. Med hjälp av detta finns det möjlighet att på aggregerad nivå utvärdera vilket eller vilka kvalitetskriterier som har utvecklats väl respektive försumrats. Det ger också möjlighet att jämföra kontraktet med anbudsunderlagen respektive anbuden samt få en generell bild av kvalitetsdiskussionen i upphandlingsdokumenten.

Således är den analytiska modellen konstruerad kring två dimensioner. Den ena dimensionen talar om vad kvalitetskriteriet i fråga avser, den andra dimensionen talar om hur konkretiserat det är (figur 2):

Figur 2. De två dimensionerna i analysmodellen som tillämpas på anbudsunderlagen, anbuden och kontrakten.



Det bör nämnas att vid användandet av dylika analysmodeller står forskaren inför utmaningen att klassificera olika mått, kriterier eller andra indikatorer som används i organisationers informationssystem så att de på ett rimligt sätt fångas upp av modellen. Principiellt och teoretiskt kan detta verka problemfritt. I praktiken har det dock inte alltid varit så självklart att avgöra var gränserna går mellan de olika kategorierna i dimensionerna. Snarare har det blivit en fråga om avvägning huruvida kriteriet ifrågaska placeras i den ena eller andra kategorin (jmf Hansson med flera, 1993).

Tio upphandlingsprocesser inom ramen för Konkurrensprogrammet

En första fråga att belysa är huruvida införandet av konkurrensprogrammet i Stockholms stad tilldrog sig något intresse från externa intressenter, det vill

säga fanns det vid tidpunkten för införandet tillräckligt med externa utförare och tillika anbudsgivare för att skapa en [kvasi]marknad och känsla av konkurrens. I ett delprojekt i utvärderingen av Stockholms stads konkurrensprogram studerades just denna fråga (Högberg, 1996). Slutsatsen i rapporten är att konkurrensnivån inom ramen för Konkurrensprogrammet kunde anses som hög. Antalet inkomna anbud per anbudsupphandling sett till ett medianvärde var sju stycken. Mellan olika anbudsupphandlingar varierade antalet inkomna anbud från tre till 16. Egen regi inkom med anbud i samtliga anbudsupphandlingar.

Nästa fråga av intresse är om kvalitetskriterier definieras i anbudsdokumenten?

Ja, det måste man nog påstå. Den genomförda granskningen av tio upphandlingsprocesser visar att beställare och utförare synes präglade av ett kvalitetstänkande. Det verkar finnas ett medvetande om att kvaliteten är av stor vikt

att poängtera i anbudsupphandlingar av det här slaget. I de flesta dokumenten inom upphandlingsprocesserna förs en framträdande diskussion kring kvaliteten i verksamheten. Efter analys av de

tio upphandlingsfallen framstår tolv kvalitetskriterier som särskilt ofta framträdande.

Figur 3 visar kvalitetskriterierna indelade efter resurser, processer och effekter:

Figur 3. *Kvalitetskriterier i upphandlingsdokumenten indelade i resurs-, process- och effektkvalitet.*

KVALITET AVSEENDE		
<i>...Resurser</i>	<i>...Processer</i>	<i>...Effekter</i>
Personalens kompetens	Kompetensutveckling Tillgänglighet Kontinuitet Valfrihet Brukaranpassning Information/kommunikation Uppföljning/utvärdering Säkerhet Samarbete med beställare Insyn	Kvalitetsmål avseende omsorgens effekter

Det är uppenbart att det är kvalitetskriterier avseende processer som dominerar i upphandlingsdokumenten; kompetensutveckling, tillgänglighet, kontinuitet etc. Resultatkvaliteten, i form av uppnådda omsorgseffekter har sammanfattats som Kvalitetsmål avseende omsorgens effekter (effektmål) i figur 3. Anledningen är att jag valt att inte presentera formuleringen av alla dessa så kallade effektmål här eftersom de vid närmare granskning egentligen inte full-

gör sig som effektmål, även om beställarna och utförarna rubricerar dem så. Det är endast i ett fall som en beställare verkligen formulerar ett effektmål, och som dessutom är mätbart.

Hur konkretiserade är kvalitetskriterierna i upphandlingsdokumenten?

I figur 4 visas ett medelvärde för respektive kvalitetskriterium och de är dessutom indelade i kategorierna anbudsunderlag, anbud och kontrakt:

Figur 4. Rangordning av kvalitetskriterierna på aggregerad nivå i de tre upphandlingsdokumenten.

Anbudsunderlag		Anbud		Kontrakt		Sammanlagt	
Kompetens	2.0	Tillgänglighet	1.7	Brukaranpass.	1.7	Tillgänglighet	1.73
Tillgänglighet	2.0	Info/komm.	1.5	Info/komm.	1.5	Kompetens	1.5
Uppfölj/utvärd.	1.8	Kompetens	1.4	Insyn	1.5	Uppfölj/utvärd.	1.5
Kval. mål	1.7	Brukaranpass.	1.4	Tillgänglighet	1.5	Kval. mål	1.33
Insyn	1.3	Komp.utveck.	1.3	Uppfölj/utvärd.	1.5	Brukaranpass.	1.3
Samarbete	1.3	Kontinuitet	1.3	Samarbete	1.3	Info/komm.	1.23
Valfrihet	1.1	Kval. mål	1.2	Kompetens	1.1	Komp.utveck.	1.13
Komp.utveck.	1.0	Uppfölj/utvärd.	1.2	Komp.utveck.	1.1	Insyn	1.1
Brukaranpass.	0.8	Valfrihet	0.9	Kval. mål	1.1	Samarbete	1.03
Info/komm.	0.7	Insyn	0.5	Valfrihet	1.1	Valfrihet	1.03
Säkerhet	0.7	Samarbete	0.5	Kontinuitet	1.0	Kontinuitet	0.97
kontinuitet	0.6	säkerhet	0.4	säkerhet	0.8	säkerhet	0.63

För det första, när datamaterialet behandlas på en aggregerad nivå är det inte ett enda kvalitetskriterium som är mätbart (det förekommer emellertid i ett enskilt upphandlingsfall att ett effektmål formuleras som mätbart i anbudsunderlag och anbud). På en aggregerad data-nivå är det också få kvalitetskriterier som kan bedömas som uppföljningsbara, det förekommer emellertid i enskilda upphandlingsfall att vissa kvalitetskriterier kan bedömas som uppföljningsbara.

För det andra säger oss figur 4 att beställare och utförare konkretiserar olika kvalitetskriterier i sina respektive konkretiseringsprocesser. Om man ser till de fyra mest konkretiserade kvalitetskriterierna hos respektive aktör utgör de hos beställarna (i rangordning); kompetens, tillgänglighet, uppföljning/utvärdering samt effektmål. Hos utförarna

utgör de; tillgänglighet, information/kommunikation, kompetens och brukaranpassning. De fyra mest konkretiserade kriterierna i kontraktet är slutligen; brukaranpassning, information/kommunikation, insyn (som tillkommit) och tillgänglighet. Det är tydligt att det alltså finns en viss diskrepans mellan dels vad de båda aktörerna konkretiserar i sina respektive presentationer av kvalitetsfrågorna och dels mellan det nyss nämnda och vad som slutligen konkretiseras i kontraktet. Kontraktet är ur vissa aspekter det viktigaste dokumentet och kanske det – bland dokumenten – som är avgörande för hur relationen mellan aktörerna utvecklas efter själva upphandlingsprocessen. Men kolumnen längst till höger i figur 4 är ändå intressant att studera. Den visar – vid behandling av datamaterialet på en aggregerad nivå – vilka kvalitetskriterier som haft

hög respektive låg konkretiseringsnivå sett genom hela upphandlingsprocessen, det vill säga från anbudsunderlag till slutgiltigt kontrakt.

Matchar då anbuden respektive kon-

trakten de formuleringar kring kvalitet som förs i anbudsunderlagen?

Svaret på denna fråga illustreras i figur 5:

Figur 5. En jämförelse mellan kvalitetskriterierna på en aggregerad nivå i de tre upphandlingsdokumenten.

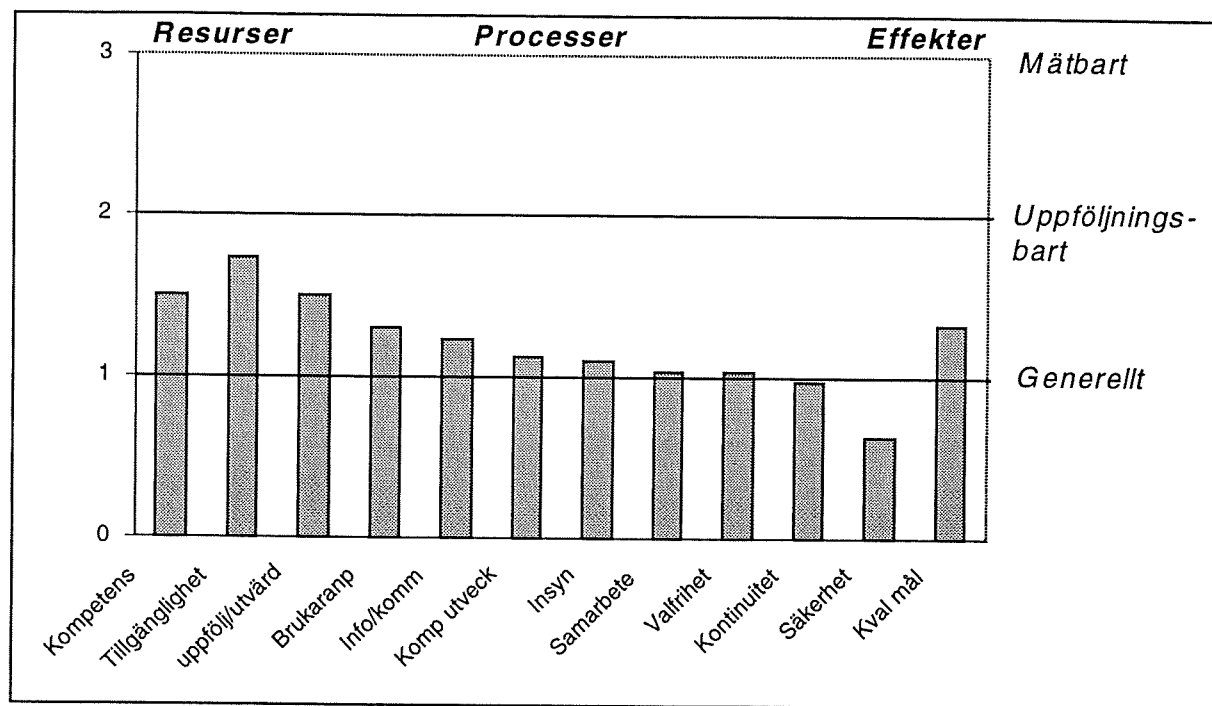
Kvalitets- kriterier	Anbuds- underlag	Anbud	
		Anbud	Kontrakt
<i>Kompetens</i>	2.0	1.4	1.1
<i>Tillgänglighet</i>	2.0	1.7	1.5
<i>Uppfölj/utvärd.</i>	1.8	1.2	1.5
<i>Kval. mål</i>	1.7	1.2	1.1
<i>Insyn</i>	1.3	0.5	1.5
<i>Samarbete</i>	1.3	0.5	1.3
<i>Valfrihet</i>	1.1	0.9	1.1
<i>Komp.utveck.</i>	1.0	1.3	1.1
<i>Brukaranpass.</i>	0.8	1.4	1.7
<i>Info/komm.</i>	0.7	1.5	1.5
<i>Säkerhet</i>	0.7	0.4	0.8
<i>kontinuitet</i>	0.6	1.3	1.0

Av figur 5 framgår att åtta av kvalitetskriterierna har högre medelvärde i anbudsunderlagen än i anbuden. Det betyder att för en majoritet av kvalitetskriterierna har inte anbudsgivarna svarat upp till samma konkretiseringsnivå som de förfrågningar beställarna formulerar i sina anbudsunderlag. Vidare har fyra av kvalitetskriterierna högre medelvärde i anbudsunderlagen än i kontrakten, vilket också betyder att beställarna inte har lyckats reglera sina förfrågningar till samma konkretiseringsnivå i kontrakten avseende dessa

kvalitetskriterier. Men det ska även noteras att vissa kvalitetskriterier har konkretiserats och utvecklats mer i anbuden än i anbudsunderlagen och att förhållandevis många kvalitetskriterier, åtta stycken, har samma eller högre konkretiseringsnivå i kontrakten än i beställarnas anbudsunderlag.

Om vi nu sluter cirkeln och avslutar den empiriska resultatredovisningen med att föra in våra data i analysmodellen får den följande utseende (figur 6):

Figur 6. Kvalitetskriterierna analyserade på en aggregerad nivå utifrån de två dimensionerna i analysmodellen.



I figur 6 ingår samtliga kvalitetskriterier i de studerade anbudsunderlagen, anbuden och kontrakten. Att de flesta kvalitetskriterier i upphandlingsdokumenten behandlar processkvalitet vet vi sedan tidigare resultatredovisning. Vad figur 6 ytterligare illustrerar är att på en aggregerad nivå och sett genom hela upphandlingsprocessen når inget kvalitetskriterium medelvärdet 2, det vill säga inget kvalitetskriterium håller konkretiseringsnivån *uppföljningsbart* eller *mätbart* genom hela upphandlingen av verksamheten. Figuren visar också att *tillgänglighet*, *kompetens* och *uppföljning/utvärdering* är de kvalitetskriterier som erhållit högst medelvärden och således är de kriterier som konkretiseras mest

sett över hela upphandlingsprocessen.

De konceptuella argumentens förankring i en lokal managementteknologi

De konceptuella argumenten som presenterades tidigare sade oss bland annat att prestationsförmåga och kvalitet gynnas om ett antal potentiella utförare konkurrerar om rätten att få leverera en viss service under avtalad tidsperiod. De behöver dock inte vara flera till antalet och det ska räcka med ett hot om konkurrens för att skapa motiv för ökad ef-

fektivitet. När Stockholms stad anbuds-upphandlade sin "mjuka" verksamhet fanns emellertid ett flertal potentiella utförare som lämnade in anbud om rätten att få bli producenter av servicen. I snitt sju (median) anbud per anbuds-upphandling kan ses som att någon form av [kvasi]marknad skapades under tiden för Konkurrensprogrammet. En effekt blev sänkta kostnader bland annat inom upphandlad äldreomsorg med ca 12 % brutto (Högberg, 1996). Även det hot om konkurrens som lyfts fram i teorierna bedömdes av forskarna i utvärderingen få vissa effekter i form av sänkta kostnader (Almqvist, 1996 och 1999). Vidare anammades en Beställar/Utförar-modell av flertalet socialdistrikt i samband med Konkurrensprogrammets införande. De flesta socialdistrikt hade vid tidpunkten för studien infört någon form av beställar- respektive utförarfunktion vilka leddes av en beställar- respektive produktionschef. De strukturella förutsättningarna för att skapa kostnadseffektivitet i enlighet med koncepten har sålunda fått en praktisk förankring i detta fall. När väl anbudsupphandlingarna sedan inlemts och dialoger mellan beställare och anbudsgivare kommit till stånd behandlades också de båda komponenterna inom kostnadseffektivitetsbegreppet i upphandlingsdokumenten, det vill säga kostnader och kvalitet.

Så långt föreligger överensstämmelse. I övrigt råder ett stort gap mellan de programmatiska och teknologiska dimensionerna. Av vad som framgått tidigare lever inte praktiken upp till vad som förespråkas i koncepten när det gäller att styra kvalitet genom kontrakt.

Kontrakten är för det första inte designade att styra prestationernas effekter (resultatkvaliteten) sett ur ett kvalitetsperspektiv på verksamheten. För det andra är de överlag inte heller designade så att resultatkvaliteten är möjlig att mäta eller följa upp. De kvalitetskriterier som förekommer i upphandlingsdokumenten diskuteras mestadels i generella drag och är i huvudsak inriktade på processer.

Det kan finnas flera olika förklaringar till att praktiken ser ut som den gör. För Stockholms stads beställare och egna utförare var detta en helt ny situation och det är rimligt att anta att de var inne i en lärprocess när det gäller att formulera upphandlingsdokument. Vid intervjuerna med chefer inom egen regi bekräftades också att de inte är "vana att få ned sin verksamhet på papper" och att kompetens gällande anbuds-upphandling var bristande när Konkurrensprogrammet infördes. Takten på själva införandet av Konkurrensprogrammet var dessutom hög. Att formulera dokument som ställer krav genom mätbara kvalitetskriterier fokuserade på prestationernas effekter är svårt. Detta kräver rimligtvis formaliserade och systematiserade kvalitets- och uppföljningssystem, vilket dock var en bristvara i den studerade organisationen (Almqvist, 1998), och därmed också i kontrakten. Det fanns dessutom ingen vana i organisationen att mäta och följa upp kvalitet på det sätt som koncepten förespråkar. Von Otter och Saltman (1990) hävdar att den rådande fokusering på mått som försöker mäta inputs snarare än outputs är en effekt av djupt rotade mönster för institutionell aukto-

ritet och organisatoriskt beteende inom den offentliga sektorn. En förklaring skulle således kunna vara att beställarna och utförarna inom Stockholms stad inte nått ända fram i lärprocessen ännu. Men att man kanske gör det så småningom, och då kommer att specificera sin styrning genom kontrakt så att mätbara kvalitetskriterier som är fokuserade på prestationernas effekter framgår. Det som kan tala emot det är emellertid att inte heller de externa anbuderna från privata utförare lyfte fram mätbara kvalitetskriterier som fokuserade på effekter. De kan ju förmodas ligga längre fram än beställarna och utförarna inom Stockholms stad i detta avseende med tanke på att de har en viss vana att formulera anbud och så att säga "sälja" sig (vilket också var intrycket vid inläsning av anbudsdocumenten). Å andra sidan kan de ha kommit till insikt med att de inte behövde vara tydligare i sina anbud eftersom inte anbudsunderlagen uppmuntrade till det.

En annan förklaring som ser helt annorlunda ut handlar om den studerade organisationens föreställningar och omdömen om vad kvalitet i denna typ av verksamhet bör handla om.

Tidigare intervjustudier visar att beställares föreställningar om kvalitet handlar om kvaliteten i processerna snarare än om resultatets kvalitet (Bailey och Davidson, 1996). En anledning till att kvalitetsaspekterna ser ut som de gör i dokumenten skulle således kunna vara att de är underbyggda av starka föreställningar och omdömen om att detta är "det rätta sättet". En del tjänster passar helt enkelt inte för att bli operationaliserade och standardiserade, exem-

pelvis en socialarbetares besök hos en brukare. Dylåka tjänster är samproducerande i mötet mellan vårdgivare och brukare och handlar istället om en stor portion omdöme. Det här blir problem för kvalitetsangreppssätt som bygger på precisa specifikationer på förhand (Pollit och Bouckaert, 1995). Kvalitetsmedvetandet kan istället i grund och botten handla om olika processer i verksamheten som exempelvis *hur* tillgängligheten, kontinuiteten, brukaranpassningen etc utformas. Själva mötet med brukaren blir på så sätt viktigare än effekten av mötet. Det finns heller inget omdöme i organisationen som förespråkar mätning eller beteendestyrning av dessa möten. Förklaringen skulle alltså vara att de föreställningar och omdömen om kvalitet som råder i organisationen vida överstiger vad koncepten förespråkar. Sålunda förankras inte koncepten i de vardagliga, rutinmässiga teknologierna och kommer kanske aldrig att göra det.

En annan förklaring går att finna i föreställningar om relationen mellan kontraktsparterna. Det finns i huvudsak två fundamentalt olika sätt att se en relation mellan två parter som knyts samman genom ett kontrakt (Walsh, 1995). Det ena synsättet bygger på föreställningen att beställare och utförare har vitt skilda intressen och att den sistnämnde inte vill agera i enlighet med beställarens intressen utan ett överliggande hot om sanktioner. Det andra synsättet bygger på föreställningen att beställare och utförare i och med kontraktet har ingått ett nära samarbete. I synsättet betonas behovet av ömsesidigt förtroende och etablerandet av långsiktiga kundrelationer (Lind, 1995). Sanktioner ses som

ett ineffektivt medel i syfte att rätta till misslyckanden. Vid problem bör parterna istället sätta sig ned och tillsammans fundera ut lösningar på hur man ska nå vissa mål i verksamheten eller hur svårigheter ska bemästras.

I offentlig service – med ofta mycket komplexa verksamheter – är det sistnämnda sättet att se på relationer som är uppbyggda via kontrakt kanske det rimligaste. Detta på grund av de svårigheter med styrning och kontroll av prestation och måluppfyllelse som är förknippade med dessa verksamheter. Ett sätt att förstärka relationen med en agent är att försöka koppla denne till klientens organisation och ha ett förhållningsätt som mer påminner om relationen till övriga anställda inom organisationen, snarare än något "utomstående" som man försöker kontrollera på arm-längds avstånd. Ett sådant förhållningsätt tenderar att leda till större fokus på förtroende och uppbyggande av goda relationer istället för fokus på rättigheter och skyldigheter i enlighet med själva kontraktet. Att referera till kontraktet blir så att säga sista vägen ut (Walsh, 1995).

Forskningsarbete av bland annat Ouchi (1980) visar dessutom att styrning genom upprättandet av detaljerade mät- och uppföljningssystem tenderar att sänka entusiasmen för arbetet och bryta ned förtroendet mellan parter som är involverade i ekonomiska eller sociala transaktioner. Förklaringen skulle alltså ligga i att man väljer bort att designa kontrakten så att mätning och uppföljning av specificerade kvalitetsindikatorer blir möjlig eftersom det kan vara olyckligt för förtroendet mellan parter-

na. Men det finns också ett bakomliggande argument av ekonomisk art i resonemanget. Det är inte bara för förtroendet mellan parterna det kan vara kostsamt att lägga ned mycket tid och energi på specificering och uppföljning av kontrakt. Det kan också leda till höga transaktionskostnader för klienten (Coulson, 1998). Väl specificerade kontrakt kräver med stor sannolikhet ett merarbete av proaktiv karaktär under skisseringsfasen, samtidigt kräver de också ett merarbete av reaktiv karaktär när det är dags att börja följa upp huruvida kontraktet efterlevs.⁷ Dessa transaktionskostnader kan alltså hållas i schack om ett mer förtroendebaserat angreppssätt anammats vid upprättandet av kontraktsrelationer.

Men kontrakt och förtroende är inte för den skull varandras alternativ (ibid.). Drar man ut det förtroendebaserade synsättet så långt det går finns risken att man hamnar i en utopisk dimension där egenskaper som utförarens sunda synsätt, goda arbetsmetoder, höga kvalitetsmedvetande etc blir tagna för givna. Risken med ett sådant synsätt är enligt Williamson (1985) att man gör sig för sårbar och öppen för opportunist. Istället är det väl så att kontrakt och förtroende går hand i hand. Det vill säga en kontraktsrelation kräver också ett visst underliggande förtroende. Om en beställare inte har förtroende för en viss potentiell utförare kommer säkerligen inget kontrakt överhuvudtaget att tecknas mellan dem. Finns däremot ett grundläggande förtroende och en kontraktsrelation upprättas, påverkas rimligtvis utformandet av styrningen genom kontrakt beroende på hur förtro-

endet utvecklas.⁸ Under ett samtal med en beställarchef poängterades också denna aspekt. Chefen menade att förvisso är den del av upphandlingsprocessen som dokumenteras viktig, men än viktigare är vad som utspelas när parterna träffas runt förhandlingsbordet. Det är där ett förtroende och en grund för goda relationer börjar byggas upp enligt chefen. Det är möjligt att tolka relationerna mellan dokumenten i figuren 5 utifrån denna utsaga. Att vissa kvalitetskriterier inte är specificerade i kontrakten i enlighet med beställarnas ursprungliga förfrågningar kan möjligtvis vara ett resultat av vad som hänt vid förhandlingsbordet. Är det så att situationen känns bra och ett förtroende växer fram mellan parterna kanske de samtidigt känner att vissa aspekter helt enkelt inte behöver specificeras i kontraktet.

En förklaring som ligger nära den föregående handlar också om relationen mellan parterna. Enligt Walsh (1995) finns det tre sätt för beställaren att ha någorlunda kontroll på utföraren när förutsättningarna är sådana att verksamheten är svår att mäta och det är hart när omöjligt att följa upp huruvida den bedrivits på ett effektivt sätt eller inte. För det första kan beställaren introducera mekanismer som försäkrar att utförarens åtaganden är trovärdiga. För det andra kan beställaren förvissa sig om att utföraren delar dennes värderingar samt ansluter sig – och känner förpliktelse – till en idé om att utföra god service. Slutligen kan beställaren pressa utföraren till att göra ett gott jobb genom hot om sanktioner vid misstanke om det motsatta. Burns *et al.* (1994) fram-

häver vikten av att relationer som upprättats genom kontrakt förutsätter ett sådant sorts förtroende som vilar på gemensamma värderingar, känslan av att vara en familj samt ärligt utbyte av information och personal mellan parterna. Vad gäller studiens anbudsdocument är de formulerade i en anda av samtal, diskussion eller resonemang kring kvalitetsaspekter i verksamheten. I denna diskussion har det visat sig att ett antal kvalitetskriterier är särskilt framträdande. Men generellt sett är de inte fokuserade på prestationernas effekter och inte heller konkretiserade så att de är mätbara eller uppföljningsbara. Känslan man får vid inläsning av upphandlingsdokumenten är att detta heller inte varit avsikten. Avsikten tycks snarare ha varit att presentera en kvalitetsfilosofi eller en bild av vilka värderingar avseende kvalitet som råder i organisationen, och som tycks vara uppbyggd kring de identifierade kvalitetskriterierna. Förklaringen skulle alltså ligga i att gemensamma värderingar och synsätt är viktigare och ett bättre sätt att få verksamheten dit man vill snarare än att försöka styra genom sofistikerade mät- och uppföljningssystem.

Om de tre sistnämnda resonemangen kan tillskrivas något sanningsvärde är det värt att reflektera över hur omvälvande styrningen genom kontrakt egentligen är. Är det så att kommunala intressenter försöker förstärka relationen med utomstående parter genom att koppla dem till den kommunala organisationen i fråga, och ha ett förhållningssätt som mer påminner om relationen till övriga anställda inom organisationen, kanske inte skillnaden mellan

fenomenen "styrning genom hierarki" och "styrning genom kontrakt" är så stor. Är det också så att förtroende, gemensamma värderingar och synsätt är egenskaper som premieras, snarare än styr- och uppföljningssystem som precis mäter utfall av prestationernas effekter, kanhända att företeelsen 'Management by Contract' innebär vissa kompletteringar av rådande föreställningar snarare än ett fullständigt paradigmskifte.

Några teknologiska argument för "Management by Contract"

Om de konceptuella argumenten bakom 'Management by Contract' hitintills inte fått avsedd praktisk förankring och påverkat de lokala management-teknologierna i riktning mot en styrning av mätbar resultat kvalitet (alltsammans inbäddat i en konkurrenskontext för att gynna kostnadseffektiviteten) vilka argument finns kvar då?

När man som forskare är "ute på fältet" och gör nära studier av det som avses att beforskas är ofta anledningen att låta empirin komma till tals genom sina observationer av en viss företeelse. Då kan man finna argument av en annan karaktär än de som förespråkas i koncepten. Min metodik i det avseendet har varit att möta människor i praktikens sfär för att ta del av deras erfarenheter och berättelser om företeelsen 'Management by Contract'. Eftersom det inte gick

att finna några "bevis" för de konceptuella argumentens praktiska existens i upphandlingsdokumenten föreföll det naturligt att intervjua aktörer som skapat respektive är direkt berörda av dem (beställare och utförare) för att få en bild av företeelsen. Inte heller dessa intervjuer bekräftade emellertid de konceptuella argumentens praktiska förankring. Men efter analys och reflektion av intervjumaterialet fanns där likväl argument som talar för företeelsen 'Management by Contract' men som inte är riktigt tydligt kopplade till koncepten. Eftersom de är argument som förs fram av praktiker i verksamheten, de medarbetare som ska göra något konkret och rutinmässigt av företeelsen, kan vi kalla detta för "teknologiska argument".

Bailey och Davidson (1996 och 1997) belyser i viss mån detta i sina studier av kommunal verksamhet i England. I en av deras studier uppgav respondenterna att fördelen med att upprätta en kvalitetsplan var att det gav möjlighet för både beställare och utförare att ömsesidigt granska prestationer samt att det konfirmerade att utföraren förstår och prioriterar kvalitetsaspekter i verksamheten. Även att jobba med ISO 9000 uppgavs leda till vissa fördelar. Exempelvis att detta arbete formar standardprocedurer som inte i sig försäkrar hög kvalitet, men som möjliggör att olika problem blir identifierade.

När införandet av anbudskonkurrens i Stockholms stad behandlades under intervjuerna var attityderna och åsikterna delade huruvida detta var en bra eller dålig företeelse för kommunal verksamhet. Ungefär hälften av enhetscheferna hade en positiv inställning till

Stockholm stads konkurrensprogram medan den andra hälften hade en negativ inställning. På frågan vad som var att föredra i framtiden svarade emellertid endast ett fåtal att de önskade se Stockholms stads äldreomsorg utsatt för anbudsupphandling i konkurrens i fortsättningen. En klar majoritet ansåg istället att äldreomsorgen ska bedrivas i kommunal regi. Men det som kan förefalla paradoxalt är att överlag var dessa intervjupersoner för den skull inte negativt inställda till anbudsupphandlingen som sådan. Under intervjuerna lovordades istället ofta själva processen för upphandling av verksamheten. Egen regis utförare (produktionschefer och enhetschefer) som var involverade i anbudsupphandling menade att det var oerhört nyttigt att tvingas sätta sig ned och börja försöka med att beskriva sin verksamhet på papper, något de inte var vana vid. Detta krävde i sin tur att de blev tvungna att dels analysera kostnadsstrukturen i verksamheten och dels försöka se över och konkretisera såväl kvalitetsmål och -metoder som rutiner i arbetsprocesserna, eller som en enhetschef sa "...att analysera vad vi faktiskt gör och vända ut och in på varenda detalj". För många chefer på utförarsidan utvecklades detta till en reflektionsnivå i vilken man började se tämligen kritiskt på sin egen verksamhet. I detta självkritiska tillstånd med "nya ögon på sin egen verksamhet" växte så småningom potentiella möjligheter fram. Många började se möjliga "nya sätt" att driva sin verksamhet och upphandlingsprocessen hade på så sätt bidragit till ett nytänkande - "en vitalisering" enligt en av intervjupersonerna - avseende verk-

samheten samt ett bra tillfälle att få "pröva de nya idéerna". En enhetschef sammanfattade detta och sa att upphandlingsprocessen gör att "man inventerar och ifrågasätter den kommunala verksamheten och det hela blir mycket påtagligt". Ur detta kom bland annat ett nytt kvalitetstänkande enligt vissa intervjupersoner.

I dessa processer lyfte många intervjupersoner också fram vikten av att göra den övriga personalen delaktig vilket fick effekten att kreativitetsnivån ökade ytterligare i verksamheten. Personalen blev "mer villiga att komma med idéer", som en enhetschef beskrev det. Många menade att detta inte bara främjar kreativiteten utan också kompetensen om den egna verksamheten. Någon form av kompetensutveckling utöver ökad kompetens om anbudsupphandling påstås således ha kommit till stånd. Vissa enhetschefer påpekade också att det interna förändringsarbetet påskyndats på grund av att upphandlingsprocessen har en "dead-line", det vill säga ett visst datum då anbudet skall vara beställaren tillhanda.

Flertalet enhetschefer ansåg alltså att de kvalitetsfrämjande processerna ovan kan komma till stånd med eller utan konkurrensutsättning. En del ansåg att om konkurrens fortfarande ska råda så räcker det med att kommunala enheter konkurrerar med varandra utan inblandning från privata aktörer. En modell som von Otter och Saltman (1990, se not 4) kallar för "offentlig konkurrens". Många ansåg emellertid att någon konkurrensutsättning överhuvudtaget inte är nödvändig för att få till stånd det reflekterande över verksam-

heten som beskrevs ovan. De framhävde själva anbudsprocessen som startskottet för ett kalkylerande, reflekterande, formulerande och förhandlande om verksamheten som är anledningen till att nya idéer om hur verksamheten ska drivas förs fram i ljuset. Vissa exempel lyftes också fram under intervjuerna. Under perioden för studien hade man tagit en paus i stadens konkurrensprogram i väntan på en utvärdering⁹ av det. Vissa socialdistrikt i staden fortsatte likväl med att teckna "kontrakt" med sina utförarenheter. Skillnaden nu blev förstås att den formella beställarfunktionen togs bort. Istället fungerade produktionschefen i dessa socialdistrikt som en sorts informell beställare som förhandlade (istället för anbudsupphandlade) med underordnade enhetschefer om hur överenskommelsen (istället för kontraktet) för verksamheten skulle se ut. På så sätt blev produktionsenheterna fortfarande tvungna att sätta sig ned och formulera ett "snyggt" förslag (istället för anbud) som produktionschefen fick bedöma som godtagbart eller förhandlingsbart. Så småningom tecknades en överenskommelse som "parterna" skulle försöka efterleva.

Respondenternas argument bygger sålunda på någon form av "intern kontraktering". Om man väver in argumentet i den teori som presenterades tidigare i uppsatsen ser man att det utgör ett nytt inslag på så sätt att det inte skulle vara konkurrens eller hot om konkurrens som är den största sporren till att genomföra förändringar i kommunal verksamhet, utan själva anbudsupphandlingen. För egen regi kan emellertid detta argument förefalla som själv-

klart. En anledning till att man inte vill se sin verksamhet konkurrensutsatt kan ju vara att det innebär en risk att förlora anbudsupphandlingen och därmed också driften av verksamheten. Därför anser man det vara nog så givande att gå igenom en anbudsupphandling fastän utan konkurrens. Huruvida argumentet är hållbart på lite längre sikt är dock en öppen fråga. Vilket fallet än är kan säkerligen intern kontraktering vara ett bra sätt att inledningsvis låta den egna organisationens beställar- och utförarfunktioner vänja sig vid att formulera anbudsunderlag, anbud och kontrakt.

Flertalet enhetschefer nämnde under intervjuerna att de ansåg att tempot på Konkurrensprogrammet var alldeles för högt. De ansåg att tiden de fick till förfogande för att hinna lära sig de nya rutiner som en anbudsupphandling innebär var alldeles för snålt tilltagen. En modell med intern kontraktering en utsatt period innan introduktionen av verklig konkurrens skulle således kunna vara bra som en förberedelse för både beställare och utförare inom egen regi.

Ett "permanent misslyckande" eller "en ritual med positiva sidoeffekter"?

Denna uppsats visar på ett exempel när rådande koncept och idéer inte får praktisk förankring på det sätt som det var tänkt. Det finns många teorier som förklarar varför förändringar kan vara svåra att genomföra i organisationer. Det

finns krafter i organisationer som är viliga att driva ett paradigmskifte fullt ut, men det finns också krafter som hellre ser att saker och ting förblir som de är (Meyer och Zucker, 1989). Ett annat alternativ är att olika krafter i organisationen har intresse av att driva utvecklingen åt olika håll.

Enligt organisationsforskarna Meyer och Zucker (ibid.) kan organisationer förstås utifrån sitt innehåll av mångfaldiga intressen. Ett exempel är ägarnas intressen (för offentliga verksamheter kallar Meyer och Zucker denna kategori för "sponsorer" eller "policy-makers") respektive intressen hos de som kan ses som beroende av själva organisationen (exempelvis medarbetare eller konsumenter/brukare). De menar att i vissa situationer sammanfaller dessa intressen – oftast i sammanhang som präglas av att organisationen "går bra" – men i andra situationer kan de olika intressefärerna inom organisationen gå åt olika håll. Anledningen kan vara att man värderar organisationen utifrån helt olika perspektiv.

Ofta är det "sponsorintressen" i organisationen som söker och initierar lösningar i vilka fundamentala förändringar kan komma till stånd. Mottagandet och entusiasmen för dessa lösningar och förändringar kan vara blandad hos de som kan ses som beroende av organisationen. Vissa bryr sig inte alls, några vill behålla "status quo", andra tycker att förändringarna är bra medan vissa kan ha en helt annan uppfattning om vilka förändringar i organisationen som kan leda till något bättre. Beroende på vilka intressen som får effekt kan i slutändan de tilltänkta förändringarna som

initierats av "sponsorintressena" blockeras och kanske aldrig komma till stånd. Forskarna Meyer och Zucker kallar en sådan situation för "permanent misslyckande". Upphovet till denna term är emellertid beroende av vems perspektiv på organisationen som får råda. Blockeras tilltänkta förändringar är det ett misslyckande för de grupper som företräder "sponsorintressen". För grupper som kan ses som beroende av organisationen kan detta istället ses som en framgång.

I fallet 'Stockholms stad' implementerade organisationens "sponsorintressen" en förändringsstrategi som kom till explicit uttryck i stadens konkurrensprogram. Anledningen – som den uttrycktes i officiella dokument – antydde missbelåtenhet med organisationens kostnads- och prestationsnivå samt hur man mäter och följer upp organisationens verksamhet. Därför tog man intryck av koncept och idéer som argumenterar för att både prestationsförmåga och kvalitet maximeras om ett antal potentiella utförare konkurrerar med varandra. Styrinstrumentet för att få till dessa effekter skulle vara kontraktet. Därmed blir det, i enlighet med koncepten, viktigt att i kontraktet specificera kostnader, prestationer och kvalitet. Dels för att få styrning mot de önskade effekterna (målen), dels för att kunna följa upp huruvida de uppnås eller inte (måluppfyllelse).

De studerade upphandlingsprocesserna som presenterades tidigare i uppsatsen visar emellertid att den typ av kontraktstyrning som koncepten förespråkar inte fått någon större praktisk förankring. En förklaring – som tidigare

nämnts - kan vara att de lokala management-teknologierna och dess aktörer inte kommit igenom lärprocessen ännu. Men andra förklaringar som nämnts tidigare i uppsatsen bygger på att de inte haft samma intresse som "sponsorerna" att genomföra denna förändring på det sätt som det var tänkt. Utifrån dessa förklaringar tycks det snarare vara så att de olika intressena i organisationen har bedömt hur styrprocessen i verksamheten ska utvecklas utifrån helt olika aspekter. "Sponsorintressena" har haft programmatiska aspekter i tankarna i vilka ett variabelsynsätt i styrningen har förespråkats.

Viktiga faktorer utifrån denna aspekt är således mätbara indikatorer och nyckeltal som fokuserar effekter och resultat. Intressena inom praktikens sfär har haft teknologiska aspekter i tankarna i vilka styrningen av verksamheten ses som svår och kanske mindre lyckad att reducera till ett antal mätbara kvalitetsvariabler och -nyckeltal. Så istället för att använda kontrakten som styrinstrument i rationell mening har de snarare haft intresse av att föra fram de rådande värderingar som finns i organisationen i dem. Värderingar om exempelvis förtroende och kvalitet. Om detta medför att den tänkta förändringen inte kommer till stånd handlar det, sett ur "sponsorernas" perspektiv, om ett misslyckande. Men ur medarbetarnas, eller de beroendes, perspektiv ses det istället som en framgång.

Hur styrningen genom kontrakt av komplexa verksamheter såsom social service kommer att utformas på längre sikt återstår förstås att se. Kanske kommer idéer om en styrning genom speci-

ficerade kontrakt, mätbara och uppföljningsbara kvalitetsindikatorer och nyckeltal få ett kraftigare genomslag i de lokala management-teknologierna. Alternativt kommer dessa teknologier att fortsätta utvecklas så att andra egenskaper än de nyss nämnda premieras. Styrningen som har studerats i denna studie tillåter än så länge vare sig mätning av effekter (outcome) eller processer. Utifrån denna aspekt svävar organisationen i ovisshet (och har troligtvis alltid gjort det) på grund av bristen på hårddata som kan mäta dessa variabler inom ramen för styrsystemen. Därmed ligger det nära till hands att beskriva styrningen som det som Ouchi (1979) kallar *klanstyrning*. Eftersom denna styrning till mångt och mycket saknar inslag av rationella styrformer vilar den istället på inslag av rituella styrformer. Gemensamma attityder till - och värderingar av - det som ska utföras i verksamheten är fundamentala faktorer i denna typ av styrning. Sättet på vilket upphandlingsdokumenten i denna studie är designade talar också för att denna typ av styrning är högst relevant då dessa dokument ser ut att syfta till att presentera en kvalitetsfilosofi - eller en bild av vilka värderingar avseende kvalitet som råder i organisationen - snarare än någon styrning som är uppbyggd kring mätbara styrvariabler fokuserade på resultat eller effekter.

Någon rationell styrning av den typ som koncepten förespråkar har således inte kommit till stånd genom företeelsen 'Management by Contract' i de studerade upphandlingsprocesserna. Snarare går det att tolka flera inslag i den som rituella. Om dessa rituella inslag

kommer att dominera på bekostnad av en mer rationell styrning även i framtiden, kan vi börja prata om ett permanent misslyckande sett ur "sponsorerens" perspektiv. Samtidigt får vi inte glömma de positiva teknologiska argument som framfördes av respondenterna i studien. Kan dessa "sidoeffekter" också ses som ett essentiellt bidrag av konceptens förespråkare, kan det kanske vara rimligt att tillåta vad Meyer och Zucker kallar "permanently failing organizations". På så sätt accepteras att idé och praktik, eller program och teknologi, inte alltid stödjer och är tydligt kopplade till varandra. Därmed accepteras också att de utgör två modeller (eller dimensioner) i en och samma organisation som var och en definierar framgång på sitt eget sätt (Brunsson, 1989). Men en hypotes är förstås också att de teknologiska argumenten växer sig så

starka i framtiden att vi kommer att kunna se en transformation av rådande koncept när det gäller 'Management by Contract'. Men om så blir fallet får framtida forskning utröna.

Ett särskilt tack till ek dr Olle Högberg och universitetlektor Carl Norrbom båda verksamma vid Institutet för kommunal ekonomi, Stockholms universitet samt till fil dr Jan Wallenberg vid Arbetslivsinstitutet och professor Stephen Bailey vid Glasgow Caledonian University för värdefulla synpunkter på tidigare versioner av denna uppsats. Ett stort tack också till deltagarna vid Kommunforskarkonferensen i Hindås hösten 1999, som med sin konstruktiva kritik lyfte fram aspekter som kunde förbättras i den dåvarande versionen av uppsatsen. Som brukligt är svarar författaren själv för uppsatsens innehåll.

Referenser

- Audit Commission, 1993
"Realising the Benefits of Competition: the Client Role in Competition". HMSO, London
- Almqvist, Roland, 1996
"Effekter av Konkurrensnotet". IKE, School of Business, Stockholms universitet
- Almqvist, Roland, 1996b
"Vilka Kvalitetskrav Ställs i Anbudshandlingar?". IKE, School of Business, Stockholms universitet
- Almqvist, Roland, 1998
"Styrningen i Stockholms stad". IKE, School of Business, Stockholms universitet
- Almqvist, Roland, 1999
"Measuring the Threat of Competition – Services for the Elderly in the City of Stockholm". *Local Government Studies*, 25 (1):1–16
- Almqvist, Roland och Matti Skoog, 1999
"Management Control Transformations – proposing a conceptual approach". Konferenspaper presenterat på the 22nd Annual Congress of the European Accounting Association, Bordeaux 5 – 7 maj,
- Bailey, Stephen J. och Carolyn Davidson, 1996
"Did Quality Really Increase for UK Local Government Services Subject to Compulsory Competitive Tendering". Discussion paper no. 33, Department of Economics, Glasgow Caledonian University
- Bailey, Stephen J. och Carolyn Davidson, 1997
"Did Quality really Increase Under Local Government CCT". I Montanheiro, L. et al. (red) "Public and Private Partnerships: Learning for Growth". Sheffield: SHU Press
- Bailey, Stephen J. och Carolyn Davidson, 1999
"The Purchaser – Provider Split: theory and UK evidence". *Environment and Planning*, 17:161-175
- Bailey, Stephen J., 1999
"Local Government Economics – Principles and Practice". Macmillan Press LTD
- Baumol, William J., John C. Panzar och Robert D. Willig, 1988
"Contestable Markets and the Theory of Industry Structure". Academic Press, USA
- Bishop, Mathwe och John Kay, 1988
"Does Privatisation Work? – Lessons from the UK". London Business School
- Boyne, George A., 1998
"Competitive Tendering in Local Government: A review of Theory and Evidence". *Public Administration*, 76:695–712

- Brunsson, Nils, 1989
"The Organization of Hypocrisy – talk, decisions and actions in organizations".
John Wiley and Sons Ltd
- Brunsson, Nils och Ingemund Hägg, 1992
"Marknadsinstitutionen – regler, idéer och praktik". I Brunsson, Nils och Ingemund Hägg (red) "Marknadens Makt". SNS Förlag
- Brunsson, Nils, 1992
"Marknadsidéns Makt". I Brunsson, Nils och Ingemund Hägg (red) "Marknadens Makt". SNS Förlag
- Brunsson, Nils, 1998
"Politisering och Företagisering – institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld". I Lind, Rolf och Göran Arvidsson (red) "Ledning av Företag och Förvaltningar". SNS Förlag
- Bryntse, Karin, 1992
"Erfarenheter av Entreprenader och Privatisering i Engelska Kommuner". KEFUs arbetsrapportserie, 1992:1
- Burns, Danny, Robin Hambleton och Paul Hogget, 1994
"The Politics of Decentralisation – Revitalising Local Democracy". Macmillan Press LTD
- Coulson, Andrew, 1998
"Trust and Contract in Public Sector Management". I Coulson, Andrew (red) "Trust and Contracts – relationships in local government, health and public services". The Policy Press
- Dodgson, John S. och Neville Topham, 1988
"Bus Deregulation and Privatisation". Athenaeum Press Limited
- Donabedian, Avedis, 1979
"The Quality of Medical Care: a concept in search for a definition". The Journal of Family Practice, 2(2):277–284
- Ellwood, Sheila, 1996
"Cost-based Pricing in the NHS International Market". Chartered Institute of Management Accountants, Birmingham
- Hansson, Lennart, Ulf Isacsson och Bengt-Olof Knutsson, 1993
"Resultatmått i Kommunala Årsredovisningar – en studie av årsredovisningar i Malmöhus län mellan åren 1985-1991". KEFUs skriftserie, 1993:1
- Harrison, Stephen, David J. Hunter och Christopher Pollitt, 1990
"The Dynamics of British Health Policy". Unwin Hyman LTD, London
- Högberg, Olle, 1996
"Kostnadseffekter av Konkurrensutsättning". IKE, School of Business, Stockholms universitet

- Jonsson, Ernst, 1993
"Konkurrens inom Sjukvården – vad säger forskningen om effekterna?". SPRI-rapport nr. 350
- Kerley, Richard och Douglas Wynn, 1990
"Competitive Tendering – The Transition to Contracted Service Provision in Scottish Local Authorities". SLAMC, Strathclyde Business School
- Knox, Colin och William Young, 1995
"Compulsory Competitive Tendering in Northern Ireland Local Government – The End of Round One". *Local Government Studies*, 21(4):591–601
- Konkurrensgruppen, 1993
"Varför Konkurrens och Privatisering?". Finanskontoret, Stockholms stad
- Konkurrensgruppen, 1993
"Konkurrens och Kvalitet". Finanskontoret, Stockholms stad
- Konkurrensgruppen, 1994
"Servicegaranti för medborgarna". Finanskontoret, Stockholms stad
- Le Grand, Julian och Will Bartlett, 1993
"Quasi-Markets and Social Policy". The Macmillan Press LTD
- Lind, Jan-Inge, 1995
"Att konkurrensutsätta eller inte – en modefråga? Tolkingar och lärdomar från några systemskiftesförsök". KEFUs skriftserie, 1995:1
- Mattessich, Richard, 1995
"Critique of Accounting". Westport, Conn.
- Meyer, John W. och Brian Rowan, 1977
"Institutionalized Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*, 83(2):340-363
- Meyer, Marshall W och Lynne G. Zucker, 1989
"Permanently Failing Organisations". SAGE Publications
- Miller, Peter och T. O'leary, 1998
"Finding Things Out". *Accounting, Organisations and Society*, 23(7):709–714
- Miller, Peter och Nikolas Rose, 1998
"Governing Economic Life". I Mabey, Christofer et al (red) "Strategic Human Resource Management". SAGE Publications
- Ouchi, William G., 1979
"A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms". *Management Science*, 25(9):833-848
- Pollit, Christopher och Geert Bouckaert, 1995
"Defining Quality". I Pollit, Christopher och Bouckaert, Geert (red) "Quality Improvement in European Public Services – Concepts, Cases and Commentary". SAGE Publications Ltd

- Powell, Walter W. och Paul J. DiMaggio, 1991
"The New Institutionalism in Organizational Analysis". The University of Chicago Press
- Power, Michael, 1997
"The Audit Society – Rituals of Verification". Oxford University Press
- Propper, Carol, 1993
"Quasi-Markets, Contracts and Quality in Health and Social Care: The US Experience". I LeGrand J., och Bartlett, Will (red) "Quasi-Markets and Social Policy". The Macmillan Press LTD
- Sorensen, Rune J., 1993
"The Efficiency of Public Sector Service Provision". I Eliassen, Kjell A. och Kooiman, Jan "Managing Public Organizations". SAGE Publication, London
- The Local Government Management Board, 1995
"CCT Information Service". Survey report no. 11
- Vickers, John och George Yarrow, 1988
"Privatization – An Economic Analysis". The MIT Press
- von Otter, Casten och Richard Saltman, 1990
"Valfrihet som styrmedel". Arbetslivscentrum
- Walsh, Kieron, 1989
"Contract Management – A New Role for Local Government". Policy Studies Institute
- Walsh, Kieron, 1994
"The Impact of Competition". I Tam, Henry (red) "Marketing, Competition and the Public Sector – key trends and issues". Longman Group LTD
- Walsh, Kieron, 1995
"Public Services and Market Mechanisms – Competition, Contracting and the New Public Management". Macmillan Press LTD
- Williamson, Oliver E., 1985
"The Economic Institutions of Capitalism – Firms, Markets, Relational Contracting". The Free Press

NOTER

1 De är kvasimarknader för att de skiljer sig från konventionella marknader på en mängd olika sätt. På utbudssidan existerar ett antal organisationer – som förvisso konkurrerar om kunder – men som inte nödvändigtvis är ute efter att maximera sina vinster. De är inte heller nödvändigtvis privat ägda. Dessa organisationers mål och ambitioner kan ofta vara oklara precis som deras ägarstruktur. På efterfrågesidan är inte heller konsumenternas köpkraft uttryckt i monetära termer. Istället kan den exempelvis ta formen av öronmärkt budget eller vara fördelad till konsumenterna genom så kallat voucher-system. Det är också viktigt att poängtera att ofta är det inte konsumenten som direkt fattar sina köpbeslut i en kvasimarknad. Istället är den uppgiften ofta delegerad till en tredje part som exempelvis en socialtjänstbyrå. (Le Grand och Bartlett, 1993)

2 Begreppet *Institution* är en hel vetenskap i sig. Om man slår upp ordet i Filosofilexikonet står där att generellt betyder Institution det sätt på vilket ett samhälle är organiserat eller strukturerat, ett socialt inrättat system av regler för mänskliga handlingar. Definitionen av begreppet har varierat under olika tidsperioder och givits varierande tolkningar av olika forskningsinriktningar. Statsvetare som håller sig till rational-choice och spelteoretiska traditioner ser institutioner som ramverk av regler, procedurer och arrangemang, eller som föreskrifter för vilka handlingar som är förväntade, förbjudna eller tillåtna. Nationalekonomer med intresse i nyinstitutionell analys hävdar att institutioner är regelbundenhet i upprepade interaktioner som framskaffar en mängd drivkrafter hos individer. En definition som ligger nära den sociologiska traditionen ser en institution som erkända praktiker innehållande lätt identifierbara roller som är sammanlänkade med en samling regler eller konventioner. Dessa regler eller konventioner tjänar till att styra relationerna mellan de som befinner sig i dessa roller. En definition som kan ses i svensk forskningslitteratur med nyinstitutionell inriktning menar att en institution är en uppsättning föreställningar och idéer som vi delar med andra människor och som därför skapar både förutsättningar och begränsningar för handlande och interaktion. Det finns också olika sätt att se på skapandet av en institution. Dels har vi forskningsinriktningar som ser en institution som en produkt av mänsklig design och som en effekt av medvetna handlingar genomförda av instrumentellt orienterade individer. Ett annat sätt att se är att en institution visserligen är ett resultat av mänskliga aktiviteter och handlingar, men de är nödvändigtvis inte en produkt av medveten design. (Powell och DiMaggio, 1991; Brunsson och Hägg, 1992)

3 Mattessich för ett resonemang kring koncept och fenomen som han vidare kopplar till ett resonemang om olika nivåer av verkligheter. Vilka variabler i det som studeras (i Mattessichs fall gäller det redovisning) är rent konceptuella och vilka går att spåra i någon form av (biologisk, psykologisk eller social) verklighet, frågar han sig. Han menar också att människor som jobbar med redovisning sällan skiljer på rådande koncept och fenomen inom redovisningen. Han framför ett förslag som går ut på att skilja klart och tydligt på fenomen respektive koncept, ha medvetenhet om att vissa koncept är empiriskt tomma och att man måste skilja på koncept som är uppbackade av fenomen respektive inte är det samt medge att empirisk verklighet inte inskränker sig till fysiska fenomen utan involverar en hierarki av sociala, psykologiska och även andra fenomen.

4 von Otter och Saltman föreslår emellertid en modell som de kallar "Offentlig konkurrens". I den sätts ett värde av att ha kvar det politiska huvudmannaskapet och de för inget argument för privatiseringar av offentlig service. Istället ska konkurrens i den föreslagna modellen begränsas till att uteslutande ske mellan offentligt finansierade produktions- eller leveransenheter. Genom att exkludera privata leverantörer söker modellen utestänga den vinstdrivande sektorns inflytande över de centrala målsättningar som vägleder flertalet offentliga sjuk- och omsorgssystem. De finner ingen ökad valfrihet för brukaren i en modell där privata och offentliga aktörer konkurrerar eftersom den offentliga administrationen har en nyckelroll i en dylik modell att å politikernas vägnar

sköta upphandlingen av omsorgen i fråga. Denna modell har ett top-down perspektiv och författarna hänvisar till modellen "Offentlig konkurrens" istället som de menar vänder på styrimpulserna i beslutspyramiden; från brukarna och upp. Jag anser dock att valfriheten (om än en begränsad och teoretisk sådan) visst kan öka för brukare vid konkurrens mellan privata och offentliga utförare. Exempelvis är en idé inom konceptet att en brukare ska få möjlighet att välja huruvida denna vill vara kvar på ett servicehus som tagits över av en extern anbudsvinnare, alternativt välja ett annat offentligt utföraralternativ. Därmed uppstår situationen att brukaren åtminstone kan välja mellan två vårdlösningar, vilket är fler än endast en vårdlösning.

5 Bland annat Beställar/Utförar-modellens relevans för tjänster inom offentlig sektor har ifrågasatts, och kritik har framförts mot den befintliga empiriska forskning som försökt fastställa effekter av anbudsupphandling i konkurrens. Se till exempel Boyne, 1998 och Walsh, 1995 för en överblick.

6 Detta är också ett tips som några med praktisk erfarenhet av anbudsupphandling fört fram. I en studie av Bryntse (1992) gjordes intervjuer med representanter för fem kommuner i England. På frågan vilka råd de skulle ge sina svenska kolleger sades bland annat att "det är viktigare att specificera det *resultat* som skall uppnås med verksamheten, än *hur* det skall ske".

7 Oliver Williamson - välkänd forskare när det gäller transaktionskostnadsbegreppet - skiljer på ex ante- och ex post-typer av transaktionskostnader. Transaktionskostnader av ex ante-typ involverar företeelser som skissering av kontrakt, förhandling med agenter samt säkerställandet av överenskommelser. Transaktionskostnader av ex post-typ kan bland annat hänföras till merkostnader för kontroll att kontraktet efterlevs och kostnader för upprättandet och förvaltandet av ledningsstrukturer som kan ta hand om dispyter mellan parterna. (Williamson, 1985)

8 Coulson (1998) skiljer på förtroende som är baserat på kalkylering och förtroende som är baserat på erfarenhet/instinkt. Det förstnämnda går relativt snabbt att etablera medan det sistnämnda tar lång tid. Rörelsen däremellan kan också gå mycket långsamt. Det betyder att om ett djupare förtroende utvecklas så baseras det i allt mindre grad på kalkylering och i allt högre grad på instinkt.

9 I samband med kommunvalet hösten 1994 skedde ett majoritetsskifte i Stockholms stads kommunfullmäktige. Den nya majoriteten - med socialdemokraterna i spetsen - fattade efterhand beslutet att konkurrensprogrammet skulle stoppas i väntan på en utvärdering. Institutet för kommunal ekonomi vid Stockholms universitet fick i uppdrag att utföra utvärderingen av konkurrensprogrammet. Med utgångspunkt från resultaten i utvärderingen gav den nya majoriteten klartecken till fortsatt konkurrensutsättning, med skillnaden att den nu skulle vara frivillig för socialdistrikten. Författaren till ovanstående artikel medverkade i utvärderingen och delar av artikeln utgör en av delrapporterna i detta forskningsprojekt.

10 Vad gäller offentlig sektor har "sponsorintressen" makten att omfördela resurser eller satsa på nya program i den existerande organisationen. (Meyer och Zucker, 1989)